

ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL: UMA VISÃO ATRAVÉS DA GEOPOLÍTICA DA QUESTÃO AGRÁRIA

Lorena Izá Pereira

Estudante de Graduação em Geografia - FCT/UNESP - Campus de Presidente Prudente. Bolsista de Apoio Técnico do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

lorena.izap@gmail.com

INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado do relatório final de iniciação científica apresentado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), intitulado “Estrangeirização de terras: conceitos, agronegócio e a atuação do Estado - relação Brasil e Moçambique”. Durante a iniciação científica foram desenvolvidas pesquisas que abordaram o processo de estrangeirização de terra no Brasil e em Moçambique, partindo do conceito de estrangeirização, como esta ocorre em ambos os países e as estratégias governamentais para regulamentar a aquisição de terras por estrangeiros, relacionando com a Geopolítica da Questão Agrária. Também abordamos a relação entre Brasil e Moçambique, neste caso as relações comerciais e econômicas. Destacamos que Moçambique apresenta características distintas e peculiaridades quando comparado à realidade brasileira. Uma particularidade é o fato de que em Moçambique a terra é propriedade estatal, o que significa que é propriedade do Estado, é pública. Deste modo, a terra que os estrangeiros realizam os seus investimentos é concedida pelo próprio governo de Moçambique em forma de Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT).

Apesar de ser fruto do relatório de iniciação científica que aborda também Moçambique, para este artigo, abordaremos apenas a questão da estrangeirização de terras no Brasil, permeando as principais consequências deste processo, principalmente, para os camponeses, indígenas e quilombolas brasileiros. Também tratamos da postura do governo brasileiro em relação ao referido processo com elementos antigos e novos que se referem a estrangeirização, ou seja, a estrangeirização ontem e hoje.

Ressaltamos a dificuldade quanto à obtenção de dados, pois a maioria se refere a informações de empresas privadas e estrangeiras que adquirem terras no Brasil e maiores detalhes não são acessíveis, assim, muitos dados apresentam lacunas. No entanto buscamos informações e números referentes à estrangeirização de terras através de trabalhos acadêmicos e, sobretudo, de matérias de jornais nacionais e internacionais.

ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS E GEOPOLÍTICA DA QUESTÃO AGRÁRIA

Muito se houve falar atualmente do processo de estrangeirização de terras, *land grabbing* e *acaparamiento* de terras no cenário mundial. A estrangeirização consiste na aquisição de terras, através de compra ou arrendamento por estrangeiros, ou seja, podemos dizer que é uma corrida do capital internacional para aquisições de extensas áreas de terra. Cada país adota uma nomenclatura para tal processo. Em países de língua inglesa é chamado de “*land grabbing*”, já em

países onde o idioma é espanhol o processo é denominado de “*acaparamiento*”. Em Moçambique este processo é denominado como *usurpação de terras*. Segundo Matavel, Dolores e Cabanelas (2011), o termo *land grab* ou *usurpação de terras* se refere à compra ou arrendamento de terras por nações mais ricas com insegurança alimentar e de investidores privados em países mais pobres, de modo a produzir alimentos visando à importação para garantir sua segurança alimentar. Deste modo, evidencia-se a relação entre estrangeirização de terras e segurança alimentar de uma determinada nação. No entanto, destacamos que nem todos os países que adquirem terras em demais nações visam a produção de alimentos, muitos visam a produção de *commodities* para agrocombustíveis, que é algo específico do momento histórico atual.

A problemática fundiária transcende muito ao problema que denominamos *land grabbing*, envolve desde a grilagem de terras bem como as transações comerciais, sendo uma reação aos efeitos negativos da corrida por terras a nível mundial e, conseqüentemente, de estrangeirização. Os efeitos negativos ocorrem no sentido dos impactos no campesinato, quilombos e indígenas, mas os efeitos são positivos para o capital. A mídia expressa que este processo é recente, com maior enfoque a partir da crise de 2008, na qual o aumento da disputa territorial tornou-se mais visível, passando a ser visto como um fenômeno global. No caso brasileiro, a primeira evidência da estrangeirização de terras é a Guerra do Contestado (1912-1916), que foi na realidade um movimento contra o projeto da Rodovia São Paulo - Rio Grande do Sul que cortava as posses de terras de camponeses. A terra foi concedida à empresa *Brazil Railway Company*, de capital norte americano. Desse modo, o governo brasileiro cedeu terras a estrangeiros para a construção de uma ferrovia e os camponeses foram desapropriados. A partir deste episódio a estrangeirização de terras só veio a se intensificar. Na década de 1960 houve escândalos envolvendo a aquisição de terras por estrangeiros, sobretudo na Amazônia. Desta vez foi criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que gerou a publicação do Relatório Velloso (1968). De acordo com Sauer (2011), a estrangeirização de terras não é um fenômeno inédito, mas sim um novo ciclo de expansão do capital, que tem como resultado o aumento dos números de conflitos territoriais e fundiários e da elevação dos preços das terras. Segundo Fernandes (2010),

No início deste século, a estrangeirização de terra é um novo elemento da conjuntura da questão agrária. Contudo, é importante lembrar que a expansão do capital sempre rompeu fronteiras nacionais desde seu princípio, de modo que a territorialização do capital não é um fenômeno novo. O que estamos denominando de estrangeirização da terra ou “*acaparamiento de tierras*” ou “*land grabbing*” nas versões em espanhol e em inglês, são processos recentes de intensificação da territorialização da agricultura capitalista, associados a outros elementos atual conjuntura da questão agrária que são a mudança na matriz energética do combustível fóssil para a agroenergia, o que implicou a crise alimentar. (FERNANDES, 2010, p. 77)

A demanda mundial por terras é crescente. A crise de 2007/2008, a “agroinflação”, processo que envolve a alta dos preços agrícolas, o aumento nos preços de alimentos e o forte crescimento populacional projetado para os próximos anos vêm influenciando a estrangeirização.

Outros países veem a aquisição de terras, seja esta por forma de compra ou arrendamento ou como uma medida de segurança contra uma futura e possível crise alimentar. Governos e empresas de diversas nações estão buscando caminhos para aumentar a produção agrícola, pois áreas cultiváveis em países desenvolvidos são pequenas ou já estão ocupadas, não havendo mais áreas disponíveis para a agricultura, o que os leva a comprar terras em outros países, na maioria das vezes subdesenvolvidos. Neste caso, os principais alvos são os países da América Latina, em especial Brasil, Argentina e Uruguai; países da África Subsaariana, sobretudo Moçambique; e alguns países asiáticos. De acordo com Deininger (2011), estes países são o “alvo” deste processo porque a “disponibilidade de terras não cultivadas” no mundo está concentrada nestes.

É relevante destacarmos também o papel do mercado internacional de *commodities* que, de certa maneira, se sustenta na aliança entre capital e latifúndio, na precarização do trabalho e na exclusão política de camponeses, povos indígenas, comunidades quilombolas entre outros (SAUER, 2011). A demanda mundial por *commodities*, tanto agrícola e não-agrícola (minério), somados a sua valorização no mercado internacional, impulsionado pela crise de 2008 e o maior interesse e procura pelos agrocombustíveis, têm provocado o aumento do preço das terras. Este aumento nos países asiáticos, africanos e latino-americanos acirram as disputas territoriais e, além de tudo, impactaram as políticas públicas voltadas para o campo e reforma agrária. No caso do Brasil, segundo Sauer e Leite (2012), há estimativas que no período de 1994 a 2010, o preço médio de apenas um hectare de terra aumentou de R\$ 1.188,30 para R\$ 7.490,40, cerca de 430%.

Abarcando as *commodities*, podemos elencar as oito principais nas quais se concentram a estrangeirização, sendo elas: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê (óleo), arroz, canola, girassol e floresta plantada (SAUER; LEITE, 2011), dando destaque à “floresta” de eucalipto, que vem apresentando um significativo processo de crescimento nos últimos anos. É relevante enfatizar que a mineração também está tornando-se alvo de interesse de estrangeiros¹. É interessante destacarmos as três primeiras *commodities* citados na lista acima: milho, soja e cana-de-açúcar. Estas estão relacionadas à produção de agroenergia e agrocombustíveis e sua produção é incentivada pelos Estados, com políticas públicas voltadas para estes, como é o exemplo do Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL), implantado na década de 1970 incentivando a produção de etanol no Brasil. No caso brasileiro, os grandes projetos sucroalcooleiros implantados entre 2008 e 2010 participam destes incentivos. Essa discussão relaciona-se ao caráter geopolítico que o processo de estrangeirização de terras impulsiona, reestruturando os espaços mundiais, e o debate sobre os domínios e estratégias territoriais. Conforme aponta Fernandes (2010):

¹ Segundo o jornal Folha de São Paulo do dia 28 ago. 2010, o Brasil cresce aos olhos do mundo no setor mineral e até o ano de 2019 serão investidos US\$ 33 bilhões por estrangeiros no Brasil.

Esta novidade também está relacionada com as crises de falta de alimentos e com o aumento do preço dos combustíveis. Um fator novo é que estamos vivendo um momento de mudança estrutural na produção de energia. O campo produtor de alimentos e fibras passa a produzir cada vez mais energia. Evidente que esta nova realidade exige a expansão dos territórios. E os países ricos em capitais e pobres em território estão adotando as **estratégias imperialistas** para se apropriar de novos territórios pela lógica do mercado. (p. 78, grifo nosso)

Com estes apontamentos nos deparamos com a questão da Geopolítica da Questão Agrária mundial atual, na qual é necessário se pensar em novas maneiras, formas e articulações. Dentro da questão Geopolítica, podemos abordar o imperialismo, uma vez que há práticas imperialistas de governos e empresas transnacionais para a aquisição de terras em outras nações, e subimperialismo, que é o caso da relação entre Brasil e Moçambique, pois o Brasil é alvo do processo de estrangeirização, mas, concomitantemente, pratica tal processo em Moçambique e em outros países latino-americanos. Destacamos também que estas formas de dominação merecem ser repensadas dentro do atual contexto histórico.

Para a abordagem do processo de estrangeirização de terras, partiremos da questão da Geopolítica. Atualmente, há novas configurações para pensá-la na Geografia. Os novos elementos e as novas formas de abordar a Geopolítica nos faz considerar com maior relevância a estrangeirização de terras, faz repensar tais questões de novas maneiras. Por exemplo, Becker (2000) afirma que há uma retomada no interesse pela Geopolítica e, ao mesmo tempo, há mudanças no modo de se pensar a Geopolítica, nas quais a demanda por se repensar as relações entre poder e espaço, a crise ambiental e a revolução científico-tecnológica são fatores que contribuem para tais mudanças.

Por sua vez, as novas tendências de globalização econômica e dos movimentos sociais rompem as fronteiras dos Estados introduzindo diferenciações nos territórios nacionais. Novas territorialidades - **entendidas como estratégias que visam influir em ações a partir do controle de territórios** - surgem acima e abaixo da escala do Estado desafiam os fundamentos do poder nacional e a possibilidade de desenvolvimento autárquico. A questão que se coloca é, portanto quais os condicionantes dessas transformações e como estão eles afetando a Geopolítica. Embora o contexto histórico seja ainda de transição e instabilidade, algumas tendências estão se definindo. (BECKER, 2000, p. 273, grifo nosso)

Com estes apontamentos, torna-se indispensável à abordagem Geopolítica da Questão Agrária mundial (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2011), uma vez que a estrangeirização de terras é uma disputa por territórios e por expansão capitalista, gerando não apenas uma disputa entre Estados, mas também entre lógicas de produção, empresas privadas, empresas estatais e camponeses que são afetados pelo processo de estrangeirização de terras.

Ainda observamos os traços do imperialismo ao tratar de uma busca desenfreada não apenas por terra, mas também por território, na qual países ditos como desenvolvidos e com pouca área cultivável induzem práticas imperialistas sobre os países ditos subdesenvolvidos ou de Terceiro Mundo, comprando suas terras com o discurso do desenvolvimento e da geração de empregos, quando na verdade há outras questões mascaradas.

O imperialismo está alicerçado na expansão territorial e no acúmulo de capitais para o país comprador de terras, logo, terá maior soberania e domínio. Nesse novo contexto, as práticas imperialistas também mudaram: elas possuem novas formas de dominação, expansão e acumulação de capital fazendo da estrangeirização de terras uma destas novas formas. Porém, destaco que alguns autores criticam a acepção do imperialismo, como Oliveira (2010), o uso da expressão imperialismo não cabe mais nesse contexto, pois não há dominação entre países, “o imperialismo não é mais suficiente para compreender o capitalismo mundializado do século XXI”. (OLIVEIRA, 2010, p. 51). No entanto, consideramos que o imperialismo ainda é relevante para a abordagem da estrangeirização, como afirma Sassen (2013).

QUADRO GERAL DE ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

Desde o início, o processo de aquisição de terras por estrangeiros no Brasil visava à extração dos recursos naturais e minerais brasileiros, sobretudo na Amazônia. Não é por acaso que a maior preocupação sobre o fenômeno na década de 1960 era exatamente esta região. No Brasil esse processo só vem a crescer e tornou preocupação governamental, que gerou a criação de barreiras legislativas e revisões de antigas leis que dizem respeito ao referido processo. Abordando um quadro geral da estrangeirização de terras no Brasil, em 2008, onze estados brasileiros concentravam no período 91% da área dos imóveis rurais registrados em nome de estrangeiros, sendo estes: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins. O Quadro 1 explicita o número de propriedades e áreas em posse de estrangeiros no Brasil para cada unidade da federação.

Unidade da Federação	Número de propriedade em mãos de estrangeiros	Área em mão de estrangeiros (há)
Acre	26	13.799,68
Alagoas	99	13.624,4
Amapá	16	6.6428,00
Amazonas	302	105.295,99
Bahia	2.097	381.245,28
Ceará	378	31.523,76
Distrito Federal	203	4.554,80
Espírito Santo	305	13.738,16
Goiás	829	242.258,40
Maranhão	176	65.099,91
Mato Grosso	1383	810.115,42
Mato Grosso do Sul	777	475.167,48

Minas Gerais	2.310	312.381,14
Pará	1.138	236.690,44
Paraíba	249	7.486,10
Paraná	5.348	306.917,22
Pernambuco	340	8.457,49
Piauí	76	33.080,50
Rio de Janeiro	2.123	75.66.09
Rio Grande do Norte	114	16.378,27
Rio Grande do Sul	2.012	114.317,44
Rondônia	123	34.387,29
Roraima	58	23.660,43
Santa Catarina	1.282	52.143,13
São Paulo	12.202	544.922,67
Sergipe	79	3.313,20
Tocantins	173	104.475,39
Fonte: NEAD, 2008; Org: PEREIRA, L.I.		

Cada um destes estados apresenta lógicas distintas de investimentos pelos estrangeiros, uma vez que eles têm recursos, atrativos e até mesmo há incentivos governamentais para a atração de capitais estrangeiros para determinadas unidades da federação. Mas, genericamente, todos possuem o mesmo objetivo: a garantia de novos territórios para a sua segurança alimentar, soberania e expansão do capital e de área produtiva. Não é por acaso que os números mais preocupantes estão em estados nos quais ocorrem maior produção de *commodities* e fronteira agrícola, esta que é dinâmica e ainda está em expansão. Os dados são de cinco anos atrás, logo, apresentam defasagem, pois foi justamente a partir de 2008 que se intensificou a compra de terras por estrangeiros no Brasil, ganhando enfoque na mídia e atenção especial do governo brasileiro. Neste período também houve a criação de barreiras para a aquisição de terras por estrangeiros.

O PAPEL DO ESTADO E LEGISLAÇÃO ATUAL - LEI Nº 5.709/71

De acordo com Hage *et al.* (2012), o debate em torno da compra e venda de terras por estrangeiros no Brasil é controverso e varia de acordo com a legislação de diversos países. Podemos utilizar como contraponto a legislação moçambicana, na qual as leis acerca da aquisição de terras por estrangeiros são recentes e contam com uma série de lacunas que facilitam o seu descumprimento por diversas partes, tanto de investidores estrangeiros como por empresários locais. Lembramos também que é interessante enfatizar que cada legislação é elaborada a partir do contexto histórico e realidade de cada país, o que não permite que a legislação brasileira seja aplicada em Moçambique. Deve-se considerar que a aquisição de terras

por estrangeiros se dá a partir da relação de dois países ou mais, o que dificulta a questão jurídica, gerando mais transtornos e lacunas que podem possibilitar fraudes. Todavia, temos que destacar que o Estado é soberano e não pode perder o controle da ocupação do seu território nacional, mesmo que haja uma legislação mais flexível diante do investimento externo estrangeiro. A estrangeirização da terra coloca em risco a soberania territorial do próprio país alvo de tal processo.

Segundo Oliveira (2010), na atualidade há alguns instrumentos legais que controlam a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: Lei nº 5.709/71 (que possui maior relevância); Lei nº 6.634/79; Decreto nº 85.064/80; Constituição Federal de 1988, o artigo nº 170, I, II e III, e os artigos nº 172 e nº 190; Lei nº 10.267/01; Decreto nº 4.449/02 e Decreto nº 5.570/05. A principal legislação atual vigente no Brasil que regulariza e barra a compra e venda de terras por estrangeiros é a Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, ou seja, apesar de suas alterações, está em vigor há mais de 40 anos. Esta lei foi aprovada durante o governo do General Médici (1969 - 1974), na ditadura militar, e regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiros residentes no país ou de pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Salientamos que, de fato, a Lei nº 5.709/71 só foi regulamentada em 26 de setembro de 1974, pelo Decreto nº 74.965 no governo do General Geisel (1974 - 1979). De acordo com as considerações de Oliveira (2010), esta lei trouxe medidas como:

- A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder 50 módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua;
- Quando se tratar de imóvel com área não superior a três módulos, a aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei;
- A área rural pertencente à pessoa física ou jurídica estrangeira não deve ultrapassar $\frac{1}{4}$ da área do município onde o imóvel se situe;
- As pessoas jurídicas estrangeiras só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização, porém vinculados aos objetivos estatutários;
- Estes projetos efetuados por estrangeiros deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal competente de desenvolvimento regional na respectiva área. Sobre os projetos industriais, estes deverão ser aprovados pelo Ministério da Indústria e Comércio;
- No caso de loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização, a aquisição e ocupação de, no mínimo, 30% da área total serão feitas obrigatoriamente por brasileiros;

- A aquisição de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional por pessoa estrangeira, física ou jurídica, depende do assentimento prévio da Secretaria - Geral do Conselho de Segurança Nacional;
- Na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é da essência do ato da escritura pública;
- Desta escritura relativa à aquisição de área rural por pessoas físicas estrangeiras constará, obrigatoriamente: menção do documento de identidade de quem está adquirindo; prova de que este reside em território brasileiro;
- No caso dos Cartórios de Registros de Imóveis, estes manterão um cadastro especial das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, físicas e jurídicas;
- Pessoas de uma mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada município, de mais de 40% do limite fixado na lei.

Sobre tal Lei implementada em 1971, Oliveira (2010), trabalhando, sobretudo, as controvérsias desta, aponta:

A Lei nº 5.709/71 consagra, portanto, todas as restrições e aberturas para o capital estrangeiro chegar à propriedade da terra no Brasil, além daquelas formas famosas de associação com brasileiros “testas-de-ferro”² ou “laranjas”³ como são denominados na atualidade. E mais, ampliava as possibilidades de regularização das fraudes cometidas antes do Decreto-Lei de 10/03/69. Isto era possível porque a lei, ao contrário do Ato Complementar e do Decreto-Lei, permitia inclusive que, se os estrangeiros tivessem adquirido terras antes de 1969, teriam um prazo para regularizá-las. Mais do que isso, permitia ao presidente da República, através de decreto, autorizar à aquisição de terras por estrangeiros além dos limites fixados em lei, desde que fosse julgada prioritária face aos planos de desenvolvimento do país. (OLIVEIRA, 2010, p. 16)

Para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Lei nº 5.709/71 junta-se a legislação já vigente relativa à pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar em território brasileiro. Cabe destacar a distinção de empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, uma vez que não havia uma distinção explícita entre esses dois tipos de empresa no momento de criação da Lei, gerando diversas lacunas nas quais estrangeiros e empresários brasileiros aproveitavam para burlá-la. Assim, houve a criação de uma Emenda Constitucional nº 6, a qual revogou o artigo 171 da Constituição Federal de 1988, onde havia uma distinção entre pessoa jurídica de capital estrangeiro e pessoa jurídica de capital nacional. A legislação também determina que os Cartórios de Registros de Imóveis, onde são registradas as propriedades rurais, tenham um cadastro especial, que se realiza através de um livro auxiliar, sobre a aquisição de

² Indivíduo aparece como responsável por determinada empresa ou negócio enquanto o verdadeiro proprietário mantém-se no anonimato.

³ Laranja consiste em pessoas que se declaram proprietárias de determinado bem para não revelar o verdadeiro dono, na realidade são “falsos donos”.

imóveis rurais por pessoas estrangeiras físicas e jurídicas. Além disso, é necessário que o Cartório de Registros de Imóveis informe mensalmente ao INCRA as eventuais movimentações ocorridas no período, tais como: mudança de titularidade, desmembramento, loteamento, parcelamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural.

É evidente que nestes 40 anos de vigência da Lei nº 5.709/71, ela passou por alterações, uma vez que realidade é mutável e a legislação deve ser alterada para melhor acompanhar. Foi o que ocorreu em agosto de 2010 com a publicação de um parecer da Advocacia Geral da União (AGU), que limitou a compra de terras por estrangeiros no Brasil a cinco mil hectares, determinando ainda que a soma das terras rurais de propriedade de estrangeiros não deve ultrapassar 25% da área total do município. Essa limitação visou conter a compra e venda de terras por estrangeiros no país, uma vez que este número aumentou consideravelmente nos últimos anos, por fatores que já foram explicitados anteriormente. Podemos colocar esta questão como uma medida de “segurança”, que busca garantir a soberania do Brasil dentro do seu próprio território. Obviamente, o parecer da AGU sobre a Lei nº 5.709/71 possibilitou uma série de críticas ao governo, tanto de estrangeiros como de grandes empresários nacionais, uma vez que segundo estes, “o governo deu um tiro, paralisando investimentos internacionais no Brasil” (Valor Econômico, São Paulo, s/p, 09 mar. 2012). Essas críticas foram aceitas, pois para muitos o Brasil ainda necessita de investimentos e capitais estrangeiros para o maior crescimento da economia, se esquecendo do desenvolvimento social. Sobre esta questão, Sauer (2010) argumenta:

Diante da conjuntura atual de uma crescente demanda por terras e da constatação de que o INCRA não possui mecanismos concretos para efetuar um controle adequado das compras de imóveis rurais, o grupo de trabalho formado para avaliar tal situação concluiu que era necessária a “revisão dos pareceres de modo a dotar o Estado brasileiro de melhores condições de fiscalização sobre a compra de terras realizadas por empresas brasileiras controladas por estrangeiros”. A AGU publicou então o parecer nº LA - 01, de 19 de agosto de 2010, o qual reestabeleceu possibilidades para limitar, ou melhor, para regulamentar os processos de estrangeirização de terras no Brasil. Este documento legal retoma a Lei nº 5.709, de 1971, afirmando que a mesma deve ser acolhida pela Constituição de 1988. Esta lei foi criada para regulamentar a compra de terras por estrangeiros, estabelecendo o limite máximo de compra em 50 módulos (art. 3º), sendo que a soma das propriedades de uma pessoa estrangeira não pode ultrapassar a um quarto (1/4) da área do município (art. 12). (SAUER, 2010, p. 3)

No entanto, esta própria legislação vigente no Brasil é falha e possui diversas lacunas. Isso fica evidente no ponto em que afirma que as terras em posse de estrangeiros não pode ser superior a ¼ da área total do município, porém, isso é relativo, pois cada município possui uma extensão territorial distinta no Brasil, sobretudo na região Norte e Centro-Oeste, onde a extensão dos municípios em termos de área é enorme e estes são os principais alvos dos estrangeiros ligados ao agronegócio de produção de *commodities*. A repercussão na mídia deste parecer foi imensa. Grandes jornais de circulação nacional noticiaram, e ainda noticiam constantemente, críticas a este parecer, principalmente em como pode afetar no crescimento econômico do Brasil.

Segundo os capitalistas beneficiários do investimento estrangeiro, o país já perdeu diversos investimentos de capital internacional devido a esta restrição e também deflagraram a dificuldade de fiscalização dos órgãos competentes no controle de compra e venda de terras por estrangeiros, como mostra uma reportagem publicada pelo jornal Folha de São Paulo, em 4 de dezembro de 2011, intitulada: “Governo vê dificuldade em controle de restrições”. A seguir, trecho da matéria:

Após endurecer as regras para a compra de terras por empresas de controle estrangeiro, o governo admite dificuldade para fiscalizar o cumprimento das restrições. Segundo o presidente do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), Celso Lacerda, há sérias falhas no registro dos cartórios, responsáveis por detectar problemas nessas transações. “Há um descontrole sem tamanho”, diz Lacerda, referindo-se aos registros de posse de terras no país. Segundo especialistas, os cartórios têm dificuldade para identificar estruturas em que brasileiros são acionistas majoritários, mas as decisões ficam com os estrangeiros. Se há suspeita de que os investidores externos são os sócios com maior influência, o cartório deve notificar o Incra. Até janeiro, o Brasil tinha 572 milhões de hectares de terras correspondentes a imóvel do Sistema Nacional de Cadastro Rural. Desse total, 4,3 milhões (ou 0,75%) estão em mãos de estrangeiros, mas se estima que esse número seja muito maior. (FOLHA DE SÃO PAULO, 04 dez. 2012, Caderno Mercado, p. B3)

Observa-se que o governo brasileiro necessita adequar não apenas a Legislação que regula a estrangeirização de terras no país, mas deve qualificar os modos de fiscalização e controle deste processo. É fácil encontrar lacunas na própria legislação brasileira que, aliada a fraudes e “ajuda” de órgãos fiscalizadores, facilitam a compra ilegal de terras por estrangeiros no Brasil.

ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS: ONTEM E HOJE

Diante de tudo que foi exposto até o momento, ao abordar o processo de evolução da estrangeirização de terras no geral, enfocando sempre no Brasil, o objetivo deste artigo é elencar os elementos que permeiam e permearam no passado esta questão, bem como abordar aqueles elementos que ainda persistem mas que se modificaram ao longo do período. É relevante ressaltarmos que o objetivo principal ou mais enfático da compra de terras por estrangeiros remete ao imperialismo, para uma determinada nação garantir sua soberania territorial em detrimento de outras. Garantir a desejada soberania é fundamental, mas os motivos para que esta seja alcançada variam ao longo do tempo, devido a diversos fatores, como o contexto histórico, de disputa entre países e as necessidades daqueles que entram na disputa por território, necessidades na maioria das vezes por recursos minerais e naturais.

Como dito no início deste artigo, a estrangeirização de terras no Brasil teve o seu início no século XX, com a Guerra do Contestado (1912 - 1916), com a concessão para uma empresa norte-americana para a construção de um trecho da ferrovia São Paulo - Rio Grande do Sul, em que foram concedidos 15 km de cada lado da ferrovia para a exploração como a empresa desejasse. Disso já podemos elencar o primeiro elemento que mudou ao longo do tempo, pelo

menos no Brasil: as terras anteriormente eram concedidas a exploração para os estrangeiros, hoje não é assim, pelo menos é mais difícil de ocorrer. Atualmente as terras são compradas, de formas legais ou ilegais (em nome de laranjas), além do que foram criadas barreiras legislativas, como a Lei nº 5.709/71, que busca restringir e regularizar a compra de terras por estrangeiros no Brasil.

Também não podemos perder de vista que ao longo da história do Brasil, principalmente entre 1920 e 1980, havia o pensamento de que o Brasil precisava se integrar com os demais países, para não acabar não se entregando a estes. A partir deste pensamento o Brasil acabou entregando grande parte de seus recursos naturais e minerais aos ditos países desenvolvidos, sobretudo ao capital americano que, segundo Oliveira (1989, p. 10) “os brasileiros fizeram a leitura Geopolítica da ideologia norte-americana: o que não entregar aos Estados Unidos entregar-se-á à União Soviética”. Ao final disso tudo o Brasil entregou os seus recursos e ainda, como afirma Oliveira (1989, p. 10), “os governos militares, sobretudo, mas não apenas eles, foram transformando em planos de desenvolvimento nacional brasileiro a estratégia da exploração para a exportação dos recursos minerais do país”.

Com a legislação que regulamenta e restringe a aquisição de terras por estrangeiros no país, aprovada em 1971, o Brasil deu um passo positivo para a manutenção da sua soberania no seu próprio território, mesmo que tal lei se apresente falha e com uma série de lacunas que acaba por facilitar fraudes e o seu não-cumprimento. Com a aprovação da Lei nº 5.709/71, o Estado brasileiro mostrou preocupação com o seu território e seus recursos, mesmo que grande parte deste último tenha sido explorado pelos capitais estrangeiros. Esta Lei nos mostra mais um elemento que vem se alterando ao longo do tempo, que é a crescente preocupação do governo brasileiro em barrar a entrada de estrangeiros no seu território.

O segundo elemento que destacamos é que, anteriormente, neste mesmo processo, o Brasil era apenas o palco da concessão para a exploração de recursos e compra de terras por estrangeiros, mas hoje ele é um ator ativo deste processo, assim, o Brasil também compra terras ou tem terras concedidas em outros países para a exploração de recursos, como é o caso da presença brasileira em Moçambique, em que o governo e diversas empresas privadas brasileiras⁴ possuem a DUAT para a exploração dos recursos naturais de Moçambique, com o discurso de promover o desenvolvimento do país, alegando que isto proporcionará a melhoria da qualidade de vida da população moçambicana. Assim, o que os Estados Unidos da América realizava no Brasil na década de 1950 e, de certo modo, até hoje continua realizando, o Brasil também faz em Moçambique e em outros países africanos e latino-americanos. Deste modo o Brasil é alvo de práticas imperialistas mas também é o agente que promove práticas subimperialistas em outros países. Tais práticas foram modificadas devido a necessidade do Brasil explorar recursos em outros territórios, de buscar e aprofundar novas relações exteriores e garantir a sua soberania

⁴ Alguns exemplos das empresas brasileiras mais atuantes em Moçambique são: Camargo Corrêa, Odebrecht, Vale, Queiroz Galvão e Andrade Gutierrez. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) realizam investimentos em Moçambique e também financiam projetos de empresas privadas brasileiras que desejam investir no país.

explorando outros países, uma vez que no contexto atual todas as nações tem o objetivo de garantir a sua parcela de exploração no globo. Para muitos, isso é uma contradição, mas se partimos do ponto de vista dos latifundiários e grandes investidores brasileiros, isso torna-se apenas um elemento a mais, uma vez que estão interessados no capital que os investimentos estrangeiros trarão.

Um terceiro elemento que elencamos são os motivos e interesses da exploração e da aquisição de terras por estrangeiros. Hoje o mundo vive um momento de busca desenfreada por novas matrizes energéticas, que está intimamente relacionada com a questão dos agrocombustíveis. Também, com a crise agroalimentar que ocorreu em 2008, as nações procuram terras para a produção de alimentos para outras futuras crises alimentares, sobretudo, países que possuem poucas terras cultiváveis, buscam terras em países que, na maioria das vezes, são subdesenvolvidos ou estão em desenvolvimento e possuem grande parcela de terras com alto potencial para a agricultura e produção de *commodities*, o que influenciou no aumento do preço da terra em diversas nações. Destacamos que ainda permanece a intenção dos países em garantir a sua soberania territorial e, por isso, ainda há as práticas imperialistas e subimperialistas.

É importante termos a ciência de que os elementos e práticas antigas que permeiam a questão da estrangeirização de terras ainda estão presentes em tal processo, mesmo que menos constantes, assim podemos dizer que novos elementos, práticas e discursos se sobrepõem a antigos, pois a realidade está em constante movimento, o que sugere que as práticas, elementos e discursos da estrangeirização de terras caminhem no sentido de acompanhar a realidade e garantir a exploração e a concessão de terras, de acordo com as necessidades de cada nação, pois, como afirma Santos (1978, p. 1) “tudo está sujeito à lei do movimento e da renovação”, e a questão da estrangeirização de terras não fica fora deste movimento de renovação, ela sempre está relacionada com as novas formas de atuar de acordo com as demandas e necessidades que a realidade impõem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a crise de 2007/2008, observou-se uma demanda por novas áreas cultiváveis, uma corrida mundial por terras, oriundas de diversos fatores. Entre eles, destacamos o receio de uma crise alimentar, devido ao crescimento da população e até mesmo para manter a soberania de alguns países em detrimento de outros. Podemos observar um processo que denominamos de neoimperialismo, uma vez que há presença de práticas imperialistas entre países, no entanto, estes são soberanos e independentes⁵. Como expressado, há uma demanda e necessidade de se pensar a Geopolítica, não se baseando, apenas, em clássicos sobre o referido tema, mas trazendo para a análise novas visões, autores, elementos e contextos.

⁵ De acordo com Sassen (2013), o imperialismo que ocorre no século XXI apresenta um fato diferenciado: os países que fazem parte deste são todos soberanos e independentes, são reconhecidos como tais.

Em relação à compra e venda de terras por estrangeiros no Brasil, observamos que esta prática é bem mais antiga do que é colocado atualmente, vindo desde a Guerra do Contestado (1912 - 1916). Há uma preocupação Geopolítica maior, mas que é recente, tornando-se preocupação do governo brasileiro a partir do século XXI, período em que o número de transações entre países aumentou demasiadamente, colocando em risco a própria soberania brasileira em seu território. A partir desta preocupação, em agosto de 2010, a Advocacia Geral da União (AGU), decretou um parecer que implementou a Lei nº 5.709/71, que restringe a compra de terras por estrangeiros no Brasil. Essa prática gerou grande repercussão na mídia e a revolta de latifundiários, empreendedores brasileiros e estrangeiros. No entanto, essas práticas ainda ocorrem, mesmo com maior fiscalização do governo federal e estadual, uma vez que a Lei nº 5.709/71 deixa lacunas que permitem a compra de terras por estrangeiros no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei 5.709, de 07 de outubro de 1971**. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil. Brasília.

BECKER, Berta. A Geopolítica na Virada do Milênio: Logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, Iná Elias de; CORRÊA, Roberto Lobato; GOMES, Paulo Cesar da Costa (Org). **Geografia: Conceitos e Temas**. 7. ed. Rio de Janeiro : Editora Bertrand Brasil, 2005. 352 p.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. São Paulo: EDUSP, 2008. 352 p.

DEININGER, Klaus. *Challenges posed by new wave of farmland investment*. **The Journal of Peasant Studies**, v. 30, n. 2, p. 217-247, 2011.

DURÃO, Marina. Brasil sobe em lista de investimento externo. **O Estado de S. Paulo, São Paulo**, 04 mar. 2013. Economia.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Estrangeirização de terras na nova conjuntura da questão agrária. **Conflitos no Campo Brasil 2010**. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra Nacional Brasil, 2011.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Geopolítica da questão agrária mundial. **Cadernos Conflitos no Campo Brasil 2010**. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, 2011.

FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrew; GONÇALVES, Elienai Constantino. Políticas fundiárias no Brasil: Uma análise geo - histórica da governança da terra no Brasil. In: **Governança da terra no século XXI: sessões framing the debate**. International Land Coalition , 2012.

FOLHA DE S. PAULO. Estrangeiros têm 1/3 de projetos minerais. **Folha de S. Paulo, São Paulo**, 28 ago. 2010. Mercado p.3.

FOLHA DE S. PAULO. Governo vê dificuldades em controle de restrições. **Folha de S. Paulo, São Paulo**, 04 dez. 2011. Mercado p.3.

GARCIA, Ana Saggloro; KATO, Karina; FONTES, Camila. A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique. In: **Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul** - PACS. 2012.

GARRIDO FILHA, Irene. **O Projeto Jari e os Capitais Estrangeiros na Amazônia**. 2. Ed. Petrópolis: Vozes, 1980. 98 p.

GONÇALVES, Elienai Constantino. **Disputa territorial entre o movimento camponês e o agronegócio acanvieiro em Teodoro Sampaio - SP**. Presidente Prudente, 2011. 160f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

MATAVEL, Nilza; DOLORES, Sílvia & CABANELAS, Vanessa. **Os senhores da terra: análise preliminar do fenômeno de usurpação de terras em Moçambique**. Maputo, Moçambique, 2011.

NOGUEIRA, Pablo. Terra em transe. **Revista Unesp Ciência**, São Paulo, n. 40, abr. 2013.

NOSSA, Leonecio. Meninos do Contestado. **O Estado de São Paulo**, São Paulo. 12 fev. 2012. Caderno Especial.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Integrar para não entregar: Políticas Públicas e Amazônia**. Campinas: Papirus, 1988. 107 p.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês. **Revista Agrária**, São Paulo, n. 12, p. 3-113, 2010.

SASSEN, Saskia. *Lands grabs today: feeding the disassembling of national territory*. **Globalization**, v. 10, n. 1, p. 25-46, jan. 2013.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sergio Pereira. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/resr/v50n3/a07v50n3.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2013.

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

SAUER, Sérgio. Corrida mundial por terras e direitos territoriais no Brasil. **Agriculturas**, n 4, v. 8, dez. 2011.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sérgio Pereira. A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil. **Jornal Carta Maior**, Brasília, 20 dez. 2010. Economia. Disponível em: < <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/A-estrangeirizacao-da-propriedade-fundiaria-no-Brasil%0D%0A/7/16212>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

VESENTINI, José Willian. **Nova ordem, imperialismo e geopolítica**. Campinas: Papirus, 2003. 167 p.