

BRAZIL FOR SALE

AS TRANSFORMAÇÕES DO REGIME JURÍDICO DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS¹⁹⁶

Diogo R. Coutinho

Flávio Marques Prol

Henrique Almeida de Castro

1. INTRODUÇÃO: AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS E SUAS DIMENSÕES JURÍDICAS

Em um relatório elaborado para a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Campbell, Cullinan e Hodgson (1999) identificaram uma variedade de motivações e justificativas por meio das quais países adotam restrições ao acesso à propriedade de terras por parte de estrangeiros.¹⁹⁷ Ao fazê-lo, mencionam diversos instrumentos jurídicos empregados para tanto. Sublinhando que a terra é um recurso-chave do Estado-nação, mostram que sua regulação congrega um feixe de significados políticos, geopolíticos, econômicos, sociais e culturais. Regula-se o acesso à terra em nome, dentre outros, da segurança militar, da segurança alimentar, da preservação do tecido social, do controle da imigração e das fronteiras, do direcionamento do investimento estrangeiro. Anotam, ainda, que a variedade de meios jurídicos mobilizados e utilizados não permite correlações simples entre instrumentos específicos, de um lado, e variáveis de análise como

¹⁹⁶ Os autores agradecem as críticas e sugestões feitas por Marília Mayumi K. R. Lessa, Rúrion Soares Melo e José Heder Benatti a versões anteriores deste artigo. Agradecemos também a todos os comentários que recebemos durante a Conferência “Properties in Transformation”, realizada no Cebrap, em São Paulo, em dezembro de 2017, bem como as sugestões de aperfeiçoamento recebidas da equipe editorial deste livro, em abril de 2018.

¹⁹⁷ Utilizaremos os termos *imóveis rurais* e *terra* de maneira intercambiável. Para delimitar o escopo do trabalho, não aqui trataremos de imóveis urbanos.

poderio econômico, estágio de desenvolvimento, sistema político, história e heranças da colonização, de outro.

A questão das restrições à aquisição de terras por estrangeiros voltou recentemente ao foco das atenções por conta da escalada de transações transnacionais envolvendo terras a partir da crise de 2008. Apesar da ausência de informações precisas, há consenso no sentido de que a corrida por terras é real, acelerada e tem caráter global, mesmo que apresente características distintas em cada contexto.¹⁹⁸ Além de disputas quanto à sua natureza, há divergências quanto às suas consequências sociais e econômicas. Enquanto alguns descrevem a corrida por terras como oportunidade de utilização de áreas ociosas, solução de crises de alimentos e atração de investimentos com potencial de inovação, dinamismo econômico e geração de empregos, outros veem nela novas práticas imperialistas que fragilizam a soberania nacional, potencializando riscos às populações e comunidades locais e possibilidades de especulação.¹⁹⁹ Como respostas a estes problemas, na avaliação sintética de Borrás Jr., Franco e Wang (2013), competem hoje distintas propostas, classificáveis em três visões: “regular para facilitar”, “regular para mitigar impactos negativos” e “regular para bloquear e reverter”.

Quando se observa mais atentamente cada uma dessas respostas, percebe-se que o tema da aquisição de terras por estrangeiros envolve uma gama de dimensões jurídicas inter-relacionadas – e, vale dizer, não facilmente compreendidas em suas conexões e desafios regulatórios a partir das formas convencionais pelas quais juristas brasileiros enxergam as subáreas ou ramos de seu objeto de estudo.²⁰⁰ O tema da aquisição de terras é, ainda, um assunto que articula de forma notável – e fértil, do ponto de vista teórico – essas dimensões jurídicas ao pano de fundo da economia

¹⁹⁸ Para uma análise do caso latino-americano em comparação com o *land grabbing* na África e Ásia, ver Borrás Jr. *et al.* (2012).

¹⁹⁹ Para uma revisão do debate, ver Neef (2014).

²⁰⁰ A literatura jurídica brasileira sobre o tema da regulação da aquisição de terras por estrangeiros é escassa e, até onde pudemos constatar, tende a limitar-se à mera descrição do arcabouço jurídico aplicável (ou já revogado) e à conclusão, genérica, de que se trata de um assunto ainda pendente de tratamento legislativo adequado no país. Do ponto de vista da produção jurídica, o assunto permanece, ademais, como regra, ligado aos campos do direito agrário, imobiliário e civil, cuja abordagem é usualmente técnico-formal no Brasil. Outras fontes disponíveis procuram tratar do tema desde o ponto de vista do aconselhamento jurídico de potenciais investidores estrangeiros que venham a se interessar por aquisições de terras brasileiras (notas do tipo “*Doing Business in Brazil*”) e são, em geral, produzidos por advogados que prestam serviços de assessoria especializada, não por acadêmicos e pesquisadores.

política. Serve, em outras palavras, como uma lente pela qual o capitalismo pode ser observado como uma formação sociopolítica na qual o direito é, a todo tempo, conformado, ao mesmo tempo em que molda, de forma complexa e intrincada e em meio a incessantes disputas de poder, essas mesmas dinâmicas. Em suma, o caso da aquisição de terras brasileiras por estrangeiros é ilustrativo dessas interrelações e dá margem a uma discussão importante sobre o funcionamento dos arranjos jurídicos e institucionais, tanto no plano internacional quanto no plano doméstico.²⁰¹

Na literatura existente sobre a aquisição internacional de terras surgem diversos exemplos da interrelação entre o direito e economia política: como regras nacionais e internacionais delimitam o conceito de “terra”, aproximando-o de uma *commodity* livremente comercializável ou enraizando-o em outras racionalidades (como os direitos humanos) (COTULA, 2013); como acordos bilaterais e tratados internacionais facilitam e protegem ou inibem o investimento estrangeiro, delimitando o espaço de discricionariedade nacional na definição de políticas (OFODILE, 2014); como contratos de venda e arrendamento da terra distribuem vantagens e desvantagens econômicas e incluem (ou não) garantias aos povos e meio ambiente locais (COTULA, 2011); como padrões internacionais voluntários são elaborados e seguidos ou ignorados (PAOLONI; ONORATI, 2014), bem como as formas pelas quais os direitos costumeiros das populações nativas, mais ou menos protegidos, são alterados por aquisições ou arrendamentos estrangeiros de grande porte (WILY, 2014).

À luz dessa variedade de abordagens, pode-se dizer que uma análise completa dos possíveis arranjos institucionais assumidos e funções desempenhadas pelo direito na questão das aquisições internacionais de terras exigiria considerar, entre outros, aspectos internacionais e nacionais, de *soft law* e de *hard law*, formais-estatais e informais-costumeiros. Sem encarar essa questão como tema exclusivamente jurídico ou socialmente isolado, este artigo se circunscreve às medidas legais e administrativas adotadas no plano doméstico para proibir, restringir ou regular a propriedade e o uso de terras por estrangeiros no Brasil.²⁰² Por isso, apesar de conectar os desafios nacionais ao panorama global mais amplo, seu enfoque principal é a regulamentação brasileira, sua evolução jurídico-institucional e as possibilidades e limites do direito esta-

²⁰¹ Sobre os ganhos analíticos que aportes de economia política podem trazer ao direito, em particular a análises de direito econômico, ver, entre outros, Coutinho (2016).

²⁰² Como apontam Hodgson, Campbell e Cullinan (1999), tal foco não esgota os instrumentos de que podem se valer os dos Estados-nação. Não considera, por exemplo, legislação de investimento estrangeiro ou incentivos, isenções ou desonerações tributárias.

tal-formal como instrumento para tratar do problema. Mais especificamente, procura apontar certos entraves jurídicos (“gargalos”) e desafios à efetividade das normas e arranjos institucionais que estruturam tal regulamentação.

O artigo está estruturado em quatro partes, além desta introdução. Na Seção 2, propomos uma periodização da regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros em três fases. Neste percurso, buscamos jogar luz sobre as distintas justificativas que acompanharam cada mudança e contextos de economia política nos quais se inseriram. Na Seção 3, os arranjos jurídicos hoje vigentes são contextualizados em relação às contemporâneas dinâmicas de economia política a partir de dois enfoques: os fenômenos de mercantilização e financeirização da terra em larga escala e as transformações pelas quais passou o agronegócio brasileiro. Na Seção 4, identificamos “gargalos” associados à regulação no Brasil, destacando os débeis arranjos das instituições de governança da terra e a inefetividade da regulamentação. A conclusão organiza os principais pontos da argumentação: sustentaremos, em síntese, que o arcabouço jurídico nacional, em meio às trajetórias de mudança que caracterizam seus diversos componentes e suas nuances, historicamente reforçou padrões de concentração de terras no país, assim como favoreceu a aquisição de terras por estrangeiros.

2. O PERCURSO JURÍDICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRO E SUAS JUSTIFICATIVAS

Pode-se dizer, por meio de um exercício de periodização simplificado, que a regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil passou por três períodos. No primeiro, marcado por traços nacionalistas, conceberam-se pela primeira vez limites jurídicos-formais, em nome da segurança nacional. No segundo, em um contexto de liberalização econômica abrangente, alterações constitucionais formaram a base para interpretações que deixaram de aplicar restrições a empresas com sede nacional, mas de capital majoritariamente estrangeiro. No terceiro período, revisões interpretativas retomam, ao menos formalmente, o escopo anterior da legislação, de viés mais voltado à defesa de interesses nacionais – dessa vez, contudo, o discurso é menos sobre segurança nacional e mais relacionado a uma estratégia de desenvolvimento. Atualmente, há movimentos que apontam para a reforma das regras vigentes, em novo sentido de liberalização no plano doméstico.

Com a conexão entre mudanças regulatórias e o contexto histórico, vale alertar desde já, não sugerimos respostas estatais absolutamente coerentes. Como se

verá, mesmo em períodos mais restritivos, as portas para o investimento estrangeiro estiveram propositalmente abertas. Além disso, a capacidade para a aplicação das regulações pelos organismos estatais responsáveis pode ser limitada, por exemplo, por disputas políticas internas ao Estado ou pela reduzida capacidade de implementação e monitoramento de normas e processos. Em outras palavras, a intensidade da aplicação de regras formais varia (LEVITSKY; MURILLO, 2009). Isso ocorre em parte porque, vale lembrar, Estados não são atores monolíticos e a concretização de regras de regulação como as aqui discutidas depende de uma série de atores e instituições com interesses e agendas, não raro, conflitantes, bem como da existência de um corpo técnico devidamente qualificado para o desafio de implementação envolvido.

2.1. A ditadura militar e a soberania nacional

As restrições jurídicas à compra de terras por estrangeiros no Brasil têm início, sob retórica nacionalista, durante o regime militar. O Ato Complementar 45 de 1969 determinou a restrição da aquisição de propriedade rural no território nacional a brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil. Tal medida se justificaria, nos termos do próprio ato, pelos imperativos “da defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade” (art. 3º). Essas disposições foram reguladas, no mesmo ano, pelo Decreto Lei 494, detalhando, entre outras coisas, limites de área para as terras adquiridas por estrangeiros, exigências de registro e critérios para desapropriação.

Dois anos depois, esses dispositivos foram substituídos pela Lei 5.709/71 e pelo Decreto 74.965/74, que continuam até hoje vigentes. As restrições materiais se mantiveram similares nesta nova regulamentação. No entanto, os Cartórios de Registro de Imóveis ganharam a incumbência de manter cadastro especial das aquisições de terras por pessoas estrangeiras, os quais deveriam ser periodicamente submetidas ao Ministério da Agricultura e à Corregedoria de Justiça dos Estados aos quais se subordinam cada cartório. Em 1979, ainda, a Lei 6.634/79 regulou a “Faixa de Fronteira”, o espaço de 150 km a partir da linha da fronteira no qual aquisições por estrangeiros foram condicionadas à aprovação do Conselho de Segurança Nacional.

No momento de promulgação da lei de 1971, inexistia definição constitucional dos conceitos de “empresa brasileira” ou “empresa estrangeira” ou das restrições aplicáveis a pessoas estrangeiras naturais ou jurídicas – a Constituição de 1969,

inclusive, explicitamente deixava tais matérias para o nível infraconstitucional (art. 153, § 34). Assim, a própria Lei 5.709/71 definia os sujeitos a quem se aplicava. Estes incluem: (i) pessoas físicas estrangeiras residentes no Brasil, (ii) pessoas jurídicas com sede no exterior autorizadas a funcionar no país, (iii) pessoas jurídicas com sede no Brasil, mas que tenham a maioria de seu capital social detidos por pessoas físicas estrangeiras ou pessoas jurídicas com sede no exterior.

Há divergências a respeito do comprometimento do regime militar ao estabelecer essa legislação e de suas capacidades para concretizar as restrições. Sabato, Reydon e Wilkinson (2012, p. 422) atribuem à lei “um acentuado espírito nacionalista”, o qual teria levado à imposição de “estritos limites à aquisição de terras por estrangeiros”, com regras claras e bem-definidas. Ao mesmo tempo, como detalhado adiante, a fragilidade das informações sobre propriedades rurais no país e a incapacidade de acompanhar processos de aquisição implicou a ineficácia das restrições. Nesse sentido, concluem que (*idem*, p. 426), mesmo durante o período do regime militar, no qual existiam regras restritivas, “não havia mecanismos claros de controle sobre o processo graças à ausência de mecanismos de cadastro que pudessem acompanhar as compras e vendas no mercado de terras.”

Ao criar restrições de cunho nacionalistas, ainda, o Estado teve de responder à diversidade de interesses implicados. Para Ariovaldo Oliveira (2010), as regras então criadas aparecem também como “legalização” de aquisições estrangeiras realizadas anteriormente por meios ilegais. A partir de debates no Congresso e reportagens jornalísticas, Oliveira destaca a percepção de crescente detenção estrangeira de propriedade rurais em debates na imprensa e entre parlamentares durante a segunda metade da década de 1960. Para ele, as leis, ao mesmo tempo que respondiam a tais anseios, faziam-no apenas parcialmente, pois não tinham qualquer caráter retroativo e permitiam que fraudes cometidas até 1969 fossem regularizadas. Assim, enquanto criava e mostrava uma legislação de inspiração nacionalista, o regime, em sua avaliação, reforçou propositalmente a internacionalização das terras.

2.2. Desregulamentação em um contexto de liberalização econômica

A redemocratização brasileira e o período de liberalização econômica dos anos 1990 foram o contexto de relevantes alterações ao quadro jurídico-institucional, mas não por meio da modificação direta do texto da lei. O artigo 190 da Constituição de 1988, assim como a Constituição de 1967, deixava para as normas infra-

constitucionais o estabelecimento de limites para a aquisição de terras por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. Houve, contudo, uma mudança importante: o artigo 171, inciso I, (depois revogado, como se verá adiante) da Constituição Federal delimitou o conceito de empresa brasileira como aquela “constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país”.

A constitucionalização do conceito gerou dúvidas quanto à recepção do art. 1º, § 1º da Lei 5.709/71, o qual estendia as restrições às pessoas jurídicas com sede no Brasil, mas de capital social majoritariamente estrangeiro. Isso porque o artigo 190 da Constituição menciona somente a possibilidade de limitação de pessoas jurídicas estrangeiras, categoria na qual não se enquadrariam, pelo artigo 171, inciso I, as empresas com sede no Brasil, independentemente da composição de seu capital social. Assim, tornava-se possível considerar restrições infraconstitucionais a tais empresas como inconstitucionais, a partir da nova ordem constitucional.

Com base nos argumentos acima, a AGU opinou no Parecer AGU GQ-22, de 1995 (BRASIL, 1999), em resposta à consulta do Ministro de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, pela não recepção, pela nova Constituição, da regra contida em lei anterior a ela sobre o tema. Nova situação de incerteza foi criada posteriormente com a revogação do artigo 171 da Constituição, por meio da Emenda Constitucional 6. No entanto, a AGU, no Parecer GQ 181 (BRASIL, 1999), de 1998, opinou no sentido de negar a possibilidade de repristinação do art. 1º, § 1º da Lei 5.709/71 (isto é, entendeu que a mudança constitucional não reabilitava o artigo antes considerado inconstitucional). Portanto, continuava válida a interpretação de que a lei não havia sido recepcionada.

Sem a substituição da antiga legislação ou alteração em seu texto, as mudanças constitucionais e as interpretações da AGU tiveram consequências importantes: pessoas jurídicas com sede nacional e capital social majoritariamente estrangeiro passaram a contar com tratamento equivalente às pessoas físicas brasileiras ou empresas de capital nacional. De forma igualmente relevante, tornava-se desnecessária a inclusão de suas aquisições no cadastro especial ou o acompanhamento do Ministério da Agricultura e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Para escapar às restrições legais, portanto, uma empresa estrangeira podia simplesmente se valer de uma filial local. O resultado prático do imbróglio jurídico criado pela emenda constitucional que revogou o art. 171 em meio ao processo de liberalização e reforma do Estado brasileiro da década de 1990 é, em resumo, favorável (ainda que não explicitamente) ao capital estrangeiro.

2.3. Novas condições econômicas e o retorno às antigas restrições

Em 2010, o panorama regulatório sofreu nova alteração por meio de mudanças interpretativas da AGU, agora pelo meio do Parecer AGU LA 01 (Brasil, 2010). Segundo o parecer, o processo de revisão da regulação teve início em 2007, com uma reunião da Casa Civil da Presidência da República, seguida de audiências no Senado Federal e a constituição de grupos de trabalho no interior da AGU. Os problemas da crise mundial de alimentos e a possibilidade de adoção do biocombustível como fonte alternativa de energia – ou seja, justificativas políticas e econômicas novas que não necessariamente recuperavam a retórica nacionalista do regime militar – eram as principais preocupações do governo federal para retomada da discussão (*idem*, p. 4).

Nesse novo contexto, as antigas opiniões da AGU representavam obstáculos para os planos do governo. Na visão do INCRA, além da liberalização, a falta de necessidade de cadastro das terras adquiridas por pessoas jurídicas de capital predominantemente estrangeiro levou à perda da capacidade de acompanhar as aquisições por estrangeiros. De acordo com o presidente do órgão, em audiência realizada no Senado em 2008, chegou-se à situação em que os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural “não refletem a realidade fática, no tocante à forma de detenção por estrangeiros” (ver, nesse sentido, PRETTO, 2009).

Entre outros argumentos, este parecer da AGU defende que, interpretando-se a constituição em sua integralidade, a falta de controle sobre a aquisição de terras revelar-se-ia inconstitucional na porque contraria os princípios da soberania e desenvolvimento nacionais.²⁰³ Assim, a conclusão do parecer é a de que, ao contrário do defendido nos anteriores, o art. 1º, § 1º da Lei 5.709/71 não apresentaria qualquer incompatibilidade com a Constituição de 1988 (portanto, teria sido recepcionado). Com a volta das restrições às pessoas jurídicas constituídas em território nacional, mas de capital predominantemente estrangeiro, o quadro formal da regulação retornou àquele do período militar. Esta narrativa subjacente, vale sublinhar, não foi marcada pela anterior tônica nacional-desenvolvimentista militar, mas sim pela retórica de contenção à crise global e de fomento a energias “limpas” e “sustentáveis”.

²⁰³ Para uma análise mais detida dos diversos argumentos mobilizados, ver Hage, Peixoto e Vieira Filho (2012).

2.4. Um novo momento? Movimentos recentes de regulação

No momento de elaboração deste artigo, um projeto de lei (PL 4.059/12) encontrava-se em tramitação na Câmara dos Deputados (apesar de parado desde setembro de 2015). Sua redação foi produto da Subcomissão Especial Aquisição Estrangeira (SUBESTRA) da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara. Instaurada em 2011 para reconsiderar o regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros, a subcomissão realizou 7 audiências públicas com representantes de diversos órgãos governamentais e de grupos de interesse organizado. Grupos de interesse apresentaram opiniões diversas quanto às restrições, mas há ao menos um consenso: a legislação atual é datada e a mudança por meio de reinterpretações gera insegurança jurídica (seja no sentido de liberalização ou no de restrição).²⁰⁴

A redação do projeto reverte a definição de empresa estrangeira àquela do período liberal (independentemente do controle de seu capital, conta como brasileira se sediada em território nacional), ao mesmo tempo que mantém a maioria dos procedimentos a que se submetem os adquirentes estrangeiros. Em sua fundamentação, o voto do presidente da subcomissão mencionou a impossibilidade de os cartórios monitorarem o controle do capital das adquirentes, bem como os benefícios do investimento estrangeiro para a produção nacional (especialmente nos setores florestal e sucroalcooleiro). Em suas palavras: “[o] Brasil necessita do capital externo para aproveitar essa oportunidade representada pela mudança no mercado mundial de produtos agrícolas” (BRASIL, 2012).²⁰⁵

3. A TRANSFORMAÇÃO DA DINÂMICA DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL

Esta seção pretende contextualizar os movimentos recentes da economia política subjacente à aquisição de terras no Brasil. Para tanto, descreverá certos traços da dinâmica de aquisições de terras no mercado global em que a terra se incorpora como mercadoria ao processo de financeirização do capital em meio à proliferação das chamadas cadeias globais de valor, bem como tratará das transformações re-

²⁰⁴ Para um relato das audiências, ver Brasil (2011).

²⁰⁵ No momento de elaboração deste artigo, não é claro em que resultarão tais discussões. Contudo, é certo que toda a discussão mencionada se limitou à dicotomia estrangeiro-nacional, não atentando, assim, para outros elementos relevantes que influenciam ou determinam a aquisição de terra em larga escala no país.

centes do agronegócio brasileiro no campo das aquisições de imóveis rurais. No primeiro caso, problematizaremos a dicotomia nacional-estrangeiro como critério distintivo ou balizador da formulação de normas jurídicas que regulam a aquisição de terras no Brasil. No segundo caso, discutiremos como certas mudanças de grande monta no agronegócio brasileiro influenciaram as aquisições de terras no país, tanto por brasileiros quanto por estrangeiros, com impactos diretos e indiretos (parte dos quais ainda em curso) na disciplina jurídica dos imóveis rurais.

3.1. Aquisições de terra em um mercado global

A dinâmica de aquisição de imóveis rurais em larga escala no mundo e no Brasil se transformou nas últimas duas décadas. Em períodos anteriores, essa dinâmica assumiu natureza colonial (com um Estado controlando o território de outro por força militar e, desse modo, distribuindo as terras também de modo autoritário) ou imperialista (com a expansão de empresas nacionais que adquiriam terras em território estrangeiro). Diversos autores sugerem que a dinâmica contemporânea, por sua vez, pode ser caracterizada a partir de conceitos como financeirização e mercantilização da terra em um mercado global (SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 30-31; FAIRBARN, 2015, p. 583; SASSEN, 2013, p. 26)²⁰⁶. Essa transformação apresenta novos desafios para o arranjo jurídico-institucional que estrutura o investimento na terra – inclusive o investimento estrangeiro.

É possível sugerir que, historicamente, foi o temor imperialista, ainda que sob a retórica de uma doutrina da segurança nacional, que determinou as preocupações que resultaram nas legislações que trataram do tema do investimento estrangeiro na terra. Esse parece ser o caso, pelo menos, do Brasil, no qual a retórica a respeito da soberania nacional foi central na aprovação da lei que regula o tema desde a década de 1970, como visto na seção 2.1. A própria dicotomia conceitual da regulação jurídica no país – que parte das categorias de nacional e estrangeiro – serve de indício da influência da dinâmica imperialista na imagem social daque-

²⁰⁶ Não se trata de dizer que o processo de mercantilização da terra seja novo. Marx, no século XIX, e Polanyi, no século XX, apontavam para dinâmicas de mercantilização e de comodificação da terra desde o século XVI, na Inglaterra, acentuando-se nos séculos seguintes. Tratam-se das duas discussões a respeito do cercamento das terras, no caso de Marx, e da emergência das “mercadorias fictícias”, no caso de Polanyi. Ao ressaltarmos o processo de mercantilização e financeirização da terra em um mercado global, queremos fazer referência à forma específica que a mercantilização da terra assume nas últimas décadas, como explicaremos nos parágrafos a seguir.

les que propuseram a lei, uma vez que ela expressa o receio de que o estrangeiro, ainda que não militarmente, tenha poder econômico de determinar rumos para a propriedade da terra e, com isso, passe a exercer influência geopolítica e econômica relevantes.

Em contrapartida, na dinâmica contemporânea de aquisição, os conceitos de mercantilização e financeirização são usados para indicar que, em décadas recentes, a terra passou a ser adquirida em larga escala como mercadoria (*commodity*), integrando determinadas cadeias globais de valor – seja para produção de alimentos, combustível ou celulose, ou outras mercadorias. Isso a sujeita a cálculos econômicos de lucratividade, geralmente realizados por investidores globais com ampla mobilidade e fácil acesso a fluxos financeiros. Nessa dinâmica, a literatura indica dois principais determinantes dos investimentos na terra: em primeiro lugar, a inserção de atores privados em cadeias globais de valor a partir da aquisição da terra em larga escala para produção de mercadorias; em segundo, a possibilidade de ganhos oriundos da aquisição da terra em grandes quantidades por si só.²⁰⁷

Mesmo quando essas aquisições são financiadas por Estados por razões relacionadas à segurança alimentar ou por qualquer outro interesse que poderia ser classificado como nacional, argumenta-se que elas são acompanhadas por privatizações e pelo investimento significativo de atores não estatais motivados pelos mesmos cálculos de lucratividade (FERRANDO, 2015; FAIRBARN, 2015, p. 583; NEPALA, 2011, p. 8-9). O fenômeno de aquisição de terras em larga escala, neste sentido, parece ter se intensificado a partir de 2007, com a confluência das crises financeira e do “boom de *commodities*” – isto é, o aumento dos preços de alimentos e de combustíveis (SAUER; BORRAS, 2016; NEEF, 2014, p. 187-188; SASSEN, 2013).

Para se ter uma ideia da dimensão do fenômeno de aquisição de terras em larga escala, de acordo com a iniciativa *Land Matrix*, desde o ano 2000, pelo menos 1.345 negociações foram concluídas no mundo inteiro para aquisição de terras em larga escala (negociações que envolveram terras com áreas superiores a 200

²⁰⁷ O contexto em que se desenrola esse processo de mercantilização e financeirização da terra é mais amplo: outros processos semelhantes são observados em âmbitos como recursos naturais e bens públicos, água e ar, dívida pública e moeda (STREECK, 2016). Também nesses âmbitos, há uma dinâmica que transforma tais recursos em mercadorias, tornando-os, conseqüentemente, objetos de análise por investidores globais com ampla mobilidade e fácil acesso a recursos financeiros.

•• Série Direito, Economia e Sociedade

hectares), o que representou a aquisição de 49.238.484 hectares de terra (mais de 68 milhões de campos de futebol).²⁰⁸ Somente no Brasil, a iniciativa contabilizou 66 investimentos em larga escala desde o ano 2000, o que representou a aquisição de mais de 3 milhões de hectares por atores privados, situando o país no 4º lugar entre os países que mais tiveram terras apropriadas em larga escala desde 2000 (*Land Matrix*, 12 de agosto de 2017).²⁰⁹

Se o diagnóstico a respeito de uma nova dinâmica de aquisição da terra – menos baseado na dicotomia nacional-estrangeiro e mais centrado na noção de financeirização da riqueza – estiver correto, interpretar as suas principais características se torna fundamental na compreensão dos papéis exercidos pela regulação jurídica de aquisição de imóveis rurais. No atual cenário, é preciso levar em consideração a existência de investidores com amplo acesso a capital e que determinam seus investimentos a partir das condições do mercado global e do valor relativo da terra para as cadeias produtivas específicas em que esses investidores atuam e pretendem atuar. Nesse caso, arranjos jurídico-institucionais estruturados em torno de referenciais como a dicotomia nacional-estrangeiro, ao mesmo tempo em que não deixam de influenciar certos aspectos da dinâmica de apropriação de terras em um determinado país, não lidam com outros que potencialmente essenciais.

Para sermos mais concretos, mas utilizando exemplos fictícios: faz sentido proibir ou criar dificuldades para que um fundo de investimento estrangeiro invista na terra no país para geração de energia renovável, enquanto se facilita a apropriação por fundos de investimento nacionais que comprem terra somente para

²⁰⁸ É difícil ter acesso a dados confiáveis a respeito de aquisições de terra em larga escala (EDEL-MAN, 2013 e SCOONES, HALL, BORRAS, WHITE; WOLFORD, 2013). Desse modo, como explica a própria iniciativa *Land Matrix*, os dados apresentados são estimativos e baseados em relatórios publicados pelas empresas e reportagens de veículos de comunicação. Como discutiremos na seção 4, a quantidade e a qualidade de dados sobre a terra é um dos problemas que pode ser endereçado por melhor regulação jurídica da apropriação de imóveis rurais.

²⁰⁹ Como relata Ferrando (2014 e 2015), investidores brasileiros, em alguns casos financiados pelo Estado (por exemplo, pelo BNDES em sua função de *eximbank*, isto é, instrumento de fomento à exportação de produtos e serviços), também são responsáveis eles próprios pelo processo de aquisição ou arrendamento de terra pelo mundo. A iniciativa *Land Matrix* indica 12 negócios realizados por empresas brasileiras que resultaram na aquisição (ou arredamento) de terras em outros países, especialmente no continente africano. Na condição de investidor, o Brasil também ocupa o 4º lugar do ranking de países com maior número de terras adquiridas ou de qualquer modo apropriadas no mundo inteiro, com mais de 2 milhões e 300 mil hectares de terra desde o ano de 2000 (LAND MATRIX, 2017).

fins especulativos? Há diferenças relevantes se a terra é obtida por fundos de investimento ou grandes empresas nacionais ou estrangeiras que pretendem integrar essas terras a uma determinada cadeia produtiva global? O que fazer quando as complexas e cambiantes estruturas corporativas e acionárias impossibilitam distinções simples entre atores nacionais e estrangeiros?

Essas questões são apresentadas e aprofundadas pela literatura que estuda a aquisição de imóveis rurais no mercado global. Daniel (2012) e Fairbairn (2015, p. 583) alegam que atores como fundos de investimento e fundos de pensão têm investido na terra tanto para obter lucros especulativos de curto prazo, como também para diversificar sua carteira de investimento e se proteger contra riscos presentes em outros ativos disponíveis. No caso brasileiro, Wilkinson, Reydon e DiSabbato (2012, p. 429-435) apontam como a dinâmica de aquisição de terras em larga escala assume características distintas de acordo com a área de expansão do agronegócio, como será discutido na próxima seção. Finalmente, Arezki, Deininger e Selod (2011, p. 21), concluem que investimentos na terra em larga escala são mais prováveis quanto maior a dependência de certos países da importação de comida e que a baixa proteção de direitos da terra locais e a reduzida capacidade de governança da terra²¹⁰ estão associadas a um maior nível de investimento de aquisição da terra em larga escala.²¹¹

Para os propósitos deste artigo, a literatura que diagnostica uma nova dinâmica da aquisição de terras em larga escala serve para identificar possíveis limites à efetividade do modelo de arranjo jurídico-institucional de investimento estrangeiro na terra que vigora no Brasil. Trata-se de se perguntar, a partir dos conceitos de mercantilização e financeirização da terra, o que significa manter um arranjo que tem como premissa central a dicotomia conceitual entre nacional e estrangeiro. Em outras palavras, se existem elementos mais relevantes e explicativos do processo de apropriação da terra em larga escala do que os conceitos de estrangeiro e nacional, como o arranjo jurídico-institucional brasileiro tem incorporado esses elementos (ou deixado de fazê-lo) e quais são os limites de um arranjo que ainda parta daqueles conceitos?

²¹⁰ Os autores definem governança da terra como a clareza com que os direitos são designados e a acessibilidade para informação sobre direitos, o modo como a terra é administrada, disposta e adquirida, o modo como a terra é taxada e o seu uso regulado, e a existência, acessibilidade e a natureza das instituições utilizadas para resolução de conflitos. Para mais, ver os capítulos 1, 2 e 3 do relatório do Banco Mundial sobre governança da terra: Deininger, Selod e Burns (2011).

²¹¹ Como os próprios autores explicam, esse achado é contra intuitivo, uma vez que a literatura sobre investimentos em geral tende a associar maiores investimentos com maior proteção da propriedade e melhor governança.

Apontamos para pelo menos quatro questões abordadas pela literatura a respeito da nova dinâmica de aquisição de terras em larga escala que talvez possam ser incorporadas, com ganhos analíticos, a diagnósticos que busquem avaliar a adequação e efetividade de arranjos jurídico-institucionais relacionados ao tema:

- (i) Sujeitos responsáveis pelo investimento na terra: a dinâmica contemporânea é operada por sujeitos de diferentes tipos jurídicos e funções econômicas, que desafiam categorização simples dentro da dicotomia entre nacional e estrangeiro – por exemplo, fundos de investimento, fundos de pensão, fundos soberanos, empresas verticalmente ou horizontalmente integradas, conglomerados e multinacionais;
- (ii) Tamanho e localização da propriedade sendo adquirida: no atual contexto, importam o tamanho e localização (distância de redes de logística, escoamento e infraestrutura, bem como custo de mão de obra) de terra sendo adquirida. Isso porque tais elementos integram a estratégia de atores privados na obtenção de lucro em cadeias globais de valor;
- (iii) Setor de atividade e cadeias globais de valor em que o investimento é realizado: a própria definição dos investidores aponta para a importância de se pensar, na aquisição da terra em larga escala, para além da imagem simplificada de um único agente apropriando um espaço territorial demarcado; é preciso incorporar a caracterização das múltiplas cadeias globais de valor e atividades a que se destinarão a terra. Em outras palavras, importa analisar se o investimento tem a finalidade de valorizar a terra para posterior venda; se é um meio para possibilitar a inserção de uma empresa em uma determinada cadeia de valor; ou se visa garantir certos objetivos estratégicos de outros países, como segurança alimentar ou produção de energia;
- (iv) Processo de investimento e sujeitos impactados pelas aquisições: a dinâmica atual, ao envolver aquisições em larga escala e processos de geração de valor derivados dessa atividade, resulta frequentemente na criação jurídica e econômica de regimes especiais de proteção que impactam grupos diversos (pequenos agricultores rurais, comunidades tradicionais e povos indígenas e quilombolas, entre outros). Nesse sentido, importa a análise dos impactos sociais e ambientais da aquisição das terras – ou seja, efeitos e consequências para além do investimento propriamente dito, e que dizem respeito às dimensões humana, cultural e econômica (no sentido local). Entre eles podem se incluir, por exemplo, os deslocamentos populacionais, novos regimes de trabalho, novas formas de sociabilidade e estruturas de poder, mudanças nas formas de exploração de recursos naturais, alterações nos regimes de propriedades de uso comum, etc.

3.2. Aquisições de imóveis rurais na expansão do agronegócio brasileiro

Para além dos fenômenos já referidos – estrangeirização, mercantilização e financeirização –, parece-nos necessário compreender as transformações dos regimes regulamentadores da propriedade de terras por estrangeiros no país a partir da ótica da expansão do agronegócio brasileiro, que consideramos uma variável tão relevante e crucial quanto os processos de comodificação e financeirização.²¹²

No Brasil, a fronteira agrícola vem se expandindo ao longo das quatro últimas décadas, principalmente pelo uso intensivo de conhecimento e de tecnologia, com enorme concentração produtiva.²¹³ O país é considerado, no contexto mundial, um “celeiro mundial” em termos de agronegócio – um ator econômico relevante no comércio agrícola internacional, responsável por 7.3% das exportações totais, o que o posiciona em terceiro lugar atrás, apenas, da União Europeia e dos EUA.²¹⁴

Como aponta Delgado (2016), como decorrência dos movimentos de comodificação da terra e de concentração fundiária em estrutura agrária altamente desigual, observa-se uma acentuada tendência do mercado de terras brasileiro à expansão, mas também à internacionalização. O autor sublinha ainda que, para o gênero das *commodities* agropecuárias e minerais (soja, milho, carnes, açúcar-álcool, celulose de madeira, café, minério de ferro, bauxita-alumínio etc.), em forte expansão no período recente, o fator causal da expansão observada no Brasil nas últimas duas décadas (sobretudo) é a dotação natural de recursos do país, extensiva e intensivamente explorados conforme padrão de uma tecnologia preexistente, há décadas largamente disseminada em escala internacional.²¹⁵

Na mesma linha, Flexor e Leite (2017) sublinham que, por conta do sensível aumento dos preços das *commodities* desde 2005, países cujos recursos naturais são vastos passaram ser vistos como regiões estratégicas, dado seu potencial de fornecimento de alimentos (entre outras mercadorias). Como parte desse processo, apon-

²¹² Ao tratar aqui de agronegócio brasileiro referimo-nos não apenas à atuação de empresas e grupos nacionais, como ainda às operações de atores e conglomerados estrangeiros no território brasileiro.

²¹³ Cf. Vieira Filho (2016, p. 7).

²¹⁴ Cf. FAO (2014, p. 1).

²¹⁵ “Em tais condições”, segue Delgado, “a expansão econômica das *commodities* puxada pelo setor externo, que por sua vez conduz à especialização primário-exportadora, gerou um processo vicioso de crescimento econômico”. Cf. Delgado (2013).

•• Série Direito, Economia e Sociedade

tam, o pico de preços de *commodities* afetou a dinâmica do mercado de terras no país, o que por sua vez produz efeitos alocativos e distributivos importantes (FLEXOR; LEITE, 2017). Tanto quanto se pode medir, tais elementos em boa medida impactaram o mercado de terras rurais brasileiro, no que diz respeito a aquisições (e outras modalidades de negócio) feitas por brasileiros e no que toca aos investimentos feitos por estrangeiros.

A crise financeira de 2008 intensificou o papel do capital financeiro no mercado de terras agrícolas no Brasil. Como apontam Pitta e Mendonça, essa tendência é estimulada por fundos de investimentos estrangeiros em busca de valorização de seus ativos e por sistemas de crédito. A crise econômica acarretou, assim, uma mudança no perfil do agronegócio no Brasil e acirrou a presença de empresas estrangeiras de diferentes setores, não só agrícolas, mas também financeiras, automotivas e petroleiras (PITTA; MENDONÇA, 2016).

A expansão do agronegócio no Brasil – as novas fronteiras agrícolas da soja do cerrado e da cana de açúcar no Sudeste, por exemplo – foi acompanhada do aquecimento do mercado de terras rurais no país, com a consequente valorização do preço da terra. Nesse contexto, empresas passaram a se especializar em ofertar e vender imóveis para grupos estrangeiros e nacionais (FLEXOR; LEITE, 2017, p. 396).²¹⁶ Assim, a “corrida” por terras se acirrou e, como estimam Flexor e Leite, já em 2010, 34.371 propriedades rurais brasileiras estavam nas mãos de estrangeiros (um total de 4,349,074 hectares). Tudo indica que esses números vêm aumentando, apesar das dificuldades metodológicas de aferição.²¹⁷

O caso da região do MATOPIBA (que abrange áreas de cerrado dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) é emblemático quando se trata de compreender

²¹⁶ Flexor e Leite apontam, com base em dados da empresa de consultoria Informa Economics FNP, que o preço médio da terra no Brasil foi de R\$ 4.756,00 por hectare em 2010 para R\$ 10.083 em 2015 (FLEXOR; LEITE, 2017, p. 397).

²¹⁷ Delgado mostra que o Cadastro de Imóveis Rurais do Incra (o principal instrumento de que se vale o Estado brasileiro para aferir a titularidade de imóveis rurais no país) revela-se incapaz de captar o fluxo de internacionalização em curso, vale dizer, a fusão de capitais estrangeiros e nacionais de empresas detentoras de patrimônios fundiários em conjunto com plantas industriais, a exemplo dos setores sucroalcooleiro e de papel e celulose. Igualmente problemática é a verificação, com base nos dados registrados e disponibilizados pelo Banco Central ou pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), da destinação dos investimentos estrangeiros quando se trata de aquisição arrendamento ou outras formas de uso e cultivo de terras brasileiras. Cf. Delgado (2016). Sobre outras dificuldades metodológicas de se quantificar o processo de estrangeirização de terras no Brasil, ver Oliveira (2015).

os efeitos da expansão do agronegócio brasileiro no que diz respeito ao regime de aquisição de terras por estrangeiros no país. A escalada de preços decorrente da especulação imobiliária associada a incentivos fiscais e créditos subsidiados pelo Estado para financiar a produção de soja, milho, eucalipto, algodão e cana-de-açúcar, assim como a grilagem, o desmatamento da mata nativa, a expropriação de indígenas e camponeses e a confluência de interesses de empresas financeiras internacionais e oligarquias locais são algumas das variáveis-chave que compõem o pano de fundo da economia política das mudanças de regimes jurídicos.²¹⁸

A dinâmica de expansão do agronegócio brasileiro é, em outras palavras, um fator a ser levado em consideração quando se trata de compreender o processo de transformação do direito de propriedade de terras no Brasil. Mesmo que as alterações normativas caminhem em passos lentos e em direções não muito claras – como visto, o debate jurídico até agora está essencialmente centrado em interpretações de instâncias administrativas e em projetos de lei de trâmite vagaroso – não se pode ignorar o fato de que as transformações estruturais pelas quais passa o setor do agronegócio no país tendem a influenciar os rumos do direito de propriedade das terras brasileiras no que diz respeito a estrangeiros, ao mesmo tempo em que são por ele (pelo direito) moldadas. Tais mudanças estruturais, ademais, tendem a agravar os gargalos jurídicos que fragilizam a governança de terras no país como um todo. Tais gargalos serão objeto da próxima seção.

4. GARGALOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS

Ao lado da variedade de motivações e de técnicas jurídicas e administrativas envolvidas nas restrições à aquisição de terras por estrangeiros, uma das conclusões do relatório de Hodgson, Campbell e Cullinan para a FAO foi a de que “essa é uma área do direito na qual a mera existência de legislação pode ser mais importante por sua mensagem política do que para garantir conformidade” (1999, p. 45). Em sua revisão, notaram que a literatura disponível é surpreendentemente esparsa em conclusões a respeito da aplicação e obediência de regras. No entanto, mesmo a partir de uma perspectiva meramente formal, sua análise comparativa dos arranjos jurídicos de países permitiu a verificação de diversas lacunas e possibilidades de contornar as restrições existentes (idem, p. 30).

²¹⁸ Uma síntese das mudanças do agronegócio brasileiro na região do MATOPIBA pode ser encontrada no documento “Imobiliárias Agrícolas Transnacionais e a Especulação com Terras na Região do MATOPIBA”, produzido pela Rede Social de Justiça e Direitos Humanos (2018).

Este trabalho não pretende apontar respostas ou propor arranjos capazes de lidar efetivamente com a questão da estrangeirização, independentemente da visão adotada sobre suas características ou efeitos econômicos e sociais. Ao invés disso, indica a seguir as formas pelas quais a regulação brasileira falhou em cumprir seus objetivos declarados, e quais bloqueios e empecilhos de distintas ordens persistem para que o faça. Os padrões de aquisição da terra no Brasil constituem-se em meio a uma diversidade de arranjos jurídicos relacionados de maneira nada óbvia ou linear. Articulamo-los em torno de dois problemas: em primeiro lugar, as capacidades estatais de governança da terra; em segundo, a globalização e a possibilidade de regulação a partir da lógica nacional no contexto contemporâneo.

4.1. Capacidades estatais de governança da terra no Brasil

Mesmo aceitando-se em abstrato a possibilidade de controlar o investimento estrangeiro em terras através de restrições nacionais, o Brasil enfrenta um bloqueio jurídico-institucional histórico: as tradicionalmente caóticas regulação e governança pública dos imóveis rurais. Conforme discutem Guedes e Reydon (2012) e Fernandes, Reydon e Telles (2015), seja por razões técnicas ou políticas, as escolhas jurídico-institucionais brasileiras historicamente facilitaram a chancela legal de ocupações irregulares e privaram a burocracia estatal de informações sobre seu território. Nisso se inclui, por exemplo, a demarcação voluntária de imóveis por privados da Lei de Terras (de 1850), a instituição do sistema de registro em cartórios sem que essas instituições tivessem mecanismos para verificar as informações providas (em 1900) e a possibilidade de usucapião de terras públicas do Código Civil de 1916.

Atualmente, para os mesmos autores, o quadro institucional brasileiro continua a apresentar gargalos similares. Em primeiro lugar, a dependência de declarações dos proprietários para o cadastro e registro de imóveis, somado à incapacidade de fiscalização, monitoramento e *enforcement* dos órgãos oficiais. Em segundo, a atuação fragmentada e descoordenada de diferentes órgãos na governança da terra, inexistindo um cadastro único que agregue todas as informações relevantes.²¹⁹ Em terceiro, de forma específica à questão do investimento estrangeiro, a desnecessidade, entre os anos de 1998 e 2010, de registro de aquisições por pessoas jurídicas

²¹⁹ Há diferenças nas informações cadastros do INCRA e nos registros dos cartórios, e essas instituições não mantêm diálogo entre si (GUEDES; REYDON, 2012, p. 535).

constituídas em território nacional, mas de capital majoritariamente estrangeiro, o que tornou as informações do INCRA frágeis e pouco úteis para certas finalidades relevantes (SABBATO; REYDON; WILKINSON, 2012, p. 426)²²⁰ – como o próprio órgão confirmou.

Nessa linha de raciocínio, a possibilidade de controle da aquisição de terras por estrangeiros seguramente depende de também do fortalecimento das capacidades estatais.²²¹ O papel do direito, percebe-se, não se reduz às regulamentação de limites: os arranjos jurídicos que compõem as instituições responsáveis por dar contorno e efetivar limitações são também elementos constitutivos dos padrões de aquisição de terras no país. As restrições existentes, no caso concreto, revelaram-se inócuas em parte por conta da fragilidade dessas instituições – seja por conta de escolhas de arranjos jurídico-institucionais debilitantes, seja pela falta de recursos humanos e organizacionais da burocracia responsável pela implementação de objetivos de políticas públicas.

4.2. A inefetividade da regulamentação brasileira no contexto de globalização

Independentemente da variação nas capacidades estatais, é possível que a globalização e a financeirização tenham reduzido a efetividade de restrições apoiadas na dicotomia nacional/estrangeiro, como já mencionado acima. Com isto não se quer dizer que restrições com base em uma lógica nacional tenham perdido todo o seu significado ou que sejam facilmente substituíveis. No entanto, vê-se como instituições podem se transmudar em termos de efeitos e consequências que produzem, sem, porém, adotar as correspondentes alterações formais.²²² Por isso, mantidos hoje os termos das restrições concebidas no final da década de 1960, possibilita-se a intensificação da financeirização. Esta nuance fortalece a percepção

²²⁰ Tais gargalos colocam em dúvida análises como a de Hage, Peixoto e Vieira Filho (2012:23). Para os autores, estrangeiros ocupam uma área relativamente pequena de terras no país (1.2% do total), inexistindo motivos para considerar a soberania nacional como fragilizada. No entanto, tais dados são retirados dos registros do INCRA – os quais, como discutido, não exprimem a (desconhecida) escala real da estrangeirização.

²²¹ Sobre a ideia de capacidades estatais para o desenvolvimento e, em particular, para a implementação de políticas públicas, cf. Skocpol (1985, p. 9), Evans (1992) e Pires e Gomide (2014).

²²² Autores ligados ao institucionalismo histórico reconhecem que instituições podem mudar em seus efeitos sem uma correspondente alteração em sua estrutura formal. Hacker, Pierson e Thelen (2015) denominam este padrão de mudança como “arrastamento”.

de que o arcabouço jurídico nacional, em geral, não se presta (nem se prestou no passado, mesmo quando assim explicitamente almejava) efetivamente ao controle das aquisições estrangeiras.

Fairbairn (2015) traça justamente este diagnóstico em sua análise da retomada das restrições no caso brasileiro. A partir de uma série de entrevistas e visitas a convenções de agronegócios, notou que as novas regulações passam longe de uma barreira impenetrável: estratégias utilizadas incluem a redistribuição de ativos e de controle do capital social entre empresas controladoras e subsidiárias (de forma que a subsidiária obedeça ao requisito formal de maior parte do capital sob controle nacional), a utilização de “testas-de-ferro” brasileiras (por exemplo, com o investidor estrangeiro como “sócio oculto”) e mesmo pela transferência da terra como garantia de financiamento não honrado (um proprietário de terra brasileiro toma financiamento com um investidor estrangeiro, colocando o imóvel como garantia; ao propositalmente inadimplir a obrigação, a terra é transferida ao investidor estrangeiro).

5. CONCLUSÃO

Este artigo analisou a trajetória e atual estado do regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. Iniciamos com o percurso formal das restrições à aquisição, relacionando cada alteração a seu momento na economia política nacional. Tornou-se visível o caráter errático da regulamentação: em primeiro lugar, manteve brechas mesmo em seus momentos pretensamente restritivos; em segundo, mudanças ocorreram não por meio de reforma do texto legal, mas de alterações interpretativas. Em seguida, contextualizamos as regulações dos padrões de atividade econômica contemporâneos. Argumentamos que restrições concebidas unicamente a partir da dicotomia nacional/internacional perdem em efetividade regulatória em um cenário marcado pela financeirização e internacionalização da produção interna. Por fim, a partir de estudos empíricos do caso brasileiro, demonstramos como estes desafios estão imbricados em arranjos jurídicos debilitantes em termos da capacidade de governança da terra e reação à financeirização.

Como esta breve recapitulação evidencia, os padrões de aquisição de terra no Brasil desenrolaram-se em meio a um arcabouço jurídico-institucional repleto de especificidades relacionadas de maneira não óbvia e não linear. A observação dos detalhados arranjos e dos usos e propósitos aos quais efetivamente se prestaram,

contudo, permite uma conclusão geral: mesmo em momentos de retórica e motivação restritiva, o direito brasileiro historicamente reforça a apropriação contínua de terras por pessoas físicas e empresas, incluindo indivíduos e corporações estrangeiras. Em regra, as atividades destes atores estiveram ligadas ao extrativismo mineral e vegetal, à monocultura, à exportação, ao latifúndio, à pecuária extensiva e à grilagem e outros “usos” informais e comodificadores da terra. Isso aconteceu em detrimento de outras possibilidades de conformação jurídica da propriedade – entre elas, a reforma agrária, a pequena propriedade, a posse e propriedade por comunidades tradicionais, os usos comuns, os assentamentos e a agricultura familiar.

Estas conclusões escancaram a profunda imbricação entre a propriedade em seu sentido formal e os contextos econômicos e políticos em que ela se insere e deve ser compreendida. É possível afirmar, nesse contexto, que o tema da aquisição de terras por estrangeiros – por tratar de uma categoria central do capitalismo, a propriedade – permite uma discussão rica e de natureza transversal, que integra de maneira pouco usual aspectos relacionados ao direito, à economia e às relações sociais. É um tópico que dá margem a uma discussão importante sobre o funcionamento dos arranjos jurídicos e institucionais existentes em seu contexto, para além de visões convencionais presas à letra da lei e sua interpretação por instâncias técnicas e judiciais.

REFERÊNCIAS

- AREZKI, R.; DEININGER, K.; Selod, H. *What drives the global land rush?* IMF Working Paper. Washington DC: Fundo Monetário Internacional, 2011.
- BORRAS JR., *et al.* Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), p. 845-872, 2012.
- BORRAS JR., S.; Franco, J. Wang, C. The challenge of global governance of land grabbing: changing international agricultural context and competing political views and strategies. *Globalizations*, 10 (1), p. 161-179, 2013.
- BRASIL. Parecer AGU GQ 181. Publicado no *Diário Oficial* no dia 22 de janeiro de 1999. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8360>>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- BRASIL. Parecer AGU LA 01. Publicado no *Diário Oficial* no dia 23 de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- BRASIL. Relatório SUBESTRA Aprovado, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/conheca-a-comissao/subcomissoes/subcomissoes-extintas/subestra/subestra-relatorio-aprovado/view>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

•• Série Direito, Economia e Sociedade

BRASIL. Relatório SUBESTRA Parcial, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/conheca-a-comissao/subcomissoes/subcomissoes-extintas/subestra/subestra-relatorio/view>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

BRITO, B; CARDOSO JR., D. *Regularização fundiária no Pará: afinal, qual é o problema?* Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2015.

CAMPBELL, K.; CULLINAN, C.; Hodgson, S. *FAO Legal Papers Online #6*, 1999. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-bb039e.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2017.

COTULA, L. *Land deals in Africa: what's in the contracts?* Londres: International Institute for Environment and Development, 2011.

COTULA, L. The New Enclosures? Polanyi, international investment law and the global land rush. *Third World Quarterly*, 34 (9), p. 1605-1629, 2013.

COUTINHO, D. R. O Direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. *Revista Estudos Institucionais*, 2 (1), p. 214-262, 2016.

COUTINHO, D. R.; SCHAPIRO, M. G. Economia política e direito econômico: do desenvolvimentismo aos desafios da retomada do ativismo estatal. In: COSTA, J; Andrade, J.; MATSUO, A. (Org.). *Teoria e experiência: estudos em homenagem a Eros Roberto Grau*. São Paulo: Malheiros, 2013, v. 1.

DEININGER, K.; SELOD, H.; Burns, A. *The Land Governance Assessment Framework: identifying and monitoring good practice in the land sector*. Washington: World Bank.

DELGADO, G. (2001). Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo de reflexão agrária. *Estudos Avançados*, 15 (43), p. 157-172, 2001.

DELGADO, G. (2016). O movimento do mercado de terras. *Le Monde Diplomatique*, ed. 105. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/o-movimento-do-mercado-de-terras/>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

DELGADO, G. Pactos de poder com os donos de terras. *Le Monde Diplomatique*, ed. 72. 2013. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/pacto-de-poder-com-os-donos-da-terra/>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

EDELMAN, M. Messy hectares: questions about the epistemology of land grabbing data. *The Journal of Peasant Studies*, 3, p. 485-501, 2013.

EVANS, P. The State as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. In: HAGGARD, S.; Kaufman, R. (Ed.). *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the State*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

FAIRBARN, M. Foreignization, financialization and land grab regulation. *Journal of Agrarian Change*, 15(4), p. 581-591, 2015.

FAO. *Country sheet on food and agriculture policy trends – Brazil*, 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/field/009/i3759e/i3759e.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

FERNANDES, V.; REYDON, B.; Telles, T. Land tenure in Brazil: the question of regulation and governance. *Land Use Policy*, 42, p. 509-516, 2015.

- FERRANDO, T. Dr. Brasília and Mr. Nacala: the apparent duality behind the Brazilian state-capital nexus. *Revista de Economia Política*, 35 (2), p. 343-359, 2015.
- FERRANDO, T. *Exposing the fiscal grabbing lurking behind the global land rush*, 2013. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2251944>>. Acesso em: 8 dez. 2017.
- FERRANDO, T. Land Grabbing under the cover of law. Are Brics-South relationships any different? 2014. *TNI Working Papers*. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/shifting_power-land.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2017.
- FLEXOR, G.; Leite, S. Land market and land grabbing in Brazil during the commodity boom of the 2000s. *Contexto Internacional*, 39 (2), p. 393-420, 2017.
- GUEDES, S.; Reydon, B. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. *RESR*, 5 (3), p. 525-544, 2012.
- HACKER, J.; Pierson, P.; KATHLEEN, T. Drift and conversion: the hidden faces of institutional change. In: Mahoney, J.; Kathleen, T. *Advances in comparative historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- HAGE, F.; PEIXOTO, M.; VIEIRA FILHO, J. Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica. *Texto para Discussão*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1795, 2012.
- HERNANDEZ-ARTHUR, S.; GRAINGER, M. *Custodians of the land, defenders of our future. A new era of the global land rush*. Oxford: Oxfam, 2016. Disponível em: <<https://www.oxfam.org/en/research/custodians-land-defenders-our-future>>. Acesso em: 8 dez. 2017.
- LAND MATRIX, 2017. Disponível em: <<http://www.landmatrix.org/en/>>. Acesso em: 8 dez. 2017.
- LEVITSKY, S.; MURILLO, M. Variation in institutional strength. *Annual Review of Political Science*, 12, p. 115-133, 2009.
- NALEPA, R. The global land rush: implications for food, fuel, and the future of development. *The Pardee Papers*, Boston: Boston University, 13, 2011. Disponível em: <http://www.bu.edu/pardee/files/2011/08/PP13_GlobalLandRush.pdf%3FPDF%3Dpardee-papers-013-land-rush>. Acesso em: 8 dez. 2017.
- NEEF, A. Law and development implications of transnational land acquisitions – introduction. *The Law and Development Review*, 7 (2), p. 187-207, 2014.
- OFODILE, U. Managing foreign investment in agricultural land in Africa: the Role of bilateral investment treaties and international investment contracts. *Law and Development Review*, 7 (2), p. 329-368, 2014.
- OLIVEIRA, A. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês. *Agrária*, 12, p. 3-113, 2010.
- OLIVEIRA, G. *Chinese and other foreign investments in the Brazilian soy bean complex*. BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies Working Paper 9, 2015. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/bicas_working_paper_9_oliveira.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2017.

•• Série Direito, Economia e Sociedade

OLIVEIRA, G. Regularização fundiária e a “corrida mundial por terras” no Brasil. *Campo-território: revista de geografia agrária*. Edição especial, p. 43-75, 2016.

ONORATI, A; Paoloni, L. Regulations of large-scale acquisitions of land: the case of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Land, Fisheries and Forests. *Law and Development Review*, 7 (2), p. 369-400, 2014.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Capacidades estatais e democracia – abordagem dos arranjos institucionais para a análise de políticas públicas. In: PIRES, R; Gomide, A. (Ed.). *Capacidades estatais e democracia – arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

PITTA, F.; MENDONÇA, M. Os impactos da especulação com terras agrícolas no Brasil. *Le Monde Diplomatique*, ed. 111, 2016. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/os-impactos-da-especulacao-com-terras-agricolas-no-brasil/>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. Imobiliárias Agrícolas Transnacionais e a Especulação com Terras na Região do Matopiba, 2018.

SASSEN, S. Land grabs today: feeding the disassembling of national territory. *Globalizations*, 10 (1), p. 25-46, 2013.

SAUER, S.; Borrás Jr, S. Land grabbing e green grabbing: uma leitura da corrida na produção acadêmica sobre a apropriação global de terras. *Campo-Território: revista de geografia agrária*. Edição especial, jun., p. 6-42, 2016.

SCOONES, I. *et al.* The politics of evidence: methodologies for understanding the global Land rush. *The Journal of Peasant Studies*, 3, p. 469-483, 2013.

SKOCPOL, T. Bringing the State back. In: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

STREECK, W. *How will capitalism end?* Nova Iorque: Verso, 2016.

VIEIRA FILHO, J. *Expansão da fronteira agrícola no Brasil: desafios e perspectivas*”. Texto para Discussão Ipea 2223. Brasília: Ipea, 2016.

WILKINSON, J.; REYDON, B.; DISABBATO, A. Concentration and foreign ownership of land in Brazil in the context of global land grabbing. *Canadian Journal of Development Studies*. 33 (4), p. 417-428, 2012.

WILY, L. The law and land grabbing: friend or foe? *Law and Development Review*, 7 (2), p. 207-242, 2014.