XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

HISTÓRIA DO DIREITO

RICARDO MARCELO FONSECA

FERNANDA DE PAULA FERREIRA MOI

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

H673
História do direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP
Coordenadores: Ricardo Marcelo Fonseca
Fernanda de Paula Ferreira Moi – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-817-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
ePós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

HISTÓRIA DO DIREITO

Apresentação

Os trabalhos apresentados nessa obra são fruto das pesquisas realizadas e apresentadas, na forma de artigos científicos, no Grupo de Trabalho de História do Direito do XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de Goiânia/GO, entre os dias 19 a 21 de junho de 2019, tendo como tema o CONSTITUCIONALISMO CRÍTICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO.

A importância do presente Grupo de Trabalho reside no fato de que se discutiram, durante as apresentações, a necessidade de se ater ao método e à análise das fontes em pesquisas que se disponham a analisar, da forma adequada, a questão histórica, pois, tanto o objeto quanto o método são temas de extrema importância para tanto.

Interessante observar que, ainda que altamente criticada a postura positivista-legalista, esta ainda é uma opção adotada por alguns pesquisadores, reduzindo, assim, o estudo da Historia do Direito a uma mera sequencia cronológica da promulgação das normas, sem as devidas conexões econômicas e culturais do período analisado.

Esse fato foi objeto das discussões ocorridas durante as apresentações no presente Grupo de Trabalho, uma vez que hoje prevalece, na historiografia, a visão da Historia Social do Direito, buscando explicar o porquê do surgimento de determinada norma e quais as influencias (econômicas, culturais, religiosas) sofridas.

Nesse sentido, este Grupo de Trabalho proporcionou aos participantes uma visão para que as pesquisas observassem, com maior rigor, as questões referentes às fontes e ao método utilizados, pois, como ja dito, são de extrema importância para que o historiador do direito desenvolva, com rigor e cientificidade, suas pesquisas.

Digno de nota a participação ativa de todos os pesquisadores, onde, através do dialogo e das sugestões, novas perspectivas e abordagens foram apresentadas.

As apresentações do presente Grupo de Trabalho foram divididas em dois blocos, sendo que, ao final de cada bloco de apresentação, foram travados os debates entre os participantes.

Deste modo, as apresentações foram assim feitas:

1. A IGREJA CATÓLICA COMO INSTITUIÇÃO ATIVA NA FORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA E SUA NORMATIZAÇÃO

Leticia Maria de Oliveira Borges , Camila Rabelo de Matos Silva Arruda

O presente artigo teve como objetivo analisar a influência da Igreja Católica Apostólica Romana na formação do Estado brasileiro, visando demonstrar como esse complexo relacionamento se iniciou ainda no período colonial.

Discutiu-se a laicidade do Estado e a liberdade religiosa enquanto reflexo do princípio da dignidade da pessoa humana.

2. EDUCAÇÃO E DIREITOS DA PERSONALIDADE: HISTÓRIA E DEMOCRACIA

Giovanna Back , Alexander Rodrigues de Castro

A História da Educação demonstra que esta sofreu diversas mudanças com as ideias que encabeçaram diferentes momentos históricos e relações de poder. Não só a concepção de educação sofreu muitas modificações, como também a legislação que a acompanhou. O presente artigo busca-se investigar, por meio do método hipotético-dedutivo, certos aspectos históricos da educação e a fim de entender os contornos atuais do direito à educação como direito da personalidade. Sua concepção teórica dominante é de um movimento em direção à formação do ser humano enquanto cidadão, isto é, um pilar da democracia, quando crítica e libertadora.

3. ASPECTOS HISTÓRICOS DA LIBERDADE INTERRELACIONAL NO DIREITO DE FAMÍLIA: DOS ELEMENTOS METAJURÍDICOS AO DIVÓRCIO NO BRASIL

Bruna Agostinho Barbosa Altoé , José Sebastião de Oliveira

O presente artigo discute a noção de que o ser humano é livre representa o centro da sua própria dignidade. Todavia, essa liberdade não foi plenamente considerada ao longo da História. Este artigo, sob tal ótica, analisa brevemente a liberdade relacional e afetiva na ideia de família em certos períodos históricos, percorrendo noções da Roma Antiga e, sobretudo, como o cristianismo e os ideais liberais que inspiraram o Código Civil Napoleônico

influenciaram o cenário jurídico brasileiro. Se promove, finalmente, um estudo crítico da cronologia do direito positivo a respeito do divórcio, cotejando-o com os graus de liberdade e de paternalismo jurídico de cada momento.

4. A AFFECTIO SOCIETATIS NO DIREITO ROMANO CLÁSSICO

Gabriel José Bernardi Costa , Alessandro Hirata

Discute-se, aqui, o termo affectio societatis que teve sua origem no direito romano, no qual os juristas romanos se viram frente à necessidade de traçarem um elemento particular ao contrato de sociedade, dando-lhe linhas claras e apartando-o de figuras assemelhadas. Neste trabalho, procurou-se inferir dos textos romanos o sentido clássico da ideia de affectio societatis. O tema das interpolações foi enfrentado ao se explorar a bibliografia sobre a matéria. Ao fim, notou-se que a affectio societatis era um elemento usado na caracterização e na diferenciação do contrato romano, atuando como um adendo ao consenso, como uma intenção dirigida a constituir uma sociedade.

5. A MULHER NASCE LIVRE E TEM OS MESMOS DIREITOS DO HOMEM

Leonora Roizen Albek Oliven

O trabalho traça um percurso histórico-jurídico e social sobre as relações civis e de trabalho das mulheres durante os séculos XX e XXI a partir dos papeis desempenhados no ambiente familiar e das perspectivas intra e extradomiciliar. As reconfigurações familiares impactam no movimento e na luta pela igualdade em direitos, que acelera a partir do último quadrante do século XX. A pesquisa é bibliográfica e descritiva, amparada em dados estatísticos e fontes documentais e normativas. A análise propõe continuidade na pesquisa, verificando a interação dos processos históricos com a normativa e as demandas sociais.

6. JUSTIÇA E DIREITO: UMA VISÃO HISTÓRICA

Jose Roberto Bonome , Kerllen Rosa da Cunha Bonome

A justiça tem sido tema discutido pela filosofia do direito, um conceito carregado de interpretações históricas, filosóficas e jurídicas, entre outras. Neste texto, é trabalhado o conceito de justiça a partir da cultura dos povos antigos, iniciando pelo Egito e Mesopotâmia,

passando por China e Índia, também por Grécia e Roma, com o intuito de refletir sobre o pensamento do que seja justiça para o Supremo Tribunal Federal brasileiro a partir de algumas de suas decisões.

7. TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA DESSACRALIZAÇÃO À CONTRATUALIZAÇÃO DO CASAMENTO

Felipe Quintella Machado de Carvalho , Tereza Cristina Monteiro Mafra

A década de 2010 assistiu ao reconhecimento, pelo STF, da constitucionalidade das uniões homoafetivas (2011) e da multiparentalidade (2016), mas também à proibição, pelo CNJ, da lavratura de escrituras públicas de união estável poliafetiva (2018). Em momento de grande tensão entre maior autonomia privada, de um lado, e maior regulação estatal, de outro, esta pesquisa apresenta uma síntese da trajetória histórica da transição da visão sacralizada do casamento para a visão contratual. O percurso começa na França, após a Reforma; o estudo se estende até o Brasil atual, com a discussão sobre a natureza jurídica do casamento: instituição ou contrato? Nesse sentido, os autores, com base na dessacralização do casamento, discutem sua natureza jurídica.

8. A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS COMO UM FATOR DE INSEGURANÇA JURÍDICA E CONFLITOS AGRÁRIOS NO BRASIL

Jéssica Silva Monteiro , Cláudio Lopes Maia

O artigo propõe identificar as inseguranças da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil apuradas na CPI de 1967 para indicar sua superação ou permanência após a vigência do regime jurídico voltado à matéria. O trabalho se desenvolve por meio da técnica de análise documental de dados secundários. Primeiramente, detalhou-se a contenda legislativa sobre a questão no Brasil. Em seguida, demonstrou-se o contexto do debate acerca da aquisição de terras por estrangeiros. Por último, descreveu-se a CPI e os fundamentos jurídicos à restrição à venda de terras brasileiras a estrangeiros, a qual deve ser observada ainda nos dias de hoje.

9. DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS AGRÍCOLAS E EXPROPRIAÇÃO DOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS: A RETOMADA DOS DIREITOS DA COMUNIDADE KAINGANG DA TERRA INDÍGENA VENTARRA FRENTE AO PARADIGMA ASSIMILACIONISTA

Leonilson Rocha dos Santos , Vilma de Fátima Machado

Discute-se o processo judicial em torno da TI Ventarra. Conforme se constatou nos autos da ACO 469 no STF, a comunidade Kaingang ocupava a área desde 1900, contudo, durante a década de 1960 a comunidade foi paulatinamente expropriada. Em 1990 pautou-se um processo de retomada da TI Ventarra, ocupado por agricultores que receberam as áreas do Estado do RS. A discussão desenvolvimentista e assimilacionista se colocam como principais argumentos para desconstruir os direitos indígenas. Buscamos entender esses conceitos empreendidos para expropriar os direitos indígenas. Utilizamos a ACO 469 para pesquisa e outras fontes bibliográficas, necessárias à compreensão das discussões elencadas. A grande problematização que envolve o presente artigo é a de que quem é o indígena para o Poder Judiciário e como se dá a construção desse sujeito. São levantadas questões historiográficas e analisada, como fonte histórica, ação judicial que ainda aguarda julgamento.

10. TOMÁS ANTÔNIO GONZAGA (1744-1810): PERFIL DO JURISTA DE MARÍLIA DE DIRCEU A PARTIR DE ALGUMAS NOTAS SOBRE O TRATADO DE DIREITO NATURAL E A CARTA SOBRE A USURA

Sofia Alves Valle Ornelas

O artigo se dedica a apresentar, brevemente, o jurista Tomás Antônio Gonzaga (1744-1810) e seus dois textos jurídicos: o Tratado de Direito Natural e a Carta sobre a Usura, com o objetivo principal de compreender seus conteúdos e possíveis matrizes intelectuais. A temática comum aos escritos é o jusnaturalismo, o que nos permite buscar uma possível relação entre as ideias jurídicas deste intelectual luso-brasileiro e a doutrina de direito natural desenvolvida em sua época, de maneira a esclarecer seu posicionamento frente a toda uma teoria jurídica que se sustentava sob o paradigma do direito natural.

11. A REVOLUÇÃO FRANCESA DE 1789 E A TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES COMO MARCO PARA O INICIO DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO FRANCES INSTRUMENTALIZADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1791.

Pedro Augusto Gomes Santiago Reis , Thiago Penido Martins

A revolução francesa é um marco histórico de alta relevância na evolução do direito constitucional no mundo. O constitucionalismo ganha entorno a partir do momento em que grupos sociais passam a contar com mecanismos de limitação do exercício do poder político e, este ocorrido revolucionário, foi crucial para a queda da monarquia absolutista, dando

inicio a um novo Estado, moldado pela declaração dos direitos do homem e do cidadão, que rompe por completo o antigo regime, dando ensejo a uma nova era democrática mediante a promulgação da constituição de 1791

12. PODER MODERADOR: A TROCA DE IDEIAS E AS IDEIAS TROCADAS NA ÚNICA MONARQUIA DA AMÉRICA DO SUL

Diogo Guagliardo Neves , Pilar Bacellar Palhano Neves

Pensa-se o Poder Moderador como contributo para a relativa estabilização da Monarquia no Brasil, herdeira da administração portuguesa anterior. No entanto, assumindo forma própria, diferindo da teoria original, a comunicação entre agentes intelectuais e as necessidades do arranjo político podem responder a essa circunstância. Apesar de ter sido abordado ao longo do tempo pelo o direito e a pela história, as contribuições das ciências sociais auxiliarão sobremaneira o entendimento acerca de suas adaptações, usos e transformações. Sem se levar em conta quem são os portadores do discurso, bem como o ambiente sócio-político onde se engajam, decerto haverá desvios interpretativos graves.

13 - A CONSTITUIÇÃO DE ALEGRETE NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA SOCIOLOGIA DAS CONSTITUIÇÕES

Bernardo Leandro Carvalho Costa

O presente trabalho tem como objetivos contextualizar e analisar, no âmbito da Teoria Constitucional e da Sociologia das Constituições, o surgimento da Constituição Brasileira de 1824 e do projeto de institucionalização da Revolução Farroupilha, a Constituição de Alegrete. Nessa proposta, por meio da metodologia sistêmica e da técnica de pesquisa de documentação indireta, com revisão de bibliografia nacional e estrangeira, busca-se verificar se o projeto apresentado à assembleia constituinte da República Rio-Grandense representava, em matéria constitucional, os ideais que fundamentaram a eclosão do ato revolucionário em 1835, apresentando uma oposição consistente em relação à estrutura presente na primeira Constituição Brasileira.

Diante deste breve panorama, verifica-se que os artigos abordaram as mais diversas temáticas, permitindo, assim, que, a partir da perspectiva da História do Direito, se reunam as ferramentas necessárias para uma melhor compreensão e utilização das normas jurídicas. Esperamos, assim, que os artigos aqui apresentados reforcem e estimulem as pesquisas na área de Historia do Direito.

Prof. Dr. Ricardo Marcelo Fonseca - Universidade Federal do Paraná

Profa. Dra. Fernanda de Paula Ferreira Moi - Universidade Federal de Goiás

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS COMO UM FATOR DE INSEGURANÇA JURÍDICA E CONFLITOS AGRÁRIOS NO BRASIL

THE ACQUISITION OF LAND BY FOREIGNERS AS A FACTOR OF LEGAL INSECURITY AND AGRARIAN CONFLICTS IN BRAZIL

Jéssica Silva Monteiro [1]
Cláudio Lopes Maia [2]

Resumo

O artigo propõe identificar as inseguranças da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil apuradas na CPI de 1967 para indicar sua superação ou permanência após a vigência do regime jurídico voltado à matéria. O trabalho se desenvolve por meio da técnica de análise documental de dados secundários. Primeiramente, detalhou-se a contenda legislativa sobre a questão no Brasil. Em seguida, demonstrou-se o contexto do debate acerca da aquisição de terras por estrangeiros. Por último, descreveu-se a CPI e os fundamentos jurídicos à restrição à venda de terras brasileiras a estrangeiros, a qual deve ser observada ainda nos dias de hoje.

Palavras-chave: Aquisição, Terras, Estrangeiros, Cpi, Conflitos

Abstract/Resumen/Résumé

The article proposes to identify the insecurities of the acquisition of land by foreigners in Brazil ascertained in CPI of 1967 to indicate its overrun or permanence after the validity of the legal regime related to the matter. The work is developed through the technique of documentary analysis. Firstly, it detailed the legislative dispute on the issue in Brazil. Next, the context of the debate about acquisition of land by foreigners was demonstrated. Finally, the CPI and the legal grounds for the restriction on the sale of Brazilian land to foreigners were described, which should be observed even today.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Acquisition, Land, Foreigners, Cpi, Conflicts

[1] Mestranda em Direito Agrário na Universidade Federal de Goiás.

[2] Prof. Dr. da Universidade Federal de Goiás, do curso de História do Câmpus de Catalão e do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário do Câmpus Goiânia.

INTRODUÇÃO

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

As discussões recentes, tanto em âmbito legislativo quanto no ambiente acadêmico, por vezes apaixonadas e carentes de dados que comprovem ou afastem o fenômeno da corrida por terras no Brasil, parecem, entretanto, ignorar que as restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros previstas, notadamente, na Lei n. 5.709, de 07 de outubro de 1971, foram o produto da CPI destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, bem como de suas conclusões. As investigações da CPI em questão, criada pela Resolução nº 31, de 1967, resultaram no Relatório Velloso, documento valioso do qual se pode extrair o questionamento que compõe o problema proposto por este projeto: a liberação da aquisição de terras por estrangeiros pode colocar em risco a integridade territorial brasileira e a soberania nacional, além de acirrar os conflitos pela terra no País?

Com o intuito de resolver a problemática sugerida acima, propõe-se a realização de análise que vislumbre tanto o contexto e o teor da CPI de 1967 quanto as inovações legislativas que a sucederam referentes à matéria, como é o caso da constitucionalização do Direito Agrário. Ante o exposto, cumpre esclarecer que o foco da análise consiste em averiguar a subsistência das inseguranças apontadas no transcorrer da investigação instaurada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, principalmente aquelas relativas ao controle da função social da terra, tendo em vista as diversas alterações ocorridas no regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros desde a conclusão da CPI até os dias de hoje.

A relevância do trabalho emerge, sobretudo, do caráter inédito da abordagem do tema, na medida em que propõe a análise da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros sob o prisma da CPI de 1967. A controvérsia corrente sobre a necessidade de restrições e requisitos para a efetuação da compra de terras nacionais por estrangeiros deve se pautar, a princípio, na concepção de que a norma vigente possui – ou ao menos possuía, à época – fundamentos jurídicos assentados nos fatos apurados durante o procedimento instaurado pelo Congresso Nacional daquele ano. Portanto, o debate sobre a liberação, manutenção ou enrijecimento da legislação que prevê limites à compra de terras a não-nacionais impele seus

participantes a averiguar, em um primeiro momento, se as inseguranças percebidas pela CPI foram superadas ou ainda permeiam a realidade brasileira. Finda a tarefa inicial, qualquer que seja seu resultado, cumpre ainda aos componentes da discussão investigar o surgimento ou a ausência de novas inseguranças, diferentes daquelas observadas no decorrer do referido processo.

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

Dessarte, o trabalho tem como objetivo geral identificar as inseguranças relativas à aquisição de terras por estrangeiros no Brasil apuradas na CPI de 1967 de modo a indicar sua superação ou permanência após a vigência do regime jurídico voltado à matéria e objetivo específico elencar e descrever as inseguranças apontadas nesta CPI como fundamento para a elaboração da Lei 5.709/71.

Contemporaneamente à controvérsia conceitual sobre a aquisição de terras por estrangeiros, a matéria experimentou grau diverso de complexidade e repercussão ao ser levada ao Supremo Tribunal Federal (STF) no decurso das Ações Cível Originária (ACO) 2463 e de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 342. As ações, embora distintas, foram apensadas para julgamento em conjunto por identidade de objeto. Verifica-se no bojo das decisões e pareceres a tendência favorável do STF e dos órgãos da União às restrições à aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, que por sua vez, são alegadas como prejuízo à economia nacional por grupos do agronegócio brasileiro em uma das ações.

No tocante à metodologia do trabalho, o desenvolvimento dos objetivos dar-se-á por meio da técnica de análise documental, voltando-se à busca de dados secundários, ou seja, de acervos já existentes, de modo a solucionar o problema proposto. Sendo assim, o trabalho utilizar-se-á de fontes como o relatório da CPI de 1967, também conhecido como Relatório

Velloso, assim como os diplomas legais que compõem o regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros, visando ao levantamento das inseguranças relativas à aquisição de imóveis rurais por não-nacionais constatadas à época. O trabalho servir-se-á dos conceitos de Sérgio Sauer e Jun Bojas sobre apropriação de terras e seus recursos por estrangeiros para contextualizar o fenômeno no Brasil, trazendo aspectos e dados indispensáveis à compreensão do panorama atual da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no país.

A estrutura do trabalho desenvolver-se-á por meio de três capítulos. O primeiro capítulo será composto por breve descrição da contenda legislativa sobre a questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. O segundo trará o debate referente à temática, enquanto o terceiro abordará a CPI de 1967 e os acontecimentos investigados durante o procedimento instaurado pelo Congresso Nacional nesta ocasião como fato motivador da criação do regime jurídico da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no País.

1. Contenda legislativa sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil

A aquisição de terras por estrangeiros tem como marco legal a Lei 5.709/71, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiros residentes no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, que, entre outras providências, impõe uma série de limites à compra de terras nacionais, sob domínio público ou privado, a estrangeiros, constituindo pessoas físicas ou jurídicas. Além deste, que consiste no principal diploma legal a tratar do assunto, há outros dispositivos infraconstitucionais que regulam a matéria, como o art. 23, Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, norma que estende as restrições constantes na Lei 5.709/71 às operações de arrendamento de imóvel rural.

Avessa à estabilidade da norma jurídica, todavia, a conjuntura agrária dos anos 2000 apresentou-se como um período acentuadamente dinâmico no que concerne à temática. A crise dos alimentos e a expansão dos agrocombustíveis ocasionaram a elevação dos preços das terras no Brasil, em razão da recuperação das cotações das commodities no mercado internacional. A produção em alta e a intenção de plantio recorde para a temporada atraíram a atenção de estrangeiros, inclusive de fundos de investimento de outros países, que se voltaram para o mercado de terras brasileiro. Em meio às transformações do cenário econômico nacional, o Governo Federal sinalizou o imbróglio gerado pela revogação do art. 171, CF/88, ocasião em que promoveu seminários e mobilizou um grupo de trabalho com diversos órgãos – entre eles, a Advocacia-Geral da União (AGU) – em uma tentativa de viabilizar, do ponto

de vista legal, restrições ao capital estrangeiro no acesso à terra, como medida estratégica de segurança nacional.

É nesse quadro que se dá a edição do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, datado de 03 de setembro de 2008, e, posteriormente, sua adoção e submissão à Presidência da República sob a forma do Parecer AGU nº LA-01/10, publicado em 23 de agosto de 2010 no Diário Oficial da União (DOU), cujo entendimento divergiu drasticamente dos pareceres anteriores sobre a não recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 pela Constituição Federal de 1988. O texto do parecer consolidado sustentava que o dispositivo supramencionado havia sido recepcionado por parte da Carta Magna, de modo que a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior equipara-se ao estrangeiro residente no Brasil e à pessoa jurídica estrangeira autorizada a aqui funcionar, submetendo-se às regras da lei sobre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Cumpre ressaltar que a aprovação do Parecer AGU LA-01/2010, assim como a sua publicação no DOU, por força do art. 40 da Lei complementar nº 73, passou a vincular todos os órgãos da Administração Pública Federal. Nesse diapasão, INCRA e Ministério da Agricultura voltaram a se tornar responsáveis pela fiscalização da legalidade das aquisições (TAYER NETO et al, 2014, p. 124).

Ocorre que, desde meados da década de 1990, a agricultura brasileira vinha experimentando um crescimento expressivo de investimentos estrangeiros, cuja participação era uma das principais causas da expansão dos setores sucroenergético e de florestas. Verificou-se uma grande injeção de capital externo nas regiões de fronteiras agrícolas produtoras de grãos e algodão, em especial no Matopiba (MA, TO, PI, BA). Diante desse panorama, o capital estrangeiro, além de proporcionar o aumento da oferta dessas commodities, possibilitou ainda a estruturação de um novo padrão de governança nesses setores (HAGE et al, 2012, p. 28).

O descontentamento dos representantes do agronegócio brasileiro com as restrições advindas da recepção da íntegra da Lei 5.709/71 manifestou-se de maneira patente, na medida em que Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados criou, em outubro de 2011, uma Subcomissão Especial para analisar e propor medidas para disciplinar o processo de aquisição e utilização de áreas rurais, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. O relatório preliminar da subcomissão arguiu a inadequação do controle de aquisição de terras por estrangeiros, ao passo que apresentou diagnóstico comparado sobre o assunto, destacando, entre outras questões, uma síntese da

legislação estrangeira. No relatório final, por sua vez, a Subcomissão sugeriu a elaboração de projeto de lei destinado a regulamentar o art. 190, CF/88, além da alteração do art. 1º, Lei n. 4.131, de 03 de setembro de 1962, do art. 1º, Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e do art. 6º, Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

Sem embargo, antes mesmo da conclusão dos trabalhos da Subcomissão Especial da CAPADR em maio de 2012, já havia na Câmara dos Deputados uma mobilização parlamentar com vistas a alterar a legislação sobre a matéria, consoante sugestão daquele relatório. Cabe destacar o exemplo do Projeto de Lei n. 2.289, de 25 de outubro de 2007, que regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º, Lei n. 4.131, de 03 de setembro de 1962, e dá outras providências. Este projeto de lei, de autoria do deputado Beto Faro, à época, relator da Subcomissão Especial da CAPADR, ao propor nova sede legal para a aquisição e o arrendamento de imóvel rural, por pessoas estrangeiras, em todo o território nacional, revogaria a Lei 5.709/71, passando a regulamentar o art. 190, CF/88. Hoje, a este PL, tramitam apensos outros seis exemplares, entre eles o PL n. 4.059, de 2012, de autoria da CAPADR, fruto das conclusões do relatório final de maio daquele ano.

2. O debate acerca da aquisição de terras por estrangeiros

O impasse, tanto em âmbito legislativo quanto em sede administrativa, traduzia a controvérsia inerente à temática. Oliveira (2010, p. 28) iniciou o debate sustentando que existem movimentos de capitais em direção à aquisição de terras em nível global. Todavia, tais movimentos não difeririam daqueles ocorridos no século XX, por não apresentarem aspectos específicos ou exclusivos no século XXI, o que tornaria inviável o debate sobre a questão, tendo em vista sua irrelevância.

O autor defende que a categoria a ser utilizada para explicar o fenômeno hoje deve ser o "capitalismo monopolista mundializado" da produção agropecuária (OLIVEIRA, 2010, p. 76). Diferencia os processos a territorialização do monopólio, que atua no controle da propriedade privada do processo produtivo e do processamento industrial, e o de monopolização do território na agricultura, desenvolvido por empresas de comercialização e processamento industrial na produção agropecuária, que mesmo sem produzir, controlam e sujeitam camponeses e capitalistas que produzem no campo. Tal monopólio seria exercido em função de uma aliança entre a burguesia nacional e a mundial, que embora não sejam proprietárias de terras, teriam o controle monopolizado da produção agrícola no mundo –

ainda que não operem nas ações para produção direta na terra, possuem o controle de circulação da produção (OLIVEIRA, 2010, p. 79).

Ao analisar o relatório de Pretto (2009) e afirmar a insignificância territorial das terras em poder de estrangeiros no Brasil, cuja ocupação corresponde a 0,53% do território brasileiro, o autor confere à questão da aquisição de terras por estrangeiros no País o status de farsa, numa tentativa do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) de distrair, sobretudo, os movimentos sociais e sindicais, retirando a reforma agrária da agenda política do País e encobrindo sua opção pela contrarreforma agrária (OLIVEIRA, 2010, p. 21). Aponta que o debate sobre a propriedade capitalista da terra deve continuar à luz da função social da terra, dado que os maiores latifundiários do mundo são brasileiros, e a ameaça à reforma agrária, por assim dizer, é vizinha, não vem de fora (OLIVEIRA, 2010, p. 103).

De maneira diversa, como resposta à análise de Oliveira (2010), para Sauer e Borras (2016, p. 13), a apropriação de terras implica na transferência de propriedade, de direitos de uso e do controle sobre terras que eram de domínio público ou que se tratavam de propriedades privadas. O termo "apropriação" seria a melhor opção para caracterizar o fenômeno, uma vez que a transferência pode ocorrer por intermédio de diferentes tipos de transações, por vias legais, ilegais ou ainda por vias não legítimas, sem necessariamente remeter a operações de compra – haja vista os diversos casos de *leasing* ou arrendamentos –, mas sim ao controle sobre terras e sobre recursos.

Os autores observam ainda que a apropriação estrangeira de terras consiste em fenômeno recorrente na história da humanidade e que sua fase atual corresponde, aproximadamente, aos últimos cem anos. Isso porque a apropriação de terras tende a ocorrer de forma cíclica, ou ainda em ondas, a depender das dinâmicas regional e global históricas específicas de acumulação de capital, considerando que a extensão da aquisição de terras por governos e empresas estrangeiras, bem como por investidores nos últimos anos no hemisfério sul constitui uma mudança de paradigma (SAUER, BOJAS, 2016, pp. 14-15).

Nesse diapasão, compreendem que os processos recentes de apropriação de terras e de recursos ocorrem em função das dinâmicas e estratégias de acumulação de capital que são, em sua maioria, reações à associação de várias crises diferentes: alimentar, energética/combustível e financeira (pois o capital financeiro vem buscando aplicações com rentabilidade mais segura), mudanças climáticas, assim como a crescente demanda por recursos por parte de novos centros do capital global, mormente países do BRICS e alguns em desenvolvimento (SAUER, BOJAS, 2016, p. 15).

De acordo com os autores, a apropriação de terras e recursos em larga escala figura entre as principais características do desenvolvimento dos países latino-americanos, ao passo que ocorre por meio de novos mecanismos (ou processos) de acumulação: o desenvolvimento agrícola desigual; a ampliação de infraestrutura com investimentos públicos e de instituições multilaterais, construções que criam corredores ligando fronteiras extrativistas a áreas metropolitanas e a mercados estrangeiros; insegurança energética, fomentando investimentos em novas formas de extração de recursos sob o argumento do desenvolvimento nacional, voltando-se à segurança energética; antecipação global da insegurança alimentar, compondo tanto a narrativa – ou ainda a justificativa – como a motivação para negócios; criação de novos instrumentos financeiros destinados a reduzir riscos de mercado; os novos padrões de exigibilidade e ferramentas de preservação e conservação ambiental, em especial, os mecanismos de mitigação e compensação ambientais e, por último, a atuação das organizações multilaterais que, ao criar políticas e incentivos ao tipo de desenvolvimento, acabam por gerar oferta e procura, incentivando a corrida global por recursos (SAUER, BOJAS, 2016, pp. 16-17).

Na visão dos autores, o Brasil retrata o típico caso das dificuldades históricas de obtenção de dados relacionados à destinação, posse e uso da terra. Primeiro, pelo fato de não existir um banco de dados capaz de fornecer informações sobre a situação das terras, conforme declaração da equipe que elaborou o Plano Nacional de Reforma Agrária II, em 2003, no qual havia a estimativa de que cerca de 20% do território nacional é desconhecido. Sobre essas terras, não constam informações no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do INCRA, tampouco foram contabilizadas nos Censos Agropecuários do IBGE. Combinada aos níveis históricos de concentração fundiária, essa lacuna nas informações demonstra a falta de controle das terras no País (SAUER, BOJAS, 2016, p. 23).

Segundo, a ausência de registros fidedignos sobre as terras se estende às transações de compra e venda por estrangeiros. Entre outras complicações, a partir da alteração do art. 171, CF/88 em 1995, que eliminou a diferenciação entre empresa nacional e estrangeira com a aprovação da EC n. 06, os cartórios deixaram de enviar (se é que o faziam antes) informações ao INCRA/SNCR sobre transações de terras por estrangeiros. Mesmo com a edição de novo parecer da Advocacia-Geral da União, de 2010, a maioria dos cartórios não cumpre a disposição legal de manter um registro separado das terras adquiridas por estrangeiros, como prevê o art. 10, Lei 5.709/71, o que se traduz na impossibilidade dos dados cadastrados no SNCR espelharem este fenômeno, apesar dos mandatos legais (SAUER, BOJAS, 2016, p. 23).

Sauer e Borras (2016, p. 24) tecem crítica ao ponto de vista de Oliveira (2010) ao afirmar que este não considerou as lacunas e problemas nos registros e informações do SNCR. O autor teria desconsiderado ainda o fato do levantamento de Pretto (2009) no SNCR não ter abarcado parte significativa do período da corrida por terras após crises de 2008. Ademais, salientam que 0,53% do território brasileiro corresponde ao território de vários países como, por exemplo, Holanda, Suíça, Dinamarca e Bélgica, portanto, aduz que a relevância dos dados varia conforme a perspectiva adotada.

Quanto ao parâmetro utilizado para avaliar a relevância dos dados do SNCR, os autores aduzem que Oliveira (2010) não realizou nenhuma crítica ao limite legal estabelecido na Lei 5.709/71, qual seja, até 25% das terras de um município podem ser adquiridas em nome de estrangeiros. Assumiu, em outros termos, que a apropriação de até um quarto do território seria admissível, pois com a manutenção do ritmo de crescimento observado entre 2002 e 2010, o limite legal somente seria atingido no próximo século (OLIVEIRA, 2010, p. 53), ocasião a partir da qual seria possível reconhecer a existência do fenômeno no Brasil.

Combatem ainda a redução dos estudos e discussões sobre apropriação de terras à compra ou mesmo ao arrendamento, únicas transações envolvendo estrangeiros que integram o rol daquelas a serem registradas em livro especial nos cartórios e lançadas no SNCR, bem como à terra agrícola, ao exortar a necessidade de incluir outras operações nas análises, como investimentos e demandas por minérios, por exemplo. Trata-se de discussão de caráter iminente, visto que, conforme informações do Departamento Nacional de Produção Mineral, todos os processos minerários (concessões de lavra, outorgas, licenciamentos, cessões de direitos, etc.) apresentaram aumentos notáveis nas últimas décadas no Brasil, vinculados a milhões de hectares de terras (SAUER, BOJAS, 2016, p. 24).

Por fim, da mesma forma que o fenômeno global não remete apenas a uma relação norte/expropriador – sul/expropriado, o Brasil não pode ser entendido tão somente como um país que sofre processos de apropriação de/em seu território: caracteriza-se historicamente por ser, ainda, um agente promotor de apropriações. Tais são os casos de avanço de grandes fazendeiros brasileiros sobre as terras do Paraguai, da Bolívia e, mais recentemente, de países da África. No que tange aos investimentos em transações de terras, o Brasil exerce importante função de sujeito, a julgar pela destinação de recursos públicos, sobretudo por meio de financiamentos e incentivos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de pesquisas para adaptar o modelo de desenvolvimento agropecuário em outros países pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a projetos na

América Latina e na África que poderão resultar em novos processos de apropriação e espoliação (SAUER, BOJAS, 2016, p. 25).

Apesar da divergência, os autores levantam questões importantes para o debate do tema em tela. Se, por um lado, Oliveira (2010) promove um discurso enérgico favorável à irrelevância da matéria, por outro, admite haver um domínio da produção agrícola pelo capital internacional, que por sua vez, cumpre esta condição mesmo sem exercer controle direto sobre as terras. Por seu turno, Sauer e Bojas (2016) situam a compra de terras por estrangeiros como um problema central diante do cenário social, político e econômico forjado dentro de um contexto agrário recente. Tal arranjo, marcado pela ausência de regulação do mercado fundiário, tão logo poderia agravar os conflitos agrários, porquanto as instabilidades no campo seriam diretamente proporcionais à efervescência deste mercado específico. Pelo exposto, também é possível perceber que as abordagens, embora divergentes entre si, coincidem em um ponto-chave sugerido por este trabalho: ambas não observaram os aspectos que levaram à proibição da venda de terras para estrangeiros no Brasil. Além disso, relegaram a segundo plano o debate jurídico em torno da questão, análise que se propõe seja feita no capítulo a seguir, acerca da CPI que engendrou referida medida restritiva.

3. A CPI de 1967 e os fundamentos jurídicos para a restrição à venda de terras brasileiras a estrangeiros

O debate jurídico pertinente à questão tomou forma durante o procedimento instaurado pela Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. Criada em 14 de setembro de 1967 pela Resolução nº 31 do mesmo ano, esta CPI fora um requerimento do deputado Márcio Moreira Alves, com relatoria do deputado Haroldo Velloso, cujo sobrenome fora emprestado ao relatório das investigações. O prazo inicial concedido à Comissão foi de 120 dias, a contar da data de publicação no Diário do Congresso Nacional. Consta nas conclusões da CPI que este prazo foi prorrogado por mais 60 dias e, posteriormente, dilatado até 03 de junho de 1968, em virtude dos recursos parlamentares ocorridos.

Os trabalhos da Comissão tiveram início com a aprovação de um roteiro cujas etapas foram sendo modificadas no decorrer do procedimento, resumido as fases de: (I) coleta de informações, em especial, a tomada de depoimentos e (II) investigações, em que houve a verificação da extensão e localização das terras vendidas a não-nacionais em cada estado, do aspecto legal das transações envolvendo tais terras, dos agentes imobiliários responsáveis

pelas vendas das terras objeto da CPI, entre outras atividades. Compunham o corpo dos sete autos do processo a descrição das 19 reuniões realizadas, transcrição de 14 tomadas de depoimentos e inúmeros documentos solicitados e encaminhados pela Comissão. Resguardado o teor das provas, entende-se por necessário apenas o esboço da parte conclusiva do processo mencionado para adentrar a pretensão do trabalho.

A parte conclusiva da CPI Venda de Terras, denominação adotada pelo relator para referir-se àquele grupo de trabalho, se resumiu aos fatos apurados durante o procedimento, bem como às conclusões advindas das investigações. É oportuno observar que a primeira seção dessa parte possui breve exposição sobre a impossibilidade de levantar todos os fatos relativos ao assunto, dada a magnitude do problema e a extensão da área em que ele ocorria, tendo em vista a insuficiência de tempo para a tarefa. Nesse sentido, a própria Comissão deu sua tarefa como inacabada e classificou seus relatórios e informações como parciais[1]. Ainda assim, entendeu que os dados obtidos permitiram formar um quadro que, apesar de incompleto, ilustrava a gravidade e indicava a seriedade com que haveria de se tratar o problema.

Dentre os fatos apurados, a primeira subseção dizia respeito a pessoas e grupos ligados à venda de terras para estrangeiros. É possível classificá-las em três grupos: (a) pessoas físicas brasileiras, que atuavam comprando vastas extensões de terras sob registros falsos de pessoas fictícias e transacionando-as com grupo descrito a seguir; (b) pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, que se apropriavam de largas extensões de terras em território nacional, mediante compra das terras, incorporação ou arrendamento de (c) empresas rurais brasileiras cujos imóveis rurais já constituíam seu patrimônio e (d) autoridades locais que asseguravam o uso, gozo e disposição, ou seja, que garantiam a propriedade desses estrangeiros mediante ações violentas e ilícitas contra os posseiros das regiões atingidas pela compra irregular de terras por estrangeiros.

A relação de regiões atingidas compunha a segunda subseção dos fatos investigados. O levantamento, tido como parcial, registrou a incidência do problema nos estados de Goiás[2], Maranhão, Amazonas, Pará, Bahia e Mato Grosso. Quanto aos métodos de espoliação, narrados no texto do terceiro subitem da parte conclusiva, percebeu-se uma constante: a presença do elemento nacional como intermediário na venda de terras a estrangeiros.

[1] O termo "parcial" será utilizado doravante como sinônimo de "inacabado(a)" ou ainda "incompleto(a)", devendo ser afastada a interpretação que remete ao sentido de "tendencioso(a)".
[2] À época, o estado de Goiás correspondia às áreas que atualmente equivalem aos estados de Goiás e Tocantins. As compras de terras por estrangeiros eram efetuadas especialmente em municípios hoje localizados em Tocantins ao norte do atual estado de Goiás.

Semelhanças à parte, os processos de aquisição de terras dividiam-se em três tipos diferentes. Havia a compra a antigos proprietários ou posseiros, em que um intermediário entrava em contato com o proprietário ou posseiro de uma determinada área de interesse da pessoa ou grupo estrangeiro, propondo-lhes a compra desta, sempre mediante pagamento à vista. Um outro processo fazia referência à requisição de terras devolutas aos governos estatais. Nestas ocasiões, o elemento nacional intermediário requeria, em conluio com os Departamentos de Terras Estaduais, em nome de pessoas verdadeiras ou fictícias, individualmente, um número substancial de lotes dentro das limitações constitucionais de modo a cobrir toda a zona cobiçada. A transferência a pessoas ou grupos brasileiros ou estrangeiros ocorria após a obtenção dos títulos definitivos. O terceiro processo ocorria por meio de grilagem. Aplicavam-se os mais diversos tipos de fraude no forjamento de escrituras e títulos falsos para que assumissem um aspecto envelhecido. Os laranjas aproveitavam a disposição do Código Civil Brasileiro de 1916, que permitia, em seu do art. 134, § 2º, o uso da escritura particular para a transações de até NCr$ 10,00, para dar este valor invariavelmente a todas as operações de compra e venda efetuadas, esquivando-se da escritura pública.

Destaca-se, entre as atividades desenvolvidas nas terras adquiridas, a especulação imobiliária, especialmente pelo fato de não constituir um elemento próprio das atividades agrárias:

> Além da desenfreada especulação a que se entregam os intermediários, muitos dos compradores também demonstram êste interesse.
>
> Na maioria das vêzes, são cidadãos sem terem qualquer vínculo profissional com a agropecuária que, fascinados pela propaganda feita em seu país, compram áreas de terras no Brasil e aqui as deixam na esperança de sua valorização para então revendê-las. (BRASIL, 1970)

As conclusões do Relatório Velloso apontam para a possibilidade de conflitos sociais (muitas vezes já existentes) quando são legal ou ilegalmente vendidas áreas habitadas por antigos posseiros. Por outro lado, indicam que também é possível observar em áreas vendidas onde não há habitantes uma corrente opinião pública favorável à venda, diante da expectativa de que as terras inutilizadas se tornem produtivas, concorrendo para o bem-estar geral. O quadro geral do problema, cada vez mais complexo ao passo que se estendiam as investigações, apresentava como causas: a especulação imobiliária, que era, por assim dizer, ao mesmo tempo, meio e fim das vendas – o interesse especulativo, conforme transcrição do trecho acima, era demonstrado tanto por pequenos compradores quanto pelos intermediários brasileiros, em virtude da comparação entre os preços de compra no Brasil e venda das terras no exterior; a colonização espontânea, motivo que tornava o País atrativo não só pelo baixo custo da terra e as demais potencialidades econômicas, mas tendo em vista ainda as tensões

internacionais contemporâneas às vendas, que geravam um ambiente instável nos países envolvidos; a rentabilidade e segurança para investimentos externos no Brasil; o interesse em garantir regiões com possibilidades de minerais valiosos e, por último, a hipótese de um plano de ocupação, por potência estrangeira, de área fracamente ocupada do território nacional, uma espécie de colonização dirigida ao domínio territorial, o que não poderia ser descartado, configurada a ameaça à segurança nacional em caso de confirmação do fato.

Antes de sugerir soluções para o problema criado pelo interesse estrangeiro na compra de terras brasileiras, a CPI analisou e elencou as implicações nos diferentes setores que ele atingia. As primeiras implicações figuravam no campo social. A colonização em detrimento da população local tornava o choque inevitável especialmente entre posseiros e espoliadores, estabelecendo conflitos sociais graves nas regiões de incidência dessas transações fundiárias. Por sua vez, a Comissão considerava que a superação desses conflitos por meio da distribuição de glebas para a reforma agrária poderia, ao lado da colonização estrangeira bem orientada, trazer reflexos sociais positivos para as regiões colonizadas. Em seguida, o relatório trata das implicações de ordem econômica da venda de imóveis rurais a estrangeiros. Os parlamentares entenderam que fora a especulação imobiliária, tais vendas eram benéficas sob a perspectiva econômica, pela aplicação de capitais externos na região, o aproveitamento das terras improdutivas e a modernização da agropecuária, com a introdução de técnicas desconhecidas no País. Por último, foram ponderadas implicações quanto à segurança nacional. Atentando-se às localidades de maior concentração de terras vendidas a estrangeiros em um mapa, o grupo parlamentar notou a formação de um cordão isolando a Amazônia do resto do Brasil. (BRASIL, 1970). Àquela altura, não foi possível asseverar algum interesse estrangeiro em dominar o território nacional, por se tratar de área de convergência de interesses, sobretudo, econômicos.

Por fim, os deputados da Comissão sugeriram algumas medidas concretas em face da questão demonstrada durante o procedimento investigatório. Dessa forma, elencaram providências como: a desapropriação de algumas áreas objeto de esbulho; nova redação do art. 134, § 2º, do Código Civil até então em vigência, consolidação de toda a legislação existente sobre terra no Brasil; nova redação ao Estatuto da Terra, para tornar mais efetiva e coordenada as ações dos órgãos responsáveis pela política agrária; Projeto de Lei para obrigar cada município a ter sua planta cadastral e apuração das denúncias feitas quanto à quebra de acordo internacional por parte do Embaixador brasileiro Vasco Leitão da Cunha, que teria fornecido informações para favorecer um dos grupos estrangeiros em terras brasileiras, a Georgia Pacific.

Houve a divulgação, inclusive pela imprensa, de envio do Projeto de Lei pelo Poder Executivo restringindo a estrangeiros residentes no País a compra de propriedades rurais, além de dar outras providências até mesmo no que concernia à segurança nacional. Assim, concebeu-se o marco jurídico que regula a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, a Lei 5.709/71, como consequência dos acontecimentos apurados pela CPI Venda de Terras, instaurada em 1967.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alguns apontamentos podem ser feitos a título de sugestão para reflexão sobre o tema deste artigo. O primeiro deles está relacionado às discussões atuais sobre a aquisição de terras por estrangeiros, demonstradas nos **capítulos 1** e **2**, não levarem em conta os problemas que a aquisição desmedida de terras por estrangeiros já causaram no Brasil, descritos no **capítulo 3**. Embora todos os posicionamentos abordados nos dois primeiros capítulos apresentem inúmeros argumentos favoráveis, contrários ou ainda indiferentes com relação à temática, em nenhum dos casos há referência aos acontecimentos relatados e apurados pela CPI de 1967, tampouco se fala a respeito do procedimento em si. Por conseguinte, são desconsiderados também os problemas que levavam à venda de terras brasileiras a estrangeiros, em parte já observados na CPI, e que invariavelmente persistem no campo até os dias atuais. Nesse sentido, foi possível verificar que entre as razões para a negociação de terras com estrangeiros, figurava, em diversas situações, a dificuldade dos posseiros e proprietários brasileiros à época em obter financiamentos e pagar os impostos rurais.

Ressalvas feitas às diferenças entre os cenários de 1967 e o atual em nível nacional e mundial, a partir da análise do Relatório Velloso, torna-se praticável a interpretação de que a liberação irrestrita da aquisição de terras por estrangeiros configura risco à segurança nacional em termos de soberania territorial e econômica. Ademais, a dispensa integral de requisitos para a aquisição de terras por estrangeiros no País pode acarretar, já de início, graves problemas locais. Um exemplo disso eram os conflitos entre posseiros e espoliadores nos quais a propriedade rural estrangeira era assegurada mediante atuação violenta do Poder Público, conforme descrição no relatório da CPI. Dessa forma, admite-se que a aquisição ilimitada de imóveis rurais por não-nacionais é passível de agravar os conflitos agrários particularmente em âmbito regional.

Outra observação pertinente acerca da aquisição de terras por estrangeiros a partir do exame da CPI Venda de Terras tem em vista que o fenômeno se comporta – ou ao menos se

comportava – ora como causa, ora como consequência das mazelas provocadas pelas condições de produção no campo. Ao mesmo tempo em que gerava conflitos violentos pela posse e o domínio da terra, essa modalidade de aquisição era fruto da pobreza e do endividamento dos posseiros e proprietários, casos em que estes se viam compelidos a vender as terras que não possuíam meios de cultivar.

Além disso, a venda a estrangeiros de imóveis rurais com características monopolistas de recursos naturais efetuada em uma determinada localidade representa um elemento de risco socioeconômico, sobretudo, regional, a partir do momento em que aquele imóvel apresenta vantagens geográficas e/ou naturais muito superiores às demais áreas vizinhas. Quando se faz alusão às perturbações que essa situação poderia engendrar em caso de aquisição estrangeira de terras brasileiras, logo se enxerga um arranjo complicado a ser evitado. No entanto, esses problemas decorrentes do monopólio já não acontecem independentemente da nacionalidade do proprietário da terra privilegiada? Decerto, o monopólio tornaria os problemas semelhantes, senão idênticos, para ambos os casos de aquisição.

Por fim, pondera-se que a própria CPI, ao constatar a transformação das terras devolutas estaduais em enormes latifúndios nas mãos de estrangeiros mesmo com as limitações constitucionais existentes naquela época, sugeriu a distribuição de glebas para a reforma agrária como uma solução ao problema do interesse estrangeiro em terras brasileiras. Isso implica dizer que as recomendações da Comissão observaram, ainda que inconscientemente, aspectos da função social relativos ao controle e ao uso da terra, especialmente em contraposição ao modelo de especulação imobiliária fundiário que começava a se instalar no Brasil naquele período, alheio a quaisquer objeções parlamentares ou instituição de regimes jurídicos voltados à coibição desse paradigma.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Projeto de Resolução nº 89 da Câmara dos Deputados, de 12 de junho de 1970. **Aprova as conclusões da CPI destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1970.

HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A Questão da Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês. In **Agrária** (São Paulo. Online), v. 12. 2010. pp. 3 – 103.

PRETTO, José Miguel. **Imóveis rurais sob propriedade de estrangeiros no Brasil**. Relatório de Projeto de cooperação técnica "Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural" (PCT IICA/NEAD), Brasília, NEAD, 2009 (relatório de pesquisa).

SAUER, Sérgio. Demanda mundial por terras: "*land grabbing*" ou oportunidade de negócios no Brasil? In **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**, v. 4, 2010. pp. 50-71.

SAUER, Sérgio; BORRAS, Jun. "*Land grabbing*" e "*green grabbing"*: uma leitura da corrida na produção acadêmica. In **Campo – Território**, v. 11, 2016. pp. 6 – 42.

TAYER NETO, Pedro Felippe; GONÇALVES NETO, João da Cruz; DERANI, Cristiane. A aquisição de terras brasileiras por estrangeiros para as práticas da ecologia de mercado. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 38, n. 01, p. 175-206.