

A internacionalização da Amazônia: um projeto brasileiro?

*Vinícius Fialho Reis**

Resumo. A existência de um projeto de internacionalização da Amazônia patrocinado por autoridades ou organizações estrangeiras é um tema recorrente dentro do pensamento popular/midiático, acadêmico e institucional no Brasil. De tal projeto nunca foram encontradas evidências reais. No entanto, é sempre possível encontrar diversas fontes ligando determinadas declarações ou atitudes de políticos ou ativistas estrangeiros à iminência da internacionalização da região. No presente trabalho pretende-se desconstruir as falácias que acompanham a discussão do tema, valendo-se, sobretudo, de reflexões sobre o direito internacional e as relações internacionais. Além disso, propõe-se um debate orientado a partir da postura brasileira em relação à ocupação por estrangeiros do território nacional. É por meio desta inversão de perspectivas que se nota o paradoxo das reiteradas (re)afirmações da soberania territorial nacional por parte das autoridades governamentais. Ao manterem, por inércia e descaso, a legislação sobre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, tal qual hoje se apresenta, contribuem de forma eficaz para um processo de crescente “estrangeirização” da Amazônia – que é o único fenômeno que poderia remeter a idéias futuras de internacionalização do território.

Palavras-chave. Internacionalização da Amazônia; soberania; aquisição de terras por estrangeiros.

Abstract. There is a current discourse about the existence of an Amazon's internationalization project led by foreign authorities or organizations among the popular/midiatic, academic and institutional thought in Brazil. It has never been founded any real evidence of this project. Although it is always possible to find many sources linking speeches or acts of foreign politicians or activists in the imminence of the region's internationalization. This paper aims to deconstruct the fallacy discourse that involves the discussion, especially the reflexions about international law and international relations. Moreover, it proposes an oriented debate around the Brazilian official position about foreign occupation of the national territory. By this inversion it is possible bring to the light the paradox of the frequent speeches of sovereign territorial (re)affirmation by governmental authorities. The official inertia and neglect in maintaining the current legislation about rural property acquisition by foreign people or enterprises contributes in an effective way to an increasing “denationalisation” process of Amazon – which is the unique phenomenon that could bring future ideas about territory's internationalization.

Keywords. Amazon's internationalization; sovereign; rural property acquisition by foreign enterprises.

1. INTRODUÇÃO

Um possível projeto de internacionalização da Amazônia – para alguns, em curso – conduzido por meio de um discurso, ora político ora jurídico, por autoridades e/ou organizações estrangeiras é um dos temas recorrentes que habitam a mentalidade popular, em

* Mestrando do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, área de Relações Internacionais; bolsista da CAPES.

um plano essencialmente fantasioso, e os escritórios das autoridades militares e diplomáticas brasileiras, em um plano essencialmente não muito diferente do primeiro.¹

Encontrar as raízes desse possível projeto é tão difícil quanto encontrar o momento exato em que o pensamento popular/midiático, acadêmico e institucional no Brasil tornou-se absolutamente impregnado com a noção de que a internacionalização da Amazônia seria algo iminente, que deveria ser combatido com a (re)afirmação da soberania nacional nos foros políticos internacionais.

De fato, durante vários momentos do final do século XIX e início do século XX houve pressões externas por maior acesso das empresas estrangeiras às riquezas do território amazônico, permeando diversos conflitos diplomáticos e geopolíticos. Naquela época, a ampliação do comércio internacional para a região e o acesso aos recursos minerais e biológicos conduziam as discussões e as políticas dos países em relação à Amazônia. Os países centrais, especialmente os Estados Unidos, expressavam de forma clara e indubitável seus objetivos em relação à região, fazendo transparecer o conflito de interesses entre os projetos brasileiro e estrangeiro para a Amazônia.²

Contudo, é apenas a partir da década de 1970 que os rumores sobre a existência de um projeto de internacionalização da Amazônia ganham maior difusão, ainda que não necessariamente pelo (re)aparecimento de idéias concretas neste sentido: durante a ditadura militar (1964-1986) atentados contra a segurança externa e interna do País eram identificados com maior frequência pelas autoridades governamentais. A contaminação da política externa brasileira pelo viés (ufanista e xenófobo) de criação e combate a um inimigo externo, próprio do pensamento militar da época, é um dos motivos que levou à assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica.

É a partir do Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em 1979, que se procurou a integração física e o desenvolvimento da Amazônia continental. Com essa iniciativa, se pretendia afastar qualquer tentativa de controle internacional sobre a região, pois, regionalizando a solução do problema, os países signatários (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) estariam resguardando sua capacidade de decisão na Amazônia. Tal solução garantiria a

¹ Neste artigo, o termo “internacionalização” será utilizado com base em seu sentido comumente aplicado ao tema, que é o de “controle político direto internacional sobre o território”.

² Para mais detalhes sobre o cenário histórico em questão, consultar: CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. *Internacionalização da Amazônia Legal? Aspectos político-históricos e neo-colonialismo expropriatório*. *Cena Internacional* (UnB), Brasília, v. 3, n. 2, p. 247-268, 2001.

segurança pela cooperação sem recurso aos meios militares, se o pacto realmente produzisse resultados concretos no marco dessa cooperação.³

Atualmente, no entanto, não há objetivos tão claros ou uma política norte-americana declarada de abertura das fronteiras de riquezas amazônicas às suas empresas. Tampouco há pressão da comunidade internacional neste sentido, ainda que declarações esparsas sejam interpretadas nos meios militares como ameaçadores atentados à soberania.⁴ A cooptação dos povos autóctones por parte de ONGs estrangeiras para a criação de Estados independentes é uma fábula ainda mais gritante, ainda que a questão das terras indígenas seja considerada problemática por desavisados intelectuais nacionais.⁵

Na realidade, o que há, e por isso a idéia de um projeto estrangeiro de internacionalização da Amazônia é essencialmente fantasiosa, é uma nova fórmula de interpretar a proteção ambiental, baseada em um conceito de efeitos globais e integrados.

É em virtude de mudanças na perspectiva da proteção ambiental que a Amazônia assume uma importância internacional sem precedentes, na medida em o território passa a ser visto como essencial para a equilíbrio climático não só na região, mas em todo o mundo. A condição de maior reserva de água doce do planeta e o imenso potencial derivado de sua biodiversidade também contribuem para que a floresta tropical seja considerada um ecossistema particularmente importante para a continuidade da vida na Terra. “Internacionalizar” a idéia de proteção ambiental e atribuir à Amazônia uma importância sistêmica incalculável não é por si só uma ameaça à integridade territorial do Brasil, em que

³ VISENTINI, Paulo Fagundes. Brasil: a dialética segurança/integração sul-americana. In: KORNEGAY, Francis; DADA, Jabulani. (org.) *A África do Sul e o IBAS: desafios da segurança humana*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/FUNAG/MRE, 2007. p. 69-70.

⁴ Por todos, as palavras de Carlos de Meira Mattos, general reformado do Exército: “Segundo a proposta do sr. [Pascal] Lamy em fórum internacional, nossa floresta amazônica deve passar a ser administrada por uma autoridade internacional a ser criada. Não há dúvidas de que perigos rondam a nossa nunca contestada integridade territorial. Cabe ao Estado brasileiro demonstrar forte e inabalável decisão de não aceitar a violação de seus direitos soberanos. Para isso, precisará de uma diplomacia superativa e presente, capaz de desfazer no nascedouro qualquer pretensão internacionalista lesiva ao interesse nacional.” A INTERNACIONALIZAÇÃO da Amazônia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 85, [número desconhecido], abril 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1304200510.htm>. Acesso em: 14 jul. 2008.

⁵ Hélio Jaguaribe expôs a sua preocupação em matéria do jornal *Folha de São Paulo*: “Por meio de uma multiplicidade de processos, a Amazônia está sendo submetida a acelerada desnacionalização, em que se conjugam ameaçadores projetos por parte de grandes potências para sua formal internacionalização com insensatas concessões de áreas gigantescas - correspondentes, no conjunto, a cerca de 13% do território nacional - a uma ínfima população de algo como 200 mil índios.” A PERDA da Amazônia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 86, n. 28.446, fev. 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1902200708.htm>. Acesso em: 08 out. 2008.

pese a insistente prática nacional de socializar com o mundo os efeitos das queimadas e desmatamento na região. Para Thomas Lovejoy, ecólogo e estudioso há 40 anos da região, “transformar a floresta em CO2 é uma forma de internacionalização da Amazônia”.⁶

No entanto, a insistência em se interpretar esta mudança de entendimento em relação à proteção ambiental como uma forma de discurso dissimulado, justificativo de projetos para o controle sobre a região, tira o foco dos problemas reais que o Brasil enfrenta em relação à Amazônia. Existem questões de importância fundamental para o futuro da região que ficam encobertas pela atual postura defensiva brasileira.

O primeiro passo é relativizar os lugares-comuns representados, de um lado, pela idéia de que o “pulmão do mundo” pode ser internacionalizado em virtude da “má gestão brasileira do território” e, de outro, pelas auto-defesas frágeis ancoradas em uma repetitiva (re)afirmação da soberania nacional.⁷ O discurso do Presidente Luís Inácio Lula da Silva ilustra bem a postura brasileira:

[Dizem que] a gente está desmatando a Amazônia. É outro discurso que a gente não pode aceitar, porque se tiver um problema nosso, é nosso, nós vamos brigar. Mas [sugerem que] vamos internacionalizar o aquífero Guarani porque não sabemos tomar conta, mas ninguém quer internacionalizar a Nasa. Quando descubrem um medicamento importante para uma doença, porque não transformam em patrimônio da humanidade e todo mundo tem acesso?⁸

Tendo em vista tal diagnóstico, pretende-se neste artigo focar as fragilidades do discurso brasileiro face às suas práticas políticas e as possíveis repercussões desta postura. Para tanto, proceder-se-á a uma análise detida dos princípios e regras que norteiam a legislação nacional sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiros, tema que supera todos os outros supostos fatores de desagregação territorial na composição de um (questionável)

⁶ BRASIL internacionaliza floresta, diz ecólogo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 85, [número desconhecido], set. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/inde06092005.shl>. Acesso em: 14 jul. 2008.

⁷ Observe-se que no direito internacional atual não há nada autorizativo da idéia de um controle político direto externo sobre um território tendo por razão a incapacidade do país de gerir seus recursos naturais. É possível enxergar uma “relativização” do conceito de soberania em relação a matérias como Direitos Humanos e Comércio Internacional; no entanto, a soberania sobre os recursos naturais faz parte do núcleo duro do conceito, que não cairia antes de se pôr em xeque o próprio Estado.

⁸ NINGUÉM quer que a Nasa seja internacionalizada, diz Lula sobre a Amazônia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 88, N. 28.947, jul. 2008.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0407200821.htm>. Acesso em: 14 jul. 2008.

cenário de internacionalização da Amazônia.

As possibilidades hoje permitidas pela legislação suscitam não apenas temores quanto à integridade do território do País, de sua soberania e da justa distribuição da terra, mas também exemplos concretos de aumento da ingerência externa. Note-se que apesar de inusitadas, idéias como a que foi proposta em setembro de 2006 por políticos ingleses (supostamente integrantes da bancada ambientalista do parlamento inglês) de privatização da floresta Amazônica⁹ podem ser viabilizadas aos poucos através da aquisição de crescentes porções daquele território. Conforme relata Patrícia Bersan, “a atração do estrangeiro, intervindo através de sua presença ou do capital internacional, é real e atuante na região amazônica, sendo fator de internacionalização”.¹⁰

Um tipo bastante específico de iniciativas promovidas por organizações não-governamentais é um outro sintoma dos problemas de regulação brasileira sobre a questão. É cada vez mais comum que algumas ONG's viabilizem ao interessado em proteger a floresta Amazônica a compra de um acre (aproximadamente 0,4 hectares) ou menos daquele território, atuando como verdadeiros intermediadores de um processo de desnacionalização à distância. O formato em que este “serviço” é prestado reflete uma visão no mínimo peculiar do conceito de responsabilidade ambiental e traz conseqüências imprevisíveis, ao menos no campo simbólico, para a integridade territorial do País. Além disso, a idéia de que um mutirão de bem intencionados cidadãos possa impedir a destruição da floresta por meio do cercamento de áreas particulares estrangeiras traz em si uma grande controvérsia, na medida em que retira dos Estados responsabilidades inerentes às suas prerrogativas e compromissos internacionais. A propaganda da ONG inglesa “CoolEarth” ilustra esta visão privatizadora:

E para ter certeza de que você mantém o controle [da área adquirida] você pode escolher onde gastar o seu dinheiro e mesmo ver sua [área da] floresta tropical no Google Mapas. Você receberá atualizações de nossos serviços de monitoramento

⁹ MILIBAND promotes plan to buy rainforests. *Telegraph*, Reino Unido, set. 2006. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2006/10/01/namazon01.xml>. Acesso em: 01 out. 2006. Cita-se um trecho da reportagem: “A key figure behind the scenes has been Johan Eliasch, the Swedish-born multi-millionaire businessman who is deputy treasurer of the Conservative Party. Earlier this year he bought 400,000 acres in the Amazon rainforest for an estimated £8 million.” No caso, cada hectare de terra foi comprado por cerca de R\$ 200,00 (duzentos reais).

¹⁰ GONÇALVES, Patrícia Bersan Pinheiro de Paiva. *Internacionalização da Amazônia?* 2001. 144 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2001. p. 130

locais e notícias sobre sua [área da] floresta tropical.¹¹

Outra preocupação atual é o interesse gerado pelas formas alternativas de produção de combustíveis. Empresários estrangeiros da indústria petrolífera se mostram interessados e propensos a adquirir grandes porções do território nacional para a produção de biocombustíveis, absolutamente protegidos pelo marco regulatório atual, com conseqüências imprevisíveis para a integridade territorial brasileira e para a liberdade de adoção de políticas energéticas realmente sustentáveis.

Os problemas suscitados mostram que não há controle dos objetivos daqueles estrangeiros que desejam hoje adquirir um imóvel rural no Brasil. É na esteira desta falta de regulação que novos grupos de interesse podem se juntar aos que já atuam no mercado de terras na Amazônia, agravando ainda mais a situação de descontrole fundiário na região. É dentro desta perspectiva que o presente artigo veta a falaciosa idéia de um projeto (algo construído, tramado) de internacionalização da Amazônia para apontar a existência de um processo (algo dinâmico, sem um coordenador) de internacionalização da região, a partir da privatização por estrangeiros de crescentes porções daquele território.

A análise da legislação sobre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros permite dizer que esse processo não precisa ser nem forçado nem dissimulado por outros Estados. Ou como muito bem ressaltou, em junho de 2003, o então governador do Amazonas, Eduardo Braga, sobre o avanço de estrangeiros na região, "não vai precisar dar um tiro para ocupar a Amazônia, vai-se comprar áreas".¹²

¹¹ Livre tradução de: "And to make sure you stay in control you can choose where you want to spend your money and even view your rainforest on Google Maps. You'll receive updates from our local monitoring teams and news about your rainforest." Retirado de: <http://www.coolearth.org/273/coolearth-31/get-involved-149/a-million-little-acres-303.html>. Outro endereço onde a compra pode ser realizada, no caso por 65 libras, é: <http://www.staro.org/index.php?id=home>

¹² AM vive ocupação estrangeira, diz Braga. *Folha de São Paulo*, São Paulo, [ano e número desconhecidos], jun. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/inde16062003.htm>. Acesso em: 09 out. 2008.

2. O PROBLEMA DA REGULAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS

A fragilidade da posição marcadamente defensiva, ancorada na reafirmação da soberania sobre o território, com a qual as autoridades brasileiras têm refutado um possível projeto de internacionalização da Amazônia, é sentida especialmente no tratamento dado pelos últimos governos àquela imensa porção do território nacional.

Os problemas são inúmeros. Passam pela incapacidade do País de conter o desmatamento acelerado da região até as deficiências das políticas que cuidam de dificuldades específicas de seus habitantes. Contudo, não é a dificuldade de “cuidar” da Amazônia que confere ao discurso brasileiro de reafirmação da soberania um tom frágil. A principal razão para que a postura brasileira não faça sentido na prática é a inexistência de qualquer restrição à aquisição de imóveis rurais pelos estrangeiros, o que faz da região sobre a qual recai tantos interesses externos uma espécie de bazar internacional.

Ainda que a inexistência de restrições seja válida para todo o território nacional, excetuada a faixa de fronteira, é na Amazônia que este lapso jurídico ganha maior relevância e toma as proporções de um problema com conseqüências futuras incertas para a soberania territorial do País.

Segundo dados do INCRA¹³, existem 33 mil imóveis rurais registrados em nome de estrangeiros no Brasil, numa área total de 5,5 milhões de hectares. Na Amazônia Legal estão concentrados 56% desses imóveis – ou 3,1 milhões de hectares. Tão certo como estes números estão subestimados é a tendência de que a aquisição legal de imóveis rurais na Amazônia aumente.¹⁴

¹³ INCRA investiga terras de estrangeiros no Amazonas. *INCRA*, Brasília, jun. 2008. Disponível em: www.incra.gov.br. Acesso em: 07 out. 2008.

¹⁴ A declaração do presidente do INCRA, Rolf Hackbart, é sintomática: "Os cartórios precisam informar, mediante um livro auxiliar, sobre a aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras físicas e jurídicas, e comunicar trimestralmente ao Incra. Mas, na verdade, ninguém informa, ou poucos informam". *ESTRANGEIROS detêm mais de 3 milhões de hectares da Amazônia Legal. Agência Brasil*, Brasília, mar. 2008. Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/03/05/materia.2008-03-05.8983941376/view> Acesso em: 07 out. 2008.

Note-se, desde já, que se está diante de uma daquelas raras situações em que o problema advém quase que exclusivamente da esfera jurídica, na medida em que foi originado por uma sucessão de normas e interpretações vinculantes que acabaram por estabelecer um quadro de esvaziamento do marco regulatório; e é da esfera jurídica que poderia sair a solução.

2. 1 AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR ESTRANGEIROS – LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A 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), tratou da questão e foi regulada, ainda que poucas alterações tenham sido realizadas, pelo Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974.

Algumas alterações foram impostas pela legislação ordinária, mas nenhuma delas foi tão significativa quanto a promovida pela entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, explicada por último.

2.1.1 A LEI Nº 5.709/71 E O DECRETO Nº 74.965/74

A base da legislação referente ao tema é composta por estes diplomas legais e tem uma conotação bem definida: estabelecer restrições e criar procedimentos para a aquisição de imóveis rurais pelo estrangeiro. Sua criação foi motivada pelos trabalhos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito de 1970, que investigou a compra de terras por estrangeiros – à época, mais de 20 milhões de hectares vendidos a estrangeiros foram investigados.¹⁵

As restrições, portanto, visavam controlar o avanço destas aquisições. O Quadro 1 elenca os tipos de restrições previstas na legislação referida.

¹⁵ CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. *Op. Cit.* p. 254.

QUADRO 1 – TIPOS DE RESTRIÇÕES À AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR ESTRANGEIROS**Restrição por Quantidade**

Os estrangeiros têm limites definidos em relação ao tamanho da área que podem adquirir, dentro dos quais variarão os outros tipos de restrições. Esses limites são definidos em categorias e acompanham medidas modulares que variam de acordo com a região do município. Portanto, não há um limite máximo pré-determinado, já que as restrições são variáveis e não absolutas.¹⁶

Projeto de Exploração

No caso de pessoa física, após certos limites, há necessidade de apresentação de um projeto de exploração agrícola, pecuária, industrial, ou de colonização do imóvel rural, que contenha a descrição de todas as questões relativas à atividade que se pretenda desenvolver. Para as pessoas jurídicas ele é obrigatório sempre, independentemente do tamanho da área.

Restrição Institucional

Essa restrição se relaciona à anterior e se aplica apenas às pessoas jurídicas. A lei exige que o projeto de exploração tenha vinculação direta com os objetivos estatutários da pessoa jurídica, ou seja, deve haver previsão expressa em seu ato constitutivo da realização de atividades daquela natureza.

Restrição por Município

A legislação nacional prevê limites de ocupação da área rural por estrangeiros de cada um dos municípios brasileiros.¹⁷ Assim, as restrições se dividem em dois pontos:

- i. a soma das áreas rurais pertencentes a estrangeiros dentro de um Município não pode ultrapassar $\frac{1}{4}$ de sua área total.

¹⁶ Seguem, em anexo, tabelas detalhando cada uma das categorias de restrições por quantidade além das outras restrições aplicáveis a cada caso/categoria. V. Apêndice 1.

¹⁷ Essa restrição pode ser eliminada para um determinado caso específico se o Congresso Nacional, por meio de Decreto Legislativo, autorizar a aquisição acima dos referidos limites.

Por exemplo, se um município possui superfície de 10.000 hectares, apenas 2.500 desses estão disponíveis para aquisição por estrangeiros.

- ii. a soma das áreas rurais pertencentes a estrangeiros de uma mesma nacionalidade não pode ultrapassar 40% do limite de $\frac{1}{4}$.

Por exemplo, se o município possui superfície de 10.000 hectares, estrangeiros de uma mesma nacionalidade não poderão possuir juntos área superior a 1.000 hectares. No caso, se um italiano possuísse um imóvel rural com área de 800 ha neste município, um compatriota não poderia adquirir imóvel de área superior a 200 ha.

Caso uma sociedade empresarial seja composta de sócios de diferentes nacionalidades, o limite acima descrito será calculado de acordo com a fração ideal do capital social pertencente a cada estrangeiro.

A restrição por município não é aplicada:

- I. ao estrangeiro que adquirir imóvel rural cuja área seja inferior a 3 Módulos de Exploração Indefinida – MEI ¹⁸;
- II. ao estrangeiro que tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens.

Autorização do Poder Público

A autorização pelo Poder Público é a última das exigências trazidas pela lei. Todo o procedimento e todas as restrições levam à palavra final do Poder Público, que através do órgão competente (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA – ou Congresso Nacional) avaliará, por meio de **ato discricionário**, a conveniência da aquisição pelo estrangeiro do imóvel rural em questão.

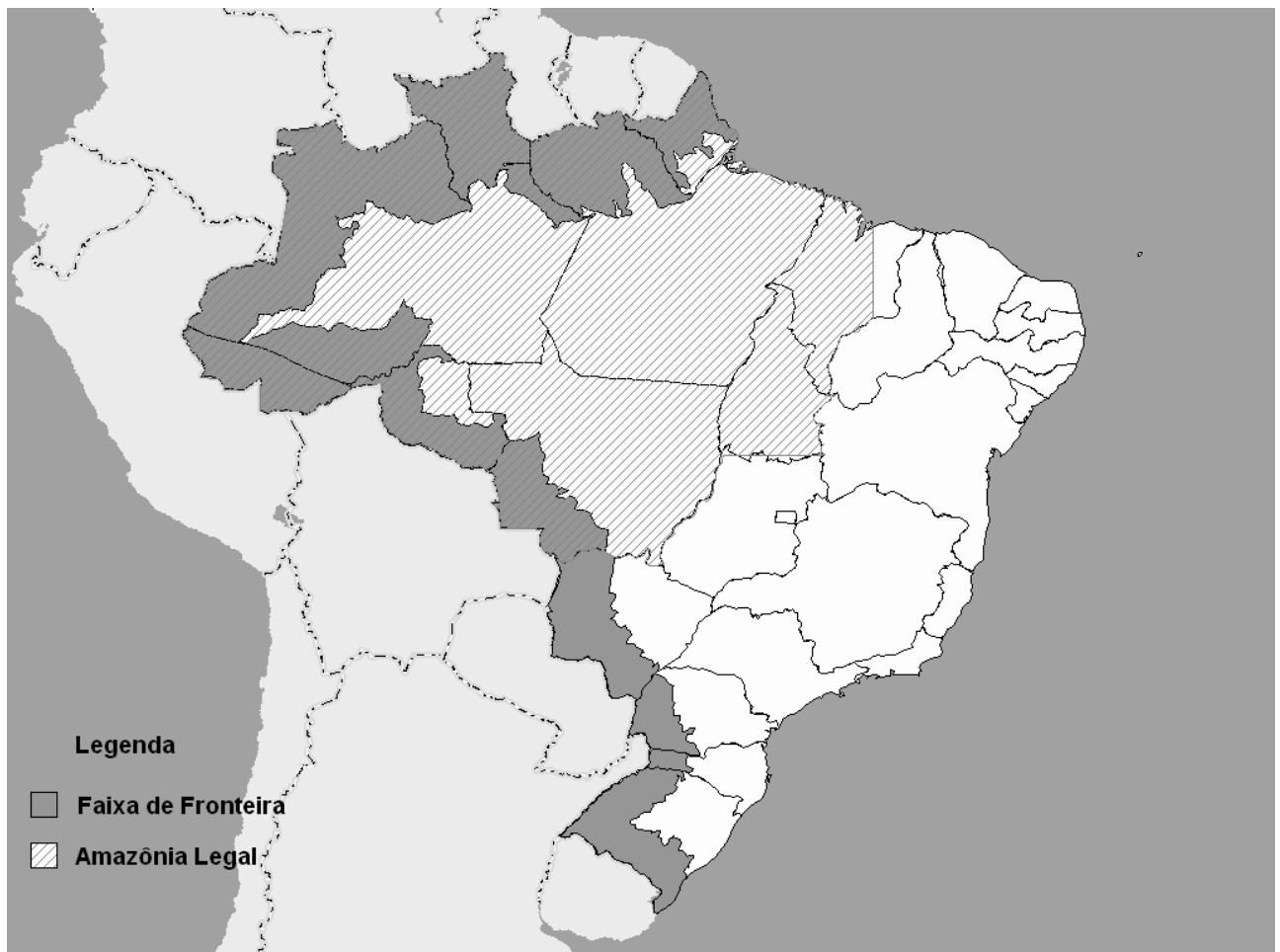
Restrição específica para áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional - Faixa de

¹⁸ Vide APÊNDICE 2 “O que é MEI (Módulo de Exploração Indefinida)?”

Fronteira

Além das restrições gerais, os imóveis rurais situados na faixa de fronteira, por ser considerada área indispensável à segurança nacional, dependem de aprovação da Secretaria de Assuntos Estratégicos do Conselho de Defesa Nacional para que possam ser adquiridos por estrangeiros. Considera-se faixa de fronteira, segundo a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional. Abaixo segue um mapa onde é possível visualizar a faixa de fronteira.

APA 1 – BRASIL: FAIXA DE FRONTEIRA E AMAZÔNIA LEGAL



Elaboração: Matheus Zanella e Vinícius Fialho Reis

Conforme apresentado, as restrições para aquisição de imóvel rural são aplicáveis tanto a pessoas físicas quanto pessoas jurídicas estrangeiras, seguindo regras específicas para

cada caso. No entanto, a legislação apreciada estende também suas previsões àquelas empresas brasileiras cujo controle acionário majoritário é estrangeiro.

Em outras palavras, de forma esquemática, as restrições da legislação se aplicam às:

- I. pessoas físicas estrangeiras, que devem ter residência permanente no País e possuir carteira de identidade de estrangeiro;
- II. pessoas jurídicas estrangeiras, que devem estar autorizadas a funcionar no País;
- III. pessoas jurídicas brasileiras 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.

No entanto, em função de mudanças na regulação do tema, que serão agora estudadas, não se aplicam mais às pessoas jurídicas brasileiras de capital majoritário estrangeiro as cinco restrições genéricas para aquisição de imóvel rural, restando apenas as limitações específicas referentes aos imóveis localizados na faixa de fronteira.

2.1.2 O CASO DAS PESSOAS JURÍDICAS BRASILEIRAS DE CAPITAL MAJORITÁRIO ESTRANGEIRO

Reside neste ponto o fator mais problemático e que merece mais atenção na regulação do tema da aquisição de terras por estrangeiros.

Trata-se do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que prevê a aplicação das restrições previstas para os estrangeiros na aquisição de imóvel rural às pessoas jurídicas brasileiras 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.

A legislação de 1971 era clara no sentido de que estas empresas deveriam se submeter aos processos e restrições impostos. Contudo, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 171, impôs uma distinção entre as empresas brasileiras (de capital majoritário estrangeiro) e as empresas brasileiras de capital nacional. Essa distinção, conforme entendimento da Advocacia-Geral da União¹⁹, órgão responsável por prestar consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, previu a possibilidade de estabelecimento de vantagens às

¹⁹ Parecer nº AGU/LA-04/94, adotado pelo Parecer nº GQ-22, aprovado pelo Presidente, mas não publicado no DOU. Assim, conforme art. 40, § 2º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1973, o entendimento em questão não era obrigatório para toda a Administração Federal, mas apenas para as repartições e órgãos interessados no processo.

empresas brasileiras de capital nacional, mas impossibilitou a criação de restrições à empresa brasileira (de capital estrangeiro) pela legislação ordinária. Assim, o art. 171 da Constituição Federal não teria recepcionado²⁰ o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, pois este criava uma limitação à empresa brasileira (de capital majoritário estrangeiro).

Contudo, em 1995, a Emenda Constitucional nº 06 reacendeu a discussão, uma vez que revogou expressamente o artigo 171 da Constituição. O ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, repele o efeito repristinatório, que é a possibilidade de uma norma voltar a vigor após a revogação da norma que a revogou (no caso, não recepcionou). Assim, conforme entendimento reafirmado da Advocacia-Geral da União²¹, a empresa brasileira de capital majoritário estrangeiro não se submete aos procedimentos e restrições previstos na Lei nº 5.709/71.

Note-se que tal interpretação **não ocorre** no caso de imóveis rurais situados na denominada *Faixa de Fronteira*. Em virtude do previsto no artigo 20, parágrafo 2º, da Constituição Federal, conjugado com o artigo 91, parágrafo 1º, inciso III do mesmo diploma, as pessoas jurídicas com capital majoritário estrangeiro são sujeitas às restrições previstas na legislação e devem se submeter aos procedimentos nela exigidos.

Hoje, portanto, as pessoas jurídicas brasileiras, ou seja, aquelas constituídas sob as normas nacionais, independentemente da participação estrangeira em seu capital social, **não sofrem as restrições impostas nesta legislação** para aquisição de imóvel rural fora da faixa de fronteira.

Note-se que é exatamente desta forma que se encontram abertas as portas do território nacional para a aquisição de terras por estrangeiros. Através da constituição de uma pessoa jurídica sob as leis brasileiras, uma sociedade ou uma pessoa física estrangeira podem, em nome dessa pessoa jurídica, adquirir **sem nenhuma das restrições acima expostas** qualquer quantidade de terras no Brasil, desde que fora da faixa de fronteira.

²⁰ O fenômeno da recepção diz respeito à adequação da legislação anterior ao sistema constitucional que entrou em vigor. Não ser recepcionada significa que a norma foi revogada tacitamente.

²¹ Parecer nº GQ – 181. Publicado no DOU em 22/01/99. Tendo sido aprovado pelo Presidente e publicado, o parecer passou a ser obrigatório para toda a Administração Federal (art. 40, §1º, Lei Complementar 73/1973)

Em virtude de todo o mecanismo burocrático da legislação acima apresentado, dificilmente os interesses estratégicos do País poderiam ser violados, uma vez que o procedimento era uma forma de controle não só formal, mas também material do ato de aquisição do imóvel rural pelo estrangeiro. Não sendo as empresas brasileiras de capital majoritário estrangeiro submetidas à legislação, **tornou-se impraticável qualquer controle sobre a aquisição de terras por estrangeiros.**

Logo, a pessoa jurídica estrangeira tem três opções para atuar no País. Abrir uma filial nacional ou constituir uma nova pessoa jurídica, ambas sob as normas brasileiras, não tendo essas empresas quaisquer restrições para adquirir imóvel rural fora da faixa de fronteira; ou conseguir simples autorização para funcionamento no País, tendo restrições para aquisição de imóveis rurais nos termos da legislação.

2.2 AS POSSIBILIDADES DE REGULARIZAÇÃO DA MATÉRIA

É fato que o lapso jurídico em questão foi notado pelos órgãos públicos ligados à segurança e defesa do território. No INCRA, onde a questão da regularização de imóveis rurais adquiridos por estrangeiros fazia parte das tarefas cotidianas, as conseqüências dos pareceres foram sentidas de forma imediata.

No entanto, ainda que já tenham se passado quase 10 anos desde o segundo parecer da AGU (GQ – 181, de 17 de dezembro de 1998), nenhuma mudança ocorreu na regulação do tema, parecendo haver uma espécie de preocupação constante acompanhada de uma persistente inércia. A Subchefia de Articulação e Monitoramento, órgão da Casa Civil da Presidência da República, e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, juntamente com o INCRA, estudavam possibilidades de mudanças na legislação há 2 anos.²²

²² Em documento não publicado de autoria da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, ao qual o autor deste artigo teve acesso em visita realizada ao INCRA em setembro de 2006, o problema da inexistência de restrições para aquisição de imóvel rural por estrangeiros é abordado. Ao final, é sugerida a criação de um grupo de trabalho para apresentação de uma proposta de novo marco legal, a ser composto por: Casa Civil, INCRA, AGU, Gabinete de Segurança Institucional, Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores.

Por absoluta insistência dos meios de comunicação em revelar o crescente processo de compra de terras por estrangeiros na Amazônia, o tema voltou a suscitar um interesse maior por parte das autoridades envolvidas na discussão da questão. Ao menos foram feitas declarações demonstrando “grande e séria” preocupação, ainda que as propostas de mudança passem pela simples revisão dos pareceres.

O fato é que as possibilidades de regulamentação da aquisição de imóvel rural por estrangeiro passam pela formulação de um novo marco legal ou pela revisão dos pareceres da AGU. Os dois casos envolvem dificuldades, mas há uma preferência declarada do atual Advogado-Geral da União pela segunda proposta²³, ainda que esta se apresente menos factível, do ponto de vista jurídico, e menos apta a solucionar o problema de fundo, do ponto de vista político. Neste ponto, uma análise técnico-jurídica da questão é necessária.

O último parecer da AGU sobre o tema (GQ – 181) consolidou o entendimento, vinculativo para toda Administração Federal, de que as empresas brasileiras de capital majoritário estrangeiro não sofreriam nenhuma restrição para aquisição de imóveis rurais. No entanto, esquece de abarcar a questão das terras situadas nas faixas de fronteira e, pelo já explicitado no item 2.1.2 e pela atual prática, o parecer mereceria revisão neste ponto. Contudo, apesar de não tocar na questão das faixas de fronteira, uma análise estritamente jurídica do conteúdo do parecer mostra não ser errônea sua conclusão geral, a despeito das conseqüências políticas que gera e da existência de posicionamentos distintos de juristas, como o que segue.

Sucedo, porém, que o artigo 171 da Constituição de 1988 foi revogado pela Emenda Constitucional n. 6, de 15.8.1995, afastando o interesse prático de qualquer discussão a respeito dessa matéria. Como conseqüência, a nosso ver, subsiste, na íntegra, o preceituado no artigo 1º, § 1º da Lei n. 5.709/71.²⁴

Portanto, o parecer está correto em sua solução interpretativa para o conjunto de sucessões de normas no caso. Uma revisão do parecer atentaria contra esta solução e contra a

Não há notícias sobre a efetivação desse grupo de trabalho, nem de que alguma proposta tenha saído de seus estudos.

²³ UNIÃO quer limite a estrangeiro na Amazônia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 88, n. 28.911, mai. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2905200817.htm>>. Acesso em: 07 de jul. 2008.

²⁴ ROCHA, Olavo A. de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 1999. p. 111.

correição jurídica da análise. O problema da ausência de regulação que se aponta, dessa forma, não encontra solução – a não ser improvisada – na inversão da lógica jurídica que se aplicou para analisar o quadro normativo em questão.

Note-se, por fim, que mesmo havendo uma revisão e que as restrições voltem a valer também para as empresas brasileiras de capital majoritário estrangeiro, haveria uma forma relativamente fácil de burlar a legislação devido ao texto da norma (art. 1º, parágrafo 1º, Lei 5.709/71). Segundo o texto legal, para que a empresa brasileira seja submetida aos preceitos daquela lei, dois requisitos são necessários: 1) ter em seu capital social participação majoritária de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras; 2) ser esta pessoa física ou jurídica residente ou possuir sede no exterior.

Assim, para burlar a legislação, as pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras poderiam constituir uma sociedade empresária no Brasil, que por sua vez poderia constituir ou participar majoritariamente de terceiras empresas. Estas últimas, apesar de não possuírem a maioria do capital nacional, não teriam como sócio majoritário um estrangeiro residente ou com sede no exterior, mas sim com sede em território nacional. Logo, a estas empresas não se aplicariam as restrições da lei.

Por fim fica claro que a proposta de uma nova regulação da questão, passando pela criação de regras que possam ser efetivamente aplicáveis e de mecanismos de controle que atinjam o princípio básico da transparência, é a forma mais coerente de solução do problema. A indicação deste quadro normativo transcende aos objetivos deste trabalho.

3. CONCLUSÃO

O estudo realizado neste trabalho permite concluir que a idéia de um projeto de internacionalização da Amazônia é essencialmente alegórica e retórica, contribuindo no máximo para a imagem pública daqueles que a defendem ou a afastam. O que ocorre, e é expressamente marcado pela inexistência de controle sobre a aquisição de terras por estrangeiros, é um processo de crescente “estrangeirização” da Amazônia – que é o único fenômeno que poderia remeter a idéias futuras de internacionalização do território.

Na realidade, a questão que apresenta maior gravidade no momento são os efeitos deste descontrole fundiário para a proteção ambiental da floresta. O problema da aquisição de imóvel rural por estrangeiros reside mais nas conseqüências para a proteção daquele ecossistema do que nos supostos efeitos danosos para a soberania do País. A integridade territorial não está ameaçada, em que pese os delírios vertiginosos de setores da mídia e de autoridades militares.

No entanto, ainda que seja fantasioso ou longínquo um projeto de internacionalização da Amazônia, o Brasil não pode sustentar por mais tempo uma situação onde estrangeiros têm a possibilidade de adquirir legalmente grandes extensões do território nacional com objetivos que, na maioria das vezes, não são de preservação, mas de exploração indiscriminada das suas riquezas.

O que mais chama atenção em relação à postura das autoridades supostamente envolvidas no tratamento do problema é o fato de que, apesar de reconhecerem e de darem grande importância às conseqüências de um quadro normativo permissivo, não houve qualquer iniciativa que demonstrasse um mínimo de comprometimento com a busca de uma solução coerente. Este diagnóstico é emblematicamente ilustrado pela proposta de revisão dos pareceres da Advocacia-Geral da União após alguns anos de debate institucional do tema, que demonstra não só desconhecimento técnico-jurídico sobre a questão, mas principalmente desleixo em seu tratamento.

A criação e perpetuação de um discurso de tomada pelo elemento estrangeiro das riquezas do território nacional, na forma de um projeto de internacionalização da Amazônia, reflete mais um sentimento de colonialidade essencialmente vinculado à posse do território – travestido de nacionalismo barato – do que uma preocupação real com as relações que o País mantém com o seu entorno. Relações essas, aliás, que mostram que o único projeto de internacionalização da Amazônia de que se tem notícia atualmente é conduzido de forma serena e convicta a partir de repartições públicas localizadas em Brasília.

REFERÊNCIAS

- A INTERNACIONALIZAÇÃO da Amazônia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 85, [número desconhecido], abril 2005. Disponível em:
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1304200510.htm>. Acesso em: 14 jul. 2008.
- A PERDA da Amazônia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 86, n. 28.446, fev. 2007. Disponível em:
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1902200708.htm>. Acesso em: 08 out. 2008.
- AM vive ocupação estrangeira, diz Braga. *Folha de São Paulo*, São Paulo, [ano e número desconhecidos], jun. 2003. Disponível em:
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/inde16062003.htm>. Acesso em: 09 out. 2008.
- CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. Internacionalização da Amazônia Legal? Aspectos político-históricos e neo-colonialismo expropriatório. *Cena Internacional* (UnB), Brasília, v. 3, n. 2, p. 247-268, 2001.
- ESTRANGEIROS detêm mais de 3 milhões de hectares da Amazônia Legal. *Agência Brasil*, Brasília, mar. 2008. Disponível em:
<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/03/05/materia.2008-03-05.8983941376/view>. Acesso em: 07 out. 2008.
- GONÇALVES, Patrícia Bersan Pinheiro de Paiva. *Internacionalização da Amazônia?* 2001. 144 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2001. p. 130.
- INCRA investiga terras de estrangeiros no Amazonas. *INCRA*, Brasília, jun. 2008. Disponível em:
www.incra.gov.br. Acesso em: 07 out. 2008.
- MILIBAND promotes plan to buy rainforests. *Telegraph*, Reino Unido, set. 2006. Disponível em:
<http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2006/10/01/namazon01.xml>. Acesso em: 01 out. 2006.
- NINGUÉM quer que a Nasa seja internacionalizada, diz Lula sobre a Amazônia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 88, N. 28.947, jul. 2008. Disponível em:
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0407200821.htm>. Acesso em: 14 jul. 2008.
- ROCHA, Olavo A. de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 1999.
- UNIÃO quer limite a estrangeiro na Amazônia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 88, n. 28.911, mai. 2008. Disponível em:
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2905200817.htm>. Acesso em: 07 de jul. 2008.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. Brasil: a dialética segurança/integração sul-americana. In: KORNEGAY, Francis; DADA, Jabulani. (org.) *A África do Sul e o IBAS: desafios da segurança humana*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/FUNAG/MRE, 2007. p. 65-85

SITES

- <http://www.coolearth.org/>
<http://www.staro.org/>

APÊNDICE 1 – TABELAS

Tabela 1.A – RESTRIÇÕES PARA AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR PESSOA JURÍDICA ESTRANGEIRA

Área do Imóvel Rural	Tipo de restrição	Procedimento
<i>Igual ou inferior a 3 MEI</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Autorização do Poder Público . Projeto de Exploração . Restrição Institucional 	<ul style="list-style-type: none"> . Deve submeter pedido de autorização ao INCRA . Deve submeter projeto de exploração agrícola, pecuária, industrial, ou de colonização ao INCRA . O projeto de exploração deve estar vinculado aos seus objetivos estatutários
<i>Superior a 3 e inferior a 100 MEI</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Autorização do Poder Público . Projeto de Exploração . Restrição Institucional . Restrição por Município 	<ul style="list-style-type: none"> . Deve submeter pedido de autorização ao INCRA . Deve submeter projeto de exploração agrícola, pecuária, industrial, ou de colonização ao INCRA . O projeto de exploração deve estar vinculado aos seus objetivos estatutários . Deve respeitar o limite de área possuída por estrangeiros por Município
<i>Igual ou superior a 100 MEI</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Autorização do Poder Público . Projeto de Exploração . Restrição Institucional . Restrição por Município 	<ul style="list-style-type: none"> . Deve submeter pedido de autorização ao Congresso Nacional . Deve submeter projeto de exploração agrícola, pecuária, industrial, ou de colonização ao INCRA . O projeto de exploração deve estar vinculado aos seus objetivos estatutários . Deve respeitar o limite de área possuída por estrangeiros por Município

Tabela 1.B – RESTRIÇÕES PARA AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR PESSOA FÍSICA ESTRANGEIRA

ÁREA DO IMÓVEL RURAL	TIPO DE RESTRIÇÃO	PROCEDIMENTO
I g u a l o u i n f e r i o r a 3 M E I	<u>No caso de o estrangeiro já possuir um outro imóvel rural em território nacional</u>	. Autorização do Poder Público . Deve submeter pedido de autorização ao INCRA
	<u>Não possuindo outro imóvel rural</u>	. A única exigência ao estrangeiro é apresentar ao cartório competente uma declaração de que não é possuidor de outros imóveis no território nacional, bem como a carteira de identidade para estrangeiros (permanente) e o atestado de vida e residência passado pela Secretaria de Segurança Pública.
Superior a 3 e inferior a 20 MEI	. Autorização do Poder Público . Restrição por Município	. Deve submeter pedido de autorização ao INCRA . Deve respeitar o limite de área possuída por estrangeiros por Município
Igual ou superior a 20 e inferior a 50 MEI	. Autorização do Poder Público . Projeto de Exploração . Restrição por Município	. Deve submeter pedido de autorização ao INCRA . Deve submeter projeto de exploração agrícola, pecuária, industrial, ou de colonização ao INCRA . Deve respeitar o limite de área possuída por estrangeiros por Município
		. Deve submeter pedido de autorização ao Congresso

<i>Igual ou superior a 50 MEI</i>	<p>. Autorização do Poder Público</p> <p>. Projeto de Exploração</p> <p>. Restrição por Município</p>	<p>Nacional</p> <p>. Deve submeter projeto de exploração agrícola, pecuária, industrial, ou de colonização ao INCRA</p> <p>. Deve respeitar o limite de área possuída por estrangeiros por Município</p>
-----------------------------------	--	--

APÊNDICE 2 - O que é MEI (Módulo de Exploração Indefinida)?

É a unidade de medida utilizada para determinar, de acordo com as características de uma região, um padrão para atividades sem destinação econômica específica. Assim, existem diversas Zonas Típicas De Módulo (ZTM), divisões que apresentam um MEI próprio. O INCRA é o órgão responsável pela determinação do módulo de cada uma das ZTM. Na Instrução Especial nº 50, de 26 de agosto de 1997, que pode ser encontrada no *site* do órgão (www.incra.gov.br), o INCRA traz as Microrregiões Geográficas, sua classificação segundo a ZTM e o respectivo MEI. Confrontando aquela tabela com a abaixo apresentada, pode-se conhecer o limite, em hectares, para aquisição de terras por estrangeiros em cada um dos municípios brasileiros.

TABELA 2.A – ZTM x MEI

Código da ZTM	ZTM	MEI (em ha)
1	A1	5
2	A2	10
3	A3	15
4	B1	20
5	B2	25
6	B3	30
7	C1	55
8	C2	70
9	D	100