

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

WELINGTON BATISTA LOURENÇO

Interfaces entre a segurança alimentar e a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros

FRANCA

2023

Welington Batista Lourenço

Interfaces entre a segurança alimentar e a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Emérita Dra. Elisabete Maniglia.

FRANCA

2023

L892i

Lourenço, Welington Batista

Interfaces entre a segurança alimentar e a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros / Welington Batista Lourenço. -- Franca, 2023
172 f. : tabs., fotos

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientadora: Elisabete Maniglia

1. Direito agrário. 2. Segurança alimentar. 3. Aquisição de terras por estrangeiros. 4. Soberania alimentar. 5. Land grabbing. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

A presente dissertação, dedicada à análise da Lei 5.709/71 e seus efeitos na segurança alimentar, emerge como uma contribuição substancial aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), particularmente ao ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável) e ao ODS 15 (Vida Terrestre). Ao abordar as aquisições de terras por estrangeiros no contexto da legislação brasileira, esta pesquisa visa não apenas aprofundar o entendimento acadêmico, mas também oferecer impactos tangíveis à sociedade em geral.

Conscientização sobre Segurança Alimentar:

Este estudo projeta uma luz crucial sobre as relações complexas entre a Lei 5.709/71, aquisições de terras por estrangeiros e a segurança alimentar. Ao fazer isso, pretende-se conscientizar o público não especializado sobre as implicações diretas e indiretas dessas dinâmicas na disponibilidade de alimentos, tanto a nível nacional quanto global.

Contribuição aos ODS 2 e 15:

Ao explorar os vínculos entre a legislação e a segurança alimentar, a pesquisa está alinhada com os ODS 2 e 15, contribuindo diretamente para o objetivo de alcançar a agricultura sustentável e garantir a conservação da vida terrestre.

Influência nas Políticas Públicas:

A análise das ramificações da flexibilização das restrições à aquisição de terras por estrangeiros proporciona uma base sólida para influenciar políticas públicas. A pesquisa fornece *insights* valiosos que podem orientar a formulação de políticas mais equitativas e sustentáveis, abordando diretamente questões de pobreza rural, agricultura familiar e preços dos alimentos.

Importância Nacional e Global:

Dada a posição proeminente do Brasil na produção e exportação de alimentos, esta pesquisa transcende fronteiras nacionais. Sua contribuição não apenas impacta as discussões internas sobre segurança alimentar, mas também enriquece o diálogo global sobre gestão de terras agrícolas, alinhando-se com as prioridades da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

Enfoque Multidimensional:

Destacar a importância de uma abordagem multidimensional para enfrentar os desafios relacionados à aquisição de terras por estrangeiros posiciona esta pesquisa como uma voz que reconhece a complexidade do problema. Essa perspectiva pode influenciar positivamente a compreensão pública, promovendo debates mais informados sobre políticas agrícolas e segurança alimentar.

Em síntese, esta pesquisa não apenas preenche lacunas acadêmicas, mas se destaca como um catalisador para mudanças significativas, ampliando o entendimento da sociedade sobre as interconexões entre legislação, aquisições de terras e a vital questão da segurança alimentar.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

This dissertation, dedicated to the analysis of Law 5.709/71 and its effects on food security, emerges as a substantial contribution to the Sustainable Development Goals (SDGs), particularly SDG 2 (Zero Hunger and Sustainable Agriculture) and SDG 15 (Life on Land). By addressing foreign land acquisitions within the context of Brazilian legislation, this research aims not only to deepen academic understanding but also to provide tangible impacts to society at large.

Awareness of Food Security:

This study sheds crucial light on the complex relationships between Law 5.709/71, foreign land acquisitions, and food security. In doing so, it seeks to raise awareness among the non-specialized public about the direct and indirect implications of these dynamics on the availability of food, both nationally and globally.

Contribution to SDGs 2 and 15:

By exploring the links between legislation and food security, the research aligns with SDGs 2 and 15, directly contributing to the goal of achieving sustainable agriculture and ensuring the conservation of life on land.

Influence on Public Policies:

The analysis of the ramifications of relaxing restrictions on foreign land acquisitions provides a solid foundation for influencing public policies. The research provides valuable insights that can guide the formulation of more equitable and sustainable policies, directly addressing issues of rural poverty, family farming, and food prices.

National and Global Importance:

Given Brazil's prominent position in food production and export, this research transcends national borders. Its contribution not only impacts internal discussions on food security but also enriches the global dialogue on agricultural land management, aligning with the priorities of the Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations.

Multidimensional Approach:

Highlighting the importance of a multidimensional approach to address challenges related to foreign land acquisitions positions this research as a voice that recognizes the complexity of the problem. This perspective can positively influence public understanding, promoting more informed debates on agricultural policies and food security.

In summary, this research not only fills academic gaps but stands out as a catalyst for significant changes, broadening society's understanding of the interconnections between legislation, land acquisitions, and the vital issue of food security.

Wellington Batista Lourenço

Interfaces entre a segurança alimentar e a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 14 de dezembro de 2023, às 13h30, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa. Dra. Elisabete Maniglia

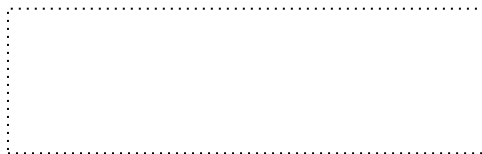
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP

Profa. Dra. Jete Jane Fiorati

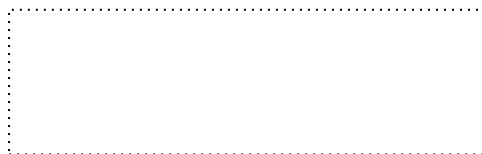
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP

Prof. Dr. Luís Gustavo Santos Lazzarini

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgada aprovada para obtenção do título de Mestre em Direito.



Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Profa. Dra. Elisabete Maniglia

Orientadora

Franca, 2023.

A

Vânia, João Gabriel e Pedro Miguel,

A paciência, o amor e o apoio que me ofereceram foram fundamentais para que eu
pudesse alcançar este objetivo.

Agradeço por compartilharem comigo os desafios e as alegrias desta caminhada.

Com todo o meu amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, pela dádiva da vida e pela força que me sustentou ao longo desta jornada acadêmica.

À minha amada família, Vânia, João Gabriel e Pedro Miguel, que suportou minhas ausências e me incentivou em todos os momentos. Seu amor e apoio foram minha força motriz durante essa jornada desafiadora. Nos momentos em que meus passos eram incertos e as noites pareciam intermináveis, vocês estiveram lá, segurando minha mão e mostrando-me que o caminho da perseverança vale a pena. Cada conquista que alcancei é também de vocês. Agradeço do fundo do meu coração por serem a minha âncora e meu farol em meio às tempestades.

A minha querida mãe, por ser a luz que iluminou o meu caminho e por ser a inspiração que me motivou a chegar até aqui. Seu amor é o meu maior tesouro.

À minha dedicada Professora Orientadora, Dra. Elisabete Maniglia, por sua orientação sábia, apoio incansável e inestimável contribuição para o desenvolvimento desta dissertação.

À Universidade Estadual Paulista (UNESP), pela oportunidade de crescimento acadêmico e profissional, e por disponibilizar recursos e infraestrutura essenciais para esta pesquisa.

A meus amigos de academia, Hebert e Gil, que estiveram ao meu lado, me apoiaram e compartilharam comigo os desafios dessa longa jornada. Não há palavras suficientes para expressar minha gratidão.

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho, meu sincero agradecimento.

“Encontrou-se, em boa política, o segredo de fazer morrer de fome aqueles que,
cultivando a terra, fazem viver os outros”.

VOLTAIRE

RESUMO

LOURENÇO, Welington Batista. **Interfaces entre a segurança alimentar e a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros**. 2023. 172 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2023.

Esta dissertação investiga a Lei 5.709/71 e seus impactos na segurança alimentar. Ela está vinculada à área de concentração “Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania”, linha de pesquisa “Cidadania Social e Econômica e Sistemas Normativos” e projeto de pesquisa “As interfaces entre o Direito Agrário e Direito Ambiental com as Políticas Públicas Fundiárias Agrícolas, o Desenvolvimento Sustentável e a cidadania ambiental”. A Lei 5.709/1971, fruto da ditadura militar brasileira, foi concebida como uma resposta jurídica aos receios dos militares em relação às extensas aquisições de terras por estrangeiros na região amazônica. Embora esta lei tenha sido inicialmente negligenciada, em períodos mais recentes a Advocacia-Geral da União tem direcionado sua atenção a ela e emitido sucessivas interpretações normativas sobre o tema, abordando, inclusive, a crise alimentar global como um fator a ser considerado no contexto dessa legislação. Assim, o problema central dessa pesquisa é compreender a relação existente entre a aquisição de terras por estrangeiros e seus impactos na segurança alimentar. A metodologia utilizada envolve revisão da literatura, estudo de casos, análise de documentos jurídicos e de processos judiciais e legislativos. Tendo identificado que a globalização intensificou uma "corrida global por terras", em 1995 a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) apontou este tema como uma prioridade global. Assim, a escolha deste tema foi motivada pela sua relevância crítica, em especial no contexto brasileiro, dadas as vastas extensões de terras agriculturáveis e o papel-chave do Brasil na produção e exportação de alimentos. Diante disso, buscou-se investigar a evolução histórica e o regime jurídico das aquisições de terras por estrangeiros no Brasil, com foco nas implicações dessas aquisições nas políticas de segurança alimentar e desenvolvimento sustentável. Destacou-se a importância de uma abordagem multidimensional para enfrentar esses desafios. Observou-se que a flexibilização das restrições à aquisição de terras por estrangeiros pode ter impactos diretos e indiretos na segurança alimentar. Isso inclui o aumento dos níveis de pobreza no meio rural, prejuízos à agricultura familiar, inflação nos preços dos alimentos e maior vulnerabilidade de grupos de baixa renda.

Palavras-chave: aquisição de terras, estrangeiros, segurança alimentar, soberania nacional, desenvolvimento sustentável, *land grabbing*.

ABSTRACT

LOURENÇO, Welington Batista. **Interfaces between food security and the acquisition of rural properties by foreigners**. 2023. 172 f. Dissertation (Master's). Faculty of Humanities and Social Sciences, São Paulo State University, Franca, 2023.

This dissertation investigates Law 5,709/71 and its impacts on food security. It is linked to the concentration area "Normative Systems and Foundations of Citizenship," research line "Social and Economic Citizenship and Normative Systems," and the research project "Interfaces between Agrarian Law and Environmental Law with Agricultural Land Policies, Sustainable Development, and Environmental Citizenship." The Law, a product of the Brazilian military dictatorship, was conceived as a legal response to the military's concerns about extensive land acquisitions by foreigners in the Amazon region. Although this law was initially overlooked, in more recent periods, the Attorney General's Office has focused on it, issuing successive normative interpretations on the subject, addressing even the global food crisis as a factor to be considered in the context of this legislation. Therefore, the central issue of this research is to understand the relationship between foreign land acquisition and its impacts on food security. The methodology involves literature review, case studies, analysis of legal documents, and examination of judicial and legislative processes. Having identified that globalization has intensified a "global land rush," in 1995, the Food and Agriculture Organization (FAO) designated this issue as a global priority. Thus, the choice of this topic was motivated by its critical relevance, especially in the Brazilian context, given the vast agricultural lands and Brazil's key role in food production and export. In light of this, the investigation aimed to explore the historical evolution and legal framework of foreign land acquisitions in Brazil, focusing on the implications of these acquisitions for food security and sustainable development policies. The importance of a multidimensional approach to address these challenges was highlighted. It was observed that relaxing restrictions on foreign land acquisition can have direct and indirect impacts on food security, including increased levels of rural poverty, harm to family farming, food price inflation, and greater vulnerability of low-income groups.

Keywords: land acquisition, foreigners, food security, national sovereignty, sustainable development, land grabbing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO	Ação Cível Originária
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
ART.	Artigo
CF	Constituição Federal
<i>Cf.</i>	Conferir
CGJSP	Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EC	Emenda Constitucional
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FCHS	Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
GQ	Geraldo Quintão
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IOM	International Organization for Migration
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LA	Luís Inácio Lucena Adams
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MEI	Módulo de Exploração Indefinida
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OIE	Oferta Interna de Energia
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEB	Observatório da Política Externa e Inserção Internacional do Brasil
ORGS.	Organizadores
PIB	Produto Interno Bruto

PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
REDES	Revista Eletrônica Direito e Sociedade
REsp	Recurso Especial
RVJ	Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior
SC	Santa Catarina
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
USAF	<i>U.S. Air Force</i>
ZTM	Zona Típica de Módulo

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Países proprietários de terras na África subsaariana.....	13
Tabela 2 – Síntese da Evolução Histórica	44
Tabela 3 – Hipóteses que excepcionam o regime da Lei 5.709/1971	71
Tabela 4 – Resumo dos requisitos gerais da Lei 5.709/1971	72
Tabela 5 – Resumo dos requisitos específicos para colonização particular	73
Tabela 6 – Resumo dos limites percentuais para aquisição e arrendamento.....	74
Tabela 7 – Hipóteses que excepcionam os percentuais da Lei 5.709/1971.....	76
Tabela 8 – Aquisição de imóveis por governos estrangeiros e suas organizações.....	77
Tabela 9 – Países da África subsaariana afetados pelo <i>land grabbing</i>	123

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Participação das energias renováveis e não renováveis na oferta de energia	132
Figura 2 – Crescimento do Setor de energias renováveis.....	132

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL: APORTES HISTÓRICOS, TEÓRICOS E JURÍDICOS	17
1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA	22
1.2 DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS	46
1.2.1 O estrangeiro	47
1.2.2 Aquisição, Arrendamento e outros contratos agrários	52
1.2.3 Imóveis rurais	59
1.3 REGIME JURÍDICO DAS AQUISIÇÕES DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL	63
2 SEGURANÇA ALIMENTAR	81
2.1 UM NOVO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	81
2.2 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA	87
2.3 A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL	105
3 AS INTERFACES ENTRE A SEGURANÇA ALIMENTAR E A AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS	114
3.1 DISCUSSÃO DO PROBLEMA	118
3.1.1 Neocolonialismo e acessibilidade física	120
3.1.2 Aumento dos níveis de pobreza no meio rural	128
3.1.3 Aumento dos preços dos alimentos e acessibilidade econômica	130
CONCLUSÃO	151
REFERÊNCIAS	158

INTRODUÇÃO

A relação entre o Estado e seu território é intrínseca à definição do poder estatal e de sua soberania. A delimitação geográfica do Estado é essencial para o reconhecimento de validade de sua ordem jurídica, e o território é o ponto de referência a esta delimitação. Nesse contexto, o solo é um recurso vital para o Estado, que influencia diretamente diversos setores econômicos e sociais, como habitação, agricultura, gestão de recursos hídricos, uso de recursos naturais e segurança nacional. A gestão eficaz do território é, portanto, crucial para equilibrar o desenvolvimento econômico, a conservação ambiental e a proteção de interesses nacionais e sociais.

A função social da propriedade, como princípio basilar e norteador de todo o direito agrário, desempenha um papel fundamental na discussão sobre a aquisição de terras por estrangeiros, pois ela não apenas reforça a responsabilidade do Estado na gestão eficaz do território, mas também destaca a necessidade de políticas que assegurem a harmonização entre os interesses dos investidores estrangeiros e os interesses socioeconômicos e ambientais do Brasil.

No cenário brasileiro, a função social da propriedade rural está consagrada na Constituição Federal de 1988, estabelecendo que a propriedade deve cumprir sua função social, que inclui seu aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Essa funcionalização da propriedade agrária visa a assegurar que a esse direito fundamental não seja utilizado de maneira especulativa ou contraproducente para o desenvolvimento socioeconômico. Ela representa uma transformação significativa no paradigma conceitual do direito de propriedade, porque ela afasta este conceito de uma visão exclusivamente individualista. Nesse novo paradigma, a propriedade deixa de ser concebida apenas como um direito de cunho individual para assumir um papel mais amplo como elemento de promoção do bem-estar social e coletivo. Ao funcionalizar a propriedade, ela passa a transcender sua dimensão meramente privada e a ser percebida como um bem social e coletivo.

Assim, a propriedade agrária não deve servir exclusivamente aos interesses individuais dos proprietários, mas também deve atender às necessidades da comunidade e contribuir para o desenvolvimento social e econômico mais amplo. A funcionalização,

portanto, implica uma redefinição do propósito da propriedade agrária, integrando-a a uma perspectiva mais abrangente que considera as implicações sociais, econômicas e ambientais de sua gestão.

Quando se analisa a aquisição de terras por estrangeiros à luz desse princípio, torna-se imperativo considerar o impacto dessa prática na função social da propriedade, pois a entrada de investidores estrangeiros no mercado de terras pode gerar mudanças significativas no uso do solo, influenciando a dinâmica agrícola, a distribuição de recursos hídricos e, por conseguinte, o equilíbrio ambiental e social, além de impactar, direta ou indiretamente, a segurança alimentar.

A crescente globalização, o aumento da demanda por recursos naturais e a busca por oportunidades de investimento têm contribuído para o surgimento de um fenômeno conhecido como "*farmland grab*", "*land grabbing*" ou "*land rush*"¹. Governos, empresas e investidores privados adquirem grandes extensões de terras agrícolas em países estrangeiros, suscitando debates sobre justiça, sustentabilidade e direitos das comunidades locais. Chanceline (2019) calculou os maiores países proprietários de terras na África subsaariana:

Tabela 1 – Países proprietários de terras na África subsaariana

País	Superfície (em milhões de ha)
China	4,5
Estados Unidos	3,2
Malásia	2,5
Grã-Bretanha	2,5
Coreia do Sul	2,3
Arábia Saudita	2,1
Índia	1,8
Suécia	1,1
África do Sul	0,9

Fonte: (Chanceline, 2019)

¹ As expressões "*farmland grab*", "*land grabbing*" ou "*land rush*" podem ser traduzidas literalmente para o português como "apropriação de terras agrícolas", "apropriação de terras" ou "corrida por terras". Esses termos referem-se a um mesmo fenômeno global, no qual governos, investidores ou entidades estrangeiras passam a adquirir extensas áreas de terras em outros países. Em espanhol, a expressão correspondente é "acaparamiento de tierras", que também se refere ao fenômeno.

Impulsionadas pela intensificação dessa corrida global por terras e conscientes da importância do território como um componente fundamental do próprio Estado, diversas nações soberanas passaram a adotar políticas mais restritivas para a aquisição de imóveis por estrangeiros em seus territórios, concentrando-se, em particular, na regulamentação da aquisição de imóveis rurais.

A par disto, a identificação feita pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) no sentido de que desde 1995 a regulamentação da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros estava no topo da agenda de muitas nações ao redor do mundo ressalta a importância global e a complexidade da questão. Esse reconhecimento ecoa a compreensão de que as mudanças nas dinâmicas internacionais, intensificadas pela globalização, geram uma necessidade premente de reexaminar e ajustar as estruturas e regulamentações existentes para equilibrar os interesses de um país em regular o investimento estrangeiro em terras.

Portanto, a aquisição de propriedades rurais por estrangeiros é um tema relevante que tem despertado grande interesse e controvérsia em diversos países, incluindo o Brasil. A forma como um Estado regula a compra de terras por estrangeiros tem implicações significativas para a soberania nacional, a economia agrícola, o acesso à terra, a produção de alimentos e a segurança alimentar da população. Nesse contexto, o Brasil é um exemplo notável, pois possui vastas extensões de terras agriculturáveis e desempenha um papel crucial na produção e exportação de alimentos. Com sua vasta extensão de terras férteis e riquezas naturais, historicamente o Brasil sempre foi um polo de interesse para investidores estrangeiros, de forma que a política de aquisição de terras por estrangeiros é de suma importância. Porém, o debate sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil frequentemente se concentra em questões econômicas, políticas e de segurança nacional, sem abordar devidamente suas interfaces com a segurança alimentar.

Assim, esta pesquisa busca preencher essa lacuna e contribuir para os estudos agrários críticos, abordando de forma científica as diversas relações entre *land grabbing* e segurança alimentar. Diante dessa realidade global em evolução, busca-se entender o conflito que muitas vezes emerge entre o desenvolvimento econômico e a soberania alimentar de um país. Para além disso, este estudo também se propõe a investigar a evolução histórica e o regime jurídico das aquisições de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, buscando compreender as implicações desse fenômeno no contexto das políticas de segurança alimentar e desenvolvimento sustentável.

O problema central abordado neste trabalho é a relação entre a aquisição de terras rurais por estrangeiros e seus impactos na segurança alimentar. Desse problema central derivam outros igualmente importantes, a exemplo: como a expansão da aquisição de terras por investidores estrangeiros afeta a disponibilidade, acessibilidade e diversidade de alimentos? Que impactos econômicos, sociais e ambientais estão associados a essa corrida global por terras? É possível equilibrar o estímulo ao crescimento econômico com a proteção da integridade territorial, da soberania alimentar e da justiça social? Como as dimensões da segurança alimentar podem ser impactadas pelo fortalecimento ou enfraquecimento do regime especial de aquisição de propriedades rurais por estrangeiros? Será que um regime mais restritivo leva a um aumento da segurança alimentar de um Estado soberano? Ou, ao contrário, um regime menos restritivo enfraquece a segurança alimentar?

Na busca por compreender estes problemas, os principais objetivos desta investigação são: compreender as complexas interações entre a aquisição de terras por estrangeiros, a segurança alimentar e a justiça social; avaliar o papel das regulamentações existentes no Brasil na gestão e enfrentamento do fenômeno "*land grabbing*"; analisar os impactos econômicos, sociais e ambientais da aquisição de terras por investidores estrangeiros.

Foi adotada uma metodologia abrangente, que combina diversas abordagens para proporcionar uma compreensão mais aprofundada da interseção entre a Lei 5.709/71 e seus impactos na segurança alimentar. Assim, a metodologia empregada englobou a revisão da literatura pertinente, permitindo uma ampla contextualização e uma análise crítica das principais questões abordadas. Além disso, foram realizados estudos de casos, fornecendo insights valiosos por meio da análise de situações específicas que exemplificam as dinâmicas em questão. Adicionalmente, a pesquisa incorporou a análise de processos judiciais e legislativos, permitindo uma visão aprofundada das aplicações práticas e desdobramentos legais desta legislação ao longo do tempo, buscando compreender a evolução histórica e as interpretações normativas da Lei 5.709/71. Esta abordagem multifacetada, que abarca revisão de literatura, estudo de casos, análise de documentos jurídicos e investigação de processos judiciais e legislativos, oferece uma base sólida para a compreensão abrangente das complexas interações entre aquisições de terras por estrangeiros e a segurança alimentar.

Com base neste método, o estudo desenvolve as seguintes hipóteses: a aquisição de terras rurais por estrangeiros tem impactos diretos e indiretos na segurança alimentar de comunidades locais, afetando a acessibilidade e disponibilidade de alimentos; a flexibilização das restrições à aquisição de terras por estrangeiros aquece o mercado de terras, prejudicando

a agricultura familiar e aumentando a vulnerabilidade de grupos de baixa renda; as regras de restrição e regulamentação de aquisição de imóveis por estrangeiros desempenham um papel fundamental na mitigação dos impactos negativos da corrida global por terras na segurança alimentar.

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos que abordam o tema. a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil e suas implicações na segurança alimentar. No Capítulo 2, apresenta-se a evolução histórica desse fenômeno, com enfoque em suas delimitações epistemológicas, explorando o conceito do estrangeiro, aquisição e arrendamento de imóveis rurais, bem como o regime jurídico aplicado a essas transações. O Capítulo 3 aborda a segurança alimentar, discutindo seu papel como parte fundamental de um novo conceito de desenvolvimento sustentável, reconhecendo o direito humano à alimentação adequada e contextualizando a situação da segurança alimentar no Brasil. No Capítulo 4, analisam-se as interfaces entre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e a segurança alimentar, discutindo questões como neocolonialismo, acessibilidade física, aumento dos níveis de pobreza no meio rural e o impacto nos preços dos alimentos e acessibilidade econômica. Finalmente, o Capítulo 5 conclui o trabalho, resumindo as principais descobertas e fornecendo *insights* para a compreensão desse complexo fenômeno.

Ao final desta pesquisa, espera-se contribuir para o aprofundamento do debate sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil e suas implicações na segurança alimentar, proporcionando subsídios para a formulação de políticas e a promoção do desenvolvimento sustentável. Para atingir esses objetivos, é fundamental uma análise detalhada da evolução histórica e do atual regime jurídico brasileiro sobre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, bem como da atual concepção de segurança alimentar. Essa abordagem proporcionará uma base sólida para um embasamento teórico e científico, permitindo compreender de maneira mais aprofundada as diversas interfaces entre a segurança alimentar e a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, e como essa dinâmica se manifesta atualmente no contexto brasileiro.

1 AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL: APORTES HISTÓRICOS, TEÓRICOS E JURÍDICOS

Para Fabriz e Ferreira, um Estado é formado por três elementos constitutivos: território; povo e soberania. Eles afirmam que esses três elementos “são essenciais ao Estado” e que a “alienação de tais elementos resultaria na própria extinção do Estado” (2001, p. 134-5).

A conjunção desses três elementos expressa a ideia de uma entidade política que detém o monopólio do uso legítimo da força dentro de um território específico. Isso significa que o Estado tem autoridade sobre as pessoas e instituições que vivem ou operam nesse território. A soberania é o conceito-chave aqui, representando o poder supremo do Estado para tomar decisões e impor leis dentro de suas fronteiras.

Para que um Estado exerça sua soberania, ele precisa de um espaço físico onde suas leis e políticas se apliquem sem interferência externa significativa. Isso implica que o Estado deve ter controle sobre seu território e ser capaz de tomar decisões que afetam a vida das pessoas dentro desse espaço. Na concepção de Bonavides (1997, p. 102) território é "o âmbito espacial onde, ao lado da ação soberana, desenrolam-se também as atividades econômicas, sociais e culturais do Estado."

Segundo Dallari (2011, p. 77), a noção de território como componente material do conceito de Estado só aparece com o Estado Moderno², pois era necessário definir duas noções: a de soberania, que indicava o poder mais alto, e a de território, que indicava onde esse poder seria efetivamente o mais alto.

Embora em certos casos a eficácia das normas jurídicas possam extrapolar os limites do espaço territorial de um determinado Estado, fenômeno a que se denomina ‘extraterritorialidade’ nos diferentes ramos do direito, é importante compreender o relacionamento do Estado com o seu próprio território, pois a validade da ordem jurídica estatal estará a ele circunscrita. A noção de validade da ordem jurídica depende da delimitação de um espaço certo, ocupado com exclusividade por um Poder soberano (Dallari, 2011).

² Dentre as diferentes tipologias de Estado identificadas pela doutrina, para Dallari, ao se analisar a origem e formação do Estado a partir de uma perspectiva histórica é possível identificar os seguintes tipos: a) Estado Antigo; Estado Grego; Estado Romano; Estado Medieval e Estado Moderno. É neste último tipo que muitos autores identificam os elementos essenciais para a existência do próprio Estado, costumando-se mencionar a existência de dois elementos materiais – povo e território – e um elemento formal – soberania (ou governo, poder e autoridade). Nesse sentido, *cf.* (Dallari, 2011, pp. 59-68).

Sintetizando as diversas teorias relativas a este relacionamento entre Estado e território, Dallari afirma que é possível encontrar algumas teses fundamentais: a primeira, dos que definem a existência de uma relação de domínio entre Estado e território, devendo-se reconhecer que o poder estatal atua como proprietário do território, podendo dele usar e dispor, com poder absoluto e exclusivo, embora essa relação dominial não seja idêntica àquela reconhecida pelo direito privado; a segunda, para os quais há, em verdade, um direito real institucional, cujo conteúdo é determinado pelo que exige o serviço da instituição estatal, possibilitando a diferenciação entre duas categorias dominiais distintas: o domínio eminente e o domínio útil³; a terceira, para quem não existe uma relação de domínio, mas sim uma expressão indireta do poder de império, no sentido de que a qualificação da relação do Estado com o território se dá indiretamente através do poder exercido sobre as pessoas, e é através destas que o Estado tem poder sobre o território. Sendo assim, o território estatal seria apenas um reflexo da dominação sobre as pessoas. E a quarta, que afirma ser o território o espaço onde o Estado exerce todo seu poder de império, sobre pessoas e sobre coisas.

Segundo Dallari, a doutrina sistematiza tais teorias indicando a existência de quatro concepções fundamentais para o conceito de território: o território-patrimônio; o território-objeto; o território-espaço e o território-competência. Sobre o tema, assim pontifica Dallari:

“Dando um tratamento original à matéria, Paulo Bonavides procede ao agrupamento das teorias formuladas sobre o assunto, indicando a existência de quatro concepções fundamentais, que são as seguintes: Território-patrimônio, característica do Estado Medieval e com alguns reflexos em teorias modernas. Essa teoria não faz diferenciação entre *imperium* e *dominium*, concebendo o poder do Estado sobre o território exatamente como o direito de qualquer proprietário sobre um imóvel. Território-objeto, que é a que concebe o território como objeto de um direito real de caráter público. Embora com certas peculiaridades, a relação do Estado com seu território é sempre e tão só uma relação de domínio. Território-espaço, teoria segundo a qual o território é a extensão espacial da soberania do Estado. A base dessa concepção é a ideia de que o Estado tem um direito de caráter pessoal, implícito na ideia de *imperium*. Alguns adeptos dessa orientação chegam a considerar o território como parte da personalidade jurídica do Estado, propondo mesmo a expressão território-sujeito. Território-competência, teoria defendida sobretudo por Kelsen, que considera o território o âmbito de validade da ordem jurídica do Estado” (Dallari, 2011, p. 79).

³ O domínio eminente seria expressão da própria soberania interna do Estado e o domínio útil seria aquele exercido pelos proprietários de cada porção do território em particular. É possível notar a influência desta teoria no pensamento de Hely Lopes Meirelles (2016), para quem o domínio público, em sentido amplo, “corresponde ao poder de dominação ou de regulamentação que o Poder Público exerce sobre os bens de seu patrimônio, do particular ou aos de fruição geral (*res nullius*). O domínio eminente é o resultado do poder político, pelo qual o Poder Público submete à sua vontade todas as coisas de seu território (manifestação da soberania interna), abrangendo todos os bens e legitimando as intervenções na propriedade privada”.

A par destas teorias, algumas conclusões gerais podem ser extraídas: a) não existe Estado sem território⁴, pois o conceito de poder estatal pressupõe um espaço físico de exercício exclusivo de soberania; b) embora a eficácia do ordenamento possa extravasar os limites geográficos do Estado, o território delimita o local onde a ação soberana do Estado prevalece sobre qualquer outra ordem⁵; c) o território também pode ser, ao mesmo tempo, objeto de direito patrimonial por parte do Estado.

Como já se disse, o território é o elemento que constitui a base geográfica onde se exerce o poder estatal. E reconhecendo a importância deste elemento como componente orgânico ao conceito de Estado para a proteção dos interesses nacionais, as diversas nações soberanas passaram a adotar regimes mais restritivos à aquisição de imóveis por estrangeiros em seus respectivos territórios. Esses regimes restritivos, embora não se limitem a isso, concentram-se especialmente na regulamentação da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros em seus respectivos territórios.

O solo, como um recurso fundamental e a base sobre a qual as sociedades constroem suas estruturas econômicas e sociais, é inquestionavelmente um ativo sujeito a regulamentação e governança estatal. A gestão adequada do território é essencial para equilibrar a exploração econômica, a conservação ambiental e a proteção dos interesses nacionais, dialogando diretamente com diversos setores econômico-sociais. Habitação, agricultura, gestão hídrica, uso de recursos naturais e segurança nacional são alguns exemplos de setores afetados pela gestão da terra.

Através de políticas e regulamentações eficazes, os Estados podem garantir o uso sustentável do solo, promover o desenvolvimento econômico equitativo e salvaguardar os recursos naturais que constituem a base de suas comunidades. A governança territorial desempenha, portanto, um papel crucial na construção de sociedades resilientes e no estabelecimento de políticas que beneficiem tanto as gerações presentes quanto as futuras⁶.

⁴ Esta ideia reflete a natureza fundamental do Estado como uma entidade geograficamente definida que detém o monopólio do poder dentro de suas fronteiras. O território é, portanto, um pré-requisito para o exercício eficaz da soberania estatal e para a existência do Estado como o conhecemos.

⁵ Isto quer dizer que é a partir do conceito de território que a ordem jurídica estatal está protegida pelo “princípio da impenetrabilidade, o que significa reconhecer ao Estado o monopólio de ocupação de determinado espaço, sendo impossível que no mesmo lugar e ao mesmo tempo convivam duas ou mais soberanias. Além disso, ressalta-se que o território tem uma significação jurídica negativa, enquanto exclui outras ordenações e cria para o Estado a obrigação de agir sempre que no seu âmbito se verifiquem certas circunstâncias. E tem uma significação positiva, enquanto assegura ao Estado a possibilidade de agir soberanamente no seu campo de ação” (Dallari, 2011, p. 81).

⁶ A noção de desenvolvimento sustentável e de justiça intergeracional foi muito bem desenvolvida por Brown (1992) em “*In Fairness To Future Generations and Sustainable Development*”. A autora afirma que, para além de um compromisso ético e filosófico, a noção de desenvolvimento sustentável é uma questão inter e

E dado o princípio da soberania das nações, em regra não cabe ao direito internacional consuetudinário regular o tema, pelo menos não a nível global⁷⁻⁸, pelo que se assegura aos Estados-nações a prerrogativa de legislar sobre a gestão territorial de acordo com suas próprias políticas, interesses e requisitos⁹. O Professor Cançado Trindade (1984, p. 218-219) destaca, em sua análise sobre a nova ordem econômica internacional e as Nações Unidas, a significativa importância do direito de autodeterminação dos Estados na regulação dos investimentos estrangeiros, já que os documentos internacionais afirmam claramente o direito soberano de cada Estado em regular e controlar o capital estrangeiro e as atividades das empresas multinacionais, sublinhando a não-intervenção dessas empresas nos assuntos internos do Estado e estabelecem que nenhum Estado pode ser compelido a conceder tratamento preferencial ao capital estrangeiro. O ainda observa que, embora os documentos destaquem a soberania permanente dos Estados como instrumento de salvaguarda de sua

intrageneracional, impondo a necessidade de se preocupar com as externalidades ambientais decorrentes de nossas ações atuais. A teoria da equidade intergeracional impõe duas relações: uma relação com o sistema natural em que nos inserimos e uma relação com as outras gerações, passadas ou futuras, as quais estão ligadas entre si pelo relacionamento contínuo com a terra. “A teoria da equidade intergeracional afirma que todas as gerações têm um lugar igual em relação ao sistema natural e que não há base para preferir as gerações passadas, presentes ou futuras em relação ao sistema”. Deve-se, portanto, notar a existência de uma parceria entre as gerações, de forma que quando uma geração degrada gravemente o meio ambiente e viola suas obrigações intergeracionais, os custos desta degradação e de sua restauração devem ser distribuídos de forma equitativa. Para se atingir esta distribuição equitativa em busca do bem-estar de cada geração a autora se utiliza da teoria da justiça de John Rawls e de suas concepções sobre a *posição original* e o *véu de ignorância*. A autora se questiona: e quando os direitos da geração futura entram em conflito com os direitos da geração presente (por exemplo, quando os ditames da preservação ambiental impedem a redução da pobreza ou da fome no mundo)? “Nesses casos, precisamos desenvolver processos para garantir que os direitos das gerações futuras sejam protegidos de forma adequada e, ao mesmo tempo, enfrentar a pobreza da maneira mais rápida e eficaz possível”. Ela identifica a existência de três princípios normativos de equidade intergeracional: princípio de opções, de qualidade e de acesso. O princípio de opções intergeracional (ou de conservação de opções) afirma que “as gerações futuras têm direito a uma diversidade comparável àquela de que desfrutaram as gerações anteriores”. O princípio intergeracional de qualidade (ou de conservação de qualidade) afirma que “cada geração deve ter direito a uma qualidade comparável àquela desfrutada pelas gerações anteriores”. O princípio de acesso intergeracional (ou de conservação de acesso) afirma que “cada geração deve fornecer ... direitos equitativos de acesso ao legado das gerações anteriores e conservar esse acesso para as gerações futuras”. O objetivo destes princípios é “alcançar uma base de recursos naturais razoavelmente segura e flexível para as gerações futuras”. Eles constituem o conjunto de obrigações e direitos intergeracionais e fornecem uma base normativa para o conceito de desenvolvimento sustentável (WEISS, 1992).

⁷ Não há tratados multilaterais globais que regulem a aquisição e o uso de terras por estrangeiros. Quando muito, existem tratados bilaterais que equiparam os estrangeiros a nacionais para fins do exercício dos direitos civis. É o exemplo do Brasil, que – com fundamento no art. 12, §1º, da CF – pelo Decreto nº 3.927/2001 promulgou o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa. Conforme art. 12 do Tratado, os brasileiros em Portugal e os portugueses no Brasil, beneficiários do estatuto de igualdade, gozarão dos mesmos direitos e estarão sujeitos aos mesmos deveres dos nacionais desses Estados.

⁸ Morse (1976) identifica que de 36 tratados celebrados pelos Estados Unidos da América, somente três garantiam ao estrangeiro o mesmo tratamento dado aos nacionais com relação à aquisição geral de terras.

⁹ Veja-se, por exemplo, que o segundo princípio da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento assegura aos Estados o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas ambientais e de desenvolvimento.

independência econômica, também reconhecem a noção de interdependência e segurança econômica coletiva. Ele destaca a importância da soberania permanente em relação à interdependência como um pré-requisito no direito internacional. Apesar de evitar referências explícitas ao direito internacional na enunciação do princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, a relação entre a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados e a Carta das Nações Unidas é estabelecida para contextualizar esse importante aspecto.

A partir disso, e reconhecendo a importância da gestão do território para a proteção dos interesses nacionais, diversos países adotam regimes restritivos à aquisição de imóveis por estrangeiros, em especial dos imóveis rurais. Mesmo em nações onde se concedem aos estrangeiros direitos equivalentes àqueles concedidos aos cidadãos nacionais, ainda assim é comum a existência de tratamento diferenciado no que concerne à aquisição e uso da terra¹⁰.

Já em 1995 o governo da Lituânia solicitava cooperação técnica da FAO para o estudo e elaboração de um marco normativo sobre a propriedade de terras agrícolas por estrangeiros em seu território. As conclusões do estudo foram apresentadas em conferência convocada conjuntamente pelo PNUD e pela FAO e serviram de lastro para a elaboração de uma versão revisada do documento de trabalho preparado em 1995, que tinha por objetivo fornecer uma visão geral da ampla gama de abordagens usadas em todo o mundo no que toca à política de aquisição de imóveis agrícolas por estrangeiro.

Em estudo comparativo coordenado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura identificou-se, dentre outros, que muitas são as motivações apresentadas para a adoção de políticas restritivas à aquisição de imóveis por estrangeiros: proteção à segurança nacional; prevenção à dominação de infraestrutura; prevenção ou restrição à especulação fundiária estrangeira¹¹; preservar o tecido social da nação¹²; controle

¹⁰ Estas restrições podem variar desde a proibição total ou simplesmente a adoção de certas formalidades burocráticas ao uso e aquisição da terra. Também podem variar em grau conforme o local onde se situa a área adquirida.

¹¹ “Some governments, such as that of Hungary, have expressly included restrictions on foreign ownership to deal with this perceived threat in a time when demand exceeds supply. Again measures to prevent land speculation on the basis of rising prices could also be grouped under the next heading” (Hodgson, Cullinan, & Campbell, 1999). Em tradução livre: “Alguns governos, como o da Hungria, incluíram expressamente restrições à propriedade estrangeira para lidar com essa ameaça percebida em um momento em que a demanda excede a oferta”.

¹² “Examples include restrictions to protect village life, to ensure sufficient recreational land is available, and to ensure an adequate supply of affordable housing. Residence requirements may also be designed to prevent extensive absentee ownership where the landowner has no connection with the community” (Hodgson, Cullinan, & Campbell, 1999). Em tradução livre: “Os exemplos incluem restrições para proteger a vida na aldeia, para garantir a disponibilidade de terras recreativas suficientes e para garantir um suprimento adequado de moradias acessíveis. Os requisitos de residência também podem ser projetados para evitar extensas propriedades onde o proprietário não tem conexão com a comunidade”.

do fluxo de investimentos diretos estrangeiros; controle da produção de alimentos¹³; nacionalismo; xenofobia; segurança alimentar¹⁴ etc (Hodgson, Cullinan & Campbell, 1999).

Ainda segundo Hodgson, Cullinan & Campbell (1999, p. 5), desde 1995 fica cada vez mais claro que a questão da propriedade estrangeira de terras permanece no topo da agenda das nações ao redor do mundo¹⁵. Esta questão torna-se ainda mais sensível à medida que o ritmo da globalização e da integração econômica se aceleram. E isto exige a busca por novas técnicas de equalização da questão a fim de atingir um melhor equilíbrio entre os interesses de um país em regular o investimento estrangeiro em terras e os imperativos de uma economia internacional.

1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A história da regulamentação da aquisição de terras rurais por estrangeiros no Brasil é uma narrativa complexa e multifacetada, que reflete idas e vindas da legislação na busca de proteger os interesses nacionais, a segurança territorial e a justa distribuição de propriedades. Desde as primeiras disposições na Lei de Terras de 1850 até as mudanças introduzidas pela

¹³ “*Examples include Morocco where only Moroccans can own agricultural land, and a number of Canadian and US states that also restrict or forbid foreign ownership of farmland. Again policies under this heading may overlap with policies to prevent speculation in agricultural land and to preserve the social fabric of rural areas*” (Hodgson, Cullinan, & Campbell, 1999). Em tradução livre: “Os exemplos incluem o Marrocos, onde apenas os marroquinos podem possuir terras agrícolas, e vários estados canadenses e americanos que também restringem ou proíbem a propriedade estrangeira de terras agrícolas. Mais uma vez, as políticas sob este título podem se sobrepor a políticas para evitar a especulação em terras agrícolas e preservar a tecido social das zonas rurais”.

¹⁴ No Brasil, por exemplo, a Advocacia-Geral da União (AGU) reconheceu expressamente que a crise alimentar e o potencial estratégico do setor de biocombustíveis possuem relação com o regime especial de restrição à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, uma vez que tais fatores foram utilizados como fundamentos para que aquele órgão alterasse seu entendimento sobre a recepção do §1º do art. 1º da Lei nº 5709/71 pela Constituição Federal de 1988, conforme parecer AGU n.º (AGU, 2010).

¹⁵ No Brasil o tema é extremamente atual. Recentemente foi promulgada a Lei nº 13.986/2020, que dentre outros assuntos estabeleceu novas hipóteses de flexibilização às restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil nos casos de constituição de garantia real e de recebimento de imóvel em liquidação de transação por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de qualquer outra forma. No mesmo sentido, o Congresso Nacional brasileiro está discutindo o projeto de lei n. 2963/2019, que busca facilitar a compra, a posse e o arrendamento de imóveis rurais no Brasil por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. O texto, que já foi aprovado no Senado Federal, atribui competência ao Congresso Nacional para autorizar aquisições que superem os limites fixados em lei. A par destes debates parlamentares, também o Supremo Tribunal Federal discute a matéria no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 342 e da Ação Cível Originária (ACO) 2463, a fim de determinar se houve a recepção pela Constituição Federal de 1988 do artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei 5.709/1971, que estende o regime jurídico aplicável à aquisição de imóvel rural por estrangeiro à 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, ou seja, às pessoas jurídicas brasileiras equiparadas a estrangeiras.

Lei nº 13.986 de 2020, o Brasil passou por um processo intrincado de evolução nas políticas e regulamentações relacionadas à aquisição e arrendamento de terras rurais por estrangeiros.

Compreender a evolução desse processo histórico é fundamental para analisar os desafios atuais e futuros, bem como para avaliar de que forma as regulamentações evoluíram e podem continuar a evoluir em resposta às demandas econômicas e às necessidades de desenvolvimento do país. Assim, esta seção busca oferecer uma visão geral do tema, destacando as principais mudanças ao longo do tempo e suas razões, proporcionando um contexto valioso e abrangente para se discutir, posteriormente, o problema de pesquisa, já que essas transformações históricas na política de terras brasileira moldaram a atual relação entre a nacionalidade e a aquisição de terras.

Como é de se esperar, no decorrer de sua história a legislação brasileira adotou diferentes modelos de regulamentação da aquisição, arrendamento e propriedade de terras rurais por estrangeiros. A partir de uma política inicial que buscava estimular a imigração de portugueses ao território da colônia¹⁶ (objetivando-se, sobretudo, promover o adensamento populacional de *terrae brasilis*), evoluiu-se para um modelo mais restritivo, que vigora até os dias de hoje.

A história da formação da propriedade fundiária no Brasil pode ser dividida em quatro fases distintas¹⁷. A primeira fase remonta ao período de sesmarias, durante a colonização, em que terras eram concedidas a particulares em troca de serviços à Coroa. A fase das posses sucedeu a de sesmarias, caracterizada pela ocupação informal e descentralizada das terras por posseiros¹⁸. A terceira fase começou com a Lei de Terras de

¹⁶ No Brasil colônia vigorava um regime de ocupação de terras pelo qual a coroa, em virtude do direito de conquista, reservava para si o direito de propriedade e cedia, por datas de concessão, o direito de explorar o solo brasileiro àqueles que desejassem ocupá-lo. Era o regime de sesmarias, que já vinha sendo adotado em Portugal desde 1375, pelo qual “os donatários tinham para si um privilégio pessoal e não hereditário, já que o *dominium directum* era reservado à coroa portuguesa” (Fonseca, 2005).

Neste período havia um forte interesse da coroa em estimular a imigração de seus nacionais para o território recém-descoberto a fim de promover a ocupação do solo brasileiro por portugueses. Para tanto, o território foi dividido em capitânias hereditárias e as concessões de sesmarias foram utilizadas como instrumento de colonização do Brasil. O estímulo à imigração e à ocupação territorial da colônia tinha por finalidade reafirmar a soberania da coroa portuguesa sobre as terras descobertas, evitando e repelindo invasões de outras nações.

Este regime de ocupação vigorou até pouco antes da independência do Brasil. Com a Resolução 76, de 17 de julho de 1822, restaram proibidas novas concessões de terras em regime sesmarial, dando-se início a uma fase de ocupação das terras brasileiras denominada ‘fase das posses’, que vigoraria até 18/09/1850.

¹⁷ Segundo Baracho & Muniz (2015), estas fases são (a) a de sesmarias; (b) a de posses; (c) a que se inicia com a Lei de Terras de 1850 e (d) a que se inicia com a República.

¹⁸ A fase das posses é um período caracterizado pela ausência de regulamentação jurídica específica sobre a ocupação e propriedade de terras no Brasil. Isto estimulou a ocupação informal do território brasileiro através de simples atos possessórios, como o cultivo da terra e a moradia habitual (Di Pietro, 2010, p. 716) – a

1850, estabelecendo um sistema formal de titulação, cadastramento e regulamentação de terras. Finalmente, a quarta fase, iniciada com a República em 1889, trouxe mudanças significativas nas políticas de terras, enfocando a reforma agrária e a distribuição equitativa de terras, além do uso sustentável dos recursos naturais. Cada fase desempenhou um papel crucial na configuração da estrutura fundiária e nas relações terra-sociedade ao longo da história brasileira.

No início da formação da propriedade fundiária no Brasil, a diferenciação entre o regime de aquisição de terras por nacionais e estrangeiros não era evidente, principalmente durante os dois primeiros períodos desse processo. Nas fases iniciais, especificamente nas fases de sesmarias e posses, as regras que governavam a aquisição de terras por estrangeiros eram essencialmente as mesmas que se aplicavam aos nacionais. Em outras palavras, não existia uma distinção significativa no tratamento legal entre nacionais e estrangeiros nesses estágios iniciais da formação da propriedade fundiária brasileira.

Durante a fase de sesmarias, o rei de Portugal concedia terras a particulares, sejam eles nacionais ou estrangeiros, em troca de serviços prestados à Coroa. Essas concessões eram baseadas em critérios como exploração agrícola, desenvolvimento econômico e ocupação efetiva das terras. Da mesma forma, na fase de posses que se seguiu, tanto nacionais quanto estrangeiros ocupavam terras sem a necessidade de uma autorização formal do Estado, dando origem às chamadas "posses". A ocupação, independentemente da nacionalidade, era amplamente descentralizada e frequentemente ocorria sem títulos legais de propriedade. Portanto, é correto afirmar que nas fases de sesmarias e posses, as diferenças entre os regimes de aquisição de terras por nacionais e estrangeiros eram mínimas ou inexistentes, refletindo um período inicial na história da propriedade fundiária brasileira em que a nacionalidade não era um fator determinante na aquisição de terras.

despeito de a Constituição Imperial de 1824 já garantir o direito de propriedade no art. 179, XXII. Nesta fase não existia um regime jurídico específico para a ocupação de imóveis rurais por estrangeiros.

Com a promulgação da Lei de Terras em 1850 (Lei nº 601/1850) foram estabelecidas normas que permitiam a aquisição de terras por particulares¹⁹. Também se criaram regras que possibilitavam a regularização da propriedade imobiliária no Brasil²⁰. Com isto se permitia o surgimento de um mercado que possibilitava o tráfego jurídico da propriedade imobiliária das mãos do poder público para as mãos dos particulares²¹ (já que até então o domínio das terras pertencia exclusivamente ao Estado e aos particulares se reservava apenas direito à posse e uso).

Como bem observado por Mendes (2009), a Lei de Terras de 1850 teve como objetivo abordar duas questões fundamentais que afetavam a sociedade brasileira daquela época. Primeiramente, a lei procurou resolver a ausência de uma ordem jurídica eficaz que regulamentasse a propriedade imobiliária privada. Antes de sua promulgação, o Brasil enfrentava um ambiente de incerteza jurídica em relação à posse e à transferência de terras. A falta de um sistema de registro formal e padronizado dificultava a determinação e circulação

¹⁹ A Lei de Terras de 1850, embora contivesse algumas disposições relacionadas a estrangeiros, não conferiu um tratamento especial significativo a esse grupo específico. Foi somente a partir do ano de 1969, com a promulgação do Ato Complementar nº 45, que se evidenciou uma mudança substancial na abordagem legal em relação aos estrangeiros e à propriedade de terras no Brasil. A partir desse momento, começou a se delinear um distanciamento notório entre o regime aplicável aos estrangeiros e o regime comum de propriedade de terras. O Ato Complementar nº 45 introduziu uma série de disposições e restrições que afetaram diretamente a aquisição e a posse de terras por estrangeiros. Essas restrições incluíam limitações geográficas, limites percentuais para a posse de terras por estrangeiros em relação ao total de terras disponíveis e a necessidade de autorizações prévias para aquisições significativas. Com essa nova legislação, o Estado brasileiro passou a exercer um controle mais rigoroso sobre as transações de terras envolvendo estrangeiros. Portanto, pode-se afirmar que a partir de 1969, o tratamento legal conferido aos estrangeiros no que diz respeito à propriedade de terras no Brasil se diferenciou consideravelmente do regime comum aplicado a cidadãos brasileiros. Isso marcou um ponto de virada importante na história da legislação de terras do país, refletindo um desejo de preservar e controlar a distribuição de terras em território nacional.

²⁰ Os institutos de regularização fundiária estabelecidos pela Lei de Terras de 1850 desempenharam um papel fundamental na transformação do cenário fundiário brasileiro da época. O objetivo primordial desses institutos era abordar e resolver a ocupação informal e descentralizada que predominava na fase das posses. Naquela fase, muitos indivíduos ocupavam terras sem autorização formal do Estado, resultando em uma situação complexa e imprecisa em relação à propriedade da terra. A Lei de Terras de 1850 buscou resolver essa questão, introduzindo um sistema de regularização e titulação de terras que visava inserir a propriedade da terra em um contexto de economia de mercado. Nesse novo paradigma, as terras devolutas, anteriormente disponíveis para ocupação gratuita sob o regime das posses, foram transformadas em mercadoria comercializável pelo Estado. A obtenção de lotes agrícolas passou a depender exclusivamente de compra e venda, eliminando o sistema anterior de cessão gratuita em nome de sesmeiros ou posseiros, que havia perdurado desde o período colonial (Mendes, 2009, p. 178). Essa mudança representou uma significativa alteração na concepção de propriedade da terra no Brasil, deslocando-a de um modelo mais informal e descentralizado para um sistema formal e mercantilizado. O Estado passou a exercer um papel central na regulação e controle das transações de terras, promovendo a transformação das terras devolutas em ativos comerciais. Essa transformação teve implicações profundas na estrutura fundiária do país e nas relações sociais e econômicas ligadas à terra, moldando o cenário fundiário brasileiro.

²¹ Com isto se fomentava a economia, permitindo-se que os imóveis – agora integrados ao patrimônio particular – pudessem ser dados como garantia hipotecária de créditos. De fato, com a criação do Registro geral de hypothecas através da Lei Orçamentária n. 317 de 1843 (art. 37) era necessário criar lastro para que a propriedade dos bens imóveis, e não somente a posse, pudesse ser dada em garantia. E isto só seria possível com a transferência dos bens imóveis do domínio público para o domínio particular.

jurídica das propriedades, levando frequentemente a conflitos e disputas de terra. Com a Lei de Terras, um sistema de cadastro e titulação de terras foi estabelecido, trazendo legitimidade ao processo de aquisição e posse de terras. Isso contribuiu significativamente para a consolidação da propriedade imobiliária privada no Brasil.

Para enfrentar o primeiro problema a Lei de Terras criou um sistema de regularização fundiária das áreas que estavam ocupadas por particulares²² a fim de lhes atribuir título formal apto a inserir o imóvel como bem jurídico passível de circulação econômica. Além disso, ela introduziu mecanismos para distinguir as terras devolutas²³, que eram de domínio público, das terras particulares. Isso foi alcançado por meio da criação de um sistema de cadastro de terras, com a responsabilidade de registro atribuída às paróquias locais. O principal objetivo desse sistema de cadastro era realizar um recenseamento das propriedades, e sua função era puramente declaratória, ou seja, não envolvia a transferência de domínio das terras²⁴. Esse sistema ficou conhecido como 'Registro do Vigário', em referência ao vigário local, e foi previsto no artigo 13 da Lei de Terras e posteriormente regulamentado pelo artigo 97 do Decreto 1.318/1854.

O 'Registro do Vigário' desempenhou um papel fundamental na distinção entre propriedade pública e propriedade privada, permitindo que as terras devolutas fossem identificadas e catalogadas. Esse processo era importante para a implementação da nova

²² A Lei de Terras admitia a regularização fundiária para três hipóteses distintas, a saber: a) para áreas ocupadas a título de posse decorrentes de sesmária legítima; para áreas ocupadas a título de posse decorrentes de sesmária ilegítima, ou seja, aquelas que caíram em pena de comisso mas que ainda assim eram passíveis de revalidação segundo as condições previstas na lei; e (c) para as áreas ocupadas a título de posse não titulada. Com a regularização fundiária, a área deixava de ser de domínio público e passava a ser de domínio particular.

Três eram os principais instrumentos de regularização fundiária previstos na lei de terras: validação; revalidação e legitimação. A validação se destinava ao reconhecimento como válidas das sesmarias consideradas legítimas, ou seja, aquelas sesmarias que cumpriram as condições impostas nas cartas de concessões; a revalidação era destinada às sesmarias ilegítimas, aquelas áreas que se encontravam com princípio de cultura e moradia habitual; e a legitimação era destinada às áreas de mera posse que tivesse princípio de cultura e moradia habitual (arts. 3º, 4º e 5º da Lei de Terras).

²³ Segundo Bittar Filho (2000) terras devolutas são aquelas terras que foram 'devolvidas' à coroa portuguesa porque elas caíram em pena de comisso ao descumprirem as condições que eram impostas ao concessionário na carta de sesmária (por exemplo, medição, confirmação e cultura) e que não fossem passíveis de outras formas de regularização. O conceito de terra devoluta está intrinsecamente ligado ao estudo do domínio patrimonial estatal nos mais diferentes entes da federação, incluindo a União Federal, os Estados e os Municípios.

²⁴ Tais registros não atribuíam direito de propriedade aos posseiros, mas tão somente buscavam discriminar estatisticamente as terras públicas das terras particulares (art. 94, in fine, do Decreto 1.318/1854). Segundo decidiu o Superior Tribunal de Justiça no Resp nº 389.372/SC, o registro paroquial é documento imprestável à comprovação de propriedade, pois "A origem da propriedade particular no Brasil ora advém das doações de sesmarias, ora é proveniente de ocupações primárias. Ambas, para se transformarem em domínio pleno, deveria passar pelo crivo da revalidação ou, quanto às posses de fato, da legitimação, procedimentos previstos, respectivamente, nos artigos 4º e 5º da Lei 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras)" (STJ, 2009).

política de aquisição de terras por meio de compra e venda, pois garantia que apenas terras particulares, devidamente tituladas e registradas, poderiam ser objeto de transações comerciais.

Além disso, este sistema de cadastramento de terras também estabeleceu um precedente importante para o desenvolvimento do futuro sistema de registro de terras no Brasil, contribuindo para a criação de um sistema mais formal e organizado de controle da propriedade fundiária no país. Essas medidas desempenharam um papel fundamental na transformação da paisagem fundiária e na transição do regime de terras brasileiro de um sistema predominantemente informal para um sistema baseado em princípios de registro e titulação formal.

Ainda segundo Mendes (2009), a Lei de Terras também abordou um segundo problema crucial: o declínio da mão de obra escrava. A promulgação da Lei Eusébio de Queirós em 1850, que proibia o tráfico de escravos para o Brasil, teve um impacto significativo na disponibilidade de mão de obra escrava. Com a escassez crescente de escravos, era necessário promover alternativas econômicas e estruturar a sociedade em transição para o trabalho assalariado. Nesse contexto, a Lei de Terras desempenhou um papel importante, uma vez que introduziu um sistema de aquisição de terras que estava mais alinhado com as práticas capitalistas, incentivando a compra e venda de terras e estimulando a imigração de trabalhadores assalariados. Isso representou um esforço para se adaptar às mudanças econômicas e sociais da época, à medida que o Brasil se afastava do sistema escravocrata em direção a uma economia de mercado baseada em trabalho livre.

A Lei de Terras buscava incentivar a adoção de uma política governamental que estimulasse a imigração estrangeira como forma de substituir o sistema escravocrata até então vigente. De acordo com Maniglia (2000, p. 115), a proibição do trabalho escravo e do tráfico negreiro no Brasil representou uma mudança crucial nas dinâmicas de força de trabalho do país. Com a eliminação das práticas escravocratas, houve uma necessidade premente de se encontrar uma alternativa para suprir a demanda por mão de obra. Foi nesse contexto que se estabeleceu um sistema de imigração como resposta a essa demanda. A imigração tornou-se uma estratégia essencial para atender às necessidades laborais da nação em desenvolvimento. Através desse sistema, o Brasil trouxe trabalhadores estrangeiros, oriundos principalmente da Europa, para ocupar postos de trabalho nas áreas agrícolas.

O estímulo à imigração no Brasil pode ser observado detalhadamente nos artigos 17 a 20 da Lei de Terras de 1850. Esses artigos delineavam um conjunto de regras jurídicas destinadas a incentivar a atividade de imigração de estrangeiros para o país. A legislação

oferecia benefícios indiretos significativos para essa atividade. Em primeiro lugar, a lei facilitava o processo de naturalização de estrangeiros que escolhessem se estabelecer no Brasil, tornando mais acessível o caminho para adquirir a cidadania brasileira. Além disso, a lei previa a alocação de investimentos públicos para auxiliar na realização das viagens dos imigrantes, tornando mais fácil e acessível a vinda para o país.

Outro aspecto importante era o redirecionamento e aplicação dos recursos públicos provenientes da alienação de terras devolutas. Esses recursos eram direcionados para a "importação de colonos livres", ou seja, estrangeiros dispostos a se tornarem colonos no Brasil. Esse conjunto normativo claramente indica a promoção ativa da vinda de estrangeiros ao Brasil, pois os recursos públicos eram direcionados para atrair e apoiar a chegada de imigrantes.

Porém, como bem observado por Mendes (2009), não obstante referida lei previsse a facilitação de naturalização para os imigrantes que aqui adquirissem o domínio de terras (art. 17), a verdadeira intenção do legislador era dissimuladamente a contrária. Buscava-se, em verdade, obstar a aquisição das terras brasileiras por estrangeiros não por intermédio de regras jurídicas, mas por meio de limitações econômicas, a fim de forçar os não nacionais que aqui chegassem a trabalhar nas lavouras de café. Como a Lei de Terras impunha a compra e venda como único meio legítimo de aquisição de terras devolutas, segregava os imigrados que desembarcavam no Brasil sem condições econômicas de pagar o preço de aquisição das referidas terras.²⁵ A esse respeito já afirmava Ruy Cirne Lima:

“Traço geralmente despercebido dos intérpretes e comentadores da Lei de 1850 é a influência, que acusa, do sistema de colonização de Wakefield. Segundo Wakefield, os postulados do bom regime colonial podiam ser enunciados, do modo seguinte: a) A prosperidade das colônias depende principalmente da abundância da mão-de-obra, na proporção do território ocupado, e esta, os capitalistas é que a tem a seu dispor. b) Podem ser, porém, importados, para as colônias, trabalhadores das metrópoles, tomadas as providências necessárias a fim de obrigá-los a servir durante dois ou três anos, pelo menos. c) Para que estes não se possam tornar proprietários, demasiado

²⁵ É ilustrativo, a este respeito, o parecer do Conselho de Estado Imperial, de 1842, citado por Mendes: Um dos benefícios da providência que a Seção [do Império] tem a honra de propor a V. M. Imperial é tornar mais custosa a aquisição de terra [...] Como a profusão de datas de terras tem, mais que outras causas, contribuído para a dificuldade que hoje se sente de obter trabalhadores livres, é seu parecer que de ora em diante sejam as terras vendidas sem exceção alguma. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se, consequentemente, a sua aquisição, é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário (Mendes, 2009, p. 179). É por isto que se afirma que a previsão daqueles instrumentos de fomento à imigração na Lei de Terras tinha a principal finalidade de suprir a falta de mão de obra escrava, que, em processo de abolição, começava a surtir efeitos negativos nas lavouras de café. Esses mecanismos não visavam, ao menos essencialmente, a colonização do território brasileiro por estrangeiros, mas a importação de força de trabalho livre. Por isto é possível encontrar na Lei de Terras, de 1850, o começo de uma política de restrição, mesmo que dissimulada, à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

cedo, preciso e entretanto, que as terras sejam vendidas a preço suficientemente elevado, at a sufficiently high price. d) O produto total da venda das terras deve ser incorporado a um fundo de imigração, destinado a custear o transporte para as colônias de trabalhadores das metrópoles, e só com o emprego integral daquele produto para esse fim se pode manter o equilíbrio exato, entre a extensão das terras cultivadas, a quantidade da mão-de-obra e a soma dos capitais. e) O preço das terras deve ser uniforme e fixo, sem distinção de qualidade, variando unicamente segundo a extensão. Deve ser, portanto, vedada a venda em hasta pública. Fiel à morfologia do sistema territorial norte-americano, a Lei de 1850 incorporou, contudo, à sua substância todas as sugestões cabíveis, dentre as constantes dos postulados de Wakefield. Daqueles cinco princípios, realmente, três providências legislativas poderiam resultar: 1) a importação de trabalhadores, feita pelo governo, fixado, porém, o respectivo tempo obrigatório de serviço; 2) a alienação das terras devolutas por meio de venda, mas fora de hasta pública, e a preço tão elevado”. (Lima, 1908, p. 83).

Para Ruy Moreira (1990, p. 37) “a lei de terras veio com a finalidade de excluir o acesso à terra da quase totalidade da população colonial, à qual só resta oferecer-se em trabalho aos proprietários fundiários”. Seguindo a análise de Maniglia (2009, p. 48), se por um lado a lei de terras criou e protegeu a propriedade rural, por outro ela impediu o acesso à terra aos negros e pobres quando obrigou que todas as terras públicas fossem transferidas somente por venda e compra. E continua a autora afirmando que, historicamente, as leis agrárias no Brasil geralmente favoreceram o segmento patronal, excluindo grupos como negros e pobres do acesso à terra. A Lei de Terras de 1850, por um lado, estabeleceu a propriedade rural, mas, por outro, restringiu o acesso à terra ao impor que as terras públicas fossem vendidas. A abolição da escravatura em 1888, da maneira como ocorreu, forçou os ex-escravos a trabalhar por salários baixos e em condições degradantes. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943 excluiu explicitamente os trabalhadores rurais da proteção trabalhista. A ausência de um Código Rural por séculos reflete a dominação, indicando que as leis elaboradas pelas elites muitas vezes não foram feitas para serem cumpridas. Maniglia sugere que o jogo político na formulação das leis, envolvendo interesses opostos, contribuiu para a implementação limitada de reformas sociais e políticas no Brasil.

Destas digressões é possível extrair a conclusão de que, mesmo que a Lei de Terras permitisse a alienação de imóveis a estrangeiros e facilitasse a naturalização daqueles que aqui adquirissem terras, havia, em verdade, uma restrição econômica dissimulada, congênita ao próprio mecanismo de transmissão de terras que fora escolhido pelo sistema brasileiro. Com base nisto Cavalcante (2005) concluirá que, uma vez que as terras eram alienadas a preços relativamente altos, dificultava-se a aquisição por parte dos colonos que aqui chegavam endividados pelos altos custos das viagens.

Com o início do período republicano inaugura-se uma nova fase na história da propriedade agrária no Brasil. As terras devolutas, que até então pertenciam tão somente ao governo central, é agora transmitida aos Estados-membros, ficando reservado à União Federal só a porção do território brasileiro que for necessária para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais (art. 64 da Constituição Federal de 1891)²⁶. Como neste período ainda não havia um tratamento específico à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, continuaria a vigorar as regras até então previstas na Lei de Terras de 1850, quais sejam: aquisição de terras devolutas somente por compra e venda ou por intermédio dos instrumentos de regularização fundiária.

Na vigência da Constituição Federal brasileira de 1934, foi estabelecido um importante marco regulatório relacionado às áreas fronteiriças do país. De acordo com o artigo 166 da referida Constituição²⁷, dentro da faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras brasileiras, qualquer concessão de terras estaria condicionada à aprovação do Conselho de Segurança Nacional. Além disso, a Constituição estipulou que nessas áreas fronteiriças, a presença deveria ser predominantemente de capitais e trabalhadores nacionais, refletindo a preocupação em garantir a soberania e a segurança do país nas regiões limítrofes.

Essa disposição foi reiterada na Constituição Federal de 1937, com a ampliação da faixa de fronteira para cento e cinquenta quilômetros. Além disso, a nova constituição acrescentou a permissão para a instalação de indústrias nessas áreas, desde que fossem consideradas de interesse para a segurança nacional, ficando igualmente sujeita à aprovação do Conselho Superior de Segurança Nacional, conforme estipulado no artigo 165²⁸. Essas

²⁶ Esta distinção entre terras devolutas federais e terras devolutas estaduais permanece vigendo, inclusive, até os dias atuais, conforme separação dos bens públicos prevista na Constituição Federal de 1988 (CRFB, art. 20 e 26).

²⁷ CF1934, art. 166: Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo este o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração. § 1º - Proceder-se-á do mesmo modo em relação ao estabelecimento, nessa faixa, de indústrias, inclusive de transportes, que interessem à segurança nacional. § 2º - O Conselho Superior da Segurança Nacional organizará a relação das indústrias acima referidas, que revistam esse caráter podendo em todo tempo rever e modificar a mesma relação, que deverá ser por ele comunicada aos governos locais interessados. § 3º - O Poder Executivo, tendo em vista as necessidades de ordem sanitária, aduaneira e da defesa nacional, regulamentará a utilização das terras públicas, em região de fronteira pela União e pelos Estados ficando subordinada à aprovação do Poder Legislativo a sua alienação.

²⁸ CF1937, art. 165: Dentro de uma faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderá efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, e a lei providenciará para que nas indústrias situadas no interior da referida faixa predominem os capitais e trabalhadores de origem nacional. Parágrafo único - As indústrias que interessem à segurança nacional só poderão estabelecer-se na faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras,

medidas, como reflexos de preocupações geopolíticas, visavam a proteção da integridade territorial do Brasil e a promoção de atividades econômicas estratégicas nas regiões fronteiriças, enquanto garantiam que o controle e a decisão do que se entende por 'interesse nacional' estivessem nas mãos das autoridades brasileiras.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro também apresenta uma disposição legal que regula a aquisição de bens imóveis no Brasil por governos estrangeiros e suas organizações. Conforme estabelecido no artigo 11, parágrafo 2º, do Decreto-Lei nº 4.657 de 1942, essa lei proíbe expressamente que governos estrangeiros ou qualquer organização com natureza estrangeira adquira propriedades no território brasileiro. Essa restrição reflete uma preocupação do Brasil em proteger sua soberania territorial e a propriedade do país contra aquisições indiscriminadas por governos e entidades estrangeiras. A proibição se estende não apenas a bens imóveis, mas também à aquisição de propriedades suscetíveis de desapropriação, o que abrange uma gama mais ampla de propriedades sujeitas a interferência do Estado brasileiro nesta hipótese específica. A lei excepciona, no parágrafo 3º, a aquisição da propriedade dos prédios necessários à sede dos representantes diplomáticos ou dos agentes consulares.

Posteriormente, a Lei nº 4.331 de 1964 expandiu essa disposição, esclarecendo as condições sob as quais os governos estrangeiros poderiam adquirir imóveis no Distrito Federal, especificamente para a residência dos "Agentes Diplomáticos" e "Membros da Missão" das respectivas missões diplomáticas. A nova lei estabeleceu um procedimento detalhado que incluía a necessidade de autorização do Ministério das Relações Exteriores e consultas a autoridades locais e ao Conselho de Segurança Nacional. Assim, mesmo nessas hipóteses excepcionais, a lei coloca uma ênfase significativa na importância da autorização e controle por parte do Ministério das Relações Exteriores, juntamente com consultas a autoridades locais e ao Conselho de Segurança Nacional, antes de qualquer aquisição ser efetivada, implicando num rigoroso processo de avaliação para garantir que a aquisição de imóveis por governos e entidades estrangeiras esteja alinhada com os interesses nacionais e a segurança do Brasil. Isto reforça a importância da proteção da soberania e da segurança do país ao lidar com questões relacionadas à propriedade imobiliária estrangeira.

A Constituição Federal de 1946, em consonância com algumas disposições da Constituição de 1937, demonstrou um maior compromisso político com a questão da

ouvido o Conselho de Segurança Nacional, que organizará a relação das mesmas, podendo a todo tempo revê-la e modificá-la.

ocupação e desenvolvimento do campo. O artigo 180, parágrafo 1º, da Constituição de 1946 reiterou as disposições da Constituição anterior, no que toca às restrições à aquisição de imóveis por estrangeiros, mas também enfatizou a importância de facilitar a fixação das pessoas nas áreas rurais (art. 156). Isso foi alcançado por meio do estabelecimento de planos de colonização e aproveitamento das terras públicas com preferência por cidadãos nacionais nesses esforços²⁹.

Em um contexto semelhante, a Constituição de 1967 manteve uma disposição análoga. O artigo 91, parágrafo único, enfatizou a importância de assegurar a predominância de capitais e trabalhadores brasileiros na concessão de terras em áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional, refletindo a preocupação contínua com a soberania e segurança do país e o desejo de garantir que tais áreas estratégicas sejam mantidas sob controle e desenvolvimento nacionais.

Na segunda metade do século XX, durante o período da ditadura militar no Brasil, surgiu uma crescente preocupação em relação à aquisição de grandes propriedades rurais por estrangeiros. Esse contexto foi impulsionado por dois fatores significativos: o primeiro foi o escândalo divulgado pela mídia em relação à existência de vastas propriedades na Amazônia legal que estavam sob o controle de estrangeiros, o que levantou questões sobre a segurança e a soberania do país sobre essas áreas estratégicas. O segundo fator foi o aumento do interesse de grupos estrangeiros na aquisição de grandes propriedades rurais no Brasil, o que levou a preocupações sobre a possível concentração fundiária e seu impacto na economia e na sociedade.

Essa conjuntura motivou o início das discussões em torno da necessidade de um regime especial mais restritivo à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. O governo reconheceu a importância de regulamentar e controlar a compra de terras por estrangeiros, a fim de garantir a preservação da soberania nacional e a proteção dos interesses econômicos e territoriais do país.

Essas preocupações levaram à elaboração de políticas e regulamentações mais rigorosas que visavam a restringir a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, particularmente em áreas sensíveis, como a Amazônia legal. Esse movimento refletiu a

²⁹ Essas disposições reforçam a importância da ocupação do campo e da utilização eficiente das terras públicas no Brasil. Além disso, a preferência por nacionais nessas questões reflete a preocupação com o desenvolvimento interno e a valorização do trabalho e dos recursos nacionais. Esses princípios continuaram a desempenhar um papel significativo nas políticas de terras e na promoção do desenvolvimento rural ao longo das décadas no Brasil.

necessidade de equilibrar o interesse pelo investimento estrangeiro no setor agrícola com a necessidade de manter o controle e a gestão adequada das terras rurais do Brasil.

No contexto da ditadura militar, essas ações buscaram preservar os interesses nacionais e garantir a segurança territorial, ao mesmo tempo em que permitiam a entrada de investimentos estrangeiros no país de maneira regulamentada. No entanto, um olhar mais atento e crítico sobre esse período da história brasileira revela uma profunda estratégia de dissimulação. De fato, com base nas análises do professor Oliveira (2010), é possível concluir que a atuação do governo militar no Brasil, especialmente no tocante à aquisição de terras por estrangeiros, revelava uma estratégia dissimulada de entreguismo das riquezas naturais do país. O autor destaca em sua análise a relação entre grupos imobiliários norte-americanos e brasileiros, que, por meio de aquisições e legalizações questionáveis, buscaram explorar vastas extensões de terras, principalmente nos estados de Goiás, Pará e Amazonas. A associação de figuras influentes como Stanley Amos Selig, Ben Selig, Arpad Szuecs e João Inácio com esses empreendimentos denotava a conivência de setores internos, inclusive militares, na concretização dessa estratégia.

A revelação de que o governo militar permitiu o acesso de estrangeiros a informações sensíveis, como levantamentos aerofotogramétricos realizados pela Força Aérea dos Estados Unidos, sugere uma colaboração direta e a ciência das autoridades brasileiras quanto aos interesses estrangeiros na aquisição de terras. O uso de satélites e aeronaves militares dos Estados Unidos, com a permissão do Marechal Castelo Branco, reforçava a cumplicidade do governo brasileiro nesse processo. Nesse contexto, a postura nacionalista, mencionada como uma falsa bandeira nos discursos oficiais, parece ter servido para encobrir a verdadeira intenção de entregar os recursos naturais do Brasil a interesses estrangeiros. Assim, os resultados disponibilizados na pesquisa levada a cabo pelo professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira evidenciam que a política adotada pelos governos militares visava dissimular um entreguismo das terras brasileiras em benefício de grupos internacionais e nacionais. Ele disserta

Como pode se verificar, começava aparecer parte da real intenção do governo militar instalado em 1964, pois, vinha a público a autorização fornecida pelo Marechal Castelo Branco à USAF para proceder ao levantamento aerofotogramétrico do país em 1965. (...) Dessa forma, o Congresso Nacional, no ano de 1968, foi sacudido com grande número de denúncias, e o governo militar, através de mais um ato de força (Ato Institucional nº 5), no final do ano (13/12/68), fechou-o por tempo indeterminado, suspendeu garantias constitucionais e individuais, efetuou cassações, etc. O "bode expiatório" para o endurecimento do regime foi, nada mais nada menos, do que o autor do pedido da CPI para apurar a aquisição de terras por estrangeiros, o deputado federal Márcio Moreira Alves. Começava, neste episódio,

uma das piores fases da história do Brasil, debaixo de regimes militares violentamente repressivos. (Oliveira, 2010, p. 12-4)

A discussão sobre a aquisição de terras por estrangeiros continuou a evoluir ao longo das décadas seguintes, moldando a legislação fundiária do Brasil e sua abordagem em relação à propriedade de terras por entidades estrangeiras. Em 15 de agosto de 1967, um evento significativo ocorreu quando o discurso do Deputado Márcio Moreira Alves foi publicado no Diário do Congresso Nacional (Câmara Dos Deputados, 1967, p. 4465). Com destaque naquele momento histórico, o discurso refletiu uma profunda apreensão do parlamentar em relação ao futuro da segurança nacional e à própria existência do Brasil como nação, fazendo uma série de considerações e críticas relacionadas ao descontrole na aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, em especial na Amazônia brasileira. A apreensão parlamentar era indicativa das preocupações crescentes da sociedade brasileira daquela época em relação à questão da aquisição de terras por entidades estrangeiras e seus impactos na soberania nacional, segurança do país e a possibilidade de um desequilíbrio na propriedade de terras que poderia prejudicar a economia e a sociedade brasileira. O discurso ecoou as preocupações de muitos na época e desempenhou um papel importante no debate político sobre a necessidade de regulamentar e controlar a aquisição de terras por estrangeiros, levando a ações legislativas e regulatórias que buscaram estabelecer um regime mais restritivo para a aquisição de imóveis rurais por entidades estrangeiras, como uma forma de proteger a segurança nacional e os interesses do Brasil como nação.

Nesse contexto, a Resolução nº 31/1967 representa um importante passo no esforço de lidar com a questão da venda de terras brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. Essa resolução criou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com o propósito específico de investigar a questão e com o desejo de entender a extensão desse fenômeno.

Três anos após o início da investigação, a CPI apresentou suas conclusões na Resolução nº 94/1970. Esse documento foi crucial para revelar os resultados da investigação, que apontaram para a existência de extensas áreas rurais sob o controle de cidadãos estrangeiros. Isso levantou sérias preocupações em relação à concentração de propriedades rurais nas mãos de entidades estrangeiras e seus potenciais impactos na soberania e economia do Brasil.

Além disso, a investigação revelou a utilização de várias fraudes na conclusão dessas aquisições. Essas fraudes incluíam o uso de pessoas interpostas e documentos falsificados para contornar as regulamentações existentes. Essas práticas fraudulentas destacaram as

lacunas na regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros e a necessidade de reforçar os mecanismos de controle.

A CPI também identificou um problema adicional, relacionado à apropriação de grandes áreas de terras devolutas (públicas) por estrangeiros por meio de expedientes ligados à grilagem de terras públicas³⁰. Isso indicou uma exploração indevida de terras públicas e a necessidade de medidas mais eficazes para combater a grilagem e garantir que essas terras fossem utilizadas de acordo com os interesses nacionais.

Oliveira (2010), ao abordar a CPI da aquisição de terras por estrangeiros e o Relatório Velloso, argumenta que, ao longo dos anos, ficou claro que a ação não era apenas de "maus brasileiros", como sugeria o Relatório Velloso, mas fazia parte de uma estratégia bem elaborada para permitir o acesso de grupos internacionais e nacionais às riquezas naturais da região amazônica e do Brasil como um todo. Essa estratégia estava alinhada à política dos governos militares de internacionalização da economia brasileira, entregando recursos naturais do país, incluindo a Amazônia, sob uma fachada nacionalista. Em suas palavras:

“Agora, passados muitos anos, pode-se concluir que não se tratava de uma ação de "maus brasileiros" como o relatório demonstrou, mas sim de uma bem montada estratégia de permitir aos grupos internacionais e nacionais o acesso às riquezas naturais da região amazônica e do Brasil em geral. Essa estratégia fazia parte da política posta em prática pelos governos militares que passaram a comandar e planejar este processo.

A prova inequívoca deste fato aparece evidenciada na estratégia que os grandes grupos econômicos nacionais e internacionais passaram a utilizar no Brasil da ditadura militar para conseguir vantagens e favores: incluir em cargos de suas diretorias altas patentes militares. Foi o caso de um dos maiores proprietários estrangeiros da Amazônia - Projeto Jari - que teve o Major Heitor de Aquino Ferreira, que tantos cargos ocupou nos vários governos militares, como apontou SAUTCHUK et al., em seu livro “Projeto Jari - A invasão americana”, como diretor da empresa.

Assim, os governos militares procuravam encobrir a real intenção de seus planos com relação à internacionalização da economia brasileira. Por trás de uma falsa bandeira "nacionalista", foram entregando os recursos naturais do país, e a Amazônia era parte substantiva desse processo.” (Oliveira, 2010, p. 11-2)

As conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) representaram um marco significativo na regulamentação da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Suas constatações revelaram a existência de extensas áreas rurais nas mãos de cidadãos estrangeiros e a utilização de fraudes na realização dessas aquisições, bem como a

³⁰ A grilagem de terras públicas tem origem na própria Lei de Terras, de 1850, cuja interpretação elástica do art. 5º (legitimação de posses) permitia a utilização de expedientes fraudulentos na ocupação e apropriação de áreas originariamente públicas a fim de incorporá-las ao patrimônio particular. Tais expedientes não escaparam à iniciativa estrangeira, que, assim como os nacionais, os utilizou como ferramentas úteis à apropriação de terras públicas.

apropriação de terras públicas por meio de expedientes relacionados à grilagem de terras públicas.

Diante desse cenário, o governo e o legislativo reconheceram a necessidade de fortalecer a regulamentação existente. Inicialmente, isso se traduziu em uma nova fase na regulamentação da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Essa fase foi marcada por mudanças nas leis e regulamentações que visavam a tornar o processo de aquisição mais restritivo e transparente. Isso incluiu medidas para impedir fraudes, melhorar a supervisão e controle e assegurar que a aquisição de terras por estrangeiros estivesse alinhada com os interesses nacionais.

Além disso, o impacto das conclusões da CPI foi ampliado para incorporar as discussões não apenas sobre a aquisição, mas também em casos de arrendamento de imóveis rurais. Essa expansão do debate político refletiu a preocupação em se garantir que não apenas a propriedade, mas também o uso de terras rurais por entidades estrangeiras estivesse sujeito a um escrutínio rigoroso. Isso era essencial para se evitar que estrangeiros obtivessem terras de maneiras indiretas, o que representava uma resposta ativa às preocupações sobre a segurança nacional, a soberania territorial e o impacto econômico da aquisição de terras por estrangeiros. A incorporação dos casos de arrendamento no escopo das discussões parlamentares, a qual também seria posteriormente incluída como hipótese de restrição, ampliava a capacidade do governo de monitorar e controlar as atividades de entidades estrangeiras em terras rurais brasileiras, garantindo que essas atividades estivessem alinhadas com os interesses e regulamentações nacionais.

Nesse contexto de crescente preocupação com a aquisição de propriedades rurais por estrangeiros no Brasil, foram promulgados diversos atos normativos que buscaram o enfrentamento da questão. O Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969, marcou um ponto de viragem importante na regulamentação da aquisição de propriedade rural por estrangeiros no território nacional, pois deu início a uma política fundiária mais específica sobre o tema. Posteriormente, esse ato foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 494, datado de 10 de março de 1969. Esses documentos normativos visavam estabelecer diretrizes claras e restrições para aquisições de terras rurais por estrangeiros.

Além disso, o Decreto-Lei nº 924, emitido em 10 de outubro de 1969, desempenhou um papel complementar fundamental nesse cenário. Este decreto-lei teve como objetivo criar exceções às restrições impostas pelo Decreto-Lei nº 494/1969 em casos específicos. Concretamente, permitiu que aquisições de áreas rurais necessárias para empreendimentos industriais, considerados de interesse para a economia nacional e aprovados pelo órgão

competente, fossem autorizadas. Isso refletiu a necessidade de equilibrar as restrições à aquisição de terras por estrangeiros com o estímulo ao investimento estrangeiro em setores que promovessem o desenvolvimento econômico do Brasil.

Essas ações legislativas demonstram a complexidade das considerações em torno da propriedade de terras rurais por estrangeiros. As regulamentações procuraram equilibrar a proteção dos interesses nacionais, a segurança territorial e a economia do país, ao mesmo tempo em que permitiam a entrada de investimentos estrangeiros em áreas estratégicas para o desenvolvimento industrial. Esses atos legislativos desempenharam um papel fundamental na definição das diretrizes para a aquisição de terras rurais por estrangeiros no Brasil, estabelecendo um quadro legal mais abrangente e rigoroso.

A Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, traz em seu bojo uma mudança significativa em termos de valores que orientam essa política de restrição à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Esta emenda introduziu uma importante disposição no artigo 153, parágrafo 34³¹, que concedeu ao governo brasileiro a autoridade para estabelecer condições, restrições, limitações e outras exigências à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros levando em consideração, inclusive, a justa distribuição da propriedade.

Assim, para além da segurança do Estado e da integridade do território nacional, essa mudança constitucional também foi motivada pelas preocupações em relação à justa distribuição da propriedade no Brasil. O Estado reconheceu a necessidade de fortalecer as salvaguardas e regulamentações que pudessem proteger os interesses nacionais no que concerne, inclusive, à justa distribuição da propriedade, uma vez que a concentração de terras nas mãos de estrangeiros poderia criar desequilíbrios econômicos e sociais. Isso possibilitou que a aquisição de terras por estrangeiros também estivesse alinhada com as necessidades do país em termos de distribuição e equidade fundiária.

Em 7 de outubro de 1971, entrou em vigor a Lei nº 5.709, legislação fundamental que estabeleceu o atual regime especial para a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Essa lei foi complementada pelo Decreto nº 74.965, publicado em 26 de novembro de 1974, que detalha as regulamentações e diretrizes para sua implementação.

³¹ EC01/1969, art. 153, §34: A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no País, assim com por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade.

A Lei nº 5.709 marca um ponto de virada na regulamentação das aquisições de terras rurais por estrangeiros, consolidando e fortalecendo os mecanismos de regulamentação até então criados³² a fim de proteger a soberania territorial, a segurança nacional e a justa distribuição de propriedades no Brasil. Ela estabeleceu um marco regulatório fundamental que continua a normatizar essas transações imobiliárias até os dias de hoje, aplicando-se tanto a pessoas físicas residentes no Brasil quanto a pessoas jurídicas autorizadas a funcionar no país.

Apesar de tudo isso, o olhar percuciente do professor Ariovaldo Umbelino Oliveira destaca as fragilidades de todo esse processo histórico. Oliveira (2010) aponta que as investigações iniciadas com o Relatório Velloso não resultaram em medidas efetivas contra as irregularidades identificadas. Pelo contrário, ele descreve o processo como uma "farsa" em que as leis foram criadas sob a pretensão de moralizar, mas, na prática, abriram brechas para a ratificação ou, na pior das hipóteses, legalização das irregularidades. Ele destaca que esse processo legal perdura até os dias atuais, indicando que as leis criadas na época permitiram que grandes latifúndios fossem transferidos para as mãos de grupos internacionais.

Segundo Oliveira (2010), com a publicação do parecer do Relatório Velloso em 3 de junho de 1968 foi revelado um escândalo da venda de mais de 20 milhões de hectares de terras a estrangeiros, principalmente na Amazônia. Mesmo diante desse panorama, o governo militar não tomou medidas eficazes para coibir tais práticas. Pelo contrário, as leis subsequentes, como o Ato Complementar nº 454 e o Decreto-Lei nº 494, embora descritas como medidas aparentemente "nacionalistas", na verdade, não interferiram significativamente no processo de entrada e apropriação de recursos naturais do país pelo capital estrangeiro. Oliveira (2010) argumenta que tais leis buscavam, na verdade, agradar a facção nacionalista das Forças Armadas enquanto, nos bastidores, garantiam a continuidade do entreguismo das riquezas naturais do Brasil.

Assim, a análise do autor ressalta que a Lei nº 5.709/71, aprovada em pleno governo do General Médici, consolidou as restrições e aberturas para o capital estrangeiro chegar à propriedade da terra no Brasil. Essa lei, segundo ele, consagrou todas as formas de associação com brasileiros "testas-de-ferro" ou "laranjas". Além disso, ampliou as possibilidades de regularização das fraudes cometidas antes do Decreto-Lei de 10/03/69, permitindo que estrangeiros adquirissem terras antes dessa data com prazo para regularizá-las. Assim, Oliveira (2010) conclui que, por trás das medidas aparentemente "nacionalistas", as leis dos

³² A Lei nº 5.709 revogou os Decretos-Lei nº 494/1969 e 924/1969, que haviam estabelecido exceções e regulamentações anteriores em relação à aquisição de terras rurais por estrangeiros. No entanto, a legislação manteve as autorizações especiais que haviam sido concedidas durante a vigência dos decretos anteriores.

governos militares visavam garantir a continuidade do entreguismo das riquezas naturais do país, contribuindo para a internacionalização da economia brasileira, com os governos militares desempenhando papel fundamental nesse processo.

Na Constituição Federal de 1988 houve uma expansão das regras que regem a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. O artigo 190 da Constituição Federal de 1988 ampliou as hipóteses em que o regime especial poderia ser aplicado. Além de lidar com a aquisição de terras, a nova Constituição incluiu explicitamente os casos de arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros.

Além disso, a Constituição de 1988 também previu a possibilidade de o Congresso Nacional conceder autorizações especiais em determinados casos. Essa disposição conferiu ao Congresso a flexibilidade necessária para avaliar situações específicas e tomar decisões que pudessem estar em conformidade com os interesses do Brasil. Isso permitiu que o Estado brasileiro tivesse a capacidade de fazer exceções quando necessário, ao mesmo tempo em que mantinha a regulamentação geral sobre a aquisição e o arrendamento de terras rurais por estrangeiros.

A partir deste novo marco constitucional, a Lei nº 8.629, promulgada em 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária visando promover a distribuição justa de terras e o acesso à propriedade rural, também desempenhou um papel significativo na regulamentação das questões de aquisição de terras rurais por estrangeiros no Brasil. Ela conectou as disposições relativas à reforma agrária com as regulamentações existentes sobre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, estendendo-as ao arrendamento rural. Seu art. 23 estabeleceu uma conexão direta com a Lei nº 5.709/71, determinando que todos os limites, restrições e condições presentes na Lei nº 5.709/71 também se aplicassem às hipóteses de arrendamento rural. Isso significa que o arrendamento de terras rurais por estrangeiros deveria seguir, a partir de então, as mesmas regulamentações que se aplicavam à aquisição.

Além disso, a Lei nº 8.629 estabeleceu que o Congresso Nacional detinha a competência para conceder autorizações especiais além dos limites de área e percentual previstos na legislação referente ao tema. Essa disposição conferiu ao Congresso a autoridade para fazer exceções ou considerações especiais em casos específicos, tanto no que diz respeito à aquisição quanto ao arrendamento de terras rurais por estrangeiros, permitindo uma abordagem flexível que levava em consideração as circunstâncias particulares de cada situação.

Importante ainda destacar a complexidade das relações legais e interpretativas entre as sucessivas regras das constituições federais e suas emendas, as leis específicas que regulamentam o tema e os sucessivos pareceres da AGU, pois o parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) nº 22 de 1994 e o subsequente parecer AGU/CGU GQ nº 181 de 1998 têm implicações significativas na interpretação das leis relacionadas à aquisição e ao arrendamento de terras rurais por estrangeiros no Brasil, afetando diretamente a forma como essas transações são regulamentadas e aplicadas.

No primeiro parecer, a AGU consignou que as restrições impostas pelo artigo 1º, §1º da Lei nº 5.709/71, que equipara a pessoa jurídica brasileira com capital majoritariamente estrangeiro à pessoa estrangeira, haviam sido revogadas pelo artigo 171 da Constituição Federal de 1988³³. Isso sugeria uma interpretação que poderia aliviar algumas restrições para entidades brasileiras com participação estrangeira.

No entanto, a revogação do artigo 171 da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 6/1995 levantou uma questão crítica. Para abordar essa questão, a AGU emitiu novo parecer de n. AGU/CGU GQ nº 181 de 1998, no qual se entendeu que a revogação do artigo 171 da CF88 não tinha o poder de repristinar (restabelecer) a norma da Lei nº 5.709/71 que havia sido anteriormente revogada, sugerindo que a revogação de uma parte da Constituição Federal não automaticamente traz de volta uma norma anteriormente revogada.

Oliveira (2010) observa uma flutuação nas aquisições de terras por estrangeiros, destacando uma diminuição tanto no número de imóveis quanto na área ocupada durante as décadas de 70 e 80. No entanto, nas décadas de 90 e 2000, ele nota um aumento dessas

³³ O artigo 171 da Constituição Federal, revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, estabelecia os critérios para se considerar uma empresa como brasileira e brasileira de capital nacional. Pressupunha, portanto, uma distinção implícita: empresas brasileiras de capital nacional e empresas brasileiras de capital não nacional. Essa definição era fundamental para determinar o *status* e os direitos dessas empresas no contexto jurídico e comercial do Brasil. O artigo definia uma empresa brasileira de capital nacional como aquela constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no país, bem como aquela cujo controle efetivo estava sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no Brasil ou de entidades de direito público interno. O controle efetivo era definido como a titularidade da maioria do capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir as atividades da empresa. Além disso, o artigo permitia que a lei concedesse proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do país. Também permitia a definição de requisitos adicionais, como a participação de pessoas físicas domiciliadas no país no capital da empresa. Além disso, o Poder Público era instruído a dar tratamento preferencial às empresas brasileiras de capital nacional na aquisição de bens e serviços, de acordo com a legislação aplicável. A revogação desse artigo em 1995 teve implicações significativas na forma como as empresas brasileiras eram categorizadas e regulamentadas em relação à sua origem e ao controle acionário, especialmente no que diz respeito à recepção ou não das restrições previstas no artigo 1º, §1º da Lei nº 5.709/71, que equipara a estrangeiras a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

aquisições, justificado à luz do período então vivenciado, num contexto neoliberal e de globalização, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso nos anos 90, cujas políticas neoliberais proporcionaram uma maior abertura à globalização nesse período e incentivaram investimentos estrangeiros, incluindo a compra de terras no Brasil. Oliveira compila os seguintes dados quantitativos:

Neste período de vigência da lei [5709/71], o número de imóveis rurais de estrangeiros caiu de 43.406 em 1972 para 23.967 em 1992, e, a área ocupada também caiu de 7,161 milhões de hectares em 1972 para 2,615 milhões em 1992. Com a modificação gerada nos anos 90, o número de imóveis de estrangeiros aumentou chegando em 2007, a 33.219 ocupando área de 3,833 milhões de hectares. Em 2009, o número de imóveis era de 34.371 e a área de 4,348 milhões de hectares. (Oliveira, 2010, p. 19)

Segundo Lacerda & Merida (2023), esse período de desregulamentação e aumento nas aquisições de imóveis rurais por estrangeiros é conhecido como “*open-doors* da economia brasileira”, ou seja, um período de remoção de todos os eventuais obstáculos legais que impedissem a livre circulação do capital internacional. Segundo as autoras:

A este respeito, deu-se por iniciado o período *open-doors* da economia brasileira, vez que houve uma manifestação da Advocacia Geral da União, que concordou com a não discriminação das empresas brasileiras, ou seja, o parágrafo primeiro do artigo primeiro da Lei 5.709/71 não fora recepcionado pela Constituição, tendo em vista a existência do artigo 171 da Constituição Federal, fato este que desencadeou a emissão do parecer GQ-22, sendo ele ratificado em 1998, através do parecer GQ-181. Fora afastado, assim, a aplicação das regras restritivas de aquisições para as empresas brasileiras com capital estrangeiro circunscrito. Esse período de *open-doors* se deu justamente quando estava ocorrendo o fenômeno global chamado *land grabbing*, sendo ele caracterizado pela enorme demanda por terras, como se fosse uma corrida acelerada por compra de imóveis rurais produtivos, localizados ao redor de todo o mundo, mais especificamente nas regiões em desenvolvimento. (Lacerda & Merida, 2023, p. 447)

Sucederam, então. novos pareceres emitidos pela Advocacia-Geral da União (AGU), especificamente o Parecer AGU/CGU RVJ nº 01/2008 e o Parecer AGU/CGU LA nº 01/2010. Esses pareceres representaram um ponto de inflexão no entendimento da AGU relacionado à aquisição de terras rurais por estrangeiros no Brasil, quando feita por pessoas jurídicas brasileiras equiparadas a estrangeiras. E embora eles não sejam espécies legislativas ordinárias, desempenham um papel significativo no contexto de interpretação da lei, já que possuem eficácia vinculante³⁴. E essa vinculação tem implicações importantes para a

³⁴ De fato, esses pareceres ganham relevância normativa ao serem aprovados pelo Presidente da República, de acordo com os artigos 40 e 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Essa

aplicação das leis que regulam a aquisição de terras rurais por estrangeiros, pois ela estabelece diretrizes interpretativas claras que devem ser seguidas por todos os órgãos governamentais em relação a esse tema, garantindo uma abordagem uniforme e consistente.

A Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que estabelece o regime especial de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, passou por sucessivas alterações ao longo dos anos³⁵. Primeiramente, a Lei nº 6.572, de 30/09/1978, promoveu uma modificação no parágrafo 2º do artigo 1º, estabelecendo que as restrições estipuladas não se aplicariam aos casos de sucessão legítima. Posteriormente, a Lei nº 6.815, de 19/08/1980, resultou na revogação do artigo 2º³⁶. A Lei nº 8.629, de 25/02/1993, trouxe uma alteração significativa ao modificar tacitamente o parágrafo 2º do artigo 3º, conferindo ao Congresso Nacional a competência para autorizar a aquisição ou arrendamento de áreas superiores a 100 módulos.

Por fim, a Lei nº 13.986, de 07/04/2020, promoveu uma alteração no artigo 1º e introduziu duas novas exceções ao regime da Lei nº 5.709/71, ampliando as situações em que as restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros não se aplicam. A primeira exceção diz respeito à constituição de garantia real, permitindo a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, seja ela nacional ou estrangeira. A segunda exceção abrange casos de recebimento de imóveis em liquidação de transação com pessoa jurídica,

aprovação presidencial confere eficácia vinculante aos pareceres do Advogado-Geral da União, quando publicados no Diário Oficial, significando que se tornam juridicamente vinculantes para todos os órgãos da administração pública federal. Como estes pareceres foram publicados no Diário Oficial da União de 23.8.2010, possuem caráter vinculante para toda a Administração Pública Federal, inclusive para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, um dos órgãos executores da política de restrição à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

³⁵ Cabe informar que se encontra em andamento no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2963/19, cujo propósito é regulamentar o artigo 190 da Constituição Federal, abordando a aquisição e a posse de propriedades rurais por pessoas ou empresas estrangeiras, inclusive no que diz respeito ao arrendamento. Um elemento central desse projeto é a transparência, que demanda que pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras forneçam informações detalhadas sobre a estrutura de suas operações, origens dos recursos financeiros e outros dados pertinentes. Além disso, o projeto visa à harmonização das aquisições de terras com a legislação ambiental e regulamentações de uso do solo. Outro aspecto relevante do Projeto de Lei nº 2963/19 é a inclusão da "posse" como uma das situações sujeitas ao regime jurídico restritivo em relação à aquisição e exploração de propriedades rurais por pessoas ou empresas estrangeiras. Isso ampliaria o escopo das restrições existentes, indo além da simples aquisição ou arrendamento, englobando também diversas outras modalidades de posse, o que tem potencial para impactar significativamente o cenário de ocupação de propriedades rurais no país.

³⁶ A norma estabelecia que estrangeiros que pretendessem imigrar para o Brasil poderiam celebrar um compromisso de compra e venda de imóvel rural em seu país de origem. No entanto, havia a condição de que, no prazo de três anos a partir da data do contrato, o estrangeiro deveria estabelecer residência no Brasil e explorar o imóvel. Caso o compromissário comprador descumprisse essas condições, o compromisso de compra e venda seria considerado absolutamente ineficaz, e ele seria impedido de adquirir a propriedade do imóvel. Além disso, o promitente vendedor tinha o direito de propor uma ação para declarar a ineficácia do compromisso e não estava obrigado a restituir quaisquer valores recebidos do compromissário comprador. O prazo estabelecido poderia ser prorrogado caso o comprador já tivesse utilizado o imóvel para o cultivo de culturas permanentes, sujeito à aprovação do Ministério da Agricultura. A legislação também exigia que as disposições desse artigo fossem obrigatoriamente incluídas nos contratos de compra e venda, sob pena de nulidade dos contratos correspondentes.

seja ela nacional ou estrangeira, ou pessoa jurídica nacional na qual haja participação, de qualquer forma, de pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, que detenham a maioria do capital social e tenham residência ou sede no exterior.

Em síntese, percebe-se que ao longo da história brasileira, a regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros passou por diferentes fases. Inicialmente, durante os períodos de sesmarias e posses, as regras aplicadas a nacionais e estrangeiros eram praticamente as mesmas, refletindo um contexto de ocupação informal e descentralizada das terras. No entanto, com a promulgação da Lei de Terras de 1850, estabeleceu-se um sistema formal de titulação e cadastramento de terras, distinguiu-se terras públicas das terras particulares e incentivou-se a imigração de trabalhadores assalariados como uma alternativa ao declínio do trabalho escravo.

A Lei de Terras não apenas procurou trazer ordem e legitimidade à ocupação das terras, mas também estabelecer as bases para o desenvolvimento de um futuro sistema de registro de terras mais organizado no Brasil. Além disso, a legislação de 1850 incentivou ativamente a imigração, tornando mais acessível o processo de naturalização de estrangeiros, atraindo investimentos públicos para auxiliar os imigrantes e alocando recursos provenientes da alienação de terras devolutas para atrair colonos livres. A busca por alternativas à mão de obra escrava e a transição para uma economia de mercado baseada em trabalho livre representaram desafios fundamentais para a sociedade da época e a Lei de Terras também procurou dar resposta a esses desafios.

A Constituição Federal de 1946 e a subsequente Constituição de 1967 demonstraram uma preocupação do Estado brasileiro em equilibrar o interesse pelo investimento estrangeiro no setor agrícola com a necessidade de garantir a soberania nacional e o desenvolvimento das áreas rurais do país. O escândalo envolvendo vastas propriedades na Amazônia controladas por estrangeiros desencadeou preocupações sobre a segurança e a soberania do Brasil nesses territórios estratégicos.

Durante a ditadura militar, a preocupação com a aquisição de grandes propriedades rurais por estrangeiros aumentou. O discurso do Deputado Márcio Moreira Alves em 1967 destacou essas preocupações e influenciou o debate político. Isso levou à criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e à posterior Resolução nº 94/1970, que revelou extensas áreas rurais sob controle estrangeiro e práticas fraudulentas na aquisição de terras.

A partir daí, uma série de atos legislativos, como o Ato Complementar nº 45 e o Decreto-Lei nº 494, estabeleceram diretrizes mais rígidas para a aquisição de terras por estrangeiros, ao mesmo tempo que permitiam exceções para investimentos industriais

estrangeiros de interesse nacional. A Emenda Constitucional nº 01 de 1969 deu ao governo a autoridade para estabelecer condições e restrições à aquisição de terras, incluindo a consideração da justa distribuição da propriedade.

A Lei nº 5.709, promulgada em 1971, representou um marco na regulamentação das aquisições de terras rurais por estrangeiros. Ela estabeleceu um regime especial que ainda é a base da regulamentação atual, aplicando-se a pessoas físicas residentes no Brasil e a pessoas jurídicas autorizadas a operar no país. A Constituição Federal de 1988 expandiu as regras para incluir o arrendamento de terras e deu ao Congresso Nacional a autoridade para conceder autorizações especiais.

A Lei nº 8.629, promulgada em 1993, conectou as disposições de reforma agrária com a regulamentação existente sobre aquisição de terras por estrangeiros, estendendo-as ao arrendamento. Essa lei também deu ao Congresso Nacional a autoridade para fazer exceções em casos específicos, mantendo uma abordagem flexível.

Os pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU) desempenharam um papel importante na interpretação das leis relacionadas à aquisição de terras por estrangeiros. Eles influenciaram significativamente a forma como essas leis foram aplicadas, destacando a complexidade das relações legais e interpretativas envolvidas.

Finalmente, a Lei nº 13.986 de 2020 trouxe mudanças recentes, incluindo exceções à aquisição de terras para garantias reais e em casos de liquidação de transações envolvendo entidades com participação estrangeira. Essas exceções ampliam as situações em que as restrições à aquisição de terras rurais por estrangeiros não se aplicam.

Como se vê, a história da regulamentação da aquisição de terras rurais por estrangeiros no Brasil é uma narrativa de equilíbrio entre interesses nacionais, segurança territorial, justa distribuição de propriedades e a necessidade de atrair investimentos estrangeiros. As políticas evoluíram ao longo do tempo, respondendo a preocupações específicas e adaptando-se às mudanças nas circunstâncias econômicas e políticas. Essa evolução marcou a construção de um quadro legal abrangente e rigoroso que guia a regulamentação da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no país até os dias de hoje.

Tabela 2 – Síntese da Evolução Histórica

NORMA	DESCRIÇÃO
Lei n. 601 de 1850 (Lei de Terras)	Cria instrumentos de regularização fundiária, introduzindo os bens imóveis no comércio jurídico privado formal. Prevê mecanismos de fomento à imigração de

	estrangeiros.
CF de 1891 (art. 64)	Transmite as terras devolutas federais para os Estados-membros, reservando à União Federal aquelas necessárias à proteção dos interesses nacionais.
CF de 1934 (art. 166)	Estabelece a faixa de fronteira em 100km e exige autorização do Conselho de Segurança Nacional para transações compreendidas por esta faixa.
CF de 1937 (art. 165)	Amplia a faixa de fronteira para 150km.
LINDB (art. 11, §2º)	Restringe a aquisição de imóveis no território brasileiro por Governos e entidades estrangeiros, salvo para o funcionamento de seus serviços consulares.
CF de 1946	Incentiva a colonização e aproveitamento de terras públicas dando preferência a cidadãos nacionais.
CF de 1967 (art. 91)	Enfatizou a importância de assegurar a predominância de capitais e trabalhadores brasileiros na concessão de terras em áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional
Resolução nº 31/1967	Cria Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar possíveis irregularidades na aquisição de imóveis rurais no Brasil por estrangeiros, em especial na Amazônia.
Resolução nº 94/1970	Publica os resultados da CPI identificando a existência de diversas irregularidades na aquisição de imóveis rurais no Brasil por estrangeiros.
Ato Complementar nº 45/1969, regulamentado pelo DL 494/69	Cria um regime jurídico específico de restrição à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.
Decreto-Lei nº 924/1969	Cria hipóteses de exceção ao regime de restrição com o objetivo de fomentar a economia nacional
Emenda Constitucional n. 01/69 (art. 153, §34)	Prevê a criação de um regime especial de restrição à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.
Lei n. 5.709/1971	Cria o atual regime jurídico específico de restrição à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, revogando o regime anterior.
CF de 1988 (art. 190)	Recepção a legislação anterior ao prever a criação de um regime especial de restrição à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, bem como autoriza a extensão dessas restrições para os casos de arrendamento
Lei 8629/1993 (art. 23)	Estende para as transações de arrendamento de imóveis rurais as regras de restrição e defere competência ao Congresso Nacional para conceder autorizações especiais que excedam aos limites legais.
Parecer n. GQ 22/1994	Fixou interpretação no sentido de que a Lei 5709/1971 não se aplicava às empresas brasileiras de capital estrangeiro, pois o §1º do art. 1º da referida lei havia sido revogado pelo art. 171 da CF1988. O parecer recebeu aprovação da Presidência da República, mas não foi publicado.
Emenda n. 6/1995	Revoga o art. 171 da CF, eliminando a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital estrangeiro

Parecer n. GQ 181/1999	Fixou interpretação no sentido de que a revogação do art. 171 da CF1988 não repristinou o parágrafo primeiro do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971. No entanto, concluiu que após a promulgação da Emenda Constitucional nº 6, tornou-se possível que uma nova legislação estabelecesse restrições ao investimento estrangeiro no país, de acordo com o Artigo 172 da Constituição Federal. Este parecer recebeu a aprovação da Presidência e foi publicado.
Parecer n. LA 01/2010	Fixou interpretação no sentido de que a Lei 5709/1971 se aplica às empresas brasileiras de capital estrangeiro e que o §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 não foi revogado pela Constituição Federal de 1988. Como resultado, as restrições previstas na Lei nº 5.709/1971 foram mais uma vez aplicadas às empresas brasileiras equiparadas a estrangeiras. O parecer foi aprovado e publicado, tornando-se vinculante para toda a administração pública federal.
Lei do Agro (art. 51, da Lei n. 13.986/2020)	Introduz duas novas exceções ao regime da Lei nº 5.709/71, flexibilizando as restrições para hipóteses específicas de transações financeiras.

Fonte: elaborada pelo autor

1.2 DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS

A compreensão das disposições da Lei nº 5.709/1971, que regulamenta a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, requer uma análise cuidadosa dos conceitos adotados por essa legislação. Para entender o alcance exato dessas disposições, é essencial definir claramente os limites e elementos de sua definição jurídica. Isso se torna uma tarefa preliminar crucial, uma vez que o regime legal estabelecido por essa lei é altamente particularizado. Em outras palavras, não se aplica a todas as situações que envolvem a aquisição e uso de imóveis rurais por estrangeiros, mas sim a uma parte específica dessas operações.

A importância de delimitar conceitos reside no fato de que a Lei nº 5.709/1971 não se destina a impedir todas as aquisições de terras rurais por estrangeiros. Em vez disso, visa criar um quadro legal que estabelece restrições e condições específicas para determinadas operações, com o objetivo de proteger os interesses nacionais, garantir a segurança territorial e promover a justa distribuição de propriedades rurais. Portanto, é necessário entender claramente os termos e definições presentes na lei para determinar em quais situações ela se aplica e quais requisitos precisam ser atendidos para que uma aquisição de terras por estrangeiros seja legal.

A primeira questão-chave que precisa ser definida é a distinção entre quem é considerado nacional e quem é estrangeiro nos termos da lei. Isso é fundamental, uma vez que a legislação visa regular as transações de imóveis rurais com base na nacionalidade dos envolvidos. A definição precisa de quem se enquadra em cada categoria é crucial para determinar quais operações estão sujeitas às restrições e condições da lei.

A definição de imóvel, em particular de imóvel rural, é outro elemento crítico. A lei se aplica especificamente a propriedades rurais, e, portanto, compreender o que constitui um imóvel rural é fundamental para determinar sua aplicação. Além disso, é essencial delinear os conceitos de aquisição e oneração de imóveis rurais, pois a lei estabelece regras específicas para a aquisição e o arrendamento dessas propriedades, e a definição clara desses termos é necessária para entender quais transações estão submetidas a seu regime jurídico.

Da mesma forma, é importante esclarecer conceitos como propriedade, posse e direitos reais, uma vez que a lei pode abordar diferentes aspectos da titularidade da terra e os direitos associados a ela. Compreender esses conceitos é fundamental para saber como a legislação afeta a aquisição e o uso de imóveis rurais por estrangeiros.

No contexto da Lei nº 5.709/1971, esses conceitos não apenas se sujeitam a esse regime jurídico especial de aquisição, como são essenciais para determinar sua aplicação. Uma interpretação precisa e clara desses termos é fundamental para entender o âmbito de atuação da lei e como ela busca equilibrar os interesses nacionais com a atração de investimentos estrangeiros no setor de imóveis rurais no Brasil. Portanto, a análise aprofundada e precisa dos conceitos adotados na Lei nº 5.709/1971 é fundamental para garantir que o regime jurídico estabelecido seja aplicado de maneira justa.

1.2.1 O estrangeiro

Segundo Claro (2020), nacionalidade é o vínculo jurídico-político que uma pessoa mantém com um ou mais Estados. Ele determina a extensão e os limites das obrigações estatais para com as pessoas, bem como o pertencimento do ser humano a um espaço geográfico delimitado e político. É o vínculo que distingue “nós” e “eles”, pois o estrangeiro é identificado por um critério de não pertencimento.

Para Tavares (2012, p. 790), nacionalidade é “a ligação juridicamente estabelecida entre um indivíduo e determinado Estado. Daí decorre a distinção entre nacionais e estrangeiros, tendo como parâmetro a existência ou não daquele entrelaçamento”. Nesse mesmo sentido, Francisco Guimarães preleciona que nacionalidade é “a vinculação jurídico-

política pela qual a pessoa se une, permanentemente, a um determinado Estado. Constitui, assim, a qualidade de alguém que é elemento integrante do povo” (Guimarães, 2002. p. 8). Mello, por sua vez, afirma que nacionalidade é:

“ao mesmo tempo um vínculo jurídico e político que une o indivíduo ao Estado. [...]. Ela é jurídica e política no sentido de que há ao indivíduo direitos e deveres de um modo geral e, em especial, direitos políticos. Neste último aspecto, o nacional integra a vontade estatal. Existe uma relação de poder do Estado sobre o indivíduo”. (Mello, 2002, p. 954).

Esse vínculo é central, já que ele estabelece uma relação jurídico-política que implica uma série de direitos e obrigações em relação a um ou mais Estados. Sua compreensão é essencial para a análise das dinâmicas da cidadania e da gama de direitos conferidos a um indivíduo, em particular, neste estudo, seus impactos sobre a aquisição e arrendamento de imóveis rurais. Para Soares (2004), as palavras "estrangeiro" ou "estrangeiros" designam

“o indivíduo ou indivíduos que, embora estejam domiciliados ou residentes num determinado Estado, não pertencem ao círculo daquelas pessoas que possuem a nacionalidade desse Estado. Trata-se, portanto, de um referencial negativo: qualidade ou status de um indivíduo que não tem os mesmos direitos nem os mesmos deveres daqueles outros indivíduos, os quais a ordem jurídica considera como seus nacionais. Portanto, para bem poder considerar o posicionamento dos estrangeiros numa determinada ordem jurídica nacional ou no Direito Internacional, deve-se partir do estudo da nacionalidade das pessoas físicas e dos direitos e deveres atribuídos aos nacionais, os quais, em princípio, não se acham reconhecidos aos estrangeiros. (Soares, 2004, p. 170)”

Assim, a definição jurídica do estrangeiro é estabelecida por meio de uma abordagem de exclusão, começando pela definição do nacional. Distingue-se o ‘nós’ e o ‘eles’. O nacional, neste contexto, é uma pessoa ou entidade jurídica que detém a qualidade de cidadania e pertence a um Estado soberano. Como tal, possui direitos, deveres e prerrogativas estabelecidos pela Constituição e legislação do respectivo país de origem. Por dedução, o estrangeiro é aquele indivíduo que não se enquadra na categoria de nacional.

De acordo com o glossário de imigração da *International Organization for Migration*³⁷, a expressão "estrangeiro" pode ser definida como "um indivíduo que não tem a

³⁷ O glossário sobre migração da Organização Internacional para as Migrações (OIM), órgão que compõe o sistema das Nações Unidas, constitui um documento dinâmico destinado a oferecer uma coleção abrangente e acessível de definições relacionadas à terminologia de migração, sendo ele considerado um "documento vivo", pois está em constante atualização. Sua finalidade é fomentar uma compreensão comum e o uso consistente de termos migratórios, baseando-se, sempre que possível, em padrões internacionais. Destinado a uma ampla gama de atores envolvidos em questões migratórias em nível internacional, regional e nacional, o

nacionalidade do Estado em cujo território se encontra presente" (IOM, 2019, p. 6)³⁸. Estrangeiro é, portanto, o não nacional. Ele não goza dos mesmos direitos e privilégios que um nacional, uma vez que não é cidadão do Estado em questão.

O conceito de "pessoa nacional" é, portanto, crucial para essa distinção. Este conceito é estabelecido e delineado pelo direito constitucional de cada Estado. A Constituição define, pois, os critérios, os direitos e as responsabilidades que conferem a um indivíduo a condição de nacional. Isso pode incluir critérios como o local de nascimento, descendência, naturalização, entre outros.

A nacionalidade pode ser originária ou derivada³⁹. A nacionalidade originária é adquirida no momento do nascimento e está intrinsecamente relacionada à noção de *jus soli* (direito do solo) e *jus sanguinis* (direito do sangue). Segundo Frota Júnior (2004):

No sistema do *jus sanguinis*, o filho recebe a nacionalidade do pai, independentemente do lugar em que tenha ocorrido o nascimento. Tradicionalmente a atribuição da nacionalidade pelo *jus sanguinis* tinha o pai como referencial. Filho de nacional tinha a nacionalidade assegurada, mas isso não ocorria quando o nacional fosse a mãe. A evolução dos direitos humanos trouxe, entre muitas outras consequências benéficas para a humanidade, a igualdade jurídica entre o homem e a mulher. E essa igualdade tem se refletido nas legislações, mundo afora, ocasionando a incorporação sistemática da mãe, perante os ordenamentos jurídicos, na mesma situação do pai. Tal fato provoca situações novas: a criança filha de um francês e uma italiana será, ao mesmo tempo, francesa e italiana, pelo *jus sanguinis*, podendo ela própria transmitir ambas as nacionalidades a seus descendentes, os quais poderiam, ainda, se o cônjuge da mesma fosse, por exemplo, espanhol e português, nascerem com quatro nacionalidades originárias. (Frota Júnior, 2004, p. 49)

Portanto, o *jus sanguinis* atribui a nacionalidade com base na ascendência, ou seja, os filhos de nacionais de um Estado adquirem, por herança genética, a nacionalidade desse Estado, independentemente do local de nascimento. Por outro lado, o *jus soli* baseia-se na ideia de que a nacionalidade é conferida a qualquer indivíduo nascido no território do Estado em questão, independentemente da nacionalidade de seus pais. Frota Júnior (2004) disserta que:

glossário também oferece insights sobre práticas regionais e nacionais. A uniformização da linguagem proposta pelo Glossário é essencial para iniciar discussões sobre migração, promovendo uma compreensão precisa e uma troca coerente de informações entre os diversos atores que atuam no campo da migração (IOM, 2019).

³⁸ Essa definição ressalta a natureza fundamental da nacionalidade no contexto jurídico, onde a condição de estrangeiro se estabelece por exclusão daquelas pessoas que não são consideradas nacionais do Estado em questão, e é essencial para a compreensão e regulamentação das dinâmicas envolvendo o tratamento jurídico conferido aos estrangeiros.

³⁹ A distinção entre nacionalidade originária e derivada é essencial para entender as complexas questões relacionadas à cidadania, imigração e direitos individuais em um contexto global diversificado.

O *jus soli* consiste na concessão da nacionalidade em função do local de nascimento: o território do Estado em que ocorre o nascimento informa a nacionalidade, sem considerações de outra ordem. Surgiu durante o feudalismo, no qual a idéia prevalente era manter o indivíduo preso à terra. É o sistema adotado por imperativo de ordem política pelos países de forte imigração, de formação recente, como os do continente americano, que sendo regiões de imigração, têm interesse em tornar os estrangeiros membros da comunidade nacional o mais rápido possível. Ademais, se este sistema não fosse o adotado, haveria no Continente Americano grandes quistos sociais que estariam sujeitos à proteção diplomática dos seus Estados nacionais. (Frota Júnior, 2004, p. 49-50)

Por sua vez, a nacionalidade derivada é adquirida após o nascimento e resulta de um processo legal. Alexandre de Moraes afirma que a naturalização⁴⁰

“é o único meio derivado de aquisição de nacionalidade, permitindo-se aos estrangeiros, que detém outra nacionalidade, ou ao apátrida (também denominado *heimatlos*), que não possui nenhuma, assumir a nacionalidade do país em que se encontra, mediante a satisfação de requisitos constitucionais legais”. (Moraes, 2014, p. 225).

André Tavares leciona que “tanto é considerado nacional o indivíduo nato como o naturalizado, ou seja, o vínculo citado pode estabelecer-se pelo nascimento ou posteriormente, pela naturalização do indivíduo.” (Tavares, 2012, p. 791). Rezek, por sua vez, que “o brasileiro naturalizado tem todos os direitos do brasileiro nato, salvo o acesso a certas funções públicas eminentes que a Constituição arrola de modo limitativo.” (Rezek, 2011, p. 222).

Com relação às pessoas naturais, para definir o cidadão nacional a Constituição Federal brasileira adota no artigo 12 uma abordagem que contempla tanto o critério *ius sanguinis* quanto o critério *ius soli*. Essa abordagem visa acomodar as complexas realidades da sociedade brasileira, bem como as dinâmicas da migração e da diversidade étnica e cultural no país.

O critério *ius sanguinis*, também conhecido como direito de sangue, é consagrado na Constituição ao estabelecer que são brasileiros natos os filhos de pai ou mãe brasileiros, independentemente de onde tenham nascido⁴¹. Este critério valoriza a ascendência brasileira como fator determinante para a aquisição da nacionalidade, permitindo que a filiação com

⁴⁰ Naturalização é o procedimento pelo qual um estrangeiro adquire a nacionalidade de um Estado, muitas vezes após cumprir requisitos específicos, como a residência contínua, conhecimento da língua e cultura, e ausência de condenações criminais.

⁴¹ CRFB, art. 12. São brasileiros: I - natos: (...) b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira.

cidadãos brasileiros seja o elo que confere automaticamente a nacionalidade brasileira a um indivíduo, independentemente de onde ocorra seu nascimento.

Por outro lado, o critério *ius soli*, ou direito de solo, também é reconhecido no mesmo artigo⁴². Ele estabelece que são brasileiros natos aqueles nascidos no território brasileiro, desde que seus pais aqui não estejam a serviço de seu país. Isso significa que o local de nascimento em solo brasileiro pode, por si só, conferir a nacionalidade brasileira a uma pessoa, desde que o genitor não esteja a serviço de outro Estado no momento do nascimento.

Há, ainda, a noção de quase-nacionalidade no contexto das relações internacionais bilaterais entre Brasil e Portugal⁴³. A noção se aplica principalmente aos cidadãos portugueses que detêm residência permanente no Brasil e sejam beneficiários do estatuto da igualdade, conforme estabelecido no tratado. Essa categoria de estrangeiros é considerada, em muitos aspectos, equiparada aos cidadãos brasileiros. Eles podem desfrutar de uma série de direitos semelhantes aos dos nacionais, desde que preencham determinados requisitos. No entanto, é importante observar que a quase-nacionalidade, concedida através do estatuto da igualdade, não implica na obtenção da plena nacionalidade brasileira. Os portugueses nessa situação permanecem cidadãos de Portugal, mantendo sua nacionalidade original, mas gozam de uma série de direitos e vantagens especiais no Brasil.

No que diz respeito às pessoas jurídicas, a distinção entre pessoa nacional e estrangeira é estabelecida pelo Código Civil brasileiro. O artigo 1.134 estipula que as sociedades estrangeiras não têm permissão para operar no Brasil sem autorização do Poder Executivo, mesmo que seja por meio de filiais ou estabelecimentos secundários. No entanto, a mesma lei permite que sociedades estrangeiras sejam acionistas de sociedades anônimas brasileiras, desde que estejam de acordo com as condições previamente estabelecidas na legislação.

Conforme disposto no artigo 1.126, considera-se nacional a sociedade que seja constituída de acordo com a legislação brasileira e tenha sua administração situada no país. Isso significa que uma sociedade será considerada brasileira quando sua organização, estrutura e operações estejam em conformidade com as leis nacionais e sua administração seja

⁴² CRFB, art. 12. São brasileiros: I - natos: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país.

⁴³ O estatuto da igualdade, estabelecido no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, proporciona benefícios especiais aos cidadãos portugueses que residem no Brasil (e a recíproca também é verdadeira). Ele reflete a afinidade histórica, cultural e linguística entre Brasil e Portugal, contribuindo para estreitar os laços entre essas nações.

realizada dentro do território brasileiro. Por exclusão, será considerada estrangeira a pessoa jurídica que não seja constituída de acordo com a legislação brasileira e cuja administração não tenha sede no país. Além disso, para qualquer tipo de sociedade, é necessário arquivar em sua sede uma cópia autêntica do documento que comprove a nacionalidade dos sócios⁴⁴.

Entre as pessoas jurídicas brasileiras e as estrangeiras há uma categoria intermediária: as pessoas jurídicas brasileiras equiparadas a estrangeiras. Essas são entidades brasileiras que, embora registradas no país, possuem participação majoritária de estrangeiros em seu capital social ou têm sua gestão controlada por entidades estrangeiras. Essa equiparação implica que, embora a pessoa jurídica possa ser registrada como uma entidade brasileira, ela é tratada legalmente como se fosse estrangeira devido à influência predominante de acionistas ou sócios estrangeiros em sua gestão e controle. Essa abordagem visa garantir que a legislação brasileira considere a influência efetiva e o controle exercido por entidades ou indivíduos estrangeiros sobre as empresas brasileiras.

1.2.2 Aquisição, Arrendamento e outros contratos agrários

A autonomia dos contratos agrários em relação às estruturas convencionais do direito civil emerge como uma característica distintiva e essencial do direito agrário. De-Mattia (1992) ressalta que os contratos agrários constituem uma categoria contratual diferenciada, cuja distinção se concretiza na forma como esses contratos se configuram como expressões concretas da empresa agrária. Para ele, ao estabelecer uma relação simbiótica entre o capital e o trabalho, os contratos agrários visam ao aproveitamento racional do solo e de outros bens propícios à frutificação. Segundo ele:

“(…) uma corrente doutrinária sustenta a existência dos contratos agrários como categoria contratual diferenciada - especialmente dos contratos do direito civil, caracterizada como formas de realização da empresa agrária em terreno alheio, relação jurídica encaminhada ao aproveitamento racional do solo e de outros bens suscetíveis de frutificação – mediante a vinculação harmônica entre o capital e o trabalho e sem que este segundo fator convirja a quem o aporte em proletário, subordinado jurídico, econômico e tecnicamente à terra. A especialidade dos contratos agrários se consubstancia porque neles um verdadeiro empresário conduz a

⁴⁴ Embora o parágrafo único do mesmo artigo especifique que, nos casos em que a lei exija que todos ou alguns dos sócios sejam brasileiros, as ações da sociedade anônima adotarão, por padrão, a forma nominativa, a previsão é anacrônica em virtude das alterações promovidas no art. 20 da LSA. Antes da alteração promovida pela Lei nº 8.021, de 1990, as ações de sociedades anônimas podiam ser classificadas em nominativas, endossáveis e ao portador, proporcionando diferentes mecanismos de propriedade e transferência. No entanto, após a mencionada alteração legal, todas as ações emitidas por sociedades anônimas devem ser emitidas sob forma nominativa, tornando inócua a previsão contida no Código Civil.

exploração e assume seus riscos ou os divide com o proprietário do fundo que concede seu uso. Estes contratos têm por objeto a utilização pelo não titular de um direito real sobre fundo rústico e das coisas destinadas a obter um maior rendimento desse fundo, ou de retirar dele alguma utilidade (...)”. (De-Mattia, 1992, p. 80).

Hernandez (1990) sustenta ser essencial refletir-se sobre a abrangência conceitual dos contratos agrários e sua relação com a fazenda como o epicentro exclusivo das transações agrárias. Ele propõe uma visão mais ampla, defendendo que o conceito moderno de contrato agrário não pode ser circunscrito apenas ao espaço físico da fazenda. Pelo contrário, ele enfatiza a necessidade de fundamentar esse conceito na própria atividade agrária, que não se limita à exploração da terra, mas incorpora outros bens e serviços essenciais para a produção agrícola, desafiando a concepção tradicional de contratos agrários como contratos exclusivamente relacionados à terra, e expandindo seu alcance para incluir todos os elementos necessários para a maximização da produção agrícola. Ao considerar outros bens e serviços como parte integrante do contrato agrário, Hernandez propõe uma visão abrangente das relações contratuais no setor agrícola. Ele afirma que:

“[...] não é possível desenvolver o conceito moderno de contrato agrário apenas ao redor da fazenda, mas de modo mais amplo, fundamentando-o na própria atividade agrária que explora a terra, mas também outros bens e serviços no interesse da produção agrícola.” (Hernandez, 1990, p. 203)

Segundo Scaff (2001), o Estatuto da Terra estabelece uma clara perspectiva de proteção àqueles que são considerados hipossuficientes nas relações contratuais agrárias: os arrendatários, no âmbito dos contratos de arrendamento rural, e os parceiros, nos contratos de parceria agrícola, pecuária, agroindustrial ou extrativa. Isto porque o estatuto busca equilibrar as relações entre os detentores de terra e aqueles que a utilizam para atividades agrárias, estabelecendo benefícios inderrogáveis e direitos contratuais mínimos a fim de assegurar condições mais justas e equitativas nestas relações contratuais, reconhecendo a vulnerabilidade das partes consideradas hipossuficientes e buscando promover uma distribuição mais equitativa dos benefícios e obrigações dentro do contexto agrário. Em suas palavras:

“De fato, adotando o Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30.11.1964) uma clara perspectiva de proteção àqueles que são considerados hipossuficientes nas relações contratuais agrárias, quais sejam os arrendatários, no contrato de arrendamento rural, e os parceiros, no caso dos contratos de parceria agrícola, pecuária, agroindustrial ou extrativa (art. 92 e seguintes), estabelece uma série de benefícios inderrogáveis a estas partes, tais como a garantia de prazos contratuais mínimos e de renovação dos contratos, direitos de preempção sobre a terra utilizada, limites máximos de

pagamento pelo uso da terra e na partilha dos bens produzidos, direitos estes que deverão ser considerados incluídos, pois, dentre os elementos componentes do estabelecimento agrário, uma vez que esteja no poder de destinação do empresário fundado, exatamente, na existência de contrato agrário de uma dessas espécies”. (Scaff, 2001, p. 109-110)

No contexto desta pesquisa e sua correlação com os contratos agrários, questão relevante surge no que diz respeito à aplicação das restrições a todos os tipos de ocupação da terra rural por estrangeiros. Já ficou evidente que houve certa ampliação das restrições legais sobre a aquisição para também abranger os casos de arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, ampliação esta ocorrida após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 8.629/93.

O direito agrário não elenca os contratos de aquisição como espécies de contratos agrários típicos, pois no Estatuto da Terra não há um regulamento específico para os contratos de aquisição. As duas únicas espécies de contratos agrários reguladas pelo estatuto são o arrendamento rural e a parceria rural, modalidades de contratos agrários tratados como típicos.

Dessa forma, embora a aquisição de terras seja uma parte essencial das atividades agrícolas, ela não é tratada como uma espécie autônoma de contrato típico no escopo do direito agrário. Portanto, para compreender os contratos de aquisição, deve-se recorrer a uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, especialmente a partir das fontes do direito civil, seara própria à normatização dos contratos privados, incluindo as formas de transmissão e aquisição de propriedade.

A disciplina da aquisição da propriedade imóvel no Brasil encontra-se normatizada no Código Civil, especificamente a partir do artigo 1.238. Essa disposição está integrada ao Livro III – Direito das Coisas, mais precisamente no Título III – Da Propriedade, no Capítulo II – Da Aquisição da Propriedade Imóvel. Esse capítulo se subdivide em três seções fundamentais, que tipificam os modos de aquisição da propriedade imobiliária: a primeira seção, da usucapião, trata da aquisição de propriedade pela posse com *animus domini*; a segunda seção trata da aquisição pelo registro do título, abordando a formalidade do registro como modo de aquisição da propriedade imobiliária; e a terceira, da aquisição por acessão, versa sobre a incorporação de materiais ou frutos no solo.

Adicionalmente, cabe mencionar que a transmissão da propriedade imobiliária também pode ocorrer por meio do direito hereditário, regulamentado de forma mais específica pelo artigo 1.784 do Código Civil de 2002, que adota o princípio de *saisine*. Essa estrutura normativa oferece um panorama abrangente e sistemático dos diferentes modos de aquisição

da propriedade imóvel no direito brasileiro. Diversos são, pois, os modos de aquisição de propriedade, que pode ter por origem: o registro do título, a usucapião, a acessão e a sucessão *causa mortis*.

De acordo com o dicionário Houaiss, o termo "adquirir" tem origem etimológica no latim "adquiro" (ou "acquiro"), "quisīvi", "quisītum", "ēre" (derivado de "ad" e "quaerēre"), significando 'juntar a, adquirir, acrescentar, procurar', abrangendo, portanto, diversos significados. Dois destes significados destacam uma relação jurídica: em sua primeira acepção, refere-se à entrada na posse de um bem, seja por meio de contrato legal ou não, resultando na condição de tornar-se proprietário ou dono de um objeto; na segunda acepção, o verbo é utilizado para expressar a obtenção de um bem material por meio de compra (Houaiss, 2023).

Como já se disse (Lourenço, 2023, p. 611-668), o sistema brasileiro de transmissão imobiliária fundado no registro do título, apesar de possuir características muito próprias, apresenta afinidades com o modelo romano clássico, sendo frequentemente denominado como um sistema eclético. Sob essa abordagem, a transmissão ou criação dos direitos reais está intrinsecamente ligada à combinação entre o título e o modo de aquisição, conforme estabelecido nos artigos 1.227 e 1.245 do Código Civil brasileiro. Em linhas gerais, um elemento não subsiste sem o outro, e a mutação jurídico-real demanda, no contexto brasileiro, a validade simultânea de ambos (artigo 1.247 do CCB). Este sistema é essencialmente causal, uma vez que a validade do modo de aquisição de um direito real está condicionada à validade do título que o originou.

O sistema causal de transmissão imobiliária opõe-se ao denominado sistema abstrato, que tem suas origens no direito tedesco, por grande influência das reflexões do jurista Savigny. Segundo Couto e Silva,

“Savigny, em 1840, no seu Sistema de direito romano atual, classificou ... a tradição como contrato de direito real, diverso do obrigacional, partindo do pressuposto de que, quando a tradição importasse adimplemento, se exigiriam declarações de vontade do transmitente e do adquirente”. (Couto e Silva, 2007, p. 49)

Ao explorar a relação entre os planos real e obrigacional no contexto das espécies registraís imobiliárias, Leonardo Brandelli (2015) identifica, no direito brasileiro, a existência de dois planos negociais para a transmissão ou constituição de um direito real imobiliário: o negócio jurídico de direito obrigacional e o negócio jurídico de direito das coisas. Esses planos são complementados por um ato de criação do direito real, que pode assumir a forma

de um ato-fato jurídico, como a tradição para bens móveis, ou um ato de direito público não influenciado pela vontade das partes, como o registro para bens imóveis. Assim, a mutação juri-real *inter vivos* compreende necessariamente três momentos distintos. Segundo ele,

“A constituição ou transmissão negocial *inter vivos*, de um direito real imobiliário no direito brasileiro importa em três momentos, sendo dois negócios jurídicos, situados em planos diversos, e um ato público: (1) o negócio jurídico subjacente, de direito das obrigações, como um contrato de compra e venda, v.g.; (2) o negócio jurídico de constituição ou de transmissão do direito real, de direito das coisas; e (3) o ato registral, no registro imobiliário que tenha atribuição territorial”. (Brandelli, 2015, p. 103)

Couto e Silva, por sua vez, afirma que esta divisão tem raízes no direito romano, afirmando que:

“A divisão deriva do direito romano, no qual, além do negócio obrigacional, exigia-se, para a transferência de direitos de domínio, a *mancipatio*, a *in iure cessio* ou a *traditio*. O princípio da transferência *solo consensu* foi posto em relevo pelos juristas do direito natural racionalista, como Grócio (*Jus Belli ac Pacis*, 2, 12, §15), Nettelbladt (*Systema Jurisprudentiae Naturalis*, 496), Wolf (*Jus Naturae*, III, c. I, §33) e outros. Mas, antes deles, alguns pós-glosadores já mencionavam o princípio, como Angelus de Ubaldis, bem como alguns canonistas (vd. Suess, *Das Traditionsprinzip*, *Festschrift f. Martin Wolff*, 1952, p. 146-147). No direito comparado, adotam o sistema, além da França (art. 711), Portugal, Romênia, Canadá, Itália (segundo Suess, em face dos arts. 922 e 1.470), Japão e Rússia. O mesmo princípio vigia no direito germânico antigo, no qual se fazia a distinção entre *sala* e *investitura*. A *sala* era um contrato de direito real que transmitia, *inter partes*, a propriedade. Como a *sala*, entretanto, só transmitia a propriedade *inter partes*, os herdeiros, quando ainda não se houvesse realizado a *investitura*, poderiam exigir a restituição da coisa. Com o tempo, a *sala* foi substituída pela *traditio cartae*, mantendo-se a exigência da *investitura* para transferência de imóveis. Esta última também sofreu modificações, transformando-se, de real que era, em simbólica, através de atos notariais, que tinham o efeito de transmitir a posse. Daí surgiu a *Auflassung* (Mitteis, *Das deutsche Privatrecht*, 1953, p. 76)” (Couto e Silva, 2007, p. 21).

O negócio jurídico-obrigacional constitui o acordo subjacente, como, por exemplo, o contrato de doação, o contrato de compra e venda, o contrato de *dação em pagamento*, de *permuta etc*, cuja eficácia resulta na geração de uma obrigação. Essa obrigação, quando implica o dever de transmitir ou constituir um direito real, demanda um segundo negócio jurídico, situado no plano do direito das coisas, denominado acordo de transmissão. O propósito desse acordo é cumprir a obrigação estabelecida no negócio jurídico de direito obrigacional. No direito brasileiro, esses planos negociais são interdependentes, pois, assim como não há adimplemento sem a existência prévia de uma obrigação, também não há obrigação sem a vontade concomitante de adimplir.

Assim, aquisição imobiliária negocial é todo fenômeno jurídico que permita a obtenção do domínio ou da propriedade de um imóvel a partir da conjugação dos diversos títulos e modos admitidos pelo direito brasileiro. Elas são comumente chamadas de aquisições derivadas, porque supõem a preexistência do direito transmitido na esfera de dominialidade do transmitente.

O arrendamento rural, por outro lado, é tratado como hipótese de contrato agrário típico. O Decreto n. 59.566/66 regulamenta os contratos agrários no direito brasileiro. Entre eles, o de arrendamento. No artigo terceiro o regulamento estabelece que o contrato de arrendamento é o instrumento jurídico que estabelece uma relação bilateral na qual uma parte se compromete a ceder à outra, por período determinado ou indeterminado, o direito de uso e fruição de um imóvel rural, abrangendo totalidades ou porções específicas deste, podendo incluir outros bens, benfeitorias e facilidades. O propósito fundamental desse contrato é viabilizar a execução de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mesmo atividades mistas. A contrapartida essencial desse acordo é a estipulação de uma retribuição ou aluguel, delimitada pelos percentuais estabelecidos pela legislação vigente.

Os parágrafos deste artigo ampliam a compreensão do contrato de arrendamento ao abordar aspectos do subarrendamento e a definição de arrendador e arrendatário. O § 1º introduz o conceito de subarrendamento, uma modalidade na qual o arrendatário transfere a terceiros, parcial ou integralmente, os direitos e obrigações derivados do seu contrato de arrendamento. No § 2º, são delineados os sujeitos contratuais: o arrendador, responsável por ceder o imóvel rural ou alugá-lo, e o arrendatário, encarregado de receber ou tomar o imóvel por aluguel. Por fim, o § 3º aborda a peculiaridade do arrendatário que outorga o subarrendamento, classificando-o, para todos os efeitos, como arrendador.

A lei 5.709/1971 e a lei 8.629/93 são expressas no sentido de que as restrições aplicáveis aos estrangeiros incidem tanto na aquisição quanto no arrendamento. Para além destas duas hipóteses típicas, expressamente previstas na legislação como casos de incidência das regras que restringem a aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, a análise sobre se essas mesmas restrições se estendem à constituição de outros direitos reais ou pessoais (como o uso, usufruto, superfície e posse, por exemplo) em benefício de estrangeiros requer uma avaliação cuidadosa.

Do ponto de vista legal e da preservação do escopo dessas restrições, é plausível argumentar que a intenção subjacente à regulamentação visa controlar tanto a propriedade quanto o uso efetivo das terras rurais. No entanto, a questão da extensão dessas restrições a direitos reais ou pessoais específicos deve ser avaliada à luz da jurisprudência e das

interpretações legais mais recentes, pois a questão é complexa e requer uma análise cuidadosa do marco legal vigente e das decisões judiciais⁴⁵.

A recomendação do INCRA para a formalização de um processo administrativo específico relacionado à constituição desses direitos mais específicos, como o usufruto ou a superfície, em benefício de estrangeiros, reflete a complexidade do tema, pois embora a legislação brasileira não imponha uma exigência legal estrita para a obtenção de autorização prévia para essas transações, o INCRA adverte sobre a importância de documentá-las e registrá-las, a fim de se permitir eventual análise posterior quanto ao cumprimento dos requisitos legais e à observância das limitações impostas (INCRA, 2018, p. 13-15).

Essa recomendação do INCRA parte de um princípio de precaução. Ela inclui a necessidade de verificar se o estrangeiro em questão atende aos critérios de residência ou à autorização de funcionamento no país, visando garantir que as transações sejam transparentes e alinhadas com os interesses nacionais. Além disso, a recomendação ressalta a importância de calcular a área total arrendada ou adquirida por estrangeiros, a fim de verificar se ela atinge ou não os limites estabelecidos pela legislação. Essa abordagem cautelar tem como objetivo facilitar a posterior análise dessas transações. Ela demonstra um esforço institucional em se criar um ambiente favorável ao acompanhamento das regulamentações vigentes, mesmo quando não se exige autorização prévia. Isso também destaca a importância do monitoramento constante das transações de terras rurais por parte das entidades governamentais para garantir a integridade das políticas agrárias e a segurança alimentar do país.

A decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no julgamento da Apelação nº 1.0000.20.076654-1/001⁴⁶, apresenta uma interpretação legal relevante e

⁴⁵ O projeto de lei n. 2963/2019, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, representa outro significativo ponto de ampliação do escopo das restrições estabelecidas pela Lei nº 5.709/71. Além de abordar as questões de aquisição e arrendamento de terras rurais por estrangeiros, o projeto propõe a inclusão de situações de posse no âmbito das regulamentações. Essa iniciativa revela a vontade do legislador, de lege ferenda, em adotar medidas que visam a uma abordagem mais abrangente e rigorosa na gestão e controle da ocupação do solo rural no Brasil. Essa extensão das restrições à posse demonstra a preocupação das autoridades em abordar todas as formas de ocupação do solo rural, independentemente do mecanismo jurídico utilizado. Isso sugere um compromisso com a proteção da soberania territorial e a segurança alimentar, reconhecendo a importância de monitorar e regular de forma adequada qualquer atividade que envolva terras rurais no país. A proposta reflete a busca por uma legislação mais abrangente e adaptada às realidades contemporâneas, reforçando a necessidade de se estabelecer um controle eficaz e uma fiscalização rigorosa sobre o uso dessas terras.

⁴⁶ Trata-se de decisão proferida pelo Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Minas Gerais em suscitação de dúvida, que abordou a questão do registro de uma escritura pública que instituiu um direito de superfície em um imóvel rural, envolvendo uma empresa brasileira de capital exclusivamente estrangeiro ou equiparada. A decisão ressaltou a importância de uma interpretação teleológica para preservar a soberania nacional e a função social da propriedade. A linha de argumentação percorreu a tese de que uma vez que o direito de preferência confere ao superficiário a possibilidade de adquirir o imóvel no futuro, o tribunal

esclarecedora sobre a aplicação das restrições legais à constituição de direitos reais de superfície em imóveis rurais, mesmo quando os envolvidos são entidades ou pessoas jurídicas equiparadas a estrangeiros.

A argumentação central da decisão se baseia na premissa de que a constituição de um direito real de superfície, ao criar um direito de preferência na aquisição em favor do nu-proprietário e do superficiário estrangeiros, pode potencialmente contornar as restrições legais à aquisição direta de terras rurais por estrangeiros. Isso ocorre porque o superficiário, ao adquirir direitos sobre a superfície do imóvel, pode exercer um grau considerável de controle e influência sobre a terra, mesmo que ele não seja o proprietário direto da propriedade.

Nesse sentido, o tribunal enfatiza a importância de evitar que a legislação destinada a proteger a soberania territorial e a segurança alimentar seja burlada por meio da constituição de direitos reais de superfície. A decisão ressalta a necessidade de observar os limites e as restrições impostos pela legislação especial, mesmo quando se trata da constituição de direito real de superfície em imóveis rurais, especialmente quando envolve pessoas jurídicas brasileiras que, de alguma forma, são equiparadas a estrangeiros em termos de controle e influência.

1.2.3 Imóveis rurais

Meirelles (2016, p. 439) leciona que “as terras rurais e os terrenos urbanos têm finalidades diversas e se sujeitam a jurisdições diferentes para a regulamentação de seus usos”. Assim, é fundamental compreender que as regras especiais de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros aplicam-se exclusivamente aos imóveis rurais. Os imóveis urbanos estão, portanto, excluídos do âmbito de incidência da Lei nº 5.709/71.

determinou que as restrições próprias das leis que regulam a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros se estendessem ao contrato de concessão de direito de superfície. Veja-se: “SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA. CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE ARAGUARI. PEDIDO DE REGISTRO DE ESCRITURA PÚBLICA DE CONCESSÃO E INSTITUIÇÃO DE DIREITO DE SUPERFÍCIE RURAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CAPITAL EXCLUSIVAMENTE ESTRANGEIRO OU EQUIPARADA. DIREITO DE PREFERÊNCIA. EXTENSÃO DOS LIMITES E RESTRIÇÕES PRÓPRIOS DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL E/OU ARRENDAMENTO RURAL. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. PRESERVAÇÃO DA SOBERANIA NACIONAL E DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. Se de um lado, o direito de preferência, permite ao superficiário a aquisição futura do imóvel explorado e garante o seu uso econômico, mantendo-o na exploração da propriedade, de outro lado, determina que as restrições próprias do instituto da aquisição de imóvel rural por estrangeiros e equiparados se estendam ao contrato de concessão de direito de superfície, de modo a salvaguardar o interesse nacional e a função social da propriedade diante da exploração da propriedade sob a influência do capital estrangeiro. Diante disso, não há como escapar dos requisitos próprios da aquisição, de que tratam a lei 5.709/71” (Minas Gerais, 2021).

Mas, afinal, o que é imóvel rural para fins de incidência dessa legislação especial? A literatura já identificou a variabilidade e flexibilidade conceitual da definição de "imóvel rural" em contextos legais específicos. A polissemia inerente à expressão ressalta que sua interpretação pode ser moldada de maneira a atender a distintos propósitos normativos. Neste sentido, Bastos e Martins (1990, p. 252-253) advertem que

“Nada impede que haja diversas definições [de imóvel rural] para fins diferentes. O que tem que se perguntar é qual a definição que há de se impor em função do presente artigo que cuida da reforma agrária. Em outras palavras, o que tem que dominar é a significação específica que a expressão ‘imóvel rural’ ganha no contexto da reforma agrária.”

É possível identificar que a definição de imóveis rurais envolve, basicamente, a consideração de dois critérios fundamentais: o critério da localização e o critério da destinação. O critério de localização, definido no artigo 29 do Código Tributário Nacional e no artigo 1º, §2º, da Lei nº 9.393/96, tem um propósito específico, relacionado principalmente a questões tributárias. Esse critério é voltado para a classificação de imóveis com base na situação geográfica, a fim de determinar os impostos incidentes sobre as respectivas propriedades. Para Paulsen (1997, p. 95),

“a ‘Constituição Federal’ traz, de forma implícita, a definição de imóveis rurais e urbanos, utilizando-se, para tanto, o ‘critério da localização’. De fato, da leitura dos capítulos Da Política Urbana e Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, ambos do título Da Ordem Econômica e Financeira, é o que se tira. A Constituição ‘vinculou a expressão propriedade urbana à cidade’, prevendo que deve atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor aprovado pela Câmara Municipal. Quando a Constituição se refere a imóvel rural, por sua vez, o faz em contraposição a imóvel urbano”.

Essa compreensão inicial do conceito de imóvel rural a partir do critério da localização foi rapidamente questionada à luz das normas e finalidades do Direito Agrário. A incompatibilidade dessa concepção com a legislação da terra tornou-se evidente, levando os agraristas a reconhecer a necessidade premente de estabelecer novas diretrizes na classificação desses imóveis. Stefanini (1978) bem destaca a origem dessa polêmica e dessa divisão conceitual:

“enquadrou-se como imóvel rural o sítio localizado fora do perímetro urbanizado dos Municípios e Distritos, o que não demorou a ser contestado pelas normas de Direito Agrário. Com efeito, sendo que era este o primeiro entendimento na fixação distintiva destes imóveis, para efeitos de incidência de tributos, conforme lei básica de Direito Tributário, viram os agraristas a necessidade de assentar novas diretrizes

na classificação destes imóveis, porquanto, da forma em que estavam dispostas estas conceituações, não satisfaziam a legislação da terra.” (1978, p. 121)

A partir desta reação dogmática, o conceito de imóvel rural passa a adotar, para os agraristas, outro critério: o da destinação. Na concepção de Lima (1977, p. 33), para o critério da destinação “o que importa é a possibilidade de exploração agrícola (destinação), podendo encontrar-se o imóvel, quer no ambiente rural, quer dentro do perímetro urbano.” Borges (1997, p. 272), por sua vez, acrescenta que a classificação do imóvel rural pela destinação é específica do Direito Agrário, sendo que “a localização, para a classificação do imóvel como sendo rural, não importa. O que caracteriza o imóvel para efeitos de Direito Agrário é sua destinação”.

Essa proposição é respaldada por importante precedente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o REsp 1.112.646-SP⁴⁷, que, ao adotar o critério da destinação, reconheceu a incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) sobre um imóvel situado na zona urbana, mas utilizado para fins rurais, em conformidade com o artigo 15 do Decreto-Lei nº 57/1966.

Com efeito, conforme estabelecido no art. 4º do Estatuto da Terra e na Lei nº 8.629/93, o critério da destinação define imóvel rural como sendo o prédio rústico de área contínua, independentemente de sua localização geográfica, que seja utilizado ou esteja apto para ser utilizado na exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial. Essa definição focaliza a natureza das atividades desenvolvidas ou aptas a serem desenvolvidas na propriedade, e não apenas em sua localização geográfica. Dessa forma, imóveis que possam ser usados para atividades agrícolas se enquadram na categoria de imóveis rurais, independentemente de estarem situados em áreas urbanas ou rurais. Para Stefanini:

“este art. 4 fugiu completamente do entendimento anteriormente aceito de que o imóvel classifica-se como urbano ou rural em face da situação geográfica. Podemos observar que o posicionamento da lei agrária, em cotejo com as disposições de outras disciplinas jurídicas, evidencia-se como inovação sobremaneira típica e extravagante. Esta nova fórmula definindo o imóvel rural foi de tal felicidade que os

⁴⁷ A decisão refere-se a um caso tributário que envolveu a discussão sobre a incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) sobre um imóvel localizado em área urbana, mas cuja destinação e uso estavam vinculados a atividades rurais. A decisão seguiu o entendimento de que, de acordo com o artigo 15 do Decreto-Lei nº 57/1966, não incide o IPTU, mas sim o ITR, quando se trata de um imóvel localizado na área urbana de um município, desde que haja comprovação de sua utilização em atividades extrativas, vegetais, agrícolas, pecuárias ou agroindustriais. Essa decisão, proferida em recurso repetitivo, estabeleceu um importante precedente e está sujeita ao regime previsto no artigo 543-C do Código de Processo Civil (STJ, 2009).

doutrinadores a consagraram. O Decreto n. 55.891, de 31.3.1995, que regulamentou o Estatuto da Terra, no seu art. 5, reforça aquele critério, esclarecendo possíveis enganos em sua interpretação: ‘Qualquer que seja a sua localização em perímetros urbanos, ou suburbanos dos Municípios’”. (1978, p. 122)

No contexto da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, o critério da situação geográfica não se coaduna com os objetivos específicos da legislação, que visa controlar e regular a aquisição de terras por estrangeiros com foco na preservação dos recursos naturais e na segurança alimentar⁴⁸. Como a Lei 5.709/71 visa tutelar o território brasileiro com foco em objetivos muito específicos, que incluem a promoção da produção de alimentos, a gestão controlada do território e a preservação de áreas sensíveis do país, especialmente aquelas localizadas em faixas de fronteira, o conceito de imóvel rural a ser adotado na aplicação da Lei nº 5.709/71 desempenha um papel crucial na proteção desses interesses, que transcendem o domínio do direito tributário. Assim, o conceito de imóvel rural estabelecido pela legislação agrária – e não pela legislação tributária – se alinha perfeitamente com os propósitos da Lei nº 5.709/71. Isso ocorre porque a definição considera a destinação da terra para atividades agrícolas, pecuárias, extrativas vegetais, florestais e agroindustriais. Essas atividades estão inerentemente ligadas à produção de alimentos, à ocupação ordenada do território e à proteção de áreas de interesse nacional, como as faixas de fronteira. A produção de alimentos, em particular, é pilar fundamental na busca por uma segurança alimentar sustentável, garantindo que a população tenha acesso a alimentos de qualidade e em quantidade adequada.

Portanto, o conceito de imóvel rural, conforme estabelecido pelas normas agrárias, é mais apropriado para os propósitos da Lei nº 5.709/71, uma vez que visa preservar os interesses nacionais relacionados à terra, à produção de alimentos e à ocupação ordenada do território. Isso assegura que as terras rurais sejam utilizadas de maneira eficiente e sustentável, contribuindo para a segurança alimentar e o desenvolvimento do país, enquanto ao mesmo tempo protege áreas sensíveis e de interesse estratégico. Adotar a definição de imóvel rural com base no critério da destinação é, pois, uma abordagem mais coerente e alinhada com os propósitos específicos das leis que regulam a aquisição de terras por estrangeiros, garantindo que propriedades rurais sejam devidamente identificadas, independentemente de sua localização geográfica, para fins de controle e regulamentação. Esta conclusão permite a

⁴⁸ É importante observar que, na prática, a aplicação das restrições e regulamentações sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros muitas vezes se baseia no critério da localização geográfica, em contraste com o critério da destinação. Os cartórios de notas e registros de imóveis frequentemente se apoiam no critério da localização para determinar as restrições legais impostas pela legislação especial, sem se aprofundar no critério da destinação.

aplicação das restrições estabelecidas pela Lei nº 5.709/71 a imóveis localizados na zona urbana do município, mas que sejam destinados ou aptos a serem destinados à exploração de atividades agrícolas, pecuárias, extrativas vegetais, florestais ou agroindustriais.

1.3 REGIME JURÍDICO DAS AQUISIÇÕES DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

A regulação da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil é uma rede interligada de dispositivos legais que estabelecem as bases desse regime jurídico. No entanto, esse sistema regulatório complexo não está isento de desafios e controvérsias, resultando em uma série de questionamentos judiciais. Em particular, a interpretação das restrições legais e o alcance das exceções têm sido objeto de debates nos tribunais, tornando fundamental compreender as nuances dessa regulação e os desafios enfrentados em sua implementação.

O direito de propriedade não é apenas um princípio jurídico, mas também um direito fundamental, protegido e garantido pela Constituição Federal. Diversos dispositivos constitucionais, especialmente os artigos 5º, *caput*, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, bem como os artigos 170, II e III, artigo 182, §2º, artigo 185 e artigo 186, entre outros, consagram a importância desse direito.

É fundamental compreender que, como o direito de propriedade é especialmente protegido pela Constituição Federal, qualquer regra restritiva a esse direito deve encontrar seu fundamento nos preceitos constitucionais. Quando se trata do estabelecimento de regras restritivas a este direito, é imperativo que elas estejam lastreadas em uma base constitucional sólida e bem fundamentada.

O artigo 170, por exemplo, estabelece as bases do sistema econômico brasileiro e reconhece a propriedade privada como um dos princípios estruturantes desse sistema. No artigo 182, encontramos disposições relacionadas à política de desenvolvimento urbano, onde a função social da propriedade é ressaltada, vinculando o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social.

Por sua vez, o artigo 186 estabelece as diretrizes para o cumprimento da função social da propriedade rural. Segundo ele, a função social da propriedade é cumprida quando a propriedade rural atende a requisitos específicos. Estes requisitos incluem o aproveitamento racional e adequado das terras, garantindo que elas sejam utilizadas de forma eficiente e produtiva. Além disso, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente são fundamentais, assegurando a sustentabilidade da atividade

rural. A observância das disposições que regulam as relações de trabalho é outro requisito importante, visando garantir direitos trabalhistas e condições dignas aos trabalhadores rurais. Por fim, a exploração da propriedade deve favorecer o bem-estar tanto dos proprietários quanto dos trabalhadores, buscando equilibrar os interesses envolvidos na atividade rural e contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país⁴⁹.

Como se vê, ao mesmo tempo em que o direito de propriedade é protegido, a Constituição Federal também prevê a necessidade de estabelecer limites e regras restritivas a fim de se tutelar interesses supraindividuais. Quando se trata da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, essas restrições não visam somente proteger a soberania nacional, mas também promover objetivos sociais e econômicos mais amplos, como a produção de alimentos, a ocupação planejada do território e a preservação de áreas ambientais sensíveis.

As regras restritivas à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros devem ser compreendidas, portanto, como uma medida que busca preservar tanto os interesses individuais dos estrangeiros quanto o interesse coletivo da sociedade brasileira, pois essas limitações são implementadas não apenas para proteger os interesses econômicos do país, mas também para assegurar que a terra seja utilizada de maneira produtiva e sustentável, contribuindo para o desenvolvimento social e econômico do Brasil.

Neste sentido, ao estabelecer regras restritivas à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, o legislador brasileiro busca conciliar o direito de propriedade com os princípios fundamentais da ordem econômica e social, criando um ambiente legal que promova o desenvolvimento sustentável e proteja os interesses do país e de sua população. Essas medidas, embora aparentemente limitadoras, têm como objetivo último garantir um equilíbrio entre os direitos individuais e os interesses coletivos.

O ponto de partida é, portanto, o artigo 190⁵⁰ da Constituição Federal, que estabelece uma norma fundamental: "a lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de

⁴⁹ A avaliação e monitoramento dos requisitos estabelecidos para o cumprimento da função social da propriedade rural, conforme descritos no Artigo 186 da Constituição, é regulamentada pelos índices que definem a propriedade produtiva a partir de seu grau de utilização e de eficiência, previstos na Lei da Reforma Agrária. Segundo a lei, considera-se produtiva aquela propriedade que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente. No entanto, é importante ressaltar que esses índices têm raízes históricas e, em muitos casos, estão desatualizados em relação às atuais práticas agrícolas e à dinâmica rural. Tal obsolescência pode comprometer a avaliação e o monitoramento eficazes do cumprimento da função social da propriedade rural, uma vez que não refletem as condições e demandas da agricultura contemporânea.

⁵⁰ Este dispositivo constitucional foi o fundamento para que a legislação anterior sobre o tema fosse recepcionada pelo atual ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, como vimos, a discussão sobre a recepção de alguns dispositivos da Lei nº 5.709/71, em especial do seu art. 1º, §1º, não é tranquila. Sucederam-se, inclusive, manifestações diametralmente opostas da própria Advocacia-Geral da União.

propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional". Esse artigo fornece o alicerce para toda a legislação subsequente.

A Lei nº 5.709/1971 e seu decreto regulamentar, o Decreto nº 74.965/1974, constituem a pedra angular desse regime. A Lei nº 5.709/1971, criada durante o regime militar, é um importante instrumento para controlar aquisições de terras por estrangeiros, visando proteger os interesses nacionais e garantir a segurança territorial. Essa lei estabelece as regras básicas para aquisição de terras rurais no Brasil por estrangeiros.

A Lei nº 8.629/1993 também desempenha papel crucial, ampliando o escopo dessas regulamentações ao introduzir importantes modificações na legislação anterior. A lei complementa e atualiza o regime legal, introduzindo o arrendamento rural no escopo da regulamentação e permitindo autorizações especiais por parte do Congresso Nacional.

Além disso, o artigo 11, §§2º e 3º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) estabelece restrições adicionais, não apenas para imóveis rurais, mas também para imóveis urbanos, abordando a aquisição de bens imóveis por governos estrangeiros e suas organizações.

Para orientar a interpretação e a aplicação dessas leis, a Advocacia Geral da União emitiu pareceres importantes, como os Pareceres nº 01/2008-RVJ e nº 01/2010-LA, que fornecem orientações legais para autoridades administrativas e órgãos judiciais na compreensão e execução das normas estabelecidas.

No âmbito administrativo, a regulação da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil é enriquecida por uma série de normas e regulamentos que desempenham papel fundamental na implementação efetiva dessas restrições legais, pois orientam os órgãos executores dessa política fundiária. A Instrução Normativa nº 88, emitida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 13 de dezembro de 2017, é um exemplo central desse arcabouço regulatório. Essa instrução estabelece diretrizes específicas e procedimentos para a aquisição e arrendamento de terras rurais por estrangeiros, detalhando como o processo deve ocorrer, os documentos necessários e os critérios a serem cumpridos.

Além disso, o Provimento nº 149, de 30/08/2023⁵¹, da Corregedoria Nacional de Justiça, é outra peça essencial desse quebra-cabeça regulatório. Esse provimento aborda

⁵¹ Anteriormente a esse provimento, as normas eram regidas pelo Provimento nº 43, datado de 17 de abril de 2015. Esse provimento estabelecia as regras e diretrizes para a formalização de contratos de

questões relacionadas à atuação dos cartórios, notários e registradores de imóveis, dedicando capítulo específico para regular a aplicabilidade das restrições legais à aquisição de terras rurais por estrangeiros também aos casos de arrendamento. Ele fornece diretrizes para os procedimentos de registro, comunicação e documentação necessários quando ocorrem transações envolvendo estrangeiros, visando garantir o cumprimento das leis em vigor.

A complexidade dessas regulamentações, no entanto, não se limita a essas normas nacionais. Em nível estadual, diversas Corregedorias Gerais de Justiça dos Tribunais de Justiça estaduais têm desempenhado papel ativo na regulamentação e fiscalização dessas restrições. Elas emitem provimentos locais que se aplicam à sua jurisdição e que detalham, de acordo com as particularidades regionais, como notários e registradores devem lidar com o controle dos limites quantitativos e a fiscalização da aplicação das regras desse regime especial de propriedade agrária.

Os pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU), em particular o Parecer GQ nº 22/1994 e o Parecer GQ nº 181/1998, desempenharam um papel inicial importante na interpretação do regime de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Inicialmente, o Parecer GQ nº 22/1994 estabeleceu que o §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 não havia sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Essa posição foi reforçada pelo Parecer GQ nº 181/1998, que analisou a revogação do art. 171 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 6/95 e concluiu que essa revogação não repristinou o §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71. Em outras palavras, a AGU, em um primeiro momento, considerou que as

arrendamento de imóveis rurais no Brasil, regulamentando especificamente o arrendamento de imóvel rural por estrangeiros residentes no Brasil, bem como por pessoa jurídica brasileira da qual participe, a qualquer título, pessoa estrangeira física ou jurídica que resida ou tenha sede no exterior e possua a maioria do capital social. De acordo com esse provimento, os contratos de arrendamento de imóvel rural eram necessariamente formalizados por escritura pública quando celebrados por pessoas que se enquadrassem em determinadas categorias, incluindo pessoa física estrangeira residente no Brasil, pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e pessoa jurídica brasileira da qual participasse, a qualquer título, pessoa estrangeira física ou jurídica que residisse ou tivesse sede no exterior e possuísse a maioria do capital social. O provimento também estabeleceu requisitos formais a serem observados pelos tabeliães responsáveis pela lavratura de escritura pública em tais casos e exigiu a autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em determinadas situações. Os cartórios de registro de imóveis foram instruídos a inscrever esses contratos no Livro de Registro de Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros, de acordo com o Decreto nº 74.965/1974. Além disso, os oficiais de registro de imóveis foram obrigados a enviar informações trimestralmente às corregedorias gerais da justiça e à repartição estadual do INCRA sobre os atos praticados relativos ao arrendamento de imóvel rural pelas pessoas especificadas no provimento. Importante ressaltar que, quando se tratava de imóvel situado em área indispensável à segurança nacional, era necessário o assentimento prévio da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional. Este Provimento nº 43 permaneceu em vigor até ser substituído pelo Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023, que trouxe as atuais orientações sobre o tema. As alterações do Provimento nº 43 para o Provimento nº 149 não foram substanciais, mas sim de natureza formal e de consolidação das regras existentes. Mas este novo provimento não trouxe mudanças substanciais no conteúdo normativo do anterior, de forma que as regras essenciais relativas ao arrendamento de imóvel rural por estrangeiros permanecem consistentes com a versão anterior. As mudanças ocorridas entre os dois provimentos se relacionam principalmente à formatação, sem afetar significativamente o conteúdo normativo.

restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, aplicáveis a empresas brasileiras de capital estrangeiro, não mais estavam em vigor (AGU, 1994, 1998).

Porém, houve um notável ponto de inflexão nesse entendimento. O ponto de virada foi o Parecer nº 01/2010-LA da Advocacia-Geral da União (AGU). Este parecer representou uma mudança significativa na interpretação das normas relacionadas à aquisição de terras por estrangeiros. Nele, a AGU revisou sua posição anterior e concluiu que a Constituição Federal de 1988 não havia revogado o §1º da Lei nº 5.709/71, indicando que esse dispositivo legal ainda era válido. Consequentemente, as restrições aplicáveis às empresas brasileiras de capital estrangeiro, no que diz respeito à aquisição de imóveis rurais, permaneceram em vigor. Esse parecer estabeleceu um novo entendimento que é aceito atualmente pela administração pública federal. Essa mudança na interpretação da lei trouxe um elemento crucial para a segurança jurídica no contexto das aquisições de imóveis rurais no país.

A recepção do dispositivo legal em questão tem gerado debates tanto no âmbito administrativo quanto no âmbito judicial. Os processos demonstram que o tema é questão legal que suscita diferentes interpretações nos diversos níveis do Poder Judiciário. O fenômeno é exemplificado por meio de casos emblemáticos que estão atualmente sob análise. Por exemplo, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342 e a Ação Cível Originária nº 2463, pendentes de julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, representam a síntese do debate entre as teses conflitantes.

Em um contexto regional, no estado de São Paulo, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça decidiu no Mandado de Segurança nº 0058947-33.2012.8.26.0000⁵² pela não recepção do artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/71 pela Constituição Federal de 1988. Essa interpretação encontrou eco na Corregedoria Geral de Justiça do referido tribunal, que, por meio do Parecer nº 461/2012-E⁵³, estabeleceu entendimento com caráter normativo e vinculante para as serventias extrajudiciais do tribunal paulista.

⁵² O julgamento em questão abordou a controvérsia sobre a aquisição de imóveis rurais por pessoa jurídica brasileira com maioria de capital social detido por estrangeiros. O cerne da decisão foi investigar a recepção (ou não recepção) pela Constituição Federal de 1988 do artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei nº 5.709/71, que equiparava tais entidades a estrangeiras no que diz respeito à aquisição de propriedades rurais. Ficou consignado que tal artigo “não foi recepcionado pela Constituição de 1988, o que o torna não incidente a empresas brasileiras que tenham participação de capital estrangeiro” e que “não é passível a repristinação do referido artigo, com a revogação integral do art. 171 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 06/95”. Essa orientação normativa representou novo ponto de inflexão, uma vez que iria de encontro ao entendimento da Advocacia Geral da União expresso no parecer de 2010.

⁵³ A ementa do referido parecer ficou assim resumida: “IMÓVEL RURAL - Aquisição por pessoa jurídica brasileira cuja maioria do capital social pertence a estrangeiros residentes fora do Brasil ou a pessoas jurídicas com sede no exterior - Equiparação com a pessoa jurídica estrangeira para fins de sujeição ao regime estabelecido pela Lei n.º 5.709/1971 - § 1.º do artigo 1.º da Lei n.º 5.709/1971 - Não recepção pela Constituição

Essas normas e interpretações, em conjunto, estabelecem o arcabouço legal que contempla tanto restrições de ordem material quanto formal à aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por parte de estrangeiros. Como dito, a Lei nº 5.709/1971 é o marco fundamental nesse cenário, uma vez que ela estabelece os princípios gerais que norteiam a aquisição de terras rurais por estrangeiros. Esta lei dispõe, por exemplo, sobre a necessidade de autorização prévia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para que estrangeiros possam adquirir terras no Brasil. Além disso, estabelece limites percentuais de terras que podem ser adquiridas por estrangeiros em relação à área total do município, garantindo assim certo grau de controle e fiscalização.

É fundamental destacar que a regulamentação de aquisições e arrendamentos de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil apresenta exceções às restrições impostas pela legislação especial. Essas exceções são especialmente importantes, uma vez que reconhecem que nem todas as situações envolvendo estrangeiros devem ser tratadas da mesma forma. As disposições legais previstas no artigo 1º, parágrafo 2º, da Lei nº 5.709/71, definem explicitamente as circunstâncias nas quais o estrangeiro não está sujeito ao regime especial estabelecido por essa lei.

Primeiramente, a sucessão legítima é uma exceção relevante⁵⁴. Ela se refere à transferência de propriedade ou arrendamento de imóveis rurais por meio de herança que siga as regras de vocação hereditária legítima (e não testamentária), e não é abrangida pelas restrições impostas aos estrangeiros. Essa exceção é significativa porque reconhece o direito à

Federal de 1988 - Alargamento subjetivo da limitação à apropriação privada de bem imóvel rural desautorizada pelo artigo 190 da CF/1988 - Redação original do artigo 171 da Constituição de 1988 reforça a revogação - A distinção, lá prevista de modo expresse, entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional foi instituída com vistas a benefícios e a tratamento diferenciado, mas não para restrições de direitos - O artigo 171, ao contemplar reserva legal qualificada, é incompatível com restrições genéricas - A reforma introduzida pela EC n.º 6/1995 confirma a não recepção - A limitação era consentânea com o § 34 do artigo 153 da CF/1967, com a redação dada pela EC n.º 1/1969, mais restritivo quanto ao tratamento dispensado ao tema. Mudança da orientação normativa” (São Paulo, 2012). Os efeitos desse parecer haviam sido temporariamente suspensos por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Cível Originária nº 2463. Porém, em 05/05/2023 o Tribunal não referendou a medida cautelar incidental deferida, nos termos do art. 146 do RI/STF, pois foi observada a ausência de demonstração de uma correlação efetiva entre a suspensão dos processos judiciais pendentes e a contribuição positiva para a resolução de um cenário de insegurança jurídica. Além disso, foi levantada a preocupação com a desproporção entre a suspensão de todos os processos judiciais relacionados à recepção do dispositivo impugnado e a finalidade almejada de resguardar a segurança jurídica. Esses fundamentos foram cruciais na tomada de decisão do tribunal, que optou por não referendar a liminar com base na análise desses fatores.

⁵⁴ A Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo estendeu esta hipótese excepcional, de sucessão legítima, para também abranger os casos que envolvam doação com adiantamento de herança. Essa extensão representa uma ampliação do escopo da regra exceptiva, permitindo que imóveis rurais transferidos por doação em adiantamento de legítima feitas a estrangeiros sejam consideradas abrangidas pela normativa de exceção, conforme previsto nas Normas de Serviço para o foro Extrajudicial estabelecidas pela Corregedoria Geral de Justiça paulista. Isto ilustra como as jurisdições estaduais podem interpretar e aplicar as regras de forma mais específica, considerando os contextos regionais e necessidades locais.

herança de descendentes de estrangeiros que tenham, por exemplo, adquirido propriedades rurais de forma legítima no passado e que eventualmente agora se sujeitariam as restrições impostas pela lei.

A distinção entre sucessão legítima e testamentária no contexto das exceções à aplicação das restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros é relevante e visa evitar potenciais brechas no regime legal estabelecido pela Lei nº 5.709/71. O reconhecimento da sucessão legítima como única hipótese de exceção permite a transferência de imóveis rurais para descendentes estrangeiros por meio de herança, seguindo as regras de sucessão estabelecidas pela legislação brasileira.

No entanto, a exclusão da sucessão testamentária das exceções é igualmente significativa. Isso impede que a propriedade rural seja disposta livremente em testamento a favor de estrangeiros, evitando assim a possibilidade de burla às restrições impostas pela lei. Permitir a livre disposição de imóveis rurais a estrangeiros por meio de testamento criaria uma potencial fragilidade no regime legal e abriria espaço para que a propriedade rural caísse nas mãos de estrangeiros sem as devidas salvaguardas e restrições legais estabelecidas para proteger a soberania territorial e a segurança alimentar do país.

Portanto, ao permitir a sucessão legítima como exceção, a legislação reconhece a importância da continuidade de propriedades rurais por descendentes estrangeiros, desde que atendidos os critérios legais. Ao mesmo tempo, a exclusão da sucessão testamentária visa preservar a eficácia das restrições legais e a manutenção do controle nacional sobre terras rurais, fortalecendo a integridade do sistema regulatório estabelecido para proteger os interesses nacionais no contexto de investimentos estrangeiros no setor agropecuário.

Neste ponto, é notável a evolução na redação da Lei nº 5.709/71, uma vez que ela demonstra a preocupação do legislador em adaptar a legislação às complexidades e necessidades da realidade jurídica e social. Na redação original da lei, a exceção à aplicação do regime especial abrangia indiscriminadamente a sucessão *causa mortis*, ou seja, todos os casos de transferência de propriedade por herança, incluindo a sucessão testamentária. No entanto, a posterior alteração da lei introduziu uma distinção crucial.

Com a alteração, a exceção passou a ser limitada à sucessão legítima, excluindo explicitamente a sucessão testamentária. Esta mudança na lei reflete uma compreensão mais refinada das questões envolvidas nas transferências de propriedade rural para estrangeiros, reconhecendo que a sucessão testamentária poderia, de fato, abrir espaço para potenciais abusos e burlas das restrições legais.

Além disso, a nova redação da lei estabeleceu a condição adicional de que a área adquirida pelo herdeiro estrangeiro não deve estar localizada em área de interesse para a segurança nacional, conforme previsto no artigo 7º da lei. Isso introduziu uma camada adicional de controle e vigilância sobre as transferências de propriedade rural para estrangeiros, com o intuito de proteger a soberania e segurança do país.

Outra exceção importante é a constituição de garantia real em favor de estrangeiros. Isso implica que estrangeiros podem receber imóveis rurais em garantia de empréstimos ou transações financeiras, desde que sejam observadas as normas regulatórias pertinentes. Essa exceção é importante para fomentar e viabilizar a concessão de créditos por entidades estrangeiras no setor agrícola brasileiro sem que isso esbarre nas restrições impostas pela Lei nº 5.709/71.

Por fim, complementando a exceção anterior, a liquidação de transações financeiras em favor de pessoa jurídica estrangeira também é uma situação excepcionada. Isso significa que os contratos de crédito garantidos por propriedade imobiliária rural podem ser liquidados, inclusive com a transferência da propriedade rural em benefício de pessoa jurídica estrangeira.

As exceções referentes à constituição de garantia real e à liquidação de transações financeiras com garantia real, que permitem a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros em circunstâncias específicas, foram introduzidas na Lei nº 5.709/71 por meio da Lei do Agro (Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020). A Lei do Agro, embora criticável em certos pontos, teve como objetivo primordial viabilizar mecanismos de fomento à economia agrícola brasileira, melhorar o ambiente negocial imobiliário, promover a segurança jurídica e facilitar o tráfego jurídico imobiliário no contexto de investimentos no setor agropecuário, inclusive estrangeiros, promovendo um ambiente de negócios mais atrativo e eficiente, incentivando o investimento no setor agrícola e, ao mesmo tempo, garantindo o controle sobre a aquisição de terras rurais por estrangeiros.

Todas estas exceções proporcionam flexibilidade dentro do quadro regulatório, reconhecendo que nem todas as transações com estrangeiros se sujeitam ao regime jurídico estabelecido pela Lei nº 5.709/71. No entanto, essas exceções estão sujeitas a regulamentações específicas, e é essencial que as partes envolvidas cumpram rigorosamente os requisitos legais para garantir que as operações estejam em conformidade com as normas nacionais.

Adicionalmente às três hipóteses de exceção expressamente previstas na legislação, é fundamental destacar uma consideração importante que diz respeito ao tratamento diferenciado conferido aos cidadãos portugueses que gozam do estatuto de igualdade. Em

conformidade com o artigo 12, §1º, da Constituição Federal e o Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001, que promulga o tratado da Amizade e Aliança entre Brasil e Portugal, cidadãos portugueses que gozem do estatuto de igualdade são equiparados aos brasileiros naturalizados. Isso implica que, no que diz respeito à aquisição de imóveis rurais, as restrições estabelecidas para estrangeiros não se aplicam a esses indivíduos. Nesse contexto, o cidadão português beneficiário do estatuto de igualdade tem o mesmo direito que um brasileiro naturalizado de adquirir terras rurais no país.

Tabela 3 – Hipóteses que excepcionam o regime da Lei 5.709/1971

Hipótese de Aquisição por	Sujeição à Lei 5.709/1971?
Sucessão legítima	Não
Sucessão testamentária	Sim
Constituição de garantia real em favor de estrangeiros	Não
Liquidação de transações financeiras em favor de pessoa jurídica estrangeira	Não

Fonte: elaborada pelo autor

A primeira e uma das mais significativas restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, estabelecida pela Lei nº 5.709/71 e posteriormente complementada pela Lei nº 8.629/93, refere-se diretamente à quantidade de área que pode ser adquirida por pessoa estrangeira. Sob essas regulamentações, as limitações diferenciam-se para pessoas físicas e jurídicas.

No caso de pessoas físicas, a legislação estabelece um limite de até 50 módulos de exploração indefinida (MEI) para a aquisição de imóveis rurais. Para as pessoas jurídicas estrangeiras, o limite é estendido, permitindo a aquisição de imóveis rurais com área de até 100 módulos de exploração indefinida. Esses módulos representam uma medida de área e variam de acordo com as características locais, como a produtividade média das terras da região.

O módulo de exploração indefinida, ou MEI⁵⁵, é uma unidade de medida essencial no contexto da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Sua definição, expressa em hectares,

⁵⁵ É fundamental compreender que o MEI serve como principal referência para se determinar os limites quantitativos de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Respeitando as demais condições estabelecidas pela lei, como os limites percentuais, uma pessoa física estrangeira tem a capacidade de adquirir

pode variar consideravelmente, oscilando entre um mínimo de 5 hectares e um máximo de 100 hectares, dependendo da chamada zona típica de módulo (ZTM).

O cálculo do MEI é realizado com base em critérios estabelecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entidade vinculada ao Ministério da Agricultura. Sua variação conforme as zonas típicas de módulo destaca a flexibilidade da regulamentação, reconhecendo a diversidade das características geográficas e agrárias em todo o território brasileiro. Esse sistema de medição serve como uma ferramenta fundamental na aplicação das leis relacionadas à aquisição de terras rurais por estrangeiros.

Todas as aquisições que ultrapassam esses limites estabelecidos em MEI dependem de autorização especial do Congresso Nacional, conforme disposto no artigo 23, § 2º, da Lei nº 8.629/93. Nota-se, aqui, uma preocupação do legislador em garantir um escrutínio rigoroso e uma análise minuciosa de casos excepcionais que possam envolver áreas extensas de terras rurais.

Tabela 4 – Resumo dos requisitos gerais da Lei 5.709/1971

Módulo		Requisitos
Pessoa Física	3 MEI	Aquisição livre, salvo em áreas de segurança ou interesse nacional
	03 a 20 MEI	Com autorização, independente de projeto de exploração
	Mais de 20 MEI	Com autorização e projeto de exploração
	Mais de 50 MEI	Autorização especial do Congresso Nacional
Pessoa Jurídica	Até 100 MEI (Pessoa Jurídica)	Com autorização e projeto de exploração
	Acima de 100 MEI (Pessoa Jurídica)	Autorização especial do Congresso Nacional

Fonte: elaborada pelo autor

A segunda restrição diz respeito à colonização particular de áreas rurais. O artigo 4º da Lei nº 5.709/71 estipula que, nos loteamentos rurais realizados por empresas particulares

uma área rural que pode variar amplamente, dependendo do MEI calculado para a região em questão. Em um extremo, isso significa que, em um município com um MEI máximo calculado, uma pessoa física estrangeira poderia adquirir uma extensão de terras que varia entre até 250 hectares e até 5.000 hectares. No caso de pessoas jurídicas estrangeiras, os limites são estendidos, possibilitando a aquisição de imóveis rurais que variam entre até 500 hectares e até 10.000 hectares.

de colonização, há uma exigência essencial que deve ser rigorosamente observada: um mínimo de 30% dos imóveis disponíveis deve ser adquirido e ocupado por brasileiros.

Esta disposição legal tem como finalidade precípua fomentar a salvaguarda da identidade nacional e a manutenção do controle sobre as áreas rurais que possam ser objeto de iniciativas particulares de colonização. Constitui-se, pois, em um dispositivo regulador de suma importância, com o desiderato de harmonizar a aquisição de terras rurais por estrangeiros com a necessária preservação dos interesses e prerrogativas da soberania nacional. Nesse contexto, emerge como um pilar das políticas agrárias, cuja finalidade é resguardar a coesão territorial e a autonomia no domínio de recursos estratégicos, ao mesmo tempo em que se propugna pela promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

Ao reservar uma parcela significativa de imóveis para aquisição e ocupação por cidadãos brasileiros, a lei busca garantir que a presença estrangeira em áreas rurais não leve a uma perda de controle, identidade cultural e soberania sobre as terras, desempenhando um papel vital na manutenção do equilíbrio entre a abertura a investimentos estrangeiros e a necessidade de salvaguardar os interesses nacionais no que se refere à terra.

Tabela 5 – Resumo dos requisitos específicos para colonização particular

Atividade	Requisito
Projetos de Colonização particular	30% dos imóveis disponíveis deve ser adquirido e ocupado por brasileiros

Fonte: elaborada pelo autor

A terceira restrição na aquisição de imóveis rurais por estrangeiros é regulamentada pelo artigo 12 da Lei nº 5.709/71. Essa restrição aborda o percentual da área da superfície de um município que pode ser alienado a estrangeiros, abrangendo a soma das áreas pertencentes a pessoas físicas e jurídicas de nacionalidade estrangeira. Essencialmente, essa disposição estabelece um teto legal que cria limites gerais para a quantidade de terras rurais passíveis de aquisição ou arrendamento por estrangeiros dentro de um determinado município⁵⁶.

⁵⁶ Ao estabelecer esse teto percentual, a lei procura manter um equilíbrio entre os interesses de investidores estrangeiros e as preocupações com a segurança alimentar, a distribuição de terras e o desenvolvimento rural. No entanto, é importante observar que a implementação e a fiscalização eficazes dessa restrição são essenciais para garantir que as metas estabelecidas sejam cumpridas, evitando a ultrapassagem dos limites estabelecidos na aquisição de terras rurais por estrangeiros.

Esta restrição visa garantir que a aquisição de terras rurais por estrangeiros seja controlada em escala municipal, considerando as particularidades de cada região do país. Isso é relevante, especialmente em áreas com forte atividade agrícola e grande concentração de terras, onde a aquisição descontrolada por estrangeiros poderia resultar na concentração de propriedades e na diminuição do acesso à terra para a população local.

A legislação estabelece um teto geral global e um subteto por nacionalidade. A combinação desses limites gerais e subtetos por nacionalidade cria uma estrutura regulatória complexa. De acordo com a Lei nº 5.709/71, a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, sejam elas físicas ou jurídicas, não pode ultrapassar um quarto da superfície dos municípios onde essas áreas se situam, ou seja, até 25% da área territorial de um município. Essa restrição tem o propósito de garantir que uma parcela substancial das terras rurais de um município permaneça sob propriedade ou arrendamento de brasileiros, contribuindo para a segurança alimentar e a manutenção do acesso à terra pela população local.

Além disso, a lei estabelece um subteto por nacionalidade, o que significa que estrangeiros de uma mesma nacionalidade só podem adquirir, no máximo, até 40% da área que compõe o teto geral. Em outras palavras, até 10% da superfície territorial de um município pode ser adquirida ou arrendada por estrangeiros da mesma nacionalidade. Essa disposição visa evitar a concentração de terras nas mãos de grupos estrangeiros específicos, garantindo uma distribuição mais equitativa das terras rurais dentro dos municípios.

Tabela 6 – Resumo dos limites percentuais para aquisição e arrendamento

Limite geral	Limite para mesma nacionalidade
25% do território do município	10% do território do município

Fonte: elaborada pelo autor

Cabe esclarecer que existem exceções que desafiam os rígidos limites percentuais estabelecidos pela lei para a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Entre essas exceções, podemos destacar a aquisição de um único imóvel de até 3 módulos de exploração indefinida, representando uma tolerância para transações de menor magnitude⁵⁷. Além disso,

⁵⁷ A flexibilização mencionada neste trecho, que permite a aquisição livre de imóvel de até 3 módulos de exploração indefinida por estrangeiros, não está prevista em uma lei federal, mas sim em normativas estaduais, especificamente, por exemplo, nas diretrizes estabelecidas pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo (CGJSP). Essas normativas estaduais, como as emitidas pela CGJSP, aplicam-se exclusivamente no âmbito de cada unidade da federação e podem variar de estado para estado. Portanto, é

alienações que ocorram em virtude de contratos celebrados anteriormente a 10 de março de 1969 também estão isentas dos limites percentuais, reconhecendo a validade de acordos estabelecidos antes da vigência das regulamentações mais estritas.

Outra consideração relevante é a situação em que o adquirente estrangeiro tenha filho brasileiro ou seja casado com uma pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens. Também nesses casos é permitido que a aquisição de terras rurais ultrapasse os limites percentuais estabelecidos pela legislação.

No entanto, é fundamental notar que, mesmo quando tais exceções são aplicadas, os demais critérios e restrições previstos pela legislação devem ser rigorosamente observados. Isso inclui os limites específicos de 50 ou 100 módulos de exploração indefinida, por exemplo.

Conforme já destacado na análise das restrições quantitativas, que se expressam em módulos de exploração indefinida, a superação dos rigorosos limites percentuais na aquisição de imóveis rurais por estrangeiros está sujeita a uma condição crítica: a obtenção de autorização especial do Congresso Nacional, conforme estipulado pelo artigo 23, § 2º, da Lei nº 8.629/93⁵⁸. Esta condição, em essência, estabelece um mecanismo de controle adicional e

fundamental ter em mente que a referida flexibilização representa uma medida específica do estado de São Paulo, aplicável somente em seu território, e não necessariamente reflete a regulamentação em vigor em todo o país. Por outro lado, é importante destacar que, no contexto do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a diretriz vigente estabelece que a possibilidade de adquirir imóveis rurais sem restrições, abrangendo até 3 Módulos de Exploração Indefinida (MEI), se aplica exclusivamente à primeira aquisição. No caso de segunda aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, a orientação da autarquia fundiária é que essas transações estejam sempre sujeitas aos limites estabelecidos pela Lei nº 5.709/1971, independentemente de estarem abaixo ou acima do limite de 3 Módulos de Exploração Indefinida (3 MEI). Isso significa que, em conformidade com a legislação federal e a orientação dada pela autarquia fundiária, qualquer segunda aquisição de imóvel rural por estrangeiros, mesmo que seja de menor magnitude e esteja abaixo do limite de 3 MEI's, estará sujeita aos limites percentuais e regulamentações estabelecidos por essa lei. Portanto, é fundamental estar ciente de que as diretrizes do INCRA diferem das diretrizes do estado de São Paulo e impõem restrições específicas para as aquisições subsequentes de imóveis rurais por estrangeiros, independentemente das características do imóvel em questão.

⁵⁸ Apesar de o §3º do artigo 12 da Lei nº 5.709/71 estabelecer a possibilidade de o Presidente da República conceder autorização para a aquisição de imóveis rurais que ultrapassem os limites percentuais anteriormente referidos, desde que esteja vinculada a projetos considerados prioritários no contexto dos planos de desenvolvimento do país, cabe observar que esse dispositivo legal não foi recepcionado pela Constituição Federal, conforme previsto no artigo 190, *in fine*, da Carta Magna, que atribui competência exclusiva ao Congresso Nacional para a concessão de tal autorização. A Constituição Federal estabelece a necessidade de uma supervisão e aprovação do Congresso Nacional para casos excepcionais que ultrapassem os limites percentuais, reconhecendo a importância de se equilibrar os interesses de investidores estrangeiros com os interesses nacionais. Ademais, como visto, a Lei da Reforma Agrária também reforça esse princípio ao especificar que é competência do Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição quanto o arrendamento de terras rurais além dos limites de área e percentuais estabelecidos na Lei nº 5.709/1971. No mesmo sentido, a mesma lei estabelece que a aquisição ou arrendamento de áreas rurais por pessoas jurídicas estrangeiras que ultrapasse 100 módulos de exploração indefinida requer autorização do Congresso Nacional, conformando ainda mais a responsabilidade e a competência do órgão legislativo no que se refere a essas questões.

essencial para assegurar que a aquisição de terras rurais por estrangeiros permaneça alinhada com os interesses e diretrizes nacionais.

A exigência de autorização do Congresso Nacional representa um importante instrumento de supervisão e avaliação de casos excepcionais que ultrapassam os limites percentuais estabelecidos. Essa salvaguarda legal visa garantir que as transações que envolvem uma parcela substancial de terras rurais sob propriedade estrangeira sejam sujeitas a um escrutínio minucioso e a um processo de revisão que leve em consideração não apenas os interesses do investidor estrangeiro, mas também os impactos potenciais sobre a segurança alimentar, a economia rural e a coesão territorial.

Ao requerer essa autorização especial do Congresso Nacional, o legislador demonstra sensibilidade em relação às complexidades da questão fundiária e a necessidade de equilibrar os investimentos estrangeiros com as metas de desenvolvimento nacional. Isso ressalta a importância de uma governança fundiária eficaz, garantindo que as regulamentações permaneçam sensíveis às dinâmicas cambiantes da agricultura e da economia rural, ao mesmo tempo em que protegem os interesses estratégicos do país.

Tabela 7 – Hipóteses que excepcionam os percentuais da Lei 5.709/1971

Hipótese de Aquisição	Sujeição aos limites percentuais previstos na Lei 5.709/1971?
Um único imóvel de até 3 módulos de exploração indefinida	Não
Contratos celebrados anteriormente a 10 de março de 1969	Não
Adquirente estrangeiro que tenha filho brasileiro ou seja casado com uma pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens	Não
Com autorização especial do Congresso Nacional	Não

Fonte: elaborada pelo autor

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) impõe restrições adicionais à aquisição de imóveis por estrangeiros no Brasil, abrangendo tanto imóveis rurais quanto urbanos. Conforme disposto na LINDB, governos estrangeiros e suas organizações não têm permissão para adquirir bens imóveis no Brasil, exceto nos casos em que seja necessária a aquisição de prédios destinados à sede dos representantes diplomáticos ou dos agentes consulares.

Essas restrições, consolidadas nos parágrafos 2º e 3º do artigo 11 do Decreto-Lei nº 4.657/42, visam garantir que apenas as propriedades estritamente necessárias para o funcionamento das missões diplomáticas e consulares sejam adquiridas, protegendo a integridade do território nacional e impedindo qualquer aquisição excessiva ou injustificada de imóveis por entidades estrangeiras que possam comprometer os interesses nacionais.

Tabela 8 – Aquisição de imóveis por governos estrangeiros e suas organizações

Regra	Exceção
Vedada a aquisição de imóveis por governos estrangeiros e suas organizações	Prédios destinados à sede dos representantes diplomáticos ou dos agentes consulares

Fonte: elaborada pelo autor

Além das restrições de caráter material que delineiam os limites e as condições para a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, previstas nas regulamentações brasileiras, há também restrições de natureza formal, estabelecidas na Lei nº 5.709/71. Essas restrições, embora menos relacionadas à substância das transações, são de igual relevância, pois visam assegurar a transparência, o controle e a conformidade com as regulamentações estabelecidas.

Uma dessas restrições de natureza formal é a exigência de obtenção de um alvará para a aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros. Esse procedimento, que envolve a análise e aprovação das transações pelo órgão competente, acrescenta uma camada de supervisão administrativa para garantir que as aquisições estejam em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. Essa formalidade contribui para a transparência do processo e para o controle por parte das autoridades.

A necessidade de autorização especial para a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros abrange uma série de cenários que variam de acordo com a natureza do adquirente e a área do imóvel em questão. Em primeiro lugar, é importante observar que, no caso de pessoa física estrangeira, a autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) se torna necessária quando a área do imóvel rural excede 3 módulos de exploração indefinida.

Por outro lado, para pessoas jurídicas estrangeiras, independentemente da área do imóvel rural adquirido, sempre é exigida a obtenção de autorização especial. Além disso, quando a área do imóvel excede 20 módulos de exploração indefinida, um projeto de exploração da área também se torna necessário. Isso visa assegurar que a aquisição de áreas

de grande extensão seja acompanhada de planos de desenvolvimento que promovam o uso eficiente dos recursos e o benefício para a economia local.

Uma consideração adicional diz respeito à localização dos imóveis rurais. Caso a área adquirida esteja situada em faixas de fronteira ou em áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional, é exigido o assentimento prévio da Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional. Essa salvaguarda reflete a necessidade de preservar áreas críticas em termos de segurança e soberania nacional, garantindo que a aquisição de terras em tais locais seja cuidadosamente monitorada e controlada.

A segunda restrição de caráter formal, de suma importância, diz respeito à forma pela qual o negócio jurídico de aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros deve ser formalizado. No contexto da aquisição de imóveis rurais, a formalização por escritura pública é uma exigência de substância do ato (forma *ad substantiam*), conforme estabelecido nos artigos 8º, 9º e 15 da Lei nº 5.709/71. Essa disposição estabelece a obrigatoriedade da escritura pública como o único instrumento legal aceitável para efetivar tais transações, sob pena de nulidade. Isso significa que todas as transações envolvendo aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros devem ser oficializadas perante um tabelião público, o que garante a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia do negócio.

Essa exigência tem implicações significativas e diferencia a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros de outras transações imobiliárias, pois as disposições do artigo 108 do Código Civil, que permitem a utilização do instrumento particular para alienação de bens imóveis com valor inferior a 30 salários-mínimos, não se aplicam à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. A natureza específica das transações envolvendo terras rurais e a necessidade de controle rigoroso sobre essas operações justificam a imposição dessa exigência.

A formalização por escritura pública é uma garantia de que a transação seja documentada de maneira oficial e legalmente reconhecida. Isso contribui para a transparência do processo, garante a autenticidade da transação e fornece uma trilha de documentação que pode ser usada para fins de fiscalização e monitoramento. Além disso, a formalização por escritura pública também serve para proteger os interesses das partes envolvidas, tanto do adquirente estrangeiro quanto do vendedor. Ela garante que todos os termos e condições do negócio sejam claramente especificados e que ambas as partes tenham conhecimento completo das obrigações contratuais.

Ainda com relação à necessidade de formalização do negócio jurídico por meio de escritura pública, é importante ressaltar que, nas situações excepcionais previstas no artigo 1º,

§2º, da Lei nº 5.709/71, que incluem a transmissão de imóveis a estrangeiros por meio de sucessão legítima, a constituição de garantia real ou a liquidação de transações financeiras em favor de pessoa jurídica estrangeira, a exigência da utilização da escritura pública como substância do ato não se aplica, em decorrência da natureza específica de certas operações que, por sua própria natureza ou por disposições legais específicas, não demandam a formalização por escritura pública.

No caso da sucessão legítima, basta o título judicial, como o formal de partilha, que é emitido como resultado de processos judiciais de partilha de bens. Alternativamente, no caso de opção pela via extrajudicial, conforme previsto na Lei nº 11.441/2007 e no artigo 610 do Código de Processo Civil, a escritura pública de inventário e partilha pode ser utilizada como documento legal para a transferência de propriedade, dispensando-se a necessidade de lavratura de uma escritura pública específica.

Para os casos de constituição de garantia real ou liquidação de transações financeiras em favor de pessoa jurídica, a situação é mais específica. A dispensa da escritura pública nestes casos depende da legislação pertinente à entidade financeira envolvida ou à modalidade de garantia escolhida. Em outras palavras, se a legislação aplicável permitir a utilização do instrumento particular, isso poderá ser aceito como alternativa à escritura pública. Isso acontece, por exemplo, nos casos regulamentados pelo artigo 60, §5º, da Lei nº 4.380/64 e pelo artigo 38 da Lei nº 9.514/1997. Entretanto, é importante ressaltar que, nos casos em que não haja previsão na legislação específica que permita a utilização de instrumento particular, a escritura pública permanece essencial para garantir a validade e a segurança jurídica das transações.

Outra espécie de restrição formal enfoca no papel crucial desempenhado pelo Registro de Imóveis do Brasil no controle e monitoramento das aquisições de imóveis rurais por pessoas estrangeiras. A Lei nº 5.709/71 impõe aos registradores imobiliários a obrigação de manter registros em livros especiais, que detalham as transações de aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros. Esses registros fornecem uma trilha histórica das transações, permitindo uma fiscalização mais eficaz por parte das autoridades e a possibilidade de rastrear o cumprimento das regulamentações.

Por meio desses cadastros, os registradores de imóveis são verdadeiros órgãos executores dessa política fundiária, sendo responsáveis por controlar os limites percentuais totais e por nacionalidade das áreas do município que estão sob domínio de estrangeiros ou que foram arrendadas por estrangeiros nas respectivas circunscrições. Nessa função essencial, os registradores atuam como verdadeiros guardiões da aplicação das regulamentações legais,

contribuindo significativamente para a manutenção da transparência e da observância dos requisitos legais em transações envolvendo imóveis rurais. Sua missão transcende o simples ato de registro, uma vez que eles se tornam, de fato, instrumentos de execução da política pública, garantindo o estrito cumprimento da legislação e a proteção dos interesses nacionais. Tornam-se, portanto, agentes-chave na execução da política fundiária, enfatizando sua responsabilidade na preservação dos interesses nacionais.

Além disso, essa obrigação acessória serve como uma ferramenta essencial para o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento dos requisitos impostos na legislação. Os registradores imobiliários desempenham um papel central na garantia da transparência e da conformidade das transações envolvendo imóveis rurais adquiridos por estrangeiros. Ao manter registros detalhados e precisos, eles fornecem informações vitais que permitem às autoridades competentes, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça a que estiverem vinculados, fiscalizar e assegurar que as regras estabelecidas pela legislação sejam cumpridas.

Por fim, a legislação estabelece a obrigação dos registradores imobiliários de efetuar comunicações trimestrais ao INCRA e à Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça. A lei exige que as transações de aquisição ou arrendamento sejam comunicadas às autoridades competentes, permitindo a verificação e a revisão de conformidade. Essa comunicação ajuda a garantir que as transações estejam em conformidade com as regulamentações e que os órgãos governamentais relevantes estejam cientes das atividades em andamento, bem como que essas comunicações periódicas são essenciais para manter um acompanhamento contínuo e permitir uma supervisão eficaz das aquisições de imóveis rurais por estrangeiros. Elas fornecem uma base de dados que auxilia na avaliação da conformidade com os requisitos legais e na identificação de quaisquer potenciais irregularidades.

2 SEGURANÇA ALIMENTAR

No cerne das atuais discussões sobre segurança alimentar repousa uma compreensão profunda da evolução, do conceito e das dimensões desse tema crítico, que permeia toda a existência da humanidade. Segundo Grassi Neto (2013, p. 61), o conceito de segurança alimentar é aberto e está em constante construção. De fato, a evolução da atual concepção científica de segurança alimentar é um processo intrincado e multifacetado que se estende ao longo de décadas e séculos. Para compreender esta atual concepção, é imperativo traçar sua trajetória histórica, já que o conceito de segurança alimentar não é uma noção estática; ele evoluiu ao longo do tempo para incorporar diversas dimensões.

Este capítulo busca estabelecer as bases conceituais para uma análise crítica da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros sob a perspectiva das diversas dimensões que compõem a atual concepção de segurança alimentar. Ao explorar a evolução, o conceito e as dimensões da segurança alimentar, será possível analisar as complexas interfaces entre a garantia do direito humano à alimentação adequada e as dinâmicas de aquisição de terras no Brasil.

Para tanto, é essencial explorar um novo paradigma de desenvolvimento sustentável como ponto de partida para analisar a segurança alimentar em um mundo em constante transformação. A compreensão da interseção entre a busca pela segurança alimentar e os princípios do desenvolvimento sustentável torna-se vital para abordar os desafios centrais da pesquisa ora proposta, pois o novo conceito de desenvolvimento sustentável não apenas redefine a forma como percebemos o progresso, mas também oferece uma estrutura crucial para examinar criticamente as questões complexas que envolvem a segurança alimentar em um contexto global dinâmico.

2.1 UM NOVO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Há tempos a noção conceitual de desenvolvimento transcende as fronteiras do mero crescimento econômico. Já na década de 70, em sua obra "O mito do desenvolvimento econômico", Furtado (1974, p. 75) antecipa uma crítica contundente aos mitos que envolvem o desenvolvimento puramente econômico, sem considerações significativas sobre a sustentabilidade. Seus questionamentos são incisivos:

[p]or que ignorar, na medição do PIB, o custo para a coletividade da destruição dos recursos naturais não renováveis e dos solos e florestas (dificilmente renováveis)? Por que ignorar a poluição das águas e a destruição total dos peixes nos rios em que as usinas despejam seus resíduos? (Furtado, 1974, p. 118)

Desde cedo, Furtado alerta para os custos elevados, expressos na depredação do mundo físico, associados a um estilo de vida que não leva em conta as limitações ambientais. Ele adverte que a tentativa de generalizar esse modelo de desenvolvimento inevitavelmente conduziria ao colapso de toda uma civilização, colocando em risco a sobrevivência da espécie humana.

Assim, Furtado rejeita a noção irrealizável de que os povos pobres poderiam algum dia alcançar o padrão de vida dos países desenvolvidos. Ele argumenta de maneira incisiva que as economias da periferia não seguirão o mesmo caminho das economias centrais do sistema capitalista. No entanto, reconhece que a disseminação dessa ideia tem sido útil para mobilizar os povos da periferia, levando-os a aceitar grandes sacrifícios. Ele destaca como essa ideia tem sido empregada para legitimar a destruição de formas de cultura arcaicas, justificar a necessidade de comprometer o meio físico e explicar as formas de dependência que, em última análise, reforçam o caráter predatório do sistema produtivo (Furtado, 1974, p. 75).

Desde a década de 80 a concepção de desenvolvimento passou a abranger outros valores, sobretudo a partir da divulgação do relatório "*Our Common Future*" ("Nosso Futuro Comum") pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU em 1987, conhecido como Relatório Brundtland. Neste documento, o desenvolvimento sustentável foi caracterizado como um processo que busca satisfazer as necessidades e aspirações das gerações presentes sem prejudicar aquelas do futuro⁵⁹.

A análise das declarações sobre desenvolvimento promovidas pela Organização das Nações Unidas revela uma mudança significativa nesse paradigma conceitual, um deslocamento que aborda de forma mais ampliada o conceito de desenvolvimento. No contexto da declaração da ONU para a primeira década de desenvolvimento, em 1960, nota-se que essa iniciativa se concentrava exclusivamente na promoção do desenvolvimento econômico. Nesse período, a preocupação predominante não era claramente direcionada para questões sociais ou ambientais. Em vez disso, o foco principal residia na criação de um

⁵⁹ "*Sustainable development seeks to meet the needs and aspirations of the present without compromising the ability to meet those of the future.*" (Brundtland, 1987, p. 51).

ambiente de mercado favorável que visava melhorar vários aspectos das economias global e nacionais.

Um dos principais objetivos era facilitar o fluxo de capitais, tanto internamente quanto internacionalmente, com o intuito de estimular o crescimento econômico. Isso era visto como uma maneira de fortalecer a estabilidade financeira e promover o desenvolvimento das nações. Além disso, a promoção da industrialização desempenhava um papel fundamental nas metas da primeira década para o desenvolvimento, pois era vista como ferramenta essencial para impulsionar a economia, criar empregos e aumentar a capacidade de produção. Ao lado dela, o comércio internacional também era uma das principais preocupações dessa fase inicial. A remoção de barreiras comerciais e a promoção do comércio exterior eram consideradas estratégias essenciais para o desenvolvimento econômico. Isso envolvia a facilitação das trocas comerciais entre países e a busca de mercados internacionais para os produtos nacionais.

Essa primeira década de desenvolvimento, conforme delineada pela declaração da ONU em 1960, tinha como principal enfoque o desenvolvimento econômico segundo as métricas de uma economia de mercado, com ênfase na facilitação do fluxo de capitais, na promoção da industrialização e na expansão do comércio internacional. Questões sociais e ambientais não ocupavam um papel de destaque nessa fase inicial, refletindo uma abordagem mais voltada para aspectos econômicos e financeiros.

Houve, então, uma demanda por mudanças qualitativas e estruturais na abordagem dada ao paradigma do desenvolvimento. Essas mudanças não se restringiam apenas a políticas econômicas, mas também envolviam reformas sociais, políticas fiscais, políticas educacionais e estratégias de desenvolvimento sustentável. Isso visava não apenas melhorar as condições de vida das populações menos favorecidas, mas também criar uma base sólida para o desenvolvimento sustentável a longo prazo.

De fato, já na declaração para a segunda década de desenvolvimento, que ocorreu em 1970, nota-se uma mudança significativa de paradigma. Nesse período, observou-se a incorporação de novos valores à concepção de desenvolvimento, afastando-se da ênfase exclusiva no desenvolvimento econômico para abranger aspectos igualmente cruciais, como o desenvolvimento social e o desenvolvimento ambiental, na busca de um desenvolvimento mais sustentável⁶⁰.

⁶⁰ É importante considerar que o conceito de desenvolvimento sustentável não se restringe exclusivamente à manutenção de ecossistemas naturais (sustentabilidade ambiental). Embora ordinariamente este

Atualmente, uma das mudanças mais notáveis no paradigma conceitual de desenvolvimento é a inclusão de elementos relacionados ao bem-estar da população e ao combate às consequências da pobreza⁶¹. O desenvolvimento já não pode ser avaliado de forma restrita pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ou por métricas estritamente econômicas. Em vez disso, essa nova abordagem ampliada reconhece que a verdadeira realização do desenvolvimento está intrinsecamente ligada ao aprimoramento da qualidade de vida das pessoas e à erradicação das condições de privação que a pobreza impõe.

Essa transformação paradigmática foi possibilitada pela constatação de que mesmo após a primeira década de desenvolvimento ainda assim persistiam desafios alarmantes em todo o mundo: milhões de pessoas enfrentavam condições de subnutrição, falta de acesso à educação, desemprego e carência generalizada. O reconhecimento dessas realidades desafiadoras incentivou a comunidade internacional a adotar uma abordagem mais abrangente

conceito esteja mais relacionado à preservação dos recursos ecológicos, de modo que o desenvolvimento não comprometa os direitos das futuras gerações, ele também se espalha por outras áreas. Sobre o conceito de sustentabilidade sob esta perspectiva ambiental, Weiss (1992) identifica a existência de três princípios normativos de equidade intergeracional que buscam “alcançar uma base de recursos naturais razoavelmente segura e flexível para as gerações futuras”. São eles: princípio de opções, de qualidade e de acesso. O princípio de opções intergeracional (ou de conservação de opções) afirma que “as gerações futuras têm direito a uma diversidade comparável àquela de que desfrutaram as gerações anteriores”. O princípio intergeracional de qualidade (ou de conservação de qualidade) afirma que “cada geração deve ter direito a uma qualidade comparável àquela desfrutada pelas gerações anteriores”. O princípio de acesso intergeracional (ou de conservação de acesso) afirma que “cada geração deve fornecer ... direitos equitativos de acesso ao legado das gerações anteriores e conservar esse acesso para as gerações futuras”. Esses princípios constituem o conjunto de obrigações e direitos intergeracionais e fornecem uma base normativa para o conceito de desenvolvimento sustentável. Cf. WEISS, Edith Brown. *In Fairness To Future Generations and Sustainable Development*. American University International Law Review 8, n.º. 1, p. 19-26, 1992. Para uma perspectiva mais ecocêntrica do conceito de desenvolvimento sustentável, cf. Imran, Sophia and Alam, Khorshed and Beaumont, Narelle (2014) Reinterpreting the definition of sustainable development for a more ecocentric reorientation. *Sustainable Development*, 22 (2). pp. 134-144. ISSN 0968-0802

⁶¹ É sugestivo, neste ponto, o conceito de “mortes por desespero”. Os economistas Anne Case e Angus Deaton exploram as complexas relações entre a insegurança econômica, as condições de saúde e o contexto social. Eles argumentam que as desvantagens cumulativas ao longo de décadas levaram ao aumento de mortalidade na meia-idade, particularmente entre a classe trabalhadora branca. Para eles as “mortes por desespero” são vistas como uma consequência das mudanças sociais, econômicas e políticas que prejudicaram a classe trabalhadora e corroeram o sistema de bem-estar social. Embora eles não estabeleçam uma relação causal direta entre desigualdade de renda e “mortes por desespero”, enfatizam que essa crise é resultado de forças mais profundas, como o enfraquecimento dos laços de trabalho e o poder crescente das corporações. Case e Deaton sugerem algumas soluções, como um sistema de saúde universal, reformas na governança corporativa e tratamentos alternativos para a dor crônica, mas reconhecem a complexidade dos problemas. A análise dos autores indicia a importância desse novo modelo teórico do conceito de desenvolvimento, que hoje também abrange o bem-estar social da população, tanto que Angus Deaton reconhece que o excessivo foco dos atuais economistas no desenvolvimento de mercados eficientes e na aderência inflexível às teorias econômicas teve impactos vitais, com resultado de vida ou morte para milhões de pessoas. Ele ainda lança críticas no sentido de que a economia atual se afastou de seu propósito original, que era o estudo do bem-estar humano, em favor da monetização como medida principal desse bem-estar. Deaton destaca que o foco da economia atual nas questões monetárias negligencia outros fatores essenciais para o bem-estar humano, como a confiança, o significado derivado do emprego e a dignidade de viver em comunidades saudáveis. Ele defende que os economistas devem adotar uma abordagem mais holística e multidimensional para medir o bem-estar humano, indo além da fixação no dinheiro como medida exclusiva desse conceito (Case & Deaton, 2020).

e equitativa em relação ao conceito de desenvolvimento. O simples crescimento econômico já não era considerado suficiente, pois não garantia uma melhoria significativa na qualidade de vida das pessoas mais vulneráveis. Era essencial considerar a dimensão social do desenvolvimento, assegurando que os benefícios do progresso fossem distribuídos de forma mais justa e que as necessidades básicas das populações marginalizadas fossem atendidas.

Além disso, a crescente conscientização sobre questões ambientais emergentes, como a degradação do meio ambiente e a exploração insustentável dos recursos naturais, levou a uma expansão adicional do conceito de desenvolvimento. A inclusão do desenvolvimento ambiental na concepção de desenvolvimento sustentável reconheceu a interdependência entre o bem-estar humano e a saúde do planeta, destacando a necessidade de práticas de desenvolvimento que fossem ecologicamente responsáveis e sustentáveis.

Assim, a segunda década de desenvolvimento representou uma virada crucial, onde o paradigma de desenvolvimento deixou de ser meramente econômico para abranger dimensões sociais e ambientais, refletindo uma resposta mais holística às complexas questões enfrentadas pelas sociedades em todo o mundo. Essa mudança de paradigma sinalizou um compromisso com a promoção de um desenvolvimento mais inclusivo, justo e compatível com a preservação do ambiente global.

Portanto, além do tradicional vetor econômico, o paradigma contemporâneo do conceito de desenvolvimento incorpora igualmente as noções de bem-estar da população e da luta contra as ramificações da pobreza. Nesse contexto, a segurança alimentar se estabelece como pedra angular do desenvolvimento sustentável, visto que a fome e a desnutrição perpetuam o ciclo da pobreza, pois a disponibilidade de alimentos nutritivos é crucial para o pleno desenvolvimento dos cidadãos e consequente usufruto dos direitos decorrentes do *status* de cidadania.

A partir dessa nova perspectiva, o efetivo desenvolvimento de uma sociedade passa a ser avaliado não apenas pela prosperidade econômica, mas também pela capacidade de o Estado garantir que todos os indivíduos tenham acesso a direitos básicos, como, por exemplo, o direito humano à alimentação adequada. Nesse contexto, o objetivo último do desenvolvimento é o bem-estar do indivíduo, compreendendo tanto os aspectos econômicos quanto os sociais.

Ignacy Sachs (2002, p. 85-7) incorpora à sua análise a ideia de que o conceito de sustentabilidade é multidimensional e não se relaciona exclusivamente à questão da sustentabilidade ambiental. Para ele é possível falar-se em sustentabilidade *social, cultural, ambiental, econômica, política* e também *da política internacional*. Ainda segundo

mencionado autor, a sustentabilidade social, que se caracteriza pela justa distribuição de renda, emprego pleno, garantia de um patamar de homogeneidade social razoável e igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais, destaca-se como a própria finalidade do desenvolvimento.

Esta mudança de paradigma marca, então, o entendimento fundamental de que o desenvolvimento não pode ser medido exclusivamente pelos indicadores econômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB), mas deve levar em consideração o impacto direto nas vidas das pessoas e em suas condições sociais.

Ao mesmo tempo em que a comunidade internacional reconhece que a responsabilidade primária pelo desenvolvimento recai sobre os países, ela também acolhe sua responsabilidade subsidiária de garantir que os benefícios do desenvolvimento sejam compartilhados globalmente. A ideia subjacente é que as disparidades significativas na qualidade de vida entre nações e grupos são insustentáveis e, em última instância, prejudicam a estabilidade global. A busca por uma distribuição mais equitativa de renda e riqueza em escala global torna-se, portanto, uma meta central nesse novo paradigma, reconhecendo que as desigualdades profundas não apenas prejudicam o bem-estar das populações mais vulneráveis, mas também podem gerar tensões e conflitos.

Portanto, na segunda década de desenvolvimento, a definição do bem-estar do indivíduo como objetivo primordial e a aceitação da responsabilidade global pela equidade no desenvolvimento representaram um ponto de virada significativo na maneira como as sociedades e os governos abordaram o processo de desenvolvimento. Essa abordagem mais holística e equitativa buscava alcançar um mundo onde o desenvolvimento não fosse mais medido apenas em termos de crescimento econômico, mas sim pela melhoria substantiva da qualidade de vida de todas as pessoas, independentemente de onde vivessem.

Nessa nova ordem de ideias, o bem-estar das pessoas emerge como o foco central, representando uma transformação fundamental na maneira como a sociedade e os governos entendem o processo de crescimento e progresso. Agora, o desenvolvimento é percebido como uma força motriz para melhorar diretamente a qualidade de vida das pessoas, com um compromisso mais profundo em abordar questões que afetam o bem-estar humano de maneira abrangente. O redirecionamento das atenções para questões como a pobreza, o desemprego, a saúde, a educação, a nutrição, a habitação e o bem-estar social reflete um compromisso em combater as desigualdades e promover a justiça social. Isso envolve não apenas a busca por crescimento econômico, mas também a criação de sistemas que garantam que todos tenham acesso igualitário a oportunidades e serviços essenciais.

A inclusão dessas dimensões sociais no desenvolvimento não significa apenas elevar os padrões de vida, mas também criar uma base sólida para a inclusão social e a participação cidadã. O objetivo é que todas as pessoas tenham acesso a condições de vida dignas e que possam desfrutar de oportunidades que lhes permitam desenvolver seu pleno potencial. Além disso, a preservação do meio ambiente e o equilíbrio ecológico se tornam parte integrante desse novo conceito de desenvolvimento. A conscientização crescente sobre as ameaças ambientais e os limites dos recursos naturais levou a uma abordagem mais responsável e sustentável do desenvolvimento. Afinal, o bem-estar humano está intrinsecamente ligado à saúde do planeta, e a degradação ambiental pode minar as conquistas sociais e econômicas.

Enfim, esse novo paradigma do desenvolvimento busca fornecer oportunidades para que todas as pessoas tenham uma vida melhor, ao mesmo tempo em que combate situações que geram vulnerabilidades sociais, como a insegurança alimentar. A luta contra a pobreza e a desigualdade social se torna uma missão central, e a preservação do ambiente natural é vista como uma obrigação não apenas para o presente, mas também para as gerações futuras. Essa abordagem mais holística e inclusiva visa criar um mundo onde o desenvolvimento seja verdadeiramente significativo, equitativo e sustentável.

2.2 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Segundo Maniglia & Carvalho Neto (2020), o direito humano à alimentação adequada é o direito mais básico do ser humano. Para eles, este direito vincula-se diretamente ao direito à vida e à dignidade humano. Em suas palavras:

“O direito à alimentação adequada é o direito mais básico do homem, vinculando-se diretamente ao próprio direito à vida – pois sem alimento não há como se ter vida. Para que essa vida seja uma vida digna, respeitando o princípio da dignidade da pessoa humana, o alimento deve ser acessível, seguro e em quantidade necessária para atender aos fins a que ele se destina.

A falta de alimentos em quantidades adequadas leva à insatisfação das sociedades, o que pode violar mais um direito humano: o direito à paz. A fome pode levar à guerra e uma guerra pode trazer a fome. Esse seria um mal visível e retumbante da inadequação da alimentação.

Além disso, garantir a alimentação adequada passa por, necessariamente, preservar a natureza e as demais formas de vida para que a própria humanidade não seja prejudicada em algum dos seus direitos mais básicos. O direito humano ao meio ambiente vincula-se a esse propósito, sendo que a preocupação do homem com os aspectos ambientais do planeta data de um período próximo ao de sua preocupação jurídica alimentar. (Maniglia & Carvalho Neto, 2020, p. 5)

A evolução da segurança alimentar reflete a crescente compreensão de que a disponibilidade de alimentos vai além da mera produção e estoque, abrangendo uma série de fatores que afetam o acesso, a qualidade e a sustentabilidade dos sistemas alimentares em nível local, regional e global. Isso destaca a importância da segurança alimentar não apenas como uma questão de defesa nacional, mas como um elemento fundamental do bem-estar humano e da estabilidade global.

A segurança alimentar tem sido objeto de discussão desde a década de 1930, principalmente após a Primeira Guerra Mundial (Alabrese, 2017, p. 7). Segundo Quadrado (2018), as discussões iniciais sobre este conceito estavam relacionadas à noção de que cada nação deveria ser capaz de produzir seus próprios alimentos de maneira a não se tornar vulnerável a possíveis bloqueios impostos por outras nações⁶². O conceito de segurança alimentar estava ligado à soberania nacional e à capacidade de cada país em prover alimentos para sua população. Essa preocupação visava evitar a vulnerabilidade a embargos ou sanções internacionais decorrentes de questões políticas ou militares, garantindo a autonomia e a estabilidade no abastecimento alimentar (Beurlen, 2008, p. 53-54). Em outras palavras, a segurança alimentar estava ligada à ideia de autossuficiência e segurança nacional, com o propósito de evitar que o alimento, ou sua escassez, fosse explorado como uma arma militar.

No contexto da Primeira Guerra Mundial, a capacidade de manter uma oferta estável de alimentos era crucial para as nações em conflito. A interrupção no fornecimento de alimentos poderia enfraquecer gravemente a capacidade de uma nação de sustentar sua população e, portanto, era vista como uma vulnerabilidade estratégica. Isso levou à promoção de políticas que visavam garantir que cada nação pudesse produzir uma quantidade suficiente de alimentos para sustentar sua população, independentemente das circunstâncias externas.

Essa abordagem inicial da segurança alimentar, centrada na autossuficiência e na garantia de que um país não fosse refém de importações de alimentos, refletiu a preocupação com a soberania nacional e a estabilidade das nações em um período de conflitos globais. No entanto, ao longo do tempo, o conceito de segurança alimentar evoluiu para incorporar

⁶² O destaque atribuído à preocupação global com a fome, enquanto uma calamidade a ser abordada de maneira coletiva por todas as nações, intensificou-se no início do século XX, especialmente após a Primeira Guerra Mundial, notadamente no contexto europeu. Nesse cenário, várias nações viram suas economias profundamente afetadas pelos conflitos. A situação de crise agravou-se ainda mais anos depois com o advento da Segunda Guerra Mundial, caracterizada por um poder de destruição significativamente maior e pela expansão dos conflitos além das fronteiras europeias. Os impactos diretos e indiretos dessa guerra tiveram efeitos desastrosos em todo o sistema econômico global. Além disso, o período pós-Guerra testemunhou um ambiente de bipolarização na disputa pela hegemonia política e econômica, conhecido como Guerra Fria (SILVA, 2014).

preocupações mais amplas, incluindo o acesso físico e econômico aos alimentos, a qualidade nutricional e a sustentabilidade das práticas agrícolas.

Após a Segunda Guerra Mundial, a questão da segurança alimentar tornou-se uma preocupação de destaque para as organizações internacionais, governos e comunidades em todo o mundo. O motivo dessa crescente preocupação estava profundamente enraizado nas circunstâncias do pós-guerra, que moldaram a situação de muitos países e tiveram implicações diretas na produção agrícola e, conseqüentemente, na disponibilidade de alimentos.

A relação entre guerra e fome já foi destacada por Graziano da Silva (2009, n.p), representante regional da FAO para América Latina e Caribe. Ele afirma a relação entre conflitos armados, ação humana e segurança alimentar, observando que a ação humana, em contraposição a causas naturais, é cada vez mais responsável pelas emergências alimentares, sendo os conflitos armados a principal causa. Ele também enfatiza que fatores socioeconômicos, como políticas sociais e econômicas deficientes e aumentos nos preços dos alimentos importados, estão desempenhando um papel crescente na insegurança alimentar, ressaltando que mesmo regiões com paz duradoura e excedentes de alimentos, como América Latina e Caribe, ainda têm milhões de pessoas subnutridas, em parte devido à falta de ação governamental eficaz. Ele ainda argumenta que a paz e a produção de alimentos não são garantias suficientes de segurança alimentar e que é necessária vontade política e ação governamental para resolver o problema da fome. Ele também critica a falta de investimento na agricultura e a redução dos recursos destinados à cooperação internacional nesse setor, defendendo a importância de políticas que combatam a desigualdade, promovam a agricultura familiar, destinem mais recursos ao direito à alimentação e fortaleçam o marco jurídico da segurança alimentar.

Segundo Fischer *et al.* (2022, n.p), o conflito entre Rússia e Ucrânia, dois importantes produtores e exportadores de alimentos, afeta a produção e exportação de grãos, como trigo e milho, que são essenciais para a alimentação mundial. A guerra compromete a oferta de alimentos nos países importadores, muitos dos quais já enfrentam insegurança alimentar. Além disso, a interrupção das cadeias de abastecimento, falta de fertilizantes e aumento dos preços do petróleo impactam negativamente a produção de alimentos e os custos de produção em todo o mundo. Países dependentes de importações de alimentos, especialmente aqueles com menor capacidade econômica, enfrentam desafios significativos devido à escassez de alimentos e ao aumento dos preços. A capacidade de resposta varia de acordo com a capacidade econômica dos países, com nações mais ricas tendo mais opções para mitigar os efeitos do conflito. No Brasil, o aumento dos custos de produção agrícola,

principalmente devido ao aumento dos preços dos combustíveis e insumos importados, impacta vários setores da economia, incluindo a produção de proteína animal. Além disso, a dependência de fertilizantes importados, em grande parte da Rússia, levanta preocupações sobre o suprimento desses insumos no mercado brasileiro. A guerra na Ucrânia também está afetando a segurança alimentar global, levando a aumentos de preços de alimentos, interrupções nas cadeias de abastecimento e potencialmente causando fome em várias partes do mundo. As implicações econômicas e sociais são significativas e se somam aos desafios causados pela pandemia da COVID-19.

Assim, no segundo pós-guerra, as consequências causadas pelo conflito levaram à compreensão de que a segurança alimentar não poderia ser vista apenas como uma questão nacional, mas sim como um desafio global inerente à garantia dos direitos humanos. A interdependência das nações, juntamente com a necessidade de reconstrução e cooperação internacional após o conflito, destacou a importância de abordar a segurança alimentar em escala global. Flávia Piovesan, sobre o processo de internacionalização dado aos direitos humanos, destaca que:

“a necessidade de uma ação internacional mais eficaz para a proteção dos direitos humanos impulsionou o processo de internacionalização desses direitos, culminando na criação da sistemática normativa de proteção internacional, que faz possível a responsabilização do Estado do domínio internacional quando as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas na tarefa de proteger os direitos humanos”. (Piovesan, 2010, p. 123)

A Conferência sobre Alimentação realizada em *Hot Springs* em 1943, ocorrida ainda no período da segunda guerra mundial, marcou um ponto de partida nas discussões relacionadas à produção de alimentos e agricultura. As conversas que ocorreram durante esse evento destacaram a crescente importância de garantir o suprimento de alimentos em um mundo assolado pela fome, onde muitas nações enfrentavam desafios relacionados à capacidade de produção agrícola fragilizada devido aos impactos dos conflitos. No entanto, foi só com a criação da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) no período pós-guerra que essas discussões ganharam um fórum de destaque específico e uma estrutura mais organizada para enfrentar esses desafios.

A partir de 1945, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) após a Segunda Guerra Mundial, surgiram tensões relacionadas à perspectiva sobre o acesso a alimentos de qualidade como um direito humano. Organismos como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) defendiam essa visão, enquanto outros,

como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ainda sustentavam a ideia de que a segurança alimentar seria melhor garantida por mecanismos de mercado.

A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), criada em 1945, desempenhou um papel crucial ao se tornar a principal agência especializada da ONU encarregada de abordar questões relacionadas à agricultura e alimentação. Sua criação foi uma resposta direta à necessidade de lidar com as preocupações alimentares em um mundo pós-guerra. A FAO intensificou as discussões e ações relacionadas à fome, produção de alimentos e segurança alimentar nas duas primeiras décadas de sua existência. A criação dessa agência especializada reflete o reconhecimento internacional de que a garantia de alimentos em quantidade e qualidade adequados é uma preocupação de segurança global e que a comunidade internacional precisa cooperar para abordar eficazmente essas questões.

As discussões e ações promovidas pela FAO durante esse período inicial foram cruciais para estabelecer uma base sólida para futuros esforços na área de segurança alimentar e agricultura. Os desafios associados à fome e à produção de alimentos eram de natureza complexa e interligada, e a FAO desempenhou um papel essencial ao trazer essas questões para a agenda global e ao incentivar a cooperação internacional no enfrentamento desses desafios. O impacto da FAO nas discussões sobre segurança alimentar e agricultura continuaria a se expandir nas décadas seguintes.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, marcou um avanço significativo na consciência global sobre os direitos fundamentais de todas as pessoas. O artigo 25 desta declaração estabelece claramente que "todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação." Esse reconhecimento explícito do direito à alimentação destaca a importância do acesso a alimentos como parte fundamental do bem-estar humano.

O direito de estar livre da fome, como delineado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, é uma expressão do reconhecimento de que a fome e a desnutrição representam ameaças graves à dignidade e à vida dos seres humanos. A fome não é apenas uma questão de privação material, mas também de profundas implicações sociais, econômicas e de saúde. Quando as pessoas não têm acesso adequado a alimentos nutritivos, sua capacidade de desenvolvimento pleno e participação na sociedade é prejudicada, obstruindo o usufruto dos direitos conferidos pelo *status* de cidadania.

Marshall (1967, p. 76) definiu a cidadania como sendo “[...] um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status*

são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao Estado”. Assim, cidadania pode ser definida como um *status* ou condição atribuída aos membros de uma comunidade, sociedade ou nação, que confere a esses indivíduos um conjunto de direitos e responsabilidades nas esferas civil, política e social.

Os direitos civis refletem a liberdade individual e incluem direitos como a liberdade de expressão, liberdade de religião, igualdade perante a lei, propriedade privada, direito à vida e à integridade física, além do acesso à justiça. Esses direitos visam garantir a autonomia e a dignidade do indivíduo perante o Estado. Os direitos políticos dizem respeito à participação ativa dos cidadãos no governo e na tomada de decisões políticas. Isso envolve o direito de votar, ser votado, formar partidos políticos, protestar pacificamente e influenciar o curso das políticas públicas. Os direitos políticos são essenciais para a democracia e a representação. Os direitos sociais compreendem o acesso a serviços essenciais, como educação, saúde, previdência social, moradia e emprego. São direitos que visam reduzir as desigualdades sociais, garantir um padrão mínimo de bem-estar e promover a igualdade de oportunidades entre os cidadãos⁶³.

A respeito da evolução histórica desses direitos de cidadania na Inglaterra, Marshall oferece uma abordagem centrada numa escalada cronológica. Ele descreve a progressão dos direitos civis para os políticos e, finalmente, para os sociais, ressaltando que a universalização

⁶³ Marshall também observa que, a partir do século XX, a cidadania passa a ter um impacto direto sobre as desigualdades sociais. Antes disso, a cidadania não buscava necessariamente mudar a ordem social. Assim, essa mudança de paradigma no conceito de cidadania reflete como as perspectivas desse conceito podem evoluir ao longo do tempo, respondendo às demandas e desafios das sociedades em transformação. A partir desses insights, podemos traçar um panorama mais amplo das perspectivas históricas e institucionais da cidadania. Primeiramente, a cidadania é um conceito que evoluiu ao longo do tempo, passando por diferentes estágios de desenvolvimento, desde a sua origem em sociedades coloniais até a sua consolidação como um conjunto de direitos civis, políticos e sociais em sociedades modernas. Não se trata, pois, de um conceito estático; ela pode evoluir e se adaptar às necessidades e demandas de uma sociedade em constante transformação. Esse processo muitas vezes envolve conflitos, revoluções e mudanças nas instituições políticas. Ela também está intrinsecamente ligada ao conceito de igualdade, na medida em que busca garantir que todos os membros de uma sociedade tenham acesso equitativo aos direitos e benefícios associados à cidadania. Assim, as instituições desempenham um papel fundamental na garantia e promoção dos direitos de cidadania e na justa distribuição dos recursos, das oportunidades e do capital social existentes em uma comunidade. Isso inclui, principalmente, o papel do Estado na criação de leis e políticas que garantam esses direitos, assim como atuando na qualidade de agente promotor de políticas públicas tendentes a equacionar as desigualdades geradas pelo sistema capitalista. Em suma, essas perspectivas do conceito de cidadania desvelam sua complexidade. Ela não é estática; evolui em resposta aos eventos históricos, às lutas sociais e às mudanças nas instituições. Compreender essa evolução é essencial para moldar o futuro da cidadania em sociedades democráticas. E ao olharmos para as perspectivas históricas e institucionais desse conceito, podemos compreender não apenas o passado, mas também a forma como o presente e o futuro estão sendo moldados por este paradigma conceitual. Essa compreensão é essencial para a construção de sociedades mais justas e igualitárias, onde os direitos e deveres dos cidadãos sejam plenamente reconhecidos e respeitados pelas instituições, que desempenham um papel crucial na garantia e promoção dos direitos de cidadania.

dos direitos civis e políticos foi um passo fundamental para permitir que os direitos sociais fossem eficazes. Ele ainda argumenta que a cidadania, ao garantir a igualdade de *status*, pode coexistir com as desigualdades econômicas desde que os direitos de cidadania sejam garantidos a todos. Porém, na América Latina, a evolução dos direitos civis, políticos e sociais não seguiu o mesmo padrão cronológico observado na sociedade inglesa, como proposto por Marshall. Segundo Mastrodi & Avelar (2017, n.p):

(...) a evolução do conceito de cidadania dentro do contexto inglês fez-se de forma diversa dessa evolução na realidade brasileira, justamente pela diferença das condições históricas que deram margem à construção da cidadania nesses dois países.

A ideia de cidadania foi desenvolvida na Inglaterra antes mesmo da Revolução Industrial, quando já se fazia necessário afirmar e consolidar os direitos de uma forma mais abrangente, haja vista que o reconhecimento de direitos aos nobres, e posteriormente aos burgueses e até à classe trabalhadora, era essencial para a organização das relações de produção que se desenvolveriam a seguir e se tornariam próprias da Era Moderna. Em outras palavras, para o sucesso do novo modo de produção que se desenvolvia na Inglaterra, foi preciso que as pessoas se desprendessem da proteção feudal e passassem a comercializar bens, bem como, a própria força de trabalho, no mercado.

Já no Brasil, as condições históricas foram completamente diferentes: sua situação de colônia de exploração agrícola objetivamente impedia a evolução do senso de cidadania. A independência política de Portugal e, após a constituição de um império brasileiro, a consolidação de sua dependência econômica à Inglaterra, em aspecto relevante algum contribuiu para o desenvolvimento da compreensão de cidadania ou de direitos.

Assim, diferentemente daquele modelo progressivo proposto por Marshall, a região latino-americana enfrentou desafios singulares ao longo de sua história. Muitos países latino-americanos experimentaram períodos turbulentos de governos ditatoriais que, em diversas ocasiões, suprimiram drasticamente os direitos civis e políticos de seus cidadãos. Esses regimes autoritários frequentemente priorizaram o controle do poder em detrimento da expansão dos direitos individuais e da participação democrática, resultando em uma trajetória mais complexa e descontínua na conquista da cidadania plena na região.

Ao destacar o direito de estar livre da fome como inerente à condição humana, a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece a responsabilidade coletiva de governos, instituições e da comunidade internacional em garantir que esse direito seja efetivamente cumprido. Isso implica em políticas públicas que visam combater a fome e a desnutrição, promovendo a segurança alimentar e a igualdade de acesso a recursos

alimentares e enfatizando a importância de se considerar a segurança alimentar como um componente central dos direitos humanos universais⁶⁴.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado em 1966⁶⁵, representa outro significativo avanço na regulamentação dos direitos humanos, particularmente no que diz respeito aos aspectos econômicos, sociais e culturais. Assim como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o PIDESC reconheceu a alimentação como um direito fundamental de toda pessoa, conforme expresso em seu artigo 11, reforçando a importância do acesso a alimentos adequados como um componente central dos direitos humanos⁶⁶. Outro ponto importante do PIDESC foi a ênfase na necessidade de uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais, reconhecendo que a fome não é apenas uma questão de escassez absoluta de alimentos, mas também uma questão de acesso desigual e distribuição inadequada de recursos alimentares.

A Conferência Mundial de Alimentação, realizada em 1974, representou outro marco importante na conscientização global sobre a urgência de combater a fome e a desnutrição. Dessa conferência, resultou a Declaração Universal sobre Erradicação da Fome e Desnutrição⁶⁷. Este é o primeiro texto internacional a tratar especificamente sobre o problema da fome mundial, partindo do pressuposto, gerado pela crise alimentar contemporânea à sua elaboração, que a questão da fome e da subnutrição “compromete seriamente os mais fundamentais princípios e valores associados ao direito à vida e à dignidade humana

⁶⁴ Em sua tese de livre-docência, Elisabete Maniglia explora de maneira profunda e abrangente as conexões fundamentais entre o meio rural, os direitos humanos e a segurança alimentar no contexto brasileiro. Ela ressalta a interdependência de questões cruciais, destacando como esses três elementos estão intrinsecamente ligados e influenciam não apenas o desenvolvimento do país, mas também o bem-estar de sua população. A obra enfatiza a complexa teia de relações entre o meio rural, os direitos humanos e a segurança alimentar no Brasil. Ela destaca a importância de abordar essas questões de forma integrada, buscando políticas e práticas que promovam não apenas o crescimento econômico, mas também a equidade social e a justiça, oferecendo uma análise valiosa e perspicaz que enriquece o debate e a formulação de políticas relacionadas a esses temas críticos.

⁶⁵ No contexto do Brasil, o PIDESC só foi incorporado ao ordenamento interno do país em 1992, através do Decreto nº. 591 de 6 de julho. A incorporação desse pacto ao direito interno reflete o compromisso do Brasil em cumprir suas obrigações internacionais em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito à alimentação. A partir desse ponto, o país deve trabalhar para implementar políticas e ações que garantam o pleno exercício desse direito a todos os seus cidadãos.

⁶⁶ Além de reafirmar o direito à alimentação, o PIDESC foi além e estabeleceu normas programáticas que instaram os Estados signatários a adotar medidas concretas para melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos. Isso demonstra o compromisso do pacto em não apenas proclamar princípios, mas também em orientar a ação prática para garantir o exercício efetivo desse direito.

⁶⁷ Segundo Azevedo (1998), a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Desnutrição, adotada em 16 de novembro de 1974 pela Conferência Mundial da Alimentação, convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em sua Resolução 3180 (XXVIII) de 17 de dezembro de 1973, representa o primeiro instrumento de alcance internacional dedicado ao desafio da fome em larga escala, dentro do quadro das Nações Unidas. O texto da Declaração, aprovado por esta conferência, destaca explicitamente o direito fundamental de toda pessoa de não padecer de fome, proclamando que "Todos os homens, mulheres e crianças têm direito inalienável a não padecer de fome e desnutrição".

consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos” (FAO, 1974). Nessa declaração, as nações reconheceram que a eliminação da fome e da má nutrição deve ser um objetivo comum e compartilhado por todas as nações, independentemente de suas circunstâncias políticas, econômicas ou meteorológicas.

A Declaração Universal sobre Erradicação da Fome e Desnutrição, resultante da Conferência Mundial de Alimentação, reforça a necessidade de cooperação internacional para enfrentar os desafios da fome e da má nutrição. Ela sublinha que a segurança alimentar é uma preocupação que transcende fronteiras e que deve ser abordada com políticas e estratégias globais e enfatiza a interconexão entre o bem-estar das pessoas em todo o mundo e a produção e distribuição adequada de alimentos. Isso reflete a compreensão de que a fome e a desnutrição não são apenas questões locais, mas desafios globais que exigem uma resposta coordenada em nível internacional. Além disso, a declaração reconhece a importância de um sistema de segurança alimentar mundial que garanta a disponibilidade de alimentos a preços razoáveis em todas as circunstâncias.

Um dos aspectos fundamentais da Declaração Universal sobre Erradicação da Fome e Desnutrição é a proposição de um conceito de segurança alimentar. No item 12 da declaração, a segurança alimentar é definida como a "disponibilidade, em todos os momentos, de reservas mundiais adequadas de alimentos básicos para sustentar a expansão constante do consumo de alimentos e para compensar as flutuações na produção e nos preços" (FAO, 1974)⁶⁸. Como se nota, essa definição enfoca a importância de se manter estoques de alimentos para garantir que as flutuações na produção e nos preços não resultem em escassez ou em aumento de preços inacessíveis.

⁶⁸ Embora esse conceito inicial de segurança alimentar tenha sua importância na busca de se garantir que haja disponibilidade contínua de alimentos, ele não está isento de críticas no que diz respeito à sua limitação. O foco principal dessa abordagem conceitual na estocagem de alimentos, notavelmente evidenciado pela necessidade de ‘reservas mundiais adequadas’, destaca a importância da produção e do armazenamento de alimentos, mas negligencia questões igualmente vitais de acesso físico e econômico a esses alimentos. Ao priorizar a manutenção de reservas mundiais de alimentos básicos, a abordagem pode não considerar adequadamente as disparidades sociais e econômicas que impactam o acesso das comunidades mais vulneráveis aos alimentos. A segurança alimentar não se trata apenas da quantidade de alimentos disponíveis globalmente, mas também da capacidade das pessoas de adquirirem esses alimentos de maneira acessível, especialmente em áreas onde a pobreza, a desigualdade social e as barreiras econômicas limitam o acesso aos recursos alimentares. A segurança alimentar ideal, portanto, vai além da mera disponibilidade de alimentos, abordando a acessibilidade, que inclui fatores econômicos e geográficos que podem impedir que as pessoas obtenham os alimentos de que precisam. Assim, essa abordagem inicial restritiva do conceito de segurança alimentar, especificamente com relação à estocagem de alimentos, pode ser criticada por não abordar completamente o problema subjacente da insegurança alimentar, que pode ser exacerbado por barreiras econômicas, geográficas e sociais que impedem o acesso aos alimentos, independentemente de sua disponibilidade em nível global.

Nesse início da década de 1970, o conceito de segurança alimentar era substancialmente diferente da compreensão que dele temos hoje. Naquela época, a política de segurança alimentar estava predominantemente centrada em aumentar a produtividade agrícola, garantir o armazenamento estratégico de alimentos e assegurar uma oferta constante de produtos alimentares. A ênfase recaía, portanto, na quantidade de alimentos produzidos e disponíveis para a população. Segundo Maniglia (2009, p. 126),

A segurança alimentar era compreendida como uma política de armazenamento estratégico e de oferta segura e adequada de alimentos, e não como um direito de todo ser humano a ter acesso a uma alimentação saudável. O enfoque estava no alimento, e não no ser humano. Com o aumento da produção de alimentos, nos fins da década de 1970, o mundo despertou para a realidade e passou a encarar a situação da fome e desnutrição como um problema realmente de acesso e não de produção. O aumento da população deixou de ser preocupante, já que havia meios de produzir muito e avanços tecnológicos constantes.

Como bem apontado por Maniglia (2009, p. 129), a dimensão de acesso aos produtos alimentares não era adequadamente abordada pelo conceito inicial de segurança alimentar proposto pela FAO, pois o foco estava mais em aumentar a produção agrícola e garantir a disponibilidade de alimentos do que em considerar se as pessoas, especialmente as mais vulneráveis, tinham efetivamente meios para acessar esses alimentos. Assim, os contínuos ganhos de produtividade na agricultura geraram excedentes de produção e aumento de estoques, resultando na queda dos preços dos alimentos. No entanto, os excedentes alimentares foram predominantemente direcionados para o mercado de alimentos industrializados, sem efetiva erradicação da fome. Além disso, ficou evidente que uma das principais causas da insegurança alimentar era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos. Essa situação decorria da pobreza e da carência de acesso aos recursos necessários, destacando-se especialmente a falta de acesso à renda e à terra como fatores preponderantes (Piovesan, 2007, p. 33).

Essa abordagem inicial refletia uma preocupação com a produção de alimentos em quantidade suficiente para atender às necessidades populacionais, mas não necessariamente com a equidade no acesso a esses alimentos. Com o tempo, o conceito de segurança alimentar evoluiu para abranger não apenas a disponibilidade, mas também a acessibilidade física e econômica aos alimentos. A compreensão contemporânea de segurança alimentar reconhece, portanto, a importância de garantir que todas as pessoas tenham não apenas a quantidade adequada de alimentos, mas também a capacidade de os adquirir de maneira acessível, considerando barreiras socioeconômicas, desigualdades sociais e fatores que afetam o acesso

físico aos alimentos. Essa mudança de enfoque destaca a necessidade de uma abordagem mais abrangente que considere não apenas a produção, mas também a equidade e justiça na distribuição e no acesso aos alimentos.

Assim, a partir de 1983, a FAO introduziu uma mudança significativa no conceito de segurança alimentar, expandindo-o para incluir não apenas a dimensão da disponibilidade, mas também a dimensão do acesso às fontes de recursos alimentares disponíveis. Essa evolução conceitual foi motivada pelo reconhecimento de que, apesar do aumento da produção de alimentos observado após a Primeira Conferência Mundial sobre Alimentação, ainda existiam inúmeras pessoas vivendo em situação de insegurança alimentar devido a dificuldades no acesso a esses alimentos.

Com essa mudança de enfoque, a segurança alimentar passou a se preocupar com a garantia de que todas as pessoas, em todos os momentos, tivessem acesso físico e econômico aos alimentos básicos de que necessitavam. Isso significa que a segurança alimentar não se limita mais apenas à quantidade de alimentos disponíveis, mas se concentra igualmente em questões de equidade, justiça e inclusão, reconhecendo que a produção e estocagem de alimentos não são suficientes por si só.

Como se percebe, a inclusão da dimensão de acesso na concepção de segurança alimentar reflete a compreensão de que a fome e a insegurança alimentar não são apenas problemas de produção, mas também questões sociais e econômicas. Mesmo em contextos de abundância alimentar, a distribuição desigual dos recursos, barreiras econômicas, desigualdades sociais e políticas inadequadas podem deixar grupos de pessoas em situações de vulnerabilidade alimentar. Dessa forma, o conceito atual busca não apenas garantir que haja alimentos disponíveis, mas também criar condições que permitam a todos o acesso a esses alimentos de maneira digna e a preços acessíveis.

Essa evolução no conceito de segurança alimentar é fundamental para orientar políticas e estratégias que busquem não apenas aumentar a produção de alimentos, mas também promover a justiça e a igualdade no acesso aos recursos alimentares. Ela destaca a importância de reconhecer e enfrentar as barreiras que impedem as pessoas de satisfazerem suas necessidades nutricionais, enfatizando a importância de uma abordagem abrangente para a erradicação da fome e a promoção da segurança alimentar em todo o mundo.

Ao propor seu modelo de justiça distributiva, Dworkin afirma que o princípio da igualdade deve ser visto sob dois enfoques: *equal concern* e *equal consideration*. Para ele este é o chamado princípio igualitário abstrato, que tem por objetivo estabelecer um sistema de justiça distributiva justo. Igual respeito (*equal concern*) exige tratamento igual para cada um

sem nenhuma distinção, levando-se em conta as igualdades de todos. Igual consideração (*equal consideration*) exige mesmas oportunidades através da distribuição diferenciada dos recursos, ou seja, tratamento como iguais [semelhante ao princípio da diferença apontado por John Rawls]. O princípio igualitário abstrato, segundo Dworkin, diz respeito à igualdade na distribuição de recursos fundamentais (recursos impessoais fundamentais) – que são colocados à disposição dos membros da comunidade, os quais têm plena liberdade em decidir quais e em que medida eles se utilizarão de tais recursos para o cumprimento do plano de vida em busca do bem-estar de cada um –, assim como com relação à igualdade de oportunidades. Dworkin, ainda, analisa a igualdade sob dois enfoques: a igualdade de recursos e a igualdade perante a lei. Para ele, a igualdade de recursos somente é possível em um sistema capitalista. E a igualdade de leis somente é possível em uma sociedade democrática. No entanto, ambos têm problemas: o mercado precisa ser regulado e a democracia precisa respeitar, em certa medida, o direito das minorias. Daí ele se volta àquela noção de que os direitos são vistos como trunfos que promovem a proteção do indivíduo contra as metas sociais da comunidade capitalista e democrática, estruturada sob uma perspectiva utilitarista (Dworkin, 2014).

Em 1986, o relatório "Pobreza e Fome" do Banco Mundial trouxe uma contribuição significativa para o conceito de segurança alimentar, ao introduzir a dimensão temporal no seu conceito. Esse relatório destacou a importância de considerar a estabilidade na oferta de gêneros alimentícios ao analisar a segurança alimentar. Ele também introduziu a distinção entre dois tipos de insegurança alimentar: a insegurança alimentar crônica e a insegurança alimentar transitória.

A insegurança alimentar crônica está relacionada a problemas de pobreza perene ou estrutural. Nesse caso, as pessoas enfrentam dificuldades contínuas para acessar alimentos em quantidade e qualidade adequadas devido a desafios sistêmicos, como falta de renda, acesso limitado a recursos produtivos e exclusão social. Essa forma de insegurança alimentar é um problema persistente e de longo prazo. Por outro lado, a insegurança alimentar transitória está ligada a problemas temporários, como desastres naturais, crises econômicas ou conflitos. Nessas situações, as pessoas podem de repente enfrentar dificuldades em acessar alimentos devido a circunstâncias imprevisíveis e frequentemente fora de seu controle.

O relatório do Banco Mundial de 1986 também conceituou segurança alimentar. Para ele, ela é definida como sendo o "acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável" (World Bank, 1986). Essa nova perspectiva enfatiza a necessidade de garantir que as pessoas tenham acesso a uma quantidade adequada de alimentos nutritivos durante todas as fases de suas vidas.

A introdução da dimensão temporal na segurança alimentar destaca a importância de considerar a dinâmica das vulnerabilidades alimentares. Isso reconhece que a insegurança alimentar pode ser tanto crônica quanto transitória, e que as políticas e estratégias para abordá-la devem levar em conta essas diferentes realidades. Além disso, enfatiza a necessidade de abordar tanto as causas estruturais da insegurança alimentar como as crises e choques que podem agravá-la. Em resumo, esse enfoque temporal enriqueceu a compreensão do conceito de segurança alimentar, permitindo um planejamento mais eficaz de políticas e ações para enfrentar a fome e a desnutrição em suas diversas formas.

A Declaração de Viena, resultante da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em 1993, desempenhou um papel significativo ao reconhecer a fome como um sério obstáculo ao pleno gozo dos direitos humanos. No item 31 da declaração, foi afirmado que a alimentação não deve ser utilizada como instrumento de pressão política⁶⁹. Isso significa que a fome não deve ser deliberadamente usada como ferramenta para alcançar objetivos políticos ou para coagir comunidades ou nações. Essa declaração reforça a ideia de que o direito à alimentação é inalienável e deve ser protegido contra abusos políticos.

Destacando a conexão entre a fome e os direitos humanos, a Declaração de Viena ainda reflete a compreensão de que a segurança alimentar é uma questão que vai além das considerações puramente técnicas ou econômicas. Ela está intrinsecamente ligada aos princípios dos direitos humanos, como o direito à vida, o direito à igualdade e o direito à dignidade humana. Garantir que a alimentação não seja usada como uma ferramenta política é parte importante do compromisso global em promover a justiça, a igualdade e o respeito pelos direitos humanos em relação à alimentação, pois a fome e a má nutrição não são apenas questões de saúde pública ou econômicas; elas têm um impacto direto sobre a capacidade das pessoas de desfrutar de uma vida digna, plena e com acesso a outros direitos fundamentais.

Em 1996, a Cúpula Mundial sobre a Alimentação, organizada pela FAO, teve um impacto significativo na evolução do conceito de segurança alimentar. Durante essa conferência, foram produzidos a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e

⁶⁹ O item 31 da Declaração de Viena reconhece que a segurança alimentar é um componente essencial dos direitos humanos, que incluem o direito a um nível de vida adequado, à saúde e ao bem-estar. Isso significa que todos têm o direito fundamental de ter acesso a alimentos em quantidade, qualidade e diversidade suficientes para atender às suas necessidades nutricionais. A afirmação nele proclamada destaca que os Estados devem se abster de usar a comida como uma ferramenta de pressão política. Isso implica que a escassez de alimentos não deve ser deliberadamente criada ou usada como uma arma para alcançar objetivos políticos, como forma de coação contra outros Estados. Ela serve, ainda, como um importante lembrete de que a alimentação é uma necessidade básica para a vida das pessoas e não deve ser usada como uma arma em disputas políticas. O seu uso indevido pode levar a crises humanitárias, com impactos graves na vida e saúde das populações vulneráveis.

o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, introduzindo um novo e mais abrangente conceito de segurança alimentar.

De acordo com essa nova concepção, "existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo o momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e saudável" (FAO, 1996). Essa definição ampliada da segurança alimentar destaca a necessidade de que os alimentos sejam seguros, ou seja, que estejam livres de riscos à saúde. Também enfatiza que os alimentos devem ser nutritivos, proporcionando os nutrientes necessários para uma vida saudável, o que vai ao encontro do reconhecimento crescente da importância da qualidade nutricional dos alimentos. Além disso, essa nova concepção, além de reforçar a dimensão do acesso aos alimentos produzidos, indo além da disponibilidade quantitativa, incorpora uma dimensão cultural fundamental ao reconhecer o respeito às preferências alimentares.

Segundo Siqueira (2013, p. 7), a incorporação da dimensão cultural na definição reconhece que as preferências alimentares são uma parte intrínseca da identidade cultural das comunidades. Isso significa que a segurança alimentar deve respeitar e levar em consideração as escolhas alimentares das pessoas, permitindo que elas tenham acesso a alimentos que estejam em conformidade com suas tradições e preferências culturais. Essa evolução no conceito de segurança alimentar demonstra um compromisso crescente com a promoção de uma abordagem mais holística e sensível às necessidades das pessoas em relação à alimentação. Ela não se limita apenas à quantidade e disponibilidade de alimentos, mas aborda igualmente a qualidade, a segurança e a diversidade alimentar, bem como o respeito pelas identidades culturais. Nesse mesmo sentido, Wolff (2015, p. 116) constatou que a efetividade do direito humano à alimentação adequada depende da promoção da dimensão cultural nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Na literatura, Alabrese (2019) destaca a existência de quatro pilares fundamentais no conceito de segurança alimentar: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade⁷⁰. No texto, a autora busca compreender como o conceito de segurança alimentar é tratado nos diversos acordos internacionais sobre comércio, já que os acordos comerciais desempenham um papel

⁷⁰ Esses quatro pilares formam uma estrutura abrangente para entender a segurança alimentar. Eles destacam que não basta apenas produzir alimentos em quantidade suficiente; é igualmente importante garantir que todas as pessoas tenham acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e de qualidade, além de proteger o sistema contra interrupções. Essa abordagem multifacetada é fundamental para abordar os desafios complexos relacionados à fome e à desnutrição em todo o mundo.

fundamental na segurança alimentar, pois podem afetar, de alguma forma, todos estes quatro pilares⁷¹.

O primeiro pilar, disponibilidade, refere-se à quantidade de alimentos disponíveis em uma determinada região ou país. Isso engloba a produção agrícola, a oferta de alimentos nos mercados, os estoques de alimentos e a capacidade de importar ou exportar alimentos conforme necessário. A disponibilidade de alimentos é fundamental para atender às necessidades alimentares da população. No entanto, como já se disse, é importante notar que a mera presença de alimentos não garante a segurança alimentar, a menos que essa disponibilidade seja acompanhada por acessibilidade e qualidade adequadas.

O pilar do acesso é multifacetado e inclui três dimensões interconectadas: o acesso físico (logístico), que envolve a capacidade das pessoas de alcançar locais onde os alimentos estejam disponíveis, o que requer infraestrutura de transporte eficiente, como estradas e sistemas de distribuição, para garantir que os alimentos cheguem às comunidades, especialmente em áreas remotas; o acesso econômico, que se relaciona à capacidade financeira das pessoas para adquirir alimentos; e o acesso sociocultural, que considera as barreiras sociais e culturais que podem limitar o acesso das pessoas aos alimentos. Isso inclui questões de gênero, tradições alimentares e inclusão social.

A utilização se concentra na qualidade e nos nutrientes dos alimentos consumidos. Além da disponibilidade e do acesso, os alimentos devem ser seguros, nutritivos e adequados para atender às necessidades dietéticas da população. Isso envolve práticas de segurança alimentar, como armazenamento adequado, preparo seguro dos alimentos e educação nutricional, considerando que a má utilização dos alimentos pode levar a problemas de saúde e desnutrição, mesmo quando a disponibilidade e o acesso estejam adequados.

⁷¹ Ao buscar compreender o conceito de segurança alimentar utilizado especificamente no acordo sobre a agricultura, ela identifica que ali “a segurança alimentar é ... caracterizada como uma preocupação não comercial”, o que ‘enfraqueceu o modo como a questão da segurança alimentar era abordada no âmbito legal na OMC’. Não comercial porque a segurança alimentar passaria a ser vista como uma exceção à validade das normas do acordo, autorizando, por exemplo, que os Estados mantivessem “medidas não tarifárias a fim de proteger sua produção agrícola da concorrência de produtos estrangeiros, a fim de garantir a segurança alimentar nacional”. Da mesma forma, traz-se no acordo uma exceção às regras de redução de subsídios quando estes busquem incentivar a criação de estoques nacionais de alimentos para incremento da segurança alimentar. Concluiu que a segurança alimentar tratada pela OMC diz respeito à segurança alimentar nacional e global, e não aos níveis individual e familiar, pois ela foca na autossuficiência agrícola de um país. Daí se percebe a bifurcação no tratamento do conceito de segurança alimentar: da ONU (Cúpula Mundial de Alimentação de 1996) emerge um conceito complexo e multidimensional – disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade –; da OMC (Rodada Uruguai), um conceito baseado na oferta, ou seja, na disponibilidade, semelhante à noção de segurança alimentar anteriormente adotada na Conferência Mundial sobre Alimentação de 1974. Ao final ela destaca que “o conceito de segurança alimentar emergente da atual rodada de negociações [refere-se à rodada Doha] mostra um quadro diferente, que incorpora a dimensão individual e, como consequência, o direito à alimentação, ausente no debate multilateral na Rodada Uruguai”. Cf. (Alabrese, 2019).

O último pilar, estabilidade, refere-se à necessidade de proteger os três pilares anteriores contra externalidades que possam interromper o sistema de segurança alimentar. Isso inclui a capacidade de enfrentar desafios como desastres naturais, conflitos ou choques econômicos sem comprometer a disponibilidade, o acesso e a utilização adequada dos alimentos. A estabilidade envolve o desenvolvimento de sistemas de segurança e resiliência que garantam que as comunidades não enfrentem insegurança alimentar em situações de crise.

Em 2003, a FAO fez uma nova expansão do conceito de segurança alimentar ao incorporar duas novas dimensões: sanidade alimentar e equilíbrio nutricional. Isso refletiu uma compreensão crescente das preocupações relacionadas à qualidade e composição dos alimentos, bem como às necessidades nutricionais para uma vida ativa e saudável (FAO, 2003). A inclusão da sanidade alimentar destaca a importância de que os alimentos estejam livres de riscos à saúde. Isso envolve a garantia de que os alimentos não contenham contaminações prejudiciais, como agentes patogênicos, produtos químicos tóxicos ou outros contaminantes que possam causar doenças.

A ênfase no equilíbrio nutricional, por sua vez, destaca a necessidade de que os alimentos atendam às necessidades mínimas de nutrientes para uma vida ativa e saudável. Isso vai além da simples quantidade de alimentos e aborda a qualidade nutricional. Um desequilíbrio nutricional pode levar a deficiências ou excessos de nutrientes, ambos com implicações significativas para a saúde. Portanto, a qualidade nutricional dos alimentos é fundamental para garantir que as pessoas recebam os nutrientes necessários para seu bem-estar.

A partir de então, e de acordo com a FAO, a segurança alimentar é alcançada quando todas as pessoas têm acesso físico, social e econômico permanente a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, que possam atender às suas necessidades nutricionais e preferências pessoais para uma vida ativa e saudável. Essa definição abrangente ressalta a importância de garantir que a segurança alimentar não seja apenas sobre quantidade, mas também sobre qualidade, segurança e adequação nutricional. No plano internacional, portanto, “a segurança alimentar é alcançada quando todas as pessoas têm acesso físico, social e econômico permanente a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, que possam atender às suas necessidades nutricionais e preferências pessoais para uma vida ativa e saudável” (FAO, 2010). Por outro lado, a insegurança alimentar é caracterizada pela ausência de acesso adequado aos alimentos, seja de natureza física, social ou econômica. Isso significa que as pessoas podem estar em situação de insegurança alimentar devido a barreiras que vão além da

disponibilidade de alimentos, incluindo restrições sociais e econômicas que as impedem de obter alimentos de qualidade e em quantidade suficiente.

No âmbito do Mercosul, Maniglia (2009, p. 138) destaca que historicamente o bloco não atribuiu relevância ao tema da segurança alimentar, pois na formação deste bloco econômico adotou-se uma retórica que enfatizava a integração desses países e sua interação com o restante do mundo por meio dos chamados mecanismos de mercado, caracterizados pela liberação econômica. Edélcio Vigna (2008, p. 03) destaca, assim, que “o Mercado Comum vai cumprindo inapelavelmente o objetivo a que foi criado: ser uma zona livre de comércio e, por isso, não divide sua atenção com questões sociais. Sua centralidade é a construção do mercado”.

Na Argentina, por exemplo, o marco legal da segurança alimentar é a Lei nº 25.724/2003. Britos & Costa (2008, p. 298-325) apontam que, de 1983 até a promulgação dessa lei, não havia um sistema claro de segurança alimentar, mas sim programas de assistência alimentar direta. Esses programas eram executados por meio da distribuição de alimentos em domicílios, comunidades, refeitórios ou escolas. Para Frederic & Laguzzi (2019), o direito à alimentação adequada era, até então, caracterizado por ações de natureza caritativa, e nenhum desses programas reconhecia, ainda que implicitamente, o direito subjetivo à alimentação adequada.

A Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, marca o ingresso do tema da segurança alimentar no âmbito do Mercosul. Edélcio Vigna (2008, p. 02-03) destaca que durante esse evento, as organizações nacionais e internacionais começaram a estabelecer conexões entre a preservação do meio ambiente e a produção de alimentos.

Vigna (2008, p. 02) ainda propõe que no âmbito do Mercosul e do Parlasul o debate formal da segurança alimentar só seria institucionalizado a partir de 2008 em virtude de pressões exercidas pelos movimentos sociais e sindicais, que fizeram com que o bloco se visse forçado por esses movimentos no sentido de que sua estrutura institucional fosse mais permeável aos temas sociais. Segundo Vigna (2008, p. 03), “a mobilização dos movimentos sociais [...] vai penetrando na estrutura mercantil do Mercado Comum e construindo espaços de discussão sobre o DHAA”.

Assim, os temas sobre soberania e segurança alimentar foram sendo gradualmente absorvidos pelas instâncias do bloco sul-americano, em grande medida por influência das organizações sociais e sindicais, revelando uma adaptação do bloco à importância crescente desses temas e sua permeabilidade a questões sociais (Vigna, 2008, p. 4). Essa mudança de

postura é evidenciada pela criação de diversos fóruns de discussão, como, por exemplo, a Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF), que refletem o esforço do bloco em integrar considerações sociais em sua agenda, proporcionando uma plataforma para debater e abordar questões cruciais relacionadas à soberania alimentar na região sul-americana. Assim, Grassi Neto (2013, p. 116) conclui que o tema da segurança alimentar é relativamente novo no bloco do Mercosul.

Desse relato histórico, percebe-se que o conceito de segurança alimentar é plástico e dinâmico. Ele é notavelmente aberto e se adapta ao longo do tempo para refletir as mudanças nas preocupações globais, as dinâmicas de produção de alimentos e a compreensão cada vez maior dos fatores que afetam a disponibilidade e o acesso aos alimentos. Ele passou por uma evolução significativa, transformando-se de uma noção anteriormente focada em aspectos quantitativos, como o aumento da produtividade agrícola, a formação de estoques e a oferta estratégica de alimentos, para um conceito mais amplo, que hoje incorpora uma dimensão humanitária e cultural.

Neste contexto, é fundamental reiterar que a produção em grande quantidade de alimentos em um país não é, por si só, suficiente para garantir que toda a população tenha acesso adequado à alimentação. A disponibilidade quantitativa de alimentos é apenas uma parte da equação, e, como apontado por Maniglia (2009, p. 152-3), não é uma condição necessária para evitar a fome. O problema central reside no acesso aos alimentos, o que está intrinsecamente ligado à renda das pessoas. Isso significa que a insegurança alimentar não é apenas um problema de produção, mas também de distribuição e acesso aos alimentos. Mesmo em sociedades onde há abundância de alimentos, a desigualdade de renda e a falta de recursos financeiros podem impedir que algumas pessoas tenham acesso a uma alimentação adequada. Isso destaca a importância do pilar "acesso" na segurança alimentar, que inclui dimensões econômicas, logísticas e socioculturais.

Além disso, a ênfase na dimensão humana e cultural da segurança alimentar reconhece que a alimentação vai além de uma mera questão de quantidade. Envolve a qualidade, a segurança, as preferências culturais e a nutrição dos alimentos consumidos. É importante que as pessoas tenham acesso não apenas a alimentos em quantidade suficiente, mas também a alimentos que sejam seguros, nutritivos e estejam em conformidade com suas preferências alimentares e identidade cultural.

Essa evolução no conceito de segurança alimentar ressalta a necessidade de uma abordagem mais sensível às necessidades humanas. A segurança alimentar não pode ser alcançada apenas aumentando a produção, mas requer esforços para garantir que todos

tenham acesso a alimentos de qualidade, de maneira justa e equitativa. Essa abordagem multidimensional destaca a importância de políticas que abordem tanto a disponibilidade quanto o acesso, bem como a utilização adequada dos alimentos, a fim de erradicar a fome e promover a dignidade humana.

E ainda que se trate de um conceito em constante evolução, foi possível identificar características e dimensões que nele se consolidaram ao longo de sua história. Agora, a partir desse marco conceitual, é possível estabelecer um debate crítico entre as diversas dimensões do conceito de segurança alimentar e nutricional e o fenômeno do *land grabbing*. Isso envolve a análise de como as ações de apropriação de terras, especialmente por atores estrangeiros, podem afetar a capacidade das comunidades locais e das nações em garantir a segurança alimentar de suas populações, considerando todas as dimensões da segurança alimentar⁷². Esse debate crítico é fundamental para entender os impactos do *land grabbing* e desenvolver estratégias políticas que promovam a segurança alimentar e nutricional de maneira abrangente e equitativa.

2.3 A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

A literatura brasileira fornece uma ampla gama de perspectivas que ajudam a esclarecer os principais componentes do conceito de segurança alimentar. As contribuições de Maluf e Grassi Neto destacam aspectos distintos, mas igualmente relevantes, relacionados à segurança alimentar e nutricional. Maluf (2007), ao conceituar segurança alimentar e nutricional, destaca a dimensão do acesso aos alimentos e o respeito à diversidade cultural como elementos centrais desse direito. Para ele, segurança alimentar e nutricional é

[...] “a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis” (Maluf, 2007, p. 17).

⁷² Como se verá, o fenômeno *land grabbing*, ou apropriação de terras, pode afetar diretamente várias dessas dimensões da segurança alimentar. Por exemplo, a aquisição de terras por estrangeiros pode influenciar a disponibilidade de terras para a produção de alimentos, a acessibilidade das comunidades locais às terras para a subsistência e a estabilidade das fontes de recursos alimentares.

Grassi Neto (2013), além de ressaltar aspectos ligados à questão da sanidade dos alimentos, especifica as diversas formas de acessibilidade aos alimentos, que envolvem barreiras físicas, sociais e econômicas. Segundo ele, segurança alimentar é

“[...] a situação na qual todas as pessoas, regular e permanentemente, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes para o atendimento de suas necessidades básicas e que, além de terem sido produzidos de modo sustentável e mediante respeito às restrições dietéticas especiais ou às características culturais de cada povo, apresentem-se saudáveis, nutritivos, e isentos de riscos, assim se preservando até sua ingestão pelo consumidor” (Grassi Neto, 2013, p. 67-68).

Segundo Maniglia (2009), o conceito de segurança alimentar no Brasil está profundamente ligado à luta contra a fome, à democracia e à justiça social e econômica⁷³. Bispo (2014, p. 72) afirma que a implementação do direito humano à alimentação adequada requer ações e políticas públicas de natureza estrutural. Para ela:

[...] o conceito de alimentação pressupõe ações em um caráter muito mais amplo do que apenas o seu aspecto qualitativo ou quantitativo, ou seja, o seu aspecto nutricional. [...] requer políticas que tenham essencialmente um caráter estrutural, as quais objetivam o desenvolvimento gradativo e contínuo de todos os fatores que direta ou indiretamente afetam esse direito. Isso implica no respeito a todas as dimensões previstas na lei de segurança alimentar e nutricional, bem como outras que possam ter relação com o direito humano fundamental à alimentação adequada.

O Brasil, um país de dimensões continentais, é conhecido por sua riqueza agrícola e agroindustrial, capaz de alimentar não apenas sua própria população, mas também de exportar alimentos para o mundo todo. No entanto, paradoxalmente, a nação enfrenta persistentes desafios relacionados à insegurança alimentar. A análise crua dos dados sobre a situação

⁷³ Em sua obra “As Interfaces do Direito Agrário e dos Direitos Humanos e a Segurança Alimentar” ela ressalta a importância de reconhecer as raízes históricas da insegurança alimentar no Brasil, que estão intrinsecamente ligadas à luta contra a fome, à busca por justiça social e econômica. Para ela as carências alimentares remontam ao período da colonização, com a escravidão dos índios e a má nutrição dos negros escravizados. Durante o período da República e a subsequente industrialização, os desafios persistiram, particularmente nas áreas rurais, agravados pela intensa migração urbana. A denúncia da extensão e gravidade da fome no Brasil, liderada por figuras notáveis como Josué de Castro, destacou a necessidade de soluções sociais e políticas para combater esse fenômeno. A ausência de reforma agrária e a falta de regulamentação eficaz da distribuição de terras agravaram a insegurança alimentar, com a produção de alimentos focada na monocultura de exportação. Movimentos sociais, como o Movimento contra a Carestia e contra a Fome e o Movimento dos Sem-terra, pressionaram o governo, levando à criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) em 1985, um marco importante na institucionalização do conceito de segurança alimentar no Brasil. A Constituição de 1988 reconheceu o direito à alimentação como fundamental e estabeleceu mecanismos legais para sua eficácia, mas desafios persistentes, como a desigualdade e a falta de regulamentação eficaz, continuam a afetar a segurança alimentar. Em resumo, o conceito de segurança alimentar no Brasil evoluiu ao longo da história, sendo influenciado por fatores econômicos, sociais e políticos. A luta contra a fome e a insegurança alimentar envolve uma compreensão profunda das raízes históricas desses problemas e requer esforços contínuos para superar desafios persistentes e garantir o direito à alimentação para todos os brasileiros. O Consea e outros mecanismos desempenharam um papel importante nessa jornada.

alimentar no Brasil⁷⁴ demonstra que a fome e a desnutrição continuam assombrando milhões de brasileiros, apesar da abundância de recursos alimentares. Trata-se de um dilema profundamente arraigado na história do país, moldado por desigualdades históricas, exclusão social e ineficiências sistêmicas.

Maniglia (2009) ainda destaca o papel crucial desempenhado pelo Direito Agrário e pelos Direitos Humanos na construção de estruturas que deveriam garantir a segurança alimentar. No entanto, a autora aponta para a necessidade premente de olhar além das abordagens tradicionais e enfrentar a raiz desses problemas. A insegurança alimentar no Brasil é, em grande medida, uma questão de desigualdade, exclusão, clientelismo e falta de controle social. Os pobres não têm acesso adequado à saúde pública e à assistência, enquanto os ricos desfrutam de privilégios fiscais.

No plano interno, desde 1994 o Brasil busca manter um compromisso crescente com a promoção da segurança alimentar. Um marco indicativo nesse processo foi a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição⁷⁵ em 1994, evento que marcou o início das discussões aprofundadas sobre a questão da alimentação no país. No entanto, a legislação que verdadeiramente moldou e consolidou a abordagem brasileira à segurança alimentar foi a Lei nº 11.346/2006, que deu origem ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Essa legislação forneceu as bases legais e institucionais necessárias para a implementação de políticas públicas abrangentes que buscam assegurar que todos os cidadãos

⁷⁴ Maniglia (2009) oferece um profundo e crítico panorama sobre a situação da segurança alimentar no Brasil. Segundo a autora, a realidade brasileira revela que cerca de 35 milhões de pessoas sofrem de fome crônica, e a cada cinco brasileiros, um enfrenta a fome. A desnutrição infantil afeta uma em cada três crianças, com a situação se agravando no meio rural, onde 50% da população vive abaixo da linha da pobreza. Estima-se que 4,8 milhões de famílias no país vivem sem terra para viver e trabalhar, uma situação particularmente crítica para os trabalhadores rurais sem terra. O "Mapa da Fome" revelou que 32 milhões de brasileiros enfrentam a fome e a indigência, destacando as grandes desigualdades existentes no país. De acordo com a Organização Mundial de Saúde, o Brasil apresenta uma disparidade regional chocante e a desnutrição é uma das principais causas de morte no país, principalmente entre as crianças. Além da fome e da desnutrição, a população sofre com doenças associadas à pobreza, decorrentes de hábitos alimentares inadequados, que afetam gravemente as populações pobres, mas também atingem todas as outras parcelas da sociedade. A falta de infraestrutura para saneamento básico, a ausência de coleta de esgoto e a má qualidade da água contribuem para a disseminação de doenças e dificultam ainda mais a situação da população. Para uma análise mais detalhada, cf. "As Interfaces do Direito Agrário e dos Direitos Humanos e a Segurança Alimentar", p. 149-153.

⁷⁵ No relatório final da conferência ficou definido que "haverá segurança alimentar quando todos os brasileiros tiverem, permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos para a saudável reprodução do organismo humano e para uma existência digna". Já na II Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 2004, relacionou-se o conceito de segurança alimentar à noção de "realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis". Este conceito serviu de base para a elaboração da Lei Orgânica Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN.

tenham acesso a uma alimentação de qualidade, nutritiva e adequada. Nela também se estabeleceu as definições, princípios, diretrizes e objetivos dessa política pública, bem como criaram-se os órgãos componentes desse sistema, por meio dos quais se busca concretizar a segurança alimentar nacional.

A criação do SISAN por meio da Lei nº 11.346/2006 representou um marco jurídico fundamental para o Brasil no que diz respeito ao direito humano à alimentação adequada. A alimentação adequada ficou reconhecida, na lei, como sendo um direito inerente à dignidade da pessoa humana, essencial para a realização de outros direitos consagrados na Constituição Federal⁷⁶, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Os princípios estabelecidos pela Lei nº 11.346/2006 incluem a garantia da dignidade humana, o respeito à diversidade e às culturas alimentares, a promoção da igualdade, a participação social e a integração de políticas de alimentação e nutrição em diferentes setores governamentais. Esses princípios refletem uma abordagem abrangente e inclusiva da segurança alimentar, que não se limita apenas ao acesso à comida, mas considera também a qualidade, a saúde e a cultura relacionadas à alimentação.

Influenciado pela evolução histórica do conceito de segurança alimentar adotado nos tratados internacionais, no Brasil, a segurança alimentar e nutricional é definida legalmente como "a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de

⁷⁶ Posteriormente, a inclusão explícita do direito à alimentação como um direito social fundamental na Constituição Federal do Brasil, por meio da Emenda Constitucional n. 64/2014, representou um avanço significativo na proteção dos direitos sociais e na promoção da segurança alimentar no país. No entanto, é importante observar que essa emenda apenas formalizou o reconhecimento de um direito que já podia ser implicitamente extraído do texto constitucional anteriormente em vigor. Diversos dispositivos constitucionais contribuem para esse entendimento implícito. O art. 200 da Constituição Federal de 1988, que regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS), conferiu ao sistema a competência para fiscalizar e inspecionar os alimentos, reconhecendo implicitamente a relação intrínseca entre a saúde e a qualidade dos alimentos consumidos pela população. Este vínculo entre saúde e alimentação é fundamental, uma vez que a ingestão de alimentos inadequados ou contaminados pode resultar em sérios problemas de saúde pública. Além disso, outros dispositivos constitucionais mencionam a questão alimentar de forma indireta, reforçando a relevância da alimentação como um elemento central do bem-estar social. O art. 23, VIII, atribui às esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a competência comum de fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, reconhecendo a importância da produção e distribuição de alimentos como um interesse coletivo. O art. 208, VII, assegura o acesso à alimentação adequada como parte do dever do Estado em relação à educação, reconhecendo a influência da nutrição na capacidade de aprendizado das crianças e adolescentes. O art. 212, §4º, destaca a importância dos programas suplementares de alimentação e assistência à saúde como parte do sistema de ensino, reforçando a conexão entre alimentação, saúde e educação. Por fim, o art. 227 estabelece o dever do Estado de assegurar à criança o direito à alimentação, entre outros direitos, com absoluta prioridade. Esses dispositivos, ao mencionarem a questão alimentar em diferentes contextos, refletem a consciência da Constituição brasileira sobre a importância da alimentação para a vida, a saúde e o bem-estar da população. A inclusão explícita do direito à alimentação como um direito fundamental na Emenda Constitucional n. 64/2014 não apenas fortaleceu a proteção desse direito, mas também solidificou a importância da segurança alimentar como parte integrante da agenda dos direitos humanos no Brasil.

qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis" (art. 3º)⁷⁷. Trata-se de um conceito abrangente que aborda a garantia do acesso a alimentos de qualidade e em quantidade adequada para toda a população. Essa definição incorpora diversos elementos essenciais que são cruciais para a promoção do bem-estar, a prevenção de carências nutricionais e o desenvolvimento sustentável. Primeiramente, o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade ressalta a importância de fornecer uma dieta nutricionalmente adequada, assegurando que as necessidades básicas de nutrientes sejam atendidas. Isso não se limita apenas à disponibilidade de alimentos, mas também à acessibilidade financeira, geográfica e cultural a esses alimentos.

A consideração de "não comprometer o acesso a outras necessidades essenciais" destaca a interconexão entre a segurança alimentar e outros direitos humanos, como o acesso à saúde, educação e habitação. A carência alimentar não deve impedir a busca de outras necessidades básicas, garantindo assim um padrão mínimo de vida digna. Além disso, a promoção de "práticas alimentares promotoras de saúde" enfatiza a importância de escolhas alimentares que contribuam para a saúde e a prevenção de doenças. Isso inclui o incentivo a dietas equilibradas e a redução do consumo de alimentos não saudáveis.

O respeito à "diversidade cultural" reconhece que as preferências alimentares variam amplamente entre diferentes grupos e culturas, e a política de segurança alimentar deve acomodar essas diferenças. Finalmente, a sustentabilidade ambiental, cultural, econômica e

⁷⁷ O texto legal, no art. 4º, incorpora aquelas dimensões antes reconhecidas nos textos internacionais e nas 1ª e 2ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Porém ele foi além: integrou ao conceito de segurança alimentar novas dimensões, como a informacional e a institucional. Assim, a segurança alimentar abrange, hoje, tanto as dimensões da disponibilidade, da acessibilidade, da sustentabilidade ambiental, da sanidade dos alimentos, quanto as dimensões cultural, informacional e institucional. As dimensões da disponibilidade e da acessibilidade (física, econômica e social) podem ser identificadas na previsão legal de ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, do abastecimento e da distribuição dos alimentos (incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável), da geração de emprego e da redistribuição da renda; na promoção da nutrição e alimentação da população e na formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos (art. 4º, I, III e VII, da Lei nº 11.346/2006). A dimensão da sustentabilidade ambiental identifica-se na previsão de que a segurança alimentar abrange a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos (art. 4º, II, da Lei nº 11.346/2006). A dimensão da sanidade alimentar, assim como a dimensão cultural, pode ser identificada na previsão de promoção da saúde da população e na previsão de garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população (art. 4º, III e IV, da Lei nº 11.346/2006). A dimensão nutricional pode ser identificada na previsão de promoção da nutrição da população. A dimensão informacional, por sua vez, através da produção de conhecimento e do acesso à informação sobre segurança alimentar. A dimensão institucional, por fim, na busca pela implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País (art. 4º, III, V e VI, da Lei nº 11.346/2006).

social é fundamental para assegurar que a produção e o consumo de alimentos não comprometam os recursos naturais, a cultura local, a economia e as condições sociais. Isso significa adotar práticas que protejam o meio ambiente e garantam o acesso contínuo e equitativo aos alimentos.

É de se destacar que a inclusão de previsão legal no sentido de que "a consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos" (art. 5º) é um marco significativo na definição legal de segurança alimentar e nutricional. Isso porque ela estabelece uma ligação crucial entre a garantia do direito à alimentação adequada e a soberania nacional, uma relação que culmina no conceito de "soberania alimentar".

Segundo Xavier *et al.* (2018), a noção de soberania alimentar é um conceito político que se destaca pela ênfase na autodeterminação dos países em relação às suas políticas agrícolas e alimentares. Em essência, a soberania alimentar reconhece a capacidade de cada nação de tomar decisões independentes sobre a produção, distribuição e consumo de alimentos, levando em consideração suas características étnicas, culturais e socioeconômicas específicas. Esse conceito promove a ideia de que os países têm o direito de definir suas estratégias alimentares de acordo com suas próprias necessidades, valores e tradições, em vez de se submeterem a padrões globais que podem não se adequar às suas realidades locais.

Ao aproximar o conceito de segurança alimentar da soberania nacional e da soberania alimentar, a legislação reconhece que as políticas alimentares não devem ser uniformes e inflexíveis, mas sim adaptadas às circunstâncias e às preferências de cada nação. Isso ressalta a importância da diversidade cultural e da variedade de abordagens agrícolas, promovendo a sustentabilidade e a resiliência dos sistemas alimentares locais. No entanto, a implementação bem-sucedida da soberania alimentar exige uma abordagem equilibrada, garantindo que os princípios de respeito aos direitos humanos e à dignidade, bem como o acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sejam mantidos. O desafio reside, portanto, em harmonizar a autodeterminação com a necessidade de garantir o direito humano à alimentação adequada.

Nesse contexto, a legislação destaca a importância da soberania alimentar como um meio de garantir que as políticas alimentares sejam formuladas de maneira a respeitar a identidade e a cultura de cada nação, ao mesmo tempo que buscam atender às necessidades nutricionais de sua população. Portanto, o vínculo entre segurança alimentar, soberania e soberania alimentar ressalta a complexidade das questões envolvidas na garantia de que todos

tenham acesso a uma alimentação adequada e nutritiva, ao mesmo tempo em que respeitam a diversidade cultural e as características locais de cada país.

A diferenciação entre dois aspectos conceituais relacionados à noção de segurança alimentar é de extrema importância para uma compreensão mais abrangente e precisa desse conceito. Segundo Carvalho Neto (2018), essas duas categorias, conhecidas como "*food security*" (segurança alimentar *stricto sensu*) e "*food safety*" (segurança dos alimentos), abordam aspectos distintos, mas interconectados, da garantia de uma alimentação adequada para a população.

A primeira categoria, "*food security*," está centrada na disponibilidade, acesso e estabilidade das fontes de recursos alimentares⁷⁸. Isso abrange vários elementos, como a garantia de que há quantidade suficiente de alimentos disponíveis para atender às necessidades da população, que esses alimentos são acessíveis do ponto de vista físico (ou seja, estão geograficamente disponíveis), economicamente acessíveis (os preços são razoáveis para a maioria das pessoas) e socialmente acessíveis (todos têm igualdade de oportunidades para obter alimentos). Além disso, a estabilidade nas fontes de recursos alimentares envolve a capacidade de manter um fornecimento contínuo de alimentos, mesmo diante de choques externos, como desastres naturais ou crises econômicas. Assim, essa primeira categoria lida com a segurança na produção e no abastecimento de alimentos, garantindo que as pessoas tenham acesso a alimentos em quantidade suficiente.

A segurança alimentar, analisada sob a perspectiva '*food security*' ou seguridade alimentar, abrange a acessibilidade aos alimentos, disponibilidade e estabilidade, conduzindo

⁷⁸ A abordagem dada a este estudo, ao investigar a relação entre *land grabbing* (apropriação de terras) e segurança alimentar, foca especificamente no aspecto da segurança alimentar conhecido como "*food security*" (ou seguridade alimentar). Isso significa que o estudo se concentra em analisar como o regime jurídico de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros impacta a disponibilidade, o acesso e a estabilidade das fontes de recursos alimentares em um contexto nacional ou regional. A análise destes aspectos é crucial para entender como a aquisição de terras por estrangeiros pode afetar a capacidade de uma nação ou comunidade de garantir que haja alimentos em quantidade suficiente para sua população. Questões como a concentração de terras nas mãos de estrangeiros, as práticas de produção agrícola adotadas e o acesso das comunidades locais às terras rurais podem ter um impacto direto na produção e na disponibilidade de alimentos. Além disso, o acesso aos alimentos é uma parte essencial do conceito de segurança alimentar, e a apropriação de terras por estrangeiros pode influenciar o acesso físico, econômico e social a esses recursos alimentares. Por exemplo, o deslocamento de comunidades locais de suas terras de subsistência devido a aquisições de terras por estrangeiros pode comprometer seu acesso a alimentos. A estabilidade das fontes de recursos alimentares também é relevante, especialmente em situações em que a aquisição de terras estrangeiras pode tornar as comunidades dependentes de importações de alimentos, tornando-as vulneráveis a flutuações nos mercados internacionais. Sendo assim, cabe esclarecer que este estudo não aborda questões relacionadas ao "*food safety*" ou à segurança dos alimentos, que dizem respeito à qualidade e à sanidade dos produtos alimentícios. Em vez disso, o foco está nas questões que afetam a disponibilidade e o acesso aos alimentos, bem como a estabilidade dessas fontes de recursos alimentares. Essa delimitação do escopo permite uma análise mais precisa dos desafios específicos relacionados à "*food security*" em contextos nos quais a aquisição de terras por estrangeiros desempenha um papel significativo.

à discussão fundamental sobre programas de combate à fome. Essa abordagem procura assegurar não apenas a disponibilidade física de alimentos, mas também garantir que as populações tenham acesso contínuo e estável a esses recursos essenciais, promovendo estratégias e políticas públicas eficazes para erradicar a fome.

Roberto Grassi Neto (2013, p. 117) afirma que, no âmbito do Mercosul, a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) e o Programa de Coesão Social, que se revelam como projetos importantes de combate à pobreza e à exclusão social através da promoção do acesso à moradia, educação, saúde e alimentação da população mais vulnerável. Edécio Vigna (2008, p. 03) destaca que:

“[...] em 1992, também nasceu a Ação da Cidadania Contra a Miséria, a Fome e pela Vida, que foi uma das maiores mobilizações em favor dos setores excluídos da sociedade. Os comitês da Ação da Cidadania nasceram como cogumelos em quase todos os municípios brasileiros popularizando o movimento como “Campanha contra a fome”. (Vigna, 2008, p. 03)

Por outro lado, a segunda categoria, "*food safety*", concentra-se na qualidade dos alimentos e na proteção da saúde dos consumidores⁷⁹. Isso diz respeito à segurança dos alimentos em relação a riscos físicos, químicos e biológicos. Os alimentos disponíveis no mercado devem estar livres de contaminantes que possam causar danos à saúde dos consumidores. Isso envolve a garantia de que os alimentos não contenham substâncias prejudiciais, como resíduos químicos, toxinas ou patógenos microbianos que possam causar doenças alimentares. O conceito de "*food safety*" busca assegurar que os alimentos postos à

⁷⁹ A proposta de Cañada e Trentini (2021) de utilizar as expressões "segurança alimentar" e "seguridade alimentar" para recepcionar e distinguir, no contexto do sistema jurídico brasileiro, os conceitos de "*food safety*" e "*food security*" é uma abordagem interessante e útil para clarear as diferenças entre esses dois aspectos da segurança alimentar. Isto porque embora a legislação brasileira mencione apenas o termo "segurança alimentar," sem uma distinção explícita entre "*food safety*" e "*food security*", a introdução dessas duas categorias conceituais pode ser benéfica. A diferenciação entre "segurança alimentar" e "seguridade alimentar" permite uma análise mais detalhada e uma compreensão mais profunda dos desafios e das questões relacionadas ao sistema alimentar. "Segurança alimentar", nesse contexto, poderia ser interpretada como englobando a "*food security*", que trata da disponibilidade, do acesso e da estabilidade dos recursos alimentares. Isso se refere à quantidade de alimentos disponíveis, ao acesso físico, econômico e social a esses alimentos e à capacidade de manter um fornecimento constante de alimentos. Por outro lado, "seguridade alimentar" se alinharia mais com a "*food safety*", que se concentra na qualidade e na segurança dos alimentos. Isso diz respeito à proteção da saúde dos consumidores e à garantia de que os alimentos disponíveis no mercado estejam livres de riscos físicos, químicos e biológicos. Essa distinção conceitual reconhece que, embora esses dois aspectos estejam interligados, cada um tem suas próprias características e desafios. Por isso a introdução das expressões "segurança alimentar" e "seguridade alimentar" no sistema jurídico pode fornecer uma base sólida para a regulamentação e a política alimentar, permitindo um enfoque mais abrangente e específico para abordar as complexidades da segurança alimentar. Para um estudo mais aprofundado da proposta, cf. "Direito alimentar: fundamentos epistemológicos para um ramo jurídico".

disposição do mercado consumidor sejam de alta qualidade e não representem riscos para a saúde. Segundo Maniglia (2009):

“O direito à alimentação adequada é um direito básico, reconhecido internacionalmente. Sem uma alimentação adequada, em quantidade e qualidade, não há o direito à vida e, conseqüentemente, aos demais direitos. O ato de se alimentar passa pela cultura de cada povo, pelas formas de acesso para produzir ou adquirir seus alimentos. Todavia, não basta comer. Deverá haver a segurança do que se come, ao menos, para evitar doenças advindas de contaminação de agrotóxicos ou de água” (Maniglia, 2009, p. 115).

Ao compreender essas duas categorias distintas, é possível abordar a segurança alimentar de maneira mais abrangente, considerando não apenas a disponibilidade e o acesso aos alimentos, mas também a qualidade e a segurança dos alimentos. Essa abordagem holística é essencial para garantir que as populações tenham não apenas acesso a alimentos em quantidade suficiente, mas também a alimentos que sejam seguros e nutricionalmente adequados. Ambas as categorias desempenham um papel fundamental na promoção do direito humano à alimentação adequada e na proteção da saúde dos consumidores.

3 AS INTERFACES ENTRE A SEGURANÇA ALIMENTAR E A AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS

A relação entre segurança alimentar e aquisição de imóveis rurais por estrangeiros emerge como um tema de extrema relevância, uma vez que aborda questões que tangenciam tanto a autonomia quanto a soberania nacionais⁸⁰, além da capacidade dos países em garantir o abastecimento de sua população em meio a uma crescente demanda global por recursos naturais.

As recentes transformações no cenário agrário e econômico evidenciam a necessidade de compreender as implicações desse processo. Em uma era de globalização e integração internacional dos mercados, a compra de terras por estrangeiros em países como o Brasil ganha destaque, desencadeando debates acerca dos impactos sobre a segurança alimentar, a distribuição de terras e a própria estrutura fundiária nacional⁸¹.

A globalização, ao facilitar o movimento de capitais e investimentos através das fronteiras nacionais, cria um ambiente no qual as transações de terras entre nações se tornam

⁸⁰ Jurkevics (2022) estuda a relação entre *land grabbing*, soberania e democracia. A autora argumenta que o fenômeno "*land grabbing*" representa uma ameaça à democracia. Ela sustenta que a alienação territorial resultante dessas ações não apenas mina a soberania do Estado, mas também obstrui a participação democrática na governança da terra. Para ela, a apropriação de terras, ao transferir o controle para investidores privados, cria obstáculos geográficos para a governança democrática, diminui o espaço público e concentra o poder, prejudicando a capacidade dos habitantes de participar nas decisões sobre seu território. Em suas palavras, "as apropriações de terras por estrangeiros não são um problema porque alienam a soberania do Estado, mas sim porque obstruem a participação democrática na governança da terra ao bloquear o acesso à construção do mundo, violar os direitos de ocupação, diminuir o espaço público e monopolizar o controle sobre a terra". Ela conclui afirmando que, embora a soberania seja frequentemente invocada como uma estratégia de resistência à apropriação de terras, essa abordagem é contraditória. Em vez de simplesmente reivindicar a soberania, ela sugere a necessidade de repensar o conceito de maneiras que reconheçam a diversidade de grupos afetados, incluindo minorias indígenas, e promovam formas de governança mais distribuídas e participativas. Portanto, a relação entre *land grabbing* e soberania, de acordo com a autora, é complicada e exige uma análise mais profunda das dinâmicas históricas e contemporâneas envolvidas.

⁸¹ A atualidade da discussão é ainda mais evidente quando se consideram os impactos significativos causados pela pandemia da Covid-19 sobre os sistemas alimentares globais. A pandemia realçou a importância de debater a segurança alimentar como uma preocupação global urgente, uma vez que ela evidenciou as vulnerabilidades dos sistemas de produção, distribuição e acesso a alimentos em todo o mundo. A possibilidade de uma crise mundial nos sistemas alimentares foi renovada e agravada pela pandemia, tornando a discussão sobre aquisição de terras rurais por estrangeiros e segurança alimentar de especial relevância. Em "As implicações do cenário pandêmico do COVID-19 frente a Segurança Alimentar e Nutricional: uma revisão bibliográfica", Zago (2021) examina o impacto da pandemia de COVID-19 na segurança alimentar e nutricional, destacando a falta de preparação dos países para lidar com uma crise sanitária desse tipo e ressaltando que a fome pode aumentar devido à falta de organização da cadeia de abastecimento para cenários desconhecidos. O estudo observa que medidas emergenciais foram tomadas pelos governos em todo o mundo para combater a fome e a miséria, porém, ressalta a necessidade de planejamento a médio e longo prazo para enfrentar o contexto que se estabeleceu. A pesquisa enfatiza a importância de repensar o sistema alimentar global e reconfigurar programas, políticas e mecanismos de coordenação intersetorial como medidas necessárias para garantir a segurança alimentar e nutricional para todos. No mesmo sentido, a Organização das Nações Unidas destacou que a pandemia, ao jogar 49 milhões de pessoas na pobreza extrema (e dificultar o acesso econômico aos gêneros alimentícios), representa uma ameaça real à segurança alimentar e nutricional (ONU, 2020).

mais frequentes e complexas. Paralelamente, a interdependência entre a economia global e o fornecimento de alimentos torna a questão do acesso a alimentos mais premente do que nunca. Isso ocorre devido à emergência de um risco substancial para a garantia desse acesso, representado pela possibilidade de ruptura na cadeia de fornecimento de alimentos, o que impõe desafios significativos para os Estados. Eles precisam equilibrar seu desejo de atrair investimentos estrangeiros para promover o desenvolvimento econômico com a necessidade de proteger os recursos naturais e assegurar a segurança alimentar de sua população.

Essa crescente mobilidade global de capitais para o setor agrícola suscita legítimas preocupações relacionadas à segurança alimentar, ao uso sustentável dos recursos naturais e ao impacto do fenômeno nas comunidades locais. Dado que as aquisições de terras por estrangeiros podem ser motivadas por interesses diversos, como a busca por terras férteis, a produção de cultivos específicos para exportação, a segurança alimentar de nações importadoras de alimentos ou a diversificação do portfólio de investimentos, o reexame das regulamentações sobre o tema tornou-se uma questão crucial. À medida que as nações buscam preservar sua soberania sobre recursos fundamentais, como terras agriculturáveis, e ao mesmo tempo participar ativamente da economia global, o estudo dessas dinâmicas e regulamentações se torna vital diante da crescente preocupação com a segurança alimentar em meio a essas complexas interações globais.

Em particular, os países com baixa produtividade agrícola, que dependem da importação de alimentos para atender às necessidades de sua população, enfrentam uma exposição significativa ao risco de desequilíbrio na cadeia de produção ou de fornecimento. Tais nações, importadoras de alimentos, encaram a perspectiva de escassez ou volatilidade nos preços dos alimentos no mercado internacional, o que pode resultar em sérias consequências para a segurança alimentar de seus cidadãos⁸². Nesse contexto, emerge um movimento de resposta a esse desafio global, que intensifica a busca por terras estrangeiras cultiváveis como estratégia para garantir o fluxo contínuo de alimentos e, idealmente, atingir um certo grau de autossuficiência alimentar. Internacionalmente, esse fenômeno é reconhecido como "*farmland grab*" ou "*land grabbing*".

O "*farmland grab*" refere-se à aquisição de grandes extensões de terras agrícolas em países estrangeiros por governos, empresas ou investidores privados, muitas vezes em

⁸² Em 2006, o México se deparou com um cenário delicado devido à notável elevação dos custos da farinha de milho, um componente essencial na produção de tortilhas, que constituem a base da alimentação de muitos habitantes mexicanos. A farinha de milho, em sua maior parte importada dos Estados Unidos, registrou um aumento de preço substancial, principalmente devido à crescente demanda por milho destinado à produção de etanol (Runge e Senauer, 2007).

detrimento das comunidades locais e dos pequenos agricultores. Essa prática tem suscitado considerável controvérsia e debate, uma vez que os investidores estrangeiros buscam garantir seus próprios interesses, ligados a aspectos econômicos ou, idealmente, o suprimento de alimentos para seus próprios mercados, enquanto as comunidades locais muitas vezes perdem o acesso à terra e recursos naturais essenciais para sua subsistência.

Nesse cenário complexo, a relação entre a aquisição de terras estrangeiras e a segurança alimentar se torna um ponto crítico de discussão. Embora o "*farmland grab*" possa atender às necessidades de nações importadoras de alimentos, ele também apresenta desafios em termos de justiça, sustentabilidade e respeito aos direitos das comunidades locais. Analisar profundamente essas dinâmicas é fundamental para compreender como o acesso aos alimentos está sendo moldado pela globalização e pelas estratégias adotadas pelos atores internacionais no contexto da segurança alimentar global.

Segundo Scoton e Trentini (2011), o regime especial de restrição à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil é resultado de pressões institucionais exercidas por diversos grupos de interesse, que buscam exercer influência política na determinação da estrutura e do conteúdo do direito de propriedade agrária para enrijecer ou flexibilizar a apropriação de imóveis rurais por não nacionais. O estudo conclui identificando significativa influência dos grupos de interesse, que exercem pressões institucionais e impactam profundamente as instituições políticas relacionadas à questão agrária no Brasil⁸³.

⁸³ Com base na "Teoria dos Grupos de Interesse", proposta por Thráinn Eggertsson, os autores destacam a influência dos grupos de interesse na delimitação dos direitos de propriedade. Argumentam que as mudanças legais e econômicas são provocadas pela atuação desses grupos sobre as instituições existentes em uma comunidade. Também observam que os indivíduos podem buscar maximizar sua riqueza através da produção ou pressionando por mudanças nas leis e regulamentos que lhes favoreçam economicamente, dependendo do preço relativo dessas opções. Além disso, mencionam a teoria do "*rent seeking*" como uma abordagem que se concentra nas ações negativas dos grupos de interesse, que promovem uma menor eficiência no arranjo produtivo, como práticas monopolistas e a busca por privilégios governamentais. Ambas as teorias desempenham um papel importante na compreensão da alocação de recursos e dos direitos de propriedade na economia. No texto eles identificam diversos grupos de interesse que desempenham papéis significativos na regulamentação da questão agrária, com foco especial na aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Esses grupos incluem: a) latifundiários, grupo composto por proprietários de extensas áreas rurais, muitas vezes caracterizadas por alta concentração de terras, que frequentemente buscam preservar seus interesses e direitos fundiários; b) agroindustriais ou neolatifundiários, grupo composto por empresas e indivíduos, de capital nacional ou estrangeiro, envolvidos em atividades agrícolas de larga escala e alta competitividade; c) especuladores: grupo composto por empresários urbanos, corretoras e investidores que veem a terra como uma mercadoria sujeita à valorização e futura comercialização; d) produtores integrados, empresários rurais e semi-empresários, grupo composto por detentores de médias propriedades rurais que buscam eficiência na produção e tecnificação de suas atividades, representando uma classe intermediária entre pequenos produtores e grandes latifundiários; e) mini fundiários e posseiros, grupo composto por inclui pequenos proprietários, arrendatários, parceiros, e ocupantes que dependem fortemente do trabalho familiar para suas atividades agrícolas; f) trabalhadores rurais assalariados, grupo composto por aqueles que vivem da venda de sua força de trabalho para atividades agrárias; g) indígenas e descendentes de quilombolas, grupo composto por membros com laços culturais e históricos com a terra, cujos direitos à propriedade são protegidos por leis específicas; h) grupos

No Brasil, a revisão das orientações fixadas nos Pareceres GQ-22, de 1994, e GQ-181, de 1998⁸⁴, pela Advocacia-Geral da União (AGU) representa um marco importante na abordagem da segurança alimentar no contexto da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Em 2010, a segurança alimentar emergiu como um dos principais fatores para a formulação de um regime mais rigoroso em relação à aquisição e arrendamento de propriedades rurais por estrangeiros no Brasil. Esse movimento foi motivado, em parte⁸⁵, pela crescente conscientização sobre a importância de garantir o suprimento de alimentos para a população brasileira.

De fato, entre 2008 e 2010 a Advocacia-Geral da União (AGU) foi provocada a reexaminar os pareceres CGU/AGU GQ nº 22/1994 e GQ nº 181/1998, que forneciam as orientações iniciais sobre a interpretação do §1º do art. 1º da Lei 5709/71 na aquisição de terras rurais por pessoas jurídicas brasileiras equiparadas a estrangeiros. A AGU concluiu, inaugurando um ponto de inflexão em relação a seu entendimento anterior, que o §1º do art. 1º da referida lei sempre foi compatível com a Constituição Federal de 1988, consolidando, então, uma base normativa para novas restrições à aquisição de terras por estrangeiros no país.

O parecer elencou a segurança alimentar como um dos fundamentos para a revisão da interpretação das diretrizes que até então regiam a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. De fato, em rápida passagem, o parecer destaca explicitamente que a

limitófes, uma categoria abrangente que engloba pessoas marginalizadas, sem-terra, semiproletários, e trabalhadores temporários, entre outros, que frequentemente enfrentam dificuldades no mercado de trabalho formal; e i) grupos de interesse em matéria de aquisição de propriedades rurais por empresas brasileiras de capital estrangeiro, que compreende todos aqueles que são afetados diretamente por políticas que regulamentam a compra de terras rurais por empresas brasileiras com investidores estrangeiros, seja de maneira positiva ou negativa. Esses grupos desempenham papéis cruciais na configuração das políticas agrárias e na regulamentação da aquisição de propriedades rurais por estrangeiros no Brasil, cada um com seus interesses e preocupações específicas.

⁸⁴ Conforme já visto, tais pareceres haviam concluído, anteriormente, que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não tinha sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988, nem tampouco repristinado com a revogação do art. 171 da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995. Em 2008 foi elaborado o parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, que alterou o entendimento fixado nos pareceres anteriores e concluiu, contrariamente ao que se havia decidido anteriormente, que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Em 2010 tal parecer foi aprovado pelo então Advogado-Geral da União através do Parecer n. LA-01/2010, assim como pelo Presidente da República, tendo sido publicado no Diário Oficial da União em 23.8.2010, de forma que passou a gerar eficácia normativa vinculante para todos os órgãos da administração pública federal nos termos do disposto nos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/1993.

⁸⁵ Um segundo elemento-chave para essas mudanças foi o potencial estratégico do setor de biocombustíveis. O Brasil, como um dos maiores produtores de biocombustíveis do mundo, reconheceu a relevância desse setor para sua economia e para a redução das emissões de gases de efeito estufa. O governo brasileiro buscou, então, através do enrijecimento das regras para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, salvaguardar a capacidade de controlar e direcionar o uso da terra para a produção de biocombustíveis, evitando a aquisição desenfreada de terras por investidores estrangeiros que poderiam comprometer a segurança energética e ambiental do país.

crise de alimentos no mundo e o potencial estratégico do setor de biocombustíveis são fatores que motivaram a revisão das orientações passadas. No entanto, ainda que haja menção expressa a tais fatores, o parecer aborda a segurança alimentar de maneira superficial, fazendo menção a ela em apenas dois momentos⁸⁶, sem aprofundar a análise da relação existente entre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e a segurança alimentar, deixando lacunas significativas em sua argumentação.

A ausência de uma análise aprofundada no parecer da AGU destaca a necessidade de explorar essa relação complexa e multifacetada, considerando os possíveis efeitos positivos e negativos da aquisição de terras no suprimento de alimentos e na estabilidade dos sistemas alimentares. De fato, a relação entre o regime de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e a segurança alimentar é um tema complexo e multidimensional que merece uma análise mais aprofundada, examinando os potenciais impactos econômicos, sociais e ambientais desse fenômeno. Uma discussão mais elaborada dessas questões no parecer da AGU teria contribuído para um entendimento mais abrangente das implicações das políticas de aquisição de terras estrangeiras para a segurança alimentar do Brasil.

É preciso, portanto, analisar com maior profundidade a complexa interação entre esses dois temas, explorando os desafios, as regulamentações e as possíveis soluções que podem garantir tanto a segurança alimentar quanto o investimento estrangeiro em terras rurais. Esta seção se debruça sobre esse desafio, com o propósito de fornecer uma visão crítica sobre esse fenômeno e explorar as múltiplas interfaces entre a segurança alimentar e a aquisição de terras rurais por estrangeiros no Brasil.

3.1 DISCUSSÃO DO PROBLEMA

O aumento na procura por terras por parte de investidores estrangeiros tem gerado uma crescente preocupação nos Estados anfitriões. Esses países têm se esforçado para

⁸⁶ Logo no início do parecer destaca-se a relação entre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e a segurança alimentar no item 2: “A crise de alimentos no mundo e a possibilidade de adoção, em larga escala, do biocombustível como importante fonte alternativa de energia, apta a diversificar, com grande vantagem, a matriz energética nacional, são os principais vetores dessa nova abordagem da questão da propriedade da terra no Brasil, especialmente dos imóveis rurais”. Ao final do parecer, no item 260, novamente se destaca esta relação na seguinte passagem: “[...] uma ponderação que me parece adequada dos princípios e normas constitucionais referentes à apropriação das terras rurais por estrangeiros ou por pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros, em face da supervalorização de nossas terras rurais férteis causada pelo desenvolvimento de tecnologia nacional apta a criar inovadoras formas de geração de energia a partir de fontes naturais renováveis, pela crise alimentar mundial e pela decorrente valorização de nossas *commodities* e, ainda, pela riqueza mineral de nosso subsolo, não me parece, com todo respeito àqueles que pensam de forma diversa, interpretação desarrazoada ou geradora de insegurança jurídica.” (AGU, 2010).

regulamentar a aquisição e o uso de terras por estrangeiros a fim de proteger seus próprios interesses e salvaguardar diversos aspectos críticos.

Conforme destacado por Hodgson, Cullinan e Campbell (1999), os motivos que levam os países a adotarem políticas restritivas à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros são variados e multifacetados. Algumas das principais razões incluem: proteção à segurança nacional; prevenção à dominação de infraestrutura; prevenção ou restrição à especulação estrangeira; preservação do “tecido” social da nação; controle da imigração; controle do fluxo de investimentos diretos estrangeiros; direcionamento dos investimentos estrangeiros; assegurar o controle da produção de alimentos; nacionalismo; xenofobia *etc*⁸⁷.

Segundo eles, a busca pela segurança alimentar é um objetivo explícito que motiva a adoção dessas políticas restritivas em muitos países. Isso reflete a preocupação de se garantir que a nação tenha controle sobre sua própria produção de alimentos, a fim de atender às necessidades de sua população de forma sustentável. Um exemplo notável é o caso do Peru, onde as restrições à aquisição de terras por estrangeiros têm o objetivo explícito de proteger a segurança alimentar e evitar a dominação econômica estrangeira (Hodgson, Cullinan e Campbell, 1999).

Além do Peru, outros países, como Marrocos, adotam medidas para permitir que apenas cidadãos locais possuam terras agrícolas, com a finalidade de preservar o controle sobre a produção de alimentos e minimizar a dependência de fontes estrangeiras, garantindo a autossuficiência. Da mesma forma, alguns estados canadenses e americanos também implementaram restrições ou proibições à propriedade estrangeira de terras agrícolas⁸⁸.

⁸⁷ A partir destas perspectivas, os Estados nacionais poderiam restringir a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros a fim de controlar a aquisição de terras estratégicas que possam afetar a soberania e a segurança do país (proteção à segurança nacional); de controlar a aquisição massiva de terras onde estejam ou possam ser instaladas infraestruturas críticas, como portos, ferrovias e estradas, que são fundamentais para a economia e segurança do Estado anfitrião (prevenção à dominação de infraestrutura); de evitar a especulação de terras por investidores estrangeiros, o que pode levar a aumentos nos preços da terra e deslocar os agricultores locais (prevenção ou restrição à especulação estrangeira); de manter homogêneo seu “tecido” social e cultural, limitando a aquisição de terras por estrangeiros para evitar alterações drásticas na demografia e nas tradições locais (preservação do “tecido” social da nação); de controlar o influxo de estrangeiros (controle da imigração); de direcionar os investimentos diretos estrangeiros para setores específicos da economia (controle do fluxo de investimentos diretos estrangeiros); de manter o controle sobre a produção de alimentos para garantir a segurança alimentar de sua população (assegurar o controle da produção de alimentos); e em alguns casos, de refletir um sentimento nacionalista ou xenofóbico que visa a proteger a identidade e os interesses nacionais (nacionalismo e xenofobia).

⁸⁸ Ao analisar a situação do Peru o estudo menciona que naquele país “as restrições de aquisição de áreas por estrangeiro têm por fim [dentre outros] a proteção da segurança alimentar e evitar a dominação econômica estrangeira”. Em outros países identificou-se que estas políticas de restrição têm por finalidade assegurar o controle sobre a produção de alimentos. Os exemplos incluem “Marrocos, onde apenas os marroquinos podem possuir terras agrícolas, e um número de estados canadenses e americanos, que também

É importante notar que os impactos gerados pelo *farmland grabbing* podem variar amplamente dependendo das políticas e regulamentações de cada país, bem como das motivações e estratégias dos investidores estrangeiros. No entanto, a preocupação central é que esse fenômeno possa prejudicar a segurança alimentar das comunidades locais, tornando os alimentos inacessíveis para as populações em situação de vulnerabilidade social e impedindo que os alimentos sejam distribuídos de maneira justa e equitativa.

3.1.1 Neocolonialismo e acessibilidade física

O neocolonialismo é uma extensão do colonialismo, que explora recursos naturais e terras em benefício de interesses capitalistas, frequentemente às custas das populações locais⁸⁹. A hipótese de que os imóveis adquiridos por estrangeiros possam ser utilizados como celeiros agrícolas para produção de gêneros alimentícios destinados à exportação⁹⁰ é intrigante e tem raízes em uma visão neocolonialista do fenômeno.

Nessa perspectiva, a aquisição de terras em países estrangeiros é vista como uma extensão das práticas coloniais, nas quais as "colônias" eram exploradas para a produção de recursos que seriam enviados de volta à "metrópole" (Gonçalves, 2018). Essa visão levanta preocupações legítimas sobre a possível exploração dos recursos agrícolas de um país para atender às demandas de outra nação em detrimento do abastecimento alimentar interno⁹¹.

restringem ou proíbem a propriedade estrangeira de terras agrícolas (HODGSON, CULLINAN & CAMPBELL, 1999, p. 24-25).

⁸⁹ O fenômeno também se encaixa na teoria da dependência, que destaca as relações desiguais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, enfatizando como a exploração de recursos em áreas dependentes prejudica o desenvolvimento dessas regiões. A Teoria da Dependência é uma corrente de pensamento que surgiu no contexto da América Latina no início dos anos 1960. Ela busca explicar o desenvolvimento socioeconômico na região, especialmente durante seu processo de industrialização nas décadas de 1930 e 1940. Esta teoria procura entender como o sistema capitalista de produção se reproduz na periferia, criando e ampliando diferenças políticas, econômicas e sociais entre países e regiões. A economia de alguns países é condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outros, e a Teoria da Dependência argumenta que essas relações estruturais de dependência vão além das relações mercantis e incluem o movimento internacional de capitais, investimentos diretos estrangeiros, dependência tecnológica e o impacto do imperialismo. Esses diferentes mecanismos contribuem para a subordinação da economia latino-americana à economia internacional.

⁹⁰ Com base em Hallam e Hall, Chanceline (2019) aponta que em alguns países africanos a totalidade das terras adquiridas por estrangeiros é destinada à produção de alimentos e agrocombustíveis com o propósito de exportação. Como consequência, o investimento não resulta em efeitos significativamente positivos no equilíbrio alimentar do país anfitrião. Um exemplo ilustrativo é o caso em Madagascar, onde toda a produção do renomado caso Deawo estava planejada para exportação para a Coreia do Sul.

⁹¹ Chanceline (2019) destaca que a conjuntura de crises econômicas e financeiras, a ascensão dos agrocombustíveis e a especulação nos mercados de alimentos são fatores que contribuíram para a elevação dos preços dos alimentos. Esse aumento, impulsionado pela especulação em commodities agrícolas, resultou em distúrbios populares conhecidos como "*hunger riots*" em várias partes do mundo. A par disso, o crescimento populacional acelerado na África exerce uma pressão significativa sobre o sistema agroalimentar, que luta para atender às necessidades dessa população em expansão. O texto aponta para a encruzilhada em que se encontra o

Barros e Semedo (2020) alertam que o mundo, e particularmente a África⁹², nas últimas décadas do século passado e ainda na contemporaneidade, enfrenta em larga escala o fenômeno de aquisição massiva de terras agrícolas, um processo que ameaça a sustentabilidade produtiva e o modo de sobrevivência das populações locais. Investidores agrícolas e/ou da indústria extrativa, tanto de origem nacional quanto estrangeira, são influenciados pelo atual contexto de globalização dos mercados, o que os leva a buscar a maximização de seus negócios através da estratégia de ocupação de novas fronteiras agrícolas e/ou minerais. Essa estratégia é frequentemente implementada em regiões consideradas politicamente e economicamente vulneráveis.

Segundo os autores, esses investidores frequentemente se aproximam das comunidades locais com promessas de desenvolvimento social, tais como a criação de empregos, construção de escolas, postos médicos e estradas⁹³. Esses benefícios sociais são apresentados como uma contrapartida pelas empresas em troca do acesso às terras locais. A ausência e fragilidade do Estado, especialmente em áreas rurais, muitas vezes forçam os ocupantes tradicionais a cederem suas propriedades, na esperança de que suas carências sejam atendidas.

No entanto, essas promessas frequentemente não são cumpridas, e o processo de aquisição de terras resulta em conflitos. Eles destacam que esses conflitos estão enraizados em uma contradição fundamental de valores culturais atribuídos à terra⁹⁴. Enquanto para os

sistema alimentar global, destacando as consequências da liberalização do comércio, escassez de recursos e demanda crescente por alimentos e energia. Argumenta-se que o modelo de desenvolvimento agrícola promovido por políticas neoliberais está se fragmentando devido a essas pressões. Em resposta, diferentes estratégias estão sendo adotadas pelos envolvidos, incluindo investimentos em terras agrícolas estrangeiras e a relocação da produção de alimentos e agrocombustíveis.

⁹² De 2007 a 2010, mais de 1.000 acordos de aquisição de terras foram concluídos na África Subsaariana, equivalente aos territórios do Quênia e de Camarões. Os países mais visados incluem Etiópia, Tanzânia, Sudão, República Democrática do Congo e Madagascar. Além de ser o principal destino de "*land grabbing*" em escala global, a África é também o continente mais afetado pelos problemas de insegurança alimentar (Chanceline, 2019).

⁹³ Os detalhes dessas aquisições frequentemente são acordados entre o Estado e o investidor, alijando os camponeses das negociações e os colocando em uma posição forçada de aceitar a presença da empresa. Eles percebem que a grande maioria dos investidores, especialmente os estrangeiros com aliados nacionais, não adota uma postura corporativa responsável. Indicam a existência de relatos de trabalho escravo, devido à ausência de contratos de trabalho e às condições precárias e degradantes de trabalho. Além disso, algumas manifestações até mesmo incentivam a prostituição. A falta de transparência nos negócios públicos, aliada à ausência de organização do Estado, dificulta o acesso à documentação. Os contratos assinados raramente são disponibilizados ao público nas administrações. Portanto, nem sempre a população é consultada pelos responsáveis na administração pública sobre o interesse de investidores em suas terras tradicionais. Os investidores frequentemente aparecem nas comunidades para se apresentarem e, assim, legitimam sua presença (Barros & Semedo, 2020).

⁹⁴ Por exemplo, a zona rural da Guiné-Bissau é composta por pequenas unidades comunitárias conhecidas como tabancas (aldeias), que, às vezes, estão distantes umas das outras por dezenas de quilômetros. Essas tabancas são formadas por pequenos núcleos familiares chamados de "moransas". Cada tabanca conhece

camponeses, a terra é vista como um espaço comum que deve ser compartilhado pela comunidade de forma solidária, tanto para fins agrícolas quanto para a exploração de recursos da biodiversidade, para os investidores, a terra é considerada propriedade privada, um território restrito a atividades monetárias de acumulação. Os camponeses, então, experimentam uma nova forma de relação social que limita seu acesso à livre circulação em seu território e à exploração de recursos. Essa limitação contribui para a redução de suas capacidades produtivas, e quase todas as propriedades adquiridas mantêm uma relação tensa com as comunidades locais.

Um exemplo emblemático dessa dinâmica, segundo eles, é a Guiné-Bissau, um país essencialmente agrícola, com mais de 50% de sua população vivendo em áreas rurais, de acordo com os dados mais recentes do Instituto Nacional de Estatística de 2009. Ao longo das últimas décadas, o país, em especial os camponeses, enfrentou diversas situações de aquisição de terras ou pressão por parte de investidores locais e estrangeiros⁹⁵.

Os autores destacam que na maioria das comunidades da Guiné-Bissau, as empresas são vistas ilusoriamente como portadoras de soluções para as crises sociais enfrentadas, principalmente nas áreas de saúde, educação, emprego e infraestrutura de transporte. No entanto, embora possam servir como extensões do Estado em áreas que este não consegue alcançar, suas ações na ocupação de terras agrícolas representam uma ameaça para as populações locais.

Esse contexto de aquisição massiva de terras agrícolas e suas implicações reflete o fenômeno do neocolonialismo, que se manifesta na busca por recursos em regiões vulneráveis, ameaçando a segurança alimentar das populações locais, um componente crucial da acessibilidade física a alimentos. Na Guiné-Bissau, em Sare Djae, aproximadamente 250 hectares de terras de bolanha foram adquiridos por uma empresa espanhola, com um contrato de concessão de 99 anos, impactando significativamente a comunidade local, que dependia daquele espaço para atividades agrícolas, pastagem de gado e colheita de palha para suas

os limites de seu território e é reconhecida por outras, com base em normas tradicionais. O direito sobre o uso e a gestão do espaço segue critérios ancestrais previamente estabelecidos. A terra, na concepção da sociedade rural guineense, é considerada um espaço social sagrado comum e propriedade cuja gestão pertence exclusivamente ao homem, embora reconheça o direito das mulheres ao usufruto e à participação nas atividades produtivas e agrícolas.

⁹⁵ Segundo os autores, uma das conquistas significativas, do ponto de vista legal, para os ocupantes tradicionais foi o reconhecimento de sua legitimidade na Lei da Terra, promulgada em 1998, que lhes garantiu o direito de participar na gestão de seu território. No entanto, a implementação dessa medida ainda deixa a desejar. As transformações decorrentes da política de liberalização econômica nos anos 1984-86 permitiram a desestatização das empresas existentes e a abertura do mercado a novos operadores econômicos e atores não estatais, tanto nacionais quanto estrangeiros. Essa visão se enquadra em uma perspectiva neoliberal, na qual os novos atores são considerados parceiros estratégicos do Estado para promover o bem-estar.

casas. O segundo exemplo ocorreu na ilha de Rubane, onde uma operadora turística francesa adquiriu cerca de 80 hectares de terra, afetando diretamente as tabancas de Bijante, Enen e Ancadona, que tradicionalmente usavam a ilha para atividades agrícolas comunitárias, pesca e práticas culturais. Ambos os casos destacam as implicações da aquisição de terras para as comunidades locais e seu modo de vida tradicional (Barros e Semedo, 2020).

Chaneline (2019) compilou dados do fenômeno "*land grabbing*" na África, apresentando uma contribuição valiosa que detalha a magnitude dessa prática em diversos países do continente africano. Sua abordagem permitiu uma visão mais clara e quantificada dos impactos do "*land grabbing*" em territórios específicos, destacando os países onde essa prática se manifestou de forma mais pronunciada⁹⁶.

Tabela 9 – Países da África subsaariana afetados pelo *land grabbing*

País	Superfície (em milhões de ha)
Madagascar	3,7
República Democrática do Congo	3,2
Tanzânia	2,8
Sudão	2
Moçambique	1,6
Benin	1
Camarões	0,7
Quênia	0,6
Mali	0,5

Fonte: (Chaneline, 2019)

O "*land grabbing*" é frequentemente impulsionado por um complexo conjunto de fatores, que incluem não apenas o interesse na produção de alimentos, mas também a busca por oportunidades de investimento, a diversificação de portfólio e a busca por retornos financeiros sólidos. Enquanto a visão neocolonialista ainda lança uma sombra sobre o fenômeno, a análise mais precisa sugere que as motivações econômicas e financeiras desempenham um papel central nas decisões de aquisição de terras por estrangeiros. Assim, é

⁹⁶ Os cálculos desenvolvidos por Chaneline não apenas fornecem uma representação visual dos números envolvidos, mas também servem como uma ferramenta analítica essencial para compreender a extensão do fenômeno e suas implicações nas diferentes nações africanas. Essa contribuição substancial fortalece a base de dados e enriquece significativamente a compreensão do "*land grabbing*" em um contexto regional específico.

importante reconhecer que o fenômeno da aquisição de terras por estrangeiros está profundamente enraizado em um sistema capitalista globalizado. Os agentes econômicos envolvidos nesse processo têm motivações predominantemente econômicas e financeiras. Eles buscam oportunidades para gerar riqueza e obter lucro nos mercados internacionais, aproveitando as oportunidades oferecidas pelos sistemas jurídicos de diversos países.

Essa perspectiva econômica coloca em destaque a natureza mais complexa do "*land grabbing*". Os investidores estrangeiros estão buscando vantagens no mercado global de alimentos, onde a produção agrícola é uma parte significativa do comércio internacional, pois a aquisição de terras em países estrangeiros pode proporcionar acesso a recursos agrícolas valiosos, como terras férteis e água, que são essenciais para a produção de alimentos. Ao controlar esses recursos, eles podem maximizar sua eficiência produtiva e atender à crescente demanda global por alimentos, gerando maiores lucros. Esse modelo de exploração da terra, lastreado em uma perspectiva neoliberal e neocolonialista da economia global, é contrário aos interesses das populações locais. Renato Maluf, a respeito desse atual modelo de exploração econômica, afirma que:

O atual modelo de gestão da economia e das contas públicas atende prioritariamente aos setores do grande capital que lhe dão sustentação e limita as possibilidades de tratar dos fatores que condicionam o acesso aos alimentos e a sua produção em bases equitativas e sustentáveis. Fica também inibida a introdução de instrumentos inovadores de política pública. Entre seus efeitos estão o pífio crescimento da produção e das oportunidades de trabalho, a lenta redução da desigualdade de renda, o apoio ao modelo agroexportador concentrador e danoso ao meio ambiente e a timidez da reforma agrária; ao mesmo tempo em que persiste a drenagem de vultosos recursos para a especulação financeira nacional e internacional sob a forma do pagamento das dívidas internas e externas. (Maluf, 2007, p. 125)

Segundo Daufenback *et al* (2020, p. 112), o atual projeto de modernização da agricultura nacional evidencia a persistência e intensificação das desigualdades associadas ao acesso à terra para a produção de alimentos, a orientação da produção alimentar pelos interesses do mercado internacional e a desvalorização das práticas tradicionais de produção. Além disso, a configuração do sistema alimentar revela um afastamento da busca por soberania, enquanto a ausência de um planejamento eficaz para um sistema de abastecimento inclusivo e duradouro desincentiva a produção e o consumo equitativo de alimentos saudáveis. As autoras concluem o estudo afirmando que:

A violação do DHAA que vivenciamos nos dias atuais é fruto dos marcos políticos, legais e institucionais que ainda mantêm o acesso desigual à terra e, consequentemente, impossibilitam a organização de um sistema alimentar nacional

que atenda às necessidades da população, através do acesso garantido aos alimentos e da qualidade da produção, e que seja soberano.

Essas permanências provocam, na atualidade, um desenvolvimento econômico que segue baseado na produção de commodities voltadas para a exportação em grandes latifúndios, com uso de agrotóxicos e distribuição desigual de terras e de trabalho entre diferentes grupos sociais. Trazem também desigualdades no acesso à alimentação adequada e saudável e à garantia da SAN, por conta do racismo, do classismo e do sexismo estruturais, que mantêm grupos marginalizados em situações duradouras de IAN e os excluem do acesso a outros direitos sociais (Daufenback et al, 2020, p. 112).

Nesse contexto, a acessibilidade física a alimentos, componente essencial da segurança alimentar, é comprometida quando a aquisição de terras rurais por estrangeiros desloca comunidades locais, limitando seu acesso a recursos naturais e restringindo sua capacidade de produção de alimentos. Além disso, ao se considerar a inserção desse fenômeno numa economia global lastreada na "acumulação por espoliação", isso ajuda a entender como a exploração de recursos naturais e terras pode resultar na apropriação de recursos em detrimento das comunidades locais. Verrone & Maniglia afirmam que “O modo de produção capitalista utiliza da dominação e transformação da natureza e do trabalho humano como fontes de obtenção de valor, que se materializa em riqueza criada” (2017, p. 23). E concluem que:

“Não há efetivo progresso a partir da deterioração e violação de direitos humanos e ambientais fundamentais e é ilusório qualquer modelo de desenvolvimento que falseie o estranhamento do sujeito diante do fruto de seu trabalho, que camufle a degradação dos recursos naturais e que tenha como essência o desejo perverso de apropriação das inúmeras dimensões da vida humana” (Verrone & Maniglia, 2017, p. 23).

Filho e Paulani (2011) afirmam que o conceito de "acumulação por espoliação"⁹⁷ compreende a apropriação de terras como uma prática persistente e recorrente no capitalismo contemporâneo. Essa prática é considerada uma forma de "acumulação primitiva", que, de acordo com Harvey e na esteira do pensamento de Rosa Luxemburgo, é vista como tendo um caráter permanente.

O termo "acumulação por espoliação" descreve a natureza predatória e exploratória do capitalismo contemporâneo, em que a busca por recursos, territórios e controle sobre eles é uma estratégia essencial para a acumulação de capital. Em vez de focar apenas na acumulação por meio da produção e da expansão de mercados, o capitalismo contemporâneo se

⁹⁷ O conceito foi cunhado por David Harvey em seu livro "O Novo Imperialismo".

caracteriza pela busca de formas diversas de espoliação, incluindo a apropriação de terras, recursos naturais, força de trabalho e mercados.

Essa prática de espoliação pode envolver ações diretas de apropriação de territórios e recursos, bem como mecanismos econômicos e políticos que permitem a extração de riquezas de regiões ou grupos sociais. O controle territorial e a exploração de territórios são considerados não apenas como meios para fins econômicos, mas como um fim em si mesmo, apesar das consequências econômicas óbvias, como a extração de tributos, a exploração de recursos naturais e a exploração da força de trabalho.

O conceito de "acumulação por espoliação" destaca a contradição subjacente no capitalismo contemporâneo, em que a lógica do capital frequentemente entra em conflito com a lógica territorial. Isso significa que, em diferentes momentos históricos e geográficos, uma ou outra dessas lógicas pode predominar. Enquanto a lógica territorial pode ser mais evidente nas ações imperialistas, o capitalismo contemporâneo é caracterizado por uma predominância da lógica capitalista, na qual o controle territorial é considerado um meio necessário para a acumulação de capital.

Nesse contexto, o Estado desempenha um papel crucial, embora variável, na acumulação por espoliação. Embora os processos moleculares de acumulação de capital possam criar suas próprias estruturas de operação no espaço, independentes do poder do Estado, o Estado continua sendo "virtualmente indispensável" para facilitar e garantir a acumulação de capital. Isso inclui o monitoramento das taxas de câmbio, a regulação dos fluxos monetários externos e a implementação de políticas macroeconômicas, especialmente em períodos de crise.

Em resumo, o conceito de "acumulação por espoliação" destaca a natureza predatória do capitalismo contemporâneo, em que a busca por territórios, recursos e controle territorial desempenha um papel central na acumulação de capital. Essa prática, embora possa ser autônoma em alguns casos, muitas vezes requer a intervenção do Estado para garantir a acumulação de capital.

O "*land grabbing*" frequentemente envolve a apropriação de terras pertencentes a comunidades locais, muitas vezes sem seu consentimento, resultando na perda de acesso a recursos essenciais, incluindo terras agrícolas. Essa prática, frequentemente justificada sob a premissa de desenvolvimento econômico, frequentemente leva à despossessão de

comunidades que historicamente utilizaram essas terras para suas necessidades alimentares e subsistência⁹⁸.

Essa apropriação de terras, em grande parte conduzida por atores econômicos e muitas vezes apoiada por governos, pode ser vista como uma manifestação contemporânea do neocolonialismo, onde as nações mais poderosas exercem influência sobre nações mais fracas e suas terras em busca de ganhos econômicos e estratégicos. Ela perpetua um sistema de desigualdade e exploração que restringe o acesso das comunidades locais a recursos alimentares, contribuindo para a insegurança alimentar e a perpetuação de desequilíbrios de poder. Maniglia & Carvalho Neto (2020, p. 13-14), afirma que:

As relações de produção, assim, colocaram a agricultura a um momento novo em sua história: a concentração e controle do capital estrangeiro por meio de grupos ou setores produtivos, dispersando a produção pelos vários cantos do planeta. Isso leva a economia, a sociedade e a política a se transformarem, com notória influência nos direitos humanos. Esse cenário evidencia a transição da sociedade moderna para a sociedade de risco de Ulrich Beck, na qual as instituições passam a ser produtoras e legitimadoras das ameaças e não possuem plenas condições de mantê-las sob controle³⁰. Nessa nova configuração de sociedade, a distribuição dos riscos não corresponde às diferenças sociais, econômicas e geográficas da modernidade clássica, o que traz o paradoxo do alto desenvolvimento científico-tecnológico em contraponto às consequências imprevisíveis para a saúde humana e para o meio ambiente. (Maniglia & Carvalho Neto, 2020, p. 13-14)

Portanto, a apropriação por espoliação de terras pertencentes a comunidades locais não é apenas uma questão econômica, mas também uma questão de justiça social e direitos humanos. Ela destaca a importância de se abordar as complexas implicações sociais, econômicas e políticas desse fenômeno. Em última análise, a compreensão da relação entre "*land grabbing*," neocolonialismo e a restrição do acesso físico a recursos alimentares é fundamental para promover abordagens mais equitativas e sustentáveis para o desenvolvimento econômico global.

⁹⁸ Em "*Implications of Land grabbing and Resource Curse for Sustainable Development Goal 2 in Africa: Can Globalization Be Blamed?*", Agunyai e Amusan (2023) concluem que, embora a globalização não seja intrinsecamente prejudicial à África, a incapacidade de alguns governos africanos otimizarem seus benefícios resultou em práticas de "*land grabbing*" inadequadas. A alocação inadequada de terras a parceiros estrangeiros, sem devido processo e governança eficaz, contribuiu para a despossessão de agricultores locais, limitando a capacidade de produção de alimentos e agravando o índice de fome no continente. A influência indevida de grandes potências estrangeiras, a falta de uma implementação legítima e eficaz do "*land grabbing*" e a necessidade de combinar tecnologia com conhecimento indígena emergem como desafios críticos para alcançar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 (ODS 2) na África. Além disso, destaca-se a importância das universidades na promoção de práticas agrícolas sustentáveis e na colaboração para alcançar o ODS 2, ressaltando a necessidade de parcerias transparentes e benefícios mútuos entre a África e seus colaboradores globais.

3.1.2 Aumento dos níveis de pobreza no meio rural

As aquisições de terras por estrangeiros para fins agrícolas têm o potencial de aumentar significativamente a vulnerabilidade das comunidades rurais, contribuindo para o aumento dos níveis de pobreza e insegurança alimentar.

A busca por terras rurais em escala global, também conhecida como "*land rush*", tem provocado impactos profundos e multifacetados nas comunidades rurais, especialmente em relação à sua capacidade de gerar renda e manter um nível de vida digno. Conforme argumentado por Kyle, D'Odorico e Rulli (2014), quando se considera que muitas dessas comunidades dependem diretamente da agricultura para a obtenção de renda, a perda de acesso à terra e aos recursos hídricos resultantes dessa corrida por terras pode representar uma ameaça substancial à sua subsistência.

A perda de acesso à terra acarreta uma série de consequências, sendo a redução da renda familiar apenas uma delas. Os impactos vão além, afetando a segurança alimentar, o bem-estar geral e a coesão social das comunidades rurais. Como Kyle, D'Odorico e Rulli (2014) enfatizam, a vulnerabilidade de um país aos efeitos da "*land rush*" está diretamente relacionada à proporção da renda proveniente da agricultura e ao número de cidadãos empregados neste setor. Em países onde a agricultura desempenha um papel significativo na economia e na subsistência da população, a marginalização súbita das comunidades rurais devido à perda de terras pode deixá-las com opções econômicas limitadas, agravando a pobreza⁹⁹.

Os dados compilados por esses autores, provenientes de mais de 28 países que são alvos dessa corrida por terras, revelam que mais de 12 milhões de pessoas serão potencialmente afetadas pelas consequências econômicas diretas dessas aquisições. Além disso, estimam uma perda de receita global na ordem de \$34 bilhões como resultado desse fenômeno. Esses números alarmantes demonstram o quão severos podem ser os impactos da "*land rush*" sobre a renda rural, uma vez que os benefícios gerados pela produção agrícola deixam de ser usufruídos diretamente pela população local. Isso não apenas contribui para a

⁹⁹ Concentrando seus esforços em explorar o impacto dessas aquisições na perda de renda da população rural, tais autores partem do pressuposto de que essas aquisições negam às comunidades locais o acesso à terra agricultável, impactando diretamente em seus rendimentos. Eles estimam que no Brasil 41.386 pessoas sejam afetadas e que haja uma perda de renda no montante de \$454.969.840; na Argentina, 22.342 e \$345.949.205; na Colômbia, 44.722 e \$403.308.909; no Peru, 13.524 e \$119.124.632; e no Uruguai 8.483 e \$115.090.195, dentre outros países pesquisados (Kyle, D'odorico & Rulli, 2014).

perda de renda, mas também mina os meios de subsistência tradicionais das comunidades rurais.

Como resultado direto dessa corrida por terras, as comunidades rurais se veem em uma situação de maior vulnerabilidade econômica, o que, por sua vez, contribui para o aumento dos níveis de pobreza e insegurança alimentar. O acesso restrito a recursos fundamentais, como a terra e a água, reduz a capacidade das famílias rurais de atender às suas necessidades básicas e as expõe a riscos econômicos significativos.

Para Kyle, D’Odorico e Rulli (2014), a relação entre a "*land rush*" e o aumento dos níveis de pobreza no meio rural é inegável. Conforme argumentado por eles, a perda de acesso à terra, um recurso vital para a subsistência das comunidades rurais, tem um impacto econômico devastador, além de afetar negativamente a segurança alimentar, o bem-estar e a coesão social nas áreas rurais. A marginalização súbita das comunidades rurais, quando a agricultura é a principal fonte de renda e emprego, deixa essas populações com poucas alternativas econômicas, contribuindo para o aumento dos níveis de pobreza e insegurança alimentar.

Em suma, a prática de "*land grabbing*" tem um impacto profundo e perturbador nas comunidades rurais em todo o mundo. Essa tendência não apenas afeta diretamente a subsistência das populações rurais, mas também contribui significativamente para o aumento dos níveis de pobreza e insegurança alimentar. Como resultado direto dessa corrida por terras, as comunidades rurais se veem em uma situação de maior vulnerabilidade econômica, o que, por sua vez, contribui para o aumento dos níveis de pobreza e insegurança alimentar. O acesso restrito a recursos vitais, como terra e água, diminui a capacidade das famílias rurais de atender às suas necessidades básicas e as coloca em risco econômico significativo.

Assim, a relação entre "*land grabbing*" e o aumento dos níveis de pobreza no meio rural é incontestável. A perda de acesso à terra, um recurso vital para a subsistência das comunidades rurais, não apenas tem um impacto econômico devastador, mas também mina os alicerces da segurança alimentar, do bem-estar e da coesão social nas áreas rurais. A marginalização súbita das comunidades rurais em locais onde a agricultura é a principal fonte de renda e emprego deixa essas populações com poucas alternativas econômicas, contribuindo para o aumento dos níveis de pobreza e insegurança alimentar. Portanto, abordar o fenômeno do "*land grabbing*" não é apenas uma questão de justiça social, mas também uma medida crucial para a promoção da sustentabilidade e do desenvolvimento equitativo das comunidades rurais.

3.1.3 Aumento dos preços dos alimentos e acessibilidade econômica

O processo pelo qual o investimento estrangeiro em terras pode afetar os preços dos alimentos é complexo e multifacetado¹⁰⁰. É possível analisar essa hipótese a partir do exemplo dado pelo setor de biocombustíveis, uma vez que ele sofreu uma crescente desnacionalização em virtude de oportunidades de mercado geradas por crises no referido setor¹⁰¹. E para analisar a hipótese de que o estímulo ao investimento estrangeiro em terras agrícolas, particularmente na produção de monoculturas, pode afetar o aumento de preços dos alimentos e prejudicar o acesso econômico à alimentação, será adotado como modelo paradigma o texto publicado pelos professores C. Ford Runge e Benjamin Senauer (2007)¹⁰².

O setor de biocombustíveis fornece um exemplo relevante de como as oportunidades de mercado pode levar à desnacionalização e ao investimento estrangeiro em terras agrícolas. A crescente demanda por biocombustíveis, impulsionada por uma série de fatores, incluindo preocupações com a segurança energética e ambiental, desencadeou uma expansão significativa desse setor em diferentes partes do mundo nos últimos tempos.

¹⁰⁰ O investimento estrangeiro, muitas vezes, envolve a aquisição de grandes extensões de terras, o que leva à concentração da propriedade fundiária. Em áreas onde a produção de alimentos é dominada por um pequeno número de grandes proprietários de terras, isso pode reduzir a competição no mercado agrícola e contribuir para o aumento dos preços dos alimentos, como se verá mais adiante. Além disso, investimentos estrangeiros podem incentivar práticas agrícolas de monocultura, nas quais um único cultivo é predominante, tornando a produção de alimentos mais vulnerável a choques de mercado e eventos climáticos extremos.

¹⁰¹ Em 2006, quando se iniciou o processo de desnacionalização das usinas de biocombustíveis, a presença de estrangeiros na produção brasileira de açúcar e álcool era de somente 3%; em 2010, a participação era de 12%; em 2012, era de 33% (OLIVEIRA, 2013). Essa rápida transformação na composição da indústria de biocombustíveis no Brasil pode servir como um exemplo ilustrativo da intensa participação do capital estrangeiro e da desnacionalização de setores estratégicos e relevantes para a economia. Essa mudança fundamental não apenas remodela a paisagem econômica, mas também coloca em evidência questões cruciais relacionadas à soberania, segurança alimentar e desenvolvimento sustentável. Portanto, o estudo desse caso se revela crucial para a compreensão mais profunda dos desafios e implicações associados à crescente participação de capital estrangeiro em setores estratégicos.

¹⁰² O texto de Runge e Senauer oferece um modelo paradigmático para analisar o impacto das monoculturas e da produção intensiva de *commodities* na segurança alimentar. Ele demonstra como a produção direcionada para fins não alimentares, como biocombustíveis, pode gerar uma demanda adicional por determinadas culturas, impactando negativamente o fornecimento de alimentos. Embora o texto se concentre especificamente no impacto dos biocombustíveis na segurança alimentar, com foco no milho, suas conclusões e análises têm implicações amplas que podem se aplicar a outras monoculturas e *commodities* alimentares, como soja, eucaliptos, feijão, arroz e muito mais. Assim, o cultivo em larga escala de culturas como soja, eucaliptos e outras *commodities* pode criar pressões no mercado de alimentos, afetando os preços e a disponibilidade de alimentos para as populações locais. O texto fornece uma análise aprofundada dos impactos na segurança alimentar, incluindo o aumento dos preços dos alimentos e a potencial escassez de determinadas culturas. Isso é relevante para a compreensão de como a produção intensiva e o investimento estrangeiro em terras podem afetar negativamente a capacidade das comunidades locais de acessar alimentos a preços acessíveis. A análise desse modelo paradigma contribuirá para uma compreensão mais sólida dos potenciais impactos negativos que podem surgir da expansão do investimento estrangeiro em terras agrícolas e da produção de monoculturas em detrimento da produção de alimentos. Além disso, destacará a importância de políticas e estratégias que busquem equilibrar o desenvolvimento econômico com a segurança alimentar, especialmente em regiões onde a vulnerabilidade alimentar é uma preocupação significativa.

As crises no mercado global de petróleo, marcadas por flutuações nos preços e preocupações com a dependência de combustíveis fósseis, estimularam muitos países a buscar alternativas sustentáveis. Os biocombustíveis, derivados de matérias-primas agrícolas¹⁰³, surgiram como uma solução potencial para reduzir a dependência do petróleo e mitigar os impactos ambientais negativos.

Esse crescente interesse em biocombustíveis criou oportunidades de mercado para investidores estrangeiros que buscam atender à demanda global por esses produtos. A expansão da produção de biocombustíveis muitas vezes envolve o aumento da área de cultivo e, em alguns casos, a aquisição de terras com condições adequadas para o cultivo das matérias-primas necessárias¹⁰⁴. Além disso, a exploração de terras agrícolas para atender à demanda de biocombustíveis também levanta questões sobre a sustentabilidade ambiental, como o uso de terras anteriormente dedicadas à produção de alimentos ou a conversão de ecossistemas naturais em áreas de cultivo intensivo.

O setor de biocombustíveis no Brasil tem apresentado um crescimento notável desde o seu surgimento. De acordo com dados do Relatório Síntese do Balanço Energético Nacional de 2020, divulgado pelo Ministério de Minas e Energia, o consumo final de etanol no país experimentou um expressivo aumento de 11,1% em 2019. Esse crescimento é um reflexo do papel cada vez mais relevante que os biocombustíveis desempenham na matriz energética brasileira.

Segundo o relatório, em 2019, as fontes renováveis de energia já representavam 46,1% da oferta interna de energia (OIE) no Brasil. Esse número reflete um crescimento significativo de 6,7% em relação a anos anteriores, destacando a crescente importância das energias renováveis no panorama energético nacional. Nesse contexto, a biomassa proveniente da cana-de-açúcar emergiu como uma das principais contribuintes para esse aumento, respondendo por 18% do total da participação das fontes de energia renovável na oferta interna de energia do país.

Ainda conforme restou evidenciado no relatório, a redução da participação das fontes renováveis na matriz energética brasileira entre os anos de 2011 e 2014 estava intimamente

¹⁰³ A produção de biocombustíveis é diversificada e depende das matérias-primas disponíveis em cada região. No Brasil, a cana-de-açúcar é amplamente utilizada para produzir etanol, enquanto nos Estados Unidos, o milho é a principal fonte de biocombustíveis. Na Europa, sementes oleaginosas são usadas na produção de biodiesel.

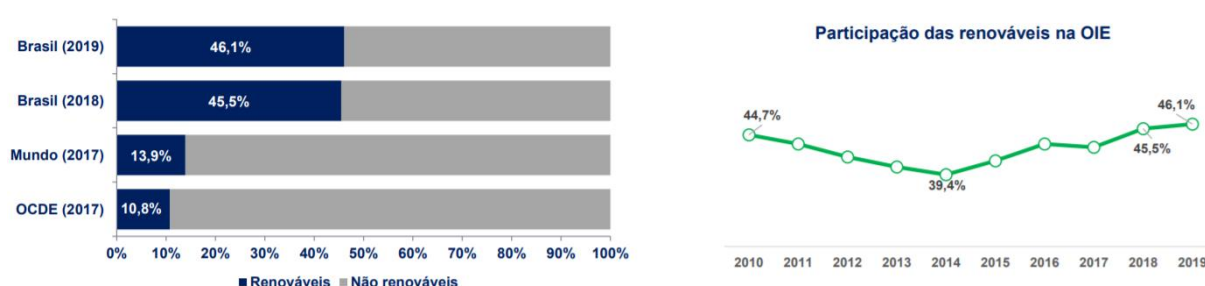
¹⁰⁴ Essa dinâmica pode levar à desnacionalização do setor de biocombustíveis, à medida que investidores estrangeiros participam ativamente do desenvolvimento e expansão desse mercado. Isso pode ter implicações significativas para a segurança alimentar, especialmente em países onde as culturas usadas na produção de biocombustíveis competem com culturas alimentares tradicionais.

associada à diminuição da oferta de energia hidráulica. Essa queda na oferta de energia hidráulica, que historicamente havia desempenhado um papel crucial no abastecimento de eletricidade no Brasil, teve um impacto considerável na composição da matriz energética do país. No entanto, a partir de 2015, observa-se um cenário de reversão desse declínio, à medida que as fontes de energia renovável retomam um trajeto ascendente.

Figura 1 – Participação das energias renováveis e não renováveis na oferta de energia



Figura 2 – Crescimento do Setor de energias renováveis



Fonte: EPE; Agência Internacional de Energia. Elaboração: EPE

Esse aumento na participação das fontes de energia renovável na matriz energética do Brasil é um reflexo direto do crescimento das ofertas de derivados da cana-de-açúcar, energia eólica e biodiesel no país. Essas fontes têm desempenhado um papel cada vez mais importante na diversificação e na produção de energia. Especificamente no que diz respeito ao setor de biocombustíveis, o relatório destaca um aumento notável de 5,5% na oferta de

biomassa da cana-de-açúcar durante o período de 2018 a 2019, demonstrando uma expansão no uso de fontes renováveis para atender à crescente demanda por biocombustíveis¹⁰⁵.

O crescimento dinâmico do setor de biocombustíveis, especialmente o aumento na oferta de biomassa de cana-de-açúcar, impõe uma pressão significativa sobre os setores agrícolas responsáveis pelo fornecimento da matéria-prima necessária para abastecer a indústria bioenergética brasileira. Esse fenômeno não está limitado ao Brasil e se repete em outras nações, como os Estados Unidos, onde as usinas de bioenergia dependem cada vez mais de safras de milho.

A crescente demanda por biomassa, insumo fundamental na produção de etanol e outros biocombustíveis, exige estratégias de abastecimento robustas. Isso implica não apenas em aumentar a produtividade das safras existentes, mas também em expandir as áreas agrícolas dedicadas ao cultivo da cana-de-açúcar, por exemplo. Essa expansão pode ocorrer por meio de práticas de intensificação agrícola ou da conversão de terras anteriormente destinadas a outros fins, o que levanta questões de sustentabilidade e de uso da terra no desenvolvimento desse setor¹⁰⁶.

Em 2007, os Estados Unidos enfrentaram as complexas ramificações da crescente demanda por matéria-prima no setor de biocombustíveis. Como observado por Runge e Senauer (2007), a produção massiva necessária para atender à indústria de biocombustíveis provocou perturbações no sistema de abastecimento alimentar. Esse ano foi marcado por uma situação de preços excepcionalmente altos, com os preços futuros do milho atingindo os patamares mais elevados em uma década em março.

A escalada dos preços do milho, no entanto, não ocorreu de maneira isolada. Ela teve impactos cascata nos preços de outros produtos alimentares, incluindo trigo e arroz. Isso ocorreu em parte porque o milho passou a ser deslocado de seu tradicional uso na alimentação humana e animal para a produção de biocombustíveis. Consequentemente, outros cereais,

¹⁰⁵ Esse crescimento substancial no setor de biocombustíveis não apenas evidencia o compromisso do Brasil com fontes de energia mais limpas e sustentáveis, mas também destaca a significativa contribuição da biomassa da cana-de-açúcar para essa transição. Esse setor não apenas oferece uma alternativa valiosa aos combustíveis fósseis, mas também desempenha um papel fundamental na promoção da autossuficiência energética e na redução das emissões de carbono. No entanto, à medida que o setor de biocombustíveis continua a se expandir e a oferta de biomassa da cana-de-açúcar cresce, é fundamental abordar questões relacionadas à sustentabilidade e equidade dessa expansão, bem como seus efeitos sobre a segurança alimentar.

¹⁰⁶ Para atender a essa demanda crescente, os agricultores enfrentam o desafio de otimizar a produção e garantir a sustentabilidade do cultivo de cana-de-açúcar, minimizando impactos adversos ao meio ambiente e assegurando que a expansão seja realizada de maneira responsável. Além disso, a promoção de práticas agrícolas sustentáveis, como a rotação de culturas, o uso eficiente de recursos naturais e a adoção de tecnologias mais limpas, se torna fundamental para enfrentar a pressão que o setor de biocombustíveis exerce sobre o abastecimento de matéria-prima agrícola.

como o trigo e o arroz, foram pressionados a ocupar o lugar do milho em diversas aplicações. Além disso, houve uma redução na área de plantio destinada a trigo e arroz, uma vez que os agricultores ampliaram suas plantações de milho em resposta à demanda crescente por biocombustíveis.

Os autores destacam uma conclusão crucial: o aumento na produção de etanol, ao pressionar a oferta global de culturas alimentares, teve o efeito de elevar os preços tanto dos alimentos processados quanto dos produtos alimentares básicos em todo o mundo. Essa interconexão entre biocombustíveis e preços dos alimentos revela uma das complexas consequências da expansão desse setor. A busca por fontes de energia mais limpas e renováveis, como o etanol, tem impactos diretos e indiretos nos mercados alimentares, influenciando os custos e a disponibilidade de alimentos em escala global.

Esse episódio serve como um exemplo vívido de como as mudanças em um setor, como o de biocombustíveis, podem ter implicações significativas e, muitas vezes, imprevistas em outros setores, como a agricultura e a segurança alimentar¹⁰⁷. Isso destaca a importância crítica de analisar profundamente as interconexões entre diferentes componentes do sistema global para entender as complexas dinâmicas que surgem à medida que o mundo busca equilibrar a produção de energia e a disponibilidade de alimentos em face das crescentes demandas.

Os autores também destacam que o impacto do setor de biocombustíveis na segurança alimentar pode ser direto e tangível, especialmente quando a matéria-prima utilizada na produção de biocombustíveis faz parte da base alimentar da população. Nesse cenário, o aumento da demanda por *commodities* agrícolas usadas tanto na produção de alimentos como na fabricação de biocombustíveis pode resultar em elevações significativas nos preços desses produtos. Como um exemplo ilustrativo, nos Estados Unidos, o setor de biocombustíveis entra em competição direta com a indústria de alimentos devido ao uso compartilhado de uma matéria-prima essencial: o milho.

O milho desempenha um papel fundamental tanto na produção de biocombustíveis, como o etanol, quanto na fabricação de uma variedade de alimentos e produtos derivados. O

¹⁰⁷ Como observa Chanceline (2019), os cultivos para produção de energia competem com os cultivos alimentares locais de várias maneiras. O abandono de cultivos locais para biocombustíveis tem duas consequências principais para a disponibilidade de alimentos na África. Por um lado, se terra, água e outros recursos naturais forem usados para produzir biocombustíveis em vez de alimentos, a disponibilidade de alimentos diminui. Além disso, se o uso de culturas alimentares como milho e soja para biocombustíveis aumentar, o preço dessas *commodities* aumenta, tornando esses produtos menos acessíveis para os pobres, como ocorreu em 2008.

aumento da demanda por milho para a produção de etanol cria uma pressão sobre o mercado de alimentos, levando a uma concorrência direta entre o setor de biocombustíveis e o setor alimentar pelo suprimento limitado dessa matéria-prima.

Em termos práticos, quando a demanda por milho é impulsionada pelo setor de biocombustíveis, o preço do milho tende a subir. Isso, por sua vez, resulta em custos mais elevados para a indústria de alimentos, que utiliza o milho como ingrediente fundamental na produção de uma ampla gama de produtos, desde alimentos processados até rações para animais. Como resultado, o aumento dos preços do milho pode se traduzir em um encarecimento dos alimentos derivados do milho, afetando o bolso dos consumidores finais.

A competição direta entre os setores de biocombustíveis e alimentos por recursos agrícolas críticos destaca como o crescimento do setor de biocombustíveis pode ter impactos diretos na segurança alimentar, aumentando os preços dos alimentos e, potencialmente, prejudicando o acesso da população a alimentos. Um exemplo ilustrativo desse fenômeno é o caso das tortilhas mexicanas, que demonstra vividamente a relação direta entre a produção de biocombustíveis e a segurança alimentar.

Segundo Runge e Senauer (2007), o México enfrentou uma situação delicada em 2006 devido ao aumento acentuado dos preços da farinha de milho, um ingrediente essencial na fabricação das tortilhas, que são a base da dieta de muitos mexicanos. A farinha de milho, em sua maioria importada dos Estados Unidos, havia dobrado de preço em grande parte devido ao aumento da demanda por milho para a produção de etanol. Com cerca de 107 milhões de mexicanos vivendo na pobreza e dependendo das tortilhas como principal fonte de calorias, os protestos públicos ganharam força. O presidente mexicano se viu compelido a intervir e impor limites de preços aos produtos à base de milho, incluindo as tortilhas.

Outro exemplo ilustrativo envolve a produção de álcool etanol a partir da mandioca. Já existem iniciativas de produção de etanol a partir da mandioca¹⁰⁸, tubérculo que desempenha um papel crucial na alimentação de milhões de pessoas, especialmente na África. Ao utilizar a mandioca como insumo para a produção de biocombustíveis, há um impacto direto na segurança alimentar, uma vez que isso pode elevar os preços da mandioca no

¹⁰⁸ Em 'Análise energética de sistemas de produção de etanol de mandioca', estudo realizado na região do Médio Paranapanema, Estado de São Paulo, analisou-se o sistema de produção de etanol utilizando mandioca como fonte de carboidratos. Os resultados indicam que a mandioca apresenta um custo energético de 1,54 MJ por litro de etanol nas operações agrônômicas de produção e 11,76 MJ por litro nas etapas de processamento industrial. Além disso, a eficiência energética observada no cultivo e industrialização da mandioca foi de 1,76, evidenciando o potencial da mandioca como uma fonte alternativa viável de produção de biocombustíveis (SALLA *et al*, 2010).

mercado, tornando-a menos acessível às comunidades que dependem dela como fonte de alimento básico.

Além desse impacto direto, a expansão do setor de biocombustíveis também pode impactar indiretamente a disponibilidade e os preços dos alimentos. Até mesmo quando os insumos agrícolas destinados à produção de biocombustíveis não integrem diretamente a cesta de alimentos da população, o crescimento desses setores pode ter implicações significativas nos preços dos alimentos essenciais para a subsistência das comunidades. Essa interconexão entre diferentes culturas agrícolas pode levar a uma dinâmica de mercado onde o aumento da demanda por certas *commodities*, como milho para biocombustíveis, resulta na substituição de culturas alimentares como trigo e arroz.

Este fenômeno, observado na América do Norte por Runge e Senauer (2007), ilustra como as mudanças nos setores de biocombustíveis podem indiretamente elevar os preços dos alimentos, afetando a disponibilidade e a acessibilidade dos alimentos básicos para a população. Eles argumentam que a competição do setor de biocombustíveis por safras como o milho não apenas pressiona diretamente a disponibilidade desse grão para alimentos, mas também desencadeia um efeito dominó. A substituição do milho por trigo e arroz como resultado do aumento da demanda por essas culturas impulsiona a necessidade de produção desses alimentos em maior escala. Isso não apenas aumenta a demanda por essas *commodities*, mas também eleva seus preços, criando um cenário em que as comunidades já vulneráveis podem enfrentar dificuldades crescentes em acessar alimentos básicos a preços acessíveis.

Além disso, a competição por terra, recursos hídricos e mão-de-obra entre os setores de biocombustíveis e agricultura alimentar pode levar não apenas a pressões inflacionárias, mas também a desafios relacionados à distribuição justa e equitativa de recursos essenciais, exacerbando assim as disparidades socioeconômicas já existentes. Assim, é imperativo considerar não apenas o impacto direto da produção de biocombustíveis nos alimentos, mas também suas implicações indiretas na dinâmica local e global da segurança alimentar a fim de se criar estratégias de mitigação dos riscos associados ao crescimento dos setores de biocombustíveis em relação à segurança alimentar.

Assim, a hipótese da diminuição das áreas disponíveis para a produção de gêneros alimentícios em virtude do aquecimento dos mercados ligados à monocultura causado pela flexibilização da aquisição de terras por estrangeiros é digna de atenta consideração. À medida que as restrições são afrouxadas para acomodar investimentos estrangeiros, o cenário agrícola pode ser substancialmente alterado. Essa flexibilização atrai investimentos

estrangeiros para a aquisição de terras, muitas vezes destinadas à produção de monoculturas, como a cana-de-açúcar para biocombustíveis, soja para óleo de soja e ração animal, ou eucalipto para a indústria de papel e celulose.

A preferência por monoculturas em grande escala, muitas vezes impulsionada pelos interesses econômicos dos investidores estrangeiros, tende a monopolizar vastas extensões de terra. Esse fenômeno, por sua vez, leva a uma redução significativa da área dedicada a safras alimentares diversificadas e essenciais para a segurança alimentar das comunidades locais. Assim, a prática da monocultura, que envolve o cultivo extensivo de uma única cultura em grandes extensões de terra, pode resultar em impactos significativos nas áreas de produção de alimentos. Primeiramente, a monocultura concentra os recursos de terra e água em uma única cultura, diminuindo a disponibilidade desses recursos para outras culturas alimentares, levando a uma competição desigual pelos recursos naturais e prejudicando a produção de alimentos essenciais para a dieta humana.

Além disso, a expansão das monoculturas estimula o avanço da fronteira agrícola, levando à conversão de ecossistemas naturais, como florestas e savanas, em terras agrícolas. A expansão da fronteira agrícola é uma tendência que tem ganhado destaque, especialmente no continente latino-americano. Os dados disponíveis refletem um aumento significativo nesse fenômeno, com um crescimento notável de 9% na expansão de terras agrícolas em nível global durante o período de 2003 a 2019. No entanto, a observação dessas tendências se torna ainda mais preocupante quando direcionada ao contexto brasileiro, que apresentou um ganho líquido de 77% em relação à área cultivada em 2003 (Potapov, Turubanova, Hansen *et al.*, 2022)¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Segundo Potapov, Turubanova, Hansen *et al.* (2022), o estudo e análise de uma série de mapas globais em alta resolução demonstrou uma acelerada expansão das terras agrícolas entre os anos de 2003 e 2019, com um aumento de 9% das áreas ocupadas por terras agrícolas e um aumento de 25% da produção primária líquida anual. O maior ganho relativo de terras agrícolas ocorreu na América do Sul (49%), sendo que os maiores aumentos líquidos foram identificados no Brasil (com 77% de aumento em relação à área de 2003). E enquanto os demais continentes caminhavam em sentido oposto, somente a América do Sul obteve aumento na área de terras agrícolas *per capita*. Além disso, quase a metade dessa nova área cultivada (49%) substituiu a vegetação natural, indicando um possível conflito do desenvolvimento do setor agrícola com as metas de sustentabilidade. E embora a área de terras agrícolas *per capita* tenha diminuído 10% entre 2003 e 2019 (por conta do aumento populacional), ainda assim a produção líquida anual aumentou 3,5% em virtude da intensificação do uso da terra.

E é importante considerar que esse avanço da agricultura, baseado no modelo de agronegócio, em grande parte estimulado pelo setor financeiro, não está lastreado na produção de alimentos que compõem a mesa da população. Pelo contrário: em um contexto de alta nos preços de *commodities* monoculturais, o interesse das empresas agroindustriais na aquisição de novas terras pode passar pela produção de culturas destinadas à exportação e não à produção de alimentos. Isto achata ainda mais o espaço rural destinado à produção de alimentos e concorre diretamente pelos recursos necessários à reprodução da agricultura familiar. O direito à alimentação deixa, então, de ser o eixo central na produção agrícola, que passa a voltar seu interesse na

Esse crescimento na expansão da fronteira agrícola, principalmente no Brasil, é um indicador de mudanças substanciais nas paisagens agrícolas e nas estratégias de produção. A expansão da fronteira agrícola frequentemente implica a conversão de áreas naturais, como florestas, savanas e pastagens, em terras agrícolas. No contexto brasileiro, uma parcela significativa dessa expansão pode ser associada ao desmatamento, à conversão de áreas de cerrado e à degradação de ecossistemas sensíveis¹¹⁰.

O crescimento da fronteira agrícola é frequentemente orientado por interesses econômicos, onde a monocultura e o latifúndio dominam o cenário. A busca por terras férteis e extensas áreas para a produção de culturas comerciais, como soja, milho e cana-de-açúcar, tem impulsionado o desmatamento e a transformação de ecossistemas naturais. O Brasil, sendo um dos líderes globais na produção de *commodities* agrícolas, desempenha um papel central nessa dinâmica. O aumento da área cultivada está diretamente relacionado à busca por terras que possam atender às crescentes demandas do mercado. No entanto, essa expansão não ocorre sem custos significativos, incluindo a pressão sobre os ecossistemas naturais, a perda de biodiversidade e impactos nas comunidades locais. Como bem concluem Maniglia & Carvalho Neto (2020):

O modelo produtivo majoritário na agricultura, que é a atividade humana fornecedora de alimentos por excelência, é o do agronegócio concebido sob um paradigma neoliberal. Os pilares da produção são o uso de agrotóxicos e fertilizantes propostos pela Revolução Verde, com a monocultura de exportação e a produção em latifúndios. Isso possibilitou a expansão das fronteiras agrícolas e grandes lucros para uma pequena parcela da população, mas os interesses econômicos e sociais daqueles que dependem do campo para sua subsistência foram solapados. Além disso, tais bases agrícolas apresentam diversos riscos para o homem/ser humano e para o meio ambiente e podem assim contribuir significativamente para a redução da biodiversidade. No cenário de globalização econômica vivido na atualidade, as alternativas a esse modelo hegemônico são escassas. Não há uma conciliação eficaz dos aspectos ecológico e econômico, de forma que a toda a humanidade possa se alimentar de forma adequada e segura. (Maniglia & Carvalho Neto, 2020, p. 22)

Essa expansão não apenas resulta na perda irreversível de biodiversidade, mas também acelera a degradação do solo e aumenta a pressão sobre os recursos hídricos. Essa

exploração de culturas de exportação, com vultosos aportes do capital estrangeiro. E o fenômeno *land grabbing* insere-se, hodiernamente, neste contexto de avanço da agricultura e achatamento do espaço rural destinado à produção de alimentos. Portanto, é razoável problematizar o quadro histórico aqui esboçado para se questionar se as discussões sobre flexibilização das restrições à aquisição de terras rurais por estrangeiros estariam sendo direcionadas à produção de alimentos consumidos pela população ou, ao contrário, à produção de *commodities* agrícolas destinadas à exportação.

¹¹⁰ Essas transformações, embora impulsionadas em parte pela necessidade de aumentar a produção de *commodities* agrícolas para atender à crescente demanda global, também têm efeitos profundos no equilíbrio ecológico regional, com a perda de biodiversidade, e a conversão de áreas destinadas à produção de alimentos em áreas de monocultura.

mudança na paisagem agrícola pode ter implicações profundas na segurança alimentar global, especialmente em países em desenvolvimento que dependem fortemente da agricultura como fonte primária de alimentos e meios de subsistência. Assim, o aumento do foco em monoculturas, impulsionado pela desregulamentação e/ou flexibilização das políticas de aquisição de terras por estrangeiros, pode resultar em uma maior dependência de poucas culturas alimentares, tornando essas nações mais suscetíveis a choques no mercado global de *commodities*. Além disso, a erosão da diversidade agrícola pode comprometer a resiliência dos sistemas alimentares, tornando-os menos capazes de se adaptar a mudanças e crises.

Essa realidade exige a necessidade de uma abordagem integrada que leve em consideração não apenas o crescimento da produção agrícola, mas também a conservação de ecossistemas, o uso responsável dos recursos naturais e as necessidades das comunidades locais, especialmente em um contexto de aquecimento global e aumento da demanda por alimentos.

Outro efeito dessa corrida por terras é uma maior polarização dos atores agrários. Isso ocorre porque a competição intensa por terras entre monoculturas, muitas vezes destinadas à produção de *commodities* para exportação, e culturas alimentares destinadas ao consumo local, pode resultar em conflitos de uso da terra¹¹¹. Em regiões onde a agricultura é a principal atividade de subsistência para as comunidades locais, essa competição torna-se especialmente acirrada, uma vez que ameaça a segurança alimentar e os meios de subsistência dessas populações. Essa tensão entre os interesses alimentares das populações locais e os interesses econômicos do capital estrangeiro que busca adquirir terras rurais pode intensificar os conflitos agrários. Conflitos fundiários, invasões de terras e protestos podem surgir como resultado da competição pela terra e dos impactos socioeconômicos negativos associados a monoculturas intensivas. No Brasil há um exemplo paradigmático desse fenômeno, como evidenciado pela ocupação da Fazenda Tarumã por membros da Via Campesina.

¹¹¹ A paz é um direito humano reconhecido em diversos tratados internacionais. Nada obstante, como bem apontado por Maniglia (2010), o meio rural é o palco de intensos conflitos que a violam. Não é recente, na história brasileira, a luta por terras. Desde a colonização até os dias atuais, o problema da má distribuição de terras e da manutenção de grandes propriedades não encontra solução. De um lado, uma classe que busca na terra melhores condições de vida, de trabalho, de educação e de acesso a alimentos básicos; de outro, uma classe de latifundiários que busca manter a privatização dos lucros e a socialização das perdas, aumentando, ainda mais, as desigualdades sociais próprias de nossa história, além de intensificar os conflitos fundiários. Salpicar soluções pontuais a problemas conjunturais não é a finalidade do Estado. É neste momento que a política pública, como fio condutor de todas as ações estatais e de orientação da sociedade, ganha relevância. Especificamente, uma política agrária que reconheça a existência de desigualdades sociais no campo e que busque promover uma justa distribuição dos recursos e das oportunidades existentes em nossa sociedade, respeitando-se o princípio da diferença, promovendo-se o desenvolvimento sustentável do setor rural.

No estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, a rápida expansão da monocultura de eucalipto, impulsionada pelo capital estrangeiro para atender à crescente demanda da indústria de papel e celulose, levou ao surgimento de lutas sociais contra essa prática. A monocultura de eucalipto muitas vezes implica na substituição de áreas anteriormente utilizadas para a agricultura familiar ou para a preservação ambiental. Essa rápida expansão atraiu a atenção de organizações sociais, que passaram a se mobilizar em oposição a essa forma de uso da terra.

A ocupação da Fazenda Tarumã em 2008, que estava envolvida na aquisição irregular de terras por uma empresa estrangeira (Stora Enso) perto da fronteira brasileira, foi um exemplo emblemático dessas lutas sociais. A ocupação da fazenda, liderada pela Via Campesina e outros movimentos sociais, visava chamar a atenção para a aquisição irregular de terras por empresas estrangeiras. Ela destacou o fato de que a empresa já possuía uma área significativa de terras no estado e os impactos negativos associados à monocultura de eucalipto, como o êxodo rural, modificações na paisagem, degradação do solo e concentração fundiária¹¹².

Essa mobilização social não apenas destacou as questões relacionadas à propriedade da terra, mas também colocou em foco os impactos socioambientais e econômicos das monoculturas intensivas provocadas pela mobilização do capital estrangeiro na aquisição de terras rurais brasileiras. O posicionamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) contra essas aquisições irregulares refletiu, então, uma crescente conscientização sobre a necessidade de regulamentar e controlar a aquisição de terras por investidores estrangeiros e seus impactos nas comunidades locais e no meio ambiente.

Como se vê, essa expansão do setor agrícola, quando impulsionada por um modelo de produção baseado na monocultura de exportação, tem provocado mudanças significativas nas paisagens rurais e nas estruturas agrícolas, com profundas implicações sociais,

¹¹² Segundo Lerrer e Wilkinson (2016), no estado do Rio Grande do Sul a monocultura florestal de eucalipto aumentou seu ritmo de crescimento desde meados de 2004 para suprir a demanda do crescente setor de papel e celulose. Esta rápida expansão do setor, apoiada pelo capital estrangeiro, fez com que aquele estado fosse o palco ideal para o surgimento de lutas sociais contra a monocultura de eucalipto, inclusive com o surgimento de diversas organizações sociais. Em 2006 a empresa estrangeira Stora Enso iniciou, por intermédio de uma subsidiária, a compra de diversos imóveis rurais próximos à fronteira brasileira. Considerando a irregularidade nestas aquisições, em março de 2008 a Fazenda Tarumã foi ocupada por integrantes da Via Campesina e de outros movimentos sociais, que protestavam contra a exploração por uma empresa estrangeira de aproximadamente 2.075 hectares perto da fronteira brasileira. Para referidos autores esta mobilização social foi capaz de conferir visibilidade ao fato de que uma empresa estrangeira estava envolvida na compra irregular de terras próximas à fronteira, assim como que ela já detinha 46 mil hectares de terras naquele estado. Na ocasião houve posicionamento contrário a estas aquisições pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que levou em consideração, além de outros fatores, as consequências decorrentes desse tipo de monocultura: êxodo rural, modificações na paisagem, esgotamento de nutrientes do solo e da água, concentração fundiária e aumento de cinturões de pobreza.

econômicas e ambientais. Esse modelo prioriza a produção de *commodities* agrícolas voltadas para a exportação em detrimento da produção de alimentos destinados ao consumo interno, relegando, muitas vezes, a segurança alimentar a um segundo plano.

Nesse cenário, a competição por terras agrícolas se intensifica, uma vez que o foco está na produção de culturas que atendam à demanda internacional e gerem lucros substanciais. Como resultado, as áreas que antes eram dedicadas à produção de alimentos para o abastecimento local são frequentemente redirecionadas para cultivos de *commodities* agrícolas, como soja, milho, cana-de-açúcar, entre outras. Essa realocação de terras tem um impacto direto nas populações rurais, em especial nas pequenas propriedades e na agricultura familiar, que tradicionalmente desempenham um papel fundamental na produção de alimentos e na subsistência das comunidades locais¹¹³.

¹¹³ Quanto mais dependente da agricultura for um país e quanto maior o número de pessoas empregadas no meio rural, maiores serão os impactos negativos causados pelo fenômeno *land grabbing* (Kyle, D’Odorico e Rulli (2014). Estima-se que aproximadamente 12 milhões de pessoas serão afetadas economicamente pelos efeitos desse fenômeno e que isto levará a uma perda de renda global na ordem de \$34 bilhões. Isto porque a perda de acesso à terra leva à queda dos níveis de renda da população local, sobretudo daquelas ligadas à agricultura familiar, que dependem diretamente da terra para obtenção de renda. Aumentar-se-á, pois, os níveis de pobreza no meio rural, levando à marginalização das comunidades locais, que remanescem com limitadas alternativas de obtenção de renda familiar. Todo este quadro levará a uma maior vulnerabilidade da população, aumentando os níveis de pobreza e insegurança alimentar como resultado do fenômeno *land grabbing*.

É importante notar que, segundo Rego e Pinzani (2013), a noção de pobreza é pluridimensional. O conceito não se refere exclusivamente a um baixo nível de renda – apesar de ser este uma das formas de manifestação desse fenômeno – mas também incorpora uma dimensão relacionada à privação das capacidades básicas do indivíduo. A obtenção de renda estável não é garantia suficiente contra os problemas gerados pela situação de pobreza. A falta de atendimento das necessidades básicas, diretas e indiretas, pode decorrer tanto de fatores relacionados à falta de renda ou a outros fatores. Daí ser possível classificar este fenômeno em pobreza primária ou secundária: a primeira se manifesta na dificuldade de satisfazer as necessidades básicas do indivíduo por fatores ligados à falta de renda; a segunda se manifesta na dificuldade de satisfazer as necessidades básicas do indivíduo por fatores não ligados diretamente à falta de renda.

Os autores exploram os aspectos não econômicos associados à pobreza, evidenciando que são as características fenomenológicas desse fenômeno que estigmatizam os indivíduos em situação de pobreza, dificultando sua ascensão. Inspirados por Amartya Sen, os autores propõem uma abordagem que concebe a pobreza como uma privação das capacidades básicas, indo além da mera avaliação baseada no nível de renda. Apesar disso, reconhecem que a baixa renda é uma das causas fundamentais da pobreza (Rego; Pinzani, 2013, p. 147).

A concepção de pobreza apresentada por Amartya Sen (2010) vai além da tradicional medida baseada unicamente na renda. Para o autor, a pobreza é mais bem compreendida como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo, destacando a importância de considerar não apenas o aspecto econômico, mas também as habilidades e oportunidades essenciais para uma vida plena.

Em suas palavras, a pobreza “pode ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente). Existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades). A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional)” (SEN, 2010, p. 120-121).

A agricultura familiar muitas vezes é deslocada de suas terras devido à pressão por expansão das monoculturas de exportação. Esse deslocamento pode resultar em perda de meios de subsistência, migração forçada e conflitos de terra. Além disso, o modelo de monocultura tende a ser intensivo em termos de uso de agrotóxicos, fertilizantes químicos e recursos hídricos, o que pode causar danos ambientais significativos, como a contaminação do solo e da água, a degradação dos ecossistemas e a perda de biodiversidade.

À medida que terras antes destinadas à produção de alimentos locais são transformadas em extensos campos de monoculturas de exportação, as comunidades locais podem se tornar ainda mais dependentes da importação de alimentos, o que pode criar vulnerabilidades no abastecimento alimentar. Portanto, é essencial considerar não apenas o impacto direto do *land grabbing* e da expansão de monoculturas na segurança alimentar, mas também as complexas ramificações indiretas que esses fenômenos podem ter sobre a disponibilidade, acessibilidade e diversidade dos alimentos em âmbito local e global.

A observação de Grassi Neto (2013) sobre a destinação de uma parcela significativa das terras cultiváveis no mundo ao cultivo de culturas voltadas para a produção de biocombustíveis destaca uma dinâmica preocupante. Essa mudança na alocação de terras agrícolas tem implicações significativas para a produção de alimentos e, conseqüentemente, para o acesso da massa consumidora a uma oferta alimentar adequada¹¹⁴. Assim, a crescente pressão por biocombustíveis, em grande parte motivada pela escalada nos preços do petróleo, abre oportunidades de mercado atraentes para investidores e produtores que buscam obter maiores lucros no setor de bioenergia.

Essa reorientação das terras agrícolas pode levar a uma situação em que a produção de alimentos essenciais para a subsistência da população seja negligenciada em favor de culturas de biocombustíveis. Isso pode resultar em uma menor disponibilidade de alimentos, o que, por sua vez, pode elevar os preços dos alimentos, tornando-os menos acessíveis para a massa consumidora. A consequência direta disso é a potencial ampliação dos níveis de insegurança alimentar e pobreza, especialmente entre as populações mais vulneráveis, que têm nos alimentos uma parte substancial de suas despesas domésticas¹¹⁵.

¹¹⁴ Segundo ele, “a produção de alimentos, menos rentável, fica relegada a um segundo plano, com enorme prejuízo para a massa consumidora [...]” Grassi Neto (2013, p. 82). A decisão de priorizar o cultivo de culturas destinadas à produção de biocombustíveis, muitas vezes mais lucrativas do que as culturas alimentares, reflete uma reconfiguração nos incentivos econômicos do setor agrícola.

¹¹⁵ Na visão de Chanceline (2019), “um dos pilares da segurança alimentar é a capacidade de famílias e indivíduos acessarem fisicamente e economicamente alimentos de alta qualidade e que respeitem as tradições alimentares locais. Por mais que se diga, o “*land grabbing*” perturba dinâmicas sociais, econômicas e ambientais, envolvendo a acessibilidade econômica e física aos fatores de produção.

É fundamental destacar que o cenário de aumento nos preços do petróleo, que contribui para a busca de alternativas energéticas como os biocombustíveis, é suscetível a flutuações. Essa volatilidade nos preços do petróleo impacta a viabilidade econômica do setor de biocombustíveis e, conseqüentemente, afeta o equilíbrio entre a produção de alimentos e biocombustíveis. O raciocínio que se faz é: se o contexto no qual a expansão do setor de biocombustíveis ocorre é fortemente influenciado pelo comportamento do mercado de combustíveis fósseis, quando o preço dos combustíveis fósseis aumenta, essa elevação gera uma oportunidade de mercado para os produtores de biocombustíveis. Nesse cenário, as empresas envolvidas na produção de biocombustíveis podem ver sua margem de lucro expandir, tornando esse setor economicamente mais atrativo para agroindustriais e agricultores do que a produção de alimentos, diminuindo, etnã, a oferta de produtos alimentares¹¹⁶.

A redução das áreas destinadas à agricultura familiar e a conseqüente diminuição na produção de alimentos têm implicações diretas nas dinâmicas do mercado de alimentos¹¹⁷. E se se considerar o crescimento populacional, torna-se evidente que a demanda por alimentos continuará a aumentar no futuro. No entanto, se a oferta de alimentos não conseguir acompanhar essa crescente demanda, ocorrerá uma situação em que a demanda seja maior do que a oferta no mercado de alimentos.

Quando a demanda por alimentos supera a oferta, os preços tendem a subir devido à pressão econômica. Isso ocorre porque, em uma economia de mercado, os preços são influenciados pela relação entre oferta e demanda. À medida que os consumidores buscam garantir seu acesso a alimentos essenciais, eles podem estar dispostos a pagar preços mais

¹¹⁶ Quando o setor de biocombustíveis oferece essa perspectiva de maiores lucros, os agroindustriais pagam um preço mais elevado pela matéria-prima necessária. Isso significa que as culturas voltadas para a produção de biocombustíveis podem oferecer retornos financeiros muito mais atraentes para os agricultores em comparação à produção de alimentos. Esse rearranjo na alocação de terras e recursos pode desencadear uma série de efeitos em cadeia. A monocultura, que frequentemente caracteriza a produção de matéria-prima para biocombustíveis, pode substituir outras formas de agricultura, como a agricultura familiar e a produção de gêneros alimentícios. Isso pode resultar em uma diminuição da produção de alimentos, afetando a segurança alimentar em seu aspecto de "disponibilidade". Em outras palavras, a redução da diversidade agrícola e o deslocamento da produção de alimentos em favor da produção de biocombustíveis podem criar pressões adicionais na oferta de alimentos, levando a uma potencial elevação nos preços dos alimentos.

¹¹⁷ Chanceline (2019) destaca que, segundo Timilsina e Shrestha, "o aumento na produção global de agrocombustíveis exerce uma verdadeira pressão sobre os preços dos alimentos e desvia cultivos agrícolas para consumo humano para a produção de combustíveis. De fato, a maioria das safras usadas na produção de etanol - milho, soja e cana-de-açúcar - também são alimentos básicos na África subsaariana. Como resultado, explorar essas safras para a produção de biocombustíveis inevitavelmente aumentará os preços dos alimentos e prejudicará os lares pobres. Na mesma linha, Eide acredita que o aumento na produção de agrocombustíveis com matérias-primas estimula a competição global por terras aráveis adequadas para a produção de alimentos. Qualquer conversão de terras para produção de biocombustíveis em detrimento da produção de alimentos inevitavelmente afetará os preços dos alimentos, pois ambos os setores competem pelos mesmos recursos".

altos. Isso, por sua vez, permite que os setores agroalimentares aumentem suas margens de lucro, tornando os alimentos mais caros.

Essa elevação de preços nos alimentos impacta diretamente a segurança alimentar em seu aspecto de "acessibilidade econômica". A capacidade das pessoas de adquirirem alimentos a preços razoáveis torna-se comprometida, especialmente para grupos de baixa renda. Isso pode resultar em uma maior vulnerabilidade das populações em situação de pobreza e em insegurança alimentar, à medida que a disponibilidade de alimentos a preços acessíveis é limitada. Portanto, a relação entre oferta e demanda no mercado de alimentos desempenha um papel crítico na determinação dos preços e na capacidade das pessoas de acessar alimentos nutritivos e adequados. É uma questão complexa que envolve não apenas a produção de alimentos, mas também a distribuição, o acesso econômico e as políticas que influenciam todo o sistema alimentar.

A abertura da economia à participação do capital estrangeiro na compra de terras cultiváveis em um contexto de produção agrícola voltada à exportação de *commodities* tem implicações significativas nas escolhas de cultivos e no sistema agrário¹¹⁸. Em muitos casos, a entrada de investidores estrangeiros nesse cenário tende a favorecer a produção de monoculturas, como milho, soja, eucalipto ou cana-de-açúcar, em detrimento da produção de produtos agroalimentares diversos¹¹⁹.

O impacto mais direto em termos de segurança alimentar ocorre porque a produção de monoculturas frequentemente substitui a agricultura diversificada que produz uma

¹¹⁸ “Com o preço das matérias-primas em escalada desse tipo, a onda do biocombustível pode causar desgaste significativo em outras áreas do setor agrícola. De fato, já está causando. Nos Estados Unidos, o crescimento do setor de biocombustíveis deflagrou altas não só nos preços do milho, sementes oleaginosas e outros grãos mas também nos preços de safras e produtos aparentemente não relacionados. O uso da terra para o cultivo de milho usado na alimentação da voraz máquina do etanol causa redução na área dedicada a outras safras. As empresas de processamento de alimentos que empregam produtos como ervilhas ou milho doce foram forçadas a pagar mais caro para garantir a segurança de seu suprimento e esses custos terminarão no futuro repassados aos consumidores. A alta nos preços da ração animal também vem afetando a criação de bovinos e aves. De acordo com Vernon Eidman, professor emérito de administração de agribusiness na Universidade de Minnesota, os custos mais altos da ração causaram queda acentuada nos retornos, especialmente nos setores de aves e suínos. Se os retornos continuarem em queda, a produção se reduzirá, e os preços da carne de frango, peru e porco, bem como do leite e dos ovos, subirão. Alguns criadores de suínos de Iowa podem ser forçados a deixar o negócio, nos próximos anos, se tiverem de disputar suprimentos de milho contra os produtores de etanol [...] À medida que a área plantada com milho se estende, será preciso retirar áreas reservadas a outras safras, ou explorar locais ambientalmente frágeis [...]” (Runge e Senauer, 2007).

¹¹⁹ Essa preferência por monoculturas está associada a vários fatores. Primeiramente, as monoculturas são frequentemente mais lucrativas em termos de produção e exportação, pois são capazes de atingir economias de escala significativas, facilitando a comercialização em larga escala no mercado internacional. Além disso, as monoculturas tendem a exigir menos diversificação de recursos, o que simplifica a gestão agrícola e a logística de produção. No entanto, essa concentração excessiva na produção de commodities para exportação tem efeitos negativos significativos. Ela pode levar à degradação dos solos, uma vez que as mesmas culturas são cultivadas repetidamente no mesmo terreno. Além disso, a dependência de monoculturas pode tornar o sistema agrícola vulnerável a choques, como pestes ou condições climáticas adversas.

variedade de alimentos para o consumo interno. Essa diversificação é fundamental para atender às necessidades alimentares de uma população, proporcionando uma gama de alimentos nutritivos e diversos. À medida que as áreas agrícolas são redirecionadas para a produção de monoculturas destinadas à exportação, a disponibilidade de alimentos locais e regionais é reduzida, o que pode aumentar a dependência de importações alimentares. Isso, por sua vez, impacta negativamente a segurança alimentar, especialmente em casos de interrupções no comércio global ou flutuações nos preços internacionais de *commodities*¹²⁰.

A par disso, uma política de livre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros pode ter um efeito inflacionário sobre o preço das terras agrícolas¹²¹. Quando investidores estrangeiros estão dispostos a pagar preços mais altos por terras agricultáveis, o mercado de terras tende a elevar os valores desse bem. Então, os pequenos produtores rurais, que desempenham um papel crucial na produção de gêneros alimentícios para as comunidades locais, podem ser seriamente prejudicados por essa dinâmica.

A elevação dos preços das terras agrícolas cria barreiras financeiras para os pequenos produtores, dificultando seu acesso à terra. Como resultado, a área disponível para a produção de alimentos por agricultores familiares é reduzida. Essa diminuição de área cultivada tem implicações diretas na segurança alimentar, principalmente na dimensão da "disponibilidade" de alimentos.

Quando a área utilizada para a produção de alimentos diminui, a quantidade de alimentos produzidos e disponíveis no mercado interno também é reduzida. Isso pode levar a uma escassez local de certos alimentos, aumentando seus preços e tornando esses alimentos menos acessíveis para as populações vulneráveis. A consequência direta disso é uma maior dependência de importações para suprir a necessidade interna, com a assunção do correspondente risco de escassez da oferta internacional, da volatilidade de seus preços e de uma possível crise alimentar em comunidades onde a produção local é insuficiente para atender à demanda de sua população. Essa crise não apenas afeta o acesso físico aos

¹²⁰ Portanto, a abertura da economia à participação do capital estrangeiro na compra de terras cultiváveis deve ser cuidadosamente monitorada, considerando especialmente seu impacto na diversificação da produção agrícola, na segurança alimentar e na resiliência do sistema alimentar. A busca por um equilíbrio entre a produção de *commodities* para exportação e a produção de alimentos locais é essencial para garantir que as populações tenham acesso a uma variedade de alimentos nutritivos e adequados.

¹²¹ Em '*Financialization, land prices and land grab: a study based on the Brazilian reality*', Reydon e Fernandes (2017) afirmam que "os analistas concordam sobre o crescimento acentuado no preço das terras entre 2007 e 2008: produto da combinação do interesse crescente na produção de etanol tanto por grupos brasileiros quanto estrangeiros. Esse crescimento acentuado tem um fator estimulante adicional, ou seja, o crescimento na demanda por terras derivado de movimentos especulativos com *commodities*, que normalmente ocorrem antes de uma crise".

alimentos, mas também a estabilidade dos preços, impactando a capacidade das famílias de planejar e garantir uma dieta nutricionalmente adequada.

Ao se considerar uma política de livre aquisição de terras por estrangeiros, é fundamental ponderar sobre os efeitos potenciais dessa política sobre a estrutura do mercado de terras, a acessibilidade das pequenas propriedades rurais e a produção de alimentos. Um equilíbrio entre a participação de investidores estrangeiros no setor agrícola e a proteção do acesso à terra para pequenos produtores é essencial para manter a segurança alimentar de uma nação.

A flexibilização ou desregulamentação das restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros pode, de fato, criar um ambiente propício para o aquecimento do mercado de terras. Isso ocorre porque investidores estrangeiros, atraídos por oportunidades e retornos potenciais no setor agroindustrial, podem estar dispostos a pagar preços mais elevados pelas terras agrícolas.

Nesse contexto, os setores ligados à monocultura, como milho, soja, eucalipto e cana-de-açúcar, são particularmente incentivados a expandir suas operações. Esses setores geralmente geram lucros significativos devido à demanda global por suas *commodities*. No entanto, o estímulo ao crescimento dessas monoculturas pode ter consequências significativas para a agricultura familiar e a produção de alimentos.

A expansão dessas monoculturas frequentemente resulta no avanço da fronteira agrícola sobre áreas anteriormente dedicadas à agricultura familiar. Isso ocorre porque as grandes operações agrícolas voltadas para exportação tendem a ter recursos financeiros e técnicos superiores, o que lhes permite competir por terras. À medida que a produção de alimentos diminui em áreas anteriormente ocupadas por agricultura familiar, a oferta desses produtos diminui.

A redução na oferta de alimentos pode, por sua vez, exercer pressão sobre os preços. Quando a demanda por alimentos excede a oferta devido à diminuição da produção local, os preços tendem a aumentar. Essa dinâmica de aumento de preços coloca pressão adicional sobre as famílias que já lutam para acessar alimentos adequados devido a restrições econômicas.

Os mais afetados são os grupos vulneráveis, que não têm recursos para absorver o aumento nos preços dos alimentos. Isso pode resultar em insegurança alimentar, uma vez que essas populações podem enfrentar dificuldades crescentes em atender às suas necessidades alimentares básicas. Portanto, a flexibilização das restrições à aquisição de terras por estrangeiros deve ser considerada com cautela, levando em conta suas potenciais implicações

na segurança alimentar local. A proteção da agricultura familiar e o equilíbrio entre a produção de alimentos e *commodities* voltadas para exportação são fundamentais para garantir a disponibilidade de alimentos a preços acessíveis para as comunidades locais.

É válido observar que há argumentos em favor da abertura econômica para o livre investimento estrangeiro em terras agrícolas. A justificativa por trás desse ponto de vista é que essa abertura pode estimular a competitividade no setor agrícola e, em última análise, melhorar os índices de produtividade da terra. Ao melhorar esses índices de produtividade, é possível produzir a mesma quantidade de produtos agrícolas em áreas menores, o que, teoricamente, liberaria terras para a produção de alimentos.

No entanto, esse argumento deve ser analisado com cuidado, pois a experiência passada mostra que a simples suposição de que o aumento da produtividade resultará automaticamente na liberação de terras para a produção de alimentos não se materializa facilmente na prática. O exemplo do Novo Código Florestal, que foi promulgado com a justificativa de equilibrar a preservação ambiental com a produção agrícola, é ilustrativo. Mesmo após a sua promulgação, não houve uma liberação significativa de terras para a agricultura familiar, que continua sofrendo com o avanço da fronteira agrícola.

Além disso, a aplicação prática desse argumento depende de uma série de fatores, incluindo políticas públicas eficazes, regulação adequada e garantias de que a produtividade aprimorada beneficie a produção de alimentos local e a segurança alimentar das comunidades. É fundamental considerar que a competição por terras pode não favorecer a agricultura familiar, que muitas vezes carece dos recursos financeiros e técnicos necessários para competir com investidores estrangeiros.

Portanto, a abertura ao investimento estrangeiro em terras agrícolas é uma questão complexa e multifacetada que requer uma análise aprofundada das implicações socioeconômicas e ambientais. Decisões nesse sentido devem ser tomadas com base em dados concretos e em um entendimento abrangente das dinâmicas do setor agrícola, considerando cuidadosamente o equilíbrio entre a produção de *commodities* para exportação e a produção de alimentos para atender às necessidades locais.

Hoffmann (2006) enfatiza a relação entre a produção de etanol e a segurança alimentar, tomando como ponto de partida a visão de que, no Brasil, a pobreza é um dos principais fatores causadores da insegurança alimentar. Ele sustenta a perspectiva de que a expansão do setor de etanol pode trazer consigo aumentos significativos no emprego e na renda, o que, por sua vez, contribuiria para a redução da pobreza e da insegurança alimentar.

O autor argumenta que o crescimento econômico associado à expansão da agroindústria canavieira tem o potencial de gerar benefícios que superam eventuais aumentos nos preços dos alimentos¹²². Isso ocorreria, em parte, devido ao impacto positivo da produção de etanol na geração de empregos e no aumento da renda das famílias, especialmente nas regiões rurais onde a produção de cana-de-açúcar é uma atividade econômica significativa.

É importante notar que essa perspectiva se concentra nas dimensões econômicas da segurança alimentar, em particular, na acessibilidade econômica aos alimentos. Ela sugere que o aumento na renda das famílias, resultante do crescimento do setor de etanol, pode contrabalançar quaisquer aumentos nos preços dos alimentos, garantindo que as pessoas tenham recursos para adquirir alimentos, mesmo que esses alimentos tenham se tornado um pouco mais caros.

No entanto, a abordagem de Hoffmann também requer um exame mais aprofundado das dinâmicas sociais e econômicas em jogo. Por exemplo, é crucial considerar se os benefícios econômicos da expansão do setor de etanol são distribuídos de forma justa e equitativa, especialmente entre as comunidades rurais e as populações em situação de vulnerabilidade. Além disso, é fundamental avaliar as consequências ambientais e sociais da monocultura de cana-de-açúcar, que pode incluir a pressão sobre recursos naturais, como água e terra, e questões trabalhistas.

Portanto, enquanto o crescimento do setor de etanol pode, de fato, contribuir para a segurança alimentar, é essencial que essa abordagem seja acompanhada de políticas e

¹²² Ele afirma ser “improvável que eventuais aumentos de preços de alimentos tenham efeitos que cheguem a anular ou superar estes efeitos benéficos do crescimento econômico, associado à expansão da agroindústria canavieira” (Hoffmann, 2006). O argumento, entretanto, precisa ser examinado com um foco mais crítico. Embora seja verdade que o crescimento desses setores possa resultar em aumentos significativos na renda e no emprego, essa vantagem econômica tende a beneficiar uma minoria de trabalhadores envolvidos nessas atividades. Por exemplo, os trabalhadores diretamente empregados na produção de cana-de-açúcar ou outras culturas destinadas à bioenergia podem experimentar melhorias em suas condições econômicas. No entanto, os efeitos negativos decorrentes do aumento dos preços dos alimentos tendem a ser muito mais amplos e impactar uma gama mais diversificada de pessoas. A elevação dos preços dos alimentos afeta não apenas os consumidores finais, mas também os agricultores e produtores de alimentos que dependem dessas *commodities* para a produção de alimentos. Portanto, os custos mais elevados podem se espalhar por toda a cadeia alimentar, afetando diversos setores e, por consequência, uma parcela significativamente maior da população. Além disso, o impacto dos aumentos de preços dos alimentos não se limita apenas ao aspecto econômico. Também pode ter sérias repercussões sociais, incluindo o potencial de aumentar os níveis de insegurança alimentar em grupos vulneráveis e aprofundar as disparidades sociais e econômicas. Essa desigualdade nos benefícios e nas consequências negativas suscita preocupações importantes em relação à justiça e à equidade. É essencial que as políticas públicas e as estratégias de desenvolvimento considerem essas questões distributivas e busquem garantir que os benefícios do crescimento econômico, especialmente em setores críticos como biocombustíveis, sejam compartilhados de forma mais equitativa. A questão subjacente não é, portanto, apenas se o crescimento desses setores é benéfico, mas como esses benefícios são distribuídos e como as consequências negativas são mitigadas para proteger as populações mais vulneráveis. Para uma abordagem verdadeiramente sustentável e inclusiva, é essencial levar em consideração as dimensões sociais e econômicas de maneira holística e equitativa.

regulamentações adequadas que considerem de maneira abrangente os aspectos econômicos, sociais e ambientais. A segurança alimentar deve ser vista como um objetivo multidimensional que requer uma análise aprofundada e um equilíbrio cuidadoso entre diferentes fatores e interesses.

A par disso, a alegação de que as restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros prejudicam o desenvolvimento econômico do Brasil levanta uma questão complexa que merece uma análise mais profunda. Argumenta-se que, ao desencorajar a concorrência estrangeira, essas restrições mantêm uma "reserva de mercado" para os nacionais, o que, por sua vez, favoreceria a manutenção de terras improdutivas e a especulação de terras por parte de brasileiros¹²³.

É importante reconhecer que a especulação e a manutenção de terras improdutivas são práticas prejudiciais ao desenvolvimento nacional. A falta de uso produtivo da terra e a retenção especulativa de terras podem representar uma alocação ineficiente de recursos e um impedimento ao crescimento econômico, à criação de empregos e à expansão de atividades produtivas. Nesse sentido, é legítimo buscar soluções para promover o uso adequado das terras rurais.

No entanto, o desafio reside na busca de um equilíbrio entre o estímulo ao desenvolvimento econômico e a consideração de outros valores e interesses nacionais. A integridade nacional e a soberania nacional, incluindo a soberania alimentar, são fatores

¹²³ Contrapor-se-ia a este argumento o fato de que a ocupação de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil é ínfima e não representa nenhum risco à soberania nacional. Segundo Hage, Peixoto e Filho (2012), a ocupação de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil evoluiu, em milhões de hectares, de 3,8 em 2007 para 4,03 em 2008; e de 3,66 em 2009 para 4,34 em 2010. Em 2021, segundo dados fornecidos pelo INCRA, esta ocupação representava 3,93 milhões de hectares do território brasileiro, dos quais 2,2 pertenciam a pessoas físicas e 1,7 a pessoas jurídicas. Estes números não representam nem 1% do território brasileiro, o que revelaria a ocupação inexpressiva de estrangeiros em nosso território e indicaria a inexistência de risco à soberania nacional. De fato, o percentual de ocupação de imóveis rurais por estrangeiros é ínfimo se comparado com a área do território brasileiro. No entanto, como afirmado, outros valores orientam a regulamentação da estrutura fundiária brasileira no que tange a estas aquisições. Não somente a soberania nacional, mas também a segurança alimentar é fator decisivo para tal desiderato, conforme exposto neste trabalho e expressamente mencionado no Parecer n. 01/10-LA da Advocacia-Geral da União. Para além disso, seria possível contra argumentar que, havendo permissão legal de aquisição ou arrendamento de terras rurais por estrangeiros até o percentual de 25% do território de cada município brasileiro, existe grande margem de expansão para os investimentos do capital estrangeiro no setor agrícola brasileiro, uma vez que estamos longe de atingir o teto de 25% de ocupação. Ainda que eventualmente algum projeto tenha encontrado dificuldades para se desenvolver em virtude das limitações impostas pelo regimento mencionado (supondo-se que algum município já tenha atingido seu teto legal), é perfeitamente possível a superação deste limite desde que haja autorização do Congresso Nacional na forma do art. 23, §2º, da Lei 8629/93, órgão da república brasileira a quem se reservou o exercício do juízo prudencial para, levando-se em conta os diversos interesses nacionais (nos quais certamente se inclui a segurança alimentar), permitir-se a relativização pela ponderação do caso concreto dos limites impostos pela legislação nacional.

críticos que devem ser ponderados em qualquer decisão relacionada à venda de terras a estrangeiros.

A integridade nacional refere-se à capacidade de um país de manter o controle e a gestão de seus recursos e territórios em prol de seus cidadãos. A soberania nacional, por sua vez, envolve a autonomia de um país em questões cruciais, como produção de alimentos, segurança alimentar e a capacidade de tomar decisões em prol do interesse público.

Ao abrir as portas para investimentos estrangeiros maciços em terras agrícolas, há o risco de minar a integridade nacional, à medida que partes significativas do território passam para as mãos de estrangeiros, resultando em uma dependência potencialmente prejudicial. Além disso, a soberania nacional, especialmente no que diz respeito à segurança alimentar, pode ser comprometida se a produção de alimentos passa a ser controlada por interesses estrangeiros.

Portanto, a questão central não é apenas se as restrições às compras de terras por estrangeiros podem prejudicar o desenvolvimento econômico, mas sim como encontrar um equilíbrio entre o estímulo ao uso produtivo da terra e a proteção dos valores e interesses nacionais, incluindo a integridade territorial e a soberania alimentar. Essas são questões complexas que requerem um debate cuidadoso e uma análise ponderada para encontrar soluções que sejam verdadeiramente benéficas para o país e sua população.

CONCLUSÃO

A relação entre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e a segurança alimentar é um tema de extrema relevância. Este estudo explorou várias facetas dessa dinâmica, considerando as implicações para a autonomia e soberania nacionais, bem como a capacidade dos países em garantir o abastecimento de suas populações em um contexto de crescente globalização e demanda por recursos naturais. Os resultados encontrados destacam a complexidade das questões abordadas, uma vez que a busca pelo desenvolvimento econômico e a necessidade de garantir a soberania alimentar do país muitas vezes estão em conflito.

Assim, a questão da regulação da aquisição de terras rurais por estrangeiros representa um desafio multidimensional. A globalização, ao facilitar o movimento de capitais e investimentos através das fronteiras nacionais, cria um ambiente no qual as transações de terras entre nações se tornam mais frequentes e complexas. Isso ocorre em um momento em que a interdependência entre a economia global e o fornecimento de alimentos torna a questão do acesso a recursos alimentares mais premente do que nunca. Particularmente, a pandemia da Covid-19 foi capaz de destacar as vulnerabilidades dos sistemas alimentares globais, renovando a preocupação com a segurança alimentar em todo o mundo.

O fenômeno conhecido como *"farmland grab"*, *"land grabbing"* ou *"land rush"*, que envolve a aquisição de grandes extensões de terras agrícolas em países estrangeiros por governos, empresas ou investidores privados, suscita debates sobre justiça, sustentabilidade e direitos das comunidades locais. Como constatado pela Organização das Nações Unidas, o aumento na procura de terras por parte de investidores estrangeiros há muito tempo tem levantado preocupações em diversos países, que buscam regulamentar essas transações imobiliárias a fim de proteger uma variedade de interesses, incluindo, por exemplo, a segurança nacional e a autossuficiência alimentar.

Observou-se que em alguns países a busca pela segurança alimentar é uma motivação explícita para a adoção de políticas restritivas. Nesse contexto, a segurança alimentar emergiu como um dos motores para a adoção de políticas restritivas à aquisição de terras por estrangeiros em países como Cuba e Marrocos, refletindo uma preocupação em se garantir o controle sobre a produção de alimentos e atender às necessidades de suas populações de forma sustentável.

No Brasil, a revisão das orientações pela Advocacia-Geral da União (AGU), com ênfase na segurança alimentar, representou um marco importante. A conscientização

crescente sobre a importância de garantir o suprimento de alimentos para a população brasileira levou a mudanças na abordagem dada historicamente pela instituição em relação à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Isso demonstrou um reconhecimento institucional da necessidade de se pensar políticas e regulamentações que promovam a segurança alimentar ao mesmo tempo em que permitam o investimento estrangeiro responsável.

No entanto, a ausência de uma análise aprofundada da segurança alimentar nas orientações da AGU deixou um vácuo argumentativo e destacou a necessidade de explorar essa relação complexa e multidimensional com maior profundidade. Para avançar nesse debate, a discussão requeria uma análise que considerasse os impactos econômicos, sociais e ambientais do fenômeno da aquisição de terras por estrangeiros e seus reflexos na segurança alimentar.

A abordagem adotada nesta pesquisa examinou a interligação entre *land grabbing* (apropriação de terras) e segurança alimentar, direcionada de maneira específica ao componente da segurança alimentar compreendido como "*food security*" (ou seguridade alimentar). Isso implica que o estudo se concentrou na análise do impacto do regime jurídico de aquisição de propriedades rurais por estrangeiros sobre a disponibilidade, o acesso e a estabilidade das fontes de recursos alimentares.

Foram identificadas diversas interfaces entre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e o fenômeno do *land grabbing*. Notadamente, as análises apontaram para a manifestação de uma visão neocolonialista do fenômeno e seus impactos na acessibilidade física das comunidades locais, assim como para uma visão capitalista do fenômeno. Além disso, observou-se uma correlação significativa entre a aquisição de terras rurais por estrangeiros e o aumento dos níveis de pobreza nas regiões rurais. A pesquisa também evidenciou uma relação direta entre essa prática e o aumento dos preços dos alimentos, afetando a acessibilidade econômica das populações locais. Essas interfaces revelam a complexidade e as ramificações abrangentes da aquisição de terras por estrangeiros, destacando a necessidade de abordagens políticas e regulatórias cuidadosamente delineadas para mitigar os efeitos adversos sobre as comunidades rurais e a segurança alimentar.

A visão neocolonialista do fenômeno entende que as aquisições de terras por estrangeiros são frequentemente vistas como uma extensão das práticas coloniais, levando a preocupações legítimas sobre a exploração de recursos naturais e alimentares em detrimento do abastecimento interno. Nesse contexto, o conceito de acumulação por espoliação ganha

especial relevância pois ele explica a visão neocolonialista desta corrida internacional por terras.

A acumulação por espoliação, uma característica do capitalismo contemporâneo, envolve a busca por territórios, recursos e controle geográfico como estratégia fundamental para a acumulação de capital. Isso frequentemente resulta na apropriação de terras pertencentes a comunidades onde o Estado é ausente ou ineficiente, restringindo o acesso a recursos essenciais a estas comunidades, resultando em conflitos e despossessão das comunidades locais.

A acumulação por espoliação se concentra na acumulação de riquezas por meio de práticas que não estão diretamente relacionadas à atividade produtiva, mas sim à apropriação dos recursos e riquezas existentes. Em contraste com os modelos econômicos tradicionais de acumulação de riquezas, nos quais o foco principal está na produção por meio do trabalho e da atividade econômica, a acumulação por espoliação destaca as estratégias que envolvem a aquisição de ativos, terras, recursos naturais e outros elementos valiosos, muitas vezes à custa de outras partes da sociedade. Essa abordagem coloca em evidência os processos de extração e transferência de riqueza, muitas vezes por meio de práticas exploratórias, como o colonialismo, a exploração de recursos naturais ou a especulação financeira, que resultam na perpetuação de desigualdades econômicas e sociais significativas.

O fenômeno *land grabbing* insere-se neste contexto, pois, conforme restou evidenciado e denunciado pela Organização das Nações Unidas, em diversos países africanos, o fenômeno envolve a perda de acesso a recursos essenciais para comunidades locais, resultando em insegurança alimentar e desequilíbrios de poder. A prática é frequentemente justificada sob a premissa de desenvolvimento econômico, mas, na realidade, leva à despossessão de comunidades que historicamente dependem da terra para sua subsistência.

Além disso, o estudo destaca a natureza profundamente enraizada do "*land grabbing*" em um sistema capitalista globalizado. Os investidores estrangeiros buscam oportunidades para acumular capital por meio do controle de terras férteis e outros recursos agrícolas valiosos, comprometendo, à medida que as comunidades locais perdem o acesso a recursos naturais essenciais, a acessibilidade física e econômica a alimentos, acesso este considerado um dos componentes cruciais da segurança alimentar.

No que diz respeito ao aumento dos preços dos alimentos ocasionado por esta corrida global por terras, foi possível identificar uma correlação a partir do exemplo dado pelo setor econômico de biocombustíveis, que, no Brasil, sofreu forte desnacionalização nos últimos tempos. Foi possível concluir que a expansão do setor de biocombustíveis, fomentada pela

massiva participação do capital estrangeiro neste setor, tem mostrado impactos substanciais sobre as comunidades rurais e os mercados de alimentos em todo o mundo, aumentando os níveis de pobreza no meio rural e impactando os preços dos alimentos. Os achados deste estudo revelam um panorama complexo e interconectado, onde a busca por fontes de energia alternativas, a competição por recursos naturais e os interesses econômicos muitas vezes colidem com as necessidades das comunidades locais e a resiliência dos sistemas alimentares.

Ficou claro que a expansão do setor de biocombustíveis, embora possa ter benefícios ambientais em termos de redução das emissões de carbono, também pode ter implicações significativas na disponibilidade e acessibilidade dos alimentos. A competição por insumos agrícolas e a substituição de culturas alimentares por culturas destinadas à produção de biocombustíveis podem elevar os preços dos alimentos básicos, afetando especialmente as comunidades vulneráveis.

Isto porque a expansão das monoculturas intensivas, frequentemente impulsionada por interesses econômicos de investidores estrangeiros, concentra recursos naturais em uma única cultura, prejudicando a produção de alimentos essenciais e causando danos ambientais. Além disso, a conversão de ecossistemas naturais em terras agrícolas e a dependência de poucas culturas alimentares tornam as nações mais suscetíveis a choques no mercado global de *commodities* e menos capazes de se adaptar a mudanças e crises.

Assim, a sustentabilidade e o uso da terra são preocupações fundamentais quando se considera o crescimento do setor de biocombustíveis e a expansão de terras agrícolas. A conversão de ecossistemas naturais e a pressão sobre recursos agrícolas essenciais prejudicam a segurança alimentar e a disponibilidade de alimentos básicos, especialmente em regiões onde a produção de alimentos desempenha um papel crucial na subsistência da população. A preferência por monoculturas em expansão, estimulada pelo capital estrangeiro, substitui outras formas de agricultura, diminuindo a diversidade agrícola e deslocando a produção de alimentos em favor de monoculturas, como, por exemplo, a de insumos para biocombustíveis. Isso cria pressões adicionais na oferta de alimentos.

A interconexão entre os setores de biocombustíveis e alimentos demonstra a necessidade de políticas que considerem as complexas dinâmicas entre produção de energia e segurança alimentar. A competição direta entre os setores de biocombustíveis e alimentos por recursos agrícolas críticos destaca como o crescimento do setor de biocombustíveis tem impactos diretos na segurança alimentar, elevando os preços dos alimentos e prejudicando o acesso econômico a alimentos básicos.

Os exemplos de impactos diretos, como o aumento dos preços da farinha de milho no México e a concorrência pelo milho nos Estados Unidos, enfatizam a necessidade de equilibrar o desenvolvimento do setor de biocombustíveis com a segurança alimentar. Concluiu-se, então, que essas mudanças na dinâmica agrícola, ao serem impulsionadas e aquecidas pela flexibilização ou desregulamentação das regras sobre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, podem ter consequências significativas para a disponibilidade, acessibilidade e diversidade de alimentos, bem como para a economia, a sociedade e o meio ambiente.

Também foi possível identificar que esta corrida global por terras aumenta os níveis de pobreza no meio rural, impactando significativamente na perda de renda das populações locais. Esta relação entre o fenômeno "*land grabbing*" e o aumento dos níveis de pobreza no meio rural ressalta a necessidade de abordar esta prática não apenas como uma questão de justiça social, mas também como um desafio para a promoção da sustentabilidade e do desenvolvimento equitativo das comunidades rurais. A perda de acesso à terra e aos recursos hídricos gerada pelo fenômeno mina não apenas a subsistência das populações rurais, mas também afeta negativamente a segurança alimentar, o bem-estar e a coesão social nas áreas rurais. A marginalização súbita das comunidades rurais em locais onde a agricultura é a principal fonte de renda e emprego deixa essas populações com poucas alternativas econômicas, contribuindo para o aumento dos níveis de pobreza e insegurança alimentar.

Identificou-se, ainda, que essa corrida global por terras leva a um aumento da polarização e dos conflitos no meio rural. Essa polarização se origina da intensa competição por terras entre as monoculturas destinadas à produção de *commodities* para exportação e as culturas alimentares voltadas ao consumo local. Os conflitos por terra, especialmente em regiões onde a agricultura é a principal atividade de subsistência, representam uma ameaça direta à segurança alimentar e ao bem-estar das populações locais. A competição entre os interesses alimentares das comunidades locais e os interesses econômicos do capital estrangeiro que busca adquirir terras rurais pode intensificar os conflitos fundiários e as tensões sociais.

O caso emblemático da ocupação da Fazenda Tarumã no Brasil, liderada pela Via Campesina e outros movimentos sociais em 2008, evidenciou as complexas dimensões desses conflitos. Essa ação buscou denunciar a aquisição irregular de terras por uma empresa estrangeira, Stora Enso, nas proximidades da fronteira brasileira. Ela destacou não apenas as questões de propriedade da terra, mas também os impactos socioambientais e econômicos das monoculturas intensivas impulsionadas pelo investimento estrangeiro. A ocupação destacou,

ainda, os desafios do êxodo rural, alterações na paisagem, degradação do solo e concentração fundiária associados a essa prática.

A partir deste estudo ficou evidente a necessidade de uma análise mais aprofundada e de um debate aberto e informado sobre como equilibrar o estímulo ao crescimento econômico com a proteção dos interesses nacionais, incluindo a integridade territorial e a soberania alimentar. A segurança alimentar não pode ser vista como uma questão isolada, mas como parte de um sistema interconectado que envolve a produção, a distribuição, o acesso econômico e as políticas que afetam todo o sistema alimentar.

A questão da abertura ao investimento estrangeiro em terras agrícolas envolve, portanto, um equilíbrio complexo entre estímulo ao desenvolvimento econômico e a proteção dos valores e interesses nacionais, incluindo a integridade territorial e a soberania alimentar. A decisão política deve considerar como encontrar esse equilíbrio de forma a beneficiar verdadeiramente o país e sua população, pois a flexibilização das restrições à aquisição de terras por estrangeiros tem impactos diretos e indiretos na segurança alimentar das comunidades locais. Exemplificativamente, a livre aquisição de terras por estrangeiros cria um ambiente propício para o aquecimento do mercado de terras. Isso prejudica a agricultura familiar, pois reduz a área disponível para a produção alimentar, afetando a disponibilidade de alimentos locais. Como consequência, o aumento nos preços dos alimentos afeta a acessibilidade econômica, tornando os alimentos menos acessíveis, especialmente para grupos de baixa renda, resultando em maior vulnerabilidade das populações em situação de pobreza e insegurança alimentar.

Em vista dessas conclusões, é fundamental que as políticas públicas e as estratégias de desenvolvimento econômico abordem de maneira abrangente e equilibrada o investimento estrangeiro em terras agrícolas e a segurança alimentar. É fundamental adotar uma abordagem integrada que leve em consideração não apenas o crescimento da produção agrícola, mas também a conservação de ecossistemas, o uso responsável dos recursos naturais e as necessidades das comunidades locais. Nesse sentido, a regulamentação e o controle da aquisição de terras por investidores estrangeiros tornam-se instrumentos normativos necessários para mitigar os impactos negativos sobre a segurança alimentar e o meio ambiente decorrentes dessa corrida global por terras. Isso inclui medidas para proteger os direitos das comunidades rurais, promover a sustentabilidade agrícola e garantir que esta corrida global não alija parte da população do acesso a recursos fundamentais para sua própria manutenção.

Para resumir, esta dissertação destaca a complexidade da relação entre a aquisição de terras por estrangeiros, a segurança alimentar e a justiça social. Essa complexidade é

amplamente evidente, pois as necessidades econômicas, ambientais e sociais colidem, criando desafios para a formulação de políticas eficazes. Fica claro que a segurança alimentar deve ser um fator central nas discussões sobre a aquisição de terras por estrangeiros.

A segurança alimentar não é apenas uma questão econômica; é um objetivo multidimensional que requer análise aprofundada e consideração de diversos fatores, incluindo aspectos econômicos, sociais e ambientais. Assim, o desenvolvimento econômico deve ser equilibrado com a necessidade de garantir que as comunidades locais tenham acesso contínuo a alimentos e recursos essenciais. Portanto, as conclusões deste estudo enfatizam a importância de uma abordagem multidimensional e cuidadosamente planejada para lidar com os desafios apresentados pelo crescimento dessa corrida global pela aquisição de terras por estrangeiros na agricultura. Somente dessa forma podemos buscar soluções que sejam verdadeiramente benéficas para o país e sua população, garantindo ao mesmo tempo a segurança alimentar, o desenvolvimento econômico sustentável e a proteção dos valores nacionais.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Parecer AGU/CGU GQ nº 22, de 07 de julho de 1994**. Brasília, 1994.

_____. **Parecer AGU/CGU GQ nº 181, de 17 de dezembro de 1998**. Diário Oficial de 22 de janeiro de 1999, p. 7-10.

_____. **Parecer AGU/CGU LA nº 01/2010**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/agu/prc-la01-2010.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

AGUNYAI, S. C.; AMUSAN, L. Implications of Land Grabbing and Resource Curse for Sustainable Development Goal 2 in Africa: Can Globalization Be Blamed?. **Sustainability** 2023, 15, 10845. <https://doi.org/10.3390/su151410845>

ALABRESE, M. **Il Regime Della Food Security Nel Commercio Agricolo Internazionale: Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2017.

_____. Os contornos da segurança alimentar no âmbito do sistema jurídico multilateral de comércio: the shape of food security under the multilateral trading legal system. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 43, 2019. DOI: 10.5216/rfd.v43.60125. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/60125>. Acesso em: 4 ago. 2022.

ALMEIDA FILHO, N.; PAULANI, L. M. Regulação Social e Acumulação por Espoliação - reflexão sobre as teses da financeirização e a caracterização do capitalismo contemporâneo. **In: XIV Encontro Nacional de Economia Política**, 2009, São Paulo. Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política, 2009. v. 1. p. 1-22.

AZEVEDO, D. B. de. A alimentação como direito humano: entre a norma internacional e a prática interna. **Cadernos Aslegis**, v. 2, n. 5, p. 18-26, maio/ago. 1998

BARACHO, H. U., MUNIZ, I. G. História e Formas Jurídicas de Distribuição de Terras no Brasil. **Revista Brasileira de História do Direito**, Minas Gerais, v. 1, nº 2, Jul/Dez, 2015, p. 113 – 128.

BASTOS, C. R. e MARTINS, I. G. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. vol. 7. São Paulo: Saraiva, 1990.

BEURLLEN, A. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008.

BISPO, V. F. **Direito fundamental à alimentação adequada**: a efetividade do direito pelo mínimo existencial e a reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2014.

BITTAR FILHO, C. A. A apropriação do solo no Brasil colonial e monárquico: uma perspectiva histórico jurídica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, nº 148, out./dez, 2000, p. 177-181.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10. ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

BORGES, R. C. B. **Função ambiental da propriedade rural**. 1. ed. São Paulo: Ltr, 1999.

BRANDELLI, L. Abstração e causalidade entre o plano real e o obrigacional e as espécies registraes imobiliárias. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 79, ano 38, p. 85-124. São Paulo: Ed. RT, jul.-dez. 2015.

BRASIL. **Resolução 76, de 17 de julho de 1822**. Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléa Geral Constituinte. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/Legimp-F_63.pdf. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____. **Lei de Terras**. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854.** Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.** Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em: 14 jun. 2021.

_____ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969.** Dispõe sobre a aquisição de propriedade rural no território nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-45-69.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

_____ **Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969.** Regulamenta o Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969, que dispõe sobre a aquisição de propriedade

rural por estrangeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0494.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Decreto-Lei nº 924, de 10 de outubro de 1969.** Exclui das disposições do Decreto-lei nº 494, de 10 de março de 1969, as aquisições de áreas rurais necessárias aos empreendimentos industriais que menciona. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0924.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.** Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5709.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974.** Regulamenta a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74965.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII,

da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____ **Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 15 ago. 1967.

_____ **Diário do Congresso Nacional**, Seção I, Ano XXII, nº 114, Brasília, 14 set. 1967.

_____ **Diário do Congresso Nacional**, Seção 1, Suplemento ao nº 47, Brasília, 12 jun. 1970.

BRITOS, S.; COSTA, R. Seguridad alimentaria y nutricional y políticas públicas: el caso argentino 2001-2007. **Memoria**: artículos ganadores. p. 298-325. FAO. Santiago, 2008.

BRUNDTLAND, G. H. **Report of the World Commission on Environment and Development**: Our Common Future. Nova York: ONU, 1987.

CANÁDA, E. G.; TRENTINI, FLAVIA. Direito alimentar: fundamentos epistemológicos para um ramo jurídico¹. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade (REDES)**, v. 9, p. 83-102, 2021.

CANÇADO TRINDADE, A. A. As Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional. **Revista de Informação Legislativa**, a. 21, n. 81, jan./mar., Brasília, 1984, p. 213-232.

CARVALHO NETO, G. R. de. **Segurança alimentar e cultivos transgênicos**: um binômio para a sustentabilidade? Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca. São Paulo, p. 29, 2018.

CASE, A.; DEATON, A. **Deaths of despair, and the future of capitalism**. Princeton University Press: Princeton, Nova Jersey, EUA, 2020.

CAVALCANTE, J. L. A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder Básico do Estado Sobre a Terra. **Revista Histórica Online**. São Paulo, 2005. Disponível em <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>. Acesso em 23 de abril de 2021.

CHANCELINE, B. N. Land Grabbing and Its Impact on Food Security in Sub-Saharan Africa. **Socio-Economic Challenges**, Volume 3, Issue 4, 2019. DOI: [https://doi.org/10.21272/sec.3\(4\).72-85.2019](https://doi.org/10.21272/sec.3(4).72-85.2019)

CLARO, C. de A. B. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 26, p. 41-53, 2020.

COUTO E SILVA, C. do. **A obrigação como processo**. Rio de Janeiro: FGV, 2007

DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2011. Saraiva, São Paulo.

DAUFENBACK, V.; JESUS, J. G. L.; MACHADO, L.; BOGUS, C. M.; MARQUES, M. C. C. Desigualdade no acesso à terra e insegurança alimentar e nutricional: um olhar sobre os marcos políticos, legais e institucionais da segunda metade do Império até o primeiro governo de Getúlio Vargas (1850-1945). **Revista Ingesta**, v. 2, p. 96-117, 2020.

DAVIS, K. F., D'ODORICO, P. & RULLI, M. C. *Land grabbing: a preliminary quantification of economic impacts on rural livelihoods*. **Popul Environ** 36, 2014, p. 180–192. <https://doi.org/10.1007/s11111-014-0215-2>

DE BARROS, M.; SEMEDO, R. Geoestratégia como neocolonialismo na África: açambarcamento de terras, racismo ambiental e soberania em torno dos saberes populares. In: JESUS, L. S.; BARROS, M.; FILICE, R. C. (orgs). *Tecendo redes antirracistas II: contracolonização e soberania intelectual*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2020. p. 45-70.

DE-MATTIA, F. M. **Especialidade do direito agrário**. Tese (concurso para provimento de cargo de professor titular) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DWORKIN, R. **A Raposa e o Porco – Espinho**: Justiça e Valor. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FABRIZ, D. C.; FERREIRA, C. F. Teoria Geral dos Elementos Constitutivos do Estado. **Revista da Faculdade de Direito. Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 39, p. 107-141, 2001.

FAO. **Declaração de Roma** Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação. Roma, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 08/05/2021.

_____. **Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição**. Roma, 1974. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-erradicacaoofome.pdf> Acesso em: 05 ago. 2022.

_____. **The state of Food Insecurity in the World (SOFI)**: Addressing food insecurity in protracted crises. Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação: Roma, 2010. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i1683e.pdf>. Acesso em 23/09/2020.

_____. **Trade Reforms and Food Security**: conceptualizing the linkages. Roma, 2003. Disponível em: <http://www.fao.org/3/y4671e/y4671e.pdf>. Acesso em: 08/05/2021.

FISCHER, B.; LIMA, B.; FERNANDES, C.; COMEÇANHA, L.; ROCHA, L.; BRANCO, L. G.; ZOMIGNAN, L.; TEIXEIRA, T.; BARBANTI JÚNIOR, O. **Quais as consequências da guerra na Ucrânia para a alimentação no mundo?** Observatório da Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB), 2022. Disponível em: <https://opeb.org/2022/04/19/quais-as-consequencias-da-guerra-na-ucrania-para-a-alimentacao-no-mundo/> Acesso em: 11 nov. 2023.

FONSECA, R. M. A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil. **Anuário Mexicano de História del Derecho**, México, v. XVII, p. 97-112, 2005.

FEDERIC, M.; LAGUZZI, M. Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación en Argentina: un recorrido histórico. **Revista Española de Nutrición Comunitaria** 2019; 25(1). Disponível em: [https://www.renc.es/imagenes/auxiliar/files/RENC_2019_1_06._M_Federik._Seguridad_Alimentaria_y_Derecho_a_la_Alimentacion\(1\).pdf](https://www.renc.es/imagenes/auxiliar/files/RENC_2019_1_06._M_Federik._Seguridad_Alimentaria_y_Derecho_a_la_Alimentacion(1).pdf) Acesso em: 09 jun. 2021.

FROTA JÚNIOR, F. B.; CANTARELLI, M. de O. **A nacionalidade potestativa**: o problema da fixação de residência e da opção, a qualquer tempo. 2004. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

GONÇALVES, P. P. T. **O fenômeno *land grabbing* como objeto de estudo: complexidade e diversidade**. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário). Universidade Federal de Goiás - UFG. Goiás, p. 131, 2018.

GRASSI NETO, R. **Segurança Alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. Ed. Saraiva. São Paulo, 2013, p. 67-68

GRAZIANO DA SILVA, J. **Guerra e fome**. Nações Unidas Brasil, 2009. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/54925-guerra-e-fome>. Acesso em: 11 nov. 2023.

GUIMARÃES, F. X. da S. **Nacionalidade - Aquisição, Perda e Reaquisição**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

HAGE, F. A. S.; PEIXOTO, M.; FILHO, J. E. R. V. Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica. **IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Rio de Janeiro, 2012.

HERNANDEZ, Á. S. **Accordi interprofessionali e contratti agroindustriali**: problemi di inquadramento giuridico. Scuola Superiori Di Studi Universitari E Di Perfezionamento S. Anna di pisa, Pisa, ETS, 1990.

HODGSON, S., CULLINAN, C., & CAMPBELL, K. **Land ownership and foreigners**: a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition and use of land by foreigners. FAO, 1999.

HOFFMANN, R. Segurança alimentar e produção de etanol no Brasil. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 13, p. 1-5, 2006

HOUAISS. **Dicionário Online da Língua Portuguesa**. Verbete: “aquisição”. Disponível em: https://houaiss.uol.com.br/corporativo/apps/uol_www/v6-1/html/index.php#0. Acesso em: 20/11/2023.

IMRAN, S.; ALAM, K.; BEAUMONT, N. Reinterpreting the definition of sustainable development for a more ecocentric reorientation. *Sustainable Development*, 22 (2), 2014, p. 134-144.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Norma de Execução/INCRA/DF nº 01/2018**. Manual de orientação para aquisição e arrendamento de imóvel rural por estrangeiro. Brasília: INCRA, 2018.

IOM. International Organization for Migration. **Glossary on migration**. 3rd ed. Geneva: IOM, 2019.

JURKEVICS, A. Land Grabbing and the Perplexities of Territorial Sovereignty. **Political Theory**, 50(1), 2022, 32-58. <https://doi.org/10.1177/00905917211008591>

LACERDA, B. G. de O.; MERIDA, C. A ineficácia do controle estatal da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**. v. 26, n. 1, Rio Verde, 2023, p. 438-456. DOI: 10.25110/rcjs.v26i1.2023-021.

LERRER, D., & WILKINSON, J. Stora Enso e movimentos sociais: luta no campo e nas instituições. **Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRRJ), v. Vol 1, p. 311, 2016.

LIMA, R. A. de M. **Direito agrário, estudos**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1977.

LIMA, R. C. **Pequena história territorial do Brasil**: sesmarias e terras devolutas. 4ª ed. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

LOURENÇO, W. B. Qualificação e causalidade: o problema dos títulos ambivalentes. In. **Doutrinas Essenciais de Direito Imobiliário**, vol. v. Org. Marcus Vinícius Motter Borges. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2023, p. 611-668.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MANIGLIA, E. **O Trabalho Rural sobre a ótica do Direito Agrário**: uma opção ao desemprego no Brasil. 2000. 240 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca – SP, 2000.

_____. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

_____. Direitos Humanos e Direito Agrário: convergências ideológicas e princípios harmônicos. In: José Carlos de Oliveira. (Org.). **Estudos de Direitos Fundamentais**. 1 ed. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2010, v. 1, p. 77-106

MANIGLIA, E.; CARVALHO NETO, G. R. de. Segurança alimentar vs. Globalização econômica: possíveis ameaças à sustentabilidade ambiental, à biodiversidade e aos direitos humanos agroalimentares. **Revista eletrônica do curso de direito da UFSM**, v. 15, p. E37953, 2020.

MASTRODI, J.; AVELAR, A. E. C. O conceito de cidadania a partir da obra de T.H Marshall: conquista e concessão. **Cadernos de Direito**, v. 17(33): 3-27, jul.-dez. Piracicaba, 2017. DOI: <https://doi.org/10.15600/2238-1228/cd.v17n33p3-27>

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1967.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. D. de A. **Curso de Direito Internacional Público**. 14. ed. ver. E aum. 2º v. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MENDES, J. S. R. Desígnios da lei de terras: imigração, escravidão e propriedade fundiária no Brasil Império. **Caderno CRH**, [S. l.], v. 22, n. 55, p. 173-184, jan./abr., 2009. DOI: 10.9771/ccrh.v22i55.18945. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18945>. Acesso em: 11 nov. 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (Conselho Superior da Magistratura). **Apelação n. 1.0000.20.076654-1/001**. Relator: Desembargadora Luzia Divina de Paula Peixôto. DJ 15 abr. 2021. DJe 19 abr. 2021.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOREIRA, R. **Formação do espaço agrário brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

MORSE III, J. M. Legal Structures Affecting International Real Estate Transactions. **Am. UL Rev.**, v. 26, 1976.

OLIVEIRA, A. U. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês. **Agrária**, nº 12, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, G. Estrangeiros são a nova geração de usineiros. **O Globo**. São Paulo, 27/04/2013. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/estrangeiros-sao-nova-geracao-de-usineiros-8232513>. Acesso em 04/05/2021

ONU. **Declaração Final e Plano de Ação**. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Viena, 1993.

_____. **Policy Brief: the impact of COVID-19 on food security and nutrition**. Junho, 2020, p. 8. Disponível em https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_covid_impact_on_food_security.pdf. Acesso em: 17/05/2021.

PAULSEN, L. **Desapropriação e reforma agrária** (Org.). Desapropriação e reforma agrária: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1997.

PIOVESAN, F. Proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito à alimentação adequada: mecanismos nacionais e internacionais. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2007.

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

POTAPOV, P., TURUBANOVA, S., HANSEN, M. C. *et al.* Global maps of cropland extent and change show accelerated cropland expansion in the twenty-first century. **Nature Food** 3, 19–28 (2022). <https://doi.org/10.1038/s43016-021-00429-z>

QUADRADO, H. F. T. Direito à alimentação adequada e o direito de estar livre da fome: estudos em homenagem ao 'Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional?'. In: Congresso Food Law: Um Diálogo Interdisciplinar, 2018, Ribeirão Preto. **Anais do Congresso Food Law: Um Diálogo Interdisciplinar**. Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2018. v. 01. p. 69-79.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B. Financialization, land prices and land grab: a study based on the Brazilian reality. **Economia e Sociedade** (UNICAMP), v. 26, p. 1149-1179, 2017.

REZEK, J. F. **Direito Internacional Público: curso Elementar**. 13. ed. 2011.

RUNGE, C. F.; SENAUER, B. How Biofuels Could Starve the Poor – The Ethanol Bubble. **ForeignAffairs**. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/2007-05-01/how-biofuels-could-starve-poor>. Acesso em 04/05/2021

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Org. Paula Ione Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SALLA, D. A.; FURLANETO, F. P. B.; CABELLO, C. K., RICARDO, A. D. Análise energética de sistemas de produção de etanol de mandioca (*Manihot esculenta* Crantz). In **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**. Universidade Federal da Paraíba (UFPB), v. 14, n. 4, João Pessoa, 2010, p. 444-448.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (Corregedoria Geral de Justiça). **Normas de Serviço – Cartórios Extrajudiciais**. São Paulo, 2021.

_____. Tribunal de Justiça (Corregedoria Geral de Justiça). **Parecer 461/12-E**. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/parecer/visualizar/5827>. Acesso em: 14 jun. 2021.

_____. Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n. 0058947-33.2012.8.26.0000**. Relator Guerrieri Rezende. São Paulo, 12 set. 2012. DJe n. 1268, 18 set. 2012.

SCAFF, F. C. **Teoria Geral do Estabelecimento Agrário**, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2001.

SCOTON, L. E. B., TRENTINI, F. A limitação à aquisição de propriedades rurais por pessoas jurídicas de capital estrangeiro: grupos de interesse e efeitos socioeconômicos. In: Conferência do Desenvolvimento – IPEA. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**, Brasília, 2011.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Brasília: IPEA, 2014 (Texto para Discussão, nº 1953 - IPEA).

SIQUEIRA, D. P. **A dimensão cultural do direito fundamental à alimentação**. 1ª Ed. Birigui, Boreal Editora, 2013.

SOARES, G. F. S. S. XXX. Os Direitos Humanos e a proteção dos estrangeiros. **Revista de Informação Legislativa**, a. 41, n. 162, abr./jun. Brasília, 2004, p. 169 – 204

STEFANINI, L. de L. **A propriedade do direito agrário**. São Paulo: RT, 1978.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Primeira Seção. **Recurso Especial n. 1.112.646-SP**. Relator Ministro Herman Benjamin. DJ 26 ago. 2009.

_____. Quarta Turma. **Recurso Especial n. 389.372-SC**. Relator Ministro Luis Felipe Salomão. DJ 04 jun. 2009.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**. 10^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VERRONE, A. D.; MANIGLIA; E. A destrutividade do capital internacional e a influência histórica do direito na perpetuação da (in)sustentabilidade do meio rural nacional. **Revista de Iniciação Científica da FFC**, v. 17, n. 1, p. 15-26, Jan. - Jun., Marília, 2017. DOI: <https://doi.org/10.36311/1415-8612.2017.v17n1.p15-26>

VIGNA, E. Segurança Alimentar no âmbito do Mercosul e do Parlasul. **Nota Técnica nº 144**. Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC. Brasília: out. 2008.

WEISS, E. B. In Fairness to Future Generations and Sustainable Development. **American University International Law Review** 8, nº. 1, p. 19-26, 1992.

WOLFF, A. C. **Direito à soberania alimentar e ao patrimônio cultural**: perspectivas para uma alimentação identitária. 2015. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2015.

WORLD BANK. **Poverty and hunger**: issues and options for food security in developing countries. Washington, DC, 1986, p. 6. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/166331467990005748/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 08/05/2021.

XAVIER, L. P., PEREIRA, M. F. de C. da S., CEZIMBRA, E. do N., & PEREZ-CASSARINO, J. (2018). Soberania alimentar: proposta da via campesina para o sistema agroalimentar / Food sovereignty: via campesina's proposal for the agro-food system. **Brazilian Journal of Development**, 4(7), 4454–4466. <https://doi.org/10.34117/bjdv4n7-532>

ZAGO, M. A. V. As implicações do cenário pandêmico do COVID-19 frente a Segurança Alimentar e Nutricional: uma revisão bibliográfica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 28, n. 00, p. e021008, 2021. DOI: 10.20396/san.v28i00.8661900. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661900>. Acesso em: 20 out. 2023.