

**UNIVERSIDADE DE RIO VERDE (UniRV)
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO DO AGRONEGÓCIO E
DESENVOLVIMENTO**

BETHÂNIA GOUVEIA DE OLIVEIRA LACERDA

**O CONTROLE ESTATAL DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR
ESTRANGEIROS NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO SOBRE A
VIABILIDADE DO TRANSPLANTE JURÍDICO DO ÓRGÃO
ESTADUNIDENSE PARA O BRASIL**

RIO VERDE, GO

2024

BETHÂNIA GOUVEIA DE OLIVEIRA LACERDA

**O CONTROLE ESTATAL DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR
ESTRANGEIROS NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO SOBRE A VIABILIDADE DO
TRANSPLANTE JURÍDICO DO ÓRGÃO ESTADUNIDENSE PARA O BRASIL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do
Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito
do Agronegócio e Desenvolvimento da
Universidade de Rio Verde (UniRV) como
exigência parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dra. Carolina Merida.

RIO VERDE, GO

2024

Universidade de Rio Verde
Biblioteca Luiza Carlinda de Oliveira
Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – (CIP)

L134c Lacerda, Bethânia Gouveia de Oliveira

O controle estatal da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil: uma avaliação sobre viabilidade do transplante jurídico do órgão estadunidense para o Brasil. / Bethânia Gouveia de Oliveira Lacerda. — 2024.
152 f.

Orientadora: Profa. Dra. Carolina Merida.

Dissertação (Mestrado) — Universidade de Rio Verde - UniRV,
Programa de Pós-Graduação em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento,
Faculdade de Direito, 2024.
Inclui bibliografia.

1. Imóveis rurais. 2. Legislação agrária. 3. Controle estatal. 4. Transplante jurídico. I. Merida, Carolina. II. Título.

CDD: 346.810432

Bibliotecário: Juatan Tiago da Silva – CRB 1/3158

BETHÂNIA GOUVEIA DE OLIVEIRA LACERDA

**O CONTROLE ESTATAL DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR
ESTRANGEIROS NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO SOBRE A VIABILIDADE DO
TRANSPLANTE JURÍDICO DO ÓRGÃO ESTADUNIDENSE PARA O BRASIL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da Universidade de Rio Verde (UniRV) como exigência parcial para obtenção do título de Mestre.

Rio Verde, GO, de de 2024.

BANCA EXAMINADORA

.....
Prof.^a Dra. Carolina Merida (orientadora)
Universidade de Rio Verde (UniRV)

.....
Prof. Murilo Couto Lacerda (membro 1)
Universidade de Rio Verde (UniRV)

.....
Prof. Deo Campos Dutra (membro 2)
Universidade Católica de Brasília

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de externar a minha eterna gratidão a Deus, por estar sempre guiando meus passos e me sustentando ao longo da vida e dessa jornada acadêmica. E ainda, dizer que a presente pesquisa não chegaria a este ponto final se não houvesse a ajuda de preciosas pessoas.

E é exatamente por isso que aqui venho expressar a minha sincera gratidão a todas as pessoas e a própria Instituição de Ensino, Universidade de Rio Verde/GO, que tornou possível a realização do estudo e concretização deste sonho. Agradeço de coração à minha orientadora, Carolina Merida, por todo o carinho, orientação, apoio e paciência ao longo desse período.

Agradeço ainda, todos os meus colegas do Mestrado em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento, os quais sempre apoiaram o meu projeto de pesquisa, e ainda, contribuíram com diversas discussões acadêmicas e *insights* que enriqueceram significativamente a presente dissertação.

E, por fim, e não menos importante, externo os meus sinceros agradecimentos à minha família, em especial à minha mãe, pai, irmão, cunhada, e namorado, os quais sempre me encorajaram a continuar e não desistir, esse apoio emocional foi e é fundamental para a realização de um sonho.

RESUMO

Este estudo adota como tema o arcabouço do direito de propriedade, especialmente no que diz respeito às regras para a compra e venda de imóveis rurais. Diante da atuação falha do Poder Público em aplicar a lei 5.709/71, a presente dissertação parte do seguinte problema: considerando a crescente busca global por terras no Brasil e a falta de efetividade no controle estatal, quais iniciativas institucionais e regulatórias podem ser implementadas pelo Estado para fortalecer a supervisão e prevenir a aquisição indiscriminada de propriedades rurais por estrangeiros no país? Julga-se que o Estado precisa alterar a sua estrutura de controle para as aquisições de terras por estrangeiros, e apresenta-se como hipótese, o transplante de um órgão análogo ao estadunidense - *Farm Service Agency* (FSA) para o Brasil. Para tanto, o objetivo geral desta pesquisa consiste em evidenciar a ineficácia do controle estatal na aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil diante da significativa ameaça à soberania nacional. Portanto a investigação é proposta com o intuito de embasar a formulação de medidas jurídicas que aprimorem a supervisão estatal e desencorajem a aquisição indiscriminada de propriedades rurais por estrangeiros no território nacional, utilizando como referência a experiência norte-americana. Os objetivos específicos são: a) conceituar a propriedade privada sob a ótica da formação da estrutura fundiária no Brasil; b) compreender o conceito de Soberania Nacional e sua relação com o controle de aquisição de terras em território nacional; c) entender como foi a atuação Comissão Parlamentar de Inquérito em 1967; d) analisar o efeito do *land grabbing* em uma escala global, alertando sobre a corrida de terras por estrangeiros no Brasil; e) perceber como se dá o controle de terras no Brasil; f) compreender como se dá o controle de terras nos Estados Unidos da América; g) vislumbrar a viabilidade de transplante jurídico do órgão de controle estadunidense para o Brasil. A metodologia aplicada à pesquisa foi a comparada, com revisão bibliográfica de diversas dissertações sobre o tema, instruções normativas do INCRA, investigação de leis federais e estaduais vigentes, exame de projetos de leis. A conclusão deste estudo indica que a adoção de um controle efetivo é imperativa para mitigar a prática de *land grabbing* no contexto das terras brasileiras. Recomenda-se o transplante do órgão de controle americano o FSA para o Brasil, e essa sugestão se baseia na premissa de que tal medida é crucial, mesmo antes da promulgação de uma nova legislação, a fim de evitar a perda da soberania nacional e segurança alimentar do Brasil.

Palavras-chave: Aquisição de Terras por Estrangeiros. Controle de Terras no Brasil. Controle Estadunidense. Viabilidade do Transplante Jurídico.

ABSTRACT

This study addresses the framework of property law, specifically concerning the rules for the purchase and sale of rural properties. Given the Public Authority's failure to enforce Law 5.709/71 effectively, this dissertation addresses the following problem: considering the growing global demand for land in Brazil and the lack of effective state control, what institutional and regulatory initiatives can be implemented by the State to strengthen supervision and prevent the indiscriminate acquisition of rural properties by foreigners in the country? It is argued that the State needs to change its control structure for foreign land acquisitions and proposes the hypothesis of transplanting a model from a U.S. agency, the Farm Service Agency (FSA), to Brazil. Therefore, the general objective of this research is to highlight the inefficacy of state control over the acquisition of rural properties by foreigners in Brazil in light of the significant threat to national sovereignty. Therefore the investigation aims to formulate legal measures that enhance state supervision and discourage the indiscriminate acquisition of rural properties by foreigners in Brazil, using the U.S. experience as a reference. The specific objectives are: a) to conceptualize private property from the perspective of the formation of Brazil's land structure; b) to understand the basic concept of National Sovereignty and its definition within the national territory; c) to comprehend the 1967 Parliamentary Inquiry Commission; d) to analyze the effect of land grabbing on a global scale, warning about the foreign land rush in Brazil; e) to understand how land control is managed in Brazil; f) to understand how land control is managed in the United States of America; g) to assess the feasibility of transplanting the U.S. control agency model to Brazil. The methodology applied in this research was the comparative method, including a literature review of various dissertations on the topic, normative instructions from INCRA, investigation of existing federal and state laws, and examination of legislative projects. The conclusion of this study indicates that adopting effective control is imperative to mitigate the practice of land grabbing in the context of Brazilian lands. The study recommends transplanting the American control agency, the FSA, to Brazil. This suggestion is based on the premise that such a measure is crucial even before the enactment of new legislation, to prevent the loss of national sovereignty and ensure Brazil's food security.

Keywords: Acquisition of Land by Foreigners. Land Control in Brazil. American Control. Viability of Legal Transplants.

LISTA DE SIGLAS

ABMR&A	Associação Brasileira de Produtores Rurais e Investidores no Agronegócio
ACO	Ação Cível Originária
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AFIDA	<i>Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978</i>
AGU	Advocacia-Geral da União
BATE	Base de Aquisição de Terras por Estrangeiros
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CC	Código Civil
CESE	Comitê Econômico e Social Europeu
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CNIR	Cadastro Rural de Imóveis Rurais
CPE	Nova Constituição do Estado
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DOU	Diário Oficial da União
DVGT	Diretrizes Voluntárias de Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional
EC	Emenda Constitucional
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Agência das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FDI	<i>Foreign Direct Investment</i>
FSA	<i>Farm Service Agency</i>
GEMAPUFRRJ	Grupo de Estudos sobre Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas
GNSS	Sistema Global de Navegação por Satélite
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MEI	Módulos de Exploração Indefinida
ONU	Organização das Nações Unidas
RDA	República Democrática Alemã
SEE	Sistema Extrajudicial Eletrônico
SITEAL	<i>Sistema de Informacion de Tendencias Educativas en America Latina</i>
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
UE	União Europeia
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
USDA	Departamento de Agricultura dos Estados Unidos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA E DA SOBERANIA NO BRASIL ..	17
2.1 CONCEITO DE PROPRIEDADE PRIVADA.....	18
2.1.1 Abordagem Conceitual da Propriedade no Brasil	22
2.2 A COLONIZAÇÃO E A FORMAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO BRASIL.....	26
2.3 SOBERANIA NACIONAL	32
2.3.1 A Amazônia: Desafios e Implicações para a Soberania Nacional	42
2.3.2. Comissão Parlamentar de Inquérito de 1967.....	47
2.3.3 Restrições Impostas aos Estrangeiros pela Lei 5.709/71.....	53
3 LAND GRABBING: UMA PERSPECTIVA GLOBAL E A CORRIDA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL	57
3.1. <i>LAND GRABBING</i> : A DINÂMICA DA DEMANDA GLOBAL POR TERRAS.....	58
3.1.1 Impactos Globais do <i>Land Grabbing</i>	61
3.1.2 Consequências do <i>Land Grabbing</i>	71
3.2. A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL DURANTE O PERÍODO <i>OPEN DOORS</i>	74
3.2.1 Análise do parecer LA-01 de 2010 e sua consequência jurídica	78
3.2.2 Repercussões da Nova Lei do Agro para os Estrangeiros	89
4 APLICABILIDADE DO TRANSPLANTE JURÍDICO NO CONTROLE DE TERRAS BRASILEIRAS	94
4.1 BREVE ANÁLISE DO DIREITO COMPARADO	94
4.2 POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES DO TRANSPLANTE JURÍDICO.....	99
4.3 O CONTROLE SOBRE A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL	111
4.4 O CONTROLE SOBRE A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	118
4.5 VIABILIDADE DE TRANSPLANTE JURÍDICO ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	126
5 CONCLUSÃO.....	134
REFERÊNCIAS	140
APÊNDICE A – Organograma – Superintendência Regional – SR(00) – INCRA.....	149

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como tema o arcabouço do direito de propriedade em si, especialmente no que diz respeito às regras para a compra e venda de imóveis rurais, bem como o direito de propriedade. A pesquisa tem como recorte, delimitação e afunilamento do tema, o controle da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Além disso, esse tema está em consonância com a linha de pesquisa denominada “Direito do Agronegócio e Regulação”, dedicada ao estudo das instituições e normas que regulam as atividades agropecuárias no âmbito do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da Universidade de Rio Verde.

Para conceituar o direito de propriedade, remontar-se-á ao direito romano, percorrendo-se a evolução do debate até a contemporaneidade, para assim chegar ao conceito atribuído pelo Brasil em sua própria constituição federal. Após explorar os fundamentos da propriedade, incluindo sua definição no contexto do direito brasileiro e seu surgimento, torna-se necessário abordar o descobrimento do Brasil, a origem da propriedade rural no país, além da análise do aspecto formal relacionado às capitânicas hereditárias, sesmarias, o início e declínio da escravidão até os dias atuais. Dessa forma, buscou-se abordar esses temas de maneira concisa até chegar à problemática apresentada nesta dissertação.

Após o término do sistema de sesmarias, a regulação fundiária no Brasil ficou sem uma estrutura definida por um longo período - de 1822 a 1850, totalizando 28 anos. Com o passar do tempo, essa lacuna tornou-se uma preocupação significativa para o governo da época, que buscava disciplinar e regularizar a questão fundiária (Marques, 2017).

Depois de explorar os fundamentos da propriedade, incluindo sua contextualização no direito brasileiro e a origem desse direito, e abordar o descobrimento do Brasil, a formação das capitânicas hereditárias, as sesmarias e o início da escravidão, analisa-se na presente dissertação, os conceitos de Soberania Nacional. Esses conceitos desempenharam um papel crucial no início da Comissão Parlamentar de Inquérito de 1967. A soberania é um conceito abrangente, sujeito a várias perspectivas e interpretações.

Neste estudo, opta-se por uma compreensão aprofundada de seu verdadeiro significado, priorizando uma abordagem mais substancial, em vez de concentrar exclusivamente em definições formais do instituto.

Há mais de meio século, foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com o propósito de investigar a comercialização de terras brasileiras a estrangeiros. Naquela época, conforme evidenciado pelo jornal "Correio da Manhã", tais transações, incluindo a grilagem de terras, ocorriam descontroladamente. Essa realidade impulsionou a implementação de normas específicas, visando evitar tais práticas. (Correio da Manhã, 1968).

Com base nos eventos relatados na presente dissertação, é possível inferir que a partir da década de 1950, extensas porções do território brasileiro foram possivelmente adquiridas por indivíduos estrangeiros, muitas vezes sem um efetivo escrutínio por parte do governo. A identificação de um considerável número de fraudes já desveladas destaca a magnitude do problema sob uma perspectiva criminal. Este assunto não diz respeito apenas às questões de reforma agrária, mas abrange igualmente preocupações relacionadas à segurança nacional e, conseqüentemente, requer a devida atenção das autoridades policiais (Devisate, 2017).

Devido à pressão popular e a investigação realizada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, o Governo Brasileiro promulgou o Decreto-Lei nº 494/1969, o qual foi sucedido pela Lei nº 5.709/1971, que passou a restringir a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, norma esta ainda em vigor, mas na iminência de ser flexibilizada devido à tramitação do Projeto de Lei nº 2963/2019 no Congresso Nacional. A referida lei visa defender a soberania nacional do território brasileiro, com o objetivo de devolver a nação o controle sobre o uso, destinação, ocupação e apropriação de áreas rurais por não nacionais, particularmente para fins rurais.

A crescente demanda global por propriedades rurais no Brasil ao longo dos anos é caracterizada como *land grabbing*. Este termo transcende a simples aquisição de terras por estrangeiros, abrangendo uma corrida e competição intensa pelo domínio territorial no país (Suaer, 2010).

O aumento contínuo dessa demanda, conforme apontado pelo Banco Mundial, está relacionado à necessidade crescente de alimentos, ração, celulose, insumos, matérias-primas e agrocombustíveis. Além disso, destaca-se a vantagem que países em desenvolvimento, como o Brasil e outras nações da América Latina, apresentam em termos de capacidade de produção em larga escala e preços acessíveis das terras (Banco Mundial, 2010).

No ano de 1994, o Ministro da Agricultura solicitou à Advocacia-Geral da União, que fosse feita uma análise a respeito da aceitação do artigo 1º §1º da Lei 5.709/1971, pela até então nova Constituição Federal de 1988. Acontece que o então Advogado-Geral da União, o Sr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, disse que o referido dispositivo não havia sido recepcionado

pela atual Constituição da República, e elaborou assim um parecer para afastar a sua aplicação dentro do território nacional.

Essa interpretação baseou-se na visão de que a recepção implicaria na imposição de limites à caracterização de uma empresa como brasileira, indo de encontro à escolha do legislador constituinte, o qual optou por não impor essa restrição. Em 1995, a Emenda Constitucional nº 06 revogou o artigo 171 da Constituição Federal, levando à necessidade de revisão do Parecer LA-04 de 1994. Posteriormente, em 1998, o Parecer GQ-181 reiterou a posição de não recepção do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71 (Jordão, 2012).

Assim, com a publicação do Parecer GQ-181, o controle sobre a aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras no Brasil tornou-se mais complexo. A simples constituição de uma empresa brasileira possibilitava a aquisição ou arrendamento de terras no país, mesmo que seu controle estivesse nas mãos de estrangeiros. Esse cenário eliminava a obrigação de apresentar projetos de exploração e a necessidade de aguardar autorizações de compra, dependendo do tamanho do imóvel rural (Jordão, 2012)

Com isso, a aquisição de terras por estrangeiros não estava sendo devidamente supervisionada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), conforme evidenciado no Parecer LA-01 de 2010, elaborado pelo Sr. Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União. De acordo com a própria alegação do INCRA, desde 1994, o Brasil perdeu o controle efetivo sobre a aquisição de propriedades rurais por empresas brasileiras que estão sob monitoramento de estrangeiros não residentes no país (Brasil, 2010).

Cumprе ressaltar ainda, que em virtude da modificação decorrente da recente legislação do Agronegócio (Lei nº 13.986/2020), os estrangeiros, ao figurarem como credores em qualquer modalidade de garantia, encontram-se habilitados a exercer seu direito de cobrança. Tal prerrogativa inclui a possibilidade de adjudicação do imóvel e/ou consolidação da propriedade em seu nome, desconsiderando a aplicação de restrições normativas à aquisição (Brasil, 2020).

Nesse sentido, diante da crescente demanda global por terras brasileiras e da ineficácia do controle estatal, esta dissertação visa responder ao seguinte problema de pesquisa: quais medidas institucionais e normativas podem ser implementadas pelo Estado para promover uma fiscalização mais efetiva e evitar a aquisição indiscriminada de imóveis rurais por estrangeiros no país?

Para tanto, o objetivo geral desta pesquisa consiste em evidenciar a ineficácia do controle estatal na aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, diante da significativa

ameaça à soberania nacional suscitada por tal comportamento, portanto propõe-se a investigação com o intuito de embasar a formulação de medidas jurídicas que aprimorem a supervisão estatal e desencorajem a aquisição indiscriminada de propriedades rurais por estrangeiros no território nacional, considerando como referência a experiência norte-americana.

Já os objetivos específicos são: a) conceituar a propriedade privada sob a ótica da formação da estrutura fundiária no Brasil; b) compreender os conceitos básicos da Soberania Nacional e seu conceito dentro do território nacional, c) entender como foi a Comissão Parlamentar de Inquérito em 1967; d) analisar o efeito do *land grabbing* em uma escala global, alertando sobre a corrida de terras por estrangeiros no Brasil; e) assimilar o conceito de direito comparado; f) apreender o que seria um transplante jurídico; g) perceber como se dá o controle de terras no Brasil; h) compreender como se dá o controle de terras nos Estados Unidos da América; i) vislumbrar a viabilidade de transplante jurídico do órgão de controle estadunidense para o Brasil.

Portanto, no intuito de chegar ao raciocínio acima exposto, a presente pesquisa está dividida em 5 capítulos, sendo a discussão teórica articulada nos capítulos 2, 3 e 4.

O segundo capítulo tem o condão de conceituar a propriedade privada desde os primeiros conceitos de direito de propriedade apresentando ainda a formação da estrutura fundiária no Brasil, entendendo então o que seria o conceito de soberania nacional, e por fim, considerando a pressão popular e a realização da comissão parlamentar de inquérito em 1967 com a criação da lei nº 5.709/71, a qual tinha a intenção de restringir a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil.

Logo, serão abordados os seguintes subtítulos: Conceito da Propriedade Privada, Abordagem Conceitual da propriedade no Brasil, Colonização e a Formação da Estrutura Fundiária no Brasil; Soberania Nacional; A Amazônia: Desafios e Implicações para a Soberania Nacional; Comissão Parlamentar de Inquérito de 1967; Restrições Impostas aos Estrangeiros pela Lei nº 5.709/71.

Já no terceiro capítulo, está abordada de maneira ampla, a crescente corrida de terras por estrangeiros em uma perspectiva global, discorrendo assim sobre a sua dinâmica demanda, apresentando os seus impactos, consequências, e ainda serão noticiados fatos ocorridos em algumas nações do planeta terra, ao passo que estão discorridos os seus reflexos no Brasil, que

fora a edição do Parecer LA-01 de 2010, e ainda serão discutidas as consequências jurídicas da sua edição na atualidade.

Por conseguinte, serão abordados os seguintes subtítulos: *Land Grabbing: A Dinâmica da Demanda Global por Terras*; *Impactos Globais do Land Grabbing*; *Consequências do Land Grabbing*; *A Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil Durante o Período Open Doors*; *Análise do Parecer LA-01 de 2010, e a sua consequência jurídica*; *Repercussões da Nova Lei do Agro para os Estrangeiros*.

Por fim, após toda essa análise aprofundada sobre o tema, discute-se o conceito de Direito Comparado, a fim de estabelecer uma compreensão sólida do transplante jurídico como uma hipótese pertinente para a presente problemática de pesquisa.

Portanto, será apresentada como forma de produto, a ser obtido com a presente dissertação, visto que se trata de uma dissertação de mestrado profissional em direito do agronegócio e desenvolvimento, o transplante de um órgão americano de controle efetivo, com o fito de contribuir para uma melhor obtenção de dados, controle e regulação da aquisição de terras por estrangeiros, devendo ser aplicado neste caso de direito comparado.

Após essa análise a despeito do direito comparado em si e a possibilidade de existir um transplante jurídico, será elucidada de forma sistêmica, a metodologia de controle de terras adquiridas por estrangeiros no Brasil, após isso também será abordada a metodologia de controle nos Estados Unidos da América, demonstrando a eficácia de controle.

E por fim, com o intuito de arrematar o problema de pesquisa, será demonstrada a viabilidade de transplante jurídico do órgão de controle estadunidense para o Brasil, analisando para isso o sistema federativo americano sob uma perspectiva jurídico-político e ainda histórico, observando as semelhanças e diferenças com o federalismo nacional, ao passo que assim será possível determinar a viabilidade do transplante jurídico.

Serão debatidos os seguintes subtítulos: *Breve Análise do Direito Comparado, Potencialidades e Limitações do Transplante Jurídico*; *como se dá o Controle sobre a Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil*; *como se dá o Controle sobre a Aquisição de Terras por Estrangeiros nos EUA*; *A Viabilidade de transplante jurídico entre o Brasil e os EUA*.

Para o desenrolar da presente pesquisa, é interessante entender o *Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978 (AFIDA)*¹, sendo esta, uma norma que até os dias atuais está

¹ Estados Unidos da América, 1978.

em pleno vigor, nos Estados Unidos da América, e que a mesma fora promulgada em razão da falta de dados e informações precisas sobre a aquisição de terras pelos estrangeiros, que na época, preocupava os governantes americanos. Com o intuito de aplicar essa norma, foram estabelecidos órgãos federais em todos os estados dos Estados Unidos, denominados FSA (*Farm Service Agency*), encarregados de elaborar relatórios anuais sobre a aquisição de terras por estrangeiros no país (Furtado, 2016).

Essa forma de controle surgiu no ano de 1978, e tem sido eficaz desde então, conforme relatório divulgado pela própria agência reguladora americana. Atualmente, estrangeiros de diversas nacionalidades são proprietário de aproximadamente 2% da todos os imóveis rurais disponíveis nos Estados Unidos da América, o que significa dizer que apenas 1% de todo o território americano está nas mãos de estrangeiros. Essa situação não representa uma ameaça ao adequado funcionamento do governo, tampouco compromete a soberania, segurança alimentar e segurança nacional. Assim, o investimento estrangeiro atualmente é incentivado, não sendo sujeito a restrições significativas (Furtado, 2016).

A instituição desse órgão regulador solucionou as lacunas na falta de informações existentes nos Estados Unidos, além de abrir ainda mais o mercado para investimentos diretos estrangeiros. No Brasil, enfrenta-se atualmente uma situação semelhante, onde a quantidade exata de terras em posse de estrangeiros não é conhecida com precisão, devido à ausência de dados disponíveis. Essa falta de controle é confirmada pelo próprio Governo, conforme destacado no Parecer LA-01.

Como possível solução, a hipótese desta pesquisa sugere o transplante de um órgão governamental dos Estados Unidos para operar dentro do território nacional e realizar o efetivo controle na aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. Essa proposta alinha-se à linha de pesquisa em regulação do Programa de Pós-Graduação em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento. A ideia é estabelecer um mecanismo que permita a identificação precisa da quantidade real de terras sob posse estrangeira e sua localização. Dessa maneira, o Brasil estaria melhor posicionado para adotar medidas adequadas, seja para restringir ou facilitar o investimento direto internacional no setor do Agronegócio.

A análise revelou a escassez e a ausência de estudos que abordam de maneira concreta a ineficácia do controle estatal na aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. Este controle, a cargo do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), apresenta lacunas significativas, motivando assim a presente pesquisa. Esta tem como propósito evidenciar de

maneira efetiva as deficiências na atuação do poder público para controlar a aquisição de propriedades por parte de estrangeiros.

A divulgação midiática no Brasil propaga a ideia de que nações estrangeiras estão avançando de forma expressiva sobre o território nacional, sugerindo que poderiam deter uma considerável parcela do solo brasileiro. No contexto específico desta pesquisa, voltada para a questão de imóveis rurais, é imperativo, antes de aceitar integralmente a narrativa da mídia, investigar meticulosamente a porcentagem de terras brasileiras que efetivamente estão sob o domínio estrangeiro e aquelas sob controle dos brasileiros (Bijos; Medeiros, 2021).

A presente pesquisa irá abordar alguns dados, e para tanto é importante trazer fontes confiáveis de pesquisa. No Brasil, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) surge como uma fonte de informações até então precisas relativas à propriedade rural no país. Esse sistema disponibiliza dados organizados por municípios, proporcionando uma visão individualizada, além de oferecer uma versão mais abrangente segregada por Estados. Essa abordagem permite uma análise detalhada e estruturada das características do território rural brasileiro.

Consoante à pesquisa conduzida pela autora Bijos e pelo autor Medeiros no ano de 2021, constatou-se que no Estado do Mato Grosso, 50,11% das áreas cadastradas são de propriedade de brasileiros. Adicionalmente, para 49,41% dessas áreas, não há informações quanto à nacionalidade, encontrando-se em branco, enquanto 0,48% estão registradas em nome de estrangeiros.

Os dados apresentados corroboram a constatação de que o controle exercido pelo Brasil na aquisição de terras por estrangeiros revela-se totalmente ineficiente. A ausência de informações precisas por parte do governo acerca das propriedades configura uma situação preocupante para a nação, indicando uma lacuna significativa na gestão e monitoramento dessas transações.

Observando os dados aparentes apresentados na pesquisa de Medeiros e Bijos, vislumbra-se que a ineficácia na regulação e controle é notória, uma vez que quase metade dos dados apresentados, referentes à ausência de identificação da nacionalidade dos proprietários, revela um controle estatal consideravelmente ineficiente.

Assim, a metodologia utilizada na presente dissertação segue a abordagem comparativa. Em que, para atingir os objetivos delineados e explorar a hipótese formulada, serão utilizadas fontes primárias e secundárias de pesquisa, entre estas destacam-se a revisão bibliográfica de dissertações de mestrado, análise de doutrinas pertinentes ao tema, consulta a instruções

normativas do INCRA, investigação de leis federais e estaduais vigentes, consultas a atos normativos estaduais, consultas a pareceres elaborados pela AGU, exame de projetos de leis em curso no Congresso Nacional, a análise de possíveis precedentes judiciais relativos à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, revisão de doutrinas americanas e legislações dos Estados Unidos.

Com o fito de enriquecer a presente pesquisa e ainda apresentar uma solução ao problema de pesquisa, foi utilizado o método comparativo para examinar a viabilidade do transplante jurídico do órgão de controle americano para o Brasil. Graças a este método escolhido, foi possível comparar os dois sistemas de controles, e ainda seus sistemas federativos, tanto o brasileiro e o americano, destacando as suas principais diferenças e a suas mínimas semelhanças. Através da identificação de marcos legislativos, doutrinas e práticas judiciais em diversas jurisdições, foi possível avaliar a adaptabilidade e eficácia do órgão no novo contexto jurídico. Sendo assim, a pesquisa pretende proporcionar uma compreensão detalhada das condições para a implementação do transplante jurídico, além de evidenciar a sua viabilidade e seu sucesso.

Nesta dissertação, utiliza-se como referencial teórico, a teoria do transplante jurídico de Alan Watson. Tal teoria é fundamental para compreender a dinâmica e a viabilidade do transplante de instituições jurídicas entre diferentes sistemas legais. A abordagem de Watson permite uma análise aprofundada sobre a transferência e adaptação de conceitos jurídicos, proporcionando uma base sólida para avaliar as condições sob as quais o transplante pode ser bem-sucedido, bem como os desafios que podem surgir durante o processo de implementação.

Importante dizer que Alan Watson (1974) argumenta que o empréstimo legal pode ser realizado entre sistemas jurídicos significativamente diferentes, mesmo quando o sistema doador é mais avançado em termos de desenvolvimento e complexidade política. Ele enfatiza que os proponentes do transplante jurídico devem identificar ideias nos sistemas jurídicos estrangeiros, que possam ser incorporadas no país de interesse, como foi feito no presente estudo ao examinar o modelo de controle dos EUA.

No quarto capítulo da presente dissertação é utilizado o direito comparado como método de pesquisa, e auxiliando nessa modalidade é empregado o uso das obras de Pierre Legrand (1997), Alan Watson (1974), Gunther Frankenberg (2021) sendo elas essenciais para obter uma investigação mais aprofundada do direito comparado e do direito americano. É realizada uma análise minuciosa da legislação americana, abrangendo todos os fenômenos relacionados à

aquisição de terras por estrangeiros. Dessa forma, aplicar-se-á o direito comparado ao caso em questão, proporcionando uma compreensão mais abrangente e contextualizada.

A dissertação apresenta clara aderência à primeira linha de pesquisa do Programa de Mestrado Profissional em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da Universidade de Rio Verde, denominada Direito do Agronegócio e Regulação, uma vez que ao longo do desenvolvimento da pesquisa, tornou-se evidente a insuficiência dos dados disponíveis para refletir com precisão a realidade fática, destacando a necessidade premente de criar o produto defendido nesta dissertação, ou seja, a instituição de um órgão específico para o controle efetivo por parte do Estado brasileiro.

A conclusão do estudo indica que a adoção de um controle efetivo é imperativa para mitigar a prática de *land grabbing* no contexto das terras brasileiras. Recomenda-se o transplante do órgão de fiscalização americano conhecido por FSA para o Brasil, adaptando-o a realidade local, e essa sugestão se baseia na premissa de que tal medida é crucial, mesmo antes da promulgação de uma nova legislação, a fim de evitar a perda da soberania nacional e segurança alimentar do Brasil, e mais, para que seja possível dizer qual o percentual de terras está em poder dos estrangeiros no Brasil.

2 A FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA E DA SOBERANIA NO BRASIL

Antes de adentrar no problema de pesquisa em específico, é necessário fazer uma bela caminhada até chegar nesse ponto de compreender a existência da problemática. Para isso, inicia-se este capítulo abordando os conceitos básicos do direito de propriedade, as suas perspectivas para o Direito Romano, e a sua ascensão até chegar ao conceito constitucional conhecido na atualidade no Brasil.

Após isso, é necessário prosseguir com a caminhada e abordar como se deu a formação da estrutura fundiária brasileira, ou seja, entender como surgiu a propriedade fundiária no país, contando de forma singela o descobrimento do país, a formação das capitânicas hereditárias, implantação do regime das sesmarias, até a efetiva criação da Lei de Terras², normativo esse ainda em vigor nos dias atuais.

Continuando a caminhada singela, serão analisados os conceitos básicos da Soberania Nacional, verificando que ela possui um conceito bem amplo, com diversas perspectivas e interpretações. Este estudo priorizou, portanto, a compreensão aprofundada de seu real significado, ao contrário de focar apenas em definições formais desse instituto, estudando a sua noção através das diferentes épocas históricas, observando que ela ainda existe, e que possui sérias marcas até os tempos atuais.

Será abordado também o que os americanos Gerard e Charlotte escreveram em 1998 a respeito de alguns eventos que ocorreram na Amazônia durante um período frequentemente associado ao neocolonialismo na América do Sul, e esses eventos foram propulsores para a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito em 1967 e a criação da lei restritiva de aquisição de terras por estrangeiros no país. Isso será explicado com maior profundidade, pois é o ponto de partida para a defesa da presente dissertação, vez que aqui se quer guarnecer a soberania nacional do Brasil.

Em resposta aos eventos da Amazônia e a grande pressão popular, será abordada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)³, que ocorreu no ano de 1967. Ela tinha como intuito

² Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império (Brasil, 1850).

³ Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

principal preservar a segurança nacional e a soberania, uma vez que a aquisição de terras por estrangeiros representava uma ameaça a esses princípios.

Caminhando mais adiante, e em decorrência da pressão exercida pela CPI, verá que houve a criação da Lei restritiva número 5709/71, a essência jurídica subjacente a essa legislação visou a defesa da soberania nacional sobre o território brasileiro, com o objetivo de exercer controle sobre o uso, destinação, ocupação e apropriação de áreas rurais por não nacionais, particularmente para fins agrários. A referida norma mantém-se em vigor até a data presente e será objeto de uma análise detalhada neste capítulo da presente dissertação para uma melhor compreensão do problema de pesquisa ora apresentado.

2.1 CONCEITO DE PROPRIEDADE PRIVADA

Até mesmo nos dias atuais, os grandes pesquisadores têm dificuldade em conceituar o direito de propriedade. Esse problema advém do direito que está em pleno vigor em diferentes países, e é realmente desafiador resumir em uma só definição os diversos poderes conferidos ao proprietário da coisa.

No contexto do direito romano, essa complexidade é ampliada devido às transformações que ocorreram na estrutura desse sistema ao longo de mais de mil anos de evolução. Para compreender a extensão dessas mudanças, é suficiente observar que, em períodos relativamente próximos, o conteúdo do direito de propriedade se contrai ou se expande em resposta, não apenas ao regime político, mas também às demandas econômicas e sociais vigentes (Alves, 2018).

Desde os primórdios das civilizações, já acontecia o fracionamento das terras, determinando quais pedaços pertenceriam dentro dos grupos familiares a cada membro, ainda que de forma inexata, nesse toar estas eram umas das primeiras ideias de “propriedade familiar”, que apenas a partir do século VI a.C. se consolidou no mundo (Gassen, 2002, p. 172).

A priori é possível afirmar que o Direito Romano não detinha uma definição exata do que seria a propriedade, possuía apenas conceitos preparados por romanistas de que a propriedade seria um direito absoluto, ilimitado, inacabável, indeterminado, não sendo estas, as exatas orientações do Direito Romano, que com o caminhar dos tempos foi tomando uma melhor forma (Lima, 2006).

Ao longo da história, de acordo com Miquel (1992), cada período foi capaz de extrair das fontes do direito romano o conceito de propriedade que melhor se adequasse às necessidades e às concepções econômico-sociais daquele período. A partir de fragmentos e passagens isoladas das fontes romanas, cada Era desenvolveu suas próprias definições de propriedade, revestindo-as com a autoridade do Direito Romano.

Nesse sentido, é necessário compreender, conforme os primeiros conceitos dos romanistas, que o proprietário da coisa possuía direitos ilimitados sobre ela, podendo inclusive, a destruir, consumir, arruinar, realizando assim sobre ela qualquer que fosse a sua vontade (Lima, 2006).

Miquel (1992, p. 167) dizia ser comum que o proprietário da coisa tinha o “direito de usar e abusar da coisa até onde o permita a razão do direito”, citação essa que evidencia os poderes ilimitados do proprietário da coisa, podendo ele exercer sob a coisa qualquer vontade que queira, respeitando apenas o que é proibido por lei.

Observa-se, que o proprietário pode usar e até mesmo abusar da coisa, mesmo que ele venha a dilapidar, perder, ou consumir a coisa, não estará abusando do próprio bem, mas sim o consumindo, sendo ele isento de qualquer responsabilidade por ser considerado até então possuidor de boa-fé (Betti, 1998).

Pelo que se vê a propriedade era vista, para o Direito Romano, como um direito com domínio amplo sobre a coisa, e desde a sua inicial concepção sofreu profundas modificações, ao ponto que, já no final dessa época, o tempo mostrou que algumas limitações deveriam sim existir, tais como: motivos de ordem pública, privada e ética. À título de exemplo: dentro de seu território, de sua propriedade, pode o seu titular fazer dela o que bem entender, desde que não moleste o direito do seu vizinho, ou prejudique direitos de terceiros (Lima, 2006).

Observa-se que os romanos não definiram de forma precisa o direito de propriedade. Apenas com o início da Idade Média, e que realmente começaram a surgir alguns textos que de certa forma tentavam delimitar o direito de propriedade, a título de exemplificação em um escrito de Constantino (C. IV, 35, 21), este estabeleceu o proprietário como um “regente e árbitro de sua coisa”, já o do Digesto (V, 3, 25, 11) determinava que a ele era conferido o “direito de usar e de abusar da sua coisa”, e ainda há escritos do Digesto (I, 5, pr.) em que era delimitado a liberdade do proprietário, o qual teria a “faculdade natural de se fazer o que se quiser sobre a coisa, exceto aquilo que é vedado pela força ou pelo direito” (Alves, 2018, p. 329).

O conceito de propriedade privada, já na época medieval, que compreende o tempo desde a conquista do império romano até a queda de Constantinopla (de 476 a 1453 d.C.), foi totalmente modificado, tendo em vista o marcante desenvolvimento do feudalismo, fato este que resultou na alteração do conceito e o próprio exercício do direito de propriedade, em relação aos padrões romanos acima descritos (Lima, 2006).

De fato, neste período houve a divisão do domínio, o que anteriormente era um domínio amplo sobre a coisa, passando assim a ser bipartido, sendo ele dividido em domínio direto e domínio útil. Ao passo que o primeiro era exercido pelo proprietário, outras vezes pelo próprio Rei, eles eram tidos como senhores feudais. Os senhores feudais, proprietários do bem, poderiam assim, confiar parte de sua propriedade ao Vassalo, para que ele pudesse produzir, cultivar no imóvel, mas é claro em troca de armas, alimentos, dinheiro, taxas, e ou homens; nesse sentido o Vassalo detinha o domínio útil sobre a coisa (Lima, 2006).

Com o plantio direto na coisa e com a criação de animais, o Vassalo usufruía da coisa em troca de pagamento ao senhor feudal, podendo esse pagamento ser de forma pecuniária, com a entrega de alimentos, inclusive com a prestação de serviços militares pelos vassalos em favor dos senhores Feudais. O vassalo não agia como um usufrutuário, até porque nessa época ainda não existia esse instituto jurídico, mas, para ficar mais claro ao leitor, esse instituto é muito semelhante a enfiteuse, direito real consagrado no Código Civil Brasileiro de 1916 nos artigos 678 e 679, em que era permitido ao adquirente ter o domínio útil da coisa em troca de uma pensão, ou foro anual em favor do senhorio (Lima, 2006).

Na Idade Média, além da aquisição de propriedade por meio do feudo, outras formas jurídicas eram possíveis para adquirir propriedade. Os vassalos tinham a capacidade de dispor de outras terras, além daquelas concedidas pelo senhor feudal. Los Mozos (1993) menciona diversas formas de propriedade relacionadas com a condição dos titulares ou com certas concessões especiais, tais como propriedades eclesiásticas, propriedades municipais, propriedades universitárias e propriedade alodial. Essas diferentes categorias de propriedade representavam variedades de direitos de propriedade durante a Idade Média, cada uma associada a diferentes condições e prerrogativas concedidas aos titulares

Após a queda de Constantinopla em 1453, se deu o início da Idade Moderna, uma nova época de evolução conceitual da propriedade privada, fato é que não se sabe ao certo quando ela se findou, há quem diz que se estendeu até a Revolução Francesa 1789, e há quem diz que teve seu término com a revolução industrial do século XIX (Amaral, 1998).

É possível encontrá-la na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, de autoria da Assembleia Nacional Constituinte Francesa, em seu artigo 17º, acrescentando a necessidade pública ao conceito, sendo ela, portanto, uma forma de direito inviolável, sagrado, em que ninguém poderá ser privado a não ser em prol da necessidade pública, em que é claro, deverá acontecer com prévia indenização.⁴

Antes, quando ainda existia o feudalismo, a propriedade rural não poderia ser comercializada de forma livre, ou seja, não era possível dispor da coisa, fato é que a burguesia não estava feliz com isso, e conforme o Código Civil Francês, de 1804, a propriedade passou a ter uma certa autonomia perante o direito, se consolidando como um verdadeiro tipo jurídico. Nesse cenário, a propriedade fora vista como um direito sobre a coisa, em que ela estaria subordinada ao uso absoluto e exclusivo do proprietário (Lima, 2006).

Nesse teor, de acordo com Lima (2006), conforme expressamente disposto no artigo 544 do Código Civil Francês, poderia o proprietário de forma totalmente livre: usar, fruir da coisa, podendo inclusive dela dispor de maneira mais absoluta possível, praticando sobre ela todos os atos jurídicos que a coisa pudesse suportar, desde que não sejam esses atos contrários e proibidos por lei.

Avançando na história, a época contemporânea tem sua origem após o término da Revolução Francesa e perdura até os dias atuais. Nesse período, observa-se uma evolução no conceito do Direito de Propriedade, que passa a incorporar a função social como parte fundamental do seu instituto. Isso marca o fim da característica ilimitada e absoluta da propriedade, conforme pré-estabelecida no direito romano. Nesse sentido, a propriedade privada passou a estar intrinsecamente vinculada ao cumprimento da devida função social da coisa, resultando em uma redefinição precisa de seu conceito e impactando de forma direta a vida dos seres humanos (Lima, 2006).

O direito de propriedade também foi uma das preocupações tratadas na Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, em seu art. 21,⁵ estabelecendo que todas as pessoas poderão usufruir, gozar de todos seus bens,

⁴ 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 indenização. - DECLARAÇÃO dos direitos do homem e do cidadão de 1789. Assinada em Versalhes, França. Assembleia Nacional Constituinte Francesa, 1789.

⁵ Artigo 21. Direito à propriedade privada: 1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social. 2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma

não sendo privadas deste direito, exceto em casos de interesse público social, em que por óbvio haverá a devida indenização.

Após essa pincelada de toda a evolução conceitual do direito de propriedade, passará a ser analisado no próximo tópico, a conceituação desse direito dentro do território nacional, abordando assim, as suas principais perspectivas do Código Civil de 1916, da Constituição Federal de 1988, e o novo Código Civil de 2002.

2.1.1 Abordagem Conceitual da Propriedade no Brasil

Conforme visto no tópico anterior, desde o início do período contemporâneo, em todo o mundo, houve uma preocupação especial para com a exigência de a propriedade cumprir com a sua respectiva função social, e no Brasil, isso não foi e não é diferente, tanto é verdade que a própria Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXIII, assegura o direito de propriedade a todos, bem como exige que seja atendida a sua função social (Brasil, 1988).

Diga-se de passagem, que em outubro de 1988, a Constituição Brasileira principiou e criou imensas transformações na propriedade, tratando-se de uma abrangente reforma de cunho econômico e social, claramente caracterizada por uma tendência intervencionista e solidarista (Tepedino, 2004).

Essa característica intrínseca da propriedade, já que ela está instalada em sua parte estrutural, não se trata apenas de uma mera expressão, para uma melhor compreensão de seu sentido é necessário partir de uma análise etimológica, iniciando pela palavra função, e depois analisando a palavra social. Veja: a palavra função advém do latim *functio* e significa execução, realização, já a palavra social, se relaciona ao bem-estar social, a utilidade pública, finalidade e interesses sociais como um todo, bem como o aspecto econômico, e quando elas estão combinadas refletem a ideia do aproveitamento produtivo dos bens, sugerindo um bem-estar econômico compartilhado (Lima, 2006).

O significado da função social, que se encontra na atual Constituição da República Federativa do Brasil, advém da norma constitucional de 1946, a qual foi a primeira norma a se preocupar com a função social da propriedade privada, característica essa que de certa forma

estabelecidos pela lei. 3. Tanto a usura como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem devem ser reprimidas pela lei.

foi uma cópia da legislação europeia, que marcou os primeiros passos em direção à socialização do direito civil (Tepedino, 2004).

Além da qualidade social, está também atrelada à função social a característica socioeconômica da propriedade, já que um dos requisitos para atingir a economia precisa se fazer presente, caso contrário não há possibilidade de alcançar a plenitude da função social da propriedade privada (Lima, 2006).

A junção dessas características provavelmente inspirou a formulação do artigo 185, inciso II da Constituição Federal Brasileira de 1988, o qual disciplina que são imunes de desapropriação para fins de reforma agrária, os bens produtivos, atribuindo ainda pelo seu parágrafo único que a própria lei terá que assegurar cuidado especial à propriedade produtiva e estabelecerá regras para o efetivo atendimento dos requisitos relativos à sua função social (Lima, 2006).

É importante mencionar, inclusive, que a função social está disciplinada no artigo 186 da própria Constituição Federal Brasileira de 1988. Esse artigo estabelece que a propriedade cumpre com a sua função social quando atende os seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado da coisa, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e, por fim, a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Brasil, 1988).

Pode-se compreender que, quando há a exploração econômica de um bem, isso demonstra seu uso racional, tornando-se um elemento central para o qual convergem outros valores indicados na constituição. Essa exploração econômica representa um modo de aproveitamento que sintetiza e dá expressão prática aos diversos princípios e valores estabelecidos na legislação (Chalhub, 2000).

Abordar em profundidade a função social da propriedade requereria um capítulo substancial desta dissertação, pois além de ser uma característica intrínseca, uma base estrutural da propriedade, é também vista como princípio de ordem econômica, de política urbana, de política agrária e fundiária, ocorre que este não é o foco da pesquisa, a ideia é pincelar os conceitos básicos para nortear o leitor na direção da compreensão dos preceitos basilares da propriedade, caminhando para a concepção da aquisição de terras por estrangeiros, já que é o tópico central deste estudo.

O primeiro Código Civil Brasileiro foi editado em 1916, sendo ele um marco jurídico histórico, abrangendo vários aspectos do direito privado, ou seja, ele não deixou de conceituar

o direito de propriedade, elencando os direitos que a lei assegura ao proprietário, como se vê no artigo 524 Código Civil de 1916.⁶ E ainda, em seu artigo 527,⁷ estabelece uma presunção legal em relação ao domínio de um bem, afirmando que ele será exclusivo e ilimitado até que se prove contrário (Lima, 2006).

Pelo que se vê, o dispositivo do antigo código civil, além de não delimitar o direito de propriedade, limitou-se apenas em determinar quais eram os poderes inerentes ao proprietário. Apesar de não conceituar o direito de propriedade, as expressões usadas no artigo 524 representam, de certa forma, um núcleo interno econômico e jurídico, formando assim um mero aspecto estrutural do direito de propriedade, sem determinar qual seria a sua função (Tepedino, 2004).

Embora tenha se demorado cerca de quase um século, mais especificamente 86 anos, de um Código para o outro, o Código Civil de 2002 também tomou um caminho semelhante, no que se refere aos pontos acima indicados, conforme pode-se vislumbrar nos artigos 1228 e 1231 do Código Civil de 2002,⁸ os parágrafos do artigo 1228 vieram, exatamente, para tornar ainda mais palpável as obrigações do sujeito proprietário da coisa (Lima, 2006).

O dispositivo 1228 do Código Civil de 2002, estabeleceu uma conexão entre o exercício do direito de propriedade e suas finalidades econômicas e sociais. Este artigo foi concebido com o propósito de assegurar a proteção constitucional da função social da propriedade, demandando uma interpretação que vá além da mera aceitação de possíveis e contingentes

⁶ Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua (CC de 1916).

⁷ Art. 527. O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário (CC de 1916).

⁸ Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º - São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º - O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º - O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º - No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário (CC 2002).

restrições legais sobre o domínio, e que efetivamente atribua um conteúdo jurídico ao aspecto funcional das relações de propriedade (Tepedino, 2004).

Compreender, portanto, a exata definição da “propriedade privada” não é fácil, pois envolve uma extensa análise jurídica, há a pormenorização ainda de todo o seu contexto histórico, sua evolução política e social, e a sua importância para a sociedade. Ela também é vista como um direito, que pode ser restrito, regulamentado, desvalorizado, ou reservado para poucos em determinadas circunstâncias, e ainda, ela é cobiçada por todos, já que à medida que ela é obtida, outorgará dignidade e liberdade ao ser humano beneficiário.

Pelo que se vê, constitui, portanto, uma da espécie de direito real, consagrado na carta magna e no próprio Código Civil Brasileiro, que irá outorgar ao seu beneficiário a capacidade de usar, dispor, gozar, reaver e reivindicar, ou seja, é a capacidade de um indivíduo exercer controle sobre um bem, sendo assim considerada domínio (Lacerda; Merida, 2023).

Portanto “propriedade”, em seu teor constitucional, não está ligada somente aos bens rurais, estando também vinculada ao direito patrimonial, a qualquer bem, que o indivíduo possa adquirir e investir nela o seu esforço físico, como por exemplo o cultivo, além de extrair dela todos seus proveitos, ou seja, atingir a sua função social. De acordo com o Direito Constitucional, bem conforme a Constituição de 1988, a conceituação de propriedade corresponde a patrimônio, sendo um direito pessoal, e para o Direito Civil, ela é um direito real, diferindo assim dos direitos pessoais (Lacerda; Merida, 2023).

Voltando ao foco da presente pesquisa, tem-se que falar em propriedade rural e a sua aquisição por estrangeiros, primeiramente, a propriedade rural, que está devidamente definida no Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/69, explicando seu real significado, disciplinando assim, o que seria um imóvel rural, sendo ele um “prédio rústico”, de área ininterrupta, não importando onde esteja situado, cujo propósito final é a exploração da atividade agrícola, pecuária, agroindustrial e/ou qualquer outra atividade que contribua para cumprir a função social da propriedade rural, seja por entidades governamentais ou privadas (Brasil, 1969).

Portanto, um “prédio rústico”, é uma vasta área situada no campo e/ou na cidade, cujo propósito principal é a produção agrícola, que pode incluir o cultivo de grãos, a extração de minérios, criação de quaisquer tipos de animais, com a visão final, portanto, de dar uma finalidade produtiva para a propriedade rural (Lacerda; Merida, 2023).

Já no que concerne à aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, tem-se que a própria Constituição Federal Brasileira, no artigo 5º, estabelece princípios de igualdade e direitos

fundamentais para todos, sejam brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, dispendo ainda que são invioláveis os direitos à propriedade, à liberdade, à vida, à igualdade e à segurança.

Contudo esses princípios não são absolutos, já que na própria Constituição existem diversos artigos que ditam regras restritivas aos direitos dos estrangeiros residentes no Brasil. Um exemplo disso é o próprio artigo 190 da Constituição, que impõe restrições à aquisição de terras rurais por estrangeiros, com o objetivo de proteger a soberania nacional e os interesses estratégicos do país, ditando a necessidade de criação de Lei Federal específica para limitar e controlar essa situação (Lacerda; Merida, 2023).

Tem-se que, após a compreensão dos conceitos básicos da propriedade, da sua função social, em específico da propriedade rural e a necessidade de regulação própria da aquisição de terras por estrangeiros, é necessário também compreender os conceitos históricos do descobrimento do Brasil, vez que foi através do seu descobrimento que houve a formação e estruturação da propriedade rural brasileira.

2.2 A COLONIZAÇÃO E A FORMAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO BRASIL

Após compreender os conceitos básicos da propriedade, inclusive a sua conceituação perante o direito brasileiro, e como esse direito surgiu, é necessário discorrer sobre todo o descobrimento do Brasil, sobre o ímpeto da origem da propriedade rural brasileira, e isso poderia requisitar um estudo bem aprofundado da história brasileira, do direito português, além de discutir o aspecto formal da formação das capitâneas hereditárias, das sesmarias, do início da escravidão e seu declínio até chegar aos dias atuais, assim sendo, procurou-se dispor dessa temática de forma sucinta, a fim de chegar à problemática trazida na presente dissertação.

No século XV, as nações europeias, com o intuito de expandir o comércio e a sua economia, descobriram e tiveram a oportunidade de criar vastos e imensos impérios coloniais, colonizando assim, a África, a Ásia e as Américas, não houve, no entanto, o deslocamento de população por pressão demográfica, mas única e exclusivamente esses impérios coloniais foram criados para servir aos interesses comerciais da Europa (Furtado, 2000).

A ideia principal dos europeus era de se dedicarem, desde o princípio, à mineração dos metais preciosos, visto que esses tinham um grande valor econômico agregado, mas a colonização no início fora se especializando na produção de produtos agrícolas, tais como: o

açúcar, e no Brasil a extração do pau Brasil, produtos estes que tinham uma grande procura pelo mercado europeu, e que de fato alavancou a renda da população europeia, e a partir de então havia muita matéria-prima para ser comercializada nessa fase de desenvolvimento das colônias (Novais, 1977).

Mirando especificamente o descobrimento do Brasil, de certa sorte os portugueses estavam navegando à procura de novas rotas para as Índias, e acabaram por descobrir novos territórios habitáveis. Com os ideais de apossamento daquelas grandes e vastas áreas, Portugal procurou o papa, que na época detinha a soberania sobre todo o mundo, em Roma, com o fim de solicitar autorização para legitimar os territórios ora descobertos como seus.

Ocorre que em outra expedição, conforme narra Devisate (2017), Cristóvão Colombo também fez descobrimentos, e também solicitou ao Papa da época a edição de Bulas para legitimar aquelas áreas como Espanholas, tendo em vista esse impasse de localização exata, era necessária a criação de uma divisão de terras, a saber quais pertenceriam ao governo português e quais pertenceriam ao governo espanhol.

O início da divisão das terras no Brasil, portanto, volta-se a Portugal, e se deu em 07 de junho de 1494, quando da efetiva assinatura pelo rei português e espanhol do Tratado de Tordesilhas na Espanha. Este que serviu como linha de demarcação das terras portuguesas e espanholas, acabando assim com o impasse de indivisão, sendo, portanto, todas as terras brasileiras de propriedade do governo português, por direito de “achamento”, “invasão” ou “conquista” (Devisate, 2017, p. 101).

Nesse cenário, tendo em vista a colonização pelo Governo Português, o Brasil fora dividido em capitanias hereditárias e dentro delas havia lotes que eram distribuídos aos senhores para cultivarem as terras em troca de pagamento de impostos em favor da Coroa Portuguesa; esse sistema não possuía na época controle efetivo e ainda deu origem às propriedades privadas rurais brasileiras (Oliveira; Stoeberl, 2014).

Já que o Brasil se tornou uma colônia portuguesa, ele estaria então submisso em obedecer à sua própria legislação, esta que, para o regime de terras, previa o sistema das “Sesmarias”, como uma forma específica de correção do uso da terra, de fixar o ser humano no campo e estimular a produção agrícola (Marques, 2007).

Na legislação portuguesa, bem como no próprio termo da sesmaria, previa uma cláusula resolutiva em que as terras doadas poderiam ser retomadas e destinada a outras pessoas, se os beneficiários anteriores não cumprissem as suas obrigações, e quais seriam: colonizar a terra,

morar no imóvel, ter nele uma cultura permanente (produzir), demarcar a sua área, e ainda, pagar os impostos exigidos a coroa portuguesa. Se o beneficiário da terra, aqui chamado na época por sesmeiro, não cumprisse com essas obrigações, perderia o imóvel, que seria assim distribuído a outros pela coroa portuguesa (Marques, 2007).

O beneficiário das terras não podia vender a sesmaria pelo fato de ele não ser o efetivo dono da coisa, mas detinha aparência de proprietário, pois era possuidor, exercendo a função do uso e fruição do imóvel rural. Se o sesmeiro fosse “proprietário” da coisa não teria que devolver, visto que em verdade era apenas usufrutuário da terra, vez que poderia usufruir da coisa como se fosse sua, porém não poderia dispor dela. Apenas após um longo prazo de cumprimento das obrigações dos sesmeiros, é que a sua posse poderia assim se legitimar propriedade privada, fato que aconteceu quando da promulgação da lei de terras em 1850 (Devisate, 2017).

Nesse época, quando da distribuição de terras, também era necessário trabalhar na terra, até porque o europeu não tinha interesse de “trabalhar” efetivamente na terra, mas sim, de exercer a função de dirigente, dono do imóvel, então precisaria de trabalhadores rurais, estes não poderiam ser livres, pois se assim os fossem, ocupariam o território e desenvolveriam nele a agricultura de subsistência, fato este que não era o reflexo da necessidade portuguesa, a qual queria desenvolver a agricultura em grande escala, surgiram assim os trabalhos informais, os quais eram exercidos pelos africanos, os indígenas, dentre outros, que trabalhavam no imóvel sob o regime de escravidão (Jordão, 2012).

Conforme visto acima, o Brasil produziu em larga escala a cana-de-açúcar e tinha também a grande extração de pau brasil, foram eles os responsáveis pela manutenção da presença portuguesa na América. Entretanto, isso tudo só fora possível graças ao uso do trabalho escravo no Brasil, que só se intensificou com o passar dos tempos (Furtado, 2000).

A economia da colônia brasileira fora rentável, pois além de existir a matéria-prima, existia na época braços cativos para realizar o cultivo da terra, os lucros se justificavam exatamente pela ocupação do território e pela utilização de mão-de-obra escrava. Nessa época, o escravo era muito mais valioso que a própria terra, pois esta era doada pela coroa a título gratuito, bem como a sua ocupação era muito fácil devido ao vasto território, e aquele tinha um grande valor de comercialização, além de servir como garantia hipotecária de operações de crédito (Jordão, 2012).

Em 1548, fora criado um governo geral, e nomeado assim um governador, que fora o Sr. Tomé de Souza, ele, em seu mandato, editou um regimento dos provedores da Fazenda Del Rei Nosso Senhor, bem como criou as Provedorias da Coroa, em que tinham a finalidade de registrar, e assim, dar validade jurídica às sesmarias, nota-se, que nascia ali o Registro Imobiliário (Oliveira; Stoeberl, 2014).

No ano de 1808, depois da vinda da família real portuguesa para o Brasil, foi permitida a concessão das sesmarias em favor dos estrangeiros residentes no Brasil, uma vez que era necessário o aumento da lavoura e da própria população da colônia portuguesa, conforme o Decreto de 25 de novembro de 1808, que seria de certa forma o primeiro pontapé na questão fundiária de aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, foco da presente dissertação (Jordão, 2012).

Mais tarde, no ano de 1822, ano da Independência do Brasil, o regime sistêmico das sesmarias chegou ao fim; ocorre que naquela época ele já estava bem enfraquecido, devido a existência de imensas exigências da Coroa Portuguesa, os próprios beneficiários abandonavam as suas áreas de concessão para invadir novas áreas desocupadas, já que naquelas não tinham que obedecer às regras impostas pela Coroa Portuguesa, e ainda poderiam livremente dispor da terra. Esse período da história ficou sem regulamentação, até a edição e promulgação da lei de terras (1850), portanto, nessa época não houve a presença do Estado perante à apropriação de terras no Brasil (Oliveira; Stoeberl, 2014).

Destarte, após o fim da sistematização das sesmarias, regime este que trouxe mais malefícios que benefícios, a questão fundiária brasileira ficou sem nenhuma regulamentação, por um longo período – de 1822 a 1850, totalizando 28 anos, e essa lacuna, com o passar do tempo, ocasionou uma grande preocupação no Governo da época, o qual pretendia disciplinar e regular esse problema fundiário (Marques, 2017).

Neste cenário, em 1843, Joaquim José Rodrigues Torres, Visconde de Itaboraí, apresentou um projeto que em 1850 se tornou a Lei nº 601 – a chamada Lei de Terras, lei esta que fora vista como uma das mais perfeitas normas que o Brasil até então teve, José da Costa a chamou de formoso código de terras, e ela foi um grande marco histórico para o direito Agrário Brasileiro (Porto, 1965).

Explica-se que a lei de terras de 1850 veio para retirar o Brasil de um mundo antiquado e escravista, para guiá-lo ao mundo moderno e assalariado, fato é que a edição da lei de Eusébio de Queiroz foi fundamental para começar a existir o trabalho livre e deixar o trabalho escravo,

e o código comercial para regular as operações comerciais do país, circulações de mercadorias, fazendo com que o Estado arrecadasse fundos, podendo assim investir em infraestrutura, tais como: construção das primeiras linhas telegráficas, estradas de ferro (Schwarcz, 2015).

Fato interessante é, que além da promulgação da lei de terras, esta vigente até os dias atuais, nesse mesmo ano também foram promulgados o Primeiro Código Comercial do Brasil ou Lei nº 556 de 25 de junho de 1850, e a Lei Eusébio de Queiroz ou Lei nº 581 de 04 de setembro de 1850, lei esta que aboliu o tráfico internacional de escravos, sendo ela o pontapé dado até a efetiva abolição da escravidão no Brasil, que só se deu pela lei nº 3.353, em 13 de maio de 1888 (Brasil, 1850).

A lei de terras teve a inspiração para o povoamento e a colonização, abrindo margem não só para os latifúndios, como também para a pequena propriedade rural, reforçando os títulos advindos das sesmarias, explicando algumas posses precárias, aquelas que até então eram vistas como mera detenção, disciplinando assim os primeiros termos de “compras e vendas” de terras, as quais poderiam assim ser comercializadas, havendo a possibilidade de mercantilização da propriedade rural (Faoro, 1975).

Com o intuito de disciplinar a respeito do problema fundiário, a lei de terras de nº 601 teve o condão de regular as seguintes situações: 1) Os sesmeiros beneficiados por terras pela coroa que tenham cumprido com todas as suas obrigações legais, por todo o período da sesmaria, seriam assim constituídos com o domínio legal da propriedade privada, figurava-se portanto como “sesmeiro legítimo”; 2) Aquele sesmeiro beneficiado por terras pela coroa que não tenha cumprido com todas as obrigações legais, não adquire o domínio legal, sendo assim um “sesmeiro não legitimado”; 3) terras ocupadas por posseiros, que não tinham qualquer título que assegurava a sua legitimidade como proprietário; 4) terras desocupadas que nem foram até então distribuídas eram tidas por terras devolutas – as quais pertenciam ao governo (Porto, 1965, p. 177).

A lei de terras em seu contexto proibiu o domínio de terras devolutas, exceto os casos de compras e vendas; deu títulos de domínio aos sesmeiros que não tinham as suas sesmarias confirmadas, outorgou títulos de domínio a quaisquer pessoas que tenham cumprido com as obrigações assumidas no termo da lei da época e, por fim, assegurava o domínio de terras devolutas, legitimando na posse quem ali estivesse antes e até à vigência da lei de terras (Marques, 2017).

Como visto acima, a lei 601/1850 trouxe o conceito de terras “devolutas”, como aquelas que pertenciam ao governo português e as quais foram devolvidas à coroa, devido à falta de cumprimento das obrigações estabelecidas pela própria coroa frente às sesmarias, fato é que elas foram “devolvidas” ao governo. Também consideram como terras devolutas aquelas que não foram doadas a título de sesmarias, e estavam “à disposição de ocupação”, e permaneceram sem qualquer forma de titulação, sendo elas portanto, ainda de propriedade do governo (Devisate, 2017).

A chegada de estrangeiros no Brasil, a partir da promulgação da presente norma, se intensificou, tendo em vista a necessidade de mão-de-obra para a produção nas propriedades rurais brasileiras, visto que o tráfico de escravos estava proibido e era necessário continuar com toda a produção agrícola. Os estrangeiros, portanto, deixaram seus lares em buscas de melhores empregos, onde estariam livres, e teriam acesso à propriedade rural (Jordão, 2012).

Portanto, as aquisições de imóveis rurais no Brasil por estrangeiros começaram a ser disciplinadas bem cedo, desde 1808, quando da chegada da família real no Brasil, e ainda no Brasil Império, pela lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, primeira norma que regulou a propriedade privada no Brasil, em seu Artigo 17, onde pode ser encontrada uma regra de aquisição, em que os estrangeiros que adquirirem terras e nelas se estabelecerem ou vierem a exercer no país a sua atividade de produção econômica, serão naturalizados, podendo requerer depois de dois anos de residência no país, no qual ficarão isentos do serviço militar (Brasil, 1850).

A lei de terras também previu o registro das terras, este que se daria nas Paróquias do Brasil, e lá se instalaria um regime precário de registro dos até então títulos existentes e ou, registro das posses ali existentes, para que assim fosse possível a comercialização das terras brasileiras, que a princípio só eram concedidas a títulos de sesmarias e não era possível a sua compra e venda (Devisate, 2017).

O registro paroquial era meramente para obtenção de dados, ou seja, tinha apenas o objetivo de apresentar dados estatísticos a respeito da propriedade rural, e tentar criar uma cadeia desta, não conferindo aos “titulares da posse” qualquer direito que seja, muito menos de propriedade, até porque para registrar a sua área não era exigido do beneficiário tempo mínimo de posse, reconhecendo assim, todas as posses existentes naquela época, gerando uma presunção de posse. Neste sentido o registro do vigário por si só não é título de domínio, é meio de prova apenas de posse (Devisate, 2017).

Após essa breve explanação histórica do surgimento da propriedade rural no Brasil, bem como a sua regulamentação pela criação da lei de terras, passará a ser analisado no próximo tópico os preceitos fundamentais da manutenção da soberania nacional, que foram os propulsores para o início da Comissão Parlamentar de Inquérito de 1967, e para a promulgação da lei 5709/71.

2.3 SOBERANIA NACIONAL

Após compreender os conceitos básicos da propriedade, inclusive a sua conceituação perante o direito brasileiro, como esse direito surgiu, como se deu o descobrimento do Brasil, sobre o ímpeto da origem da propriedade privada brasileira, e ainda depois de demonstrar seu aspecto formal da formação das capitânicas hereditárias, das sesmarias, do início da escravidão, passa a ser analisado, os conceitos da Soberania Nacional, já que desempenharam papel fundamental para marcar o início da Comissão Parlamentar de Inquérito de 1967, e ainda por se tratar do ponto de partida para a defesa da presente dissertação, vez que aqui se quer guarnecer a soberania nacional do Brasil.

A soberania possui um conceito amplo, com diversas perspectivas e interpretações. Neste estudo, prioriza-se, a compreensão aprofundada de seu real significado, ao contrário de focar apenas em definições formais do instituto, estudando a sua noção através das diferentes épocas históricas, observando se ela ainda existe até os tempos atuais.

Antes de partir para a definição do conceito em si da soberania, é importante discernir que ele vem sofrendo diversas transformações devido à globalização e o surgimento de diversos órgãos internacionais e transnacionais com foco em biotecnologia, direitos humanos, meio ambiente, os quais vêm de certa forma enfraquecendo a soberania nacional dada essa nova ordem internacional (Oliveira; Stoeberl, 2014).

Ao longo dos séculos XVI, até ao final do século XX, as noções de Estado e soberania mantiveram uma relação estreita, sendo praticamente indissociáveis uma da outra. Surge, a indagação, cuja resposta permanece incerta, uma vez que não é possível prever o futuro: mas será que seria possível conceber a existência de um Estado no futuro desvinculado da soberania? (Mello, 1999).

Primeiramente, é importante dizer que não há Estado sem soberania, sendo ela um poder independente, sem limitações, um direito de poder atribuído a uma coletividade, sendo

intrinsecamente ligada ao exercício do poder em favor da nação. Neste sentido, é inviável afastar a soberania do conceito de poder, uma vez que esta última é exercida em prol da coletividade nacional (Pessoa, 1971).

Como conceituação geral, a Soberania é um poder supremo de um Estado, o que significa que não pode ser compartilhado ou dividido com outras entidades ou governos. Portanto, a soberania não admite gradação ou limitações significativas. Ela representa a autoridade suprema de um Estado sobre seu território e população (Devisate, 2017).

A concepção de soberania tem historicamente sido associada à qualidade do poder. Nesse sentido, um Estado Soberano é aquele que não está sujeito à dependência de outro Estado. Em outras palavras, pode-se afirmar que se trata de um Estado politicamente independente. No âmbito do Direito Internacional Público, a preocupação com a independência não se restringia ao campo político, pois a economia global já havia sido estabelecida durante a era dos Descobrimentos, iniciada pelos europeus (Mello, 1999).

A interdependência econômica entre os Estados sempre foi uma realidade, o que dificultava a afirmação da independência econômica de forma absoluta. No entanto, é inegável que alguns Estados detinham uma soberania econômica superior em relação a outros. Estes eram geralmente os Estados que possuíam economias dominantes, como o pequeno grupo inicial de Estados europeus. Posteriormente, os Estados Unidos e, mais recentemente, o Japão, também se destacaram nesse cenário como potências econômicas internacionais (Mello, 1999).

Essa definição abrangente e precisa da soberania é uma tarefa desafiadora, uma vez que este conceito jurídico é caracterizado por sua indeterminação. Tal conceito parece ter emergido predominantemente na literatura do Direito Administrativo, constituindo indicações de natureza genérica que fornecem informações suficientes para elucidar o que é essencial, enquanto deixam ao intérprete da norma a responsabilidade de preencher as lacunas no momento da aplicação, isto é, quando cabe determinar se o caso singular e concreto em questão corresponde ou não ao modelo abstrato (Mello, 1999).

Ela é um direito pelo qual o Estado é o seu titular, o exercendo de forma interna ou externa. A soberania interna refere-se ao direito de exercer autoridade dentro dos limites do próprio território nacional, equivalendo em termos figurativos, ao poder de governar dentro de casa. No âmbito externo, a soberania é exercida por meio das interações e relações estabelecidas com outros Estados, as quais são mantidas em um nível de igualdade, sem submissões, dependências ou influências de outros poderes estrangeiros (Oliveira; Stoeberl, 2014).

A soberania é uma prerrogativa única, completa e abrangente, que não está sujeita a restrições de qualquer natureza. No entanto, é imperativo que seu exercício seja conduzido de forma a assegurar uma convivência pacífica e harmoniosa com os demais Estados soberanos, especialmente em um contexto marcado pela globalização (Oliveira; Stoeberl, 2014).

Corroborando com essa conceituação, é importante trazer à baila o conceito de Miguel Reale, o qual disciplina que a soberania representa a capacidade inerente de uma nação de se autogerir de maneira independente. e de impor, dentro de seus limites territoriais, a aplicação universal de suas determinações, visando alcançar o bem-estar coletivo (Reale, 1984).

Como consequência de tudo o que foi visto até aqui, como modo de resumo, a soberania seria uma forma de Poder inerente ao Estado, sendo além de ser este modelo propriamente dita um poder, um Dever do Estado a que ela está inserida, vez que ele deverá de certa sorte cumprir com as obrigações por ele assumidas de ordem internacional, demonstrando assim uma dualidade da soberania – em aspecto interno e externo. Para melhor compreensão do conceito de Soberania, é importante dar uma pincelada nas suas grandes variações sofridas através da História.

A investigação aprofundada dos conceitos jurídicos indeterminados justifica-se por duas razões fundamentais: a escassez de estudos dedicados a esse tema no contexto brasileiro e a ausência de autores que tenham caracterizado a soberania dessa maneira específica. É com base nessa premissa que se propõe a examinar a soberania, analisando suas diversas manifestações ao longo da história e buscando compreendê-la à luz do contexto contemporâneo da globalização (Mello, 1999).

Na Grécia antiga, a soberania já era uma característica presente, especialmente nas cidades-estados, cujo objetivo principal era alcançar a autossuficiência, conhecida como autarquia, termo usado na época. Embora a palavra "soberania" ainda não existisse alguns escritores diziam que as cidades-estados eram independentes, fazendo uma leve alusão à soberania. A sua existência poderia ser comprovada através dos institutos que regulavam as relações internacionais naquela época, tais como o envio de representantes diplomáticos, a celebração de tratados em pé de igualdade, a formação de confederações e o recurso à arbitragem para resolver disputas internacionais (Mello, 1999).

Aristóteles abordou a soberania primordialmente no contexto da independência do Estado em relação a outras entidades políticas, sustentando essa independência com base na capacidade do Estado de satisfazer todas as suas necessidades internas sem depender de outros.

Além disso, ele identificou elementos essenciais que viriam a integrar o conceito posteriormente desenvolvido de soberania, introduzindo a noção de um poder supremo intrínseco ao Estado, responsável por impulsionar sua atividade governamental (Paupério, 1958).

Apenas na idade média é que surge a palavra soberania, com as primeiras marcas jurídicas. A etimologia da palavra "soberania" remonta à prática da sagração do rei, na qual este realizava seu juramento, estabelecendo dessa forma, uma limitação ao seu poder em relação aos súditos. A noção de limitação do poder emerge como uma das características fundamentais associadas à soberania. Destaca-se que o ato de jurar assumiu uma posição de destaque nas monarquias germânicas a partir do século VI (Mello, 1999).

A verdadeira soberania do Estado emergiu somente quando o governo deteve um poder supremo, fenômeno que ocorreu quando a autoridade do rei ultrapassou a dos senhores feudais. Contudo, o conceito de soberania só se consolidou durante a Idade Média, quando o Estado estabeleceu sua autonomia em relação à Igreja e ao Império Romano, bem como sua superioridade sobre os grandes senhores e corporações feudais. (Oliveira; Stoeberl, 2014).

Portanto, é durante a Idade Média que a ideia de soberania ganha destaque, em virtude do surgimento do capitalismo, que por sua vez deu origem ao Estado moderno. Capitalismo e Estado são conceitos que surgem de forma simultânea, uma vez que o capitalismo depende do Estado para sua sustentação. A soberania sempre apresentou uma dimensão econômica, e, neste contexto, é possível argumentar que a teoria moderna da soberania emerge da distinção entre soberania e propriedade, marcando o fim do feudalismo (Mello, 1999).

Durante a transição para o Estado Moderno, tornou-se necessário centralizar o poder na figura do príncipe para consolidar a unidade estatal. Um exemplo disso foi a Espanha, onde dois Estados independentes se fundiram para evitar a fragmentação. Entre os séculos XV e XVIII, essa unidade foi estabelecida com firmeza, consolidando o poder do rei e do Estado dentro de seu território, tanto contra outros organismos quanto contra a Igreja (Oliveira; Stoeberl, 2014).

No Estado Moderno, especialmente após a Revolução Francesa, a soberania se estabeleceu como um conceito que representa o poder político e jurídico emanado da vontade geral do povo. A soberania tornou-se tão estreitamente vinculada ao poder do soberano que frequentemente se confunde com ele. Essa noção evoluiu de um poder soberano com caráter

relativo para um poder absoluto, até alcançar o status de poder supremo (Oliveira; Stoeberl, 2014).

Portanto, como se vê até aqui, o conceito de soberania evoluiu com o passar do tempo, inicialmente esta detinha uma certa superioridade limitada, gradualmente evoluiu para uma posição onde o Rei era visto como um representante da autoridade do Estado, ora como o detentor absoluto de todo o poder; e por fim, a soberania ampliou o seu escopo para abranger todos os poderes inerentes ao Estado (Paupério, 1958).

Essa evolução histórica da soberania demonstrou que ela surgiu a partir do poder do soberano (imperador medieval), que possuía um poder originário e independente de qualquer outra autoridade. Com o desenvolvimento dos Estados Modernos, cada Estado adquiriu supremacia interna enquanto reconhecia a mesma supremacia nos demais Estados. Dessa forma, o direito se bifurcou em nacional e internacional, e os juristas começaram a distinguir entre soberania interna e externa (Reale, 1984).

A palavra "soberania" deriva do latim *superanus*, que denota o grau supremo da hierarquia política, expressando a ideia de primazia, porém também sugerindo um nível de superioridade. Portanto, sua abrangência pode ser tanto absoluta quanto relativa. É relevante observar que o sufixo *anus* sugere uma origem vernacular para a palavra "soberania" (Mello, 1999).

Celso Albuquerque observa que a filosofia política, sob a influência do hegelianismo, conduz a uma verdadeira divinização do Estado, visto que este é considerado a encarnação do espírito universal e a mais significativa das realizações humanas. Nesse contexto, o direito, influenciado por essa linha de pensamento, sustenta que o Estado não pode ser obrigado a seguir nenhuma norma jurídica que não tenha emanado de sua própria vontade (Mello, 1999).

Nicolau Maquiavel também ajudou a disciplinar o conceito básico de soberania, dizendo que o príncipe deveria ser muito astuto como uma raposa, e ainda, forte como um leão, e deveria governar sem qualquer preocupação com a justiça e ou injustiça, sem se preocupar com os princípios da Igreja, com a ética, possuindo em suas mãos o Poder Soberano absoluto e ilimitado, fazendo o que é necessário e precisa ser feito (Machiavelli, 1996).

Para Jean Bodin, não existe qualquer Estado sem o seu poder Soberano, mas ao contrário de Maquiavel, para o autor esse poder soberano do Estado não é de todo livre, vez que essa Soberania estaria sujeita às normas de Deus e às demais normas internas daquele povo em que

ela se aplica, não sendo como preconizava Maquiavel, vez que o Príncipe possuía um poder arbitrário e ilimitado (Oliveira; Stoeberl, 2014).

Um marco substancial na consolidação desse conceito de soberania foi com a edição da Carta das Nações Unidas em 1945.⁹ Este documento consagrou o respeito à soberania ao abordar a igualdade e a autodeterminação dos povos, estabelecendo os princípios que devem orientar as ações dos Estados membros. Fora disciplinado que a organização em si é baseada no princípio da igualdade de todos os Estados membros (Organização das Nações Unidas, 1945).

Observa-se um grande respeito pela soberania nacional dos países membros, visto que, quando há necessidade de intervenção das Nações Unidas, esta respeitará os assuntos que dependam da jurisdição interna daquele Estado. Além disso, obriga os seus Estados membros a sujeitarem-se a essa norma interna, e isso vem contribuindo para o aumento do número de Estados Soberanos.

Caminhando mais adiante, até a atualidade, é importante discernir que há uma subdivisão da soberania, uma formal e outra real. Os países que foram colonizados por outras nações, como por exemplo o Brasil - são nações de terceiro mundo, onde vivem sobre a dependência das grandes economias mundiais, sofrendo o chamado neocolonialismo- por isso detêm uma soberania formal.

Portanto, o desafio da soberania reside na sua manutenção frente às organizações que fazem a integração econômica entre os Estados nacionais, conhecidas como organizações supranacionais, a título de exemplo para compreensão é o caso da União Europeia. Para implementar políticas de integração econômica, os Estados nacionais precisam relativizar sua soberania. Isso é necessário para suprir suas necessidades internas, expandir o mercado externo para seus produtos e serviços, e garantir sua sobrevivência no mundo globalizado (Oliveira; Stoeberl, 2014).

⁹ Artº 2: A Organização e os seus membros, para a realização dos objetivos mencionados no Artº 1, agirão de acordo com os seguintes princípios:

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros;

[...]

7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII (Organização das Nações Unidas, 1945).

Portanto a soberania estatal representa a capacidade de autodeterminação de um país, no entanto, atualmente enfrenta desafios devido à crescente supranacionalidade. Apesar disso, o conceito de soberania ainda é um ponto central no discurso político, servindo como justificativa para a implementação de políticas que restrinjam o acesso de estrangeiros ao imóvel rural, particularmente em áreas estratégicas para a segurança nacional, e para evitar riscos de especulação estrangeira. Essa abordagem pressupõe que a regulamentação restritiva do direito de propriedade de terras por estrangeiros é parte de um projeto político-institucional destinado a preservar a soberania nacional, especialmente em regiões fronteiriças (Silva, 2012).

No contexto das relações internacionais e do direito internacional, ela representa a supremacia e a independência de um Estado em relação a outras entidades e Estados. Ela é caracterizada por quatro elementos fundamentais: unicidade, indivisibilidade, inalienabilidade e inquestionabilidade. No entanto, nos tempos contemporâneos, observa-se uma evolução no cenário global devido à crescente influência da globalização, que tem levado a transformações substanciais no conceito de soberania. Isso tem colocado em questão o paradigma tradicional da soberania como um princípio indivisível, uma vez que agora é percebida como passível de compartilhamento ou divisão em certos contextos (Silva, 2012).

A revisão do conceito de soberania tem sido influenciada por transformações geopolíticas na Europa e tem afetado a compreensão do Direito do Estado, tanto em nível interno quanto externo. A ideia tradicional de soberania estatal, que historicamente serviu como alicerce da ordem jurídica, enfrenta atualmente desafios e limitações significativas. Estes incluem a influência do pluralismo político e social dentro dos Estados, o surgimento de centros de poder que competem com o Estado, a institucionalização de entidades supranacionais e a atribuição de direitos individuais a jurisdições internacionais. Esses fatores têm contribuído para uma redefinição do conceito de soberania e para uma maior complexidade nas relações entre Estados e organizações internacionais (Silva, 2012).

A título de exemplificação existe a União Europeia, onde há a soberania compartilhada entre os Estados membros. Eis que não há uma renúncia à sua própria soberania, mas única e exclusivamente um compartilhamento dela entre eles, no que diz respeito aos assuntos dos tratados constitutivos. Portanto, há uma conservação da soberania nacional, apenas parte dela é relativizada frente ao órgão supranacional, vez que para viver nessa nova era de globalização, é necessário que a Soberania se adapte a essa nova realidade, mas isso não quer dizer que o estado ficará sem soberania, mas que ela é sim essencial para a existência do Estado (Oliveira; Stoeberl, 2014).

Ao longo da presente dissertação foi possível compreender a evolução histórica do conceito de soberania, e tudo que ela vem enfrentando devido à nova realidade, não se pode dizer que ela vem perdendo sua força, ou que ela vá a deixar de existir, mas que sim, está em constante construção e evolução, e sempre se amoldou com a época em que está inserida, tendo seus contornos essenciais para demonstrar a soberania de uma nação frente às demais.

No Brasil, a soberania tem uma face de princípio constitucional, e essa característica surgiu desde que o Estado Brasileiro, em 1822, proclamou a sua república conquistando a sua independência e capacidade de autodeterminação, frente aos demais estados. Passando assim a ser soberano com território próprio, com seus próprios fundamentos, objetivos, e estruturas constitucionais (Oliveira; Stoeberl, 2014).

Portanto, a Soberania nacional foi positivada já com a edição da Constituição do Império em 1824. Tratada como um fundamento essencial para a definição do próprio Estado, a soberania foi articulada em resposta à necessidade de afirmar a independência do Brasil. No primeiro artigo, a Constituição declarava que o Brasil era um império livre e independente, não admitindo nenhuma união ou vínculo que comprometesse sua liberdade (Brasil, 1824).

Já em 1891, foi promulgada a Constituição Republicana dos Estados Unidos do Brasil, que disciplinou a necessária divisão da República em três poderes. A Constituição determinou que esses órgãos, representavam a soberania nacional do Brasil, e seriam os seguintes: poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, e ainda, que eles deveriam ser harmônicos e independentes entre si (Brasil, 1891).

Por sua vez, a constituição de 1934 foi a primeira a tratar da chamada Soberania popular, disciplinando que o poder vem do povo e é para ele exercido, e ainda começou a se preocupar de forma evidente com a segurança nacional do país, optando por criar normas constitucionais dispostas no título VI da constituição, visando defender o seu território nacional das demais nações. As demais constituições promulgadas nos anos seguintes, de 1937, 1946, 1967, 1969, mantiveram a mesma roupagem com relação à Soberania Nacional, reiterando a mesma ideia de que o poder emana do povo é para o próprio povo (Oliveira; Stoeberl, 2014).

Considerando a implementação da soberania no Estado nacional, conforme evidenciado pelas antigas constituições, a Constituição de 1988 seguiu a mesma linha. No seu primeiro artigo, ela é clara ao estabelecer que um dos fundamentos para a constituição do Estado Democrático de Direito é a existência da soberania nacional. Ainda nesse dispositivo, mais precisamente no parágrafo único, menciona-se a soberania popular, que é detalhada no artigo

14 do mesmo diploma legal, definindo como ela é exercida dentro do território nacional (Brasil, 1988).

A soberania nacional é reafirmada no artigo 4 da Constituição de 1988, como sendo um dos princípios norteadores das relações internacionais. Assim, se há uma grande interação entre as nações, sempre haverá uma preocupação maior com a soberania nacional, sobretudo pensando na defesa do território. Portanto, observa-se que esse princípio constitucional, chamado de soberania, é tão importante e enaltecido pela nação, pois há outros princípios que o ajuda a ser disciplinado no texto constitucional e a ser protegido (Brasil, 1988).

Pensando no aspecto econômico, também é importante mencionar que o legislador não quis isolar economicamente a nação, mesmo porque a economia brasileira é baseada no capitalismo, e se fechar para o mercado externo seria quebrar a economia nacional, neste sentido, foi atribuído que a soberania nacional seria também um princípio constitucional de ordem econômica, adquirindo assim uma nova roupagem, conforme pode ser observado no artigo 170 da Constituição Federal de 1988.¹⁰ (Oliveira; Stoeberl, 2014).

O legislador buscou com esse princípio, a obtenção do desenvolvimento autocentrado, nacional e popular, mas isso não significa dizer que o poder estaria totalmente centralizado e que a nação brasileira estaria isolada do resto do mundo, mas sim que era possível alcançar um sistema econômico desenvolvido, onde o próprio Estado buscava valorizar a sua força de trabalho, o seu produto, seu mercado interno e ainda a sua capacidade de competir no mercado internacional (Silva, 2003).

Assim, pode-se dizer que a soberania nacional no Brasil é um princípio constitucional que tem uma dupla função, primeiramente por garantir e proteger a existência de sua população a defendendo a todo momento, e ao mesmo tempo, tem por objetivo a implementação de políticas públicas destinadas a garantir a participação do Brasil em igualdade de condições no mercado econômico internacional (Oliveira; Stoeberl, 2014).

Tendo em vista tudo que foi visto até aqui, é importante dizer que o conceito de soberania é multifacetário, inclusive, conforme é disciplinado por Roberto Amaral, a soberania não possui simplesmente um conceito jurídico, ou político, ou militar, mas sim que ela tem um conceito multidisciplinar, pois abrange uma vasta visão social, econômica, política, e até

¹⁰ Art. 170 da CF. 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:
I - soberania nacional;

mesmo estratégica, científica e tecnológica. Significa dizer, portanto, que graças à soberania nacional há a possibilidade de alcançar o desenvolvimento econômico, social, a proteção e defesa da nação, da sua própria história, e ainda da sua independência consolidando assim o país (Amaral, 2011).

Importante lembrar que o Brasil é uma nação com diversas riquezas naturais, como por exemplo água potável, florestas nacionais, combustíveis fósseis, minérios, os quais atraem muitos outros países, principalmente aqueles que não detêm esses recursos. Ademais, o Brasil figura entre os maiores mercados consumidores globais, uma vez que não há grande industrialização de matéria-prima local, e isso atrai uma vasta gama de empresas estrangeiras e multinacionais, e o fato de possuir uma vasta fronteira e costa litorânea representa uma certa vulnerabilidade nacional (Oliveira; Stoeberl, 2014).

Nesse sentido, considerando que o país é um estado Soberano, ao passo que possui o direito de manutenção da sua integridade territorial, já que o território representa um dos elementos constitutivos da sua nação, e se controlado por outros países, representará uma clara ameaça à sua própria soberania, de modo que foram estabelecidas normas que restringem a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, as quais serão melhor analisadas mais à frente, nesta dissertação.

Nessa perspectiva, a maioria das nações demarcam a sua faixa de fronteira, e isso é visto como um elemento essencial para garantir a segurança nacional. Em termos simbólicos, a capacidade do Estado em controlar eficazmente essa região é interpretada como a afirmação da soberania estatal. Neste contexto, as restrições regulatórias que visam principalmente estrangeiros em relação à aquisição de propriedades imóveis desempenham um papel crucial de defesa nacional. Tais restrições são implementadas com o propósito de salvaguardar a integridade territorial e proteger a soberania do Estado (Silva, 2012).

Seguindo o raciocínio, é importante trazer à presente dissertação o que os americanos Gerard e Charlotte escreverem em 1998 a respeito de soberania nacional e a Amazônia brasileira. Isso será melhor discutido em detalhes no próximo tópico, à medida que eles se dedicaram em compreender os eventos na Amazônia durante um período frequentemente associado ao neocolonialismo na América do Sul, e esses eventos foram propulsores para a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito em 1967, além da criação da lei restritiva de aquisição de terras por estrangeiros no país.

2.3.1 A Amazônia: Desafios e Implicações para a Soberania Nacional

Os americanos Gerard Colby e Charlotte Dennet em 1998, fizeram uma obra sensacional, discorrendo a respeito de dois homens, o primeiro Nelson Rockefeller, herdeiro de um império petrolífero, o outro Cameron Townsend, líder protestante e visionário, ambos se uniram com os seguintes propósitos: combater o comunismo na América Latina, evangelizar os índios, e conquistar a Amazônia; ao passo que os escritores fizeram um excelente registro de todos os passos deste grandioso plano.

Comprovando as segundas intenções de Nelson Rockefeller, que escreveu quatro páginas para levar ao Brasil, oferecendo ajuda no “desenvolvimento da Amazônia ao longo das diretrizes sugeridas pelo governo Brasileiro”, com a proposta de realizar um levantamento dos recursos, matérias-primas e apontando os problemas da bacia amazônica. Entretanto, o embaixador brasileiro na época, Jefferson Caffery, em resposta a essa carta, disse que poderia sim ser feito o levantamento, mas ele deveria ser executado em conjunto com o governo brasileiro, fato este que era contrário aos ideais de Nelson (Colby; Dennet, p. 165).

Conforme registros de Gerard Colby e Charlotte Dennet, essa mesma proposta foi realizada perante o Presidente Vargas e o ministro da Fazenda Arthur, com aceitação de ambos, nesse sentido surgiram diversos acordos. O primeiro deles foi celebrado em outubro de 1940 e teve relação com a produção da borracha, ao passo que o Brasil iria interromper o comércio de borracha com os países da força do eixo, para comercializar diretamente com os Estados Unidos da América, e em troca, os EUA iriam se comprometer a ajudar no desenvolvimento da indústria brasileira. Esse pacto se expandiu, ao passo que o Brasil passou a também fornecer ferro e outros minerais em troca de 20 milhões de dólares para a construção da companhia de siderúrgica nacional em Volta Redonda.

Nesse cenário Colby e Dennet contou em sua obra que os cidadãos brasileiros começaram a manifestar preocupações sobre a possibilidade de que a exploração da borracha e o apelo à solidariedade interamericana pudessem servir como instrumentos que permitiriam a penetração de interesses americanos nas regiões amazônicas. O Brasil também nutria apreensões em relação à perspectiva de que a participação de outros Estados da bacia amazônica, cujos governos se mostravam menos consolidados e mais suscetíveis às pressões dos Estados Unidos, pudesse resultar em uma ampliação do controle americano na região ou em reivindicações territoriais por parte desses Estados sobre o território amazônico brasileiro.

Em 1941, o presidente do Brasil Getúlio Vargas fora advertido pelo ministro da Fazenda, Souza Costa, o qual o orientou a ter cuidado com os interesses norte-americanos, sobretudo devido ao princípio da soberania, além do mais, Vargas tinha seus próprios planos para a Amazônia, nesse sentido Vargas mandou seu ministro da Fazenda a Washington. Nesse encontro, Nelson redigiu rapidamente uma resolução na qual dizia que 200 mil dólares americanos seriam destinados ao estudo da Bacia amazônica, ele queria mandar equipes especialistas em agricultura, colonização tropical, doenças, transporte, para estudar a bacia amazônica no contexto da propriedade rural (Colby; Dennet, 1998).

Os ideais eram nobres, no entanto, cabia ao presidente da república decidir sobre esse projeto. Surgiram três obstáculos significativos apresentados por Nelson: em primeiro lugar, os Estados Unidos teriam a prerrogativa de nomear o diretor executivo do projeto; em segundo lugar, o Brasil seria obrigado a manter uma cota mínima de consumo interno de borracha; e, por último, todos os excedentes seriam destinados aos Estados Unidos. Diante dessas condições, tornou-se evidente que o Sr. Vargas não poderia aceitar o acordo, pois isso implicaria na perda do controle sobre o desenvolvimento do próprio país. Como resultado, ele tomou uma posição firme e comunicou a Nelson que a Amazônia não estava à venda (Colby; Dennet, 1998).

No que diz respeito à exploração da Amazônia, com o intuito de encontrar petróleo, caso os brasileiros desejassem uma exploração acelerada do petróleo, Colby e Dennet narram que poderiam considerar a possibilidade de abrir o país para a participação de empresas privadas. Contudo, essa decisão envolveria o risco de perder o controle sobre o recurso petrolífero, o que, por sua vez, afetaria o curso do destino da nação. Esse dilema confrontou o Presidente Vargas: ele deveria optar por depender do capital e da *expertise* dos Estados Unidos para desenvolver a indústria petrolífera brasileira, ainda que isso implicasse na possibilidade de ceder o controle sobre esse recurso natural de extrema importância?

Nesse diapasão do tempo, conforme narrativa de Colby e Dennet, Vargas optou por não fechar negócio e não ceder as reservas aos americanos, fato é que depois de abandonar o Governo em 1945, após golpe sofrido, ele voltou ao poder em 1950, e ele tinha o seguinte lema “o petróleo é nosso”, tanto tinha que em 1952, ele conseguiu fazer a Câmara dos Deputados, por votação quase que unânime, a criar a companhia brasileira de petróleo, mais conhecida como Petrobrás.

Com Vargas no poder a luta era em favor da independência econômica, pela soberania nacional, e estes eram os problemas fundamentais enfrentados pelos americanos, vez que eles tinham vários planos para com as riquezas naturais brasileiras. Tem-se ainda, que apesar do

suicídio de Vargas, o petróleo da Amazônia brasileira continuou fora de alcance das empresas americanas (Colby; Dennet, 1998).

Colby e Dennet narraram que os interesses de Rockefeller eram gigantes para com a Amazônia brasileira, tendo em vista que não tinha conseguido a sua conquista até então, ele optou por investir em uma das maiores propriedades privadas na fronteira entre o Brasil e a Bolívia, abrangendo mais de 400 mil hectares no Oeste do Mato Grosso, nas proximidades de Aquidauana. Essa propriedade rural, conhecida como Fazenda Bodoquena, foi adquirida em parceria com Moreira Salles. Vale ressaltar que essa área já foi, no passado, uma reserva indígena dos *kadiwéus* e dos índios *terêna*, que eram subordinados a eles.

No ano de 1965, tentaram por mais uma vez insurgir, através de uma proposta de uma delegação de cientistas americanos da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos, para criar centros de pesquisa na Amazônia brasileira, focados na exploração da floresta e agricultura. A peculiaridade da proposta era que os centros seriam compostos apenas por pesquisadores americanos, em vez de serem administrados conjuntamente com o Brasil. A ideia obteve apoio do secretário de Estado dos EUA, Dean Rusk, que enviou representantes para endossá-la. No entanto, o governador do Amazonas, Arthur Ferreira Reis, rejeitou a proposta, alegando que representava uma ameaça à soberania nacional e declarando "A Amazônia é nossa" (Colby; Dennet, 1998).

Por fim, havia a preocupação crescente acerca do aumento da presença de empresas estrangeiras na Amazônia, com uma rápida expansão de suas atividades. O ingresso da *U.S. Steel* no Pará, onde especialistas diziam que haviam descoberto involuntariamente uma das mais importantes reservas de ferro na serra de Carajás, suscitou suspeitas. Surgiu a indagação se a empresa teria tido acesso a informações aéreas confidenciais (Colby; Dennet, 1998).

Coby e Dennet também mencionam outro bilionário americano, sendo ele Daniel K. Ludwig, o mesmo estava adquirindo fazendas no vale do rio Jari, no Amapá, antes mesmo do golpe de 1964. Naquela época, Castelo Branco foi a Belém pesquisar boatos sobre um americano que estava investindo em propriedades na área. Esse período representava um momento delicado para as propriedades de cidadãos americanos no Brasil, devido às crescentes pressões nacionalistas tanto da esquerda quanto da direita. Apesar de o golpe ter removido a esquerda do poder, o movimento de direita, comandado pelo governador Carlos Lacerda, permanecia influente. Três anos mais tarde, com a aprovação de Castelo Branco, Ludwig adquiriu uma área com extensão de 7.340 quilômetros entre os rios Jari e Paro, ampliando as suas áreas de domínio para 1,4 milhão hectares.

Durante o período compreendido entre 1965 e 1967, veio à tona pela primeira vez, o reinício dos levantamentos aéreos realizados pela Força Aérea dos Estados Unidos, que haviam sido suspensos durante o mandato do Presidente Vargas. Essas operações aéreas foram retomadas após o golpe de 1964, conduzidas sob a égide do projeto dos Levantamentos Geodésicos Interamericanos. É relevante observar que esses voos transcorreram sem a aprovação do Congresso brasileiro e abrangeram áreas em que se suspeitava existir valiosos depósitos minerais.

Ao final de 1967, informações confidenciais vazadas por militares brasileiros e posteriormente divulgadas pela equipe da Comissão de Relações Exteriores do Senado dos Estados Unidos, indicaram que empresas americanas e canadenses utilizaram as imagens aéreas para identificar afloramentos de minerais preciosos na região de Minas Gerais. Subsequentemente, após investigações locais, essas empresas solicitaram ao regime militar licenças de exploração que foram concedidas, muito antes de tais depósitos minerais serem divulgados à população brasileira pelas autoridades governamentais (Colby; Dennet, 1998).

Albuquerque Lima e seus aliados, com orientação nacionalista, exerceram pressão por meio de uma campanha destinada a recuperar as terras amazônicas que se encontravam sob controle de empresas estrangeiras. No mês de abril de 1968, surgiu a notícia que causou surpresa no Brasil: a maior parte das terras na região da foz do rio Amazonas estava sob propriedade estrangeira. O apoio de Albuquerque Lima à investigação promovida pelo Congresso sobre a crescente presença estrangeira nas terras da Amazônia foi desencadeado por um relatório de 1967, encaminhado ao Congresso pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária. Este relatório elencava os oitenta maiores proprietários estrangeiros de terras, os quais detinham controle sobre os depósitos minerais mais ricos do país. Adicionalmente, Albuquerque Lima expressou seu aval ao decreto emitido por Costa e Silva, que estabelecia restrições à aquisição de novas propriedades por parte de estrangeiros na região amazônica (Colby; Dennet, 1998).

Ainda sobre o tema de soberania e segurança nacional, o próprio ex-presidente americano George W Bush fez um questionamento aos seus conterrâneos em 27 de julho de 2001, se já por alguma vez tinham imaginado um cenário em que uma nação não seria capaz de produzir alimentos em quantidade suficiente para atender as necessidades de sua população. Tal situação a tornaria suscetível a pressões vindas do âmbito internacional, deixando-a vulnerável. Portanto, quando é tratada a questão da agricultura, está sendo abordado um tema que tem implicações diretas para com a segurança nacional (Galeano, 2010).

A falta de controle efetivo sobre o patrimônio fundiário de uma nação e seus recursos naturais é uma questão de extrema gravidade, caracterizada por sua persistência e intensidade ao longo do tempo. Essa situação acarreta implicações complexas, potencialmente perigosas e de longa duração (Devisate, 2017).

Por fim, como se viu de todo o texto, o princípio da Soberania Nacional, que figura entre os fundamentos orientadores da ordem econômica do Brasil, deve sempre ser observado quando das aquisições de terras no Brasil, ainda mais em áreas sensíveis, como a região amazônica, região muito rica em minérios, petróleo, madeira, matéria orgânica e demais produtos medicinais. Essas áreas estão intrinsecamente ligadas à soberania nacional e ao interesse público (Carvalho, 2010).

Neste contexto, surge a percepção de que muitos sonhos foram frustrados antes de se tornarem realidade, colidindo com a dura realidade atual. Pergunta-se qual o real valor em riquezas foi retirado do país ao longo das décadas. Essa riqueza poderia ter sido investida em setores como educação, segurança, saúde e infraestrutura no Brasil, em vez de ser aplicada em terras estrangeiras, que atualmente são admiradas por todos. O que se efetivou foi, de certo modo, um compromisso pelo progresso de determinados povos e países, em detrimento de outros que contribuíram para sustentar essa prosperidade. O que se busca, portanto, é uma reflexão sobre o que ocorreu e o que poderia ter sido realizado. Torna-se evidente um fenômeno que pode ser descrito como uma "soberania enfraquecida", cuja força foi minada, tornando-a incapaz de alcançar todo o seu potencial. (Devisate, 2017, p. 246).

Após a breve exposição, é importante destacar a atenção dedicada por Vargas à proteção da Amazônia brasileira em prol do princípio da Soberania Nacional. No entanto, após o seu falecimento, a nação enfrentou desafios e problemas relacionados à crescente presença de atores estrangeiros na região, o que resultou em uma vulnerabilidade para o Brasil. Após a descoberta popular da presença desses bilionários em território nacional, surgiu uma pressão popular, ao passo que o governo tomou medidas para salvaguardar os interesses nacionais, incluindo a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito em 1967. O objetivo era entender melhor a situação do Brasil e estabelecer limitações às aquisições estrangeiras, tema este que será melhor abordado no tópico subsequente.

2.3.2. Comissão Parlamentar de Inquérito de 1967

No ano de 1967 foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)¹¹, com o objetivo de resguardar a nação. Os proponentes da CPI tinham como intuito principal preservar a segurança nacional e a soberania, uma vez que a aquisição de terras por estrangeiros representava uma ameaça a esses princípios.¹²

Além disso, havia uma preocupação em não prejudicar o investimento estrangeiro, visto que este desempenhava um papel relevante no desenvolvimento do país. Contudo, os proponentes da CPI almejavam estabelecer limites à aquisição de terras, em virtude das crescentes reportagens da mídia da época que evidenciavam a aquisição de vastas extensões de terras por parte de estrangeiros. Isso ocorria em um contexto em que o interesse internacional pelos minérios brasileiros era particularmente intenso. (Furtado, 2016).

Em 14 de setembro de 1967, o Deputado Marcio Moreira Alves, por meio da Resolução da Câmara dos Deputados de nº 31 de 1967, requereu ao Presidente da Câmara a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, a qual foi acatada de plano. Ela foi composta por um corpo de 11 membros cujo principal objetivo era a investigação das supostas transações de terras. Segundo a proposta que conduziu à criação da CPI, as vendas de terras foram viabilizadas por meio da aplicação de tecnologias de origem norte-americana, incluindo o levantamento aerofotogramétrico, utilizado para efetuar mapeamentos topográficos e geológicos nas terras brasileiras.

Nesse contexto, o Brasil se encontrava em uma posição desfavorável, desprovido de capacidades jurídicas para empregar tais tecnologias, tornando-se suscetível à influência de nações estrangeiras com grande interesse em explorar as riquezas minerais presentes em seu território (Furtado, 2016).

A respeito dessas imagens, um jato Caravelle operado pela *Litton Industries*, com sede no Texas, iniciou uma série de voos a uma altitude de quatro mil pés sobre a Amazônia, voando

¹¹ Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

¹² [...] as denúncias que vem sendo veiculadas pela imprensa nacional. Só a cessão de terras brasileiras e estrangeiras seriam suficientes para esta Casa apurar o interesse da procura e a finalidade explícita e implícita da sua utilização. Acresce, porém, o levantamento aerofotogramétrico que se vem realizando por estrangeiros, mais precisamente por americanos do norte, que poderia dar a outro povo um conhecimento melhor do subsolo brasileiro que a nós próprios. Não haveria ligação direta entre o conhecimento de nossas terras por estrangeiros e a sua compra? Não poderia haver brasileiros, por interesses escusos, interessados nas cessões de certas terras, para certos estrangeiros. – Justificativa para a criação da Resolução nº31/67 (Devisate, 2017, p. 316).

a uma velocidade de 804 quilômetros por hora. Equipado com câmeras espectrais, scanners infravermelhos e radares de intensidade lateral, a aeronave tinha como objetivo mapear a região, revelando as formas da área sob a densa vegetação, sem deixar de avaliar as irregularidades geológicas que indicavam a presença de valiosos depósitos minerais.

O nome desse projeto era “O Projeto Radam (Radar Amazônia)”, e ele acabou por revelar todos os segredos ocultos da Amazônia. A *Litton Industries* investiu sete milhões de dólares para fornecer informações detalhadas sobre minerais, densidade de vegetação e tipos de cobertura do solo em uma vasta área que abrangia entre quatro e cinco milhões de quilômetros quadrados, incluindo uma análise da geologia subterrânea. Durante esse processo, foram identificadas reservas de cobre nas colinas de Bodoquena, localizadas em Mato Grosso, onde Moreira Salles e Nelson Rockefeller eram proprietários de uma área com 400 mil hectares (Colby; Dennet, 1998).

Para uma melhor exposição deste tópico, é relevante notar que o Sr. Devisate, obteve acesso a todos os volumes, incluindo os arquivos que eram considerados confidenciais, e aos apensos da Comissão Parlamentar de Inquérito. E o autor, com uma extrema riqueza em detalhes, fez uma análise de todos os documentos e depoimentos em sua obra “Grilagem das Terras e da Soberania”, assim sendo, sua contribuição enriqueceu sobremaneira a presente obra.

Esse rico material era composto por 8 volumes e diversos apensos. No primeiro volume, mais especificamente na Ata da 2ª Reunião de 20/09/1967, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA)¹³ disponibilizou uma lista de cadastro de terras para a Comissão, onde constava que 80 dos maiores proprietários de terras no Brasil eram estrangeiros, totalizando em seus poderes 20 milhões de hectares,¹⁴ inclusive constava que áreas dentro da Amazônia foram comercializadas.

Conforme minuciosa pesquisa realizada por Devisate (2017), o Deputado Marcio Moreira Alves, como delineado anteriormente, desempenhou um papel fundamental na

¹³ Hoje esse instituto é o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

¹⁴ [...] Sr. Presidente, Srs. Deputados, venho trazer à Câmara minha apreensão sobre o futuro da segurança nacional, e, na verdade, sobre a própria existência do Brasil como nação [...] recentemente o IBRA, respondendo a requerimento de informações apresentado nesta Casa [...] publicou a lista de 80 dos maiores senhores de terra do Brasil. Esses proprietários teriam terras do tamanho do Paraná – do Paraná, que não é um dos menores Estados da Federação – maior do que a Suíça, do que a Bélgica, do que a China Nacionalista, do que o Líbano, o Kuwait, a Albânia, Luxemburgo, Andorra, Liechtenstein, São Marinho e Mônaco juntos! Muito bem: desta relação constam diversas empresas norte-americanas, inclusive com nome camuflado de brasileiro, como é o caso, por exemplo, da Fazenda Bodoquena S.A. do Estado do Mato Grosso, que possui 531 mil hectares e que, apesar do seu nome caboclo, do seu nome botocudo, pertence ao Grupo Rockfeller. [...] - Discurso do Sr. Marcio Moreira Alves, Deputado, em plenário (Devisate, 2017, p. 317).

instigação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). No plenário, expressou suas inquietações e apreensões em relação ao futuro do Brasil, sustentando que proprietários estrangeiros detentores de vastas propriedades no território nacional haviam erigido infraestruturas aeroportuárias clandestinas. Neste contexto, ele levantou a preocupação de que suas aeronaves transitassem pelo espaço aéreo brasileiro sem sujeição a controle ou supervisão governamental, o que potencialmente, facilitaria o transporte ilegal de minerais brasileiros.

Outra inquietação que foi documentada no quinto volume dos registros da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) diz respeito à alegação de que jornais americanos estavam promovendo a comercialização de terras brasileiras a estrangeiros. Além disso, um ofício endereçado ao Presidente da CPI,¹⁵ que ostentava um tom ameaçador, atribuía a responsabilidade pelo insucesso do registro de sua propriedade ao Brasil, insinuando que o país enfrentaria as consequências dessa situação se não fosse acatado o seu pedido (Devisate, 2017).

É pertinente destacar um fato notável que persiste na atualidade: a existência de sites estrangeiros que, ainda nos dias de hoje, empreendem esforços para comercializar terras brasileiras a estrangeiros. Isso denota que tal fenômeno não se limitou unicamente ao período abordado durante os trabalhos da Comissão, mas continua a ser uma realidade atual, devendo ser ainda uma preocupação para a nação. (G1, 2015)

O Estado do Pará também empreendeu ações com o intuito de elucidar a extensão das terras controladas por estrangeiros, chegando a um total de 465.077 hectares. Essa avaliação foi acompanhada de uma relação minuciosa, que destacava várias propriedades com áreas em números arredondados, tais com 200, 100 ou 500 hectares de terras.

Devisate disciplinou que no sétimo volume dos registros da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), consta um documento que faz referência a uma notícia veiculada no jornal Correio da Manhã com o título "Estrangeiros já dominam a Amazônia". Essa matéria jornalística reportou a presença de navios transportando um grande contingente de estrangeiros na região, sem a devida supervisão ou controle. Além disso, o documento menciona que vastas extensões de terras foram adquiridas por estrangeiros, situadas a uma distância de apenas 60 quilômetros da fronteira com a Guiana Inglesa, onde estavam conduzindo atividades de exploração do subsolo.

¹⁵[...] “não é fácil a tarefa de investir pacificamente numa nação em desenvolvimento” – Fala do então Senador Americano, também juntada ao ofício endereçado a Comissão (Devisate, 2017, p. 322).

Consta ainda neste documento que eles restringiam o acesso de brasileiros às áreas na região do alto do Rio Negro, no Rio Taracuí e na Cachoeira, concluiu-se que existe uma extensa ilha conhecida como "Amatari," com uma dimensão de 500.000.000 metros quadrados, que está sob propriedade de um estrangeiro, o que levantou sérias questões e preocupações em relação à soberania territorial na Amazônia para a Comissão Parlamentar de Inquérito.

Devisate considerou que no contexto investigativo da época, fora identificado que as aquisições de terras por estrangeiros frequentemente não ocorreram de maneira amistosa. Isso é evidenciado por meio de um radiograma recebido pelo Ministro da Justiça em 26 de abril de 1968. Os relatos contidos neste documento descrevem ocorrências de violência, incluindo espancamentos, incêndios criminosos em residências, abate de animais e ameaças perpetradas por estrangeiros contra os posseiros locais. E nesse radiograma foi solicitado ao Ministro a abertura de inquéritos policiais para a investigação e apuração dessas condutas maliciosas.

É relevante notar que essa não foi uma ocorrência isolada naquela época. Um segundo radiograma, endereçado ao Governador do Estado de Goiás, também tratou da mesma temática, evidenciando a recorrência desses incidentes. Esses eventos suscitaram a realização de uma reunião da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), na qual foram apresentados documentos processuais relacionados a tais desapossamentos ilegais, casos de falsificação de documentos e denúncias, alimentando a investigação em curso.

Devisate teve ainda acesso a um ofício datado de 30 de abril de 1968, dirigido ao Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e rubricado, inclusive, pelo Governador do Pará, trouxe à tona informações significativas. Neste documento, foi destacado que grandes empresas estrangeiras estavam envolvidas na exploração de madeira na região. Notavelmente, essas empresas operavam sob um regime autônomo de escoamento de sua produção, desprovido de supervisão governamental, tanto no que diz respeito ao processo de plantação quanto ao transporte.

Particularmente impressionante foi a revelação de que a produção se baseava em uma espécie de madeira de origem asiática, a qual era caracterizada como uma planta invasora e não nativa. Isso levantou preocupações significativas, visto que tal prática resultava na substituição da vegetação nativa da região por essa espécie exótica. Essas informações, destacadas nesse ofício, forneceram uma base substancial para as investigações em andamento na CPI, evidenciando as complexidades e desafios associados à exploração de recursos naturais na Amazônia naquela época.

Devisate ainda mencionou que o cidadão norte-americano Stanley Amos Selig fora submetido a interrogatório perante a comissão processante, no qual corroborou com a aquisição de uma área de 642 mil hectares. Essa aquisição conferiu-lhe a propriedade de todo o município de Ponta Alta, localizado no estado de Goiás. Durante seu depoimento, o Sr. Selig afirmou que estava vendendo essa extensa área para outros cidadãos norte-americanos, por meio de contratos de compra e venda. Esses contratos se revestiam de uma aparência oficial, embora fossem utilizados para disfarçar a natureza real das transações.

Ademais, o depoente alegou ainda ser detentor de 25% da área total em questão, esclarecendo que jamais efetuou o pagamento de impostos sobre a aquisição ou venda dessas propriedades. O Sr. Selig justificou sua posição, alegando que não se considerava obrigado a cumprir essa obrigação fiscal, pelo fato de ser americano. Essa revelação suscitou questões significativas relacionadas à conformidade com as obrigações fiscais e à legalidade das transações imobiliárias envolvendo terras brasileiras por cidadãos estrangeiros (Devisate, 2017).

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) identificou três modalidades de aquisição de terras por estrangeiros. A primeira envolve a compra e venda de terras, realizada por nacionais, antigos proprietários ou posseiros. A segunda modalidade diz respeito à aquisição de terras públicas, terras indígenas e terras devolutas. Por último, a terceira modalidade refere-se à prática amplamente conhecida como "grilagem de terras".

Para uma compreensão mais aprofundada desse conceito, a grilagem de terras é originada na falsificação de documentos fundiários, onde se empregam artifícios para envelhecer os papéis, como a utilização de grilos, de modo a conferir-lhes uma aparência antiga. Por meio dessa prática, qualquer tipo de documento relacionado à propriedade da terra pode ser fraudado, incluindo escrituras que aparentam ser documentos antigos. Esse procedimento visa caracterizar terras que, a princípio, carecem de documentação legal, ou seja, terras devolutas.

Conforme constatações realizadas por Devisate (2017), a Comissão propôs aos Estados a realização de investigações com o propósito de invalidar os atos de grilagem de terras, particularmente aqueles relacionados às terras devolutas. Ademais, a própria Comissão constatou que, em Porto Nacional, houve o roubo de documentos em branco das antigas paróquias. Esses papéis retirados dos livros paroquiais foram posteriormente empregados na confecção de novas escrituras, que se assemelhavam às do passado. Essa prática levantou sérias preocupações e evidenciou a gravidade das questões investigadas pela Comissão, incluindo a falsificação documental e a apropriação ilegal de terras.

O Deputado Márcio Moreira Alves expressou que as investigações conduzidas pela CPI desempenharam um papel essencial corroborar com a própria existência do Brasil no mapa. Ele expressou incertezas quanto à extensão da soberania brasileira sobre vastas áreas territoriais e questionou até que ponto os recursos financeiros públicos do Brasil estariam vinculados ao capital estrangeiro para a aquisição e exploração de terras no país. Suas preocupações destacaram a importância do trabalho da CPI na avaliação da soberania nacional e da gestão de recursos territoriais (Devisate, 2017).

A Câmara dos Deputados promulgou a Resolução nº 94/1970, na qual foram apresentadas considerações iniciais relevantes, indicando que o interesse de grupos estrangeiros no território brasileiro faz parte da história do país. Esse interesse manifestou-se de várias maneiras ao longo do tempo, inclusive em períodos anteriores à Segunda Guerra Mundial. É inegável que, na década de 1950, esse interesse ressurgiu, chegando inclusive a ser objeto de sindicância e amplamente divulgado pela imprensa, conforme testemunho prestado pelo Ministro da Justiça perante a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). (Brasil, 1970)

Com base nos eventos relatados anteriormente, é possível inferir que a partir da década de 1950, extensas porções do território brasileiro foram possivelmente adquiridas por indivíduos estrangeiros, muitas vezes sem um efetivo escrutínio por parte do governo. A identificação de um considerável número de fraudes já desveladas destaca a magnitude do problema sob uma perspectiva criminal. Esse assunto não diz respeito apenas a questões de reforma agrária, mas abrange igualmente preocupações relacionadas à segurança nacional e, conseqüentemente, requer a devida atenção das autoridades policiais (Devisate, 2017).

Em virtude da pressão exercida pela Comissão Parlamentar de Inquérito, o Governo Brasileiro promulgou o Decreto-Lei nº 494/1969, posteriormente sucedido pela Lei nº 5.709/1971. A essência jurídica subjacente a essa legislação visa a defesa da soberania nacional sobre o território brasileiro, com o objetivo de exercer controle sobre o uso, destinação, ocupação e apropriação de áreas rurais por não nacionais, particularmente para fins agrários. A referida norma mantém-se em vigor até a data presente e será objeto de uma análise detalhada no tópico subsequente desta dissertação.

2.3.3 Restrições Impostas aos Estrangeiros pela Lei 5.709/71

A principal intenção do legislador na promulgação da Lei 5.709/1971 foi estabelecer diretrizes com o objetivo de restringir as aquisições de imóveis rurais e estabelecer um controle do uso da terra, por parte de estrangeiros residentes no Brasil. O propósito subjacente a essa legislação era assegurar que a maior parte das terras produtivas permanecesse sob propriedade de cidadãos nacionais, impedindo assim a sua aquisição por parte de estrangeiros e, conseqüentemente, preservando-as contra o domínio alienígena (Pereira, 2021).

O Artigo 1º da Lei 5.709/1971 estabelece as categorias de pessoas estrangeiras sujeitas a determinadas restrições regulatórias ao optarem pela aquisição e/ou arrendamento de terras brasileiras. Essas categorias englobam pessoas físicas estrangeiras residentes no Brasil e pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a operar no território brasileiro (Brasil, 1971).

O parágrafo 1º do artigo 1 da Lei 5.709/1971 estabelece adicionalmente que as pessoas jurídicas brasileiras, que estejam sob a direção de pessoas físicas e/ou jurídicas estrangeiras e que detenham a maioria do seu capital subscrito de origem estrangeira, também estão sujeitas à conformidade com as disposições regulamentares restritivas estabelecidas na presente Lei. Conseqüentemente, aqueles estrangeiros que não atendam a essas condições mencionadas anteriormente, não terão a possibilidade de adquirir ou arrendar imóveis rurais, com exceção das situações de sucessão legítima, conforme estabelecido no artigo 1º, parágrafo 2º, da Lei 5.709/71 (Brasil, 1971).

Nos cenários de sucessão legítima, a obtenção de autorização do INCRA para a aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros não se torna obrigatória. Entretanto, é imprescindível que o beneficiário da herança possua residência permanente no Brasil. No caso de imóveis rurais situados em áreas de faixa de fronteira ou que sejam consideradas indispensáveis à segurança nacional, a obtenção, mesmo por meio de sucessão legítima, está sujeita à obtenção do consentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (Incra, 2018).

A legislação, em seu artigo 8º, estipula a necessidade de formalização do negócio por meio de escritura pública de compra e venda, com o intuito de estabelecer um controle estatal sobre esse tipo de transação. Além disso, os Tabelionatos de Notas exigem, como requisito prévio à lavratura do ato, a obtenção de uma autorização prévia concedida pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Essa autorização deverá ser

incorporada ao texto da escritura, registrando a conformidade da transação com as regulamentações em vigor (Pereira, 2021).

No que se refere a áreas de extensão igual ou inferior a 3 (três) Módulos de Exploração Indefinida (MEI), a obtenção de autorização não se torna necessária. Entretanto, torna-se compulsório obter autorização a partir da segunda aquisição ou arrendamento, mesmo que a soma das áreas dos imóveis não exceda 3 (três) MEI. Nesse contexto, é essencial levar em consideração os limites percentuais estabelecidos pelo município onde se localiza o bem almejado (Incra, 2018).

O Módulo de Exploração Indefinida (MEI) representa uma unidade de medida, expressa em hectares, que se baseia no conceito de módulo rural e é aplicada a imóveis rurais cuja exploração não está definida. Essa unidade de medida desempenha um papel essencial em procedimentos relacionados à aquisição de terras por estrangeiros. A dimensão do MEI varia de 5 a 100 hectares, dependendo da Zona Típica de Módulo (ZTM) do município onde o imóvel rural está localizado (Incra, 2020).

Para áreas com extensão superior a 3 (três) e até 50 (cinquenta) Módulos de Exploração Indefinida (MEI), a obtenção de autorização prévia é sempre imperativa. Adicionalmente, quando se trata de áreas que ultrapassam 20 (vinte) MEI, torna-se necessário apresentar um projeto de exploração da propriedade. É relevante destacar que, quando o somatório da área de propriedade ou arrendamento por uma pessoa natural ultrapassar 50 (cinquenta) MEI, quer seja em áreas contínuas ou descontínuas no território nacional, será essencial obter a autorização do Congresso Nacional. Isso deve ocorrer por meio de um processo administrativo formalizado junto ao INCRA, na Superintendência Regional responsável pela localização do imóvel rural, conforme estabelecido no § 2º do artigo 23 da Lei nº 8.629/1993 (Incra, 2018).

No caso em que a área desejada, independentemente de sua extensão, estiver situada em uma região de faixa de fronteira ou em uma área considerada como vital para a segurança nacional, a permissão para compra ou arrendamento estará condicionada à aprovação prévia da Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional.

Sob uma perspectiva distinta, o artigo 12 da Lei 5.709/1971 estabelece restrições explícitas à aquisição de terras por estrangeiros. De acordo com essa disposição, estrangeiros não podem adquirir uma área que exceda 25% da extensão total do município. Além disso, estrangeiros da mesma nacionalidade encontram-se limitados a adquirir até 40% de ¼ da área

do município. Como resultado, a quantidade máxima de área rural que pode ser disponibilizada para estrangeiros da mesma nacionalidade é de 10% da área total do município (Pereira, 2021).

Nas situações que envolvem sucessão legítima, a obtenção de autorização por parte do INCRA para a aquisição ou arrendamento de imóvel rural por estrangeiro não se faz necessária. No entanto, é fundamental que o herdeiro da propriedade tenha residência permanente no Brasil. Vale ressaltar que, no caso de um imóvel rural situado em uma faixa de fronteira ou em uma área considerada como vital para a segurança nacional, a aquisição, mesmo quando decorrente de sucessão legítima, deve ser submetida à aprovação prévia do Conselho de Defesa Nacional (Incra, 2018).

Nos casos de aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por parte de indivíduos de nacionalidade portuguesa, o interessado tem a opção de solicitar junto ao Ministério da Justiça o Certificado de Reciprocidade, conforme estabelecido no estatuto de igualdade entre brasileiros e portugueses. A obtenção desse certificado permite que o indivíduo mantenha sua nacionalidade original. Ao possuir essa prerrogativa, não será necessário obter autorização do INCRA, uma vez que os portugueses serão tratados da mesma forma que os brasileiros (Incra, 2018).

É importante ressaltar que a doação de terras da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a estrangeiros é estritamente proibida, a menos que haja disposições específicas em legislação que regulamente a criação de núcleos coloniais, nos quais imigrantes estrangeiros podem se estabelecer em lotes rurais para fins de agricultura, conforme estabelecido no artigo 14 da Lei nº 5.709/1971 (Brasil, 1971).

Os Cartórios de Registro de Imóveis devem manter um cadastro especial em Livro Auxiliar, que registra as aquisições e os arrendamentos de terras rurais envolvendo pessoas naturais estrangeiras residentes no país, pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a operar no Brasil e pessoas jurídicas brasileiras equiparadas a estrangeiras, conforme estabelecido no artigo 15 do Decreto nº 74.965/1974. Eles ainda deverão fornecer informações trimestrais ao Incra sobre as aquisições e os arrendamentos de imóveis rurais envolvendo estrangeiros ou equiparados, conforme disposto no artigo 11 da Lei nº 5.709/1971 (Brasil, 1971).

Como evidenciado por esta legislação ainda em vigor atualmente, seu propósito é resguardar os interesses nacionais e regular o acesso de estrangeiros às terras rurais do Brasil, garantindo assim a preservação da soberania e o uso apropriado do território nacional. No entanto, conforme será discutido de maneira mais aprofundada no próximo segmento, o Brasil

e demais países, vêm sofrendo com o fenômeno conhecido como *Land Grabbing*, e enfrentado uma série de desafios, como será melhor explorado no próximo capítulo.

3 LAND GRABBING: UMA PERSPECTIVA GLOBAL E A CORRIDA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

Após essa longa caminhada percorrida no capítulo anterior, passará a ser analisado aqui, a grande corrida de terras por estrangeiros, primeiramente será necessário compreender o conceito do efeito *land grabbing*, e após esse entendimento, é relevante avaliar o seu impacto sob uma perspectiva global nos últimos anos.

Caminhando mais adiante, será abordado o desenvolvimento dessa corrida por terras tanto no continente Europeu quanto na América do Sul, uma vez que esse fenômeno só vem aumentando nas últimas décadas e ainda, devido à necessidade de erradicação da pobreza e da manutenção da segurança alimentar em escala mundial. E por fim, serão analisados os seus impactos e as consequências.

Mais adiante, será relevante examinar a aquisição de terras por estrangeiros dentro do território nacional, especialmente considerando a intensificação desse fenômeno – *land grabbing* - durante um período chamado de *open doors*. Esse contexto está intrinsecamente ligado a uma significativa corrida por terras, cuja justificativa reside na preocupação com a insegurança alimentar global.

Esse período será melhor abordado adiante, mas para fazer uma leve ilustração, abrange os anos de 1994 a 2010, onde houve a promulgação de pareceres da Advocacia-geral da União, em que ficou determinada a não recepção do artigo 1º §1º da Lei 5709/71, pela constituição federal de 1988, não aplicando assim as restrições às empresas brasileiras com participação de capital estrangeiro.

Com isso, ficou ainda mais complexo exercer controle sobre a aquisição de imóveis rurais no Brasil por parte de pessoas jurídicas com capital estrangeiro. Isso ocorreu porque a simples constituição de uma empresa brasileira permitia a aquisição ou arrendamento de terras no país, independentemente do fato de seu controle estar ou não nas mãos de estrangeiros.

Entretanto, essa expansão agrícola para atender à crescente demanda global por terras foi transferida para os países em desenvolvimento, tais como o Brasil, sobretudo considerando esse mix de legislações fracas no controle dessa prática. E ainda devido à suposta falta de capacidade desses países em cumprir essa agenda de expansão, o fenômeno do *land grabbing* estaria, de certa forma, justificado em suas ações.

Passará a ser abordada a preocupação por parte do governo brasileiro em implementar medidas regulatórias para atenuar a intensidade das aquisições de terras por estrangeiros. Neste contexto, em 2010, foi promulgado o Parecer LA-01, que também será objeto de melhor estudo e análise no presente capítulo, o qual desempenhou um papel crucial ao controlar e restringir a aquisição de terras por pessoas jurídicas brasileiras com investimentos estrangeiros, estando ele em pleno vigor até os presentes dias.

Entretanto, foi imperativo salientar que a interpretação concernente à recepção ou não do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971, não foi conclusivamente dirimida pelo Parecer LA-01/2010. Nesse ínterim, diversos mandados de segurança foram instaurados para debater essa questão, e ainda, em específico, há em tramitação a ACO 2463 e a ADF 342, as quais ainda não foram julgadas e também serão melhores abordadas neste capítulo.

Caminhando mais adiante, para finalizar o presente capítulo, também serão abordadas as alterações decorrentes da recente Lei do Agro (Lei nº 13.986/2020), a qual flexibilizou o tratamento do capital estrangeiro dentro do território nacional, com a iniciativa de fomentar o desenvolvimento nacional, e acabou abrindo muito o mercado brasileiro para o mercado internacional, fatos estes que justificam a problemática trazida na presente dissertação.

3.1. *LAND GRABBING*: A DINÂMICA DA DEMANDA GLOBAL POR TERRAS

O investimento direto estrangeiro (*Foreign Direct Investment*) na agricultura brasileira representa um desafio econômico significativo, uma vez que suas implicações são ambivalentes. Enquanto algumas perspectivas o enxergam de maneira positiva, outras levantam preocupações. No entanto, a dinâmica atual difere substancialmente do período de colonização, dada a independência e a autonomia jurídica dos países.

Ainda assim, países em desenvolvimento continuam a atrair o interesse de estrangeiros em busca da aquisição de vastas propriedades rurais, em um fenômeno conhecido como *land grabbing*. Esses investidores frequentemente justificam suas ações com base na crescente preocupação com a segurança alimentar global e na necessidade premente de aumentar a produção e exportação de alimentos (Häberl, 2012).

A demanda global por alimentos, rações, celulose, insumos, matérias-primas e biocombustíveis, juntamente com a capacidade de países em desenvolvimento de realizar

produções em larga escala a preços de terras mais acessíveis, como é observado no Brasil e em outras nações latino-americanas, tem impulsionado uma intensa competição por terras rurais. Essa prática é comumente referida como *land grabbing* e engloba não apenas a aquisição de terras por estrangeiros, mas também abrange uma ampla disputa pelo controle de terras dentro do país (Sauer, 2010).

Devido aos desafios conceituais, que vão além de questões puramente linguísticas, a alternativa mais apropriada, embora possua um apelo midiático limitado, é traduzir *land grabbing* como "apropriação de terras". Primeiramente, "apropriação" descreve o fato, pois se trata da transferência da propriedade e de todos os seus direitos nela inerentes, sejam de terras públicas ou privadas.

A transferência de terras pode ocorrer por meio de diversas formas de transações, abrangendo aquelas legais, ilegais ou até mesmo consideradas não legítimas. Vale ressaltar que essa transferência não se limita à compra de terras, uma vez que envolve situações de arrendamento e *leasing*, todas convergindo para o controle sobre terras e recursos (Sauer; Borras, 2016).

A ausência de uma definição singular e universalmente aceita para o conceito de "apropriação de terras agrícolas" destaca a complexidade e a falta de consenso sobre a natureza desse fenômeno. De modo geral, o fenômeno é concebido como o procedimento de aquisição em larga escala de áreas agrícolas, desprovido de consulta antecipada e consentimento da comunidade local. Isso resulta, em última instância, na restrição da capacidade dessa população para administrar independentemente uma exploração agrícola, produzir alimentos e assegurar a sua própria segurança alimentar.

Ao detentor da propriedade é conferido o direito de usufruir dos recursos disponíveis, como terra, água e floresta, com a possibilidade de auferir ganhos decorrentes de sua utilização. Um potencial desdobramento indesejado consiste na manifestação de cenários nos quais áreas previamente destinadas à prática agrícola são desativadas em prol de outras atividades (Cese, 2015).

Os interessados pela aquisição de terras para o *land grabbing* não se limitam apenas aos estrangeiros, podendo inclusive serem nacionais, ter características tanto públicas como privadas, como também envolvendo atores privados beneficiados por incentivos governamentais. Assim, o fenômeno em questão não se adequa a um enquadramento específico. A concepção subjacente é a existência de uma intensa competição pela aquisição, compra e/ou

arrendamento de terras agrícolas, frequentemente protagonizada por Estados ou Empresas Transnacionais em âmbito global (Teixeira, 2018).

Após as primeiras reflexões e publicações iniciais, o fenômeno da apropriação de terras passou por um processo de aprofundamento teórico. Nesse sentido, houve um esforço considerável para definir com maior precisão a sua caracterização e identificar os elementos que o tornam uma ocorrência distintiva. A apropriação de terras por estrangeiros é um fenômeno que remonta à história da humanidade e, em sua fase mais recente, persiste há um período mínimo de cem anos. A apropriação de terras é suscetível a acontecer em diferentes épocas, influenciada pelos movimentos de acumulação de capital em âmbito regional e global, neste contexto sendo a prática de aquisição de terras por estados e corporações estrangeiras, que nos últimos tempos tem se intensificado, marcando uma nova era (Sauer; Borras, 2016).

Os processos contemporâneos de aquisição de terras e recursos estão intrinsecamente relacionados às dinâmicas e estratégias de acumulação de capital, as quais, em grande medida, são respostas à interseção de diversas crises, como a crise alimentar, energética/combustível, climática e financeira. Esta última, por exemplo, levou o capital financeiro a buscar novas formas seguras de investimentos, além disso, atende às crescentes demandas de recursos provenientes de novos polos de capital mundial, em especial países que pertencem ao grupo BRICS e algumas nações consideradas de renda média ou em desenvolvimento (Mehta, 2012).

Conseqüentemente, as principais razões que motivam a apropriação de terras incluem preocupações relacionadas à segurança alimentar, interesses na segurança de energia e combustíveis, medidas de redução dos efeitos das mudanças climáticas, a crescente demanda por recursos naturais por parte de novos polos de capital, Portanto, também existe a busca por culturas versáteis: plantas que têm diversas aplicações (alimentação, ração, combustível, material industrial) e que podem ser facilmente e flexivelmente adaptadas, como a soja (para ração, alimentação, biodiesel), a cana-de-açúcar (alimentação, etanol), o óleo de palma (alimentação, biodiesel, usos comerciais/industriais) e o milho (alimentação, ração, etanol) (Mehta, 2012).

Nesse cenário, iniciou-se o período de abertura da economia brasileira, uma vez que a Advocacia Geral da União emitiu um parecer concordando com a não discriminação das empresas brasileiras. Em outras palavras, o parágrafo primeiro do artigo primeiro da Lei 5.709/71 não foi considerado compatível com a Constituição, devido à existência do artigo 171 da Constituição Federal. Esse fato levou à emissão do parecer GQ-22, que foi posteriormente confirmado em 1998 por meio do parecer GQ-181. Como resultado, as regras restritivas de

aquisição de terras, que se aplicavam a empresas brasileiras com participação de capital estrangeiro, foram afastadas (Furtado, 2016).

Esse período de abertura econômica coincidiu com a ocorrência do fenômeno global conhecido como *land grabbing*, que se caracteriza por uma alta demanda por terras. Isso resultou em uma corrida acelerada para a aquisição de imóveis rurais produtivos em todo o mundo, principalmente em regiões em desenvolvimento, sendo que esse efeito será melhor discutido a seguir.

3.1.1 Impactos Globais do *Land Grabbing*

Como ponto de partida, após definir o conceito de *land grabbing*, torna-se relevante avaliar o impacto desse fenômeno no âmbito global nos últimos anos, qual seja para identificar as possíveis contribuições positivas ou negativas em relação ao país que está tendo suas terras adquiridas por nações estrangeiras.

Nos últimos dez anos, observou-se uma intensificação do fenômeno conhecido como *land grabbing*, que caracterizado por duas crises globais, tem se destacado nas conversas e debates de ordem internacional. Uma delas foi entre 2007 e 2008, em que se testemunhou uma crise global de alimentos que resultou em uma inflação exacerbada, demandando um aumento nos recursos financeiros necessários para a aquisição de itens alimentares essenciais (Schutter, 2011).

Os elementos preponderantes que contribuíram para a elevação dos preços dos alimentos eram essencialmente cinco, estando intimamente associados ao crescimento da demanda global por terras. O primeiro fator diz respeito ao aumento da população global, exemplificado pelo crescimento demográfico na China, associado ao incremento da renda *per capita* nas economias em desenvolvimento; esse fenômeno gera pressões significativas sobre o equilíbrio entre oferta e procura de produtos agropecuários.

O segundo diz respeito ao aumento no preço do barril de petróleo, utilizado em maquinaria agrícola, como tratores, no emprego de fertilizantes, e no transporte de produtos agrícolas até o consumidor. Este fator exerce influência significativa sobre os processos de produção e distribuição de alimentos (Teixeira, 2018).

O terceiro motivo reside na elevação dos preços dos cereais, como o milho, e dos óleos vegetais, os quais constituem uma parcela significativa na produção de biocombustíveis. Essa

tendência desempenha um papel preponderante na expansão dos custos associados à importação de alimentos. Neste contexto, a demanda em ascensão por biocombustíveis resultava em uma elevação dos preços internacionais dos alimentos.

O quarto elemento consistia na especulação imobiliária, haja vista que com a desvalorização do dólar, investidores que anteriormente se dedicavam à moeda norte-americana, redirecionaram seus investimentos para o setor de *commodities*. Por último, como quinto elemento desencadeador, destaca-se a ocorrência de adversidades climáticas desfavoráveis, as quais resultaram na destruição de extensas áreas agrícolas (Teixeira, 2018).

A crise alimentar não se manifestou isoladamente no cenário global. Em 2007 também teve o início da crise do *subprime*, uma perturbação financeira provocada pela do declínio do índice *Dow Jones*, resultado da grande liberação de financiamentos imobiliários com risco significativo, prática conhecida como *subprime loan* ou *subprime mortgage*. Essa abordagem contribuiu para a insolvência de diversos bancos, impactando de maneira significativa sobre as bolsas de valores em escala mundial. (Wikipedia, 2024)

Portanto, infere-se que tanto indivíduos quanto empresas e governos estrangeiros experimentaram a imperatividade de expandir substancialmente seus investimentos na aquisição de extensas áreas de terra. Observou-se uma transição para investimentos em *commodities* mais fundamentais, inaugurando assim, uma expressiva demanda por propriedades rurais, abrangendo áreas cultiváveis em escala global (Teixeira, 2018).

A Organização das Nações Unidas passou a estabelecer diretrizes sobre o assunto, sustentando que os investimentos, independentemente de serem estatais ou não, desempenham um papel crucial na promoção da segurança alimentar. Assim, dedicou-se atenção à formulação das Diretrizes Voluntárias de Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGVT). Essas diretrizes, aprovadas em 2012 pela Agência das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), estabelecem parâmetros para a regulamentação de investimentos estrangeiros em terras agrícolas (Brasil, 2015).

As Diretrizes Voluntárias da Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGVT), conforme discutido por França e Marques (2017), elucidam de maneira clara a importância crucial do acesso equitativo aos recursos naturais. Essa centralidade é essencial para enfrentar eficazmente os desafios relacionados à erradicação da fome e da pobreza. Além disso, as diretrizes fornecem

orientações específicas para aprimorar a governança e aumentar ainda mais os investimentos no agro, visando alcançar progressivamente o direito à alimentação adequada (França; Marques, 2017, p. 80).

Assim, o intuito essencial das Diretrizes Voluntárias é desempenhar o papel de referência e guia na melhoria da governança relacionada à terra, aos recursos pesqueiros e florestais. O objetivo principal é assegurar a segurança alimentar para todos, respaldando de maneira progressiva, a realização do direito à alimentação satisfatória no âmbito da segurança alimentar.

As Diretrizes em questão almejam contribuir para os empenhos tanto globais quanto nacionais voltados à erradicação da fome e da pobreza. Fundamentadas nos princípios do desenvolvimento sustentável e no reconhecimento da relevância da terra para o progresso, buscam promover os direitos da posse e acesso justo a terras, e ainda para com os recursos naturais (Brasil, 2015).

Não se trata, portanto, apenas da implementação de um controle efetivo para conter o fenômeno do *Land grabbing*, mas sim da necessidade premente de estabelecer regulamentações que direcionem investimentos nos setores agrários. Essa abordagem visa assegurar o desenvolvimento sustentável dos países, em consonância com a urgência de erradicar a pobreza e a fome, promovendo assim, a segurança alimentar global. Logo, é essencial compreender o desenvolvimento dessa corrida por terras, tanto no continente europeu quanto na América do Sul, pois até o momento, o investimento é percebido como uma estratégia crucial para enfrentar a pobreza e garantir a segurança alimentar em escala mundial.

A respeito dessa grande repercussão global, o Comitê Econômico e Social Europeu (Cese) editou um parecer que trata sobre as problemáticas associadas à apropriação de terras agrícolas, também conhecida como *land grabbing* e à acumulação de terras, denominada de *land concentration*, e as ramificações desses fenômenos representam um risco para com a perpetuação da agricultura familiar.

A Europa desempenha um papel integral nos processos globais, observando e sendo afetada por fenômenos diversos. Essas dinâmicas manifestam-se de maneira evidente em algumas regiões, enquanto em outras ocorrem de maneira mais sutil. A apropriação de terras agrícolas é particularmente evidente nos países da Europa Central e Oriental (Cese, 2015).

Importante frisar que o solo não se configura como uma mercadoria convencional passível de ser produzida em larga escala de maneira simples. O solo constitui um recurso finito,

sendo, portanto, inapropriado sujeitá-lo às normas convencionais do mercado. As dinâmicas de propriedade no contexto da terra e da utilização do solo requerem uma normatização mais rigorosa.

Diante dos desdobramentos indesejados observados, o Comitê Econômico e Social Europeu (Cese) identifica a necessidade premente de conceber um modelo coeso para as estruturas agrícolas, abrangendo tanto os Estados-Membros quanto a União Europeia (UE). Tal iniciativa impactará significativamente a gestão das terras e os princípios do direito fundiário.

O documento *Concentration, land grabbing and people's struggles in Europe* [Concentração de propriedades, apropriação de terras agrícolas e lutas populares na Europa], divulgado em abril de 2013 pelo movimento Via Campesina e pela rede *Hands off the Land*, proporciona uma análise abrangente da concentração de propriedade fundiária tanto na Europa quanto na União Europeia. Segundo a sua análise, atualmente, na União Europeia, desenrola-se um processo ardiloso de apropriação de terras e acumulação de propriedade rural.

Tal fenômeno impacta diretamente nos direitos humanos, notadamente no direito a uma alimentação satisfatória. A expansão da apropriação de terras agrícolas alcançou seu ponto máximo na Hungria e na Romênia, embora seja igualmente perceptível em outros países da Europa Central e Oriental. Esse parecer inclusive apresentou dados que foram provenientes de várias fontes, e elas indicaram que aproximadamente 10% das áreas cultivadas da Romênia encontram-se sob a propriedade de investidores provenientes de países estrangeiros, ao passo que uma parcela de 20% e 30% está sob o controle de investidores originários da União Europeia.

Por meio de acordos contratuais confidenciais, um total de um milhão de hectares de terras na Hungria foi adquirido, sendo financiado em grande parte por recursos provenientes dos Estados-Membros da União Europeia. Apesar de a aquisição de terras na Polônia por não nacionais estar proibida até maio de 2016, observa-se que empresas estrangeiras, principalmente provenientes dos Estados-Membros, já obtiveram uma extensão territorial de duzentos mil hectares.

Na região de Bordeaux, França, cerca de cem vinícolas foram adquiridas por investidores chineses. Posterior ao reagrupamento da Alemanha, as associações agrícolas localizadas no território da antiga RDA (República Democrática Alemã) foram desmanteladas, dando origem tanto aos empreendimentos familiares quanto a entidades coletivas. Desde então,

tem havido crescentes indícios de que as entidades coletivas demonstram uma vulnerabilidade significativa a investidores e financiadores não relacionados ao setor agrícola (Cese, 2015).

Outra área de preocupação surgiu com a aquisição de terras na França, totalizando aproximadamente 14.000 hectares, por investidores chineses. Em resposta a essas e outras transações ocorridas em seu território, em 15 de fevereiro de 2017, o Parlamento Francês promulgou uma legislação¹⁶ com o propósito de conter a acumulação de áreas agrícolas por parte de investidores detentores de grande capital.

Essa medida visa resguardar a integridade da agricultura familiar nacional. Com a modificação legal em vigor, os compradores de terras estão compelidos a declarar suas aquisições, mesmo quando adquirem parcelas de ações de empresas detentoras de terras. A normativa anterior estabelecia que somente a aquisição integral estava sujeita à obrigatoriedade de declaração (Teixeira, 2018).

Nos Estados onde se verifica a acumulação da propriedade fundiária e o fenômeno de apropriação de terras, observa-se um declínio no modelo agrícola europeu, que historicamente se caracterizou pela presença de explorações familiares. Esse declínio é acompanhado por uma transição em direção à produção agrícola em larga escala e de caráter industrial (Cese, 2015).

O Cese instigou a Comissão e o Parlamento Europeu a conduzirem estudos abrangentes, por meio de um método uniforme, para avaliar o impacto das políticas e restrições implementadas nos diversos Estados-Membros em relação ao acúmulo da propriedade rural. Seria de suma importância também examinar os riscos associados a essa concentração, no que diz respeito à segurança alimentar, ao emprego, ao meio ambiente e ao desenvolvimento rural. Esse aspecto será mais minuciosamente abordado no tópico referente às consequências do fenômeno conhecido como *land grabbing*. Após analisar esse efeito na Europa, é de suma importância avaliar como acontece e aconteceu na América do Sul, e depois focar nessa corrida por terras no Brasil, tópico central da presente dissertação, analisando seus efeitos gerais e, após, as suas consequências para a nação que sofre e/ou sofreu o efeito do *land grabbing*.

Nos territórios latino-americanos, a terra configura-se como um recurso de significativa importância, sendo crucial como principal forma de produção. Eles possuem uma localização geográfica privilegiada, solos com alta capacidade produtiva, elementos climáticos propícios para o agronegócio e uma enorme quantidade de matéria prima, e isso evidencia sua vocação

¹⁶ LOI n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accapement des terres agricoles et au développement du biocontrôle.

para a produção agrícola. Diante dessas condições, e ainda devido a manifesta autoridade de cada nação sobre os seus recursos, é inadmissível pensar que seus povos enfrentariam situações tão degradantes como a carência alimentar ou a migração forçada (Silva, 2012).

Entretanto, é relevante destacar que a região do Mercosul está sujeita a uma crescente pressão no que tange ao recurso terra, que se configura como um elemento natural estratégico por excelência para a região e aos segmentos populares que residem no meio rural, englobando produtores familiares, agricultores, povos indígenas e trabalhadores rurais assalariados.

Isso se deve ao fato de que a terra e sua distribuição representam condições indispensáveis para o avanço de políticas de desenvolvimento rural inclusivas, as quais visam promover uma distribuição equitativa de riqueza. Ademais, assegura a soberania e a segurança alimentar de nossas comunidades, estabelecendo raízes profundas em extensas parcelas de nossa população e viabilizando a concepção de projetos de vida para as gerações futuras.

Atualmente, a região está experimentando uma trajetória histórica no comércio de áreas rurais, em que a aquisição de terras desempenha papel de um abrigo especulativo para o capital, dada a abundância de liquidez. Além disso, essa prática representa um avanço significativo por parte de empresas transnacionais e, ainda, de nações que buscam adquirir áreas produtivas de alimentos para sustentar seu desenvolvimento a médio e longo tempo (Silva, 2012).

No âmago da questão, observa-se uma estratégia de apropriação de recursos naturais, impulsionada por um notável apetite decorrente da elevação de valor dos produtos primários, atuando como uma salvaguarda em meio ao atual cenário de crise.

Essa corrida por terras no Mercosul se intensificou devido à crise nos preços dos alimentos em 2007/2008, conforme já visto acima, onde essa crise alimentar aumentou o efeito do *land grabbing* e isso induziu investidores e Estados a direcionarem novamente a sua atenção para o agronegócio, após décadas de desatenção. Contudo, o interesse pela terra não se limita a um momento passageiro; trata-se, na verdade, de uma tendência impulsionada por influentes fatores de longa duração. Com frequência, os acordos relacionados à terra têm como foco a produção direcionada aos Mercados exteriores de alimentos e biocombustíveis. (Zagama, Lobbyist, 2011).

Os elementos que impulsionaram o entusiasmo dos estrangeiros por áreas rurais incluem: a utilização para empreendimentos imobiliários e turísticos; a vasta extensão de terras desocupadas no continente sul-americano; o crescimento no agronegócio; a riqueza em matéria-prima nas terras, especialmente recursos hídricos e substâncias minerais; o valor relativamente

baixo das áreas agrícolas; a limitada aplicação do poder de polícia dos países, resultando em uma zona considerada propícia para o estrangeiro investidor (Silva, 2012).

A apropriação de terras, conhecida como *land grabbing*, emerge como um tema recorrente nos debates jurídicos, suscitando uma complexa discussão sobre a positivação do direito. Essa questão gera uma considerável controvérsia jurídica, principalmente devido à ausência de um projeto político que estabeleça claramente uma política econômica.

Tal política deveria, simultaneamente, fomentar investimentos por parte de grandes empresas e atuar como um mecanismo de garantia para o desenvolvimento econômico nacional sustentável. Adicionalmente, ela poderia limitar, quando apropriado, a extensão de terras destinadas à monocultura do agronegócio, evitando assim, a estrangeirização descontrolada das áreas agrícolas. Essa falta de clareza política contribui para uma celeuma jurídica sem precedentes nesta conjuntura (Silva, 2012).

É importante frisar que conforme previsto por Silva, a magnitude da concentração de terras em poder de investidores estrangeiros nos países da América do Sul é, nos dias atuais, incalculável, visto que nenhuma nação dispõe de um arquivo oficial que possa distinguir com precisão os proprietários locais dos alienígenas. Assim, apesar dos contínuos debates, sobretudo em instâncias internacionais, não há estatísticas oficiais disponíveis sobre o fenômeno da concentração e estrangeirização da terra na América do Sul. Essa lacuna jurídica impede uma avaliação precisa do impacto desse fenômeno nas políticas públicas dos Estados que detêm os territórios onde esse fenômeno jurídico ocorre.

É pertinente notar que, nos dias atuais, a proteção dos direitos humanos universais inclui a equiparação constitucional entre empresas nacionais e estrangeiras. Entretanto, é possível que existam distinções regulatórias, conforme estipulado na constituição de cada nação. Dessa forma, cada país tem a prerrogativa de estabelecer suas próprias regras, mesmo que a declaração de direitos humanos garanta a igualdade constitucional. Esse princípio se reflete, por exemplo, na maneira como o Brasil trata os proprietários de áreas agrícolas (Silva, 2012).

Aqueles que advogam pela imposição de limites à aquisição de terras por estrangeiros sustentam um argumento com ênfase no caráter social da propriedade. Eles ainda discursam que a agenda agrária neoliberal está sendo implementada às custas da soberania e do bem-estar comum, corroborando assim a segurança jurídica dos investidores. Essa abordagem preconiza a liberalização do mercado de terras no continente, transformando o campo em objeto de especulação financeira e mercados futuros (Silva, 2012).

Um sistema de cadastro eficiente seria fundamental para prevenir diversas anomalias na estrutura fundiária, como ocorre no Brasil, onde o Cadastro Rural de Imóveis Rurais (CNIR) é regulamentado pela Lei 10.267/2001 e pelo Decreto 5.570, de 31 de outubro de 2005. Este cadastro poderia desempenhar um papel importante na fiscalização e dimensionamento da estrangeirização das áreas rurais no país. No entanto, essa ferramenta ainda não é utilizada para esse fim específico no Brasil.

Além do cadastro, o georreferenciamento é uma prática importante, envolvendo o rastreamento por satélite geodésico através de sistemas como o GNSS (Sistema Global de Navegação por Satélite), conforme exigido pelas normas técnicas para Levantamento Topográfico, estabelecidas pelo Incra em 2001. Esse sistema não apenas facilita a fiscalização, mas também evita a sobreposição de áreas rurais, contribuindo para uma gestão mais eficiente do território (Silva, 2012).

É importante salientar que os alienígenas estão sujeitos às normas territoriais do país em que estejam residindo. O Direito Internacional estabeleceu para os estrangeiros o princípio da igualdade, sujeitando-os aos mesmos deveres que os nacionais, incluindo a submissão às normas em geral. Além disso, concedeu-lhes direitos, como o acesso aos serviços públicos do país em que residem. Em relação à propriedade, observa-se que o Estado poderá, para preservar o patrimônio nacional, criar normas discriminativas.

No Peru, a sua Constituição nos artigos 70 e 71, assegura a intocabilidade do direito de propriedade, devendo ser executado de forma harmônica com o interesse coletivo, obedecendo as diretrizes da norma, salvo em casos de ameaça à segurança nacional ou utilidade pública. Tanto os estrangeiros quanto os cidadãos peruanos encontram-se em condição igual perante a lei, quer sejam pessoas físicas ou jurídicas. Na Colômbia, conforme estabelecido no artigo 100 da Constituição Política, os estrangeiros desfrutam dos mesmos direitos civis concedidos aos nacionais. No entanto, a lei, em virtude de necessidades públicas, pode impor condições especiais ou negar o exercício de certos direitos civis aos estrangeiros.

Já na Bolívia, a outorga de imóveis rurais do Estado aos alienígenas é expressamente proibida pela Constituição nacional. Contudo, o artigo 396 da Nova Constituição do Estado (CPE), ratificado pelo plebiscito em fevereiro de 2009, estabelece que os alienígenas e peregrinos, em qualquer circunstância, têm permissão para comprar propriedades de particulares.

A legislação agrária boliviana, composta pela Lei de Renovação da Reforma Agrária de 2006 e pela Constituição, estabelece a livre compra e venda de terras entre particulares, sem restrições quanto à nacionalidade, contanto que o adquirente estrangeiro more no país. Essa condição é solucionada pela concessão automática de naturalização, por meio do casamento com cidadãos bolivianos, conforme disposto no artigo 143 da Constituição (Silva, 2012).

A legislação referente ao Serviço de Reforma Agrária da Bolívia assegurou a propriedade rural particular a indivíduos ou entidades jurídicas, possibilitando-lhes o exercício do direito real, com igualdade de tratamento, independentemente da nacionalidade, conforme estabelecido pelas normas em vigor. Entretanto, os indivíduos alienígenas encontram-se impedidos de comprar terras em uma faixa territorial com extensão inferior a 50 quilômetros das fronteiras internacionais. Importante destacar, ainda, que a legislação da “Mãe Terra e Desenvolvimento Integral para Viver Bem” propõe a erradicação da centralização da propriedade da rural, ou seja, as grandes propriedades rurais, vedando a plantação, utilização, venda de grãos geneticamente modificados. Ainda determina a partilha de imóveis públicos às mulheres e povos indígenas. E por fim, determina a gestão e fiscalização da alienação de propriedade para estrangeiros (Silva, 2012).

Já na Argentina, no que diz respeito aos estrangeiros, a sua constituição assegura tratamento isonômico em relação ao direito de propriedade, conforme é determinado pelo artigo 20. Esse dispositivo estabelece que todos os estrangeiros gozam, dentro do território nacional, de todos os direitos civis como cidadãos, têm a capacidade de exercer suas atividades industriais, comerciais e profissionais, adquirir, possuir e alienar bens, singrar pelos rios e costas, praticar livremente a sua fé religiosa, fazer testamentos, contrair matrimônio conforme as leis vigentes (Argentina, 2018).

Os estrangeiros não têm a obrigação de adotar a cidadania nem de arcar com contribuições coercitivas extraordinárias. Têm a possibilidade de obter a naturalização ao residirem de forma contínua por dois anos na Nação; contudo, o Governo pode encurtar esse período mediante solicitação do postulante, desde que este justifique e comprove serviços prestados à República.

Inicialmente, é relevante ressaltar que o parlamentar Argentino, embora assegure uma equidade no tratamento entre os nacionais e estrangeiros, como evidenciado no artigo da Constituição Nacional Argentina, concedeu a cada província Argentina a autonomia para legislar sobre a aquisição, venda e arrendamento de terras por estrangeiros, conforme estipulado nos artigos 121 a 124 (Argentina, 2018).

Lá, adicionalmente à constituição nacional, existe a Lei de nº 21.382/76, norma esta que também tratou de regular o investimento estrangeiro no país, disciplinando que os investidores que buscam impulsionar a economia Argentina, visando a expansão e aprimoramento das políticas públicas econômicas já em vigor, gozarão dos mesmos direitos e deveres conferidos pelas normas e pela Constituição Nacional aos investidores nacionais (Argentina, 1976).

Devido à atual fase de estrangeirização, a Lei 26.737, datada de 22 de dezembro de 2011, teve como incumbência disciplinar restrições às aquisições e posses de terras por estrangeiros, instituindo um regimento próprio de resguardo dos imóveis rurais com os nacionais. Sublinhe-se que a mencionada norma é uma legislação de alcance nacional. Por consequência, as províncias (Estados), ao exercerem a sua competência legislativa sobre propriedades rurais, devem observar as normas estabelecidas, ajustando-as às particularidades e necessidades regionais, não sendo admissível qualquer forma de recusa à sua aplicação (Silva, 2012).

No entanto, não se pode afirmar que a aquisição é irrestrita, pois existem limitações específicas. Está estabelecido que, como limitação geral, apenas até 15% do território Argentino pode ser de propriedade de pessoas físicas e/ou jurídicas estrangeiras. Simultaneamente, essas limitações individuais estão vinculadas ao proprietário, seja ele pessoa física ou jurídica, em nível individual, bem como ao conjunto de estrangeiros de uma só nacionalidade.

Inicialmente, a legislação autoriza a aquisição de no máximo 1.000 hectares em favor de um só estrangeiro, a partir da promulgação da lei, uma vez que esta não possui efeito retroativo, conforme explicitado no artigo 17. No segundo caso, como é estabelecido pelo artigo 9º, a norma determina que, do total geral permitido (15% conforme o artigo 8º), a somatória das áreas das terras por povo, não pode exceder a 30%.

Com o intuito de assegurar um controle eficaz, a legislação instituiu o Registro Nacional de Terras Rurais como uma entidade responsável por realizar a investigação de cadastros e de domínios de quem são os titulares dos imóveis rurais no país. Além disso, no artigo 12, impõe um dever aos donos de propriedades rurais, estabelecendo que, no prazo fatal de 180 dias, contados da entrada em vigor da norma, devem informar ao Registro Nacional de Terras Rurais, sobre a titularidade ou posse do imóvel rural (Silva, 2012).

Já no que diz respeito à legislação Paraguaia, há a permissão de aquisição de terras por estrangeiros, fato este que corrobora com a ausência de dados a respeito. Restrições foram impostas em apenas duas circunstâncias específicas, a primeira delas é que terras públicas e

ainda, aquelas destinadas à reforma agrária, não estão disponíveis para a aquisição por estrangeiros; já a outra diz respeito à compra de terras em zona de segurança, regiões de fronteira, proibindo assim a comercialização de terras a estrangeiros em uma faixa de 50 km da linha de fronteira (Silva, 2012).

Até este ponto, é evidente que os países da América do Sul, em particular, estão enfrentando um intenso processo de estrangeirização de suas áreas. Isso se deve à percepção de que há vastas extensões de terras disponíveis, e as normas regulatórias sobre o tema são relativamente frágeis, o clima é propício para o agronegócio, a mão de obra local é economicamente vantajosa e as terras têm custos relativamente baixos, uma vez que a moeda de cada nação está sujeita a uma desvalorização em comparação com moedas estrangeiras.

Essa é uma preocupação central desta dissertação, especialmente em relação ao Brasil, onde o *land grabbing* tem gerado diversas consequências negativas, reflexos esses que são negativos para toda e qualquer nação que sofre da estrangeirização, fato que será melhor esmiuçado no próximo tópico.

3.1.2 Consequências do *Land Grabbing*

O fenômeno do *land grabbing*, em geral, é frequentemente apresentado sob a perspectiva de desenvolvimento e progresso econômico, uma vez que na maioria das situações, atende aos interesses dos investidores, detentores de grandes propriedades rurais, empresas rurais, empreendimentos civis, dentro outros. Isso, por sua vez, impulsiona de forma geral a dinâmica da economia global (Teixeira, 2018).

Os investidores são incentivados pelos custos reduzidos das terras e pelos auxílios dados aos proprietários dos imóveis, pois como consequência acabam resultando em negócios com despesas muito baixas, e frequentemente lucrativos. Incentivados igualmente, pela perspectiva de valorização das propriedades, o que estimula as compras com objetivos de especulação imobiliária, em correlação aos bens produzidos ou ao imóvel em si. Assim, esse fenômeno impulsiona o incremento de valoração da terra, tornando inviável a produção de alimentos nas pequenas propriedades rurais.

É possível inferir, segundo Teixeira (2018), que tais práticas afastam os agricultores de pequeno porte do campo, ao mesmo tempo em que diminuem a extensão de terras que poderiam ser dedicadas à produção de alimentos. Isso implica, em um horizonte mais amplo, na redução

de oportunidade de emprego, na diminuição da geração de riqueza no setor agrícola e representa ainda uma ameaça à soberania alimentar do país. Nesses casos, acontece a transferência de terras destinadas à agricultura alimentar, em que tem o seu produtor expulso do campo, e impede ainda, a entrada de novos agricultores na região, para a artificialização da terra, o agronegócio, a produção de biocombustível e para a especulação imobiliária.

Com base nos dados disponíveis, é possível inferir que as matérias-primas vegetais e os produtos alimentares provenientes das terras adquiridas são predominantemente destinados à exportação para os países de origem dos investimentos. Somente uma parcela ínfima desses produtos é direcionada ao mercado interno. À medida que o grau de apropriação de terras agrícolas aumenta, observa-se uma correlação inversa com o nível de segurança alimentar do país em questão (Cese, 2015).

Os impactos do fenômeno de apropriação de terras podem ser substanciais, dado que apresentam o potencial de resultar no deslocamento de comunidades locais sem o seu consentimento ou adequada compreensão, exploração não ambientalmente amigável dos recursos naturais, ocasionando dano ambiental, falta de equilíbrio na distribuição de terras, perda de meios de subsistência, carência alimentar e surgimento de litígios sociais (Faria, 2023).

Pois bem, a apropriação de terras agrícolas e a concentração da propriedade fundiária resultam no deslocamento das empresas rurais que previamente exploravam essas áreas, gerando, por conseguinte, a redução de empregos e de qualidade de vida nas regiões rurais. Este fenômeno, uma vez iniciado, tende a ser praticamente irreversível, dada a dificuldade que pequenos produtores, inclusive os jovens produtores, enfrentam para comprar imóveis rurais e assim se consolidar uma posição significativa nesse setor da economia, devido à escassez de capital necessário.

Apesar de todos os esforços do Banco Mundial em ressaltar os aspectos positivos do *land grabbing*, tais como: maior capacidade, criatividade, progresso, várias organizações e movimentos da sociedade civil expressam críticas em relação a este fato. No entendimento do parecer, o fenômeno do *land grabbing* acarreta degradação ambiental, deterioração dos terrenos e diminuição de vida nas áreas rurais, ou seja, em contraponto com as práticas agrícolas sustentáveis, fomentando o enriquecimento da indústria agrícola centralizada na monocultura (Cese, 2015).

Willis Peterson, pesquisador da Universidade de Minnesota, argumenta que os pequenos produtores rurais produzem de forma tão eficaz quanto às grandes empresas. A ideia de que a

concentração da propriedade fundiária resulta em maiores rendimentos não encontra respaldo nos fatos. Os dados disponibilizados pela FAO contradizem essa noção, visto que mais de 90% das explorações agrícolas são de pequenas unidades familiares responsáveis por explorar 75% das superfícies agrícolas e produzir 80% dos alimentos globalmente (Cese, 2015).

Um exemplo ilustrativo das consequências do *land grabbing* é observado na Escócia, onde há duzentos anos, uma área equivalente ao território dos Países Baixos foi dividida em unidades de oito a vinte mil hectares e comercializada por investidores externos. Naquela área residiam cerca de dois milhões de pessoas. Atualmente, a área permanece despovoada devido a prática de uma agricultura industrial. O Parlamento escocês está empenhado em esforços para repovoar a região, tarefa esta tida como mais onerosa do que se tivessem mantido o modelo de exploração agrícola baseado na produção em pequenas propriedades.

Portanto, tem-se que os impactos do *land grabbing* são totalmente negativos para com o desenvolvimento das comunidades rurais, bem como aumenta de forma significativa o desemprego nas zonas rurais, acarretando assim custos sociais significativos para a nação que ora vem sofrendo com a apropriação de terras agrícolas. Por fim, o fenômeno do *land grabbing*, dentro de um contexto capitalista, não pode ser compreendido sem considerar todas as transformações territoriais que têm provocado, uma vez que impacta sobremaneira a soberania nacional, segurança alimentar dos países que o experimentaram (Cese, 2015).

Observa-se, por fim, que o ele é um evento de natureza financeira e econômica, inserindo-se no contexto neoliberal orientado para o mercado global. Esse fenômeno é caracterizado pela mercantilização da terra e do trabalho, impulsionado pelo agronegócio e pela especulação financeira. Ademais, assegurou a concentração do domínio corporativo, propiciando o surgimento de grandes empresas do ramo, a ampliação das "cadeias de valor" e a exploração e/ou eliminação das intervenções públicas, de acordo com interesses contingentes (Teixeira, 2018).

Diante desse panorama, é relevante examinar a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, especialmente considerando a intensificação desse fenômeno durante o período de *open doors*. Este contexto está intrinsecamente ligado a uma significativa corrida por terras, cuja justificativa reside na preocupação com a insegurança alimentar global. Detalhes mais aprofundados sobre esses eventos serão abordados de maneira mais específica no tópico subsequente.

3.2. A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL DURANTE O PERÍODO *OPEN DOORS*

Primeiramente, é importante mencionar que em 1993, por meio da promulgação da Lei nº 8.629, especificamente em seu artigo 23, procedeu-se à ampliação das restrições previamente estabelecidas pela Lei nº 5.709/71, com o intuito de abranger as situações relativas ao arrendamento de terras localizadas no território brasileiro por estrangeiros residentes e pessoas jurídicas legalmente autorizadas a operar.

Este dispositivo legal, portanto, consubstanciou uma expansão normativa, conferindo maior abrangência ao escopo regulatório concernente à utilização de terras nacionais por parte de entidades estrangeiras, delineando assim parâmetros jurídicos mais abrangentes e precisos. Com a promulgação da Constituição de 1988, a temática em questão foi excluída do âmbito do texto constitucional.

No entanto, permaneceu como objeto de debate e reflexão no cenário jurídico. Na conjuntura, suscitava-se uma indagação crucial referente à recepção ou não do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709. Este questionamento transcendia o mero status textual, adentrando a esfera de análises concernentes à compatibilidade e aplicabilidade da mencionada disposição legal à luz dos princípios e preceitos consagrados na nova ordem constitucional (Jordão, 2012).

Conforme Jordão disciplinou, o epicentro do debate residia no artigo 171 da Constituição, o qual delineava os parâmetros conceituais de "empresa brasileira" e "empresa brasileira de capital nacional". Em virtude dessas definições, surgia a indagação acerca da pertinência da aplicação das restrições estabelecidas pela legislação de 1971 às empresas brasileiras delineadas no artigo 171,¹⁷ inciso I, da Constituição. Esse questionamento remetia a uma análise minuciosa da interpretação entre as categorias normativas estabelecidas na mencionada lei de 1971 e as tipologias empresariais contempladas no texto constitucional de

¹⁷ Art. 171. São consideradas:

I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País; ([Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995](#)).

II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades ([Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995](#)) (Constituição Federal, 1988).

1988, visando determinar a extensão e a natureza das limitações impostas às entidades nacionais no contexto da atividade econômica.

Em consonância com o conceito de empresa brasileira delineado pela Constituição de 1988, surgia uma incerteza quanto à consideração de uma pessoa jurídica como empresa brasileira, caso em que indivíduos estrangeiros detivessem a maioria do capital social, residindo ou tendo sede no exterior, desde que atendessem aos critérios estabelecidos no artigo 171, inciso I.

Em outras palavras, a indagação central residia na possibilidade de classificar uma empresa, cuja sede e administração estivessem situadas no Brasil, como brasileira, independentemente do controle acionário por parte de estrangeiros. Essa questão demandava uma análise meticulosa dos requisitos constitucionais e, por conseguinte, suscitava reflexões sobre a relação entre o local de gestão e a titularidade do capital social como determinantes para a atribuição do status de empresa brasileira (Jordão, 2012).

Assim sendo, no ano de 1994, o Ministro da Agricultura solicitou a manifestação da Advocacia-Geral da União (AGU) em relação à recepção, pela Constituição de 1988, do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709. Em sua análise, o Advogado-Geral da União, Geraldo Magela Da Cruz Quintão, interpretou que o mencionado parágrafo da lei de 1971 não havia sido acolhido pela nova Constituição. Tal entendimento fundamentava-se na perspectiva de que a recepção implicaria na imposição de limites à caracterização de uma empresa como brasileira, contrariando a opção do legislador constituinte, que optou por não estabelecer tal restrição (Jordão, 2012).

A distinção entre os diversos tipos de empresa brasileira enumerados no artigo 171 pressupõe a prerrogativa de estabelecimento exclusivo, por meio de normas de natureza constitucional. Logo, cumpre destacar que o parecer emitido pela Advocacia-Geral da União (AGU) adquire, após a aprovação pelo Presidente da República e subsequente publicação com despacho presidencial, um caráter normativo e um efeito vinculante sobre os órgãos e entidades que compõem a Administração Federal. Tal prerrogativa consolida a orientação jurídica emanada pela AGU como um padrão compulsório a ser observado, conferindo-lhe uma posição de referência vinculativa no âmbito da esfera administrativa federal (Jordão, 2012).

No ano de 1995, pela Emenda Constitucional nº 06, o artigo 171 da Constituição Federal foi objeto de revogação, portanto a revogação desse dispositivo constitucional instigou a revisão do Parecer LA-04 de 1994. Já no ano de 1998, o Parecer GQ-181 reafirmou a posição de não

recepção do parágrafo 1º do artigo 1º da Legislação nº 5.709/71, adicionando a consideração de que não seria possível a repristinação da norma revogada, conforme preconizado pelo artigo 2º, parágrafo 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).¹⁸

De acordo com as considerações apresentadas no Parecer GQ-181, empresas que ostentassem meramente uma formalidade de nacionalidade brasileira seriam consideradas elegíveis para a aquisição de terras no país, ficando dispensadas da obrigação de satisfazer quaisquer requisitos particulares ou de submeter-se às restrições aplicáveis às empresas estrangeiras. Portanto, após a publicação do Parecer GQ-181, tornou-se mais complexo exercer controle sobre a aquisição de imóveis rurais no Brasil por parte de pessoas jurídicas estrangeiras.

Isso ocorreu porque a simples constituição de uma empresa brasileira permitia a aquisição ou arrendamento de terras no país, independentemente do fato de que seu controle estava nas mãos de estrangeiros. Esse cenário dispensava a apresentação de projetos de exploração e a necessidade de aguardar autorizações de compra, dependendo do tamanho do imóvel rural (Jordão, 2012).

A aquisição de terras por empresas dirigidas por estrangeiros tem sido o cerne de muitas controvérsias relacionadas aos pareceres da Advocacia Geral da União (AGU) sobre o tema. Depois de publicado o parecer em 1998, a imprensa noticiou amplamente a significativa movimentação dessas empresas em busca de imóveis rurais no Brasil, por meio de reportagens que destacavam o interesse de outros países da América Latina em salvaguardar suas propriedades rurais (Odilla, 2010)

Em 2007, uma empresa japonesa comprou uma extensão de 100.000 hectares de terras localizadas no Maranhão, Minas Gerais e Bahia, com a finalidade de desenvolver atividades de cultivo de soja. Essa empresa teria se beneficiado do precedente estabelecido pelo parecer da Advocacia Geral da União, utilizando-o como uma estratégia para contornar os requisitos estipulados pela Lei nº 5.709.

No período compreendido entre 2002 e 2008, investidores estrangeiros teriam direcionado mais de 2,4 bilhões de dólares para a aquisição de terras no Brasil. Entre setembro de 2007 e maio de 2010, teriam sido adquiridos mais de 500.000 hectares de terras por estrangeiros, o que corresponderia a uma área quase equivalente ao Estado do Rio de Janeiro.

¹⁸ Artigo 2º § 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência (decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942).

No Estado de Goiás, especificamente, informações indicam que estrangeiros teriam comprado 787 propriedades rurais em 2007, e esse número teria aumentado para 843 propriedades rurais em 2010 (Jordão, 2012).

Investidores estrangeiros, notadamente oriundos dos Estados Unidos, Argentina e China, têm desempenhado um papel significativo no mercado de terras da região conhecida como Matopiba. No Estado do Piauí, por exemplo, 82 propriedades rurais estão registradas em nome de empresas estrangeiras, totalizando uma área de 59 mil hectares. Diversos exemplos de propriedades rurais sob controle estrangeiro podem ser observados nos municípios de Bom Jesus, Uruçuí e Ribeiro Gonçalves, localizados no Sul do Piauí. Da mesma forma, na Região Oeste da Bahia, áreas de produção como Coaceral, Aproxama e Garganta também abrigam extensas fazendas controladas por grupos estrangeiros (Paula Júnior, 2010).

Um documento inédito que o Correio Braziliense teve acesso oferece uma análise detalhada da distribuição de terras brasileiras adquiridas por estrangeiros, totalizando 4,3 milhões de hectares em 3.694 municípios. Contrariando a expectativa de muitos, a maior concentração de terras estrangeiras não está na região amazônica. Na verdade, elas estão mais presentes nos estados do Centro-Oeste e do Sudeste, com destaque notável para o estado do Mato Grosso, onde 844 mil hectares estão sob controle de corporações transnacionais.

Empresas da China, Japão, Europa, Estados Unidos, Coreia e nações árabes investem principalmente na produção de grãos, cana-de-açúcar, algodão e na plantação de eucalipto para a indústria de celulose. A competição com o capital internacional levou ao aumento dos preços das terras em cerca de 300% em algumas áreas do Centro-Oeste (Vaz, 2010).

Contudo, é importante destacar, que nessa época não houve dados oficiais disponíveis sobre a quantidade de terras em posse de estrangeiros no Brasil. Isso ocorre principalmente devido ao fato de que, após a emissão do primeiro parecer pela AGU, os cartórios brasileiros deixaram de registrar as aquisições de terras por empresas que antes estavam sujeitas ao disposto no §1º da Lei de 1971, tidas como transações realizadas por estrangeiros.

Nesse sentido, é importante ressaltar que os números divulgados pela imprensa brasileira, e até mesmo pelo próprio INCRA, não podem ser considerados como uma representação precisa da situação real no meio rural. Além disso, torna-se desafiador determinar com exatidão qual seria o destino dos recursos estrangeiros que entram no país com o propósito de investir na aquisição de terras. E ainda, conforme a análise conduzida a pedido da Associação Brasileira de Produtores Rurais e Investidores no Agronegócio (ABMR&A), a complexidade

administrativa relacionada à aquisição de terras poderia desencorajar os investidores estrangeiros, o que teria impactos negativos na expansão do setor agrícola brasileiro e poderia contribuir para o aumento dos preços dos alimentos globalmente (Jordão, 2012).

O estudo ressalta a necessidade de expandir as áreas de cultivo de soja, milho, algodão e cana-de-açúcar no Brasil em 11,3 milhões de hectares ao longo da próxima década. Isso seria fundamental para corrigir as distorções no mercado e garantir que a produção de alimentos esteja alinhada com o crescimento populacional global. Vale observar que, uma vez que os países desenvolvidos já teriam esgotado suas possibilidades de expansão agrícola, os países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, desempenhariam um papel crucial nesse processo de expansão (Jordão, 2012).

Portanto, a expansão agrícola para atender à crescente demanda global por terras foi transferida para os países em desenvolvimento, sobretudo considerando esse mix de legislações fracas no controle dessa prática. No entanto, devido à suposta falta de capacidade desses países em cumprir essa agenda de expansão, o fenômeno do *land grabbing* estaria, de certa forma, justificado em suas ações.

Muito se argumenta que essa ação deve ser aceita com tranquilidade, uma vez que está relacionada a um desafio global de garantir o abastecimento de alimentos em todo o mundo, entretanto, conforme visto acima, bem como será visto no decorrer da presente dissertação, as consequências são sempre catastróficas.

Diante desse panorama, surgiu a preocupação por parte do governo brasileiro em implementar medidas regulatórias para atenuar a intensidade das aquisições de terras por estrangeiros. Desse modo, em 2010, foi promulgado o Parecer LA-01, o qual desempenhou um papel crucial ao controlar e restringir a aquisição de terras por pessoas jurídicas brasileiras com investimentos estrangeiros. Vale ressaltar que para estas últimas, não eram aplicadas quaisquer restrições. Esses eventos serão examinados com mais detalhes no próximo a seguir.

3.2.1 Análise do parecer LA-01 de 2010 e sua consequência jurídica

Conforme mencionado anteriormente, o artigo 171 da Constituição Federal de 1988 foi revogado pela Emenda Constitucional nº. 6/1995, transferindo novamente para a legislação infraconstitucional a incumbência de definir os conceitos de pessoas jurídicas brasileiras e estrangeiras. Inicialmente, como explicitado, considerou-se inviável a reprivatização do

parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 5.709/71. No entanto, a alteração no panorama econômico global, caracterizado pela alegada "corrida por terras", levou o governo brasileiro a reavaliar sua postura anterior (Teixeira, 2018).

Diante desse cenário, emergiu a inquietação por parte do governo brasileiro em implementar algum tipo de regulação para moderar o ritmo das aquisições de terras por estrangeiros. Oficialmente, além de sublinhar a natureza estratégica desse controle, argumentou-se que a sua ausência acarretaria uma série de efeitos, conforme fora elencado no Item 07, do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, aprovado pelo Parecer AGU LA-01/2010.¹⁹

O Parecer LA-01, publicado em 2010 pela Advocacia-Geral da União (AGU), aborda a questão em tela. Consoante a análise desse parecer, argumenta-se que a discussão sobre a revogação do controverso dispositivo carece de fundamentação, uma vez que a Constituição confere benefícios específicos às empresas brasileiras de capital nacional. Tal perspectiva evidencia a intenção do legislador em conferir vantagens para as empresas genuinamente nacionais em detrimento das empresas apenas formalmente brasileiras. Sob essa ótica, argumenta-se que não seria pertinente considerar a repriminção do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, dado que tal dispositivo não teria sido revogado (Jordão, 2012).

Diante da considerável controvérsia resultante da dificuldade em efetivamente controlar a aquisição de terras por estrangeiros, a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República solicitou um novo parecer da AGU. Portanto, em 2010, a promulgação do parecer LA-01, elaborado pelo então Advogado-Geral da União, Sr. Luís Inácio Lucena Adams, estabeleceu diretrizes para a implementação das regras restritivas de

¹⁹ 7. Tal situação revestia-se, então, em junho de 2007, e reveste-se, ainda, de caráter estratégico, pois, a ausência de controle dessas aquisições gera, entre outros, os seguintes efeitos:

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

aquisição por empresas brasileiras com participação majoritária de capital estrangeiro (Brasil, 2010).

No mesmo parecer, o Advogado-Geral da União reconheceu que, de acordo com as informações fornecidas pelo INCRA, desde 1994, ano em que foi emitido o primeiro parecer (GQ-22), o Estado Nacional perdeu o controle sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Além disso, o próprio Presidente do INCRA afirmou, em 2008, que os dados registrados nos sistemas do INCRA não refletem a realidade atual.

Consequentemente no Brasil, a aquisição de terras por estrangeiros não está sendo efetivamente controlada pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), como demonstrado no Parecer LA 01 de 2010, emitido pelo Sr. Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União. Conforme reconhecido pelo próprio INCRA, desde 1994, o Brasil perdeu a capacidade de controlar adequadamente a aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras que contam com a participação de estrangeiros não residentes no território nacional (Brasil, 2010).

Devido à falta de informações precisas sobre as aquisições efetivamente realizadas entre 1998 a 2010, não é possível afirmar com certeza se houve, de fato, um grande fluxo de estrangeiros na busca incessante por terras brasileiras. As estatísticas e as notícias se acumulam com base em informações não oficiais. Além disso, devido à falta de conhecimento sobre as compras já efetuadas, desconhece-se a finalidade para a qual essas terras estão sendo adquiridas. O percentual de terras pertencentes a estrangeiros destinadas à agricultura familiar e ao agronegócio, assim como os tipos de cultivos nessas áreas, são desconhecidos. O parecer LA-01 da Advocacia-Geral da União (AGU) não fornece as fontes que embasaram as conclusões (Jordão, 2012).

A falta de informação sobre a quantidade exata de terras adquiridas por estrangeiros também se estende à destinação dessas propriedades. Não se tem conhecimento se esses terrenos permanecem ociosos, se são utilizados para pastagem, camuflando a falta de interesse imediato na prática agrícola, se estão sujeitos a práticas especulativas, se destinam unicamente a assegurar a obtenção de financiamento ou se são reservados como áreas cultiváveis para outros países. Com os dados disponíveis, é impossível afirmar com certeza se alguma dessas considerações são válidas, sem recorrer a meras conjecturas.

É imperativo salientar que a interpretação concernente à recepção ou não do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971 não foi conclusivamente dirimida pelo Parecer LA-01/2010.

Nesse ínterim, diversos mandados de segurança foram instaurados para debater essa questão, destacando-se em particular, o de número 0058947-33.2012.8.26.0000, cujo relator foi o Desembargador Guerrieri Rezende, integrante do Colendo Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo (Brasil, 2012).

O veredicto fora proferido em 12 de setembro de 2012, e nele ficou determinado, conforme acórdão sufragado pela expressiva maioria de seus membros, que referido parágrafo não foi aceito pela Constituição Federal da República de 1988. Este entendimento fundamentou-se na premissa de que a disposição do artigo 190 da CF/1988, ao estipular a necessidade de regulamentar as compras e ou arrendamentos de terras por estrangeiros (sejam pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras), estaria estabelecendo restrições à apropriação privada e, por conseguinte, estaria indo de encontro com o princípio da livre iniciativa, se fundamentando nos princípios da soberania nacional, pilares da República e nos preceitos da ordem econômica (conforme delineados nos artigos 1.º, I, e 170, I, da Constituição Federal de 1988). Tal restrição iria de encontro com o desenvolvimento nacional, um dos objetivos fundamentais do país, conforme estabelecido no artigo 3.º, II, da mesma Carta Magna de 1988 (Leme, 2012).

Em consonância com as iniciativas previamente mencionadas, a Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo emitiu o Parecer nº 461/12-E, fundamentando-se nos mesmos preceitos apresentados no Mandado de Segurança anteriormente descrito. Neste parecer, argumentou-se pela não recepção do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971 pela Constituição Federal Brasileira, e ainda disciplinou que os Tabeliões de Notas e Oficiais de Registro estariam dispensados de aplicar a restrição em casos de aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras com maioria do capital social estrangeiro (Leme, 2012).

A União e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) propuseram uma ação (ACO 2463 MC / DF) contra o Estado de São Paulo, com o propósito de obter a declaração de nulidade da orientação normativa consubstanciada no parecer nº 461-12-E, emitido pela Corregedoria-Geral de Justiça da mencionada unidade federativa. A ação visa garantir aos demandantes a prerrogativa de decidir sobre a autorização, ou não, da aquisição de propriedade rural no Brasil por pessoas jurídicas brasileiras, cuja maioria do capital social esteja sob a titularidade de estrangeiros residentes no exterior ou com sede em outro país (Brasil, 2023).

A União alega fortemente na ACO 2463, que a criação de limites que restrinjam a aquisição de terras por estrangeiros é uma forma de proteger a Soberania Nacional, a qual está

expressa na constituição federal, nos artigos 1º, inciso I²⁰ e 170, inciso I,²¹ além de ser uma maneira de garantir a independência nacional, consubstanciado na Constituição Federal artigo 4, inciso I²². E ainda, por fim, é de sua inteira responsabilidade legislar sobre a matéria, e criar normas restritivas para estrangeiros, conforme disposto no artigo 190²³ da Constituição Federal (Brasil, 2023).

Pensando no aspecto prático, do que adiantaria criar normas para restringir se há formas indiretas para burlá-las, nesse interim, se encaixaria a possibilidade de uma abertura de pessoa jurídica brasileira, com o fito de fugir da regra, para que assim possa adquirir bens de forma livre, portanto, do que adiantaria a União reservada na sua competência de legislar e proteger a soberania nacional, se os estrangeiros tivessem essa válvula de escape. E foi exatamente pensando nisso, que o legislador manteve o artigo 1, § 1º da lei 5709/71, para que evitasse a aquisição de terras por estrangeiros de forma indireta.

Corroborando ainda com a aceitação do dispositivo pela Constituição Federal, a União também argumenta na ACO 2463, que com base no artigo 172²⁴ da Constituição Federal todos os investimentos estrangeiros, ainda que sejam indiretos, deverão ser disciplinados de acordo com o interesse nacional, e ainda, argumenta que conforme artigo 176²⁵ da Constituição Federal, em casos de jazidas, e demais recursos minerais, poderão ser explorados mediante autorização da União, desde que por brasileiros, ou empresas brasileiras, constituída com bases nas normas brasileiras, e ainda com que tenham a sua sede e administração no país (Brasil, 2023).

²⁰ Art. 1º da Constituição Federal. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania.

²¹ Art. 170 da Constituição Federal. 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: I - soberania nacional.

²² Art. 4º da Constituição Federal. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional.

²³ Art. 190 da Constituição Federal. 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.

²⁴ Art. 172 da Constituição Federal. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

²⁵ Art. 176 da Constituição Federal. 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.

Claro que por uma interpretação sistemática a respeito do tema, é possível compreender que a norma infraconstitucional, pode sim, restringir a aquisição de terras por estrangeiros (artigo 190 Constituição Federal), e ainda, limitá-la em face das pessoas jurídicas equiparadas a estrangeiros, fora isso, as pessoas estrangeiras que se casam com brasileiros, os quais pela mesma interpretação tem o seus direitos restringidos²⁶, essa interpretação deve ocorrer, tendo em vista a necessária proteção da segurança nacional, soberania nacional e desenvolvimento nacional.

Ainda na inicial, pedem liminarmente a suspensão da orientação normativa do Parecer 461/12-E emitido pela Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo, o qual dispensa os Cartórios a observarem o disposto na Lei nº 5.709/1971, e por fim, seu pedido final é a declaração de nulidade do parecer (Brasil, 2023).

Apesar de existir o pedido liminar, o Supremo Tribunal Federal não o apreciou de plano, dizendo que não era tão urgente, e disse ainda que a medida acauteladora seria analisada após a apresentação da contestação do Estado de São Paulo. Face a essas argumentações, o Estado de São Paulo foi devidamente citado e comparece nos autos da ACO 2463, apresentando as suas razões, de que não houve a recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, avaliando os argumentos do parecer nº CQ-82/1994, o qual foi devidamente ratificado pelo parecer de nº CQ-181/1998, mencionando a mudança de interpretação da norma dado o parecer AGU/LA nº 1/2010, e admitindo a sua incoerência com a recepção do dispositivo (Brasil, 2023).

O Estado de São Paulo ressaltou que o Conselho Nacional de Justiça, havia sim, recomendado às Corregedorias dos Tribunais, orientação para que todos os Cartórios, tanto de registro de imóveis quanto de tabelionato de notas, para observarem as restrições para as empresas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros, isso é claro após a aprovação do Parecer da LA-01 em 2010.

Entretanto, devido ao julgamento do mandado de segurança nº 0058947-33.2012.8.26.0000, ficou conhecida a não recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição Federal, essa decisão de certa forma forçou a edição do parecer nº 461-12-E,

²⁶ Processo Civil. Embargos Declaratórios. Omissão. Existência. 1) Sendo evidente a omissão do acórdão por ter deixado de discutir temas jurídicos apresentados pela parte recorrente, cumpre complementá-lo com a apreciação de tais questões. 2) A Carta de 1988 recepcionou a Lei nº 5.709/71. Em assim sendo, o estrangeiro casado com brasileiro, ou vice-versa, em regime de comunhão universal de bens, só pode adquirir imóvel rural com área especificada na lei, com autorização do INCRA. 3) Interpretação do artigo 190 da Constituição Federal. 4) Embargos recebidos. (Brasil, 1997).

da respectiva Corregedoria, onde ficou determinado que os oficiais de registro e tabeliões de notas não precisariam observar a norma para esses casos em específico.

Alega ainda, a incompetência do Supremo Tribunal Federal para apreciar esta matéria, uma vez que não há conflito que poderia comprometer o pacto federativo. Argumenta-se que a Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo não usurpa atribuições da União, limitando-se apenas a orientar, coordenar e fiscalizar os serviços notariais e de registro correspondentes (Brasil, 2023).

O Estado de São Paulo defendeu também a legalidade do seu parecer, concordando pela não recepção do artigo 1º §1º da lei 5.709/1971, e ainda, batendo na tecla que, conforme o artigo 190 da Constituição Federal, as restrições para aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros devem ser direcionadas apenas em relação a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, não se aplicando a pessoas jurídicas brasileiras com capital estrangeiro, reputando ser inadequado ao estado verificar quem é o detentor do controle da empresa, sem dividi-la entre participação direta e indireta, para assim restringir a aquisição (Brasil, 2023).

O Estado de São Paulo lembrou ainda que o investimento de capital estrangeiro deve ser incentivado pela nação conforme disciplina o artigo 172 da Constituição Federal, e ainda salientou que o artigo 171 da Constituição Federal foi revogado pela Emenda Constitucional nº 06/1995, não sendo possível mais a diferenciação da empresa brasileira, para a empresa brasileira de capital nacional a partir do seu controle. Afirmando que essa emenda teve o intuito de dar uma certa proteção especial ao país, para que pudesse aumentar o seu desenvolvimento nacional, melhorar a sua própria defesa, e ainda poderia assim, prever um tratamento diferenciado na aquisição de bens e de serviços (Brasil, 2023).

O Estado de São Paulo, em sua peça, menciona o artigo 176, §1º da Constituição Federal, dispositivo este também alterado pela Emenda Constitucional nº 06/1995, o qual diz que mediante autorização e concessão da União, fica reservado aos brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras, que tenha sua sede e administração no País, a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento de potenciais de energia hidráulica.

Refutou assim, que a limitação de aquisição de terras com base na nacionalidade do participante da empresa nacional, seria uma ofensa direta ao direito de propriedade, disciplinando que deve ser fomentado à defesa nacional e o seu desenvolvimento, e que para isso ser alcançado depende do investimento internacional. Também citou os motivos que deram

origem a emenda constitucional nº 06/1995, demonstrando o um novo fator e externo, qual seja: a mitigação do conceito de soberania face a globalização (Brasil, 2023).

A Indústria Brasileira de Árvore – IBÁ, também manifestou para assistir o Estado de São Paulo, uma vez que a decisão dessa ação terá efeito coletivo e afetará as empresas brasileiras com capital estrangeiro adquirentes de imóveis rurais no Estado de São Paulo, os vendedores das terras, quaisquer empresas de capital estrangeiro que desejam realizar uma espécie de negócio. Entretanto, foi indeferido o pedido formalizado, não compondo a presente lide, conforme decisão de 19 de maio de 2016.

A Sociedade Rural Brasileira, também manifestou nos autos, pedindo habilitação como *amicus curiae*, e foi aceita conforme decisão exarada em 16 de maio de 2016. A liminar objeto da inicial foi devidamente concedida, e fora determinada a suspensão dos efeitos do parecer nº 461/12-E da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo, até a finalização do julgamento da ação ACO 2463 (Brasil, 2023).

Ademais, está em curso uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 342, processo sob o número único: 0001436-80.2015.1.00.0000, em que a Sociedade Rural Brasileira, como autora dessa ação, busca uma resolução para esse dilema, buscando reverter a interpretação da Advocacia-Geral da União (AGU) de 2010, argumentando a inconstitucionalidade do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971, e os fundamentos são os mesmos consignados na ACO 2463, preceituando os mesmos dispositivos legais e com o foco geral na Soberania Nacional.

Considerando a identidade de objetos entre a Ação Cível Originária (ACO) 2463 MC/DF e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 342, o Supremo Tribunal Federal optou pela apensação dos processos em 01 de setembro de 2016, visando à realização de julgamento conjunto e prevenindo possíveis divergências de decisões acerca do mesmo tema (Faria, 2023).

O Ministro Alexandre de Moraes pautou os processos para julgamento no dia 16 de junho de 2021, posteriormente com o início do julgamento de forma virtual, tendo em vista a Pandemia da Covid 19, na data de 25 de junho de 2021, entretanto, em 30 de junho de 202, um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal solicitou o destaque do processo, resultando na sua retirada do julgamento virtual (Faria, 2023).

Conforme divulgado pela mídia nacional, o Ministro Marco Aurélio efetuou sua aposentadoria em 12 de julho de 2021, sendo que à época, exercia a função de relator na

mencionada ação. Após um interregno de quase dois anos na tramitação do processo, em 29 de março de 2023, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) apresentou uma petição pleiteando sua habilitação como *amicus curiae* na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 342.

Ademais, requereu a suspensão de todos os processos e transações jurídicas relacionadas à aplicação do artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei nº 5.709/71, até a conclusão do julgamento definitivo da Ação Cível Originária (ACO) 2463 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 342 (Faria, 2023).

No dia 10 de abril de 2023, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) reafirmou a solicitação apresentada em 29 de março de 2023, uma vez que ainda não tinha sido analisada, oferecendo novos elementos que fortalecem o pleito anteriormente formulado. De forma subsequente, no dia 26 de abril de 2023, o Ministro André Mendonça, agora incumbido como novo relator, por meio de uma decisão monocrática, proferiu liminar admitindo a participação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) na qualidade de *amicus curiae* na Ação Cível Originária (ACO) n. 2.463/DF. Além disso, deferiu parcialmente, determinando a suspensão de todos os processos judiciais em andamento no Brasil, que discutem a constitucionalidade do § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709, de 1971, até a conclusão do julgamento final da ACO 2463/DF e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 342.

Contudo, ao submeter a decisão monocrática para apreciação no Plenário virtual, o Supremo Tribunal Federal, devido a um impasse na votação, não ratificou a medida cautelar incidental concedida, sob o argumento de que não foi evidenciada a apresentação de uma relação que justificasse a suspensão dos processos judiciais ainda em curso com a insegurança jurídica das decisões judiciais ainda pendentes (Faria, 2023).

Importante dizer que já houve a divulgação de dois votos, o primeiro foi proferido pelo ministro até então Relator das presentes demandas, Marco Aurélio, onde concorda com a recepção plena do artigo 1º, §1 da lei 5.709 de 1971, sendo ele devidamente acompanhado pelo Ministro Nunes Marques, neste sentido, para eles, todas as empresas brasileiras que detenham capital estrangeiro estarão submetidas ao regime de restrição da lei 5709/71.

Em total oposição a esse voto, o Ministro Alexandre de Moraes entende que com a emenda constitucional nº 6 de 1995, as empresas nacionais de capital estrangeiro não existiriam mais no texto constitucional, passando assim a não ser recepcionado tal dispositivo pela

Constituição Federal. Portanto, tendo em vistas ambos os votos, não é possível prever qual será o julgamento final das referidas ações (Brasil, 2023).

No que concerne às duas demandas, Ação Cível Originária (ACO) 2463/DF e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 342/DF, é pertinente expressar preocupação em relação à demora injustificável do eminente Supremo Tribunal Federal no julgamento dessas ações que se encontram em tramitação perante a referida Corte desde o ano de 2014, abordando a temática relacionada à aquisição de terras por estrangeiros (Faria, 2023).

A norma objeto das presentes ações, apesar de estar em pleno vigor desde 1971, o único período que houve uma certa incoerência de interpretação foi de 1994 a 2010, pelo visto até aqui, e nunca fora declarada inconstitucional pelo Supremo Federal, fato esse que de certa forma milita a favor da presunção da constitucionalidade do artigo. E conforme visto na ACO 2463, apenas o Estado de São Paulo fez o seu posicionamento contrário, dentre de 27 unidades federativas, somente uma optou por interpretar de forma diferente a norma, sendo este um outro fator a ser questionado que corrobora com a presunção de constitucionalidade do dispositivo. Importante frisar que é de competência da União, segundo preconiza o artigo 190 da Constituição Federal, legislar sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, e não do Estado.

Compreendido isso, observa-se que a Constituição Federal oferece fundamentos que justificam as restrições previstas na Lei nº 5.709/1971, sendo que não deixou de recepcioná-la. Apesar de conter no texto constitucional os princípios da isonomia e da livre iniciativa, ele também confere ao legislador todos os instrumentos necessários para garantir e manter a soberania nacional do Estado, que é um dos pressupostos essenciais para a preservação da ordem constitucional. Deve sempre haver um equilíbrio entre liberdade econômica e a necessidade de proteção da soberania nacional, vez que ele é crucial para assegurar que o desenvolvimento do país se dê de forma segura e soberana.

De acordo com o que foi objeto de tópico específico da presente dissertação, entendeu-se que a soberania nacional, além de ser um princípio fundamental da existência da república federativa, é um princípio da ordem econômica, conforme se observa do próprio texto constitucional. Esse arranjo institucional foi explicitamente desenhado para mitigar a influência do capital estrangeiro em setores estratégicos e em assuntos diretamente ligados ao interesse nacional. A preocupação com a influência externa é uma evidência do cuidado do legislador constituinte em assegurar que as decisões econômicas do país sejam orientadas de acordo com os interesses e a segurança do Brasil.

Para que a norma tenha sua efetividade, é importante dizer que, se há a expressão “estrangeiro” vinculada à propriedade rural, é importante aplicar as regras restritivas. Caso contrário, haveria uma possibilidade de burlar o texto normativo, pois a criação formal de uma pessoa jurídica nacional, poderia satisfazer os requisitos legais, mesmo que a entidade tivesse maioria de seu capital estrangeiro.

Essa situação configuraria precisamente o tipo de situação que o legislador queria e tentou evitar, uma vez que as diretrizes externas podem influenciar decisões contrárias ao interesse nacional. Assim, para assegurar a observância dos princípios constitucionais, é essencial que a norma compreenda tanto as pessoas físicas estrangeiras quanto as entidades nacionais controladas por capital alienígena.

Após tudo o que fora exposto até aqui, é importante raciocinar que a não aplicação de restrições aquisitivas impostas às pessoas jurídicas constituídas no Brasil e controladas pelo capital estrangeiro poderia resultar em uma série de consequências prejudiciais à sociedade brasileira, conforme já foi até objeto da presente dissertação no tópico em que é disciplinado as consequências do *land grabbing*.

Primeiramente, a própria soberania nacional e a segurança alimentar seriam mitigadas, já que a influência estrangeira poderia de certa forma comprometer a forma de controle da produção brasileira. Em segundo lugar, acabaria também por aumentar o chamado neocolonialismo alimentar, ou seja, o Brasil estaria cada vez mais dependente da economia internacional, diminuindo sobremaneira, a sua própria autonomia no setor alimentício.

Em terceiro lugar, poderá acontecer diversas especulações imobiliárias, impactando sobretudo os preços dos imóveis, desestabilizando a economia local, e ainda, deixando os bens inacessíveis aos produtores rurais brasileiros. E por fim, a produção de alimentar ficará quase que toda tomada por estrangeiros, sendo eles, portanto, os controladores da segurança alimentar do Brasil, afetando grandemente a sua própria segurança alimentar e soberania nacional. Logo, a constatada lentidão processual apresenta-se prejudicial à segurança jurídica da matéria em questão, e, ademais, contribui para agravar as consequências do fenômeno do *land grabbing* no Brasil, em todos os âmbitos dos poderes Brasileiros.

As alterações legislativas ocorridas, aliadas às variações nas interpretações consubstanciadas nos pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU), e ainda a decisão pendente na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), destacam a presença de considerável insegurança jurídica no contexto das aquisições de imóveis por

estrangeiros. A análise realizada até aqui evidencia a dificuldade em discernir a posição atual do Supremo Tribunal Federal sobre a temática da aquisição de terras por estrangeiros, ainda mais por existirem já dois votos totalmente opostos entre si. As ações em que esse tema é discutido tramitam há mais de nove anos nessa Corte e carecem de previsão para julgamento até os dias de hoje.

Considerando a apreensão em relação à aquisição de terras por estrangeiros, e a possível estrangeirização das terras nacionais, o próximo tópico desta dissertação abordará a vulnerabilidade do Brasil diante das "facilitações" decorrentes da modificação na Lei nº 5.709/71, em virtude da promulgação da recente legislação agrícola de nº 13.986/2020.

3.2.2 Repercussões da Nova Lei do Agro para os Estrangeiros

É imperativo ressaltar as alterações decorrentes da recente Lei do Agro (Lei nº 13.986/2020), que conferem aos estrangeiros, quando atuam como credores em qualquer forma de garantia, a capacidade de exercer seu direito de cobrança. Tal exercício compreende a possibilidade de adjudicação do imóvel e/ou consolidação da propriedade em seu nome, sem a aplicação de regras restritivas de aquisição, conforme delineado no artigo 1º, § 2º, incisos II e III, da Lei nº 5.709/71.²⁷ (Brasil, 2020).

Evidencia-se de maneira inequívoca o progresso do fenômeno do *land grabbing* no contexto brasileiro, notadamente impulsionado pela agro financeirização, cujo aprofundamento é almejado mediante a flexibilização das normas vigentes (Lei 13.986/2020). Este movimento, por sua vez, implica na relativização de princípios fundamentais da ordem econômica constitucional, bem como das noções de soberania e função social da terra. Nessa perspectiva, tal acontecimento pode contribuir para a intensificação das disparidades socioambientais, comprometendo o controle efetivo da soberania nacional e a capacidade fiscalizatória dos órgãos competentes, que já não são tão bons. Além disso, há o risco de favorecer o capital

²⁷ § 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam: [\(Redação dada pela Lei nº 13.986, de 2020\)](#)

I - aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 7º desta Lei; [\(Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020\)](#).

II - às hipóteses de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira; [\(Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020\)](#).

III - aos casos de recebimento de imóvel em liquidação de transação com pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou pessoa jurídica nacional da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e que residam ou tenham sede no exterior, por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de qualquer outra forma [\(Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020\)](#). [\(Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.\)](#)

estrangeiro, face aos projetos de política agrícola delineados na Constituição da República (Faria, 2023).

Observa-se que desde a promulgação da Lei nº 13.986/2020, tornou-se viável a realização de atos relacionados a transações envolvendo imóveis rurais, sendo assim uma forma de fomentar o ingresso de capital estrangeiro no país, e tentar suavizar a taxa de juros ao conseguir empréstimos bancários, que a partir de 2020 podem ser concedidos por países estrangeiros. Esses atos abrangem a aquisição de domínio, posse ou quaisquer direitos reais sobre o referido imóvel, tendo em vista a garantia ofertada na obtenção do crédito, em que os credores poderão ser estrangeiros, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, abarcando como garantia imóveis, inclusive, das regiões situadas na faixa de fronteira (Faria, 2023).

Dada a importância do tema, é oportuno lembrar alguns riscos decorrentes da ausência de controle nas transferências de bens imóveis a estrangeiros, conforme destacado no Parecer n. LA-01, de 19 de agosto de 2010, abordado no tópico anterior. Os referidos incisos representam flagrante inconstitucionalidade, visto que confronta o disposto no artigo 190 da Constituição Federal, o qual estabelece a exigência de lei para restringir o direito do estrangeiro de adquirir propriedades no Brasil, não observando assim esse comando constitucional. Nos casos mencionados, para o credor estrangeiro, não há imposição de limites à aquisição do imóvel rural para a quitação da dívida, configurando-se assim, como uma modalidade de aquisição indireta (Pereira, 2021).

Diante da modificação dos artigos na Lei nº 5.709/71, consubstanciados na lei do agro, torna-se evidente a suscetibilidade à inconstitucionalidade de tais alterações. Primeiramente, pois que o artigo. 1º, inciso I, da Constituição Federal, menciona a necessidade de manutenção da soberania nacional, conquanto também seja necessário ter independência nacional na regência das relações internacionais, e não dependência, consagrado no art. 4º, que é igualmente atingido. A necessidade de a propriedade atender à sua função social, conforme disposto no art. 5º, XXIII, também se vê comprometida, assim como o direito social à alimentação, estabelecido no art. 6º, caput (Brasil, 1988).

Os arts. 20, § 2º, 91, § 1º, III, 176, § 1º, que consideram a faixa de fronteira essencial para a defesa do território nacional, são impactados pelas modificações, já que não houve nenhuma ressalva quanto a estas regiões sensíveis. O art. 190, ao impor regulação e limitação à aquisição ou ao arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, também levanta hipóteses de inconstitucionalidade.

O art. 225, que trata da necessária proteção ao meio ambiente, e 225, § 4º, que considera a Floresta Amazônica como patrimônio nacional, também é impactado, reforçando a complexidade e a relevância da discussão sobre as alterações introduzidas na legislação vigente (Brasil, 1988).

Os dispositivos modificados em questão (artigo 1º, §2º e seus incisos, da lei 5709/71), que torna imperativo considerar como passíveis de declaração de inconstitucionalidade, agravam a ocorrência do fenômeno do *land grabbing*. Em outras palavras, eles facilitam - sem a imposição de critérios específicos - a aquisição de extensas áreas de terras rurais por parte de entidades estrangeiras, empresas ou indivíduos, geralmente com finalidades voltadas para a exploração agrícola, mineração, extração de recursos naturais ou empreendimentos imobiliários (Faria, 2023).

É importante lembrar as consequências dos efeitos do *land grabbing*, que já foi objeto de um tópico específico da presente dissertação, podendo elas serem de grande magnitude, dado que apresentam o potencial de resultar no deslocamento de comunidades locais de suas terras, muitas vezes sem seu consentimento ou compensação adequada. Além disso, as consequências incluem a exploração não sustentável dos recursos naturais, degradação ambiental, desequilíbrio na distribuição de terras, perda de meios de subsistência, insegurança alimentar e a instigação de conflitos sociais.

A busca pela declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 13.986/2020 não visa impor um rigor excessivo. É fundamental considerar que o Brasil recebeu contribuições valiosas de imigrantes provenientes de diversas partes do mundo, e a adoção de tecnologias desenvolvidas por outras nações é uma prática enriquecedora para o país. O objetivo é estabelecer condições equitativas de tratamento entre brasileiros e estrangeiros, bem como entre estrangeiros, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, em consonância com os princípios constitucionais fundamentais (Faria, 2023).

Devido à "abertura" na legislação brasileira, a narrativa veiculada pela mídia nacional sugere que nações estrangeiras estão rapidamente expandindo sua presença sobre o território brasileiro. Essa divulgação destaca a possibilidade de essas nações adquirirem uma parcela considerável do território brasileiro. No contexto específico de imóveis rurais, que constitui o cerne desta pesquisa, é imperativo, antes de corroborar a visão disseminada pela mídia brasileira, investigar com rigor a porcentagem de terras do Brasil, que efetivamente está sob domínio estrangeiro, em comparação com aquelas sob domínio de cidadãos brasileiros (Bijos; Medeiros, 2021).

À título de exemplificação, o site “de olho nos ruralistas” divulgou que 20 grupos estrangeiros detêm mais de 3 milhões de hectares de terras no Brasil, reportando a grande corrida por terras. Ao observar dados, é essencial fundamentar-se em fontes confiáveis de pesquisa. No contexto brasileiro, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) emerge como uma fonte integral de informações relativas à propriedade rural no país. Esse sistema disponibiliza dados organizados por municípios, proporcionando uma visão individualizada, além de oferecer uma versão mais abrangente segregada por Estados. Essa abordagem permite uma análise detalhada e estruturada das características do território rural brasileiro. (Castilho, 2017).

Consoante a pesquisa conduzida pela autora Bijos e pelo autor Medeiros no ano de 2021, constatou-se que no Estado do Mato Grosso, 50,11% das áreas cadastradas são de propriedade de brasileiros. Adicionalmente, para 49,41% dessas áreas, não há informações quanto à nacionalidade, encontrando-se em branco, enquanto 0,48% estão registradas em nome de estrangeiros.

Os dados apresentados corroboram a constatação de que o controle exercido pelo Brasil na aquisição de terras por estrangeiros revela-se totalmente ineficiente. A ausência de informações precisas por parte do governo acerca das propriedades configura uma situação preocupante para a nação, indicando uma lacuna significativa na gestão e monitoramento dessas transações.

É relevante apresentar, a título ilustrativo, os dados concernentes ao município de Rio Verde, GO. Para esta análise, a autora conduziu cálculos com base nas informações disponíveis publicamente pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). A abordagem envolveu a análise individualizada das propriedades, empregando raciocínio matemático, somando as áreas e aplicando a regra de três para a identificação dos percentuais específicos.

De acordo com os dados levantados, os brasileiros detêm a propriedade de uma área total de 786.295,78 hectares, representando 56,48% das terras disponíveis no município de Rio Verde-GO. Já os estrangeiros possuem uma área de 15.472,46 hectares, equivalente a 1,11% do total. É importante destacar que há uma área de 590.396,37 hectares, correspondendo a 42,41% das terras disponíveis em Rio Verde-GO, sem identificação da nacionalidade dos proprietários, indicando a necessidade de aprimoramento na coleta e registro de dados.

Analisando os dados aparentes mencionados no parágrafo anterior, assim como os resultados da pesquisa conduzida por Medeiros e Bijos, torna-se evidente a restrição da

legislação brasileira em relação à aquisição de terras por estrangeiros. Contudo, a ineficácia na regulação e controle é notória, uma vez que quase metade dos dados apresentados, referentes à ausência de identificação da nacionalidade dos proprietários, revela um controle estatal consideravelmente ineficiente.

Após essas considerações, é contundente concluir que, embora o Brasil possua normas reguladoras para a aquisição de terras por estrangeiros, tais dispositivos não alcançam uma eficácia plena devido à falta de controle da máquina estatal. Adicionalmente, diante da significativa demanda por terras brasileiras por parte de estrangeiros e da insegurança jurídica decorrente das duas ações ainda pendentes no Supremo Tribunal Federal, cujo desfecho permanece indefinido, a efetividade dessas regulamentações está de certa forma comprometida.

Tendo em vista a abertura do mercado brasileiro face à alteração da nova lei do agro, bem como a necessidade de apresentação de uma hipótese para o presente problema de pesquisa, no próximo capítulo será tratado com maior ênfase o direito comparado e a possibilidade de transplantar regras e instituições de outras nações para o Brasil, com o intuito de analisar como de fato se dá o controle de terras, já visto que é falho de acordo com os dados ora apresentados, e ainda o que pode ser feito para melhorar e dar mais eficácia a esse controle.

4 APLICABILIDADE DO TRANSPLANTE JURÍDICO NO CONTROLE DE TERRAS BRASILEIRAS

Neste capítulo, é imperativo esboçar o conceito de Direito Comparado, a fim de estabelecer uma compreensão sólida do transplante jurídico como uma hipótese pertinente para a presente problemática de pesquisa. Após esta análise a despeito do direito comparado em si e a possibilidade de existir um transplante jurídico, será abordada de forma sistêmica, a metodologia de controle de terras adquiridas por estrangeiros no Brasil, como também será mencionada a metodologia de controle nos Estados Unidos da América, demonstrando a eficácia de controle.

E por fim, com o intuito de arrematar o problema de pesquisa, será demonstrada a viabilidade de transplante jurídico do órgão de controle estadunidense para o Brasil, analisando para isso o sistema federativo americano sob uma perspectiva jurídico-político e ainda histórico, observando as semelhanças e diferenças com o federalismo nacional, ao passo que assim será possível determinar a viabilidade do transplante jurídico.

4.1 BREVE ANÁLISE DO DIREITO COMPARADO

Para inaugurar esta discussão, e ainda, antes de adentrar na exploração da essência e demais características intrínsecas do direito comparado, é primordial inicialmente, esclarecer o significado subjacente ao termo Direito Comparado. Para tal propósito, foram selecionados renomados autores²⁸ no campo do direito comparado, cujas perspectivas serão examinadas ao longo deste capítulo.

Zweigert e Kötz (1983) sugerem que a expressão significa uma atividade intelectual que envolve as leis, objetivando assim compará-las no seu curso. O direito comparado constitui uma característica inerente de todo o sistema normativo nacional, transcendendo as aparências superficiais. A dimensão adicional que se destaca é a internacionalização, o que implica que o direito comparado diz respeito à comparação de diversos sistemas legais existentes ao redor do globo.

²⁸ Zweigert e Kötz (1983), Gunther Frankenberg (2021), Alan Watson (1974).

Já se valendo da definição apresentada por Alan Watson (1974) em sua obra *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, ele descreve o Direito Comparado como uma forma de análise e investigação, caracterizando-o tanto como um método quanto como uma técnica. Entretanto, surge a indagação acerca da natureza específica desse método ou técnica. Observa-se que a pergunta frequentemente permanece sem uma resposta definitiva, pois ao afirmar que o Direito Comparado é um método, o autor avança sem fornecer uma exposição pormenorizada. Watson sugere que esse método, reconhecido como Direito Comparado, pode ser aplicado para uma variedade de propósitos, tanto práticos quanto acadêmicos.

O Direito Comparado transcende a mera atividade de realizar comparações superficiais entre sistemas jurídicos. Distinto do estudo convencional de um sistema estrangeiro, da análise global de sistemas legais mundiais ou da comparação isolada de normas ou ramos do direito entre dois ou mais sistemas, o enfoque proposto por Watson delineia uma abordagem mais profunda. De acordo com Watson, o Direito Comparado consiste em investigar a relação entre um sistema legal e suas normas em relação a outro, explorando a natureza intrínseca dessa relação e analisando as razões subjacentes às semelhanças e diferenças observadas.

Watson (1974) estabelece uma distinção clara entre o direito comparado e o estudo do direito estrangeiro, restringindo o primeiro enquanto disciplina acadêmica, análise das relações entre distintos sistemas legais e entre as normas desses sistemas diversos. Contudo, é pertinente reconhecer o considerável valor, tanto em termos práticos quanto acadêmicos, que pode ser obtido por meio do entendimento do direito estrangeiro.

A análise sistemática de um sistema jurídico estrangeiro é altamente valorizada e tem justificativa substancial. Por exemplo, ao estudar o direito francês ou romano, um jurista inglês ou escocês pode melhorar sua compreensão do sistema jurídico local. Essa prática vai além das fronteiras geográficas e legais, proporcionando um crescimento intelectual que se reflete na habilidade do estudioso em perceber diferenças, semelhanças e discordâncias entre diversos sistemas legais. Isso, por sua vez, promove uma visão mais ampla e crítica do próprio sistema jurídico. Segundo as considerações de Gunther Frankenberg (2021), um especialista respeitado no campo jurídico, a prática do direito comparado pode ser equiparada a uma jornada. Tanto o viajante quanto o estudioso dedicado ao direito comparado são desafiados a sair de suas rotinas usuais, confrontando o inesperado e, eventualmente, explorando territórios desconhecidos.

Nesse sentido, assim como a viagem proporciona oportunidades de aprendizado sobre a própria cultura e nações estrangeiras aos viajantes, o direito comparado em si permite a ampliação dos horizontes jurídicos ao ultrapassar as fronteiras legais nacionais. No entanto, é

importante ressaltar que apenas visitar lugares e testemunhar um mundo desconhecido não necessariamente resulta na abertura de novos horizontes; por vezes, essas experiências podem representar simples tentativas vãs de escapar da rotina diária e reformular a visão de mundo do viajante ou comparatista (Frankenberg, 2021).

O turismo, visto como uma forma de consumo comum, periodicamente descobre recursos que possibilitam a aprendizagem. No cenário ideal, a prática de "coleccionar países" ou percorrer continentes em curtos períodos de tempo proporciona ao turista uma percepção aguçada de sua limitada compreensão sobre si mesmo e sobre os outros. Durante as viagens, é imperativo que o indivíduo se esforce conscientemente para se distanciar das concepções e confortos que o protegem das incertezas geradas pelo inusitado. A compreensão adequada de lugares desconhecidos transcende a mera comparação com o ambiente familiar de alguém, possibilitando uma apreciação mais profunda tanto dos destinos quanto de si mesmo.

No contexto do Direito Comparado, são oferecidas oportunidades e desafios similares. Constitui uma chance de aprendizado, permitindo a organização de ideias e a aproximação de um mundo distinto. Instiga o comparatista a investigar as práticas e concepções normativas de outras sociedades, suas perspectivas sobre uma comunidade ordenada e os instrumentos e instituições desenvolvidos para estabelecer e sustentar tal ordem. Estudos jurídicos comparados têm o potencial de inspirar estudantes a ampliar seus conhecimentos, repensando os preconceitos de sua própria formação jurídica e cultural, como explicita Frankenberg.

Com efeito, a maioria dos estudiosos do Direito Comparado instiga os alunos a embarcarem em uma jornada intelectual. Estabelecem como metas para os estudos jurídicos comparados a desprovincialização e a fertilização das mentes de professores e estudantes de direito, promovendo um encontro de diferentes modos de pensar e facilitando a cooperação entre juristas de diversas nações. Os objetivos finais do Direito Comparado, que incluem a reforma e o aprimoramento das leis, o aprofundamento da justiça e o aperfeiçoamento da humanidade como um todo, demandam que o comparatista submeta os sistemas, culturas e tradições jurídicas a uma revisão profunda.

Os objetivos delineados pressupõem uma compreensão mais ampla e detalhada tanto do direito nativo quanto do direito estrangeiro. Eles sinalizam a necessidade de uma reformulação no ensino jurídico, visando alcançar uma autêntica experiência de aprendizado na qual a novidade seja não apenas reconhecida, mas respeitada e apreciada. Essa abordagem requer o estabelecimento de um diálogo significativo com os fundamentos que sustentam as garantias

no antigo. Assim, não seria exagero concluir que os estudos jurídicos comparados demandam o que pode ser denominado como uma "experiência de aprendizado" (Frankenberg, 2021).

De acordo com Zweigert e Kötz (1983), os advogados que atuam com o direito comparado realizam análises dos sistemas jurídicos de várias nações, pela macro comparação ou micro comparação dos sistemas. Em alguns contextos, eles, os advogados, escolhem utilizar a abordagem macro comparativa, direcionando o foco não para questões específicas e suas respectivas soluções, mas para o estudo de estratégias de gestão de materiais jurídicos, formas de resolução e adjudicação de conflitos, ou ainda, para as funções desempenhadas pelos próprios participantes do sistema legal.

Nesse sentido é possível fazer uma análise comparatista, onde terá práticas legislativas, metodologias de sistematização e formas interpretativas de normas, além de validar a influência dos precedentes judiciais, o papel dos próprios acadêmicos no avanço do direito e as variadas possibilidades de expressão das decisões judiciais, esta forma de análise acaba permitindo um entendimento mais aprofundado das diferenças e semelhanças entre os próprios sistemas jurídicos.

A micro comparação se concentra em entidades jurídicas específicas ou questões pontuais, abordando as normas empregadas para a resolução de desafios concretos ou disputas específicas de interesses. É reconhecido por Zweigert e Kötz que tanto a macro comparação e a micro comparação apresentam uma natureza intrinsecamente adaptável, evidenciando a interconexão e a fluidez entre as escalas de análise no campo do direito comparado.

Existe ainda, a necessidade de engajar-se simultaneamente tanto na macro comparação quanto na micro comparação, uma vez que a compreensão aprofundada dos mecanismos de aplicação das normas revela-se essencial para decifrar as razões ocultas às soluções adotadas por sistemas jurídicos estrangeiros, em face de determinados problemas. Este processo analítico multifacetado permite um entendimento mais holístico de como e por que diferentes jurisdições abordam questões legais de maneiras distintas (Zweigert; Kötz 1983).

Voltando à concepção de Alan Watson (1974), é fundamental destacar alguns perigos do estudo do direito comparado: o primeiro deles é a superficialidade inerente ao estudo, uma característica reconhecida por alguns dos renomados estudiosos nessa área. Por exemplo, um curso abordando um sistema jurídico estrangeiro normalmente demandará menos conhecimento do estudante em comparação com um curso equivalente sobre o direito local. Uma doutrina geral sobre o direito estrangeiro francês destinado a um público inglês não será tão detalhada

quanto uma obra com escopo equivalente sobre o direito inglês para os mesmos leitores. É claro que alguns estudos serão mais aprofundados do que outros.

Já o segundo diz respeito à possibilidade de interpretação equivocada da legislação estrangeira, esses equívocos legais são, provavelmente mais frequentes no campo do Direito Comparado do que em outras áreas do Direito. Já o terceiro é a dificuldade em conferir sistematização ao Direito Comparado. Não existe uma única estrutura, nem um conjunto de padrões que seria aplicável universalmente para todos os propósitos ou aceitável por todos os acadêmicos. Neste sentido, conforme Watson explicita, toda análise no campo do Direito Comparado será influenciada por subjetividade, e nenhum teste objetivo poderá comprovar que os elementos considerados foram os mais adequados ou os únicos adequados.

O terceiro reside no desafio inerente à falta de sistematização no Direito Comparado. Ausenta-se, no mínimo, um sistema único e um conjunto de critérios universalmente aplicáveis, que poderiam ser empregados de maneira abrangente ou ser aceitos por todos os estudiosos. É inevitável que qualquer empreendimento de estudo no campo do Direito Comparado assuma uma natureza subjetiva, e não existe um teste objetivo que possa conclusivamente evidenciar que os aspectos considerados foram os mais apropriados, ou os únicos apropriados, para a análise em questão, conforme elucida o autor.

Ao redirecionar a atenção para os aspectos positivos do Direito Comparado, Alan Watson enfatiza que sua principal virtude reside na capacidade de proporcionar uma compreensão aprofundada sobre a natureza do direito, com foco particular no desenvolvimento jurídico. Através dessa abordagem, espera-se que sejamos capazes de identificar e isolar os elementos que verdadeiramente contribuíram para inovações jurídicas em sociedades específicas. Desse modo, o Direito Comparado possibilita a investigação da probabilidade de uma regra legal, de ao ser transplantada para outro sistema, manter-se inalterada em seu novo contexto.

Portanto, uma das modalidades do estudo de direito comparado, é o transplante jurídico, o qual envolve a adoção ou adaptação de normas legais, instituições ou práticas jurídicas de um sistema jurídico para outro. Esse processo frequentemente implica na comparação e análise de diferentes sistemas legais para identificar elementos que podem ser incorporados ou modificados em outro contexto jurídico (Watson, 1974).

Nesse sentido, a possibilidade de incorporação de novas normativas externas a uma determinada sociedade, visando aprimorar o seu sistema jurídico, demanda a necessidade de

deslocamento dessas normativas do sistema jurídico "doador" para serem integradas ao sistema jurídico "receptor". Esse processo envolve a transferência e adaptação de princípios e regras legais provenientes de outra ordem jurídica, com o intuito de enriquecer e fortalecer o ordenamento jurídico da sociedade receptora (Dutra, 2018, p. 77).

John Cairns (2013, p. 639), em sua obra, destaca o reconhecimento conferido a Alan Watson por sua significativa contribuição ao campo do direito comparado, assinalando que este deixou uma "marca indelével na bolsa de estudos do direito comparado". Após a publicação do livro de Alan Watson, o tema do transplante legal emergiu como o foco central nos estudos de direito comparado.

Uma simples pesquisa em bases de dados padrão evidência numerosos exemplos de contínua dependência do trabalho de Alan Watson. Portanto, em um mundo globalizado, é imperativo estudar o direito comparado, destacando-se um dos benefícios substanciais: a capacidade de realizar transplantes legais ou "emprestar" práticas jurídicas de outras nações. Essa concepção introduzida por Watson permanece vigente até os presentes dias, e será objeto de melhor análise no tópico subsequente.

4.2 POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES DO TRANSPLANTE JURÍDICO

Um dos aspectos fundamentais desta pesquisa reside na proposição do transplante de um órgão governamental dos Estados Unidos para operar dentro do território nacional e realizar o efetivo controle na aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. Neste contexto, considerando as estruturas delineadas no tópico anterior, onde o direito comparado está apresentado como um todo, torna-se crucial a escrita do presente tópico, para assim avaliar as potencialidades e limitações do transplante jurídico.

De início, a prática do transplante legal é caracterizada como a transferência de normas ou sistemas jurídicos de um país para outro, ou mesmo de um grupo étnico para outro. Conforme destacado por Watson (1974), grande defensor do transplante jurídico, a ocorrência de transplantes legais revela-se uma constante ao longo dos registros históricos, remontando a épocas antigas. O autor ilustra tal fenômeno por meio de exemplificações elucidativas a respeito do tema, comprovando a possibilidade de transplantar regras.

Comumente, durante os cursos de Direito em diversas instituições do Brasil, é natural receber a orientação dos docentes de que uma parcela significativa do sistema jurídico

brasileiro, especialmente os códigos, é fruto de um processo que engloba, entre outros aspectos, a assimilação ou inspiração, principalmente, de grandes codificações estrangeiras anteriormente existentes. A pesquisa acerca da origem e do processo de "empréstimo" de leis ou códigos estrangeiros, assim como a análise do impacto e alcance de sua influência na elaboração da legislação nacional, configura-se como uma temática de notável relevância (Dutra, 2018).

As características essenciais dos códigos, dos sistemas legais e suas contradições, geralmente não são analisadas de maneira aprofundada, o que é feito é uma observação superficial, sem chegar ao âmago da norma, sendo que a transferência de leis estrangeiras para o Brasil não é questionada e estudada como deveria.

A falta de atenção a essas questões é atribuída a um problema estrutural na educação jurídica brasileira, devido à negligência quanto ao estudo do direito comparado. É de suma importância o estudo dos "transplantes jurídicos" para compreender a origem e influências do sistema jurídico brasileiro, ressaltando a relevância dessas análises para debates fundamentais sobre o direito no país.

Na fase inicial de desenvolvimento de qualquer país, observa-se, portanto, uma relação intrínseca entre os diversos sistemas jurídicos primitivos. Cada sistema, durante sua fase juvenil, aparenta passar por um processo semelhante, antes que as características distintivas da nação em questão se imponham à sua estrutura jurídica. No trabalho *Ancient Law*, publicado primeiramente em 1861, o Senhor Henry Maine destaca que, por necessidade metodológica, ele adotou o Direito Romano como um sistema representativo do direito antigo. Pode-se perceber que, a partir desse sistema, foram extraídos exemplos em número aparentemente desproporcional, com o intuito de ilustrar e fundamentar as observações apresentadas (Watson, 1974).

Esta problemática demanda uma análise mais aprofundada, uma vez que, caso exista de fato uma conexão intrínseca entre todos os sistemas legais em algum estágio de seu desenvolvimento, uma faceta pertinente do próprio campo do Direito Comparado seria dedicada ao estudo dessa relação.

A análise da recepção do direito romano evidencia que as leis podem ser eficazmente assimiladas, mesmo quando as condições sociais, econômicas, geográficas e políticas pertinentes ao donatário divergem substancialmente daquelas inerentes ao doador. De fato, o sistema donatário não necessita de um entendimento aprofundado do contexto social, econômico, geográfico e político da origem e evolução da norma primitiva (Cairns, 2013).

De fato, as leis eram comumente adotadas de outras origens, resultando em frequentes situações em que normativas operavam em contextos sociais e geográficos substancialmente distintos daqueles nos quais foram originalmente concebidas. Essas leis muitas vezes remontavam a períodos históricos distantes, sendo o transplante legal um processo facilmente executado. Todas essas práticas possuíam implicações de significativa relevância para a compreensão tanto da evolução histórica do direito quanto da sociologia jurídica.

É consensualmente reconhecido que a preponderância do direito privado nos sistemas jurídicos contemporâneos origina-se, em grande parte, do Direito Civil Romano, do *Common Law* inglês, de forma direta. A narrativa de um sistema jurídico é amplamente constituída por uma crônica de apropriações de elementos legais provenientes de outros sistemas jurídicos, assim como de materiais externos ao âmbito jurídico. O fenômeno do transplante não se limita ao contexto contemporâneo, manifestando-se assim, ao longo da história (Watson, 1974).

Watson, em sua obra, utiliza como exemplo as penalidades aplicáveis ao proprietário de um boi agressivo, para assim analisar as similaridades das leis de Eshnunna (Século 18º antes de Cristo) e o Código de Hamurabi da Babilônia (Século 17º antes de Cristo). O autor ressalta que, em todas as instâncias analisadas, o dono do boi deve ser oficialmente notificado pelas autoridades acerca da agressividade do animal, classificando-o como perigoso, essa notificação emerge como um requisito fundamental para a subsequente aplicação das sanções previstas, as quais variam de acordo com a legislação específica analisada.

O autor progride em sua argumentação, sugerindo que, apesar da disparidade temporal e geográfica entre o Código de Hamurabi e as Leis de Eshnunna, todas essas normas exibem notável similaridade. Watson postula a existência de uma conexão subjacente entre esses corpos normativos, argumentando que compartilham uma fonte comum. Essa perspectiva revela-se crucial para a compreensão da unidade conceitual implícita a essas diferentes manifestações jurídicas, transcendendo as fronteiras temporais e geográficas, e ressaltando uma continuidade na evolução do pensamento jurídico.

Teubner assevera que as alegações de Watson no que diz respeito à possibilidade de ocorrer transplantes jurídicos, se fundamentam em traços históricos com riqueza de detalhes que demonstram o grande sucesso nas transferências jurídicas entre as sociedades, apesar de existirem entre elas uma grande diversidade entre as estruturas econômicas e sociais. (Cairns, 2013).

Observa-se, portanto, que conforme exemplo explanado acima, a prática do transplante legal remonta à antiguidade, precedendo o período anterior à era cristã, configurando-se, assim, como uma prática não atípica que é consagrada desde o início das civilizações.

Assim, o tema em questão possui relevância prática. Os atores envolvidos devem buscar uma compreensão mais aprofundada para avaliar a viabilidade e extensão da adoção de elementos de outros sistemas jurídicos, identificando quais sistemas podem ser apropriados. Além disso, é necessário considerar a possibilidade de incorporar soluções estrangeiras com ou sem modificações, proporcionando uma abordagem reflexiva e criteriosa ao processo de incorporação de elementos legais de outras jurisdições.

Já na concepção de Kahn-Freund não é razoável presumir que regras e instituições legais sejam facilmente transferíveis entre diferentes contextos, ele disciplina que a observação ressalta na complexidade e na especificidade dos sistemas jurídicos, sugerindo que qualquer esforço para aplicar um padrão legal em um ambiente distinto do seu contexto original carrega consigo o risco substancial de ser rejeitado. Este entendimento enfatiza a necessidade de uma abordagem cautelosa ao considerar a adoção de padrões legais em novos contextos, levando em consideração as peculiaridades culturais, históricas e institucionais que moldam a eficácia e aceitação de tais normas jurídicas (Cairns, 2013).

A conscientização desse risco não deve, idealmente, desencorajar legisladores, tanto neste quanto em qualquer outro país, de empregar o método comparativo. A intenção ao expressar essa observação é ressaltar que a aplicação desse método demanda não apenas o entendimento da legislação estrangeira, mas também do contexto social e, principalmente, político em que ela está inserida. O uso do direito comparado para fins práticos somente se converte em abuso quando guiado por uma abordagem legalista que negligencia a consideração desse contexto legal.

Já para Watson, um transplante legal bem-sucedido, analogamente a um transplante de órgão humano, prosperará em seu novo contexto e integrar-se-á organicamente ao corpo jurídico hospedeiro. Para tanto, a regra ou instituição transplantada seguirá seu curso de desenvolvimento no sistema receptivo, sem que este processo seja equivocadamente interpretado como uma manifestação de rejeição. Este entendimento destaca a natureza dinâmica e adaptativa do fenômeno de transplante legal, sugerindo que o subsequente desenvolvimento no sistema hospedeiro é inerente ao sucesso do processo de assimilação legal.

Conforme teoria Watsoniana, existe, ainda a modalidade de transplantes jurídicos voluntários, sendo eles caracterizados pelas transferências completas ou de parte substancial de um sistema jurídico para uma nova esfera, eles poderão se dar de três formas. Primeiramente, ocorre quando uma comunidade se desloca para um território onde não existe uma civilização comparável e transporta consigo suas próprias leis. E pode ainda se manifestar quando uma comunidade se muda para uma região onde há uma civilização comparável e carrega suas próprias leis consigo. E, por último, ocorre quando uma comunidade aceita voluntariamente uma parte significativa do sistema legal de outra civilização ou civilizações (Watson, 1974).

Efetivamente, as recepções e transplantes assumem diversas formas e dimensões. É possível considerar uma recepção imposta, uma imposição solicitada, uma penetração, uma infiltração, entre outras modalidades. Seria plenamente viável diferenciar esses fenômenos e categorizá-los, estruturando-os. Watson propõe que a elaboração de uma classificação detalhada de empréstimos carece de sentido até que casos individuais tenham sido minuciosamente examinados para revelar suas particularidades. A responsabilidade recai sobre aqueles que desejam desenvolver categorias de transplantes, caso existam, a fim de demonstrar a contribuição esclarecedora que tal classificação poderia proporcionar à compreensão dos dados em questão.

Pierre Legrand, ao abordar a temática dos transplantes legais, elaborou um dos artigos mais influentes e, por vezes, herméticos sobre o tema. Ele sustentou de maneira incisiva a impossibilidade de realizar transplantes jurídicos. O argumento apresentado fundamentou-se primordialmente em premissas de natureza epistemológica e teoria antropológica. O autor sustentou ainda a perspectiva de que a lei, em sua essência, não pode ser dissociada do contexto em que está inserida (Cairns, 2013).

Em um primeiro momento, no seu texto o autor traz o conceito de 'Transplantar', conforme definido pelo dicionário inglês *Oxford*, que consiste em "remover e reposicionar", "transportar ou remover para outro lugar", "transportar para outro país ou local de residência". Logo, a prática do transplante sugere a necessidade de deslocamento (Legrand, 1997, p. 111).

Na perspectiva de Legrand, aqueles que aderem à concepção de 'transplantes legais' devem, em grande medida, concordar com a posição de Watson e adotar, especialmente, um modelo que considere a 'lei como regras' e as 'regras como proposições básicas'. Indivíduos que abraçam a perspectiva de que 'a lei' ou 'as regras da lei' atravessam jurisdições devem considerar que o Direito é, em certa medida, uma entidade autônoma, desprovida de ligações com bagagens históricas, epistemológicas ou culturais.

Efetivamente, a capacidade do direito em se deslocar pressupõe uma segregação em relação à sociedade. A intenção de Legrand era de questionar essa concepção do direito e, de modo específico, essa compreensão das regras que percebeu como substancialmente carente de poder explicativo. As regras não são meramente o que Watson as representa. Devido à sua natureza efetiva, ele argumentou que as regras não possuem a capacidade de se deslocar. Assim, argumenta-se que os transplantes legais são impossíveis.

Na expressão mais otimista de Legrand, a possibilidade de transferência de conceitos jurídicos de uma jurisdição para outra revela-se essencialmente como uma mera transmissão formulações verbais destituídas de substância, postular mais que isso para ele é uma assertiva excessiva. Nesse sentido, ao atravessar fronteiras, a norma original inexoravelmente passa por alterações que incidem sobre a sua natureza enquanto preceito normativo. Até porque a constatação de que uma mesma palavra será reproduzida ou expressa repetidamente não implica necessariamente que o exato significado associado a essa palavra, representado como metade de sua totalidade semântica, seja transferido de uma mente para outra. Portanto, em qualquer acepção relevante do termo, os transplantes jurídicos não podem materializar-se (Legrand, 1997).

Ainda na concepção de Legrand, as argumentações que expliquem a evolução jurídica com a transposição de normas por entre fronteiras jurisdicionais se configuram como um exercício de compreensão superficial ou até mesmo distorcido da realidade. Realmente, a complexa e variável natureza do desenvolvimento jurídico elude uma explicação mediante um esquema inflexível e desprovido de substância, tal como sugerido pela teoria dos transplantes jurídicos.

Na obra intitulada de “Transplantes Legais”, Alan Watson procurou desvendar os complexos mecanismos pelos quais sistemas jurídicos absorvem e integram elementos de outros ordenamentos, uma questão que conforme visto até aqui, suscita debates intensos no campo do direito comparado, tanto que criou debates que Pierre Legrand apresentou uma crítica expressa no texto “A impossibilidade dos transplantes jurídicos”, servindo ela, portanto, como um ponto de reflexão e inflexão sobre os limites e possibilidade dessa prática.

Jan Smits instigou Alan Watson a escrever e contrapor os argumentos trazidos por Pierre Legrand. Então, com o intuito de abordar as críticas de Legrand, ele primeiramente reconhece a profundidade do argumento sobre a singularidade cultural e a especificidade do contexto jurídico. No entanto, aduziu que, embora as diferenças culturais e contextuais apresentem desafios significativos, elas não precludem a possibilidade de transplantes legais bem-

sucedidos. Ele propõe que a chave para o sucesso dessas iniciativas reside na adaptação cuidadosa e na consideração das nuances locais, ao invés da importação acrítica de instituições e normas (Watson, 2006).

A crítica de Legrand é, portanto, um convite valioso à introspecção e ao aprimoramento da própria tese de Watson. Longe de desmerecer a importância da cultura e do contexto, o trabalho de Watson buscou identificar caminhos pelos quais a transplantação legal pode ser realizada de maneira responsiva e sensível às condições locais. Isso implica um diálogo contínuo entre os sistemas jurídicos, uma abertura à adaptação e uma disposição para reconhecer tanto os limites quanto as potencialidades inerentes ao processo de transplantação legal (Watson, 2006).

Diversos aspectos merecem ser considerados em resposta às objeções apresentadas por Legrand no que diz respeito aos transplantes legais. Watson, por exemplo, utiliza de evidências sobre transplantes para contestar as afirmações de Legrand acerca da relação entre a norma e o seu contexto em si, embora esteja ele disposto a concordar que um transplante legal não necessariamente resultará em uma solução predefinida, mas poderá ter vida própria em seu novo hospedeiro. É possível dizer que Legrand esteja utilizando uma interpretação singular da metáfora do transplante. Além disso, em certos momentos, parece tratar afirmações empíricas como se fossem realmente lógicas, incorrendo no risco de se contradizer em alguns momentos (Cairns, 2013).

Legrand também defende que as expressões idênticas de uma regra legal em dois países distintos não constituem a mesma norma jurídica, entretanto, Watson, ao argumentar a respeito desse mesmo assunto, também concorda, visto que é uma perspectiva que, de certa forma, ressalta a importância do contexto na interpretação e aplicação das normas legais.

Isso, para ele, se baseia na compreensão de que a essência e eficácia de uma regra legal são intrinsecamente moldadas pelo ambiente jurídico, político, social e cultural no qual ela está inserida. Em verdade, uma regra ao ser transplantada para um novo contexto, inevitavelmente adquire novos significados, resultando em uma distinção substancial entre a sua manifestação original e sua aplicação subsequente.

Watson enfatizou que a regra transplantada não preserva integralmente sua natureza e função original. Não sendo necessário destacar a sua perspectiva de longa data que sustenta a primazia das regras, abrangendo não apenas aquelas estipuladas nos estatutos legais, mas também as relacionadas às instituições, conceitos jurídicos e estruturas que são adotadas, em

detrimento do suposto "espírito" de um sistema legal. Tais elementos, que englobam regras, instituições, conceitos e estruturas, podem ser considerados quase tangíveis, pois podem ser facilmente codificados por escrito e acessados de maneira objetiva (Watson, 2006).

Watson acredita que Legrand negligenciou a própria história jurídica do direito comparado, vez que os empréstimos de regras bem-sucedidos são costumeiros no direito, conforme se viu dos próprios exemplos demonstrados por Watson em sua obra, e eles são fatores de efetiva mudança legal, sendo assim equiparados aos transplantes legais. Ele ainda afirma que o empréstimo legal pode ser realizado a partir de um sistema jurídico caracterizado por diferenças substanciais, inclusive em níveis mais avançados de desenvolvimento e em contextos jurídicos, econômicos e políticos totalmente distintos.

Aquele que tem interesse de reformar a base jurídica de seu país deve, portanto, buscar nos sistemas estrangeiros ideias que podem, de certa sorte transformar a legislação de seu próprio país e solucionar o problema. Nesse sentido, não é necessário ser um conhecedor da lei ou até mesmo da estrutura política do sistema doador, o transplante seria bem-sucedido mesmo quando nada se saiba sobre a economia, política, sociedade, ou ainda a sistemática jurídica da lei estrangeira (Cairns, 2013).

É difícil negar que o empréstimo legal tem qualquer influência com o desenvolvimento jurídico de uma nação. Ainda mais difícil seria imaginar que uma regra "emprestada" se daria, na nação donatária, da mesma forma que se deu na nação de origem. Não há uma identidade de interpretação, mas sim uma semelhança muito grande ocasionada pelo empréstimo dessas regras, sendo assim, não há qualquer negligência quanto às diferenças, e sim há um trabalho em detrimento delas, visto que elas são claramente visíveis, já que cada nação possui a sua própria política social, economia e cultura (Watson, 2006).

Como visto até aqui, a resposta de Watson a Legrand se baseia na reivindicação empírica, documentando que o empréstimo massivo bem-sucedido é corriqueiro no direito, e ainda, é fundamental para a mudança e crescimento jurídico do país donatário, e esse empréstimo deve ser visto, conhecido, como um transplante legal (Cairns, 2013).

Parece que a ênfase pronunciada de Pierre Legrand, em regra, possa decorrer da possibilidade evidente de que tais regras sejam copiadas de maneira notável das existentes em outra sociedade. Entretanto, é plausível supor que essa forma de imitação não seria considerada por Legrand como um transplante, uma vez que ele parece sustentar a premissa de que a cultura das duas sociedades em questão é substancialmente divergente (Watson, 2006).

Para confrontar as ideias que Legrand trouxe em sua obra, Watson utilizou da analogia e deu um simples exemplo para justificar e provar a possibilidade de realização de transplantes jurídicos. No exemplo, ele disse que era um cultivador de tomates, e utilizou bandejas de plástico, cada uma era composta por 24 pequenos receptáculos preenchidos com misturas de solos.

Em cada recipiente ele plantou uma semente de tomate, passou assim a regá-las e fertilizá-las. Quando as plantas atingem 6 centímetros de altura, ele começa a comercializá-las, um dito comprador seleciona uma delas e a retira do recipiente e passa a cultivá-la em seu próprio quintal. A planta de tomate rapidamente cresce, aumentando as suas raízes para o novo solo, começando a se diferenciar das demais plantas. Além disso, o comprador passa a fertilizá-la a seu modo, com seu próprio adubo, a exposição solar também é diferente, assim o tomate foi inserido em um contexto cultural e ambiental significativamente diverso, onde seu desenvolvimento futuro é totalmente influenciado. Nesse novo ambiente, a planta pode prosperar ou não.

Considerando os ideais de Legrand, a planta tomate que estava sob os cuidados de Watson não é a mesma que fora cuidada pelo comprador, já que para ele não houve um transplante jurídico. A ideia final que o Watson apresentou é que o tomate não deixará de ser tomate, provavelmente ele vá crescer mais ou até menos em outro ambiente, da mesma forma acontece com as normas jurídicas transplantadas

Pelo que se vê, as concepções de Legrand e Watson sobre o conceito do transplante jurídico possuem sentidos totalmente diferentes. Watson diz que quando uma sociedade copia as normas, os órgãos, as estruturas de outra nação, ela é substancialmente influenciada pela lei dessa nação. E para tanto é necessário saber quais as normas de direito de uma sociedade podem ser replicadas e ainda, como elas podem ser modificadas com o passar do tempo, a depender da adaptação de cada regra a essa nova sociedade, solucionando assim os problemas que estariam enfrentando.

Considerando a grande quantidade de transplantes jurídicos, deve ser reconhecido que os sistemas jurídicos estrangeiros são abordados pelos legisladores como recursos de valor significativo para aprimorar seu próprio sistema legal. Portanto, para Watson (2006), o principal mérito do direito comparado reside na compreensão que ele oferece sobre a transformação jurídica e a própria dinâmica entre o direito e a sociedade.

Nesse sentido, de uma maneira geral, as sociedades variam exatamente como as normas que as compõem, nesse toar é fácil concluir que todas as normas e demais regras que fazem parte de uma sociedade refletem os seus próprios desejos, necessidades e aspirações. As duas qualidades mais esplêndidas e evidentes das regras legais são a manifesta facilidade de serem transplantadas de uma sociedade para outra, e a capacidade de se permanecer vigente por uma longa duração. Por óbvio, com o passar do tempo, mudanças ocorrerão, mas constantemente essas alterações terão apenas um significado limitado (Cairns, 2013).

Essas duas características podem ser facilmente observadas na organização dos sistemas jurídicos, assim, o direito comparado deveria examinar a interação entre os sistemas legais que foram gerados por empréstimos. Comparativamente, poderia se equiparar esse processo ao estudo da linguística comparativa, que busca desenvolver uma teoria sobre o direito por meio da análise de transplantes legais. Dessa maneira, o direito comparado busca identificar e isolar os fatores que influenciam o processo de empréstimo legal. Um dos fatores mais destacados é o papel desempenhado pelos advogados na formação e desenvolvimento da legislação.

Paul Jackson, outro grande entusiasta do Direito Comparado, em sua obra *Alluvio and the Common Law*, concorda que o transplante legal e a longevidade das regras legais e a facilidade de elas se enraizarem no solo transplantado passaram a ser comuns em todo o globo, fato também defendido pelo então propulsor dos transplantes legais, Sr. Watson.

Demonstrando ainda mais a existência de empréstimos jurídicos no mundo, pode ser citado Jean Rivero, o qual ressaltou que uma nação, independentemente de ser histórica ou moderna, possui a capacidade de desenvolver sua própria sistematização jurídica, administrativa, ou ainda, de pegar emprestado de outro Estado. Ele confirma ainda que a trajetória da maioria das constituições ao longo da história é caracterizada predominantemente por imitações, adaptações e até mesmo de rejeições. Apresenta ainda exemplos emblemáticos dessa dinâmica, como a Turquia, que adota o Código Civil Suíço e a própria disseminação do Código de Napoleão (Cairns, 2013).

Andrew Harding, em seu trabalho intitulado “Direito Comparado e Transplante Legal no Sudeste Asiática: Compreendendo o Nomic Din”, destaca que em um contexto geral, a tese watsoniana é amplamente corroborada no Sudeste Asiático. Ele ainda relembra das ideias de Kahn-Freund, as quais vão totalmente de encontro com o de Watson, visto que para aquele, o transplante jurídico não é facilmente realizável.

Essas restrições ditas por Kahn-Freund, na maior parte dos casos, não são adotadas na região, vez que elas são totalmente contestadas pela própria experiência do Sudeste Asiático. No entanto, isso não implica afirmar que toda a transplantação de ideias jurídicas resultará em desenvolvimentos imediatos e bem-sucedidos. Andrew ilustra que no Sudeste Asiático a assimilação de normas, até mesmo aquelas que foram impostas, acontece no delongar do tempo, muitas vezes de maneira gradual e até mesmo dolorosa. A existência de exemplos convincentes de transplantes legais bem-sucedidos, de praticamente todos os tipos concebíveis, reforça essa constatação (Cairns, 2013).

Corroborando e concordando com a teoria Watsoniana, Charles Donahue aceita que as concepções jurídicas têm a capacidade de serem transplantadas de sociedades que possuam conjuntos distintos de instituições legais e estruturas sociais para outras sociedades caracterizadas por instituições e estruturas consideravelmente diversas.

A predominância de empréstimos sugere uma abordagem chave para a compreensão dos padrões e das transformações jurídicas e sociais. Sistemas interligados por uma série de empréstimos podem, através de suas semelhanças e disparidades, evidenciar um grande impulso para o desenvolvimento da nação. A relevância da aceitação parcial ou não aceitação da legislação estrangeira para a compreensão da mudança jurídica constitui um dos principais temas abordados no contexto dos Transplantes Legais da obra de Watson (2006).

Portanto, esse transplante de regras de um sistema jurídico para outro é extremamente comum, e ainda, conforme visto no início da explanação deste tópico, seja nos tempos antigos, no antigo Oriente seja nos dias de hoje, ele é uma das melhores formas de desenvolvimento da nação. Praticamente todas as mudanças nos sistemas jurídicos são resultados de empréstimos. Isso é visto tanto em relação a regras individuais quanto à própria sistematização, como já acontece pela influência predominante, no âmbito do direito privado no mundo ocidental, do Direito Civil Romano e do *Common Law* Inglês (Watson, 2006).

Citando exemplos, Watson destacou o relevante potencial do estudo da sistematização da norma em Louisiana, sugerindo adicionalmente que a investigação da codificação em Quebec também poderia ser proveitosa. Tanto em Quebec quanto em Louisiana, as normas em grande parte se espelhavam na estrutura do código francês, apesar de estarem inseridos em territórios onde o *common law* era predominante, entretanto essas nações nunca foram adstritas ao código francês, vez que tinham a sua própria independência jurídica, e isso sempre foi e é instigante para o estudo dos comparatistas, devido ao óbvio empréstimo Francês.

Pelo que se viu da história, os códigos de Louisiana e de Quebec eram relativamente independentes na sua substância do próprio código francês, entretanto os códigos europeus, latino-americanos, foram codificados posteriormente, a própria codificação de Louisiana e de Quebec seguem totalmente dominados pelas premissas do código francês, sem qualquer independência (Cairns, 2013).

O trabalho desenvolvido por Watson até o final dos anos de 1980 já era amplamente conhecido mundialmente, entretanto, dois eventos ocorridos ao longo dos anos 1990 contribuíram significativamente para aumentar a repercussão de sua teoria entre os contemporâneos. O primeiro evento foi a queda do muro de Berlim e do Império Soviético.

Esse desdobramento histórico resultou na emergência de uma série de novos estados ou no ressurgimento de antigos Estados na Europa Central e Oriental, os quais buscavam adotar normas modernizadas. O segundo evento foi a discussão calorosa a respeito da unificação do Direito Privado Europeu, discussão esta que se tornou ainda mais premente com o passar do tempo, visto a necessidade de criação de um só código europeu.

O conceito de transplante legal atribuído por Watson, bem como a certeza de sua realização, apesar das persistentes críticas ao longo dos anos, conforme visto até aqui, deixou por transparecer que é uma abordagem convencional de sucesso no estudo do direito comparado (Cairns, 2013).

Como visto até aqui, para Watson, os transplantes legais são necessários para a própria concretização do desenvolvimento de uma sociedade. Desde a queda do Império Romano, os transplantes jurídicos têm desempenhado um papel significativo, podendo ser o principal fator aplicado na evolução jurídica do mundo ocidental. Os Estados Unidos (Louisiana) e o Canadá (Quebec), apesar de terem distinções em relação às demais províncias, não escaparam dessa influência. Os transplantes legais continuam sendo uma prática vigente e eficaz, assim como eram na época de Hamurabi, desde que haja a adaptação a realidade local de cada nação. Portanto, após a longa justificativa sobre a possibilidade de transplantar regras e instituições de outras nações, fato esse constatado e comprovado acima, passará a ser analisado no próximo item, a forma de controle de terras adquiridas por estrangeiros no Brasil.

4.3 O CONTROLE SOBRE A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

Como se viu no capítulo 2, houve uma intenção do próprio legislador em estabelecer diretrizes e restringir a aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros no Brasil, além de criar através da norma, um controle do uso da terra. O principal propósito do país era proteger a soberania nacional assegurando que boa parte das terras produtivas nacionais permaneceriam nas mãos de cidadãos brasileiros. Essas regras são devidamente pontuadas na Lei Federal nº 5.709/71, normativo em vigência, o qual restringe de forma incisiva a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil.

Voltando agora o olhar para analisar o controle efetivo da aquisição de terras por estrangeiros de forma prática, é importante mencionar que o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária), com o intuito de estabelecer regras, editou algumas instruções normativas, pelo que a mais recente foi a Instrução Normativa de nº 88 de 13 de dezembro de 2017²⁹, e escalou que a unidade responsável por essa fiscalização fosse alocada em Brasília-DF, cujo nome é “Divisão de Fiscalização e de Controle de Aquisições por Estrangeiros DFC-2” (Incrá, 2018).

É interessante ainda demonstrar qual seria o passo a passo da solicitação da autorização até a sua efetiva emissão. Primeiramente, é importante esclarecer o seguinte: está localizado nas capitais de todos os Estados Brasileiros as Superintendências Regionais do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária), as quais tem a competência de formalizar uma análise preliminar do processo administrativo de solicitação de autorização de aquisição ou arrendamento de terras por estrangeiros no Brasil.

Após essa análise preliminar e conferência de todos os documentos apresentados pelo contribuinte estrangeiro, eis que o Superintendente Regional elabora a sua conclusão a respeito da instrução processual administrativa e encaminha a documentação para a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, que encaminha para a Coordenação Geral de Cadastro Rural – DFC, que por sua vez, encaminha o processo para a Divisão de Fiscalização e de Controle de Aquisições por Estrangeiros – DFC 2, que irá supervisionar toda a instrução processual realizada até esse ponto, conferindo novamente a documentação, analisando se estão

²⁹ “Dispõe sobre a aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País, pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e pessoa jurídica brasileira equiparada à estrangeira e dá outras providências”.

eles de acordo com as premissas dos atos normativos e com a Lei Federal, e solicitará ainda pareceres finais da Procuradora Federal Especializada, tudo isso de acordo com o previsto no “Manual de Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil”.³⁰

Se o pedido preencher os requisitos legais para a concessão da autorização, o INCRA a publicará no DOU (Diário Oficial da União). Assim, com a autorização em mãos, o agraciado deve, por sua vez ir até o Serviço Notarial, vez que ele terá apenas um prazo de 30 dias, para lavrar a Escritura de Compra e Venda, e, posteriormente, levá-la a registro, no prazo máximo de 15 dias.

O rito é muito moroso, cheio de encaminhamentos e análises por diversas divisões do INCRA, o que representa uma grande dificuldade na obtenção da autorização. O próprio site do Governo Federal, discrimina algumas dessas etapas, e eis que o prazo para obtenção de análise preliminar realizada pela Superintendência Regional de cada Estado tem por estimativa de espera 20 dias úteis, e as demais etapas tem tempo de duração não estimada. Observa-se, portanto, uma falta de transparência por parte do Governo, o que poderia de certa forma desmotivar o próprio requerente do serviço (Brasil, 2023).

Além do controle das autorizações emitidas pelo INCRA, o artigo 10 da lei 5.709/71 disciplina que todos os Cartórios de Registros de Imóveis deverão ter um livro especial de cadastro a respeito das aquisições de imóveis rurais por estrangeiros, e ainda deverão remeter trimestralmente à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados, bem como

³⁰ Manual de Orientação para aquisição e Arrendamento de Imóvel Rural por Estrangeiro.

5.2.2.3 - Encaminhar os autos, após parecer da Procuradoria Federal Especializada, a/ao, conforme o caso: 5.2.3 - Requerente pessoa natural

I - Gabinete da Presidência do INCRA, para submissão ao Conselho Diretor, nas hipóteses de segunda aquisição ou arrendamento de imóvel com área inferior a 3 MEI e nos casos de área acima de 3 até 20 MEI;

II - Gabinete da Presidência do Incra, para remessa à Casa Civil da Presidência da República, nas hipóteses de:

II.1 - imóvel com área superior a 20 MEI localizado fora da faixa de fronteira ou de áreas indispensáveis à segurança nacional, com vista aos órgãos competentes para apreciação e aprovação o projeto de exploração; II.2 - imóvel com área superior a 50 MEI, com vista aos órgãos competentes para apreciação e aprovação do projeto e, posteriormente, ao Congresso Nacional para autorização; e

II.3 - imóvel localizado em faixa de fronteira ou em área considerada indispensáveis à segurança nacional, independentemente da dimensão para assentimento prévio;

5.2.4 - Requerente pessoa jurídica:

I - Gabinete da Presidência do Incra, para remessa à Casa Civil da Presidência da República, nas hipóteses de:

I.1 - imóvel de qualquer área, com vista aos órgãos competentes para aprovação do projeto de exploração;

I.2 - imóvel com área acima de 100 MEI, com vista aos órgãos competentes para aprovação do projeto de exploração e posterior encaminhamento ao Congresso Nacional para autorização;

I.3 - imóvel com área inferior a 100 MEI localizado em faixa de fronteira, com vista aos órgãos competentes para aprovação do projeto de exploração e posterior encaminhamento ao CDN para assentimento prévio;

I.4 - imóvel com área superior a 100 MEI localizado em faixa de fronteira, com vista aos órgãos competentes para aprovação do projeto de exploração, e posterior encaminhamento ao CDN para assentimento prévio e, encaminhamento ao Congresso Nacional para autorização.

ao Ministério da Agricultura, todas as informações relativas às aquisições de imóveis rurais por estrangeiros, tudo conforme artigo 11 da mesma norma (Brasil, 1971).

A respeito desse controle, realizado pelos Cartórios de Registros de Imóveis, é interessante mencionar os feitos aqui no Estado de Goiás. A Corregedoria da Justiça do Estado de Goiás editou o Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial de 2024, e ele tem o intuito de consolidar as regras referentes aos serviços extrajudiciais diante da enorme demanda pela atividade extrajudicial, normas inclusive a respeito do controle de terras dos nacionais.

Devido à corresponsabilidade no controle, para o Registro de Imóveis haverá um livro específico de Registro de Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros³¹, o qual hoje poderá ser escriturado de forma eletrônica, dispensada a impressão física, tudo conforme disciplinam os artigos 834 e 837 do Código de Normas. Com a modernidade da internet, e ainda em razão da criação do Sistema Extrajudicial Eletrônico – SEE no Estado de Goiás, tornou-se possível a implementação de uma base de dados eletrônicos de aquisição de terras por estrangeiros, conforme disciplina o artigo 106, do Código de Normas (Goiás, 2024).

Esse sistema de Base de Aquisição de Terras por Estrangeiros constitui-se como uma plataforma eletrônica desenvolvida para a inserção de dados relativos às transações de aquisição de imóveis rurais por indivíduos e entidades jurídicas estrangeiras. Tudo em consonância com a Lei Federal 5709/71, que conforme visto acima, estipula a obrigatoriedade do envio trimestral das informações pertinentes à Corregedoria da Justiça do Estado de Goiás, e ainda, a não observância dessas diretrizes legais acarreta a perda da delegação, tudo isso conforme disciplina o artigo 129 do Código de Normas (Goiás, 2024).

³¹ Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial. Art. 894. O Livro de Registro de Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros destina-se ao registro especial da aquisição e arrendamentos de terra rural por pessoa estrangeira, física e jurídica.

§1º. Do registro mencionado no caput constará:

I – Documento de identidade das partes contratantes ou os respectivos atos de constituição, se pessoas jurídicas;
II – Nacionalidade do adquirente ou arrendatário estrangeiro;
III – Nome e CPF do adquirente brasileiro casado ou em união estável com estrangeiro, quando for o caso;
IV – Características do imóvel, contendo, no mínimo, a área, o CCIR e a localização, inclusive município; V – Número e data da autorização do órgão competente, quando for o caso;
VI – Menção ao número e à data do registro no Livro nº 2.

§2º. A aquisição de imóvel rural por estrangeiro a que se refere este artigo inclui aquele referente a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoa estrangeira, física ou jurídica, que detenha a maioria do seu capital social, bem como aquela relativa a pessoa natural brasileira casada ou em união estável com estrangeiro sob o regime da comunhão de bens.

§3º. Na hipótese de tratar-se de pessoa natural brasileira casada ou em união estável com estrangeiro sob o regime da comunhão de bens, serão informados os dados relativos ao cônjuge ou companheiro estrangeiro.

§4º. As restrições estabelecidas para aquisição ou arrendamento de imóvel rural por estrangeiro não se aplicam aos casos de transmissão causa mortis.

Portanto, o Oficial do Registro de Imóveis é obrigado a enviar as informações via BATE (Base de Aquisição de Terras por Estrangeiros), e se nesse período (trimestre) não tiver ocorrido aquisições, ele deverá preencher a declaração de não ocorrência à Corregedoria de Justiça do Estado de Goiás, tudo nos termos do artigo 130 e parágrafo único do Código de Normas.

Além do envio à Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Goiás, os Oficiais de Registro de Imóveis também enviam trimestralmente a relação das aquisições e arrendamentos de imóveis rurais por estrangeiros ao INCRA (Instituto Nacional de Reforma Agrária), e na inexistência de operações de compras e vendas, não é obrigatório a comunicação, tudo conforme disciplina o artigo 901 do Código de Normas (Goiás, 2024).

E mais, conforme disciplina o artigo 902 do Código de Normas, no caso de aquisição de imóvel rural localizado em áreas consideradas essenciais para a segurança do território nacional, é igualmente obrigatório comunicar a transação à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. Toda as restrições concernentes à aquisição de imóveis rurais por parte dos estrangeiros são igualmente aplicáveis em situações que envolvem fusões ou incorporações empresariais, mudanças de controle acionário em sociedades e transformações de entidades jurídicas nacionais em entidades jurídicas estrangeiras, conforme disciplina o artigo 900 do Código de Normas.

Apesar de sua grande cumulação de atribuições, as Corregedorias de Justiça de todos os Estados nacionais exercem uma certa fiscalização, entretanto é de total responsabilidade do INCRA concentrar os dados e investigar todas as aquisições de terras realizadas por estrangeiros. Uma outra forma de controle é exercida através do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, uma plataforma utilizada pelo INCRA para obter informações sobre a divisão e estrutura fundiária brasileira, que visa dar o adequado planejamento de políticas públicas.

Esse sistema é auto declaratório, ou seja, os próprios proprietários ou até mesmo possuidores do imóvel irão preencher as informações dentro do sistema, e após aprovação do INCRA, é emitido o Certificado de Cadastro Rural. Importante observar que mesmo áreas sem registro (matrícula) poderão ser objeto de cadastro no sistema, vez que meros possuidores poderão utilizar esse certificado para efeito de prova da posse quando necessário. (Incra, 2018).

Disciplinando a respeito dessa forma de controle, a lei 4.947 de 06/04/1966, atribui que todos indivíduos que possuem qualquer título a posse, ou o domínio de imóveis rurais, precisam realizar o cadastro do imóvel. Ele é realizado perante o INCRA, e resultará na emissão de um Certificado de Cadastro de Imóvel Rural, com abreviação de CCIR, documento este indispensável para realizar diversas transações envolvendo as propriedades rurais.

A falta desse documento impede o proprietário de desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou ainda, prometer vender, dar em qualquer operação que visa a concessão de crédito, realizar a divisão amigável ou judicial, inventário e partilha, tudo conforme dispõe o artigo 22 da lei 4.947 de 1966 (Brasil, 1966).

Portanto, a certificação do imóvel rural emitida pelo INCRA é concretizada através de um cadastro auto declaratório, onde os próprios proprietários ou possuidores do bem farão a própria declaração, atesta-se ainda, que o cadastro do imóvel rural é vital para a formalização de diversas transações e procedimentos legais relacionados à propriedade rural, conforme estabelecido pelos artigos 1º da Lei nº 10.267/2001 e 22 da Lei nº 4.947/1966. Importante salientar que as informações contidas no SNCR são estritamente cadastrais, não conferindo direitos de domínio ou posse sobre o imóvel, conforme especificado no parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 5.868/1972 (Brasil, 1966 e 1972).

No Brasil, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), regido pela lei 5868/72 e pela lei 4947/66, emergiu como uma fonte integral de informações relativas à propriedade rural no país. O referido sistema oferece informações sistematizadas a nível municipal, o que possibilita uma análise individualizada de cada região, ao passo que também disponibiliza uma visão mais ampla e segmentada por Estados. Tal abordagem viabiliza uma análise minuciosa e estruturada das particularidades do território rural brasileiro, inclusive fornece a informação a respeito da nacionalidade do proprietário do imóvel rural.

Até aqui, é possível vislumbrar que o Estado, por meio do INCRA e através da corregedoria dos Estados, teria sim um certo controle a respeito da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. Entretanto, essa difusão de controle dificulta o acesso preciso de dados a respeito da corrida por terras no Brasil, devido inclusive pela suposta abertura na legislação brasileira, ponto visto no segundo capítulo, sendo importante investigar com rigor a porcentagem de terras do Brasil que efetivamente está sob domínio estrangeiro em comparação com aquelas sob domínio de cidadãos brasileiros. Essa análise detalhada é fundamental para compreender o impacto da presença estrangeira no país, para observar se realmente há a perda da soberania nacional (Bijos; Medeiros, 2021).

De acordo com uma notícia veiculada no Portal São Caetano do Sul NET, em março de 2024, o INCRA, através da ferramenta de controle Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), divulgou dados inéditos no final do mês de janeiro de 2024, onde ficou constatado que 2,7 milhões de hectares de terras no território nacional encontravam-se oficialmente registrados em nome de indivíduos estrangeiros. Essa constatação representa um marco

significativo, vez que corresponde a uma extensão territorial equiparável à totalidade do Estado de Alagoas, conforme indicado pelas autoridades governamentais federais. Esses dados foram obtidos com a exclusão de registros desatualizados de propriedades cujas áreas tinham inconsistências, bem como dos titulares de terras cujos números de CPFs fossem inválidos, e estivessem identificados na base da Receita Federal como cidadãos brasileiros ou indivíduos sem nacionalidade. (Paes, 2024).

O Sr. Sergio Pereira Leite, professor titular do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), argumenta que a quantidade apresentada pelo INCRA não representa a realidade fática, principalmente em virtude de questões técnicas relacionadas à inconsistência, falta de informações, nos registros dos sistemas administrativos governamentais.

Conforme dados oficialmente disponíveis, o Grupo de Estudos sobre Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (GEMAPUFRRJ), realizou uma pesquisa, que inclusive fora divulgada em setembro de 2023, em um evento presencial com transmissão ao vivo pelo Youtube. Através da pesquisa, foi feito um estudo preliminar onde sugeriu que os estrangeiros detinham, no mínimo, 9,1 milhões de hectares de território brasileiro até o ano de 2021. Essa extensão territorial excede a soma das áreas dos Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro (Gemap/Ufrj, 2023).

Com a pesquisa, o professor Sergio Pereira Leite concluiu que os números divulgados pelo INCRA são tímidos, considerando a diversidade de modalidades de controle sobre as terras brasileiras. Ele explicou que o controle das terras brasileiras pode ser de forma direta, através de títulos de domínio (escrituras), e também de maneira indireta, através de empresas nacionais independentes dirigidas por fundos, grupos empresariais de investidores estrangeiros, as quais influenciam em todas as tomadas de decisões de investimento e na exploração das terras. A pesquisa identificou ainda, que há pelo menos 245 empresas suspeitas, monitoradas de forma direta ou indireta por estrangeiros, sendo que 42 destas empresas estão envolvidas no plantio, colheita e comércio de grãos de soja.

Como consequência, não há até o momento, informações consolidadas disponíveis no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) acerca de empresas com sede no Brasil, porém controladas por sócios estrangeiros. Como resultado, não existe uma estimativa oficial da extensão de terras registradas em nome de empresas dessa natureza.

Para compreender esses números até aqui apresentados, e saber a sua dimensão, é importante entender qual a quantidade de terras no Brasil é destinada ao uso agropecuário, para isso apresenta-se aqui dados obtidos pela Embrapa, que por meio das informações cadastradas no CAR (Cadastro Ambiental Rural), fez um mapeamento e integração das terras reservadas à proteção ambiental. Nesse sentido, os números apresentados são os seguintes: 66,3% de todo o território brasileiro está ocupado por vegetação nativa, variando de acordo com o bioma de sua localização, que corresponde a 563.736.030 hectares de terras; 30,2% de todo o território brasileiro é destinado ao uso agropecuário, correspondendo assim a 256.784.738 hectares; e 3,5% de todo o território brasileiro é destinado a infraestruturas, cidades e outros. (Embrapa Territorial, 2020).

Considerando a pesquisa realizada pelo grupo de estudos de professor Sergio Pereira Leite, 9.100.000 de hectares de terras estão sob o poderio de estrangeiros no Brasil, e ainda observando os números apresentados pela Embrapa, a autora realizou a média aritmética em percentual e encontrou como resultado, que o percentual de 3,54% de todo o território brasileiro destinado ao uso agropecuário está nas mãos de americanos, sejam eles fundos imobiliários, empresas controladas por estrangeiros e pessoas físicas estrangeiras. A falta de controle estatal é evidente, visto que tais números não representam ainda a realidade fática no Brasil, mas apenas uma suposição obtida através de uma pesquisa científica.

O Brasil, dada sua vasta extensão territorial, e sua significativa capacidade de produção, desponta como um dos destinos mais desejáveis para investimentos estrangeiros. Por isso, propõe-se a alteração da metodologia de fiscalização e a padronização desse controle, visando atender às demandas de monitoramento mais eficaz. O professor Sergio Leite, em consonância com essa proposição, reconhece a possibilidade de aprimoramento desse controle, destacando a necessidade de ajustes na abordagem adotada no país.

Diante disso, considerando a necessidade de ampliar a abrangência do controle, bem como de responder à problemática de pesquisa em questão, o próximo tópico analisará o modelo de fiscalização utilizado nos Estados Unidos da América.

4.4 O CONTROLE SOBRE A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Antes de adentrar no controle propriamente dito, é crucial para a presente pesquisa ressaltar que, conforme estabelecido pela *equal protection clause*³², regulamentada na Décima Quarta Emenda da Constituição Americana, na seção nº 01, que entrou em vigor em 1868, nenhum Estado tem permissão para promulgar ou impor normas ou leis que concedam privilégios ou imunidades aos cidadãos americanos, tampouco que discriminem qualquer pessoa. Além disso, nenhum Estado pode privar qualquer indivíduo do direito à vida, liberdade ou propriedade sem o devido processo legal, nem negar a qualquer pessoa, dentro de sua jurisdição, a proteção igualitária das leis (Estados Unidos da América, 1868).

De início, observa-se que o sistema jurídico dos Estados Unidos da América garante uma proteção, de certa forma, igualitária a todos aos cidadãos, proibindo a criação de legislação discriminatória por parte do Estado. Nesse contexto, não há uma legislação federal nos EUA que restrinja a aquisição de propriedades rurais por estrangeiros que desejam investir diretamente no território. A responsabilidade de avaliar cada situação específica e estabelecer sua própria legislação recai sobre cada Estado, sempre considerando a cláusula de igual proteção, que é fundamental para assegurar a equidade perante a lei (Furtado, 2016).

Sendo contrários a *equal protection clause*, alguns Estados americanos em 1913 implementaram a *Alien Land Laws*, traduzida para o português como “Leis de Terras Alienígenas”, que tinha o intuito de limitar a presença e a permanência de imigrantes japoneses e chineses nos territórios nacionais, desde esta data até o final da Segunda Guerra Mundial, impedindo-os de obterem a cidadania, de adquirir, arrendar terras. Claro que isso aconteceu apenas nos Estados onde houve a aceitação e promulgação dessa norma, sendo eles os seguintes: Arizona, Arkansas, Califórnia, Flórida, Idaho, Louisiana, Minnesota, Montana, Nebraska, Novo México, Oregon, Texas, Utah, Washington e Wyoming (Lyon, 2023).

A princípio, a *Alien Land Laws* tinha um sentido positivo, em que queria garantir e de certa forma incentivar os estrangeiros imigrantes a morar em território americano, adquirirem terras, independentemente de sua nacionalidade, e não o contrário. Ela inicialmente foi feita para

³² *No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.* Nenhum Estado fará ou executará qualquer lei que restrinja os privilégios ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem qualquer Estado privará qualquer pessoa da vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal; nem negar a qualquer pessoa dentro de sua jurisdição a igual proteção das leis.

impedir que estrangeiros não residentes comprassem terras, para assim reduzir a especulação imobiliária, evitando a compra e venda de terras por preços exorbitantes.

Antes da edição e promulgação dessa norma, já havia uma grande tensão racial que só aumentava no oeste dos EUA, especificamente contra os Chineses. O Estado de Óregon, por exemplo, em sua Constituição, no ano de 1859, proibiu todo e qualquer estrangeiro chinês de adquirir propriedades, e ainda protegia os direitos dos estrangeiros brancos, possuindo eles os mesmos direitos de cidadãos nativos.

Washington colocou em sua constituição no ano de 1889 que para ser possível adquirir imóveis em seu território era necessário ter a intenção de se naturalizar, e os imigrantes asiáticos não eram elegíveis a naturalização. Essa forma de codificação de que existiam os “tipos” de estrangeiros elegíveis para a naturalização tornou-se uma febre nos Estados do Oeste dos EUA, visto a sua “legalidade”, sendo esta uma forma de limitar os direitos de estrangeiros (Lyon, 2023).

O Estado da Califórnia, em 1913, aprovou e promulgou a *Alien Land Laws*, no sentido de proibir estrangeiros, inelegíveis para a obtenção da cidadania, de comprar e arrendar terras; os estrangeiros indesejáveis neste Estado eram os Japoneses, sendo eles inelegíveis para a naturalização. Apesar da restrição, os estrangeiros que viram seus direitos limitados conseguiram contornar a lei, criando corporações para o fim específico de aquisição das terras, ou utilizando laranjas para a aquisição das propriedades, colocando as terras nos nomes dos seus filhos nascidos nos EUA.

A justificativa para essa prática de restringir direitos de povos em específico acontecia devido à ameaça que eles representavam para o mercado nacional, vez que detinham uma melhor capacidade de compra de bens em detrimento dos povos nacionais, isso de certa forma iria acirrar a competição econômica entre os países, e assim todo o Oeste americano começou a aprovar essa legislação (Lyon, 2023).

Considerando o contorno da lei que os Japoneses e Chineses estavam se valendo, o Estado de Washington em 1923 refinou ainda mais a sua norma, incluindo uma seção para restringir os direitos dos filhos de estrangeiros nascidos nos EUA, proibindo-os de possuir terras, na tentativa assim de barrar a prática de compra de terras em nome das crianças. A Suprema Corte dos EUA, após o fim da Segunda Guerra Mundial, declarou a inconstitucionalidade da *Alien Land Laws*, ela defendeu os direitos dos cidadãos à posse de propriedades, independentemente de serem inelegíveis para obtenção da cidadania, ou seja, a Corte Norte Americana determinou que essas normas violavam os direitos dos estrangeiros à igual proteção da lei.

A título de exemplificação, no caso *Oyama v. Califórnia*³³, a Suprema Corte defendeu o direito de propriedade de Fred Oyama, uma criança americana que fora titulada como proprietária de um imóvel, vez que seu pai, aquele que realmente estaria comprando o imóvel não poderia registra-lo em seu nome, pois era estrangeiro. Outro exemplo que pode ser mencionado é o caso de *Sei Fuji v. Califórnia*³⁴, onde a Suprema Corte, em 1952, declarou a inconstitucionalidade da *Alien Land Laws*, dizendo que a proibição de estrangeiros de possuir terras nos EUA é uma violação expressa da *equal protection clause* da 14ª emenda (Lyon, 2023).

Portanto, após toda essa corrida e edições normativas, e ainda devido à inconstitucionalidade da *Alien Land Laws*, atualmente não há uma lei federal que restrinja a quantidade de terras produtivas nos EUA que podem ser comercializadas com estrangeiros. No entanto, a legislação federal exige que esses estrangeiros sejam pessoas físicas ou jurídicas, e forneçam ao Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) todas as informações relacionadas a investimentos estrangeiros em propriedades agrícolas nos EUA, como será melhor abordado na sequência (*Congressional Research Service*, 2023).

Essa falta de normatização federal que limita a aquisição de terras por estrangeiros nos Estados Unidos não implica que o país não tenha uma preocupação histórica com investimentos estrangeiros, como já se viu até aqui, até porque a responsabilidade de legislar para restringir essa prática é de cada Estado. Para ajudar no controle, atualmente existe uma entidade reguladora que identifica e avalia as áreas sob controle estrangeiro nos Estados Unidos, que só fora criada no ano 1978. Compreender os contextos históricos que levaram os presidentes americanos a se preocuparem com investimentos estrangeiros é crucial para entender a motivação por trás da criação desse órgão regulador.

Mais especificamente no ano 1970, houve um significativo aumento no preço do barril de petróleo, e isso impulsionou países petrolíferos a fazerem investimentos diretos em imóveis nos Estados Unidos. Já em 1972, o maior investimento registrado no território americano ocorreu por um grupo japonês, totalizando 105 milhões de dólares, marcado pela aquisição de resorts no Havaí. Esse evento, cinco vezes superior ao investimento do ano anterior, despertou a atenção dos americanos para os influxos de capital estrangeiro, especialmente devido ao fortalecimento econômico dos países produtores de petróleo, resultante do aumento nos preços dos barris (Weber, 1976).

³³ *Oyama v. California*, 332 U.S. 633 (1948). U.S. Supreme Court.

³⁴ *Sei Fujii v. State of California*. [L. A. No. 21149. In Bank. Apr. 17, 1952.] *SEI FUJII, Appellant*, v. *THE STATE OF CALIFORNIA, Respondent*.

No caso do investimento japonês, o governo não tomou medidas significativas, sendo, entretanto, protestado por grupos ambientais locais que expressaram preocupações sobre possíveis impactos negativos nas tartarugas da região. Além disso, a população local manifestou-se, argumentando que os resorts foram adquiridos para proporcionar acesso exclusivo aos japoneses. O Congresso americano, inicialmente, não reagiu de maneira substancial; sua atenção foi despertada mais tarde, quando o governo destinou 3 milhões de dólares para estudar o investimento estrangeiro direto.

O Senado americano e o presidente Ford adotaram posturas convergentes, optando por não estabelecer regras que limitassem o investimento estrangeiro, priorizando a preservação do livre mercado e da liberdade econômica. Em relação a esse tema, o presidente Ford declarou que seu governo se oporia à implementação de restrições ao investimento estrangeiro, a menos que fosse estritamente necessário para garantir a segurança nacional e a proteção dos interesses americanos (Weber, 1976).

Diante da crescente preocupação do Governo Federal com o investimento japonês no Havaí e os elevados preços do petróleo, foram alocados recursos para examinar a extensão do investimento estrangeiro nos EUA. Isso culminou na criação do *Foreign Investment Study Act of 1974*, cujo propósito era fornecer informações precisas e de qualidade sobre o investimento estrangeiro, bem como identificar as melhores formas de controlar esses dados. Ficou evidente, que o estudo se fazia necessário devido à falta de informações claras, sendo desconhecidos os proprietários de muitos ativos nos Estados Unidos (U.S. Senate, 1976).

As discussões no Senado revelaram que o volume de investimento estrangeiro era consideravelmente maior do que o que poderia ser mensurado, uma vez que cada Estado detinha autonomia para legislar sobre terras. Essa descentralização prejudicou o Governo Federal na identificação das áreas em questão e de seus proprietários. Tornou-se evidente a necessidade de uniformizar as normas para aprimorar o controle e a fiscalização das terras sob domínio estrangeiro. Isso culminou na institucionalização de um método padronizado para coleta de informações (U.S. Senate, 1976).

Assim foi editada e promulgada a norma que regulamentou o investimento estrangeiro, estabelecendo diretrizes para fiscalizar a aquisição de propriedades rurais nos EUA por estrangeiros. Essa lei recebeu o nome de *Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978*, com abreviação de AFIDA³⁵, e permanece em vigor até os dias de hoje. Sua criação

³⁵ Estados Unidos da América, 1978.

decorreu da carência de dados que gerava preocupação entre os governantes americanos (Furtado, 2016).

O *Agricultural Foreign Investment Disclosure Act* de 1978 (AFIDA; P.L. 95-460, 7 U.S.C. §§3501-3508), foi implementado no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), instituindo assim um sistema abrangente de coleta de dados relativos à propriedade estrangeira de terras agrícolas nos Estados Unidos. Essas áreas rurais são aquelas destinadas à produção florestal, agrícola, pecuária ou de madeira (7 U.S.C. 3508; 7 C.F.R. §781.2) (*Congressional Research Service*, 2023).

A AFIDA, além de criar um sistema de coleta de dados, definiu o conceito de pessoa estrangeira, sendo ela indivíduo, corporação, empresa, associação, parceria, sociedade anônima, fundo, espólio ou qualquer outra entidade jurídica, regida por normas estrangeiras, com sua sede de negociação no estrangeiro.

A norma estipulou que indivíduos estrangeiros, aqueles que são assim considerados, conforme visto acima, que adquiram, alienem ou que tenha qualquer tipo de interesse nos imóveis rurais dos EUA, devem informar tais transações ao USDA, ou ainda, ao Serviço Estadual Agrícola, este vinculado ao órgão federal do Estado onde os imóveis estão situados, sob pena de incurrência de multa e demais penalidades.

As informações são prestadas por meio do Formulário FSA-153, sendo que toda e qualquer modificação na terra, na finalidade dada a ela deverá ser também comunicada. O USDA consolida esses dados, permitindo a elaboração do relatório mais recente da AFIDA, o qual oferece uma visão precisa do total de hectares de terras agrícolas sob propriedade estrangeira nos Estados Unidos da América (*Congressional Research Service*, 2023).

Conforme visto até aqui, os EUA tiveram o intuito de dar efetividade a essa norma, sendo assim estabelecidos órgãos federativos em todos os Estados dos Estados Unidos, conhecidos como FSA (*Farm Service Agency*). Esses órgãos tinham a responsabilidade de elaborar relatórios anuais, através das informações prestadas pelos estrangeiros, detalhando as aquisições de propriedades rurais por estrangeiros no país.

Exemplificando de forma mais ampla, esses relatórios são compilados a partir dos formulários preenchidos e conhecidos por FSA-153, que os proprietários estrangeiros de imóveis rurais são obrigados a preencher anualmente. Esse procedimento não é simples e demanda grande cautela, vez que envolve responder a uma série de perguntas detalhadas. Se o proprietário fornecer informações falsas, imprecisas, incompletas, ou ainda negligenciar o preenchimento do formulário, estará sujeito a incorrer em penalidades. As multas podem variar

de 1/10 (um décimo) a 25% do valor de avaliação do imóvel, e serão aplicadas de acordo a avaliação da necessidade pelo órgão de controle (Furtado, 2016).

Essa forma de controle foi implementada em 1978 e tem operado de maneira eficaz desde então. Conforme indicado por um relatório do órgão regulador americano de 2016, estrangeiros de diversas nacionalidades detêm atualmente 2% da totalidade das propriedades privadas de imóveis rurais nos Estados Unidos. Essa cifra implica que apenas 1% de todo o território americano não está nas mãos de cidadãos americanos. Importante destacar que essa parcela não representa uma ameaça à eficácia governamental, tampouco compromete a soberania e segurança nacionais. Portanto, o investimento estrangeiro é incentivado, não limitado (Furtado, 2016).

Além de estarem inseridos nesse programa de “prestação de contas”, os estrangeiros podem participar de programas governamentais de benefícios agrícolas do USDA, caso cumpram os mesmos critérios estabelecidos aos indivíduos nacionais. Conforme especificado pelo 7 *U.S. Code* § 1308-1,³⁶ é necessário ainda que estejam ativamente envolvidos na atividade agrícola, o que implica completo envolvimento na exploração da terra na criação de animais ou na cultura de grãos, seja por titulação ou arrendamento. Fora isso, precisam ter *Individual Tax Identification Number*, que significa um ID de contribuinte dos EUA, além desses critérios, outros também poderão ser aplicados a depender de cada situação almejada (*Congressional Research Service*, 2023).

Outro programa governamental são os subsídios de seguro agrícola para as culturas gerais e criações de animais, não há na norma federal atual qualquer restrição para a elegibilidade de indivíduos estrangeiros por participação neste programa. Um exemplo de programa aplicável aos indivíduos estrangeiros é o *Dairy Margin Coverage*³⁷, visto que para a sua adesão ao programa não é exigido que o produtor ou o proprietário sejam cidadãos americanos. Entretanto, existem sim alguns programas de seguros em que os estrangeiros não podem participar, por exemplo, o Programa de Assistência a Culturas Não Seguradas em Caso

³⁶ Title 7—Agriculture. §1308–1. Notification of interests; payments limited to active farmers. (1) In general To be eligible to receive a payment described in subsection (b) or (c) of section 1308 of this title, a person or legal entity shall be actively engaged in farming with respect to a farming operation as provided in this subsection or subsection (c).

³⁷ Cobertura de Margem Láctea (DMC), que é um programa voluntário de gerenciamento de risco para produtores de laticínios. O DMC substitui o Programa de Proteção de Margem para Laticínios (MPP-Laticínios). Oferece proteção aos produtores de laticínios quando a diferença entre o preço do leite e o preço médio dos alimentos para animais (a margem) fica abaixo de um determinado valor selecionado pelo produtor. (*Dairy Margin Coverage*, 2024).

de Desastres, explicitamente veda pagamentos a entidades estrangeiras que não tenham residência legal (Dairy Margin Coverage, 2024).

Como visto até aqui, o “Investimento Direto Estrangeiro” nos EUA é incentivado pelo governo, e ainda há a implementação de políticas públicas que de certa forma não o limita, e ainda caberá a cada Estado analisar a perspectiva do investimento para então tomar as medidas cabíveis. Conforme divulgado pelo *Congressional Research Service*, tendo em vista a liberdade dos Estados em legislar sobre essa matéria, alguns Estados criaram algumas restrições sobre a propriedade estrangeiras de terras.

Não há uma proibição absoluta, entretanto, alguns Estados vêm limitando certos estrangeiros de possuírem terras. Conforme dados do USDA 339, condados em Iowa, Kansas, Pensilvânia e Wisconsin têm restrições rigorosas no que diz respeito à aquisição de terras por estrangeiros.

Como visto até aqui, não existe uma única forma de estruturação das normas para assim lidar com a propriedade estrangeira, ou seja, não é uma receita de bolo, vez que cada Estado detém a sua independência e possibilidade de legislar sobre a temática. Existem restrições no que diz respeito à quantidade de terras, estipulando uma duração da propriedade, a localização das terras, distinções aos residentes e aos não residentes, algumas considerações as heranças de terras à estrangeiros, restrições de compra de terras por corporativas estrangeiras sujeitas a registro nos EUA, como também diferenças nas aplicações das penalidades.

Através dos recentes dados divulgados pela USDA, existem informações com exatidão sobre a aquisição de terras por estrangeiros nos EUA, a qual relatou de forma detalhada a quantidade de terras nas mãos dos estrangeiros, quais são as nações que possuem mais terras, e ainda quais os Estados com a maior quantidade de terras agrícolas de propriedade estrangeira, observa-se que os dados que serão mostrados na sequência são precisos graças ao sistema metodológico de controle de terras nos EUA.

Importante salientar que a pesquisa fora realizada no ano de 2021, e ela mencionou que a quantidade 40,8 milhões de acres³⁸ de terras destinadas à produção agrícola, e terras não agrícolas, estavam sob o domínio de entidades estrangeiras, o que representa a quantidade de 3,1% do total de terras de propriedade privada, sendo que 47% desse percentual é de terras florestais, 29% desse percentual é de terras cultiváveis, 22% desse percentual é de terras de pastos, e 2% desse percentual representam propriedades residenciais, totalizando assim 100%.

³⁸ O acre é definido como um pedaço de terra de qualquer formato equivalente a 4.047 metros quadrados, ou 0,4047 hectares. (StoneX, 2022).

A propriedade de terras estrangeiras aumenta cerca de 2,2 milhões de acres por ano desde 2015 (*Congressional Research Service, 2023*).

A quantidade de 62% de todas as terras agrícolas pertence a estrangeiros de cinco países diferentes, a divisão entre os países em percentual é da seguinte forma: 31% das terras agrícolas pertencem aos canadenses, 12% das terras agrícolas pertencem aos holandeses, 7% das terras agrícolas pertencem aos italianos, 6% das terras agrícolas pertencem aos britânicos, 6% das terras agrícolas pertencem aos alemães. Além desses, há outros estrangeiros com posse de mais de 500.000 acres, sendo portugueses, franceses, dinamarqueses, luxemburgueses, mexicanos, suíços, caiamês, japoneses e belgas.

Em todos os Estados dos EUA há investimento estrangeiro em propriedades privadas. Os Estados que detêm a maior presença de estrangeiros são os seguintes: Texas com 5,3 milhões de acres, Maine com 3,6 milhões de acres, Colorado com 1,9 milhão de acres, Alabama com 1,8 milhão de acres e Oklahoma com 1,7 milhão de acres. Fora esses Estados, outros também devem ser mencionados, pois os estrangeiros detêm cerca de 1 milhão de acres, sendo Arkansas, Califórnia, Flórida, Geórgia, Kansas, Louisiana, Michigan, Novo Mexico, Oregon e Washington (*Congressional Research Service, 2023*).

A instituição e criação desse órgão regulador, não apenas solucionou a escassez de informações nos Estados Unidos, mas também contribuiu para a ampliação do mercado, tornando-o ainda mais receptivo ao investimento estrangeiro direto. Os dados são precisos e conseguem mensurar a exata quantidade de terras que não está sob o poderio dos nacionais. Atualmente, o Brasil enfrenta uma situação descontrolada, onde a quantidade de terras sob posse de estrangeiros não é clara, nem muito menos precisa, devido à lacuna de dados e à falta de método eficaz de controle.

A solução pertinente ao presente problema de pesquisa seria o transplante desse órgão federal disponível em todos os Estados Federativos Brasileiros, assim como se dá nos EUA, para cruzar as informações que já existem no Brasil, com a implementação de um novo método de controle. Essa iniciativa permitiria a identificação precisa da quantidade real de terras sob posse de estrangeiros e sua distribuição geográfica. Dessa maneira, o Brasil estaria em posição de tomar medidas adequadas para gerenciar e regular de forma eficaz o investimento direto internacional no setor do Agronegócio, protegendo as necessidades e interesses nacionais.

Observa-se que, para que o transplante seja bem-sucedido, é crucial analisar a sua viabilidade, e para tanto é necessário avaliar de forma mais aprofundada as semelhanças e as diferenças entre o sistema federativo brasileiro do norte americano, ponto que será melhor discutido no próximo tópico.

4.5 VIABILIDADE DE TRANSPLANTE JURÍDICO ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Com o intuito de responder o presente problema de pesquisa, inicia-se este tópico para demonstrar a viabilidade do transplante jurídico do órgão americano dos EUA para o Brasil. Contudo, é necessário primeiramente entender o sistema federativo em si, para assim compreender as diferenças e semelhanças entre o sistema federativo nacional e o americano, desde a sua concepção até os dias atuais, sob uma perspectiva jurídico-político e histórica, ao passo que assim será possível determinar a viabilidade do transplante jurídico, e se o fato de terem essas grandes diferenças impactariam ou não ao transplante.

Preliminarmente, é importante evidenciar que conforme é disciplinado pela maioria dos estudiosos, o fenômeno moderno de “forma de Estado federal” foi inaugurado pelos Estados Unidos da América a partir da Constituição Federal Americana de 1787. Esse modelo de Estado, apesar de não ter bases teóricas antecedentes para a sua estruturação, foi bem-sucedido nos EUA e difundido pelo mundo. A característica mais importante desse modelo de Estado é a descentralização do poder Federal, visto que os Estados membros tem poderes autônomos (Cooley, 1984).

Para compreender o porquê da implementação desse regime estatal é interessante voltar na história e conhecer como de fato tudo sucedeu. Diferentemente do Brasil, os EUA foram colonizados pela Inglaterra, portanto eles viveram sob a submissão dos britânicos por um vasto tempo, e durante a administração colonial as treze colônias³⁹ desfrutavam de uma ampla liberdade.

Com o término da Guerra dos Sete Anos, em 1763, consagrada pelo Tratado de Paris, a coroa britânica implementou medidas restritivas a despeito do comércio colonial, incluindo a imposição de tributos sobre determinados produtos, situação essa nova para os colonos que até então detinham uma ampla liberdade. Dentre eles, foram taxados o açúcar e todos os materiais impressos, pelo *Sugar act 1764*, *Stamp act 1765*, isso desencadeou uma rigorosa oposição por parte dos colonos, que por sua vez se organizaram por meio da associação conhecida por Filhos da Liberdade, visando combater essas normas (Lima, 2011).

³⁹ As Treze Colônias foram fundadas por colonos ingleses no século XVII, na América do Norte. O território onde é hoje os Estados Unidos era povoado por diversos povos indígenas, que possuíam culturas variadas e falavam diversas línguas (JUNIOR)

Apesar da coroa ter revogado esses impostos posteriormente, uma série de outros foram implementados, e isso fez com que os colonos ficassem ainda mais insatisfeitos, neste contexto, eles se reuniram e fizeram dois grandes congressos continentais, nos anos de 1774 e 1775, na cidade de Filadélfia nos EUA, e como consequência decidiram declarar guerra em face da Inglaterra, e após um ano de conflito as trezes colônias conseguiram finalmente declarar a sua independência, sendo que nesse momento se deu a formação do Estado Americano. Após declararem a independência e estarem livres das garras dos Ingleses, era necessário como forma de defesa, criar um Estado mais unido, para assim manter a sua tão sonhada liberdade, e com isso formaram a Confederação dos Estados em 1781, esse período fora conhecido como fase pré-federalista (Lima, 2011).

Para compreender melhor essa forma de organização, explica-se ao leitor que essa União dos Estados instituída através de um tratado, o qual teve por nome Artigos da Confederação, criou o Congresso Continental, que era uma instituição de centro com funções de integração, e ainda ficou determinado que cada Estado teria que conservar a sua independência, liberdade e soberania, sendo que estariam ligados entre si por meio dessa instituição central (Kramnick, 1993).

Os erros dos Artigos da Confederação foram os seguintes: não fora criado um órgão executivo para o efetivo controle do governo central, e não fora criado um poder judiciário central. Mas talvez o leitor se recorde da instituição de centro conhecida como Congresso Continental, mas este não tinha nenhum poder face aos demais Estados, e ainda, os Estados nesse momento possuíam as suas próprias constituições, e além disso tinham uma política de liberdade onde o poder legislativo exercia supremacia absoluta (Lima, 2011).

Essa política de liberdade dos Estados representava que o poder legislativo, além de destituir a maior parte do poder do governador, também comandava o poder judiciário. Vale dizer que as decisões, os prazos, os mandatos, os salários, os emolumentos, tudo de certa forma era controlado pelos legisladores, ou seja, não havia qualquer separação dos poderes, vez que a premissa predominante na época era de que um governo verdadeiramente livre é aquele em que o poder legislativo é exercido pelo próprio povo (Kramnick, 1993).

Além desse problema de falta de divisão dos poderes, sete Estados das trezes colônias estavam fabricando a sua própria moeda, alguns tinham normas tarifárias desconexas com aos de seus próprios vizinhos, nove colônias tinham a sua própria marinha e sempre apreendiam navios de Estados vizinhos, outros discutiam por conta de limites, confrontações e ainda reivindicavam territórios, enfim o caos estava se instalando. Portanto, Isaac Kramnick (1993)

ênfatiçou em sua obra a perfeita queda desse possível regime, vez que na época havia uma completa desordem entre as colônias americanas.

Com o intuito de remediar esse caos, um esforço significativo foi feito em 1787, por meio da Convenção da Filadélfia. O objetivo primordial desta convenção era revisar os Artigos da Confederação, visando transformar a frágil Confederação em uma união mais coesa e permanente, e que adotaria a partir de então a forma federativa de Estado. Entretanto, até chegar na definição deste Estado, os debates foram acalorados, e nessa época se destacaram os artigos redigidos por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay⁴⁰, artigos estes conhecidos como *The Federalist Papers*, os quais foram posteriormente reunidos na obra *O Federalista*, sendo ela considerada uma das mais valiosas obras que representam o pensamento político e constitucional da América até mesmo nos dias de hoje (Kramnick, 1993).

Nesse momento de rediscussão dos artigos da confederação, adveio a promulgação da Primeira Constituição Americana, em 1787, e a partir de então estariam eles estruturados por bases sólidas constitucionais e não mais em meros tratados. Deixaram aquela instável união entre os Estados americanos, para estabilizar uma forte aliança entre os povos americanos, estaria então sendo formada a federação americana.

Os antifederalistas ficaram com medo de que fosse instalado um poder central super autoritário, assim surgiram as 10 primeiras emendas constitucionais, chamadas de *Bill of Rights*. Elas tinham por finalidade defender os americanos de prováveis abusos ou até mesmo de ameaças aos seus direitos e liberdades individuais. Nesse cenário, tendo em vista esse possível poder autoritário, criaram o federalismo dual, ou conhecido como competitivo, com duas formas de poder autônomas, Estados-Membros e União (Baggio, 2006).

Nessa forma de federalismo americano os Estados-membros são autônomos, mas unidos entre si, com a mesma finalidade. A Constituição Americana prevê algumas competências da União, reservando aos Estados-membros poderes residuais, onde os Estados também têm

⁴⁰ Os autores participaram da edição da Constituição Norte-Americana de 1787 além de terem uma carreira política nos Estados Unidos da América. James Madison fora visto como o “pai” da Constituição Americana. James fez parte da Convenção Constitucional e ainda em acordos internacionais desse novo país. Além disso, foi secretário de Estado no governo de Thomas Jefferson, e ainda participou da fundação do Partido Republicano Americano. Mais tarde foi presidente dos EUA por duas vezes. Já Alexander Hamilton se destacou como militar no período da Guerra da Independência Americana, fora inclusive comandante do exército “rebelde”. No período pós-guerra entrou para a faculdade de direito e exerceu o múnus da profissão em Nova York. Fez parte do Congresso Americano em 1782. Participou da Convenção Constitucional, participou de uma facção a um governo de centro forte, em desfavor dos Estados. John Jay também fez direito na Universidade de Colúmbia, era jurista e diplomata, fez parte da edição da constituição de 1777, e presidiu o congresso continental de 1788, também foi presidente da suprema corte americana, e foi governador de Nova York por duas vezes (Hamilton; Madison; Jay, 2003).

autonomia significativa para atuar no seu território, claro que dentro das competências lhes atribuídas pela constituição, e da mesma forma se dá com o governo federal, visto que ele tem precedência hierárquica sobre as decisões locais sobre o mesmo problema (Cooley, 1982).

De acordo com Sahid Maluf (1995), no livro “A teoria geral do Estado”, existe uma clara distribuição do poder de governo, em duas esferas, federal e estadual; existe também um sistema bem judiciário com maior amplitude e subdividido; há duas câmaras dentro do poder legislativo a Câmara dos Deputados e o Senado Federal (sistema conhecido por bicameral); e a aplicação dos princípios basilares da República e da Federação.

A criação de um Estado Federal implicou na formação de uma entidade política, neste sentido, aqueles Estados que aderiram à Federação renunciaram sua própria soberania, vez que ela passa a ser um atributo exclusivo da União, mantendo, no entanto, uma autonomia política limitada, podendo inclusive ter a sua própria legislação específica.

Toda a estrutura legal desse novo Estado Federal foi estabelecida por meio da Primeira Constituição Americana, diferentemente de antes que era regido por tratados entre os Estados até então soberanos. A competência dos Estados-membros e da Federação são delineados na própria constituição com uma séria distribuição de poderes. Dentro desse arranjo Federativo de governo, não há um direito legal para que uma unidade política se separe da federação, vez que após aderir ao Estado não há possibilidade de secessão (Dallari, 1998).

Uma outra característica intrínseca do federalismo americano é que a jurisdição norte-americana é marcada pelo sistema *common law*, também conhecido como sistema de precedentes. Ela é fundamentada na própria dualidade de soberania, um princípio central do federalismo. O governo federal e os estaduais detêm o poder e são estruturados de forma tripartite. Naquele inclui o Congresso, os tribunais federais e o Presidente, que supervisiona as agências administrativas federais. Da mesma forma, se dá com os governos estaduais, que são organizados de maneira semelhante, cada um com sua própria Constituição, legislatura estadual, tribunais estaduais e governador responsável pela fiscalização das agências administrativas estaduais (Ramsfield, 2005).

Neste sentido, de acordo com Jill J Ramsfield, todo o sistema legal americano, surgiu da intersecção do contexto histórico da colonização americana, normas culturais já preexistentes, marcadas pela presença inglesa, e por fim, pelo desenvolvimento dos conceitos e as terminologias jurídicas.

O Estado americano é fundamentado em uma constituição federal que prevê a democracia, e conforme visto até aqui, distribui poderes entre o governo federal e estadual, com o objetivo final de impedir a tirania. Essa diversidade e até mesmo a união dos poderes e constituições estaduais refletem os seguintes sistemas jurídicos: *common law and statutory law*⁴¹, sistemas estes híbridos que visam equilibrar os governos e os órgãos jurisdicionados.

Além do federalismo, James Madison, Alexander Hamilton e John Jay deixaram à posteridade outras instituições fundamentais, como o republicanismo, o presidencialismo e a democracia representativa, fora do Estado federativo é impossível pensar na existência dessas modalidades de instituições, sendo elas modalidades expressas da própria essência do federalismo, no entanto, por questões metodológicas, estes temas não serão abordados nesta dissertação. Portanto, esses pensadores deram uma contribuição que transcendeu a estrutura federativa dos Estados Unidos, influenciando sistemas políticos e instituições em diferentes contextos ao redor do globo, inclusive o Brasil (Lima, 2011).

Após analisar de forma singela os conceitos básicos do federalismo americano, e ainda a circunstância de sua criação, é de extrema importância considerar e estudar também o federalismo adotado no Brasil, observando como ele surgiu, e quais são as possíveis diferenças com o federalismo americano, com o fito de considerar a possibilidade do transplante do órgão de controle americano para o Brasil, o qual iria de certa forma uniformizar o controle de terras.

Começando essa análise, é possível vislumbrar que o federalismo brasileiro é totalmente contrário ao americano, uma vez que no Brasil existe um Estado Unitário que é dividido em vários Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal, e no modelo americano há uma agregação dos Estados-membros para a formação do Estado Federal, ou seja, são às avessas (Simões, 2022).

Ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos, onde o federalismo emergiu após a independência americana e os Estados optaram por compartilhar parte de sua soberania para formar um Estado Federal, sem, contudo, perderem sua autonomia, no Brasil o federalismo

⁴¹ O *common law*, na maioria dos casos, é a doutrina literal, nesse sentido não há nenhum tipo de regulamento expresso na jurisdição, trata-se de um direito comum conhecido e até mesmo reconhecido pelo poder judiciário. Vale dizer que em casos excepcionais, a *statutory law* pode estar em vigor sem uma interpretação pré-estabelecida pelos tribunais, geralmente quando são novos e ainda não foram objeto de análise judicial. Ainda assim, os advogados e juízes tendem a buscar casos anteriores que se alinhem com os estatutos em questão, pois a jurisprudência desempenha um papel crucial na definição, interpretação e aplicação das leis estatutárias. A jurisprudência representa uma forma secundária de *common law*, evoluindo através das interpretações e decisões judiciais relacionadas ao *statutory law* (Ramsfield, 2005).

surgiu com o fito de criar a partir de um Estado Federal a subdivisão de Estados, municípios e o Distrito Federal, para assim formar a federação brasileira (Assis, 2018).

A própria Constituição Federal Brasileira de 1988, no caput do artigo 1º disciplina a forma definida de estado, com características precisas da coletividade política (forma federativa de Estado), veja: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos”.

A implementação do sistema federativo no Brasil teve como fundamento teórico a Constituição Americana de 1787. Entretanto, isso não implica dizer que o federalismo aplicado ao Brasil seja idêntico ao americano. Conforme visto acima, e também observado pelo Paulo José Leite Farias (1998), o federalismo norte americano, pelo seu sucesso, foi um exemplo difundido pelo mundo, influenciando assim vários países, inclusive o Brasil. Portanto, apesar de o Brasil ter copiado a ideia do sistema federativo americano, não copiou a constituição americana.

Embora o modelo federalista clássico americano tenha sido amplamente difundido e aplicado em várias nações ao redor do mundo, é importante observar que a forma de federalismo adotada pelo Brasil e por outros países foi adaptada de acordo com as características regionais, culturais, sociais, políticas e jurídicas específicas. No caso brasileiro, o federalismo foi configurado de maneira distinta e, em muitos aspectos, em oposição ao modelo americano (Farias, 1998).

Apesar dessa indiscutível influência americana na escolha do modelo político-constitucional adotado no Brasil, Sahid Maluf (1995) ensina que o federalismo brasileiro se originou de um movimento interno, não externo; de uma força centrífuga, não centrípeta; de forma natural. No entanto, ele concorda que a Constituição Brasileira de 1891, quando estruturou o federalismo, tomou como base o modelo norte-americano, adaptando uma realidade completamente diferente a um sistema jurídico-constitucional estrangeiro.

Considerando todas as peculiaridades do federalismo implementado no Brasil, é inegável sua forte influência americana. Isso sugere a possibilidade de um transplante jurídico bem-sucedido do sistema de controle americano, apesar das diferenças substanciais entre as duas nações e de terem sistemas jurídicos e políticos distintos. Para explicar e amarrar essa viabilidade, é relevante voltar a mencionar Alan Watson, pioneiro da teoria dos transplantes legais.

Essa ideia de transplantar normas jurídicas e órgãos americanos para países sul americanos é um marco histórico para a construção de um novo capítulo, com a possibilidade de ocorrer alguns acordos internacionais, ou ainda, atrair alguns investimentos para o país. Alan Watson, pioneiro da teoria de transplante de normas de uma nação para outra, define esse processo como uma forma de mera movimentação de uma regra ou órgão, de uma nação para outra.

Ele ainda frisa que a ampla participação de quase todos os sistemas jurídicos desse fenômeno indica a extensão significativa dessa prática e seu sucesso. Outro pensador, Roscoe Pound, também discorreu a esse respeito, disciplinando que a evolução de um sistema jurídico frequentemente envolve a incorporação de elementos legais emprestados de outros sistemas jurídicos, bem como a assimilação de conceitos e práticas externas ao direito tradicional daquele sistema (Gillman, 2009).

Alan Watson argumenta que o empréstimo legal pode ser realizado entre sistemas jurídicos significativamente diferentes, mesmo quando o sistema doador é mais avançado em termos de desenvolvimento e complexidade política. Ele enfatiza que os proponentes do transplante jurídico devem identificar ideias nos sistemas jurídicos estrangeiros que possam ser incorporadas no país de interesse, como foi feito no presente estudo, ao examinar o modelo de controle dos EUA (Cairns, 2013).

Watson ressalta que não é necessário que o proponente tenha um conhecimento aprofundado da lei ou da estrutura política do país doador para propor o empréstimo legal. No entanto, um conhecimento mais amplo pode tornar a proposta mais eficiente. No presente estudo, foi abordada uma parte significativa do sistema político e jurídico dos EUA, demonstrando um entendimento substancial do assunto. Por fim, Watson argumenta que um empréstimo bem-sucedido de ideias legais pode ser realizado, mesmo na ausência de um conhecimento detalhado sobre o contexto político, social ou econômico associado à legislação estrangeira (Cairns, 2013).

O controle nacional está atualmente centralizado, o que dificulta a oferta de dados precisos. No entanto, todas essas nuances e diferenças entre as duas nações não impedem a ocorrência de um transplante jurídico. Considerando tudo o que foi discutido até aqui, é perfeitamente viável realizar o transplante do modelo de controle estadunidense, com o objetivo de uniformizar o controle de terras adquiridas por estrangeiros. Isso ajudaria a evitar a estrangeirização de propriedades rurais nacionais e protegeria a soberania nacional.

Nesse sentido, seria pertinente a criação de um órgão de controle semelhante ao modelo americano, com instalações nas sedes do INCRA em todas as capitais dos Estados brasileiros, diferentemente de como é o controle atual, já que é feito apenas pela União, em Brasília. O objetivo seria uniformizar os procedimentos de controle existentes, com a proposta de cruzar as informações já disponíveis no país com a implementação de declarações anuais, semelhantes ao FSA-153, para que os atuais proprietários estrangeiros e aqueles que desejam se tornar proprietários prestassem as informações com exatidão, sob pena de incorrer em multa.

Situação esta que deve ser precedida de uma alteração no Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, mais especificamente no capítulo II, para a criação desse setor controlador dentro dos próprios órgãos do INCRA em todos os Estados brasileiros, com possível implementação dessas novas regras e instituições dessas novas multas.. Dessa forma, será possível mensurar o real número de propriedades rurais em nome de estrangeiros, deixando de lado essa total insegurança e falta de controle do país.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como escopo analisar a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, e para tanto foi preciso primeiramente discutir o conceito da propriedade privada desde o direito romano até o contemporâneo, delinear também o conceito do direito de propriedade no Brasil, observando a sua evolução histórica até a efetiva formação da estrutura fundiária brasileira, bem como a criação da lei de terras.

Como visto a soberania detém um conceito muito amplo possuindo diversas perspectivas e interpretações. Nesta pesquisa priorizou-se essa compreensão bem aprofundada, sem focar apenas em definições formais do instituto em si, estudou a sua noção através das diferentes épocas, vislumbrando que ela existe até os tempos de hoje, apenas sofreu diversas modificações devido ao surgimento de diversos órgãos internacionais e transnacionais, e ainda, devido a globalização.

O desafio encontrado nos tempos atuais, conforme visto na presente pesquisa, reside na manutenção da soberania frente às organizações estrangeiras que fazem a integração econômica entre os Estados Nacionais, sendo elas conhecidas como organizações supranacionais. A União Europeia é uma delas, a qual implementa políticas de integração econômica, e para tanto, os Estados nacionais têm que relativizar a sua soberania com o fito de permitir uma melhor circulação de bens e serviços.

Esse conceito de soberania é o ponto central no discurso político, e serve como justificativa para implementação de políticas públicas que restrinjam o acesso de estrangeiros ao imóvel rural, evitando assim mera especulação estrangeira, e perda de sua soberania. Isso pressupõe, portanto, que a regulamentação restritiva do direito de propriedade de terras por estrangeiros é parte de um projeto político-institucional com o fito de preservar a soberania nacional.

Seguindo esse raciocínio, também foi explanado o que os Americanos Gerard e Charlotte escreveram em 1998 a respeito de soberania nacional e a Amazônia brasileira, e como visto esses eventos foram propulsores para a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito em 1967, além da criação da lei restritiva de aquisição de terras por estrangeiros no país.

A Lei 5.709/1971, conforme visto, foi promulgada para estabelecer diretrizes com o fito de restringir as aquisições de imóveis rurais e estabelecer um controle do uso da terra, por parte

de estrangeiros residentes no Brasil, resultado, portanto, da comissão parlamentar de inquérito. O propósito subjacente a essa legislação era assegurar que a maior parte das terras produtivas permanecesse sob propriedade de cidadãos nacionais, impedindo assim, a sua aquisição por parte de estrangeiros e, conseqüentemente, preservando-as contra o domínio alienígena, preservando a soberania nacional.

O estudo revelou de forma mais aprofundada essa dinâmica pela demanda global por terras, vez que o Brasil e demais países vêm sofrendo com o fenômeno conhecido como *Land Grabbing*, e enfrentado uma série de desafios. Tendo em vista essa corrida por terras, e ainda o fato de o Brasil ser uma das nações que mais atrai investimento estrangeiro, também foi objeto do terceiro capítulo discorrer a respeito do período *open doors*, já que devido à emenda constitucional nº 06, que revogou o artigo 171 da Constituição Federal, as empresas brasileiras das quais participem pessoas estrangeiras não seriam privadas da aquisição de terras, vez que conforme Parecer LA-04 de 1994, e ainda a sua confirmação pelo Parecer GQ-181 de 1998, o parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71, não havia sido recepcionado pela Constituição Federal.

Neste sentido, com a publicação do Parecer LA-04 de 1994, bem como a sua confirmação pelo Parecer GQ-181 de 1998, o controle sobre a aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras no Brasil tornou-se ainda mais complexo. A simples constituição de uma empresa brasileira possibilitava a aquisição ou arrendamento de terras no país, mesmo que seu controle estivesse nas mãos de estrangeiros. Esse cenário eliminou a obrigação de apresentar projetos de exploração e a necessidade de aguardar autorizações de compra, independentemente do tamanho do imóvel rural.

Nesse período, a aquisição de terras por estrangeiros não estava sendo devidamente supervisionada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), apenas a partir da elaboração do Parecer LA-01 no ano de 2010 é que o INCRA tomou as rédeas da situação, e declarou que desde 1994 o Brasil havia perdido o controle efetivo sobre a aquisição de propriedades rurais por empresas brasileiras que estão sob monitoramento de estrangeiros não residentes no país. Esse parecer desempenhou um papel crucial, vez que a partir de então passou a ser controlada e restrita a aquisição de terras por pessoas jurídicas brasileiras com investimentos estrangeiros.

Essas meras informações corroboram a constatação de que o controle exercido pelo Brasil na aquisição de terras por estrangeiros revelava-se totalmente ineficiente. A ausência de informações precisas por parte do governo acerca das propriedades configura uma situação

preocupante para a nação, indicando uma lacuna significativa na gestão e monitoramento dessas transações.

Foi apresentado também, no terceiro capítulo, alguns dados concernentes ao município de Rio Verde, GO, cálculo este elaborado pela própria autora com base nas informações disponíveis publicamente pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). A abordagem envolveu a análise individualizada das propriedades, empregando raciocínio matemático, somando as áreas e aplicando a regra de três para a identificação dos percentuais específicos.

Conforme dados obtidos pela própria autora, reportados também no terceiro capítulo, os brasileiros são proprietários de uma área total de 786.295,78 hectares, que por sua vez representa 56,48% das propriedades rurais disponíveis no município de Rio Verde-GO. Os estrangeiros possuem uma área de 15.472,46 hectares, que equivale a 1,11% do total das terras disponíveis no município de Rio Verde-GO.

É importante destacar que há uma área de 590.396,37 hectares, que corresponde a 42,41% das terras disponíveis em Rio Verde-GO, as quais não possuem qualquer identificação da nacionalidade dos proprietários, fato este que indica a necessidade de aprimoramento na coleta e registro de dados, que deveria ser feito pelo próprio Governo Federal.

Apesar de o Brasil possuir normas reguladoras para a aquisição de terras por estrangeiros, tais dispositivos não alcançam uma eficácia plena devido à falta de controle por parte da máquina estatal. Adicionalmente, diante da significativa demanda por terras brasileiras por parte de estrangeiros e da insegurança jurídica decorrente das duas ações ainda pendentes no Supremo Tribunal Federal, ações estas que também foram objeto do capítulo 3, e todas elas ainda não têm desfecho definido, a efetividade dessas regulamentações está de certa forma comprometida.

Diante da crescente demanda global por terras brasileiras e da ineficácia do controle estatal, esta dissertação visou responder ao seguinte problema de pesquisa: quais medidas institucionais e normativas podem ser implementadas pelo Estado para promover uma fiscalização mais efetiva e evitar a aquisição indiscriminada de imóveis rurais por estrangeiros no país?

A hipótese robusta e apresentada no quarto capítulo da presente pesquisa foi a proposta do transplante de um órgão governamental dos Estados Unidos para operar dentro do território nacional e realizar o efetivo controle na aquisição de terras por estrangeiros no Brasil.

Para apoiar a presente hipótese, foi visto no capítulo 4 que os transplantes legais são totalmente necessários para a própria concretização do desenvolvimento de uma sociedade. Tanto é que desde a queda do Império Romano, os transplantes jurídicos têm desempenhado um papel significativo, podendo ser o principal, na evolução jurídica do mundo ocidental. Os transplantes legais se tratam de uma prática vigente e eficaz, assim como eram na época de Hamurabi.

Ficou constatado que 9.100.000 de hectares de terras brasileiras estão sob o poderio de estrangeiros, e ainda, observando os números apresentados pela Embrapa, a autora realizou a média aritmética em percentual e encontrou como resultado que o percentual de 3,54% de todo o território brasileiro destinado ao uso agropecuário está nas mãos de americanos, sejam eles fundos imobiliários, empresas controladas por estrangeiros e pessoas físicas estrangeiras. Entretanto, esses números não representam a realidade, mas apenas uma suposta suposição obtida através de uma pesquisa científica, portanto, a falta de controle estatal é evidente.

A preocupação aqui apresentada se dá em razão da vasta extensão territorial e a significativa capacidade de produção agrícola, o Brasil é visto como um dos destinos mais desejáveis para investimentos estrangeiros. Sendo assim, o que aqui se propõe é a alteração da metodologia de fiscalização e a padronização desse controle, visando atender às demandas de monitoramento mais eficaz. Também o professor Sergio Leite, em consonância com essa proposição, reconhece a possibilidade de aprimoramento desse controle, destacando a necessidade de ajustes na abordagem adotada no país.

Assim, para alcançar a hipótese pretendida, e compreender como seria uma melhor fiscalização do estado nacional, fora discutido no quarto capítulo, o AFIDA, que além de criar um sistema efetivo de coleta de dados, também definiu o que é uma pessoa estrangeira, sendo ela indivíduo, corporação, empresa, associação, parceria, sociedade anônima, fundo, espólio ou qualquer outra entidade jurídica, regida por normas estrangeiras ou mesmo, com sua sede de negociação no estrangeiro.

Conforme visto, essa norma americana estipulou que indivíduos estrangeiros, que adquiram, alienem ou que tenham qualquer tipo de interesse nos imóveis rurais dos EUA devem informar tais operações ao USDA, ou ao Serviço Estadual Agrícola, este vinculado ao órgão federal do Estado onde os imóveis estão situados, sob pena de inocorrência de multa e demais penalidades.

Todas essas informações devem ser prestadas por meio do Formulário FSA-153, sendo que toda e qualquer modificação na terra, na finalidade dada a ela, deverá ser também comunicada. O USDA consolida esses dados, permitindo a elaboração do relatório mais recente da AFIDA, o qual oferece uma visão precisa do total de hectares de terras agrícolas sob propriedade estrangeira nos Estados Unidos da América.

Foi visto que os recentes dados divulgados pela USDA dão com exatidão os percentuais da aquisição de terras por estrangeiros nos EUA, relatando de forma detalhada a quantidade de terras que estão nas mãos dos estrangeiros, quais são as nações que possuem mais terras, e ainda quais os Estados com a maior quantidade de terras agrícolas de propriedade estrangeira.

Observou-se então, que nos Estados Unidos a criação desse órgão regulador não apenas solucionou a escassez de informações, mas contribuiu para a ampliação do mercado, tornando-o ainda mais receptivo ao investimento estrangeiro direto. Os dados são tão precisos e conseguem mensurar a exata quantidade de terras que não está sob o poderio dos nacionais. Entretanto, atualmente o Brasil enfrenta uma situação de descontrole, na qual a quantidade de terras sob propriedade de estrangeiros não é clara, nem muito menos precisa, devido à lacuna de dados e à falta de método conciso e eficaz de controle.

Por conseguinte, em resposta ao presente problema de pesquisa, é de suma importância a criação de um órgão de controle semelhante ao modelo estadunidense, com instalações nas sedes do INCRA em todas as capitais dos Estados brasileiros, já que hoje o controle é feito apenas pela União em Brasília, melhorando assim o alcance do controle. O objetivo final seria uniformizar com os procedimentos de controle existentes, com a proposta de cruzar as informações já disponíveis no país com a implementação de declarações anuais semelhantes ao FSA-153, para que os atuais proprietários estrangeiros e aqueles que desejam se tornar proprietários prestassem as informações com exatidão, sob pena de incorrer em multa, ou até, em último caso perda da propriedade.

Ademais, para ocorrer o efetivo transplante, deve haver uma alteração no Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, mais especificamente no capítulo II, para a criação desse setor controlador dentro dos próprios órgãos do INCRA em todos os Estados brasileiros, com possível implementação dessas novas regras e instituições dessas novas multas. Só assim seria possível mensurar o real número de propriedades rurais em nome de estrangeiros, deixando de lado essa total insegurança e falta de controle do país. E ele estaria em posição de tomar medidas adequadas para gerenciar e regular

de forma eficaz o investimento direto internacional no setor do Agronegócio, protegendo então as necessidades e interesses nacionais e, sobretudo, a sua soberania nacional.

Por fim, como forma de produto anexa à presente uma proposta do organograma do INCRA com a sugestão de alteração do Regimento Interno para inserir a Divisão de Fiscalização e de Controle de Aquisições de Terras por Estrangeiros nas Superintendência Regional dos Estados.

REFERÊNCIAS

- ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*. – 18ª ed. rev. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- AMARAL, Francisco. *Direito Civil: Introdução*. 2ª Edição. Rio de Janeiro, Editora Renovar, 1998.
- AMARAL, Roberto. *Ciência, tecnologia e soberania nacional: dificuldades para a construção de um projeto Nacional*. Brasília. Senado Federal, 2011.
- ARGENTINA, 1976. *Lei de nº 21.382/76*. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-21382-56254/actualizacion>. Acesso em 19 nov. 2023.
- ARGENTINA, *Constitución de la Nación*. Sistema de Información de Tendencias Educativas en America Latina – Documento extraído de la base de normativas y políticas del SITEAL, 2018. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/pt/bdnp/897/constitucion-nacion-argentina> acesso em 10 abr. 2024.
- ASSIS, Maria Lídia Soares de; MOURA, Maria Mariana Soares de. *Perspectivas para o federalismo brasileiro: contribuições de uma análise multi-comparativa*. Acre, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/38692938/PERSPECTIVAS_PARA_O_FEDERALISMO_BRASILEIRO_CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES_DE_UMA_ANALISE_MULTI_COMPARATIVA . Acesso em 10 abr. 2024.
- BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.
- BANCO MUNDIAL. *Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits*. Washington D.C., set, 2010.
- BETTI, Emilio. *Instituzioni Di Diritto Romano*. In: PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. *Propriedade Privada no Direito Romano*. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.
- BIJOS, Leila; MEDEIROS, Hugo Renato de. Investimentos Chineses em Propriedades Localizadas no Brasil e o Temor Ideológico. *Cers. Revista Científica Disruptiva*, volume III, número 2, jul-dez, 2021.
- BRASIL, *Câmara dos Deputados*. Diário do Congresso Nacional, Seção 1, quinta feira 02/07/1970, nº 60 ano XXV. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02JUL1970.pdf#page=2.%20Acesso:%2004/05/2015>. Acesso em 10 nov. 2023.
- BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso em Mandado de Segurança 6831, proc. nº 1995/0026794-2, Brasília, DF, 1ª Turma, Relator. Ministro José Delgado 23/05/1997.

BRASIL, *Obter autorização para estrangeiro adquirir ou arrendar terras*. 05 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-autorizacao-para-estrangeiro-adquirir-ou-arrendar-terras>. Acesso em 07 fev. 2024

_____, Decreto- Lei nº 4.657, de quatro de setembro de 1942. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em 03 nov. 2023.

_____, Emenda constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso IX do art.170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 ago. 1995. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc06.htm. Acesso em 10 nov. 2023.

_____, Incra, *Manual de orientação para aquisição e arrendamento de imóvel rural por estrangeiro*, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/aquisicao-terras-estrangeiros> Acesso em 10 abr. 2024.

_____, Lei 601 de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais [...]. CLBR. Publicada na *Secretaria de Estado dos Negócios do Império* em 20 de setembro de 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em 15 nov. 2023.

_____, Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 ago. 2020. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13986.htm#art51. Acesso em 18 nov. 2023

_____, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe Sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em 15 nov. 2023.

_____, Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 342. *Processo: 0001436-80.2015.1.00.0000*. Requerente: Sociedade Rural Brasileira – SRB. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 nov. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4756470>. Acesso em 17 nov. 2023.

_____. Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 out. 1971. Não paginado. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15709.htm. Acesso em 10 nov. 2023.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional*, p. 51-52, 2015.

_____. Presidência da República. Parecer nº LA 01, de 19 de agosto de 2010. Aprovo. Em: 19 - VIII - 2010. Aquisição de terras por estrangeiros. *Diário Oficial [da] República*

Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 ago.2010. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/agu/prc-la01-2010.htm. Acesso em 18 nov. 2023.

_____. *Senado Federal*. Projeto de lei n. 2.963 de 2019. Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art.1º da Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Brasília, DF, Senado Federal, 2019. Não paginado. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7955264&ts=1630438157099&disposition=inline>. Acesso em 17 nov. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária (ACO) 2463/DF. Número único: 9960392-42.2014.1.00.0000. Relator: Min. André Mendonça. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes, Autor: União. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4598070>. Acesso em 02 nov. 2023.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Mandado de Segurança Cível nº 0058947-33, Órgão Especial Cível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. São Paulo, SP, 22 de março de 2012. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/processos/281112576/processo-n-005XXXX-3320128260000-do-tj-sp>. Acesso em 03 nov. 2023.

CAIRNS, John Watson. Walton, And The History Of Legal Transplants. In: *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 41, pp. 637-686, 2013.

CASTILHO, Alceu Luís. *20 grupos estrangeiros têm 3 milhões de ha de terras no Brasil*. De olho nos ruralistas [online]. 09 de janeiro de 2017. disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2017/01/09/20-grupos-estrangeiros-tem-3-milhoes-de-ha-de-terras-no-brasil/>. Acesso em 15 abr. 2024.

CARVALHO, Edson Ferreira de. *Manual Didático de Direito Agrário*. Juruá editora, Curitiba, p. 495, 2010.

CESE. Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu sobre a Apropriação de terras agrícolas – Sinal de alarme para a Europa e ameaça para a agricultura familiar. *Jornal Oficial da União Europeia*, p. 16, 27, out, 2015.

CHALHUB, Melhim Nemem. Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos. Rio de Janeiro, 2000. In: LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro, Editora Renovar, 2003.

COLBY, Gerard. DENNET, Charlotte. *Seja feita a vossa vontade*. A conquista da Amazônia: Nelson Rockefeller e o Evangelismo na Idade do Petróleo. Editora Record. Rio de Janeiro. ISBN 85-01-04532-2, 1995.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. Informing the legislative debate since 1914. *Foreign Ownership and Holdings of U.S. Agricultural Land*. In Focus. January, 24, 2023.

COOLEY, Thomas. *Princípios Gerais de Direito Constitucional dos Estados Unidos da América do Norte*. Tradução de Alcides Cruz. 2ª ed. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, p. 34, 1982.

CORREIO DA MANHÃ. Sábado, 31 de agosto de 1968. 1ª Caderno. Página 11. Disponível em:
http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_07&pagfis=95114&url=http://memoria.bn.br/docreader#. Acesso em 13 nov. 2023.

CYSNEIRO, Vicente Cavalcanti. *O estrangeiro e a propriedade rural*. Porto Alegre: Editora Fabris, 1985.

DAIRY MARGIN COVERAGE PROGRAM. USDA Farm Service Agency. *US Department of Agriculture*. 2024. Disponível em: <https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/dairy-margin-coverage-program/index>. Acesso em 20 abr. 2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DECLARAÇÃO dos direitos do homem e do cidadão de 1789. Assinada em Versalhes, França. Assembleia Nacional Constituinte Francesa, 1789.

DEVISATE, Rogério Reis. *Grilagem das Terras e da Soberania*. Edição Padrão, Editora Imagem Art Studio, p. 335-337, 2017.

DOW Jones Industrial Average. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. 2024. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Dow_Jones_Industrial_Average. Acesso em 25 ago. 2024.

DUTRA, Deo Campos. Transplantes Jurídicos: história, teoria e crítica no Direito Comparado. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 39, p. 76-96, dez, 2018.

EGER, Thomas; OETER, Stefan; VOIGT, *Economic Analysis of International Law*. Contributions to the XIIIth Travemünde Symposium on the Economic Analysis of Law Mohr Siebeck Foreign Direct Investment in Agriculture: Land Grab or Food Security Improvement? By Christian Häberl. March 29–31, 2012.

EMBRAPA TERRITORIAL. Agricultura e preservação ambiental: uma análise do cadastro ambiental rural. Campinas, 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/car/sintese>. Acesso em 14 mar. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Public Law 95-460*- Oct. 14, 1978, Disponível em: <https://www.congress.gov/95/statute/STATUTE-92/STATUTE-92-Pg1263.pdf>. Acesso em 14 dez. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, *first section of the Fourteenth Amendment to the United States Constitution*, 1868.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Oyama v. California*, 332 U.S. 633 (1948). U.S. Supreme Court Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/332/633/>. Acesso em 20 abr. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Sei Fujii v. State of California*. [L. A. No. 21149. In Bank. Apr. 17, 1952.] SEI FUJII, Appellant, v. THE STATE OF CALIFORNIA, Respondent. Disponível em: <https://law.justia.com/cases/california/supreme-court/2d/38/718.html>. Acesso em 20 abr. 2024.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 2. ed. rev. e aum. Porto Alegre: Editora Globo; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, v. 1. p. 410, 1975.

FARIA, Paulo Henrique. *Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e os efeitos do land grabbing no Brasil: Uma análise legal e jurisprudencial no período de 2012 a 2023*. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2023. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/f2d3c3bc-303a-4231-bb74-9754cd1fe10c/full> . Acesso em 10 abr. 2024.

FARIAS, Paulo José Leite. A função clássica do liberalismo de proteção das liberdades individuais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 35, n. 138, p. 155-184, abr./jun, 1998.

FRANÇA, Caio Galvão de; MARQUES, Vicente de Azevedo. *O Brasil e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra, da Pesca e dos Recursos Florestais: aspectos da experiência recente*, Artigo apresentado ao III Seminário Internacional de Desenvolvimento Econômico e Governança da Terra. Unicamp, 2017.

FRANKENBERG, Gunther; LEGRAND, Pierre; MICHAELS, Ralf. *Derecho Comparado Critico*. Nuevo Pensamento Juridico. Siglo Del Hombre Editores, Universidade de Los Andes, Facultad de Derecho. Traducción, Carlos Morales de Setien Ravina, 2021.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Publifolha, 2000.

FURTADO, Renata De Souza. *O Estado Fragmentado e o Layer Cake: Um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos da América sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiros*. Universidade de Brasília – UnB Instituto de Ciências Sociais – ICS Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC. Tese de Doutorado. Brasília, p. 179, 2016.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Tradução de Sergio Faraco, Porto Alegre, RS, Ed LP&M, 2010.

GASSEN, Valcir. A natureza histórica da instituição do direito de propriedade. In: WOLKMER, Antônio Carlos. (Org.) *Fundamentos de História do Direito*. 2ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GILLMAN, Eric. *Legal Transplants In Trade And Investment Agreements: Understanding The Exportation Of U.S. Law To Latin America*, 2009. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/geojintl41&div=12&id=&page=>. Acesso em 15 set. 2023.

GEMAP/UFRRJ, Grupo de Estudos sobre Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas . *12/09 às 16h30 - Mesa 1: Expansão do agronegócio, estrangeirização de terras e ação do estado no BR*. Youtube, transmitido ao vivo em 12 de set. de 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=-6Lrj1YIdws&ab_channel=GEMAP. Acesso em 20 abr. 2024.

GOIÁS, Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial, 2024. Disponível em: <https://see.tjgo.jus.br/ajuda/publico>. Acesso em 13 abr. 2024.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, p. 419-421, 1984.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/modulo-exploracao-indefinida>. Acesso em 10 abr. 2023.

JORDÃO, Luciana Ramos. *Da questão agrária e da compra de terras por estrangeiros*. 2012. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/68be4764-1484-4c14-840a-a300e30b0ced>. Acesso em 10 abr. 2023.

JUNIOR, Jair Messias Ferreira. "Treze Colônias"; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/historiag/treze-colonias.htm>. Acesso em 21 abr. 2024

KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *Os artigos federalistas*. Trad. Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

LACERDA, Bethânia Gouveia de Oliveira; MERIDA, Carolina. A Ineficácia do Controle Estatal da Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais*. ISSN 1982-1107. UNIPAR, Umuarama, v.26, n.1, p.438-456, 2023.

LEGRAND, Pierre. The Impossibility of 'Legal Transplants'. *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, Maastricht, v. 4, 1997.

LEME, Luciano Gonçalves Paes. Juiz Assessor da Corregedoria e José Renato Nalini, Corregedor Geral da Justiça. Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Corregedoria Geral Da Justiça. Processo n ° 2010/00083224 -fls. 1 (461/12-E), 2012.

LIMA, Getúlio Targino. *Propriedade Crise e Reconstrução de um perfil conceitual*. Editora Srs, 2009.

LOS MOZOS, José Luis de. *El derecho de propiedad: crisis y retorno a la tradicion jurídica*. Madrid. Editora Edersa, 1993.

LYON, Cherstin. Alien land laws. *Densho Encyclopedia*. 11 Dec 2023, 19:39 PST. Disponível em: <https://encyclopedia.densho.org/Alien%20land%20laws>. Acesso em 20 abr. 2024.

MACHIAVELLI, Niccolo. *O príncipe*. Tradução de Roberto Grassi. 19ª Edição. Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil, 1996.

MALUF, Sahid. Teoria geral do Estado. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 12ª Edição. Editora Gen. Atlas, 2017.

MEHTA, Lyla. VELDWISCH, Gert Jan, FRANCO, Jennifer. Introduction to the Special Issue: Water Grabbing? Focus on the (Re)appropriation of Finite Water Resources, Lyla Mehta, *Water Alternatives* 5(2): 193-207. Volume 5, Issue 2, 2012. Disponível em: www.water-alternatives.org. Acesso em 2 set. 2023.

MELLO, Celso A. Mello. A Soberania através da História. In: MELLO, Celso Albuquerque. *Anuário Direito e Globalização – A Soberania*. Rio de Janeiro. Editora Renovar, p.07- p.22, 1999.

MIQUEL, Joan. *Derecho Privado Romano*. Madrid. Editora Marcial Pons Ediciones Jurídicas, 1992.

NOVAIS, Fernando Antônio. *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro (DIFEL), p. 57-58, 1977. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3767539/mod_resource/content/1/NOVAIS%2C%20Fernando%20A.%20%20O%20Brasil%20nos%20Quadros%20do%20Antigo%20Sistema%20Colonial.pdf. Acesso em 20 nov. 2023.

ODILLA, Fernanda. Estrangeiros compram 22 campos de futebol por hora. *Folha de São Paulo*. 02 nov 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0211201002.htm>. Acesso em 10 nov. 2023.

OLIVEIRA, Álvaro Borges; STOEBERL, Jorge. *A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil*. 1ª Edição. Curitiba: Editora CRV, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Carta das Nações Unidas*. New York, 1945.

PAES, Caio de Freitas. *Estrangeiros controlam no Brasil área equivalente a um Alagoas inteiro*. Portal São Caetano do Sul NET. [online]. 25 de março de 2024. Disponível em: <https://saocaetanodosul.net/2024/03/25/estrangeiros-controlam-no-brasil-area-equivalente-a-um-alagoas-inteiro/>. Acesso em 14 mar. 2024.

PAULA JÚNIOR, Edmar Teixeira de. O estrangeiro e a propriedade da terra no MAPITOBA: a última fronteira agrícola do cerrado. *Revista UFG*, Goiânia, n. 9, p. 125, 2010.

PAUPÉRIO, Artur Machado. *O conceito polêmico de soberania*. 2ª Edição. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1958.

PEREIRA, Lutero de Paiva. *Imóvel Rural para Estrangeiro*. 4ª Ed. Rev. e Atual. De acordo com a Lei 13.986/2020 (Lei do Agro). Curitiba: Juruá Editora, 2021.

PESSOA, Mário. *O Direito de Segurança Nacional*. São Paulo, Editora RT, 1971.

PORTO, José da Costa. *Estudo sobre o sistema sesmarial*. Ed. Imprensa Universitária. Universidade Federal de Pernambuco, 1965.

Quanto mede um acre? StoneX Inteligência de Mercado [online] 24 de agosto de 2022. Disponível em: <https://mercadosagricolas.com.br/inteligencia/quanto-mede-um-acre/#:~:text=Atualmente%2C%20o%20acre%20%C3%A9%20definido,%2C%20ou%200%2C4047%20hectares>. Acesso em 20 jun. 2024.

RAMSFIELD, Jill J. *Culture to culture: A Guide to U.S Legal Writing*. North Carolina – USA: Carolina Academic Press, 2005.

REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 4ª Edição. São Paulo. Editora Saraiva. 1984.

SAUER, Sérgio. Demanda mundial por terras: land grabbing ou oportunidade de negócios no Brasil? *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, vol.4, No 1/Universidade de Brasília, 2010.

SCHUTTER, Oliver de. The Green Rush: The Global Race for Farmland and the Rights of Land User. *Harvard International Law Journal*, v. 52, n. 2, 2011.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: Uma Biografia*. São Paulo. Ed. Companhia das Letras, 1ª Edição, p. 274 a 275, 2015.

SILVA, Antônia Maria da. *Paradigmas jurídicos de controle na regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros nos países do Mercosul*. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2013. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/d01b9c5f-d4d3-4f34-bcfe-d0f838bfb281>. Acesso em 10 dez. 2023.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo. Editora Malheiros. 2003.

SIMÕES, Mariana Brito. O Modelo Federativo Norte-Americano Versus o Brasileiro como Reflexo no Sistema Judiciário no Direito Comparado, *Revista Liber*. Porto Alegre: Editora IAPJ, 2022.

TEIXEIRA, Priscila Péclat Gonçalves. *O fenômeno Land Grabbing como objeto de estudo: Complexidade e Diversidade*, 2018. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/00e06c13-d80e-4d3a-be1b-33cfd1eabb1e>. Acesso em 10 dez. 2023.

TEIXEIRA, Tarcísio Miguel; HASSE, Dorita Ziemann; PRANDI, Luiz Roberto. Soberania nacional e imóveis rurais. *Rev. Ciênc. Juríd. Soc.* UNIPAR. Umuarama. v. 17, p. 261-285, n. 2, jul./dez, 2014. DOI: <https://doi.org/10.25110/rcjs.v17i2.2014.5404> .

TEPEDINO, Gustavo. Contornos Constitucionais da Propriedade Privada. In. *Temas de Direito Civil*. 3ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Renovar. 2004.

U.S. SENATE. Foreign investment study act of 1974: hearing before the Subcommittee on Foreign Commerce and Tourism of the Committee on Commerce. Senate Hearing 94-79. Final report. [S.d.], mai. 1976. Disponível em: <https://archive.org/details/foreigninvestme00tourgoog>. Acesso em 14 nov. 2023.

VAZ, Lucio. Mais de 4 milhões de hectares estão sob comando de estrangeiros. *Correio Braziliense* [online], Brasília, 9 jun, 2010. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2010/06/09/interna-brasil,196796/mais-de-4-milhoes-de-hectares-estao-sob-comando-de-estrangeiros.shtml>. Acesso em 05 nov, 2023.

VENDA de ilhas do Pará em site é alvo de investigação do MPF, G1 Pará [online], 05 de agosto de 2015, disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2015/08/venda-de-ilhas-no-para-e-alvo-de-investigacao-do-mpf.html> . Acesso em 29 jun.2023.

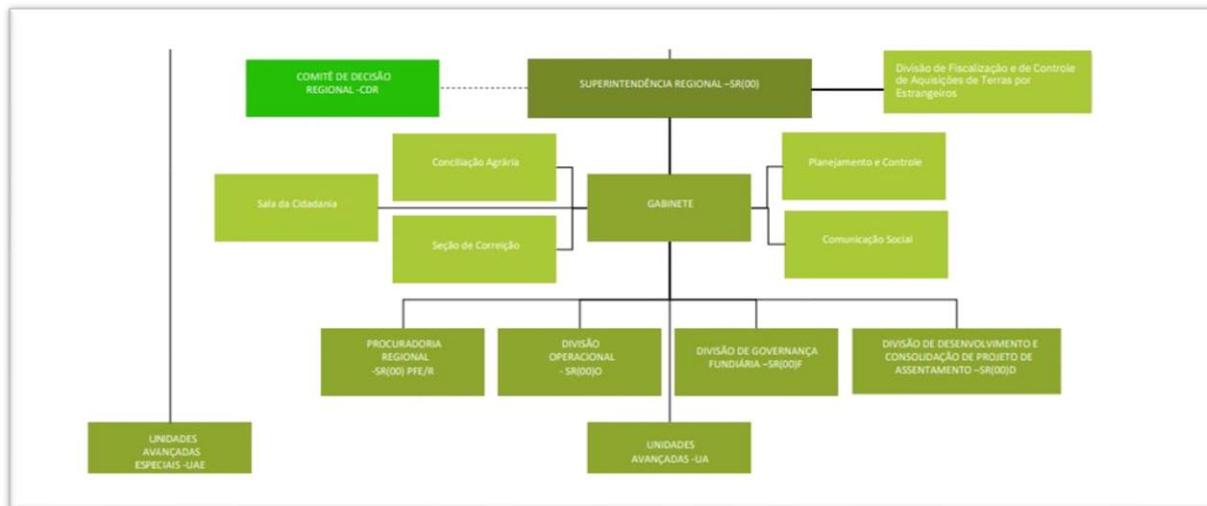
WATSON, Alan. *Legal Transplants: an Approach to Comparative Law*. 2 ed°. Georgia: University of Georgia Press, 1974.

WEBER, William. *Foreign Direct Investment in United States Real Estate: Xenophobic or Principled Reaction?* 28 Fla. L. Rev. Publicado no Repositório da Universidade de Direito da Florida, p. 491-520,1976.

ZAGEMA, Bertram; LOBBYIST, Senior. *Tierra y poder. El creciente escándalo en torno a una nueva oleada de inversiones en tierras*, 21 set. 2011, OXFAM Internacional. Disponível em: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/bp151-land-power-land-rights-220911-es-summ_3.pdf. Acesso em 20 nov. 2023.

ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein, *An Introduction to Comparative Law*. Third Revised Edition, translated from the German by Tony Weir, Fellow of Trinity College, Cambridge. Clarendon Press Oxford, 1983.

APÊNDICE A – Organograma – Superintendência Regional – SR(00) – INCRA



Fonte: Autoria própria