

**TERRITÓRIO, SOBERANIA E CAPITAL ESTRANGEIRO: DISPUTAS  
POLÍTICAS E DISCURSIVAS SOBRE A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR  
ESTRANGEIROS NO BRASIL**

*TERRITORIO, SOBERANÍA Y CAPITAL EXTRANJERO: DISPUTAS POLÍTICAS Y  
DISCURSIVAS SOBRE LA ADQUISICIÓN DE TIERRAS POR EXTRANJEROS EN  
BRASIL*

*TERRITORY, SOVEREIGNTY AND FOREIGN CAPITAL: POLITICAL AND  
DISCURSIVE DISPUTES OVER LAND ACQUISITION BY FOREIGNERS IN  
BRAZIL*

**Jéssica Silva Monteiro**

Mestra em Direito Agrário

Universidade Federal de Goiás

E-mail: jescmonteiro@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8433-0610>

---

**RESUMO**

Este artigo analisa a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil como parte de um projeto político-econômico mais amplo, marcado por tensões históricas entre nacionalismo, segurança territorial e liberalização econômica. Através de uma abordagem histórico-institucional e da análise documental de pareceres jurídicos, políticas públicas e debates acadêmicos, o estudo investiga como conceitos como soberania, território e função social da terra foram instrumentalizados para justificar ora a abertura ao capital estrangeiro, ora sua restrição. Em destaque, o artigo compara as perspectivas de Ariovaldo Umbelino de Oliveira e Sérgio Sauer sobre o fenômeno do land grabbing, refletindo sobre a financeirização da terra e seus impactos socioeconômicos. O trabalho parte da hipótese de que a polissemia dos conceitos centrais e sua manipulação política têm dificultado a construção de um marco regulatório coerente e estável. Com base na análise de dados secundários, busca-se responder quais problemas estruturais do campo brasileiro podem ser agravados pela flexibilização da aquisição

fundiária por estrangeiros. Ao situar o tema nas transformações do capitalismo agrário contemporâneo, o artigo contribui para o debate crítico sobre os desafios colocados à soberania nacional e à efetivação de uma reforma agrária distributiva no país.

**Palavras-chave:** Apropriação fundiária, Capital estrangeiro, Soberania nacional, Land grabbing, Financeirização da terra.

### RESUMEN

Este artículo analiza la adquisición de tierras por extranjeros en Brasil como parte de un proyecto político-económico más amplio, marcado por tensiones históricas entre nacionalismo, seguridad territorial y liberalización económica. A través de un enfoque histórico-institucional y análisis documental de opiniones jurídicas, políticas públicas y debates académicos, el estudio indaga cómo conceptos como soberanía, territorio y función social de la tierra fueron instrumentalizados para justificar tanto la apertura al capital extranjero como su restricción. Destacado, el artículo compara las perspectivas de Ariovaldo Umbelino de Oliveira y Sérgio Sauer sobre el fenómeno del land grabbing, reflexionando sobre la financiarización de la tierra y sus impactos socioeconómicos. El trabajo parte de la hipótesis de que la polisemia de conceptos centrales y su manipulación política han dificultado la construcción de un marco regulatorio coherente y estable. A partir del análisis de datos secundarios, buscamos responder cuáles problemas estructurales del campo brasileño pueden ser agravados por la flexibilidad de adquisición de tierras por parte de extranjeros. Al situar el tema dentro de las transformaciones del capitalismo agrario contemporáneo, el artículo contribuye al debate crítico sobre los desafíos planteados a la soberanía nacional y a la implementación de una reforma agraria distributiva en el país.

**Palabras clave:** Apropiación de tierras, Capital extranjero, Soberanía nacional, Land grabbing, Financiarización de la tierra.

### ABSTRACT

This article analyzes the acquisition of land by foreigners in Brazil as part of a broader political-economic project marked by historical tensions between nationalism, territorial security, and economic liberalization. Through a historical-institutional approach and documentary analysis of legal opinions, public policies, and academic debates, the study investigates how concepts such as sovereignty, territory, and the social function of land were instrumentalized to justify either opening up to foreign capital or restricting



it. The article compares the perspectives of Ariovaldo Umbelino de Oliveira and Sérgio Sauer on the phenomenon of land grabbing, reflecting on the financialization of land and its socioeconomic impacts. The work is based on the hypothesis that the polysemy of central concepts and their political manipulation have hindered the construction of a coherent and stable regulatory framework. Based on the analysis of secondary data, the study seeks to answer which structural problems in the Brazilian countryside may be aggravated by the flexibilization of land acquisition by foreigners. By situating the issue within the transformations of contemporary agrarian capitalism, the article contributes to the critical debate on the challenges posed to national sovereignty and the implementation of a distributive agrarian reform in the country.

**Keywords:** land appropriation, foreign capital, national sovereignty, land grabbing, financialization of land.

---

Recebido em: 13/05/2025

Aceito em: 18/12/2025

Publicado em: 05/01/2026



## 1. INTRODUÇÃO

A presença do capital estrangeiro no meio rural brasileiro não pode ser compreendida apenas como uma conjuntura esporádica, mas como parte de um projeto político mais amplo, sustentado por setores sociais que, ao longo do século XX, associaram o investimento internacional ao progresso nacional. A análise histórica e institucional das políticas relacionadas à aquisição de terras por estrangeiros revela um entrelaçamento persistente entre interesses econômicos, estratégias de desenvolvimento e discursos de segurança nacional. Ainda que os debates institucionais sobre o tema tenham oscilado em intensidade e orientação ao longo das décadas — como evidenciado nas discussões da CPI da Venda de Terras nos anos 1960 e nos pareceres da Advocacia-Geral da União entre os anos 1990 e 2010 —, é possível identificar uma constante: a apropriação política da noção de soberania como instrumento de legitimação de projetos que, muitas vezes, favorecem a abertura ao capital estrangeiro sob o argumento de promover o desenvolvimento.

Essa tensão entre nacionalismo e liberalização econômica se insere no contexto do nacional-desenvolvimentismo, que orientou grande parte das políticas públicas entre as décadas de 1940 e 1980. Nesse projeto, a industrialização era entendida como sinônimo de desenvolvimento, o que implicava tanto a rejeição à estrutura agrária concentradora quanto a aceitação, com reservas, do capital internacional como meio de suprir déficits estruturais da economia nacional. A relação entre a terra, o capital estrangeiro e a segurança nacional, portanto, não se deu de forma linear ou consensual. Pelo contrário, foi marcada por disputas ideológicas entre setores progressistas, nacionalistas e ruralistas, cujas visões sobre a função social da terra, a soberania do Estado e o papel do investimento externo divergiam profundamente.

Este artigo propõe, inicialmente, analisar essas disputas à luz das continuidades e rupturas presentes nos discursos e normativas sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, com ênfase na articulação

entre desenvolvimento e segurança nacional. Ao fazer isso, busca-se compreender como determinados conceitos — como soberania, território e nacionalismo — foram mobilizados em diferentes conjunturas históricas para justificar tanto a restrição quanto a flexibilização do acesso ao mercado fundiário brasileiro. A hipótese central é a de que a polissemia desses termos, aliada à instrumentalização política dos mesmos, tem dificultado a formulação de um marco regulatório coerente e estável sobre o tema, evidenciando a necessidade de abordagens críticas e historicamente situadas.

Nas duas últimas décadas, a discussão sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil ganhou novo fôlego, especialmente a partir da publicação do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, que reinterpreta a legislação vigente sobre o tema e reacende o debate jurídico, político e acadêmico sobre os riscos da desnacionalização fundiária. Esse contexto jurídico-institucional coincidiu com um cenário internacional marcado por crises múltiplas – alimentar, energética, climática e financeira –, que contribuíram para a intensificação dos fluxos de capitais globais direcionados ao mercado de terras, fenômeno amplamente reconhecido sob o rótulo de *land grabbing*.

No Brasil, autores como Sérgio Sauer e Ariovaldo Umbelino de Oliveira protagonizaram abordagens teóricas distintas sobre o tema, divergindo quanto ao escopo conceitual e às implicações políticas da apropriação fundiária por agentes transnacionais. Enquanto Oliveira adota uma perspectiva crítica voltada à denúncia da contrarreforma agrária e do avanço monopolista no campo, Sauer amplia o debate ao incorporar dimensões globais do fenômeno e articular a análise fundiária com os processos de financeirização e expropriação.

Este artigo também tem como escopo examinar os principais marcos teóricos, institucionais e políticos que estruturaram o debate sobre o *land grabbing* no Brasil, com especial atenção às disputas conceituais, às estratégias de legitimação ou resistência presentes no discurso oficial e acadêmico, e aos efeitos socioeconômicos da crescente financeirização da

terra. Ao fazê-lo, busca-se compreender como o fenômeno da apropriação fundiária se insere nas transformações do capitalismo no âmbito agrário contemporâneo e quais são os desafios colocados à soberania territorial e à reforma agrária distributiva.

Para abordar a problemática proposta neste trabalho, torna-se essencial explicitar os procedimentos e recursos que serão empregados na realização da pesquisa, ou seja, o percurso metodológico adotado para alcançar os objetivos definidos. Como base para a construção de uma investigação teórica, o desenvolvimento dos objetivos ocorre por meio da técnica de análise documental, com foco na coleta de dados secundários, isto é, provenientes de acervos já existentes, buscando responder a questão: quais problemas já presentes no campo brasileiro podem ser acirrados a partir da liberação irrestrita da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil?

## **O CAPITAL ESTRANGEIRO E A SEGURANÇA NACIONAL: CONCEITOS PRELIMINARES DO DEBATE DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS**

A inserção de capital internacional no meio rural brasileiro, mais do que uma ocorrência pontual registrada em diferentes momentos pela historiografia do país, constituiu uma alternativa considerada necessária ao progresso social e econômico nacional por grupos sociais em ascensão no cenário político e social do século XX. Contudo, a promoção do investimento direto de recursos financeiros estrangeiros, tanto inter quanto transnacionais, na esfera agrária interna não se restringiu àquele contexto temporal. Prova disso são os debates institucionais relacionados à compra de terras brasileiras por estrangeiros, discutidos ao longo da CPI da Venda de Terras nos anos 1960 e nos pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU) entre 1990 e 2010 sobre a aquisição de terras por estrangeiros, que enfatizaram a análise da temática a partir de uma ótica predominantemente

econômica, relegando abordagens de natureza geopolítica, especialmente aquelas ligadas à segurança nacional.

Durante o regime autoritário instaurado em 1964, a formação do complexo agroindustrial<sup>1</sup> desempenhou papel crucial no processo de acumulação de capital, influenciando significativamente a economia do país. A atuação da indústria, somada à aplicação de capital financeiro no setor agropecuário, consolidou-se como elemento central para a macroeconomia brasileira, tanto naquela época quanto atualmente, o que contribuiu para a atenuação de riscos anteriormente apontados, relacionados à perda de controle do Estado brasileiro sobre partes de seu território e seus recursos naturais. Embora o viés geopolítico, anteriormente impeditivo à compra de terras por estrangeiros, tenha sido relativizado, a regulamentação da matéria ainda se manteve sob a justificativa da segurança nacional.

Tal perspectiva decorre da apropriação estratégica do discurso sobre a defesa do território nacional como consequência da implementação de um projeto de crescimento socioeconômico. Embora no caso analisado tenha sido impulsionado pelo governo militar entre 1964 e 1985, esse discurso não se originou nesse período nem foi exclusivo dos atores estatais no campo político do século XX. A articulação entre segurança e desenvolvimento nacional manifestou-se de forma concreta com o avanço de um modelo industrializante fundado na intensificação da presença de capital estrangeiro. Tal dinâmica, já em curso desde o Estado Novo, teve como marco o governo de Juscelino Kubitschek (MOREIRA, 2003, p. 161) e foi expandida durante a ditadura civil-militar (SINGER, 1984, p. 225).

O modelo de industrialização capitalista adotado integrava o projeto político denominado nacional-desenvolvimentismo, de perfil nacionalista, voltado para a defesa dos interesses, da integração e do desenvolvimento atribuídos à identidade nacional. O objetivo era enriquecer o país mediante a ampliação do parque industrial, superando a condição de dependência

---

<sup>1</sup> Geraldo Müller (1989) conceituou o complexo agroindustrial, o “CAI”, como “um conjunto formado pela sucessão de atividades vinculadas à produção e transformação de produtos agropecuários e florestais” (MÜLLER, 1989, p. 45). Para esse autor, a denominação enfatiza a “interdependência entre indústria para a agricultura, agricultura e agroindústria. Ao fazê-lo, insiste na perda do antigo caráter autônomo da agricultura bem como da capacidade decisória dos grupos sociais rurais” (MÜLLER, 1989, p. 50).



econômica das economias periféricas, como a brasileira (MOREIRA, 2003). A classe burguesa nacional era apontada como a responsável pela condução desse processo, que previa, por um lado, o estímulo ao investimento privado nacional e estrangeiro para expandir o setor industrial, e por outro, a superação de entraves estruturais por meio de investimentos estatais em infraestrutura (LAFER, 2002). Para os setores progressistas da época — majoritariamente apoiadores do governo JK (1956–1961) — o principal obstáculo ao progresso nacional era a prevalência do modelo agrícola voltado à exportação, já que:

Embora hoje a idéia de “desenvolvimento nacional” nos pareça ampla e imprecisa para qualificar um projeto social específico, o fato é que, para os contemporâneos do governo JK, o conceito tinha um sentido muito claro: industrialização. Não se confundia, desse modo, com a idéia de um processo de desenvolvimento baseado exclusiva ou prioritariamente no setor agropecuário.

[...] Além de defenderem a industrialização e de criticarem abertamente o modelo agrário-exportador precedente, os progressistas ainda compartilhavam uma outra avaliação: identificavam a oligarquia latifundiária como o maior “vilão” nacional, pois consideravam-na capaz de inviabilizar o aprofundamento do desenvolvimento industrial. Para eles, a elite agrária ainda era um bastião defensor da economia agrário-exportadora pouco interessada na industrialização, e cujos latifúndios, além disso, inibiam a formação de um mercado interno consumidor de industrializados. Os políticos progressistas, fossem eles reformistas sociais ou simplesmente liberais interessados no aprofundamento do capitalismo industrial, eram unânimes quanto à crítica ao latifúndio. Presumiam que, na ausência de um processo distributivo de terras (reforma agrária), capaz de elevar o padrão social e econômico das massas rurais, dificilmente a industrialização nacional seria bem-sucedida, pois tornar-se-ia sufocada pela ausência de mercado interno consumidor (MOREIRA, 2003, p. 167-168).

Para esses segmentos progressistas, desenvolvimento nacional significava necessariamente industrialização. Assim, a crítica à estrutura socioeconômica do país incluía a rejeição ao modelo concentrador de terras, pois a elite agrária detinha recursos fundamentais ao impulso industrial e poderia bloquear o processo conforme seus interesses. Portanto, defendia-se uma reforma agrária que promovesse o aumento do mercado consumidor interno, o que permitiria o êxito do plano de industrialização. Foi com base nessas duas pautas — industrialização e redistribuição fundiária — que se



formou o movimento nacionalista, importante fenômeno político, social e ideológico do período democrático entre 1946 e 1964 (MOREIRA, 2003, p. 168). Este movimento, embora unido ao nacional-desenvolvimentismo, também incluía setores que, mesmo compartilhando algumas de suas críticas, rejeitavam a presença do capital estrangeiro no processo industrializante.

O nacionalismo econômico, como plataforma social, representava a ala mais reformista e radical do movimento nacionalista, e sua principal divergência com os nacional-desenvolvimentistas estava na aceitação do investimento estrangeiro direto na indústria. O plano de metas de Juscelino Kubitschek baseava-se na emissão de moeda e na atração de empresas transnacionais, dado o déficit de poupança interna e a necessidade de capital que não fosse obtido exclusivamente por empréstimos entre governos (MOREIRA, 2003, p. 171). Como consequência, o Brasil enfrentou aumento da inflação e uma intensificação da influência de capitais estrangeiros, o que gerou insatisfação entre nacionalistas e progressistas (MALAN, 1984). Esses grupos, ligados a bases populares, argumentavam que esse tipo de investimento não geraria um mercado interno de consumo, mas exploraria a população como força de trabalho barata a serviço da burguesia nacional associada ao capital internacional.

Assim, a distinção entre nacional-desenvolvimentistas e nacionalistas econômicos se dava, sobretudo, pela questão de classe. Os últimos propunham uma aliança entre trabalhadores urbanos e rurais, apoiada por reformas estruturais, incluindo a agrária, visando à melhoria da qualidade de vida da população (MOREIRA, 2003, p. 172). A proposta incluía o financiamento do desenvolvimento via empréstimos estatais e a limitação legal à remessa de lucros e à atuação estrangeira em setores estratégicos, como forma de preservar a soberania nacional. Essa proposta foi incorporada à Constituição de 1988 e ainda hoje fundamenta o parecer de 2008 que reafirma a validade das normas que restringem a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil.

Diferentemente dos nacional-desenvolvimentistas, os nacionalistas econômicos viam com desconfiança o aumento dos investimentos estrangeiros, pois entendiam que isso criava novas formas de dependência em relação aos países industrializados, tal como ocorrera com o modelo agroexportador. Seja qual fosse o projeto adotado, a industrialização era vista como caminho para a autonomia nacional, e a presença do capital estrangeiro era vista com reservas, especialmente pela aliança entre ruralistas e investidores externos.

As elites agrárias, por sua vez, buscavam expandir a fronteira agrícola em regiões ainda não integradas à dinâmica econômica nacional. A construção de Brasília e a criação de uma malha rodoviária foram vistas como medidas que integrariam o território e favoreceriam tanto o setor industrial quanto o rural. O projeto da nova capital foi rapidamente incorporado ao Plano de Metas de JK e contou com o apoio dos ruralistas, que previam valorização de suas terras e possibilidade de expansão produtiva.

A agricultura já vinha passando por mudanças desde a crise de 1929. O recuo das exportações forçou uma reorientação para o mercado interno, e a industrialização crescente exigia alimentos e insumos a preços acessíveis. Na década de 1950, esse novo papel da agricultura ficou evidente: o mercado interno crescia mais que o externo, embora a exportação de commodities ainda fosse vital para obter divisas (MOREIRA, 2003, p. 178).

Esse processo de diversificação permitiu que os ruralistas se adaptassem ao novo cenário, utilizando o discurso da modernização para defender um modelo de reforma agrária que não implicasse redistribuição de terras, mas sim industrialização da atividade agrícola. O Estatuto da Terra de 1964, promulgado pelos militares, consolidou essa visão ao atrelar o direito de propriedade à produtividade, consagrando o modelo de “reforma agrária conservadora” (DELGADO, 2012).

Mesmo com esse reposicionamento, os ruralistas ainda defendiam o latifúndio e barravam propostas como o voto do analfabeto, o imposto sobre

grandes propriedades improdutivas e os direitos trabalhistas para o trabalhador rural (MOREIRA, 2003, p. 180).

Diante desse cenário, as pautas centrais defendidas pelo projeto ruralista envolviam a articulação entre indústria e agropecuária, a incorporação de inovações tecnológicas na agricultura e a manutenção do modelo de grandes propriedades fundiárias. Não havia, por parte desses setores, qualquer oposição ao plano desenvolvimentista voltado à industrialização, diferentemente do que sustentavam os grupos de orientação progressista. A suposta incompatibilidade entre o projeto nacional-desenvolvimentista e os interesses do setor rural mostrava-se ainda mais ilusória quando analisadas as demandas do campo naquele momento, uma vez que o avanço da industrialização ampliava o mercado consumidor interno para os produtos agropecuários (MOREIRA, 2003). Assim, associada ao anseio por autonomia e crescimento econômico do país, a ideia de nacionalismo enquanto sinônimo de industrialização acabava por incluir também os ruralistas entre os atores que impulsionavam esse ideal almejado por diferentes grupos da época, ainda que tanto a produção industrial quanto a agrícola dependessem do aporte de capital estrangeiro.

A narrativa nacional-desenvolvimentista, que vinculava o nacionalismo e suas expressões derivadas a conceitos como independência, crescimento, soberania e progresso do país, baseava-se, em grande medida, na promoção da industrialização — mesmo que esta fosse majoritariamente financiada por recursos externos. Essa estratégia discursiva foi reproduzida em diversos momentos da trajetória brasileira. Durante a CPI da Venda de Terras, por exemplo, militares ressaltaram que o capital estrangeiro não representava uma ameaça à economia nacional, desde que fosse direcionado ao fomento do desenvolvimento e à ampliação da produção agroindustrial em grande escala. Essa posição foi compartilhada por Afonso Augusto de Albuquerque Lima (BRASIL, 1970, p. 46), João Walter de Andrade (BRASIL, 1970, p. 31), César Cantanhede (BRASIL, 1970, p. 17-18) e Jerônimo Dix-Huit Rosado (BRASIL, 1970, p. 33-36), conforme depoimentos registrados na CPI de 1967. Nessa mesma linha, os integrantes da CPI, nas conclusões do



Relatório Veloso, posicionaram-se a respeito dos efeitos econômicos da alienação de terras a estrangeiros, argumentando que:

Eliminada a especulação imobiliária ora existente, não resta a menor dúvida de que, do ponto de vista econômico, é benéfica a venda controlada de terras a estrangeiros. Além de capitais externos serem aplicados na região [amazônica], terras até então inproveitadas podem tornar-se altamente produtivas, com a introdução de técnicas modernas e eficientes que o colono nacional, de um modo geral, desconhece (BRASIL, 1970, p. 09).

Adicionalmente, conforme já exposto anteriormente, os representantes do governo sustentavam que o investimento de capital internacional no meio rural favorecia a "ocupação econômica" das terras destinadas ao aproveitamento produtivo. Sob a ótica dos militares que ocupavam cargos de comando no Executivo, essa ocupação constituía uma medida de defesa nacional, sobretudo em relação à Amazônia, ao assegurar o controle territorial da área pelo Estado brasileiro. A instalação de infraestrutura e a operacionalização da agroindústria precediam, assim, o povoamento e a ocupação efetiva dessas "áreas vazias", vistas como suscetíveis a riscos devido à sua localização próxima às fronteiras (BRASIL, 1967; BRASIL, 1970). Em razão disso, as diretrizes do projeto militar de desenvolvimento social culminaram em uma nova fase de convergência entre os interesses do setor industrial e as demandas do bloco ruralista. Nessa etapa, a articulação entre ambos se deu pela utilização direta da terra, cuja produção era voltada à exportação e viabilizada por meio do uso de insumos e maquinários industrializados. Durante esse período, a agricultura passou a exercer múltiplos papéis no contexto do capitalismo produtivo: de fornecedora de alimentos e matérias-primas a preços acessíveis para os centros urbanos, tornou-se também consumidora de produtos industriais e geradora de divisas para o equilíbrio da balança de pagamentos (MAIA, 2013).

Os dois primeiros pareceres emitidos pela AGU nos anos 1990 refletiam uma visão semelhante sobre a entrada de capital estrangeiro, principalmente no caso das empresas organizadas segundo as leis



brasileiras e com sede e administração no país. Nessas condições, a presença estrangeira não deveria enfrentar barreiras legais, sendo essas empresas tratadas como entidades jurídicas nacionais enquanto tal interpretação vigorava no ordenamento jurídico. Tal entendimento, contudo, não era uma novidade daquele momento institucional. Em 8 de novembro de 1967, o superintendente da SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), João Walter de Andrade, quando questionado pelo deputado Márcio Moreira Alves sobre a presença de capitais estrangeiros na economia nacional, deu uma resposta alinhada àquelas interpretações iniciais da AGU, quase trinta anos depois. Vale destacar o trecho:

Exatamente, a pergunta do nobre Deputado é sobre como nós encaramos a participação estrangeira. Encaramos sinceramente, desejosos que ela venha, porque de braços abertos nós nos encontramos. E precisamos dar a esses homens as mesmas condições para que se sintam nivelados nos seus direitos e, conseqüentemente, nós possamos exigir deles aquilo que exigimos dos brasileiros. É uma condição que nós colocamos como altamente significativa e prioritária, para que tenhamos bastante moral em exigir desses homens o cumprimento da lei: não abrir exceção. Evidentemente, o grupo que aqui se instala se registra de acordo com todas as exigências da lei. Conseqüentemente, ele participa como uma pessoa jurídica nacional (BRASIL, 1970, p. 31).

Essa, entretanto, não é a interpretação mais recente adotada pela AGU. Segundo o órgão, a diferenciação entre capitais nacionais e estrangeiros, sobretudo no acesso ao mercado fundiário, encontra respaldo na Constituição e representa uma medida de proteção dos recursos territoriais do país. Com base nos princípios de soberania, autonomia e desenvolvimento nacional, a AGU emitiu seu terceiro parecer sobre o tema, reafirmando as restrições à participação de capital estrangeiro nas transações de compra e venda de terras previstas na Lei 5.709/1971, utilizando-se de dispositivos constitucionais que, embora mencionem tais princípios, não os definem de forma clara. Essa visão, mais próxima do nacionalismo econômico, também era compartilhada por outros órgãos federais na ocasião, como o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), cujo presidente à época, Rolf Hackbart, afirmou que a

limitação à compra de terras por estrangeiros não se tratava de xenofobia, mas sim da “proteção da soberania nacional” (VENDA..., 2008). Frequentemente, é mais fácil compreender a intenção real por trás desses termos observando aquilo que os grupos que os utilizam rejeitam, do que propriamente aquilo que defendem.

Por outro lado, as iniciativas para revogar a legislação vigente e enfraquecer o entendimento atual sobre o tema também recorrem aos mesmos termos centrais nesse debate. A justificativa do Projeto de Lei nº 2.963/2019, de autoria do senador Irajá, que propõe flexibilizar as restrições à aquisição de terras por estrangeiros, adota argumentos que remetem ao nacional-desenvolvimentismo e ao projeto militar das décadas de 1960 e 1970, especialmente no que diz respeito à atração de agroindústrias transnacionais. O termo “desenvolvimento” é empregado de modo recorrente, como ilustra o seguinte trecho:

O projeto de lei apresentado tem como objetivo a adequação e a modernização da legislação brasileira, para possibilitar a aquisição e o uso de imóvel rural por estrangeiro no Brasil, mantendo a soberania nacional conforme estabelecido pela Carta Magna e legislações.

Nos últimos 50 anos o Brasil e o mundo passaram por diversas mudanças e chegamos a um ponto onde se faz necessária a construção de novos critérios e mecanismos alinhados aos desafios do modelo econômico atual.

Possibilitar o ingresso de agroindústrias transnacionais no Brasil voltadas para o desenvolvimento da cadeia produtiva agrícola de longo prazo, que agreguem valor, gerem mais empregos e aumentem a qualidade e a quantidade da produção agrícola brasileira é, com certeza, um passo importante para o desenvolvimento sustentável de longo prazo que que (sic) nós brasileiros há muito almejamos (BRASIL, 2019, p. 07).

Diante da complexidade inerente ao uso das expressões relacionadas ao nacionalismo e da dificuldade de situá-las em um espectro claro de significados e posicionamentos políticos, conclui-se que é inviável debater, no atual arranjo institucional, a flexibilização, a manutenção ou a eliminação das restrições à compra de terras por estrangeiros no Brasil a partir do conceito de segurança nacional. A polissemia desses termos, que variam conforme o contexto histórico e os atores políticos que os mobilizam,



inviabiliza sua análise com base em critérios objetivos. Não é incomum encontrar agentes políticos contemporâneos utilizando definições contraditórias para esses conceitos, sem consenso sobre sua aplicação prática, mesmo entre membros de um mesmo grupo ou entre setores distintos da sociedade. Além disso, os discursos analisados mostram que a própria noção de segurança nacional costuma se apoiar em outras expressões do nacionalismo igualmente ambíguas.

Mesmo sob a ótica geopolítica, a noção de segurança nacional pode estar associada a distintas dimensões, como a perda de território, a fragilização da governança, entre outros elementos relacionados à preservação dos sistemas político, jurídico, econômico e social de um Estado. Tais dimensões apresentam, frequentemente, elementos de difícil delimitação e, em certos contextos, podem se excluir mutuamente dependendo da forma como a expressão é utilizada. Mais do que promover a exclusão entre categorias, o uso desse conceito geopolítico pode também implicar a marginalização de grupos sociais, sua discriminação, criminalização e até mesmo extermínio. As reflexões desenvolvidas neste estudo, contudo, não têm a pretensão de invalidar outras análises nem de esgotar as possibilidades de abordagem da questão sob essa perspectiva. Uma possível linha de investigação, por exemplo, consistiria em mapear, no interior de disputas entre grupos distintos, as múltiplas interpretações de segurança nacional em disputa, com o objetivo de identificar qual delas se consolidou como dominante em um determinado contexto ou conjunto de eventos, dentro de um recorte temporal específico. Tal investigação, no entanto, extrapola os objetivos deste trabalho. Por fim, conclui-se, até o momento, que a abordagem do tema com base no conceito de segurança nacional mostra-se inadequada, dada sua imprecisão e variabilidade.

## **O ESTADO DA ARTE DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL: AS PRODUÇÕES TEÓRICAS NACIONAIS SOBRE A TEMÁTICA**





A repercussão social e o retorno ao debate sobre a (des)regulamentação e os riscos da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil foram contemporâneos à edição do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, que, acolhido sob a forma do Parecer nº LA-01/2010, só foi publicado em 2010. Entrementes, também começaram a surgir no país as primeiras reflexões teóricas sobre o tema, e os dois autores brasileiros que alcançaram maior destaque entre as publicações acadêmicas sobre a temática da aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros à época foram o sociólogo Sérgio Sauer e o geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira. Enquanto esse opta por debater a questão fazendo referência à noção tradicional de “aquisição de terras por estrangeiros”, aquele subsume essas operações a um fenômeno mais amplo, denominado de *land grabbing*. É interessante notar que as próprias escolhas dos respectivos autores pela expressão que lhes parece mais adequada dão indícios de suas posições acerca da discussão levantada. Convém, então, tratar dos encontros e desencontros dessas posições mais adiante, para conferir mais complexidade ao referido debate que encerra a problemática aqui proposta.

Apesar das produções teóricas iniciais terem sido lançadas em 2010, apenas em 2016, um desses teóricos, Sérgio Sauer, em parceria com Saturnino Borrás Jr., realizou revisão de literatura mais extensa acerca do significado do termo *land grabbing* (SAUER; BORRAS JR., 2016), conceito que extrapolaria as versões clássicas de aquisição e arrendamento de terras. Para Sauer e Borrás Jr.:

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; SCOONES, 2012, p. 238 apud SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 13). 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.

[...] Nesse sentido, ampliando a compreensão de apropriação para além de transações de compra de terras, a Land Matrix utiliza (como um critério nos levantamentos e pesquisas) a noção como “[...] transferência de direitos de uso, de controle, ou de propriedade da terra por meio de venda, arrendamento ou concessão” (SASSEN, 2012, p. 30 apud SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 13).

Segundo, conceitualmente, *apropriação* está diretamente relacionada a processos interrelacionados e interdependentes de acumulação e expropriação (SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 13, grifos dos autores).

Esses autores reconhecem, portanto, que a apropriação de terras não se trata de um fenômeno novo na agenda econômica mundial. Avaliam ainda que as primeiras publicações sobre o assunto ganharam mais consistência teórica à medida que despontavam diferentes interpretações sobre a diversidade de modalidades de apropriação de terras. As novas produções teóricas passaram a delinear especialmente a caracterização e a abrangência dessas apropriações e, ainda, elaboraram de modo mais contundente em que aspectos o fenômeno se constitui em uma novidade (SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 14). Em uma perspectiva histórica, a dimensão de novidade desses processos de expropriação/apropriação, desse modo, seria um reflexo das condições de acumulação de cada período histórico, marcado, atualmente, pela confluência de diversas crises – alimentar, energética, climática, financeira, etc. (MEHTA; VELDWISH; FRANCO, 2012, p. 195 apud SAUER; BORRAS JR., 2016, p. 15).

Foi diante de um quadro de confluência de crises que a questão apareceu no Brasil. Avessa à estabilidade da norma jurídica, a conjuntura agrária dos anos 2000 apresentou-se como um período acentuadamente dinâmico no que diz respeito a essa temática. A crise dos alimentos e a expansão dos agrocombustíveis ocasionaram a elevação dos preços das terras no país, 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 (OLIVEIRA, 2010, p. 23-24).

No Brasil, o engendramento das discussões sobre *land grabbing* teve uma particularidade com relação ao seu precursor. Foi o presidente do



INCRA à época, Rolf Hackbart, um dos primeiros a denunciar a compra de terras na faixa de fronteira por uma empresa transnacional de origem sueco-finlandesa, a Stora Enso, no Rio Grande do Sul. A reportagem-denúncia, publicada pelo jornal O Estado de São Paulo em 05 de março de 2008, entre detalhes do ocorrido e comentários sobre a competência do referido órgão acerca da matéria de aquisição de terras por estrangeiros (no caso em evidência, na faixa de fronteira), incluía uma avaliação geral de Hackbart, cuja declaração nesse sentido fora de que "o ponto mais importante da discussão é a soberania, o controle sobre o território" (PARA INCRA..., 2008), dando a entender que esse tipo de aquisição constituía um atentado à soberania nacional. Na edição do dia seguinte, mais uma matéria sobre o assunto, dessa vez sobre aquisições de terras por estrangeiros em geral, e, novamente, declarações do referido ex-presidente do INCRA, a partir de sua fala durante uma audiência pública da Comissão de Agricultura do Senado: "os grandes fundos de pensão do exterior tendem a investir cada vez mais em imóveis rurais brasileiros" (VENDA..., 2008) e "não se trata de xenofobia. O ponto central é a proteção da soberania nacional" (VENDA..., 2008).

Paralelamente à denúncia feita pelo ex-presidente do INCRA, o governo, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, solicitou dois estudos com o intuito de "criar condições para melhor avaliar o processo de estrangeirização de terras brasileiras" (PRETTO, 2009, p. 03). Esses estudos integraram o projeto de cooperação técnica denominado *Apoio às Políticas e à Participação Social no Desenvolvimento Rural* e foram publicados em 2009. Um deles, intitulado *Imóveis rurais sob propriedade de estrangeiros no Brasil* (PRETTO, 2009), tinha como objetivo geral "fornecer subsídios técnico-científicos para obtenção e sistematização das informações sobre os imóveis rurais de propriedade de estrangeiros no Brasil e os processos, causas e efeitos da concentração no Brasil" (PRETTO, 2009, p. 01). A análise dos dados, extraídos do Sistema Nacional de Cadastro Rural do INCRA em 4 de junho de 2008, considerou apenas médias e grandes propriedades, embora o título indicasse um levantamento mais amplo, englobando todas as propriedades rurais de estrangeiros. Essa escolha metodológica limitou,



desde o início, a possibilidade de mapear a distribuição municipal dessas áreas e calcular seus percentuais, critério relevante para o registro de propriedades segundo a Lei 5.709/1971 (OLIVEIRA, 2010).

Apesar disso, os dados sobre a estrangeirização de terras em nível nacional, presentes na Planilha 13 do relatório, indicaram que o número de médias e grandes propriedades em nome de estrangeiros estava em queda desde os anos 1980, e que a área total dessas propriedades diminuiu na década de 2000 em comparação com a de 1990 (PRETTO, 2009, p. 22). Em valores absolutos, essas terras representavam menos de 0,5% do território nacional. Já o segundo estudo, conduzido por Alvim (2009) e também encomendado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, com o título *Os investimentos estrangeiros diretos no Brasil e os impactos sobre o agronegócio – 2002 a 2008*, apontou um crescimento dos investimentos estrangeiros diretos (IEDs) no agronegócio brasileiro durante o período analisado, considerando tanto os recursos destinados à aquisição de terras quanto os aplicados em outras finalidades (ALVIM, 2009, p. 17).

No ano seguinte à divulgação desses relatórios, Ariovaldo Umbelino de Oliveira publicou o artigo *A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês* (OLIVEIRA, 2010, p. 03-113), no qual argumentou que a denúncia feita pelo ex-presidente do INCRA sobre o avanço da estrangeirização de terras no Brasil teria servido como estratégia para ocultar: (a) o abandono dos planos nacionais de reforma agrária e (b) o início de uma contrarreforma agrária, evidenciada pela adoção das Medidas Provisórias nº 422, de 25 de março de 2008, e nº 458, de 10 de fevereiro de 2009, ambas relacionadas à regularização fundiária em áreas da União. A partir da análise de reportagens, dos relatórios de Pretto (2009) e Alvim (2009), dos dados do INCRA, das referidas medidas provisórias e do Relatório Veloso, Oliveira (2010) sustentou que o debate sobre a aquisição de terras por estrangeiros configurava-se como uma falsa questão, utilizada para desviar a atenção dos movimentos sociais e sindicais da real problemática: a estagnação da reforma agrária e a promoção de uma contrarreforma em curso.



A temática da apropriação de terras em escala global ganhou notoriedade internacional por meio de fontes como o site da GRAIN (GRAIN, 2010), organização internacional sem fins lucrativos que apoia agricultores e movimentos sociais em favor de sistemas alimentares comunitários e biodiversos, e pelo relatório publicado pelo Banco Mundial em 2010. Diferente da abordagem da GRAIN, que reconhecia o fenômeno sem estudos prévios, o relatório do Banco Mundial apontava que entre 2008 e 2009, as operações de transferência de terras agrícolas no mundo saltaram de quatro milhões para 46,6 milhões de hectares, sendo que, desse total, 3,6 milhões de hectares haviam sido comercializados apenas no Brasil e na Argentina (GRAIN, 2010). A repercussão gerada por esse relatório levou a mídia brasileira a enfatizar a tendência de crescimento dessas transferências na América Latina, com o Brasil figurando como principal alvo de investidores (CHADE, 2010).

Nesse sentido, tanto o conteúdo divulgado pela mídia quanto o relatório do Banco Mundial poderiam ser interpretados não como alertas sobre o fenômeno da apropriação de terras, mas como estímulos que alimentam expectativas e aquecem o mercado fundiário global. Sobre esse relatório, Sauer (2010) e Oliveira (2010) criticaram a falta de estudos sistemáticos sobre os valores e as transações realizadas, embora tenham destacado a identificação dos principais agentes demandantes de terras, especialmente as “empresas financeiras que, diante de um cenário de instabilidade de mercado, buscaram vantagens comparativas pela aquisição de terras, e as empresas agroindustriais e do agronegócio que, diante da alta concentração no comércio e no processamento, procuraram ampliar seus negócios” (SAUER, 2010, p. 79; OLIVEIRA, 2010, p. 25). Para Sauer e Borras Jr. (2016), esse elemento representa uma novidade na demanda por terras em escala global. Por sua vez, Oliveira (2010, p. 28) argumenta que existem fluxos de capital direcionados à aquisição de terras globalmente, mas que esses movimentos não diferem substancialmente dos ocorridos no século XX, não apresentando especificidades próprias do século XXI, o que

inviabilizaria um debate relevante sobre o tema, especialmente no contexto brasileiro.

Segundo esse autor, tal fenômeno pode ser compreendido à luz dos processos monopolistas que regulam a produção agrícola mundial (OLIVEIRA, 2010). O primeiro processo refere-se à territorialização dos monopólios, em que se dá o controle simultâneo sobre a propriedade da terra, o processo produtivo agrícola e o setor agroindustrial – sendo o setor sucroalcooleiro um exemplo. O segundo processo diz respeito à monopolização do território, exercida por empresas de comercialização e/ou processamento industrial da produção agropecuária, que, sem atuar diretamente na produção, controlam camponeses e produtores capitalistas através de mecanismos de sujeição. Essas empresas atuam no setor de grãos como agentes nas bolsas de mercadorias e futuros, muitas vezes detendo ainda o controle sobre a produção de insumos como agrotóxicos e fertilizantes, além de monopolizarem o comércio de grãos (OLIVEIRA, 2010, p. 26), configurando assim um monopólio sobre toda a cadeia produtiva. O primeiro caso envolve a propriedade da terra; o segundo, não necessariamente. Em ambos os casos, tanto a posse da terra quanto o monopólio e a apropriação da renda fundiária influenciam na definição dos preços da produção e também dos valores das terras (HARVEY, 2013, p. 339).

Quanto ao monopólio mencionado, mesmo nos casos em que o processo produtivo não exige a posse ou a propriedade direta da terra, David Harvey (2013) argumenta que ele resulta da consolidação de um sistema de produção que submete o trabalho diretamente ao capital, e não mais ao proprietário fundiário. Esse processo implica o pleno desenvolvimento das forças produtivas sobre a terra, decorrente da exclusão total do proprietário de qualquer poder sobre seu uso, sobre a força de trabalho nela empregada e sobre o capital ali investido (HARVEY, 2013, p. 319). No Brasil, tal exclusão encontra respaldo jurídico no princípio da função social da propriedade, consagrado no Estatuto da Terra desde 1964. A base da acumulação capitalista no campo passou, então, a ser o complexo agroindustrial,



formado entre as décadas de 1950 e 1960, viabilizado pela retirada do controle da terra das mãos dos proprietários, como consequência direta da introdução desse marco legal. Ainda que a figura do proprietário da terra não desapareça, ela passa a sofrer pressões diante da intensificação da circulação do capital no meio rural. Seu papel, no entanto, pode ser considerado funcional ao modo de produção capitalista, desde que se alinhe à lógica do capital na coordenação do processo agrícola, como será demonstrado a seguir.

Embora considere o fenômeno do *land grabbing* recorrente e carente de inovações, Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2010, p. 25) destaca a atuação de investidores estrangeiros, especialmente fundos de investimento, na aquisição de terras brasileiras. Segundo ele, empresas de capital aberto passaram a operar como novos agentes de apropriação fundiária, articulando-se ao capital inter e transnacional por meio da captura de diferentes formas de renda da terra. Em suas palavras:

Essas novas empresas de capital aberto, no campo brasileiro estão juntando de forma articulada na aliança de classe com o capital mundial, o rentismo típico do capitalismo no Brasil, e, assim, estão fazendo simultaneamente, a produção do capital via apropriação da renda capitalizada da terra e a reprodução ampliada do capital acrescida do lucro extraordinário representado pelas diferentes formas da renda da terra. Ou seja, passam a atuar no mercado de terras, no preparo da propriedade para produção, na produção em si e na comercialização. E mais, esses grupos interessados em terras brasileiras têm se associado a investidores e fundos, e alguns já abriram seu capital, outros estão se preparando para tal. Além do fato em si de que a negociação de terras passou a chamar a atenção do setor financeiro, a emissão de ações deu opções para os fundos, permitindo assim, que estrangeiros participem desse mercado, independentemente das ações do governo, quanto à (sic) eventuais restrições às aquisições terras (sic) por estrangeiros.

Assim, estão se formando novas grandes corporações nacionais mundializadas na área de grãos, enquanto que nos setores de açúcar e álcool e de celulose elas já são realidades. Inclusive, elas revelam em seus sites o papel que o rentismo desempenha em suas atividades e, revelam seus sócios estrangeiros aliados (OLIVEIRA, 2010, p. 84-85).

Nessa lógica, Harvey (2013) observa que a compra de terras assegura ao investidor, no mínimo, o direito à percepção de uma renda futura com



base no potencial de capitalização dessa terra. Oliveira (2010) já antecipa essa perspectiva ao discutir a obtenção da renda fundiária derivada do investimento em glebas, e não apenas por meio da obstrução de seu uso, como é o caso da renda absoluta. Essa forma de renda, embora não desapareça, passa a compor um quadro mais complexo, sendo absorvida por outras formas emergentes. Sob essa nova configuração, a renda percebida pelo investidor equivale aos juros sobre o capital aplicado na terra, transformando-a em capital fictício. O mercado imobiliário rural passa, então, a integrar um segmento específico da circulação desse tipo de capital, ainda que apresente características próprias, conforme será examinado posteriormente. Nessa lógica, a terra é convertida em um ativo financeiro, negociado com base na expectativa de renda futura. O que se comercializa, portanto, são direitos sobre os rendimentos advindos da exploração da terra e do trabalho nela empregado (HARVEY, 2013, p. 320). O que está em jogo, nesse processo de financeirização, é mais a projeção de ganhos futuros do que o bem em si.

Para Oliveira (2010, p. 103), “o debate sobre a propriedade capitalista da terra, quer seja ela de brasileiros ou estrangeiros, continua a não ser feito sob o signo da legislação atual no Brasil: a função social da terra”. Ele defende que apenas o retorno da reforma agrária distributiva à agenda política nacional poderia conter o avanço da apropriação de terras públicas pelo agronegócio mundializado, a quem atribui o protagonismo nessas ações. Sua análise converge com as observações de Sauer e Borras Jr. (2016) em dois pontos. Primeiro, ao reconhecer que a apropriação fundiária no Brasil não é feita apenas por agentes estrangeiros, mas também por investidores nacionais. Isso é relevante, pois a abertura do mercado fundiário, seja por desregulamentação ou flexibilização da aquisição por estrangeiros, tende a atrair tanto capitais nacionais quanto internacionais, especialmente em áreas de propriedade indefinida (MARTINS, 1997), como terras públicas e devolutas, muitas vezes ocupadas por comunidades tradicionais.

Esse aspecto introduz um segundo ponto: tais apropriações pelo capital financeiro resultam simultaneamente na expropriação de populações



locais e do próprio Estado, o que justifica tanto a proposta de reforma agrária distributiva (Oliveira, 2010) quanto a defesa da manutenção ou intensificação das restrições à aquisição de terras por estrangeiros (Sauer, 2010). A intensificação dos conflitos fundiários foi destacada por Sauer (2010), que observou a valorização das terras impulsionada pelos projetos sucroenergéticos entre 2008 e 2010, resultando em disputas territoriais e aumento dos custos de desapropriação. Ronaldo Vieira Junior também apontou esse impacto em seu parecer de 2008, como justificativa para a manutenção das restrições ao capital estrangeiro (BRASIL, 2010). Oliveira (2010) também analisa a valorização das terras com a expansão das fronteiras canavieiras.

Ambos os autores chamam atenção para a ausência de um banco de dados confiável sobre a situação fundiária no país (SAUER; BORRAS JR., 2016). Oliveira (2010, p. 51) defende um recadastramento nacional, enquanto Sauer e Borrás Jr. (2016, p. 25) enfatizam a necessidade de compreender os processos, atores e consequências dessas apropriações. Ambos também destacam a dificuldade jurídica de identificar o capital estrangeiro nas operações fundiárias, dada a opacidade causada por fusões, parcerias e outras formas societárias.

Apesar das convergências, Sauer e Borrás Jr. (2016) criticam Oliveira por negligenciar problemas nos dados do SNCR, ignorar os efeitos da crise de 2008, desconsiderar a extensão real da terra sob controle estrangeiro (equivalente a países como Suíça e Bélgica) e minimizar o debate ao restringi-lo à compra e ao arrendamento. Eles também apontam a necessidade de incluir na análise a apropriação de outros recursos naturais, como os minérios.

Nesse cenário, observa-se que o debate sobre o *land grabbing* no Brasil foi influenciado pela atuação governamental, que tratou o fenômeno como uma questão agrária emergente, prejudicando o aprofundamento teórico e desviando o foco da análise objetiva. Muitas vezes, os autores confundem a apropriação de terras com uma corrida desenfreada por

recursos naturais, sem antes investigar as formas concretas de apropriação e os tipos de transações envolvidas.

## 2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise histórica e institucional da inserção de capital estrangeiro no meio rural brasileiro revela a complexidade dos discursos que articulam nacionalismo, desenvolvimento e segurança nacional. Desde o avanço do nacional-desenvolvimentismo nas décadas de 1950 e 1960 até as discussões contemporâneas sobre a compra de terras por estrangeiros, observa-se a recorrente mobilização de categorias ambíguas e politicamente situadas para legitimar diferentes projetos de país. A industrialização, entendida como sinônimo de progresso, serviu tanto à agenda nacionalista reformista quanto aos interesses do capital internacional e das elites agrárias, unidas pela aposta em um modelo de crescimento econômico que integrasse indústria e agropecuária por meio da modernização técnica e da ampliação do mercado interno. Essa convergência, entretanto, nunca foi isenta de conflitos, especialmente no que diz respeito ao papel do Estado na regulação da terra e do capital.

O uso da expressão "segurança nacional", central nas justificativas para limitar a aquisição de terras por estrangeiros, mostrou-se altamente fluido, sendo apropriado por distintos grupos políticos em diferentes momentos para defender agendas muitas vezes antagônicas. Sua polissemia compromete a possibilidade de seu uso como critério objetivo em decisões legislativas ou administrativas, uma vez que sua aplicação prática depende mais das circunstâncias políticas e ideológicas do que de definições jurídicas claras. Tal constatação não invalida a relevância da categoria, mas impõe o reconhecimento de seus limites analíticos e operacionais.

Dessa forma, este estudo contribui para o entendimento de que os conceitos de nacionalismo e segurança nacional não operam como categorias fixas, mas sim como instrumentos discursivos moldados por interesses



específicos. A investigação das disputas em torno do controle da terra no Brasil evidencia que a questão fundiária permanece no centro de projetos de desenvolvimento e soberania, sendo atravessada por tensões entre liberalismo econômico, proteção territorial e justiça social. Novas pesquisas podem aprofundar esse debate a partir do mapeamento das coalizões sociais envolvidas e da análise crítica dos dispositivos legais e institucionais que moldam o acesso e o uso da terra no país.

Embora haja mais divergência nas conclusões do que no conteúdo entre os autores analisados, ambos contribuem com pontos relevantes para a discussão. Oliveira (2010) argumenta que a presença do capital transnacional na produção agrícola ocorre mesmo sem o domínio direto da terra, enquanto Sauer e Borras Jr. (2016) sustentam que as operações de *land grabbing* são centrais no contexto agrário atual. A desregulação do mercado fundiário tende a intensificar os conflitos, conforme o capital, nacional e estrangeiro, avança sobre áreas vulneráveis.

O debate entre Oliveira e Sauer, portanto, se concentra em um falso dilema: a efetivação ou não da venda de terras a estrangeiros. A questão principal é que o capital financeiro já determina os rumos do agronegócio e molda a estrutura produtiva rural. Mais do que as operações concretas, é a mera expectativa de que elas ocorram que gera instabilidade, sobretudo pela ausência de regularização fundiária (MARTINS, 1997) e pela transformação da terra em ativo financeiro (HARVEY, 2013). A flexibilização ou a ausência de regulação impulsionam o avanço sobre áreas sensíveis, como unidades de conservação e territórios indígenas.

Embora Oliveira (2010) trate da CPI da Venda de Terras, reconhecendo que, naquele contexto, de fato havia um problema decorrente tanto da expectativa de comercialização quanto da alienação efetiva de terras a estrangeiros — especialmente em razão da dimensão territorial envolvida nessas operações e das irregularidades sustentadas pela antecipação de que elas aconteceriam —, o autor não atentou para o fato de que a principal inquietação relacionada à atuação do capital estrangeiro no mercado fundiário brasileiro residia na especulação predatória em torno da terra. Tal



especulação era fomentada não propriamente pela presença direta desse capital, mas pela expectativa de sua atuação, a qual, no contexto agrário nacional, segue sendo, até os dias atuais, um elemento agravante dos níveis de grilagem, de disputas territoriais e da desestruturação da produção agrícola. Respeitando-se as devidas proporções e particularidades ao comparar os dois períodos, o cerne da questão foi — e ainda é — a expectativa de apropriação da renda fundiária por meio da especulação com terras, embora os mecanismos de extração dessa renda apresentem distinções entre os dois momentos históricos.

Tal como na década de 1960, ainda hoje é difícil dimensionar a extensão das terras sob controle estrangeiro, dada a precariedade dos registros. A CPI da Venda de Terras revelou que a simples expectativa de abertura do mercado fundiário a estrangeiros resultou em aumento de preços, expropriação de comunidades, grilagem e agravamento dos conflitos. Conclui-se, assim, que as análises de Oliveira e Sauer permanecem atuais, cada qual destacando aspectos distintos, mas complementares, de um problema persistente e complexo.

### 3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Augusto Mussi. **Investimentos estrangeiros diretos e suas relações com os processos, causas e efeitos da concentração e estrangeirização das terras no Brasil**. Projeto de cooperação técnica “Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural” (PCT IICA/NEAD), Brasília, NEAD, 2009 (relatório de pesquisa).

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. LA-01**, de 19 de agosto de 2010 e publicado em 23 de agosto de 2010. Aquisição de terras por estrangeiros. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/agu/prc-la01-2010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/agu/prc-la01-2010.htm). Acesso em: 30 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Autos da Resolução n. 31/1967, **que cria a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras e os documentos que se seguem**. Relator: Haroldo Veloso. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n. 2963, de 2019. Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art.1º da Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7955264&ts=1699480498744&disposition=inline>. Acesso em: 07 mai. 2025.

\_\_\_\_\_. Projeto de Resolução n. 89, 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. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, ano XXV, Suplemento ao n. 47, p. 1-68, 12 jun. 1970.

CHADE, Jamil. Estrangeiros avançam na aquisição de terras. **O Estado de São Paulo**, 13 set. 2010.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

GRAIN. **Relatório do Banco Mundial sobre a neogrilagem legal de terras: uma decepção e um fracasso**, 2010. Disponível em: <http://farmlandgrab.org/15819>. Acesso em: 27 abr. 2025.



HARVEY, David. **Os limites do capital**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013. Tradução de Magda Lopes (e-book).

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961)**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. Tradução de *The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's Target Plan, 1956-1961*. Dissertação (PhD) – Cornell University. Ithaca, 1941. 326 p.

MAIA, Cláudio Lopes. Terra e Capital Financeiro: as novas configurações do capital no século XXI. **Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo**. Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2013.

MALAN, Pedro Sampaio. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (dir.). **O Brasil republicano: economia e cultura (1930-1964)**. Coleção História Geral da Civilização Brasileira, tomo III. v. 4. São Paulo: Difel, 1984.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira**: a degradação do Outro nos confins do humano. 1. ed. São Paulo: HUCITEC, 1997.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. O modelo oligárquico de apropriação territorial e o nacional-desenvolvimentismo. **Anais da XVIII Reunião da Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica**, Rio de Janeiro, 1998.

\_\_\_\_\_. Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs.). **O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 157-194.

MÜLLER, Geraldo. Indústria e agricultura no Brasil: do latifúndio-minifúndio ao CAI. & Formulações gerais sobre o CAI. & A agricultura brasileira no CAI. In: MÜLLER, Geraldo. **Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária**. São Paulo: Hucitec, 1989. p. 27-107.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês. **Agrária**. São Paulo, n. 12, p. 3-113, 27 jun. 2010.

PARA INCRA, compra de terras na fronteira é ilegal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 5 mar. 2008.

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? **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 4, n. 1, p. 72-88, 2010.

SAUER, Sérgio; BORRAS JR, Saturnino Jun. “Land Grabbing” e “Green Grabbing”: uma leitura da “corrida na produção acadêmica” sobre a apropriação global de terras. **Campo-Território: revista de geografia agrária**. Uberlândia, v. 11, n. 23, p. 06-42, jul., 2016.

SINGER, Paul. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. In: FAUSTO, Boris (dir.). **O Brasil republicano: economia e cultura (1930-1964)**. Coleção História Geral da Civilização Brasileira, tomo III. v. 4. São Paulo: Difel, 1984.

VENDA de terras para estrangeiros cresce sem controle, afirma Incra. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 6 mar. 2008.

## **SOBRE A AUTORA**

**Jéssica Silva Monteiro**

Mestra em Direito Agrário pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (2019-2021). Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Goiás (2017). Técnica em Controle Ambiental pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (2015).

Maestría en Derecho Agrario por el Programa de Posgrado en Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Goiás (2019-2021). Licenciatura en Derecho por la Universidad Federal de Goiás (2017). Técnico en Control Ambiental por el Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Goiás (2015).

Master's degree in Agrarian Law from the Postgraduate Program in Agrarian Law at the Faculty of Law of the Federal University of Goiás (2019-2021). Bachelor's degree in Law from the Federal University of Goiás (2017). Technician in Environmental Control from the Federal Institute of Education, Science and Technology of Goiás (2015).