
ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS E DIREITOS HUMANOS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

*LAND FOREIGNIZATION AND HUMAN RIGHTS:
CONSIDERATIONS ABOUT BRAZILIAN LEGISLATION*

Dayseanne Moreira Santos

Procuradora Federal na Procuradoria Federal Especializada do Incra-sede

SUMÁRIO: Introdução: uma corrida pela terra?; 1 Da apropriação das terras sob a perspectiva dos direitos humanos; 1.1 Direito à terra como direitos humanos; 1.2 *Land grabbing* e direitos humanos; 1.3. Análise sob perspectiva do direito europeu. Recomendações à União Europeia; 2 Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil; 2.1 Regulamentação legal; 2.2 Dos desafios enfrentados pela legislação brasileira ao controle das aquisições de terra por estrangeiros; 3 Conclusões: dos desafios a serem tratados pela legislação brasileira de aquisição de imóveis por estrangeiros; Referências.

RESUMO: O presente artigo busca relacionar a legislação brasileira sobre aquisição de terras por estrangeiros aos debates jurídicos em âmbito internacional, especialmente do direito europeu, acerca da repercussão de operações de apropriação de terras em larga escala sobre direitos humanos nos países-alvo de investimentos estrangeiro. Revisa-se o enquadramento do direito à terra à luz do rol de direitos humanos já reconhecidos no direito internacional, levantando questionamento sobre a pertinência de também ser o direito à terra formalmente reconhecido como direito fundamental. Em correlação, examina-se a conceituação de apropriação de terras – *land grabbing* – com foco em estudos propositivos para minimização dos impactos em direitos humanos conduzidos no âmbito da União Europeia. Por fim, após levantamento dos questionamentos jurídicos sobre o tema da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, indica-se, em conclusão, a insuficiência da legislação para tratamento da questão sob a ótica de proteção dos direitos humanos.

PALAVRAS CHAVE: Direitos Humanos. Direito à Terra. *Land Grabbing*. Estrangeirização. Lei n. 5.709/1971.

ABSTRACT: This article aims to examine the Brazilian legislation regarding the acquisition of Brazilian land by foreigners in light of international and, in particular, European debates concerning the impact on human rights of the acquisition of large areas due to foreign investment. For this purpose, the understanding of the right to land as a human right is examined, bringing attention to its possible consideration as a fundamental right. Then, the measures adopted by the European Union aimed at reducing the negative impact of land grabbing on human rights are considered. In light of the understanding of the right to land as a human right and its legal treatment by European Union, the article argues that the Brazilian legislation does not offer an adequate framework to regulate the acquisition of large areas of Brazilian land by foreigners.

KEYWORDS: Human Rights. The right to Land. Land grabbing. Foreignization. Brazilian Law 5.709/1971.

INTRODUÇÃO: UMA CORRIDA PELA TERRA?

Estudos conduzidos pelo Banco Mundial, publicados em 2010, a partir da crise nos preços dos alimentos entre 2007/2008 e sob a perspectiva de vulnerabilidade alimentar crescente, desafio da crise energética e das mudanças climáticas, buscaram justificar a “redescoberta” do setor agrícola pelos investidores e a expansão dessas fronteiras, focada em aquisições de extensões de terra, para países em desenvolvimento. Dois valores, desde esses estudos, ficam contrapostos: a oportunidade que tais investimentos gerariam em tecnologia e emprego, propiciando o desenvolvimento desses Estados, inclusive para os mais pobres no campo, mas sob o questionamento, por outro lado, que em Estados onde a governabilidade é fraca, e a regulamentação sobre questões de propriedade é débil, tais investimentos restam sujeitos ao fracasso e podem resultar em conflitos, danos ambientais, e mesmo promoção de desigualdades.

Os estudos centram-se na comparação entre áreas agricultáveis e áreas disponíveis, e nas *commodities* agrícolas de interesse do mercado propondo estabelecimento de princípio para o agroinvestimento responsável (RAI, sigla em inglês para Princípios para Investimentos Agrícolas Responsáveis)¹.

Por outro lado, crises nacionais internas nesses mesmos países em desenvolvimentos vêm demandando o enfrentamento de questões como a segurança no acesso à terra, dos mecanismos legais de proteção e distribuição das terras e quanto à possibilidade de atração desses investimentos internacionais. Note-se que os chamados “países em desenvolvimento”, em regra, são países já com histórico de problemas fundiários, herdados dos regimes coloniais a que foram submetidos, e que, em maior ou menos grau ainda repercutem nos ordenamentos jurídicos locais.

A discussão sobre a construção de um direito à terra pelas populações locais põe-se em embate com as propostas dos referidos investimentos agrícolas em nível global.

Para além da perspectiva econômica, de sucesso de tais propostas de investimentos em países em desenvolvimento, questões jurídicas quanto à possibilidade de aquisição de vastas áreas de terras num país por empresas ou mesmo governos estrangeiros entram no contexto.

O debate sobre a aquisição de áreas rurais em grande escala, com o reconhecimento de um mercado de terras sem fronteiras em disputa de diversos atores, nacionais ou estrangeiros, a partir da identificação de

1 Cf SAUER, Sérgio. Reflexões esparsas sobre a questão agrária e a demanda por terra no século XXI in A questão agrária no Brasil: Debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013. p. 170-174 e 'LAND GRABBING' E 'GREEN GRABBING': Uma leitura da 'corrida na produção acadêmica' sobre a apropriação global de terras. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária. Edição especial, jun., 2016. p. 8-9.

uma corrida pela terra o tema da apropriação de terras, especialmente por entidades estrangeiras, a *estrangeirização* de terras, ganha destaque. Os conceitos internacionalmente utilizados de *land grabbing* em inglês, ou *acaparamiento*, em espanhol, buscam delimitar o fenômeno.

Se por um lado admitir-se a propriedade privada de terras por Estado, entidade ou banco estrangeiro pode parecer atentar contra conceitos como de soberania do Estado, outras repercussões são mais diretas, como no direito dos das populações localmente atingidas, também são colocadas em xeque.

Em âmbito internacional, o tema perpassa a análise sob o enfoque da concretização de direitos de acesso à terra e de proteção de direitos humanos de populações e comunidades atingidas. Estudos que vem sendo conduzidos no âmbito da União Europeia, com foco nos produzidos no âmbito do Parlamento Europeu, analisam a relação entre apropriação de terras em larga escala e potenciais violações de direitos humanos.

A situação do Brasil merece exame, especialmente sob a ótica de ser um país com vasto território e potencial agrário patente, convivendo com conflitos agrários históricos e dificuldades na implementação de políticas de governança fundiária.

A legislação brasileira que trata da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros – sob a hoje vigente Lei n. 5.709/1971 – é frequentemente contestada como impeditiva ao desenvolvimento nacional, por vedar investimentos estrangeiros², sendo proposta sua alteração.

Sob tal perspectiva, a experiência internacional no trato da questão da estrangeirização das terras sob a ótica da proteção de direitos humanos traz contribuições importantes à análise da legislação local e perspectivas de sua alteração.

1 DA APROPRIAÇÃO DAS TERRAS SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

1.1 Direito à terra como direitos humanos

O direito à terra, compreendido como direito à posse, uso, controle e transferência de um área de terras rural, não é usualmente compreendido

2 “Debatedores divergem sobre projeto que regula compra de terras por estrangeiros”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/512537-DEBATEDORES-DIVERGEM-SOBRE-PROJETO-QUE-REGULA-COMPRAS-DE-TERRAS-POR-ESTRANGEIROS.html>>. “Temer sinaliza liberação de compra de terras por estrangeiros. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4632087/temer-sinaliza-liberacao-de-compra-de-terras-por-estrangeiros>>; “Mudança em regras atrairá avalanche de estrangeiros para comprar terras no Brasil” em: <<http://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/07/mudanca-em-regras-atraira-avalanche-de-estrangeiros-para-comprar-terras-no-brasil.html>>.

no rol de direitos humanos³, não constando expressamente dos tratados e convenções de direitos humanos como um “direito à terra” a ser considerado, em si mesmo, como fundamental. O direito à terra é associado à identificação de pessoas, físicas ou jurídicas, ou grupos coletivos a quem se reconhece pelos ordenamentos jurídicos locais, formais ou consuetudinários, sistemas de proteção de posse ou propriedade de terras. Já os direitos humanos protegem valores fundamentais inerentes à dignidade humana, reconhecidos a todas as pessoas pelo direito internacional e constituições nacionais.⁴

No entanto, os frequentes conflitos sobre propriedade de terras e sua repercussão na vida de milhões, bilhões de pessoas, moradores das áreas rurais por todo o mundo, acendem o debate sobre sua interface com os direitos humanos hoje positivados e mesmo sobre a pertinência histórico-social de sua direta elevação à categoria de direito fundamental.

Como levantado por Gilbert⁵, no bojo dos nove tratados internacionais centrais de direitos humanos o direito à terra é mencionado apenas uma vez, marginalmente, no que se refere ao direito das mulheres em áreas rurais (artigo 14 da Convenção sobre eliminação de todas as Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW/ONU).

O direito à terra, no entanto, é identificado em correlação direta com pelo menos cinco direitos reconhecidos como direitos humanos: direito à propriedade, direitos à proteção cultural relacionados a povos indígenas, direitos de igualdade de gênero, direito à moradia e direito à alimentação.

Sob o aspecto do direito de propriedade de terra, o histórico na construção desse direito como direito fundamental, mesmo na sua incorporação no artigo 17 da Declaração Universal de Direitos Humanos, deu-se na perspectiva individual e negativa, de não-violação da propriedade privada. Assim, o direito à propriedade da terra se dá sob um enfoque essencialmente patrimonialista, em proteção *dos que já tenham propriedade*. Já a questão do acesso à terra e o resguardo desse direito acaba por vezes prejudicado àquelas populações e comunidade que ainda não tenham, nos ordenamentos jurídicos locais, proteção ao *direito de ter propriedade*.

Gilbert⁶ identifica, na Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD) e na Convenção para a Eliminação

3 Cf. GILBERT, Jeremie. Land Rights as Human Rights: The Case for a Specific Right to Land. *SUR International Journal on Human Rights*, v. 10, n. 18, jun. 2013, p. 115-116 e COTULA, Lorenzo. Addressing the Human Rights Impacts of ‘Land Grabbing’. Study for the European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. Dezembro, 2014 17.

4 COTULA, Lorenzo. Addressing the Human Rights Impacts of ‘Land Grabbing’. *Study for the European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union*. Dezembro, 2014, p. 17.

5 GILBERT, Jeremie. Land Rights as Human Rights: The Case for a Specific Right to Land. *SUR International Journal on Human Rights*, v. 10, n. 18, jun. 2013, p. 117.

6 Ibid., p. 118.

de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) que a proteção do direito de propriedade sob o aspecto de direitos humanos dá-se tão somente sob o contexto de não discriminação.

Já sob o aspecto de proteção de direitos culturais, especialmente na proteção da integridade cultural de povos indígenas e tribais, o direito à terra resta intrinsecamente correlacionado. O reconhecimento de um direito à integridade cultural de tais povos liga-se ao acesso a territórios ancestrais e aos recursos naturais neles contidos como forma de proteção cultural.

Nesse contexto, a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho reconhece expressamente a relação da cultura e valores espirituais dos povos indígenas e tribais com suas terras e territórios, na perspectiva coletiva (artigo 13), buscando a efetivação do acesso à terra pela garantia do direito de propriedade e posse sobre as terras tradicionalmente ocupadas, diretamente, ou para acesso das atividades tradicionais e de subsistência (artigo 14).

O direito à terra também guarda relação direta com a questão da igualdade de gênero, no que os artigos 14 e 16 da Convenção CEDAW vem sendo interpretados pelos organismos internacionais sob o enfoque da proteção do direito das mulheres no acesso e uso da terra, inclusive nos casos de programas de reforma agrária e redistribuição de terras.⁷ A proteção, nesses casos, volta-se contra práticas discriminatórias nas relações familiares, ainda que decorrentes de práticas e costumes na aquisição e transmissão da propriedade da terra e no reconhecimento da igualdade de direitos e proteção à posse da terra para acesso a meios de subsistência como comida e água.

O tema do direito à moradia, em especial da moradia adequada, também é examinado sob o viés do direito à terra na interpretação do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (artigo 11, parágrafo 1), da Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 27, parágrafo 3), da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (artigo 14, parágrafo 2,h) e da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (artigo 5,c).⁸ A questão, aqui, foca-se tanto na proteção legal da posse ou propriedade dessas terras utilizadas para moradia, quanto no estabelecimento de mecanismos de proteção aos que não possuem terras.

Os direitos à moradia e a terras ligam-se ainda à proibição de despejos forçados ou involuntários. Os despejos forçados são considerados pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas incompatíveis com os requerimentos do Pacto Internacional de Direitos

7 GILBERT, op. cit., p. 122.

8 GILBERT, op. cit., p. 124.

Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e por vezes se relacionam à falta de instrumentos legais internos de proteção da posse exercida sobre a terra.

Enfim, é de se identificar uma dupla correlação entre esses direitos: sob aspecto positivo, da integração do direito à terra como elemento essencial do direito à moradia adequada, e sob aspecto negativo, no reconhecimento que a despossessão da terra enquadrada como despejo força é uma violação ao direito à moradia adequada⁹.

A associação entre direito à terra e direito à alimentação é, por vezes, a mais diretamente realizada na perspectiva da proteção de direitos humanos e acesso a áreas de produção agrária.

O artigo 11 do PIDESC, em complemento do art. 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos, estabelece o direito à alimentação adequada, sob desdobramentos da eliminação da fome, da adoção de métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos e de reforma dos sistemas agrários para garantia do uso eficiente de recursos naturais.

A garantia de direito à terra, que seja o mais universal possível, exercitável sem discriminações, é, assim, entendido como elemento-chave para a realização do direito à alimentação e erradicação da fome.

Por outro lado, a privação do acesso à terra às populações locais, em razão da destinação das terras apenas para cultivos para exportação, ou a desconsideração da produção local de pequenos agricultores são potenciais violações ao direito à alimentação adequada.

Nesse sentido, Relatório do Relator Especial sobre Direito à Alimentação da ONU¹⁰ correlaciona o tema da segurança alimentar e da apropriação de terras em larga escala e propôs a adoção de princípios mínimos direcionados aos atores envolvidos – investidores, Estados e sociedade civil.

Também a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) em suas Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional¹¹, correlaciona a questão dos direitos relacionados ao acesso e exploração da terra à garantia de alimentos.

Sem embargo da importância de alçar ou não o direito à terra no rol de direitos humanos fundamentais, como defendido por Gilbert¹², o

9 GILBERT. op. cit., p. 125-126.

10 DE SCHUTTER, Olivier. Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements. *Relatório apresentado na 19ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU*, ONU, 2011.

11 FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. *Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional*.

12 op. cit., p. 129.

reconhecimento de que restringir-se o direito à terra apenas sob o aspecto de bem comercial pode contrariar todo um rol de direitos humanos já protegidos pelas convenções e tratados internacionais.

Apesar da consolidação das interpretações das convenções internacionais sob o foco da proteção de direitos indígenas e de gênero e da proteção do direito à terra, a interface com outros direitos humanos e a necessidade de regulação dos conflitos surgidos sobre as questões de distribuição e acesso à terra acendem demanda pela regulação, em âmbito de proteção internacional, do reconhecimento de um direito fundamental à terra.

1.2 *Land grabbing* e direitos humanos

A terra considerada em si como fonte de riqueza, cultura e palco da vida social enceta uma disputa sob os aspectos econômicos e jurídicos. Na ausência de uma regulação em âmbito de direitos humanos específica sobre o direito à terra, a questão jurídica da concentração fundiária e, em especial, da estrangeirização das transações de aquisição de terras em larga escala, fizeram acender nos estudos comparados a preocupação sobre a repercussão na proteção de direitos humanos.

A questão de concentração fundiária, especialmente em países como o Brasil e América Latina com histórico de colonização e de elites economicamente dominantes, o tema de concentração de terras está longe de ser novo. Assim, o foco ora proposto, sem descurar das implicações históricas, são nos estudos internacionais que correlacionam fenômenos de investimentos globais em recursos fundiários em larga escala e suas repercussões jurídicas.

A característica diferenciadora desse processo de apropriação de terras vivenciado globalmente na última década estaria na participação de novos atores, não mais restritos a tradicionais proprietários de terras associados a elites históricas em países colonizados, mas da atração ao mercado fundiário de investidores financeiros, como bancos e fundos de investimento, fundos de pensão, em regra “avessos a imobilizar capital especialmente na compra de terra que seria, segundo essa visão, um mercado caracterizado pela baixa liquidez”¹³. Consoante levantado, seriam os “novos” adquirentes nesse mercado de terras global de modo que:

a apropriação de terras vem sendo feita por: a) capitais do próprio setor do agronegócio; b) capitais de setores sinérgicos e convergentes no agronegócio; c) capitais não tradicionais no agronegócio como empresas de petroquímica, automobilística, logística e construção; d) capital imobiliário

13 SAUER, 2016, p. 18.

em resposta à valorização das terras; e) Estados ricos em capital, mas pobres em recursos naturais; f) fundos de investimento (ganhos com preços das *commodities* e da terra); g) investimentos em serviços ambientais e, h) empresas de mineração e prospecção de petróleo¹⁴

Num primeiro momento, identificou-se preocupação com o fluxo de tais capitais estrangeiros em ingresso em países-alvo, o que levou ao tratamento do fenômeno como *estrangeirização* da terra, a partir do uso de expressões, como equivalentes, entre *foreignization* e *extranjeirización* e os termos *land grabbing*, *farmland grab* e *land rush* como expressão de “apropriação de grandes áreas terras de lavoura por estrangeiros”¹⁵.

A terminologia *land grabbing* não é uníssona, pois nem todas aquisições de terras nela se enquadram. A expressão proposta na Declaração de Tirana define *land grabbing* como:

aquisições ou concessões que se enquadrem em uma ou mais das situações: (i) em violação de direitos humanos, especialmente dos direitos de igualdade das mulheres; (iii) não baseadas no consentimento livre, prévio e informado dos usuários das terras afetadas; (iii) não baseadas numa avaliação completa ou em desconsideração de impactos social, econômicos e ambientais, inclusive de gênero. (iv) não baseada em contratos transparentes, que contenham claros e obrigatórios compromissos acerca das atividades, empregos e distribuição de benefícios, e; (v) não baseados num planejamento democrático efetivo, sob supervisão independente e participação efetiva.¹⁶

As dificuldades, no entanto, estão no estabelecimento de parâmetros da extensão de terras a ser considerada¹⁷, dos fins a que se propõe a aquisição, se para cultivo de insumos agrícolas, produção de *commodities* ou para extração industrial. E ainda que o foco dos estudos, no mais das vezes, sejam na identificação dos aspectos positivos ou negativos, as

14 Cf WILKINSON, John; REYDON, Bastiaan; Di SABBATO, Alberto. Concentration and foreign ownership of land in Brazil in the context of global land grabbing, *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*. v. 33, n. 4, 2012, p. 417-438, apud SAUER op. cit. p. 19.

15 SAUER, 2016, p. 11

16 Tradução livre. A Declaração de Tirana foi aprovada em 27 de maio de 2011 pela Assembleia dos membros da Internacional Land Coalition, organização global composta por representantes da sociedade, governos e instituições multilaterais, criada em 1995 como Coalizão Popular para a Erradicação da Fome e da Pobreza, renomeada em 2003.

17 A Land Matrix, projeto internacional independente de monitoramento das transações de terras rurais e construção de banco de dados adota a extensão de 200 ha (www.ladmatrix.org).

transações de terra não são necessariamente ilegais (por vezes até mesmo incentivadas pelos Estados recebedores).

Outras definições, diante da carga negativa da expressão *land grabbing*, restringem-se à delimitação como *aquisições de terra em larga escala*, para estudar tais situações¹⁸.

A apropriação desse conceito no Brasil primeiramente propôs uma tradução pela expressão *estrangeirização*¹⁹. Outras traduções possíveis seriam por *arresto de terras* ou *grilagem de terras*. No entanto, considerando que:

Diante das dificuldades conceituais – que não se reduzem a problemas linguísticos –, a melhor opção (certamente com baixo apelo midiático) é traduzir ‘*land grabbing*’ como *apropriação de terras*. Em primeiro lugar, *apropriação* descreve o fenômeno porque “[...] implica na transferência de propriedade, de direitos de uso e do controle” sobre terras que “eram propriedades pública ou privada” (FAIRHEAD; LEACH e SCOONES, 2012, p. 238). A transferência pode se dar via diferentes tipos de transações – legais, ilegais ou mesmo não legítimas –, o que não necessariamente implica em compra, pois há muitos casos de *leasing* ou arrendamentos, mas sim no controle sobre terras e sobre recursos.²⁰

Tal enquadramento afasta a questão do controle por estrangeiro de terras da essência do conceito. A própria Declaração de Tirana referida indica que tal fenômeno pode ocorrer sob apropriação nacional ou estrangeira.

Mesmo na ausência precisa de indicadores quantitativos de tais transações de aquisição de terras em escala global, justificada por dados oficiais governamentais deficientes, metodologias diversas e diferentes instrumentos jurídicos (compra direta, arrendamento)²¹ impõe que a avaliação desse fenômeno contraponha os resultados esperado e os hoje já verificados. Se por um lado reconhece-se a promessa de resultados positivos, que pela natureza dos investimentos somente poderá ser avaliada a longo prazo, por outro se coloca em debate já hoje os resultados negativos mais imediatamente apurados, ou passíveis de apuração.

Os conflitos potenciais entre investidores internacionais e populações afetadas decorrem especialmente da insegurança jurídica no reconhecimento e consolidação legal de direitos à terra das populações residentes nas

18 Anseeuw, W., L. Alden Wily, L. Cotula, and M. Taylor. “Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project”. ILC, Rome. p.11, 2012.

19 SAUER, 2012.

20 SAUER, 2016, p. 13.

21 COTULA, op. cit., p. 9-15.

áreas rurais afetadas, em não serem levadas em consideração demandas locais, gerando contestações sobre a legitimidade de tais aquisições²². A contraposição entre vencedores e perdedores locais (aqueles que perdem a terra e aqueles a que conseguem emprego nos novos investimentos agrícolas podem não ser as mesmas pessoas) impõe, desde logo, a avaliação dos resultados.

A estrangeirização da aquisição de terras é usualmente justificada pela demanda na busca de alimentos e pelo direito à alimentação dos países investidores frente à crise alimentar decorrente das crises populacional, energética e ambiental. Contesta-se²³, no entanto, a justificativa adotada, porque a produção buscada nessas terras volta-se, no mais das vezes, apenas à produção de produtos (*commodities*) por vezes não relacionados à alimentação direta da população. Destaca-se dos dados dos estudos conduzidos pelo Banco Mundial a concentração da produção em tais áreas sob as *commodities*: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê (óleo), arroz, canola, girassol e floresta plantada, além da vinculação das terras a outras produções não agrícolas, como minérios e produção energética. Tal constatação parece afastar a defesa, sob a perspectiva do direito à alimentação dos países investidores. Ademais, é contestada a efetiva produção agrária nas terras objeto de investimento²⁴.

Resta, assim, a análise sob o impacto de direitos humanos sobre os países-alvo desse investimento, especialmente estrangeiro, num contexto de aumento do preço das terras e desalojamento das populações locais das áreas adquiridas. E, na esteira da análise precedente, diferentes vertentes de direitos humanos podem vir a ser impactadas por procedimentos de estrangeirização da propriedade da terra.

Quanto ao direito de propriedade coletivo garantido para a proteção cultural de povos indígenas e tribais, a jurisprudência sobre direitos humanos²⁵ tem reconhecido a necessidade de compatibilização dessa proteção em análise de concessões de terras ou recursos naturais. Nesse contexto, a ausência de medidas compensatórias adequadas, ou adoção de medidas discriminatórias para tais povos, diretamente implica violação de direitos humanos.²⁶

²² COTULA, op. cit. p. 14

²³ SAUER, 2012

²⁴ COTULA, op. cit. p. 15

²⁵ COTULA, op. cit. p. 18, menciona casos relacionados à Corte Interamericana de Direitos Humanos e Comissão Africana de Direitos Humanos.

²⁶ COTULA, op. cit., p. 18.

Gilbert²⁷ associa o processo de acumulação de terras identificado a partir dos anos 2008 à disputa pela segurança alimentar dos países e, desse modo, como capaz de colocar em xeque o próprio direito à alimentação de países cujas terras são objeto dessa acumulação, especialmente estrangeira.

O reconhecimento de relações de dependência da terra e dos recursos naturais para produção de alimentos por populações locais, ainda que não sejam enquadradas como tribal ou tradicional, tem repercussão na segurança alimentar, principalmente quando não se assegura aos desalojados da terá mecanismos alternativos de subsistência. Sob enfoque similar, também o direito à moradia resta ameaçado.

O já mencionado Relatório do Relator Especial sobre Direito à Alimentação da ONU em 2009²⁸ buscou delinear princípios mínimos a serem observados na implementação de transações de áreas rurais em larga escala. Conforme alerta do próprio relatório, tais princípios, mínimos, não são justificativas para toda e qualquer aquisição em larga escala, ainda que atendam aos seus ditames²⁹

Os princípios, em verdade, diretivas para a avaliação dos atores envolvidos, compreendem, em síntese:³⁰

- avaliação cuidadosa dos governos sobre os custos de oportunidade envolvidos na cessão de áreas a investidores (Princípio 1);
- consentimento livre, prévio e informado das comunidades afetadas (Princípio 2);
- proteção dos direitos à terra das comunidades afetadas, inclusive na garantia da titulação individual e coletiva a viabilizar proteção judicial, em atenção do direito à moradia e evitando despejos forçados (Princípio 3);
- exame de alternativas de impacto na posse/propriedade da terra existentes, como a opção por contratos de parcerias ao invés de concessões a longo prazo ou compra de terras (Princípio 4);
- promoção do emprego como garantia à subsistência e ao direito À alimentação (Princípio 5);

²⁷ Op. cit., p. 126-128..

²⁸ DE SCHUTTER, op. cit.

²⁹ DE SCHUTTER, op. cit. p. 5.

³⁰ DE SCHUTTER, Op. cit. p. 55.

- respeito ao meio ambiente (Princípio 6);
- definição clara das condições das transações, não restritas a pagamento e que abranjam compromissos de sustentabilidade e atenção aos direitos humanos, com fixação de penalidades pelo descumprimento (Princípio 7);
- garantia alimentar local, inclusive de competitividade dos produtores locais (Princípio 8);
- avaliação participativa do impacto dos investimentos (Princípio 9);
- proteção dos direitos dos povos indígenas (Princípio 10)
- proteção dos direitos trabalhistas dos agricultores (Princípio 11).

Gilbert³¹ e Cotula³² destacam, especialmente, os Princípios 2, 3 e 4, no que concerne aos direito à terra.

Além desses da correlação com tais direitos humanos das populações locais atingidas pelas aquisições de terras em larga escala, identifica-se ainda o impacto sobre outros direitos protegidos como direitos humanos³³. A intrínseca relação terra/meio ambiente e a produção agrícola em larga escala põe em risco a proteção do direito à água e potencial poluente da atividade ameaça meio ambiente saudável, e mesmo o direito à vida familiar³⁴.

Nas relações de emprego, embora sejam propagados os potenciais benefícios na geração de emprego com investimentos agrários em larga escala, é crescente a preocupação com as condições desses empregos a serem gerados, como sua duração instável e salários pagos. Também a proteção a garantias de associação dos trabalhadores e as repercussões em direitos trabalhistas dos contratos de parceria rural firmados merecem atenção sob a ótica dos direitos humanos.

Em outro plano, talvez pouco visualizado, as aquisições de terras em larga escala e sua estrangeirização constituem latentes ameaças a direitos políticos. Direitos como liberdade de expressão, de assembleia e de associação não raras vezes são postos em risco em contextos de Estados de baixa governança ou sob regimes autoritários alvos de investimentos

³¹ op. cit., p. 127.

³² op. cit., p. 19.

³³ COTULA, op. cit., p. 20-22.

³⁴ COTULA usa o exemplo de casos decididos sob o artigo 8 da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

internacionais. A ausência de participação popular local ou o baixo nível de informação interferem na possibilidade de expressar livremente a opinião sobre tais processos de aquisição de terras. A ameaça se faz ainda mais presente em contextos em que os mecanismos democráticos de controle da população local são limitados ou, ainda que se afirme existência de consultas prévias, as opiniões locais não são levadas em consideração ou não há mecanismos de cobrança efetiva dos compromissos de benefícios prometidos³⁵.

Os direitos políticos de ativistas das causas rurais, em episódios de repressão, intimidação e criminalização, também restam ameaçados, pelos Estados, pelos investidores conforme avaliações de organizações de monitoramento de direitos humanos³⁶.

Outro desafio enfrentado, diante das ameaças a tão extenso rol de direito humanos, é na implementação de mecanismos de reparação em âmbito da proteção internacional de direitos humanos, seja pelas dificuldades de acesso às cortes internacionais e especialmente pela ainda baixa efetividade no cumprimento das determinações das cortes pelos governos. O acesso a mecanismos imparciais de reparação, especialmente quando os investimentos são mal sucedidos ou falham, ou quando já ocorridas outras violações de direitos humanos demandam aplicam na escala global de proteção de direitos humanos.

Análise sob perspectiva do direito europeu. Recomendações à União Europeia.

Os estudos que interrelacionam direito à terra, aquisições de terra em larga escala por estrangeiros e direitos humanos, precedentemente examinados, foram conduzidos no âmbito da União Europeia - UE, especialmente do Parlamento Europeu, focados nas questões globais de direitos humanos e nas aquisições de terras em países em desenvolvimento.

Mas mesmo no contexto da União Europeia, de livre mercado e de livre circulação de capitais interna, reconhece-se que a preocupação com a aquisição de terras em larga escala também se dá dentro da Europa, incluindo tanto nacionais quanto estrangeiros, estatais ou não, pessoas físicas e coletivas, em que se destacam os investidores financeiros que não faziam parte do setor agrícola, tais como grupos bancários, fundos de investimento, sociedades de investimento em ações. Tal situação implica quebra do modelo europeu de agricultura familiar. Estudo conduzido no âmbito da União Europeia também sob este aspecto das aquisições em solo europeu identificam os mesmos riscos sobre segurança alimentar,

35 BORRAS, Saturnino Jr. et al. *Land grabbing and human rights: The involvement of European corporate and financial entities in land grabbing outside the European Union*. Study for the European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. Maio, 2016. p. 38.

36 FIDH. *Land and environmental rights defenders in danger: an overview of recent cases*. 2013.

emprego, bem-estar e diversidade identificados nos estudos focados nas realidades da América Latina, África e Ásia. Propõe, ao fim, na esteira das análises precedentes mas com foco interno na União Europeia³⁷:

- possibilitar aos Estados membros a adoção de restrições justificáveis ao princípio da livre circulação de capitais, com vistas a maior controle na aquisição de terras internamente;
- fortalecimento dos pequenos agricultores, com revisão das ferramentas de investimentos previstas na Política Agrícola Comum³⁸;
- reconhecimento do patrimônio fundiário enquanto recurso ambiental;
- promoção de estratégias de desenvolvimento territorial equilibrado entre funções econômicas, sociais, ambientais e culturais e entre espaços urbanos e rurais;
- estudos pela implementação das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional da FAO.

No entanto, até mesmo em conta de que as ocorrências de ameaças a direitos humanos no processo de aquisição de terras em larga escala dá-se principalmente fora de território da União Europeia, as conclusões dos estudos focados são propositivas de uma atuação mais efetiva das instituições da EU tanto sob o reconhecimento de obrigações extraterritoriais de proteção de direitos humanos quanto na adoção das políticas internas de direitos humanos³⁹.

Tanto sob o direito europeu⁴⁰ quanto sob as leis internacionais, reconhece a EU e seus Estados membros submetem-se a obrigações de proteção dos direitos humanos, tanto internamente quanto extraterritorialmente. O Tratado da União Europeia⁴¹ impõe obrigações de respeito, proteção e promoção dos direitos humanos nas relações internacionais e no estabelecimento de

37 KAY, Sylvia Kay; PEUCH, Jonathan; FRANCO, Jennifer. Dimensão da apropriação de terras agrícolas na EU, 2015.

38 Em inglês *Common Agricultural Policy são as diretrizes para a política agrária definidas no âmbito da União Europeia*.

39 BORRAS, op. cit., p. 40-45.

40 Destaca-se especialmente a recepção da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia como princípio geral da União Europeia pelo Tratado de Lisboa e sua incorporação ao Tratado da União Europeia.

41 Artigo 3(5).

cooperação para tais proteções. Resguarda, ainda, que a atuação das instituições europeias e seus países membros, mesmo as que produzem efeitos externos ao território europeu, devem se dar em consonância com a proteção dos direitos humanos, sendo expressamente prevista que a atuação internacional deva se dar sob os princípios gerais, dentre os quais os referentes aos direitos humanos.⁴²

Nesse contexto, dentre outras, são identificadas medidas e recomendações que se dirigem à EU e Estados membros nas suas relações internas e com outros países no contexto da aquisição de terras em larga escala⁴³:

- proibição de causar danos: no sentido de que as ações tomadas devem prevenir políticas domésticas ou internacionais que direta (bancos de investimentos europeus propriamente ditos, fundos de pensão ou parcerias público-privadas) ou indiretamente (investimentos privados ou tratados firmados) contribuam para a aquisição de terras em larga escala em prejuízo da realização de direitos humanos;
- garantias de compromisso com a realização da proteção de direitos humanos e desenvolvimento de uma agenda proativa e responsável no tema da aquisição de terras, inclusive no tema de governança fundiária, garantindo proteção do direito à terra, mecanismos decisórios participativos, controle de resultados e mecanismos de reparação;
- estabelecimento de interpretação das políticas e instrumentos contratuais consistente com a proteção de direitos humanos;
- regulação da atuação das corporações e atores financeiros europeus, a evitar que sua atuação malfira direitos humanos em outros países, inclusive prevendo a promoção de processos de diálogo junto às comunidades locais atingidas pelas aquisições de terras;
- desenvolvimento de medidas de promoção de direitos humanos em organização internacional ou multilaterais, como ONU;
- promoção da proteção e suporte dos defensores de direitos humanos em locais afetados pela aquisição de terras em larga escala.

⁴² Artigos 21, parágrafo 3 e 205.

⁴³ BORRAS, op. cit., p. 41-44 e 58-66 e COTULA, op. cit., p. 34-37.

Tais diretrizes, ora sinteticamente compiladas no que se focam à análise aqui proposta, relacionam-se, ainda, ao estabelecimento de monitoramentos efetivos pelas instituições europeias da promoção de direitos humanos tanto em território europeu quanto em âmbito global.

2 AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

2.1 Regulamentação legal

A análise jurídica usualmente feita sob o tema do controle de aquisições de áreas terras no Brasil no contexto da globalização dos mercados de terras dá-se sob a perspectiva de admitir, restringir ou vedar a aquisição de propriedades rurais por estrangeiros. Daí a tradução mais comum nos estudos de *land grabbing* por *estrangeirização* de terras no Brasil.

Historicamente⁴⁴, a limitação à aquisição de terras brasileiras por estrangeiros deu-se apenas nas áreas de faixa de fronteira, compreendida como proteção à segurança nacional⁴⁵.

As restrições inicialmente postas no Ato Complementar n. 45/1969 e sua regulamentação pelo Decreto-lei n. 494/1969 foram alçadas à matéria constitucional pela Emenda Constitucional n. 01/1969 com expressa limitação ao reconhecimento da proteção à propriedade apenas ao brasileiro e ao estrangeiro residente no país, bem como prevendo legislação própria a estabelecer “condições, restrições, limitações” e outras exigências para aquisição da propriedade rural por essas pessoas (art. 153 e § 34). A vedação à propriedade de estrangeiro não residente no país passou, assim, a ser clara. Tais disposições se deram em nome da integridade do território, da segurança do Estado e da distribuição justa da propriedade.

A regulação no plano infraconstitucional foi dada pela Lei n. 5.709/1971, regulamentada pelo Decreto n. 74.965/1974, que reafirmou limitações de quantitativo de áreas e percentuais de aquisição por municípios, bem como estabelecendo exigência de atos autorizativos estatais para aquisição e imposição de controles sobre áreas rurais adquiridas por estrangeiros.

Quanto aos destinatários das restrições Lei n. 5.709/1971, conforme artigo 1º e seu § 1º, voltou-se ao estrangeiro pessoa física residente no país, à pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e também à

⁴⁴ Sobre histórico legislativo quanto ao tema de aquisição de terras por estrangeiros no Brasil v. JORDÃO, Luciana Ramos. Da questão agrária e da compra de terras por Estrangeiros. Dissertação (Mestrado) Goiânia: Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2012.

⁴⁵ Decreto n. 1.318/1854. Constituições Federais Brasileiras de 1934 e 1937. Decreto Federal n. 23.873/1934. Decreto n. 4.783/1942.

“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”, tratadas, portanto, como *empresas estrangeiras por equiparação*.

A Constituição Federal brasileira de 1988 reprisou a possibilidade de estabelecimento de restrições legais à propriedade de estrangeiro (art. 190, incluindo restrições também ao arrendamento rural). A Lei n. 8.629/1993 limitou-se a estender as restrições da Lei n. 5.709/1971 ao arrendamento rural, indicando a recepção da legislação anterior sobre o tema da aquisição de terra por estrangeiro.

No entanto, considerando a previsão do art. 171 da Constituição, em sua redação original, pela distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, sem tratar de empresa brasileira de capital estrangeiro, instaurou-se debate sobre a recepção constitucional do art. 1º, § 1º da Lei n. 5.709/1971 e a validade de distinção entre controle nacional ou estrangeiro sobre empresa brasileira para fins de limitação à aquisição de propriedade rural. O tema foi tratado no Parecer/AGU n. GQ-22/1994, pelo qual a Advocacia-Geral da União – AGU considerou que o dispositivo não fora recepcionado pela Constituição de 1988 e, por conseguinte, não deveria ser aplicado. Fundamentou-se que em não tendo o art. 171 trazido distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de controle estrangeiro, o conceito de empresa estrangeira indicado no art. 190 merecia ser tomado apenas por exclusão: é estrangeira aquela empresa que não é brasileira, entendendo que outras distinções seriam inconstitucionais.

A revogação do art. 171 pela Emenda Constitucional n. 06/1995 pôs em análise a revigoração da distinção posta no art. 1º, § 1º da Lei n. 5.709/1971, refutada pelo Parecer/AGU n. GQ-181/1998 sob a ótica da proibição de repristinação. No entanto, o r. Parecer/AGU n. GQ-181/1998 admitia possibilidade de lei ordinária futura disciplinar o tema à luz da Constituição reformada.

No contexto de debates sobre a expansão das fronteiras agrárias aos mercados internacionais, o entendimento da AGU foi, mais uma vez, revisto pelo Parecer/AGU n. LA-01/2010⁴⁶, aprovado pela Presidência da República e com efeitos vinculantes à Administração Federal⁴⁷.

O Parecer/AGU n. LA-01/2010 parte da interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais para reconhecer que, mesmo antes ou depois da revogação do art. 171, consideradas outras restrições à fruição

46 O Parecer/AGU n. LA-01/2010 aprova Parecer CGU/AGU n. 01/2008, que embora date de 03/09/2008 somente veio a ser aprovado em 19/08/2010.

47 Conforme previsão do art. 40 da LC n. 73/1993.

de direitos de empresas constituídas e regidas por leis brasileira mas controladas por capital estrangeiro à luz da soberania nacional, o art. 1º, § 1º da Lei n. 5.709/1971 nunca deixou de ser recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

O Parecer estende a interpretação⁴⁸ sobre a questão da maioria do capital social ao reconhecimento de controle estrangeiro:

229. Demonstrou-se que a citada equiparação somente poderá ocorrer se, e, somente, se:

a) o estrangeiro, pessoa física, seja não-residente ou pessoa jurídica não-sediada no país; e

b) participe a qualquer título da composição acionária de pessoa jurídica brasileira; e

c) essa participação assegure a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembléia geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

230. Apenas o implemento cumulativo desses três requisitos permitirá a equiparação.

O próprio Parecer/AGU reconhece sua aplicação no tempo a partir de sua aprovação o que levou à edição da Portaria interministerial AGU/MDA n. 04/2014 a reafirmar a preservação das situações jurídicas consolidadas entre 1994 e 2010, período de vigência dos entendimentos dos Pareceres/AGU anteriores.

Propostas legislativas hoje em debate – como o Projeto de Lei n. 4.059/2012 e o Projeto de Lei n. 2.289/2007, em curso na Câmara dos Deputados – ao invés de trazerem maiores mecanismos de controle efetivo para aquisições de terras por empresas controladas por capital estrangeiro afastam de quaisquer restrições à aquisição tais entidades ou empresas. Pretende-se voltar ao conceito de que estrangeira seria somente a sociedade com sede no exterior (“constituídas e estabelecidas fora do território nacional”), possibilitando que qualquer instituição sob leis brasileiras elimine restrições à aquisição.

No entanto os projetos de lei em curso trazem limitações à aquisição de imóveis rurais para: organização não governamental estabelecida no Brasil com sede no exterior ou cujo orçamento anual seja proveniente, na sua maior parte, estrangeiro, fundação particular quando os seus instituidores forem estrangeiros, fundos soberanos constituídos por estados estrangeiros. Os projetos de lei preveem a vedação de aquisição de terras por

48 Em interpretação do art. 116 da Lei n. 6.404, de 1976.

tais entidades ainda que sob a forma indireta, mediante a aquisição direta ou indireta de controle societário, constituição de fundo de investimento imobiliário ou contratação de consórcios, no entanto a proposta do PL n. 4.059/2012 excepciona da restrição companhias com capital aberto com negociação em bolsa de valores.

2.2 DOS DESAFIOS ENFRENTADOS PELA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA AO CONTROLE DAS AQUISIÇÕES DE TERRA POR ESTRANGEIROS

A Lei n. 5.709/1971, hoje vigente plenamente por força do Parecer/AGU n. LA-01/2010, trata das limitações à aquisição por limites gerais de área – até 50 módulos de exploração indefinida – MEI para pessoas físicas e até 100 MEIs para pessoas jurídicas⁴⁹. Estabelece dependência de um ato autorizativo – atribuído ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA por força do Decreto n. 74.965/1974, para as aquisições acima de 3 MEIs por pessoas físicas e para todas aquisições por pessoas jurídicas, exigindo para essas, ainda, apresentação de “projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários” a serem aprovados.

Vários são os problemas práticos são enfrentados na aplicação estrita dos mecanismos de controle para aquisição de terras por estrangeiros no Brasil.

A definição do módulo de exploração indefinida também é de atribuição do INCRA, mas se trata de um dimensionamento que não encontra repercussão em outras legislações, que se utilizam, em regra, da definição de módulo fiscal (Lei n. 8.629/1993) para conceituação de pequena, média ou grande propriedade.

A variedade de formas de organização societária e de controle de capital, como das sociedades por ações e fundos de investimento, não tem previsão diretamente compatível na Lei n. 5.709/1971, que se limita a uma referência ao enquadramento da “maioria do capital social”, mas sem cogitar da transitoriedade desse controle no mercado de ações aberto, ou dos rearranjos societários por incorporações, fusões e desmembramentos, dificultando o estabelecimento de um efetivo banco de dados, inclusive quanto à própria definição da *nacionalidade* dessas empresas.

À previsão de aprovação de projeto de exploração no âmbito governamental não é correlacionada qualquer medida de controle ou fiscalização na sua implementação. Ademais, não há diretrizes administrativas claras quanto a tais aprovações, sendo a Instrução Normativa Conjunta MDA/MAPA/MDIC/INCRA n. 01 de 27/09/2012 omissa em

49 Quanto a pessoas jurídicas estrangeiras a limitação de área consta do art. 23 da Lei n. 8.629/1993.

prever qualquer acompanhamento da execução do projeto aprovado ou sanções claras pelo descumprimento sob o aspecto da propriedade cuja aquisição foi autorizada. As indicações sobre o projeto de exploração a ser apresentado são genéricas (art. 3º “justificativa de proporcionalidade entre o quantitativo de terras visado e a dimensão do projeto; cronograma físico e financeiro do investimento e implementação; eventual utilização de crédito oficial no financiamento parcial ou total do empreendimento; viabilidade logística de sua execução, e, no caso de projeto industrial, demonstração da compatibilidade entre o(s) local(is) da(s) planta(s) industrial(is) e a localização geográfica das terras; demonstração de compatibilidade com os critérios para o Zoneamento Ecológico Econômico do Brasil – ZEE).

Embora seja previsto um intercâmbio de informações entre cartórios de registro de imóveis e INCRA, para estabelecimento de um registro efetivo de imóveis adquiridos por estrangeiros, a menção sancionatória na Lei n. 5.709/1971 à “nulidade de plena direito”⁵⁰ é insuficiente ao desconsiderar a geração de efeitos práticos decorrentes das matrículas imobiliárias, inclusive à segurança jurídica das relações e diversas impossibilidades fáticas de desfazimento do negócio jurídico.

Ademais a legislação centra-se tão somente na aquisição e ao arrendamento⁵¹ de modo que por aquisição, nos termos da legislação civil, equivale tão somente à aquisição de efetiva propriedade, não abarcando outros direitos reais de uso e gozo do imóvel rural, como o direito de superfície, de usufruto, de uso e do promitente comprador, ou outras situações jurídicas de posse da terra.

Nem mesmo a questão da aplicação do art. 1º, § 1º da Lei n. 5.709/1971 é uníssona.

Muito embora o do Parecer/AGU n. LA-01/2010 tenha sido aprovado com efeito vinculante tal extensão é limitada à Administração Federal⁵², e a aplicação no âmbito dos serviços notariais e de registro resta controversa diante da natureza peculiar, de serviço público exercida em caráter privado, por delegação, mas com a fiscalização exercida pelo Poder Judiciário, não do Executivo.

50 “A aquisição de imóvel rural, que viole as prescrições desta Lei, é nula de pleno direito. O tabelião que lavrar a escritura e o oficial de registro que a transcrever responderão civilmente pelos danos que causarem aos contratantes, sem prejuízo da responsabilidade criminal por prevaricação ou falsidade ideológica. O alienante está obrigado a restituir ao adquirente o preço do imóvel.”

51 Art. 190 da Constituição e também Lei n. 8.629/1993

52 De se ver a distinção entre os efeitos vinculantes atribuídos à Súmula do Supremo Tribunal Federal prevista no art. 103-A que “terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal” e a previsão do art. 40 da LC n. 73/1993 de vinculação dos pareceres aprovados pelo AGU e Presidente e publicados para “a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento”.

De se ver que o Conselho Nacional de Justiça expediu recomendação⁵³ às Corregedorias e Tribunais de Justiça pela adoção da interpretação do Parecer/AGU n. LA-01/2010 pela plena aplicação da Lei n. 5.709/1971 “quando se apresentarem ou tiverem de lavrar atos de aquisição de terras rurais por empresas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas”. No entanto nem mesmo tal orientação, até hoje, foi estritamente seguida. O Parecer 461/12-E da Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo dispensou os Cartórios sob sua fiscalização a observância do disposto na Lei n. 5.709/1971. Apenas decisão bastante recente do Supremo Tribunal Federal – Medida cautelar na Ação cível originária n. 2.463 – suspendeu em caráter liminar tal Parecer, ainda sem apreciação no Plenário da Corte⁵⁴. Os fundamentos da decisão alicerçaram-se em interpretação do art. 190 da Constituição à luz dos “princípios da isonomia e da livre iniciativa, reservou ao legislador ferramentas aptas a assegurar a soberania, pressuposto da própria preservação da ordem constitucional”.

Confere-se, seja da Lei n. 5.709/1971 ou mesmo das propostas legislativas de alteração, que a questão debatida centra-se, tão-somente, em saber quais sujeitos poderiam ou não ser equiparados a estrangeiros para fins de limitação à aquisição de quantidade de terras no Brasil, e o tema, em regra, é analisado apenas sob o prisma de proteção de soberania nacional e limites de interpretação do art. 190 da Constituição.

3 CONCLUSÕES: DOS DESAFIOS A SEREM TRATADOS PELA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS POR ESTRANGEIROS

As análises internacionais precedentes, que sob a realidade econômica de expansão das fronteiras agrícolas discutem a repercussão sobre uma temática mais ampla de impactos em direitos humanos no tema da apropriação de terras possibilitam propor um reposicionamento da discussão sobre a legislação local de aquisição de terras por estrangeiros.

Com efeito, Lei n. 5.709/1971 centra-se em atores – estrangeiro e figuras equiparadas – e quantidade de terras passível de passar à propriedade desse estrangeiro – genericamente, até um quarto da área do município, limitado a 40% de mesma nacionalidade. O tema do controle sobre a destinação das terras é vago, sendo a previsão da aprovação de

53 Despacho no PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - CORREGEDORIA 0002981-80.2010.2.00.0000 em 13/07/2010.

54 Decisão monocrática na ACO 2.463 - DJE nº 188, divulgado em 02/09/2016. A ACO 2.463 foi apensada à ADPF 342, proposta pela Sociedade Rural Brasileira com questionamento sobre o § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/1971.

projeto de exploração prévio em caso desprovida de qualquer análise que correlacione o quantitativo de terra aos impactos locais.

Anote-se, ainda, que se discute até mesmo se a preocupação central no Brasil deva ser sobre a *estrangeirização* da terra.

Oliveira⁵⁵ contesta o debate sob o prisma da estrangeirização das terras no Brasil, justamente pela insuficiência dos números e percentuais apresentados nas estatísticas oficiais e foca a problemática da questão fundiária nacional no tema da concentração fundiária, compreensão também discutida por outros estudiosos⁵⁶.

Assim, partindo-se da análise de que as repercussões jurídicas sobre o tema da apropriação de terras (*land grabbing*) não estão atrelados à questão de a apropriação da terra se dar somente por capital estrangeiro, tem-se que as discussões centradas na Lei n. 5.709/1971 (ou propostas em curso para substituí-la) aplicar-se ou não a empresas constituídas sob legislação nacional mas que tenham controle estrangeiro é apenas uma das vertentes da questão.

Falta a apreensão de outras discussões quanto à efetiva análise da repercussão da apropriação de terras, nas diversas modalidades que não apenas a propriedade e o arrendamento sobre a gestão fundiária e, mais, que dimensione os impactos dessa apropriação sobre a ótica de direitos humanos, especialmente sob a questão das propriedades locais, direitos culturais, de gênero e proteção de moradia e alimentação da população nacional, com foco nos setores mais vulneráveis do campo, como comunidades indígenas e pequenos trabalhadores rurais.

O tema de consulta e participação daqueles que tenham direitos violados ou ameaçados, considerado pelos estudos e recomendações em âmbito internacional⁵⁷ como importante direcionamento também não é tratado na legislação brasileira sob a ótica da apropriação de terras.

Como bem destacado na tradução ao texto das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional, empreendida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA⁵⁸, sem embargo das distinções na legislação interna brasileira entre posse e propriedade, os conceitos se aproximam na discussão prática sobre modelos de governança fundiária em âmbito internacional. Tal aproximação de conceitos, no

55 Cf OLIVEIRA, Ariovaldo U. *A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês. Agrária*, n.º. 12, São Paulo, USP, 2010 [2012], p. 3-113.

56 Cf SAUER, 2016, op. cit., p. 22-25 e JORDA, op. cit., p. 97.

57 Cf COTULA, Op. cit., BORRAS, Op. cit. e DE SCHUTTER, Op. cit.

58 FAO, op. cit., p. 11-12.

entanto, não está abrangida nem na Lei n. 5.709/1971 nem nas propostas de sua alteração.

Assim, não é a eliminação ou não de restrições de quantitativos de áreas a serem compradas por estrangeiros, ou se empresas sob leis brasileiras mas de controle estrangeiro podem ser proprietárias de quaisquer extensões de terras que afasta a preocupação e os desafios de um reconhecimento de que as apropriações de terra em larga escala são potencialmente impactantes para o exercício de direitos fundamentais.

A implementação de um modelo de efetiva governança fundiária no Brasil ainda enfrenta muitos desafios e o enfoque sob o tema apenas da estrangeirização, à luz da legislação hoje vigente, não autoriza afastar a necessária visão concernente à promoção de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ANSEEUW, Ward et al. *Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*. ILC, Rome., 2012. Disponível em: <<http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/tiranadeclaration.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2016.

BANCO Mundial. *Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington D.C., 2010. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf>>.

BORRAS, Saturnino Jr. et al. *Land grabbing and human rights: The involvement of European corporate and financial entities in land grabbing outside the European Union*. Study for the European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. Maio, 2016. Disponível em: <<http://bookshop.europa.eu/en/land-grabbing-and-human-rights-pbQA0116502/>>. Acesso em: 21 set. 2016.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer n. GQ-181*, de 17 de dezembro de 1998. Brasília: DOU 21 jan. 1999.

_____. Advocacia-Geral da União. *Parecer n. LA-01*, de 19 de agosto de 2010. Brasília: DOU 23 ago. 2010.

COTULA, Lorenzo. *Addressing the Human Rights Impacts of 'Land Grabbing'*. Study for the European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. Dezembro, 2014. Disponível em: <<http://bookshop.europa.eu/en/addressing-the-human-rights-impacts-of-land-grabbing--pbQA0514123/>>. Acesso em: 21 set. 2016.

DE SCHUTTER, Olivier. *Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements*. Relatório apresentado na 19ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, ONU, 2011. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59-Add5_en.pdf>.f

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. *Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional*. Brasil: MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015

FIDH. *Land and environmental rights defenders in danger: an overview of recent cases*. 2013. Disponível em: <<https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/14326-land-and-environmental-rights-defenders-in-danger-a-compilation-of-recent>>.

GILBERT, Jeremie. Land Rights as Human Rights: The Case for a Specific Right to Land. *SUR International Journal on Human Rights*, v. 10, n. 18, Jun. 2013, p. 115-136.

JORDÃO, Luciana Ramos. *Da questão agrária e da compra de terras por Estrangeiros*. Dissertação (Mestrado) Goiânia: Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2012. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/3573?locale=pt_BR>. Acesso em: 21 set. 2016.

KAY, Sylvia Kay; PEUCH, Jonathan; FRANCO, Jennifer. *Dimensão da apropriação de terras agrícolas na EU, Estudo para o Parlamento Europeu*, Direção Geral de Políticas Internas. Maio, 2015. Disponível em <http://bookshop.europa.eu/en/extent-of-farmland-grabbing-in-the-eu-pbQA0115384/> (acesso em 21 de setembro de 2016)

OLIVEIRA, Ariovaldo U. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês. *Agrária*, nº. 12, São Paulo, USP, 2010 [2012], p. 3-113. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/agraria/article/viewFile/702/711>>. Acesso em: 21 set. 2016.

SAUER, Sérgio. *Investimentos estrangeiros na compra de terras: oportunidade de negócios ou maior concentração da propriedade fundiária no Brasil*, 2012. Disponível em: <<http://www.proega.com.br/publica%C3%A7%C3%B5es/investimentos-estrangeiros-na-compra-de-terras-oportunidade-de-neg%C3%B3cios-ou-maior-concentra%C3%A7%C3%B5es-da-propriedade-fundi%C3%A1ria-no-brasil>>.

_____. Reflexões esparsas sobre a questão agrária e a demanda por terra no século XXI in *A questão agrária no Brasil: Debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

_____. '*LAND GRABBING*' E '*GREEN GRABBING*': uma leitura da 'corrida na produção acadêmica' sobre a apropriação global de terras. CAMPO-TERRITÓRIO, *Revista de geografia agrária*, edição especial, p. 6-42, jun., 2016.