

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**Igor Mendes Bueno**

**DEPENDÊNCIA, QUESTÃO AGRÁRIA E GLOBALIZAÇÃO:  
INTERPRETAÇÕES ECONÔMICO-POLÍTICAS E JURÍDICAS DA  
ESTRANGEIRIZAÇÃO DA TERRA NO BRASIL**

Santa Maria, RS  
2019



**Igor Mendes Bueno**

**DEPENDÊNCIA, QUESTÃO AGRÁRIA E GLOBALIZAÇÃO: INTERPRETAÇÕES  
ECONÔMICO-POLÍTICAS E JURÍDICAS DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DA TERRA  
NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Direito**.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Beatriz Oliveira da Silva

Santa Maria, RS  
2019

Bueno, Igor Mendes

Dependência, questão agrária e globalização:  
interpretações econômico-políticas e jurídicas da  
estrangeirização da terra no Brasil / Igor Mendes Bueno.-  
2019.

150 p.; 30 cm

Orientadora: Maria Beatriz Oliveira da Silva  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de  
Pós-Graduação em Direito, RS, 2019

1. dependência 2. questão agrária 3. globalização 4.  
estrangeirização de terras 5. land grabbing I. Silva,  
Maria Beatriz Oliveira da II. Título.

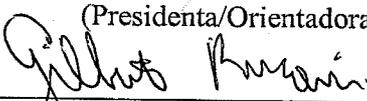
**Igor Mendes Bueno**

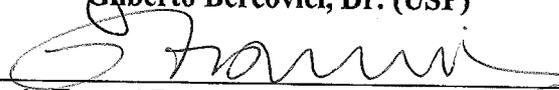
**DEPENDÊNCIA, QUESTÃO AGRÁRIA E GLOBALIZAÇÃO: INTERPRETAÇÕES  
ECONÔMICO-POLÍTICAS E JURÍDICAS DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DA TERRA  
NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado  
do Programa de Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,  
RS), como requisito parcial para obtenção do  
título de **Mestre em Direito**.

**Aprovado em 16 de maio de 2019:**

  
\_\_\_\_\_  
**Maria Beatriz Oliveira da Silva, Dra. (UFSM)**  
(Presidenta/Orientadora)

  
\_\_\_\_\_  
**Gilberto Bercovici, Dr. (USP)**

  
\_\_\_\_\_  
**Luiz Ernani Bonesso de Araújo, Dr. (UFSM)**

Santa Maria, RS  
2019



*Este trabalho é dedicado à Beth e ao Zeca.  
...e todos os próximos também serão.*



## AGRADECIMENTOS

*Em primeiro lugar, mil gracias à minha querida orientadora, Bia Oliveira, sempre generosa com seus orientandos, por todo o apoio e inspiração em mais essa empreitada, entre outras tantas caminhadas e lutas que já enfrentamos juntos! Ela foi dos mais felizes encontros que já tive e sem dúvidas será para sempre a pessoa mais importante de toda minha trajetória acadêmica.*

*Também agradeço à fabulosa banca avaliadora, composta pelo Professor Gilberto Bercovici e pelo Professor Luiz Ernani Bonesso de Araujo, que, com seus apontamentos, críticas e sugestões, em muito contribuíram com este trabalho desde o seu projeto inicial.*

*Sou igualmente grato à minha família e a todos os amigos e amigas que me acompanharam nestes últimos dois anos, compartilhando ideias, sonhos, inquietações ou mesmo angústias.*

*Por fim, um agradecimento especial também à Universidade Federal de Santa Maria, que me acolheu por quase dez anos, entre graduação, atuação como pesquisador e, mais recentemente ainda, como aluno da pós-graduação. Serei sempre grato pelo quanto essa Instituição contribuiu com minha formação não somente acadêmica, mas também e sobretudo social e humana. Prometo sempre defendê-la assim como a todas as demais instituições responsáveis pelo nosso desenvolvimento e por uma educação pública inclusiva e de qualidade país afora, principalmente neste momento decisivo em que sofrem tantos e tão injustos ataques dos ímpios traidores do Brasil e do seu povo.*



## RESUMO

### **DEPENDÊNCIA, QUESTÃO AGRÁRIA E GLOBALIZAÇÃO: INTERPRETAÇÕES ECONÔMICO-POLÍTICAS E JURÍDICAS DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DA TERRA NO BRASIL**

AUTOR: Igor Mendes Bueno  
ORIENTADORA: Maria Beatriz Oliveira da Silva

Este trabalho objetiva compreender como o atual processo de estrangeirização de terras no Brasil – consubstanciado juridicamente na flexibilização dos marcos normativos acerca da aquisição de terras por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras – se relaciona com a nova fase da dependência e a questão agrária na América Latina e, mais especificamente no País, no cenário da globalização neoliberal. Assim, demonstramos como o processo de flexibilização das normas legais relativas à venda de terras para estrangeiros no Brasil, que ocorre a partir dos anos 1990, no contexto da chegada do neoliberalismo no País, é um processo que se relaciona umbilicalmente com todo um novo quadro que combina a nova fase da dependência latino-americana, a crise estrutural do capitalismo e a globalização nos moldes neoliberais. Esse fenômeno se apresenta, portanto, tanto como uma consequência destes processos vinculados à crise global do capitalismo como também é parte fundamental da constituição de novas amarras da condição estrutural de dependência, o que significa, em último grau, um movimento do capital financeiro mundializado pela constituição de um mercado de terras global para a captação direta das rendas fundiárias. Assim, partindo da matriz teórico-metodológica do materialismo dialético, articulamos referenciais teóricos das teorias críticas do desenvolvimento, mas sobretudo da Teoria Marxista da Dependência (principalmente Theotonio dos Santos, Ruy Mauro Marini e Mathias Seibel Luce), com os estudos sobre a questão agrária latino-americana e brasileira (sobretudo Caio Prado Jr., José de Souza Martins e Roberta Traspadini), sobre a crise do capitalismo e globalização nos moldes neoliberais (Carlos Eduardo Martins e David Harvey) e também diversos estudos mais recentes sobre o fenômeno chamado *land grabbing* ou “corrida mundial por terras”.

**Palavras-chave:** dependência; questão agrária; globalização; neoliberalismo; estrangeirização de terras; *land grabbing*.



## ABSTRACT

### **DEPENDENCE, AGRARIAN QUESTION AND GLOBALIZATION: ECONOMIC-POLITICAL AND LEGAL INTERPRETATIONS OF THE LAND FOREIGNIZATION IN BRAZIL**

AUTHOR: Igor Mendes Bueno  
ADVISOR: Maria Beatriz Oliveira da Silva

This study aims at comprehending how the actual land foreignization process in Brazil - legally consolidated along with the flexibilization of normative landmarks on the acquisition of land by physical and legal foreign people - is related with the new phase of dependence and the agrarian question in Latin America and, more specifically, in the country, besides the scenario of neoliberal globalization. Thus, we demonstrate how the process of flexibilization of legal normatives related to land sale for foreigners in Brazil, which occurs since the 1990s, in the context of the neoliberalism arrival in the country, it is a process that relates integrally to a whole new framework that combines the new phase of Latin American dependence, the structural crisis of capitalism, and the globalization in the neoliberal standards. This phenomenon is presented therefore as much a consequence of these processes interconnected with the global crisis of capitalism as it is also a fundamental part of the constitution of new chains of the structural condition of dependence, which means, in the last degree, a movement from the financial capital globalized by the constitution of a global land market for the direct capture of land income. So on, starting from the theoretical-methodological matrix of dialectical materialism, we articulate theoretical references of the critical theories of development, especially of the Marxist Theory of Dependence (mainly Theotonio dos Santos, Ruy Mauro Marini e Mathias Seibel Luce), alongside with the studies on Latin American and Brazilian agrarian question (above all Caio Prado Jr., José de Souza Martins e Roberta Traspadini), about the capitalism crisis and globalization in the neoliberal molds (Carlos Eduardo Martins e David Harvey), as also numerous most recent studies on the phenomenon called *land grabbing* or “*corrida mundial por terras*”.

**Keywords:** dependence; agrarian question; globalization; neoliberalism; land foreignization; *land grabbing*.



## SUMÁRIO

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 15  |
| <b>2</b> | <b>SUBDESENVOLVIMENTO E DEPENDÊNCIA: CONDICIONANTES<br/>ESTRUTURAIS DO CAPITALISMO NA PERIFERIA</b> .....                          | 21  |
| 2.1      | A AUTOCONSCIÊNCIA DA PERIFERIA: DA “VISÃO GLOBAL DE PREBISCH”<br>ÀS INTERPRETAÇÕES DA DEPENDÊNCIA .....                            | 21  |
| 2.2      | A TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA (TMD): CATEGORIAS E<br>CONCEITOS FUNDAMENTAIS .....   | 26  |
| 2.2.1    | As transferências de valor como intercâmbio desigual .....   | 29  |
| 2.2.2    | A superexploração da força de trabalho .....   | 33  |
| 2.2.3    | Formas históricas da dependência e os Padrões de Reprodução do Capital .....   | 36  |
| <b>3</b> | <b>A QUESTÃO AGRÁRIA NO CAPITALISMO DEPENDENTE LATINO-<br/>AMERICANO E BRASILEIRO</b> .....  | 39  |
| 3.1      | ACUMULAÇÃO PRIMITIVA, EXPROPRIAÇÃO E CONCENTRAÇÃO:<br>ORIGENS E ESSÊNCIA DA QUESTÃO AGRÁRIA LATINO-AMERICANA E<br>BRASILEIRA ..... | 39  |
| 3.2      | A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA E A QUESTÃO AGRÁRIA<br>BRASILEIRA: NO PRESENTE, A PERPETUAÇÃO DO PASSADO.....                          | 49  |
| <b>4</b> | <b>GLOBALIZAÇÃO, NEOLIBERALISMO E <i>LAND GRABBING</i>: A QUESTÃO<br/>AGRÁRIA E A NOVA FASE DA DEPENDÊNCIA</b> .....               | 59  |
| 4.1      | GLOBALIZAÇÃO, CRISE DO CAPITAL E NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA<br>LATINA: A NOVA FASE DA DEPENDÊNCIA .....                             | 59  |
| 4.2      | CRISE DO CAPITAL, NEOLIBERALISMO E ESPOLIAÇÃO: INTERPRETAÇÕES<br>DA CORRIDA MUNDIAL POR TERRAS E RECURSOS NATURAIS .....           | 70  |
| 4.3      | <i>LAND GRABBING</i> E DEPENDÊNCIA: CONEXÕES FUNDAMENTAIS .....  | 80  |
| <b>5</b> | <b>O NEOLIBERALISMO E A DESNACIONALIZAÇÃO DO MERCADO DE<br/>TERRAS NO CENÁRIO JURÍDICO-POLÍTICO BRASILEIRO</b> .....               | 90  |
| 5.1      | SOBERANIA E SEGURANÇA NACIONAL NO PERÍODO<br>DESENVOLVIMENTISTA .....  | 92  |
| 5.1.1    | Os primeiros marcos normativos e a constitucionalização da matéria .....   | 94  |
| 5.1.2    | A Lei nº 5.709, de 1971, e suas principais disposições .....   | 97  |
| 5.1.3    | A constitucionalização matéria no contexto do desenvolvimentismo democrático<br>de 1988 .....                                      | 101 |
| 5.2      | DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO E DESNACIONALIZAÇÃO NO PERÍODO<br>NEOLIBERAL .....   | 105 |
| 5.2.1    | Os primeiros pareceres da AGU e o parcial esvaziamento da Lei nº 5.709, de 1971<br>.....   | 108 |
| 5.3      | CONTRADIÇÕES, INFLEXÕES E DISPUTAS NOS GOVERNOS DITOS “PÓS-<br>NEOLIBERAIS” .....  | 112 |
| 5.3.1    | O Parecer AGU/LA-01/2010 e o pleno restabelecimento da Lei nº 5.709/1971 ..  | 116 |
| 5.3.2    | O “jeitinho estrangeiro”: as novas estratégias do capital .....  | 120 |

|       |  |            |
|-------|--|------------|
| 5.4   | UMA SEGUNDA ONDA NEOLIBERAL: O CONTEXO DO (AGRO)GOLPE E AS ATUAIS TENDÊNCIAS À LIBERAÇÃO DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DA TERRA NO BRASIL..... | 124        |
| 5.4.1 | <b>O Projeto de Lei nº 4.059, de 2012, e as atuais tendências à liberação da venda de terras para estrangeiros no Brasil .....</b>   | <b>128</b> |
| 6     | <b>CONCLUSÃO .....</b>   | <b>133</b> |
|       | <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>137</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Em meados de 2017 diversos veículos de mídia noticiaram as intenções do então governo brasileiro de Michel Temer em liberalizar no País a venda de terras a pessoas físicas e jurídicas estrangeiras sem limitações de área. Essas notícias reascenderam de pronto o debate sobre a chamada “estrangeirização da terra” no Brasil. Muito embora tenha retornado à pauta dos noticiários, este não se trata de um tema propriamente novo no cenário jurídico e político nacional, tampouco no meio acadêmico ou ainda entre as pautas de debates tanto de entidades representativas das classes ruralistas como também de movimentos sociais e populares.

Ainda entre as décadas de 1960 e 1970, no cenário da ditadura civil-militar, surgiram as primeiras grandes polêmicas e também os primeiros marcos legais sobre a matéria, que passaram a regular e limitar a aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. Anos mais tarde, já contexto da redemocratização, a questão foi retomada, na esfera jurídica, pela Constituição da República de 1988, em dispositivo que prevê a regulação da matéria em lei, determinando a limitação da venda e arrendamento de terras para pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. Desde os anos 1990, entretanto, com a chegada do neoliberalismo no Brasil, o tema da possibilidade de aquisição de terras por estrangeiros e da flexibilização das normas que regulam a matéria tem sido foco de intensos debates e disputas na esfera institucional, contando com interpretações variadas de órgãos administrativos, e também de pressões de diversos atores sociais das esferas pública e privada. Tais disputas tem se intensificado nos últimos anos, o que é também evidenciado pela propositura de diversos projetos de lei que tramitam conjuntamente no Congresso Nacional.

No mais das vezes, o debate no campo jurídico diz respeito à adequação da atual legislação em vigor à ordem constitucional estabelecida em 1988, sobretudo em termos de conflito entre os princípios do livre exercício das atividades econômicas, do direito de propriedade e à livre iniciativa, e as possíveis ameaças à soberania nacional decorrente da possível perda do controle nacional sobre o território. Entretanto, o manto oferecido pela ordem jurídica recobre importantes disputas que transcendem ao campo do direito, estritamente. Se, de um lado, os princípios da liberdade econômica e do mercado se colocam como um fator para a defesa da flexibilização da venda de terras, de outro lado existem também diversas críticas de ativistas e pesquisadores das áreas socioambiental e econômica, em vista de possíveis impactos sobre a soberania nacional, a proteção de fronteiras, a ameaça a gestão estratégica da biodiversidade nacional, a pressão sobre camponeses e povos originários, os impactos sobre a

dinâmica do preço de terras e sua concentração, e a perpetuação da desigualdade social no campo.

Dessa forma, se pode desconsiderar a questão em sua relação com todo o histórico da *questão agrária brasileira*, entendida também como um componente estrutural de máxima importância no contexto de uma *economia periférica*, marcada pelas condições de *subdesenvolvimento* e da *dependência*, como já apontaram diversos intérpretes da realidade brasileira e latino-americana. Ademais, a questão ainda toma grande relevância se considerada no atual cenário da *globalização nos moldes neoliberais*. Nesse sentido, merecem destaque os recentes estudos que relacionam esse processo de estrangeirização de terras no Brasil com o fenômeno que tem sido denominado *land grabbing*, ou, em português, “corrida mundial por terras”. Trata-se de um fenômeno que tem se intensificado, sobretudo após a crise econômica global iniciada em 2008, a que muitos pesquisadores associam a novas formas de manifestação do imperialismo. Conforme apontam as pesquisas recentes, os países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil, tem sido os principais alvos de uma verdadeira corrida global por terras em razão de suas riquezas naturais abundantes, das vastas extensões territoriais e terras agricultáveis. Tais fenômenos, como têm indicado alguns autores, se colocam como uma nova formatação da acumulação capitalista nos moldes imperialistas. Portanto, para se compreender esse quadro de debates e disputas em torno da estrangeirização da terra no Brasil – da qual o debate sobre a flexibilização das normas legais em relação ao tema é um de seus aspectos cruciais –, não pode perder de vista tanto as condicionantes estruturais de conformação da nossa questão agrária, bem como de seus atuais aspectos no cenário da globalização neoliberal e seus efeitos sobre uma economia periférica dependente, como a brasileira.

Assim, na esteira da classificação das interpretações do fenômeno da estrangeirização de terras elaborada pela pesquisadora Lorena Izá Pereira (2017, p. 126), este estudo se insere dentro da perspectiva do *Paradigma da Questão Agrária*, que tende a encarar o problema sob o ponto de vista das desigualdades econômicas e sociais no campo. Para além disso, todavia, avançamos para compreendê-lo mais especificamente sob o prisma da *dependência* das economias periféricas nos marcos da globalização neoliberal, uma perspectiva que identificamos como ainda pouco explorada nos estudos sobre a estrangeirização da terra no País. Dessa forma, o objetivo geral do trabalho é, portanto, *compreender como o processo de estrangeirização de terras no Brasil – consubstanciado juridicamente na flexibilização dos marcos normativos acerca da aquisição de terras por estrangeiros – se insere na nova fase da dependência e da questão agrária latino-americanas, e que, ao seu turno, se relacionam umbilicalmente com os processos de crise estrutural do capitalismo e suas consequências:*

*globalização, neoliberalismo e financeirização da economia*. O que pretendemos demonstrar é que esse movimento de flexibilização e desnacionalização do mercado de terras no Brasil é um processo associado a esse um novo quadro que combina uma nova fase da dependência latino-americana e brasileira, a crise estrutural do capitalismo e a globalização neoliberal. Dessa forma, ele é tanto uma consequência destes processos vinculados à crise do capitalismo como também parte fundamental da constituição de novas amarras da condição estrutural de dependência, o que significa, em último grau, um movimento do capital financeiro mundializado pela constituição de um mercado de terras global no intuito de captação de rendas fundiárias. Dessa forma, o tema da *dependência* será central neste trabalho e define nosso principal referencial teórico – a chamada Teoria Marxista da Dependência (TMD) –, de maneira tal que esse conceito perpassará a todo o trabalho, sendo constantemente retomado.

O trabalho adota como matriz teórico-metodológica o materialismo dialético, métodos de procedimento histórico e comparativo, e, como técnica de pesquisa, ampla revisão bibliográfica a partir de perspectivas econômicas, jurídicas e sociológicas acerca da temática. Assim, parte-se da perspectiva da teoria do conhecimento desenvolvida pelo marxismo, que visa a superação da tradição metafísica do conhecimento como mera *apreensão* (*transposição* ou, ainda, *reflexo*), pelo sujeito conhecedor, da “essência” de um dado objeto em sua aparente “individualidade própria, irredutível e permanente” (PRADO JR., 1973, p. 57). Do contrário, a partir de Marx, Engels e de toda a tradição de pensamento marxista, o conhecimento é compreendido como uma *construção mental* efetuada em processos de *representação* da parcela da realidade objetiva exterior ao pensamento conhecedor e por ele considerada, a partir da *percepção* e da *intuição* (PRADO JR., 1973, p. 43).

Na trilha dessas premissas, podemos dizer que a centralidade o método materialista de produção do conhecimento está na *determinação de relações através da análise*. Ou seja, trata-se de descobrir, de desvelar as feições e situações da realidade considerada (que são os próprios objetos de conhecimento), a partir de um *sistema de relações*. Os objetos de conhecimento, portanto, só passam a fazer sentido nas suas *relações* com um *sistema* que se *totaliza e unifica* (o “concreto”, ou, nos termos de Marx, a “unidade na diversidade”). Isso implica dizer que os objetos – as feições e situações da realidade objetiva considerada – só fazem sentido se considerados nas suas *múltiplas relações* com uma *totalidade*, enquanto “todo estruturado que se desenvolve e se cria” a partir dos movimentos permanentes de contradições produzidas por essas relações (KOSIK apud OLIVEIRA, 2001, p. 146).

Em breves linhas, tal é o método que Marx julgou, desde o estudo dos economistas clássicos, como o mais adequado para a compreensão do objeto de que se ocupou centralmente:

o funcionamento da economia capitalista, a explicitação teórica do capitalismo através da Economia Política. Isso porque o capitalismo não é senão um dado “sistema”, um conjunto de complexas relações de produção e de elementos que delas derivam, e que se integram numa unidade e totalidade (PRADO JR., 1973, p. 53-54). Ora, o objeto aqui proposto – o processo de estrangeirização da terra no Brasil – não é senão um fenômeno-parte da mesma economia capitalista para a qual Marx indicou o método materialista dialético como aquele que por excelência é capaz de explicar a sua dinâmica de funcionamento. No caso, trata-se do estudo da manifestação desse fenômeno como integrante do capitalismo globalizado numa dada formação social concreta em que se consideram as particularidades de uma economia dependente no atual momento histórico.

O trabalho é então dividido em quatro capítulos. Nossa tarefa primordial no primeiro capítulo é demarcar um sólido referencial teórico sobre a condição de dependência dos países periféricos. Explicaremos, assim, a gênese e a evolução desse marco teórico, no que consiste a condição de dependência e quais os caracteres fundamentais de uma economia dependente, como condição de subordinação informal de formações econômico-sociais formalmente independentes no cenário internacional. Para tanto, serão desenvolvidas duas das principais categorias da Teoria Marxista da Dependência, quais sejam as de transferência de valor como intercâmbio desigual e de superexploração da força de trabalho, bem como apresentadas as diversas fases pelas quais a dependência se apresenta ao longo do desenvolvimento do capitalismo.

O objetivo do segundo capítulo é demonstrar como a condição de dependência das economias periféricas se relaciona com a chamada questão agrária e contribui para a conformação de uma estrutura agrária essencialmente excludente e concentradora de terras, com um olhar mais atento ao caso brasileiro. No desenvolvimento do capítulo, demonstraremos como desde o período da colonização até os dias atuais, após o período da chamada modernização conservadora na agricultura, a história da questão agrária brasileira e seus problemas fundamentais (os processos de expropriação e concentração de terras em poucas mãos e de superexploração do trabalho rural) se confunde com a própria narrativa do desenvolvimento do capital e de seu avanço sobre o campo com a finalidade de captação das rendas fundiárias. Nesse processo, os capitais na forma industrial e financeira gradativamente ingressam nas relações de produção no campo, complexificando a questão agrária brasileira e agravando os seus problemas fundamentais e consequências humanas e sociais.

No terceiro do capítulo demonstramos como o atual fenômeno da corrida mundial por terras se relaciona intimamente com o contexto de crise estrutural do capitalismo e suas

consequências (os processos de globalização neoliberal e financeirização da economia), que conformam na periferia uma nova fase da dependência e de sua questão agrária. De início, portanto, temos de demonstrar como o processo chamado de globalização é, em verdade, fruto de um período de superposição de diversas crises (crise estrutural de acumulação/sobrecumulação e crise de hegemonia dos Estados Unidos como potência hegemônica do sistema mundial) o que leva, enfim, ao neoliberalismo como meio das potências imperialistas liberarem os capitais sobreacumulados para investimento em novos ativos, como é o caso do mercado de terras e de recursos naturais. Esse processo se dá, nas economias dependentes, *pari passu* a um movimento de reprimarização e de financeirização, de aprofundamento da relação do capital financeiro associado ao setor primário, que em conjunto conformam aspectos centrais da nova questão agrária. Dessa forma, entendemos aqui que o fenômeno da “corrida mundial por terras” é um processo intimamente relacionado à crise do capital e à globalização neoliberal e que representa um aspecto importante da nova situação de dependência das economias periféricas. Esse elemento integrante da nova fase da dependência nos marcos da globalização neoliberal é então capaz de reforçar traços fundamentais da condição de subordinação econômica que estão nas raízes da própria condição dependente.

Por fim, no quarto capítulo demonstraremos como a chegada do neoliberalismo no Brasil passa a afetar a legislação sobre regulação da aquisição de terras para estrangeiros no País, legislação esta que fora construída num contexto diverso da economia mundial e brasileira, correspondente ao período da modernização conservadora nos moldes do “nacional-desenvolvimentismo”. Faremos assim um resgate da evolução dessa discussão sobre a matéria no cenário jurídico-político nacional, analisando seus marcos normativos, pontuando suas contradições e também quais as perspectivas sobre a matéria para o futuro. Nesse sentido, demonstramos como uma legislação construída ainda no período da ditadura civil-militar – e que, diga-se de passagem, pelo menos atualmente é passível de diversas críticas sobre sua efetividade – passa a sofrer, com as “ondas” de governos neoliberais à frente do Executivo Federal, um forte ataque no sentido da flexibilização total do investimento em terras pelo capital estrangeiro no Brasil.



## **2 SUBDESENVOLVIMENTO E DEPENDÊNCIA: CONDICIONANTES ESTRUTURAIS DO CAPITALISMO NA PERIFERIA**

No segundo quartel do século XX uma confluência de diversos fatores históricos, políticos e econômicos, sobretudo a crise econômica que se seguiu ao *crash* da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, fizeram abalar as estruturas do mundo capitalista. No seio dessas transformações, surgiram ou foram aprofundados poderosos ferramentais teóricos sobre a compreensão do funcionamento da economia capitalista desde uma matriz crítica. Entre estes ferramentais, despontaram na América Latina interpretações extremamente originais sobre as razões da riqueza de alguns países e da pobreza de outros tantos; sobre a condição desenvolvida de alguns e do subdesenvolvimento de outros e – o que é mais importante – a intrínseca relação entre estas condições. Nesta seção, cumpre-nos a tarefa de resgatar alguns dos aspectos centrais desse ferramental teórico, consubstanciado nas teorias do subdesenvolvimento e da dependência, e que lançarão luzes sobre a chamada questão agrária latino-americana e brasileira e sobre os atuais movimentos do capital relacionados ao fenômeno da desnacionalização das terras e recursos naturais.

### **2.1 A AUTOCONSCIÊNCIA DA PERIFERIA: DA “VISÃO GLOBAL DE PREBISCH” ÀS INTERPRETAÇÕES DA DEPENDÊNCIA**

A construção das relações sociais de produção capitalistas e a irrupção das revoluções burguesas que deram origem aos modernos Estados liberais se assentaram fortemente nos princípios da liberdade individual e igualdade formal entre os cidadãos, na propriedade privada, na limitação dos poderes do Estado e na crença do desenvolvimento das nações e dos indivíduos fundado no livre jogo das forças de mercado. Tal é o conjunto de valores básicos da doutrina liberal clássica. No alvorecer do capitalismo industrial, um dos mais importantes corolários teóricos do liberalismo clássico foi a chamada *lei das vantagens comparativas*, introduzida por David Ricardo, segundo a qual um país pode possuir determinadas vantagens, em termos de custos de produção, a partir de determinados produtos quando tomados em relação ao custo de produção desses mesmos bens se produzidos por outra nação. Ricardo utilizara esse conceito para tentar demonstrar que a especialização internacional de um país é mais vantajosa para este, justificando e estimulando então a chamada divisão internacional do trabalho (MARTINS, 2011, p. 215; FURTADO, [1974] 2013, p. 87; MARTINEZ ALIER, 2001, p. 421). Esse pensamento se hegemonzou no campo das relações e do comércio internacionais e foi então

determinante para a construção e organização do capitalismo mundial durante o século XIX, que se funda na existência de países industrializados, fornecedores de produtos manufaturados, de um lado, e de economias voltadas para a extração, produção e exportação de matérias-primas e bens primários, de outro.

A influência quase absoluta desse ideário foi em muito representada, especialmente nos países ditos “atrasados”, pelos pactos e sistemas políticos que sustentavam as elites e oligarquias agroexportadoras na hegemonia do poder de Estado. Todavia, esse estado de coisas encontrou seu limite na irrupção do *crash* de 1929 e na crise econômica mundial que se estendeu pelos anos seguintes. Em alguns países subdesenvolvidos a tentativa de contornar os efeitos da crise econômica abriria portas para uma profunda alteração na correlação de forças sociais e políticas. Entre esses países o Brasil figura talvez como principal exemplo, o que convém aqui anotar, mesmo que de passagem. No caso brasileiro, a crise teve como uma de suas principais consequências a perda de hegemonia das velhas oligarquias cafeeiras no interior do bloco de poder do Estado, o que facilitou a chegada de Getúlio Vargas ao governo e a abertura da possibilidade de adoção de uma política industrializante (BOITO JR., 2012, p. 1), marcando fim da chamada República Velha. A tentativa de superação da crise econômica levou o então recente governo de Getúlio Vargas à alavancagem de um processo de industrialização pela via da substituição de importações, através de fortes medidas de intervenção do Estado no plano econômico. Muito embora se constituíssem em medidas pragmáticas para o enfrentamento da crise econômica, essas novas tendências foram se consolidando como matrizes de um longo e contraditório período de modernização da economia nacional, conhecido como “nacional-desenvolvimentismo”, e que perduraria até os anos 1980.

Esse conjunto de fenômenos, todavia, não foi em nada episódico. Processos semelhantes aos de modernização da economia e industrialização que ocorriam no Brasil, que mencionamos aqui a exemplo, também se repetiriam em outras nações latino-americanas durante o período, como Argentina, Chile, Colômbia, México, Peru, Uruguai e Venezuela (FONSECA, 2013). Mais ainda, porém, esses processos correspondiam a um novo momento do capitalismo e de seu funcionamento em nível global. Tratava-se, conforme veremos mais detidamente adiante (itens 2.2.3 e 4.1), do estabelecimento de um novo *Padrão de Reprodução do Capital* na Região, que se acoplava estruturalmente a um novo arranjo do mundo capitalista, correspondente ao ciclo de hegemonia estadunidense no contexto global.

O que importa anotar nesta seção é que esse longo processo de modernização das economias subdesenvolvidas latino-americanas, que se aprofundou no período pós-guerra e se baseou, ao contrário do liberalismo econômico, numa forte intervenção do Estado na economia,

foi lastreado por um denso subsídio teórico de economistas e sociólogos que se puseram a investigar as causas do subdesenvolvimento dos países latino-americanos. Essas teorias, conhecidas como *teorias do subdesenvolvimento*, têm origem nas formulações de economistas estruturalistas que remontam ao período da fundação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), ainda em 1948. Esses teóricos buscavam compreender os processos econômicos a partir das especificidades das estruturas sociais nos países latino-americanos. Para os economistas da CEPAL, dos quais o argentino Raúl Prebisch e o brasileiro Celso Furtado figuram como principais expoentes, é fundamental a noção de que as formações sociais e os Estados latino-americanos se constituem a partir de estruturas fundadas na desigualdade social e na apropriação de grandes excedentes por parte dos detentores dos meios de produção (BERCOVICI, 2006, p. 23).

O aspecto central de onde partiram esses economistas se encontra na descoberta de uma tendência geral na queda de preços dos produtos primários exportados pelos países subdesenvolvidos, e de alta tendencial dos preços dos produtos por eles importados dos países industrializados. Essa tendência foi identificada por Prebisch em um célebre trabalho datado de 1949 e é conhecida como “deterioração dos termos de troca” (PREBISCH, 1949). Em termos mais diretos, essa descoberta de Prebisch significava que os países latino-americanos precisavam exportar uma quantia crescente de produtos primários para serem capazes de importar a mesma quantidade dos artigos pelos países industriais, o que implicava, portanto, em uma troca desigual (KAY, 2018, p. 453). A partir dessa constatação, Prebisch pode empreender uma crítica contundente à lei das vantagens comparativas do liberalismo clássico e desenvolver sua visão do funcionamento do capitalismo em nível global, compreendendo-o através da dicotomia *centro-periferia*. Descobria-se, assim, uma das chaves para o entendimento da assimetria de poder entre as nações do mundo; uma conceitualização pioneira e paradigmática nos estudos sobre o desenvolvimento.

Pela cisão centro-periferia se visualiza claramente uma separação formada entre nações desenvolvidas, cuja economia é predominantemente manufatureira e capaz de controlar a inovação tecnológica e os processos produtivos (centro), e subdesenvolvidas, cuja economia é voltada basicamente para a produção e exportação de matérias-primas e produtos agrícolas (periferia). Nesse sentido, Bresser-Pereira indica que os teóricos cepalinos subscreviam uma “versão suave da teoria imperialista do subdesenvolvimento”, ou seja, aquela que “explica o subdesenvolvimento na América Latina, durante o século XIX, pela subordinação informal das suas sociedades mercantil-capitalistas aos países industriais e imperiais da Europa e da América do Norte” (2010, p. 22). Nas palavras de Furtado:

Dáí a visão global em que se incluem **desenvolvimento e subdesenvolvimento como dimensões de um mesmo processo histórico, e a idéia de dependência como ingrediente desse processo.**

[...]

O subdesenvolvimento, por conseguinte, é uma conformação estrutural produzida pela forma como se propagou o progresso tecnológico no plano internacional.

Essa visão global do processo histórico do capitalismo industrial levou-me à conclusão de que a superação do subdesenvolvimento não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais, que permita empreender um trabalho de reconstrução de certas estruturas... (FURTADO, 1992, p. 73-75, grifo nosso)

Dessa forma, na centralidade das análises provenientes das teorias do subdesenvolvimento encontra-se a existência de estruturas sociais específicas nas economias periféricas, que se produzem e se reproduzem em função da manutenção de um dado papel na divisão internacional do trabalho. Tal como estabelecida, essa divisão configura o núcleo daquilo que Furtado chamou de “visão global da economia capitalista”, cujas portas foram abertas por Prebisch. Como bem sintetiza, tratava-se da identificação uma fratura estrutural gerada pela lenta propagação do progresso técnico e perpetuada pelo sistema de divisão internacional do trabalho, que divide o mundo entre nações de avançado acúmulo técnico e científico agregado ao seu sistema produtivo, de um lado, e de nações produtoras e exportadoras de matérias-primas, ligadas àquelas basicamente em função de seus recursos naturais (1992, p. 61). Desde Prebisch, portanto, uma das chaves para a compreensão do subdesenvolvimento advém da limitação do progresso técnico às atividades exportadoras de produtos primários, assimetria responsável pela deterioração dos termos de troca, e que também dá origem a estruturas sociais heterogêneas, pelas quais grande parte da população não possui acesso aos “benefícios do desenvolvimento” (FURTADO, 1992, p. 61-63).

Nesse contexto, aquela relação de “subordinação informal” entre centro e periferia de que falava Bresser-Pereira na citação acima, compõe o núcleo de um conceito-chave para a compreensão do subdesenvolvimento. Trata-se da noção de *dependência*, conceito que tem sido, ao seu turno, objeto de intensos debates e polêmicas entre economistas e sociólogos latino-americanos desde a sua formulação, durante as décadas de 1960 e 1970. De acordo com Bresser-Pereira, nesse debate podem ser identificadas ao menos três diferentes interpretações para a dependência, relacionadas cada qual às correntes teóricas que as defendiam, a saber: (a) a interpretação *marxista* da dependência, fundada sobretudo nas teses da superexploração do trabalho e proveniente de autores como André Gunder Frank e Ruy Mauro Marini; (b) a interpretação da *dependência-associada*, de autores como Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto; e, por fim, (c) a interpretação *nacional-dependente*, fruto de um processo de autocrítica

de autores cepalinos – sobretudo de Furtado – à estratégia de industrialização latino-americana pela via da substituição de importações e à algumas das teses “otimistas” sobre a superação do subdesenvolvimento na América Latina, que foram defendidas pela CEPAL até os anos 1950 (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 31-41; PEREIRA, 2009).

De maneira semelhante, Adrián Sotelo Valencia (2018) e Cristóbal Kay (2018) dividem a *teoria da dependência* em duas vertentes: uma vertente estruturalista (Kay), de caráter reformista e socialdemocrata (Valencia), e outra de origem marxista. De acordo com Kay, apesar das diferenças, ambas compartilham da mesma premissa – a de que o processo de desenvolvimento de países emergentes pode ser entendido apenas no contexto das relações com os países desenvolvidos:

Tal como formulado por Osvaldo Sunkel (1972, p. 17) a partir de uma perspectiva estruturalista: “O desenvolvimento e o subdesenvolvimento podem, portanto, ser entendidos como estruturas parciais, porém interdependentes, que formam um único sistema”. Da mesma forma, para André Gunder Frank (1966, p. 18), de uma perspectiva marxista: “Em grande parte, o subdesenvolvimento contemporâneo é o produto histórico das relações passadas e contínuas entre os países subdesenvolvidos e as metrópoles, agora desenvolvidas.” (KAY, 2018, p. 455)

Em seu conjunto, Kay denomina estas mencionadas interpretações críticas da teoria dependência como *teorias críticas de desenvolvimento*, e que, apesar de suas diferenças, compartilham a habilidade de seus pensadores, acadêmicos e ativistas terem feito “virar de cabeça para baixo” a ortodoxia dominante advinda das teorias econômicas e sociais dos países do centro. O grande mérito dessas formulações teóricas está no esforço de compreender as razões do subdesenvolvimento latino-americano desde uma perspectiva interna; desenvolver uma “autoconsciência” teórica na América Latina sobre suas condições e problemas centrais. Entendemos que elas são em absoluto fundamentais para a compreensão do funcionamento do capitalismo e entender as razões do “atraso” e do arcaísmo das estruturas sociais e econômicas dos países periféricos. Não obstante, a *Teoria Marxista da Dependência* (TMD) – como é comumente denominada a interpretação marxista da dependência – construiu um poderoso arsenal teórico-conceitual que em muito contribui para a compreensão da temática aqui proposta e que merece, portanto, um destaque especial. É o que trataremos no próximo item.

## 2.2 A TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA (TMD): CATEGORIAS E CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Apesar de encontrar suas raízes no pensamento anti-imperialista do início do século XX, a Teoria Marxista da Dependência (TMD) se desenvolve de maneira mais elaborada e sistemática durante a segunda metade dos anos 1960, num momento de crise do pensamento nacional-desenvolvimentista e dos resultados das políticas de substituição e importações, sendo profundamente inspirada por André Gunder Frank e Paul Baran, e tendo em Rui Mauro Marini, Vânia Bambirra, Theotonio dos Santos e Orlando Caputo os seus principais representantes. Muito embora compartilhem de algumas premissas básicas, esses teóricos empreendem uma crítica aberta às primeiras versões das teorias de desenvolvimento formuladas pelos autores reunidos em torno da já mencionada CEPAL, bem como às “teorias da modernização”, que pretendiam replicar os modelos de desenvolvimento dos países do centro nos países periféricos, em uma compreensão de desenvolvimento em etapas, tal como formulada por Walt Rostow (MARTINS e FILGUEIRAS, 2018, p. 445; MARTINS, 2011, p. 224). Em suas quatro décadas de existência, a TMD desenvolveu um importante ferramental de categorias e conceitos a partir de uma leitura ortodoxa porém não-dogmática do marxismo, que permitiu entender o capitalismo dependente latino-americano como uma *forma de capitalismo* particular no seio do sistema mundial ou, nos termos de Marini, um “capitalismo *sui generis*” (1972, p. 2).

Como já adiantamos acima, um termo-chave para compreender a dependência é o de “subordinação”. A relação de subordinação entre países formalmente independentes é o traço fundamental de uma economia dependente. Essa relação é claramente exposta por Theotonio dos Santos ao definir a dependência como

a situation in which the economy of certain countries is conditioned by development and expansion of another economy to which the former is subjected. The relation of interdependence between two or more economies, and between these and the world trade, assumes the form of dependence when some countries (the dominant ones) can expand and can be self-sustaining, while other countries (the dependent ones) can do this only as a reflection of that expansion, which can have either a positive or a negative effect on their immediate development. (DOS SANTOS, 1970, p. 231)

No mesmo sentido, em sua obra-prima, o ensaio *Dialética da Dependência*, Marini bem explica os elementos centrais da dependência com destaque para as específicas relações de produção que a envolvem. Para ele, dependência é definida como

una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recriadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia. El fruto de la dependencia no puede ser por ende sino más dependencia, y su liquidación supone necesariamente la supresión de las relaciones de producción que ella involucra. (MARINI, 1972, p. 3-4)

Os teóricos da TMD, tal como os do imperialismo, perceberam o sistema capitalista mundial como uma ordem hierárquica, na qual uma pequena minoria de países (os países centrais, pioneiros no desenvolvimento) condiciona e subordina uma grande maioria que, posteriormente, foi sendo incorporada. Em complemento às teorias do imperialismo, porém, a TMD concebe o sistema capitalista mundial a partir da estrutura e da dinâmica econômico-social e política dos países subordinados, que, em último grau, tem seu desenvolvimento condicionado pelo desenvolvimento dos países imperialistas do centro dominante (FILGUEIRAS, 2018, p. 519; BRUM, 2017, p. 37-38).

Nos termos de Dos Santos, o conceito de dependência representa um passo adiante à teoria do imperialismo tal como tratada pela tradição marxista, que permite enxergar mais precisamente a situação interna dos países periféricos em sua relação com a economia mundial. Enquanto que a perspectiva do imperialismo tem sido desenvolvida como o estudo do processo de expansão dos centros imperialistas e de sua dominação mundial, a perspectiva da dependência se desenvolve pelo enfoque inverso – trata-se de uma teoria cuja centralidade está nas leis do desenvolvimento interno dos países periféricos, objeto daquela dita expansão. Esse passo teórico também transcende as teorias da *modernização* ou as teorias tradicionais do desenvolvimento, que objetivavam explicar a situação de subdesenvolvimento destes países como produto de seu próprio atraso ou falha na adoção de padrões de eficiência característicos dos países centrais. De acordo com Dos Santos, ainda, muito embora as teorias do desenvolvimento capitalista também admitam a existência uma dependência “externa”, não são capazes de perceber o subdesenvolvimento como uma consequência e parte do processo de expansão mundial do capitalismo; uma parte necessária e integralmente ligada a esta expansão (DOS SANTOS, 1970, p. 231).

Na caracterização da situação de dependência dos países periféricos, fundamental é a noção de *desenvolvimento desigual e combinado*. As relações entre nações, entre as chamadas “economias nacionais”, produzidas pela constituição de um mercado mundial de *commodities*, capital e de força de trabalho são, em sua essência, desiguais e combinadas. Desiguais porque o desenvolvimento de determinados países ocorre às custas de outros – as relações comerciais são baseadas no controle monopolista de mercado, o que leva à uma transferência de excedentes

gerados nos países dependentes. Da mesma forma, as relações financeiras são baseadas em empréstimos e na exportação de capitais pelas economias dominantes, o que lhes permite a captação de juros e lucros, aumentando o seu excedente doméstico e reforçando o seu controle sobre as economias dos outros países. Do ponto de vista dos países dependentes, esses processos levam a uma perda dos excedentes gerados internamente e do controle sobre seus recursos produtivos. A sustentação desse complexo de relações desvantajosas no cenário internacional leva os países dependentes à geração de grandes excedentes através da superexploração da força de trabalho ao invés do desenvolvimento tecnológico interno dentro dos padrões internacionais. O resultado desse complexo que advém do funcionamento global da economia capitalista é a limitação do desenvolvimento do mercado interno dos países periféricos, de sua capacidade técnica e cultural, bem como a saúde moral e física de seus povos. Assim Dos Santos define o desenvolvimento combinado, que é a combinação desse conjunto de desigualdades e constante transferência de recursos dos países dependentes às potências centrais. A desigualdade, portanto, é revelada como um elemento necessário e estrutural da economia mundial (DOS SANTOS, 1970, p. 231).

Dessa maneira, através das estruturas básicas da dependência formadas ainda no contexto de subordinação política do período colonial, o capitalismo se desenvolve a partir de relações de subordinação econômica da periferia em relação ao centro. Nesse quadro, a divisão internacional do trabalho figura como parte essencial dessa relação de subordinação, integrante da dinâmica global de acumulação capitalista, que se apresenta como uma espiral de reprodução de suas próprias condições. Sem a superação necessária dessas condições básicas, portanto, não há possibilidade de superação da dependência e do subdesenvolvimento.

Mais além, a dependência ainda se caracteriza por um conjunto de relações de produção internas<sup>1</sup> que importam numa constante de transferência de rendas, sob as mais diversas formas, dos países periféricos aos países centrais e, com o aprofundamento da dependência, num crescente controle direto das grandes empresas estrangeiras sobre todo o sistema produtivo dos países periféricos. Entre as consequências dessa transferência de rendas se encontra, como sustenta Marini, a superexploração do trabalho pelo incremento da mais-valia absoluta e a piora nas condições de vida e de reprodução da força de trabalho das classes populares na América Latina (1972). As transferências de valor e suas mais diversas formas, a superexploração da força de trabalho das classes subalternas e as formas históricas de manifestação do fenômeno

---

<sup>1</sup> E também de padrões de consumo do centro introduzidos nos países periféricos a partir de suas classes dominantes, para lembrarmos e corroborarmos também a interpretação de Furtado para o fenômeno ([1974] 1996; [1974] 2013).

da dependência são elementos centrais dessa teoria e que merecem aqui um destaque especial. É o que abordaremos nos subitens a seguir, mesmo que de maneira bastante breve.

### 2.2.1 As transferências de valor como intercâmbio desigual

Uma das tarefas de Marini em *Dialética da Dependência* foi compreender o porquê de os preços nos países de menor produtividade apresentarem uma tendência maior à queda se, segundo as leis mais gerais de funcionamento do modo de produção capitalista, é a elevação da produtividade e a busca pela extração da mais-valia relativa, mecanismos que incitam a concorrência capitalista, que fazem baratear os preços de mercado. De acordo com Mathias Seibel Luce, é partindo dessa pergunta capital que Marini desenvolve em sua obra o tema das transferências de valor e lança as bases para a compreensão dos mecanismos de intercâmbio desigual (2018, p. 27). O autor bem recorda a passagem fundamental de Marini em *Dialética...*, na qual expõe de maneira bastante sintética o significado das transferências de valor na esfera de uma economia mundializada, e que convém aqui resgatar:

La expansión del mercado mundial es la base sobre la cual opera la división internacional del trabajo entre naciones industriales y no industriales, pero la contrapartida de esa división es la ampliación del mercado mundial. El desarrollo de las relaciones mercantiles sienta las bases para que una mejor aplicación de la ley del valor tenga lugar, **pero simultáneamente crea todas las condiciones para que jueguen los distintos resortes mediante los cuales el capital trata de Burlarla.**

Teóricamente, el intercambio de mercancías expresa el cambio de equivalentes, cuyo valor se determina por la cantidad del trabajo socialmente necesario que incorporan las mercancías. **En la práctica, se observan diferentes mecanismos que permiten realizar transferencias de valor, pasando por encima de las leyes del intercambio, y que se expresan en la manera como se fijan los precios de mercado y los precios de producción de las mercancías.** Conviene distinguir los mecanismos que operan en el interior de la misma esfera de producción (ya se trate de productos manufacturados o de materias primas) y los que actúan en el marco de distintas esferas que se interrelacionan. En el primer caso, las transferencias corresponden a aplicaciones específicas de las leyes del intercambio, en el segundo adoptan más abiertamente el carácter de transgresión de ellas. (MARINI, 1972, p. 9, grifo nosso)

Nessa passagem, Marini resume as ideias centrais sobre a temática em seu ensaio. Primeiro, a expansão da produção e circulação de mercadorias faz mundializar o capitalismo, criando desde o seu alvorecer um mercado global e levando a lógica da valorização do capital para todos os cantos do planeta. Esse processo de expansão, que implica em integração, também divide este mercado mundial em partes distintas de produção que se inter-relacionam (trata-se da divisão internacional do trabalho). Dessa forma, ao mesmo tempo em que se conforma como uma *totalidade integrada*, o mercado capitalista mundial se segmenta em economias que

apresentam diferentes funções (economias industriais imperialistas, economias industriais dependentes e economias não-industriais) (LUCE, 2018, p. 28). Esse ponto constitui uma premissa básica compartilhada por todos os teóricos críticos do desenvolvimento.

Em teoria, essa mundialização do valor também deveria expressar a mundialização da lei geral de equivalência, pela qual as mercadorias são realizadas num circuito de trocas em estrita observância do valor que lhes é correspondente em termos de trabalho socialmente necessário nelas acumulado. Todavia, Marini logo depois aponta, apresentando a forma das transferências de valor tal como ocorrem na economia mundial, que na prática o que se observa é uma transgressão da equivalência através de diversos mecanismos no âmbito das relações comerciais entre os países imperialistas e dependentes. Como bem anota Luce, essa “transgressão” de que fala Marini não se trata de uma anulação pura e simplesmente da lei do valor, mas sim um componente estrutural, “momento constitutivo de uma totalidade contraditoriamente integrada” que é representada pelo capitalismo mundial. Essa “transgressão” se apresenta como forma e contradição específica da lógica de valorização do capital tal como historicamente se mundializou – mais precisamente, uma “violação *do* valor *na* lei do valor” (LUCE, 2018, p. 29 e nota de rodapé n. 12).

Além disso, convém observar que a categoria aqui proposta por Marini diferencia substancialmente das *transferências de valor* apresentadas por Marx nos Livros II e III d’O Capital. Para este as transferências de valor constituem um mecanismo ínsito à lei tendencial do nivelamento da taxa de lucro entre diferentes capitais individuais, ramos econômicos ou setores da produção, que permite a compensação entre esferas com taxas de lucro diferentes e sua equalização. Caso as transferências de valor observadas por Marx nas leis gerais de funcionamento do capitalismo se operassem no âmbito da economia mundial, haveria tendencialmente uma difusão de um nível médio de produtividade pela tendência de nivelamento da taxa de lucro, o que implicaria no rompimento com a divisão internacional desigual do trabalho e com o próprio fenômeno do intercâmbio desigual.

A categoria de *transferência de valor como intercâmbio desigual* proposta por Marini, portanto, avança para compreender as relações que compõem a espiral de transferências de valor que se reproduzem com o desenvolvimento do capitalismo em nível global. Tem-se à vista, assim, os mecanismos apropriação de valor baseada num diferencial de *intensidade nacional do trabalho*, entendida esta como o *quantum* de valor gerado e apropriado por uma formação econômico-social. Captura de rendas e riquezas pela realização de mercadorias como se fossem portadoras de mais trabalho incorporado do que efetivamente contêm, transferindo

valor que é, por consequência, perdido por outras economias: é assim que Luce define o “segredo” da *transferência de valor como intercâmbio desigual* (2018, p. 35-36).

Entendida, pois, a essência do fenômeno das transferências de valor como intercâmbio desigual, cumpre ainda registrarmos as formas pelas quais se expressam na realidade concreta. Assim, na classificação de Luce, existem quatro formas básicas pelas quais o intercâmbio de não-equivalentes se manifesta na divisão internacional do trabalho, quais sejam: (a) a *deterioração dos termos de troca*; (b) o *serviço da dívida*, que compreende as remessas de juros; (c) as *remessas de lucros, royalties e dividendos*; e (d) a *apropriação de renda diferencial e de renda absoluta de monopólio* sobre os recursos naturais.

A primeira dessas formas fenomênicas de intercâmbio desigual foi a grande descoberta dos teóricos cepalinos, em especial Prebisch, em seu trabalho de 1949, e Furtado, no clássico *Formação Econômica do Brasil* ([1959] 1998). Trata-se do já mencionado fenômeno *deterioração dos termos de troca*. Nesse sentido, uma das principais contribuições da TMD se deu ao demonstrar que este fenômeno que os teóricos da CEPAL acreditavam ser a essência do problema, na realidade era apenas mais uma de suas formas. Ademais, se Marini reconhece a comprovação do fenômeno por Furtado no caso brasileiro (1972, nota de fim n. 18), também menciona que ele não alcançou a todas as conclusões a que podia chegar sobre ele – nas palavras de Luce, onde a CEPAL destacava a sua forma aparente (como *defasagem de preços*), Marini e a TMD, por sua vez captavam também a sua essência (como *transferência de valor* no mercado mundial, em desfavor dos países periféricos) (LUCE, 2018, p. 53).

A segunda das formas de intercâmbio desigual apresentadas por Luce, o chamado *serviço da dívida*, tem se constituído como um problema de fundamental importância para a nossa crítica da Economia Política neste início de século XXI. Expressa mais diretamente a dependência em sua forma financeira, se materializando no pagamento de juros e amortizações da dívida externa que, no mais das vezes, servem de amarras pelas quais o capital fictício submete violentamente as economias dependentes, expropriando o trabalho e o fundo público de seus povos através de seus mecanismos de retroalimentação. Trata-se de um problema que atinge a América Latina desde a independência de suas nações, que passam desde então por diversos ciclos de endividamento que conformam um *sistema da dívida* pública, mas que atingiu o posto de principal modalidade de *transferência de valor* a partir dos anos 1970, o que se mantém até os dias atuais (LUCE, 2018, p. 57-63).

A terceira forma de intercâmbio desigual constitui aquela mais diretamente vinculada ao investimento externo e que para nós também apresenta relevância: tratam-se das *remessas de lucros, royalties e dividendos ao exterior*. Conforme demonstram os dados empíricos sobre

entradas e saídas de capitais de empresas multinacionais estadunidenses na América Latina, obtidos por Orlando Caputo e Roberto Pizarro ainda nos anos 1970 e apresentados por Luce (2018, p. 66), as transferências de lucros para as matrizes dessas empresas superaram em muito o somatório das entradas de capitais e dos lucros reinvestidos na série histórica objeto da pesquisa (1948-1967). Observa-se assim um processo de intensa apropriação de valores produzidos internamente e transferidos ao exterior pela casa matriz das multinacionais. A mesma tendência foi captada por Martins (2011, p. 248-249) tomando em consideração os dados sobre remessas de lucros, juros e serviços não fatoriais *versus* entrada de capital estrangeiro no período compreendido entre 1956 e 2009, com dados da CEPAL. A partir desse compilado de dados que demonstram as transferências de valor pela via do investimento estrangeiro, Luce conclui que

o chamado financiamento externo que os arautos do mercado tanto têm apregoado – ontem e hoje – não passa de um discurso mistificador. A dependência tecnológica e financeira, a saída de recursos superando os montantes investidos, a apropriação de mais-valia extorquida dos trabalhadores do capitalismo dependente para irrigar as casas matrizes demonstram que, em vez de um impulso ao desenvolvimento tecnológico, o investimento externo capitalista atua sobremaneira como veículo de desenvolvimento do subdesenvolvimento. (2018, p. 67)

Por fim, a última das formas de intercâmbio desigual elencadas por Luce é a que mais diretamente interessa a este trabalho, sobretudo por constituir um dos aspectos centrais do que entendemos como um processo de aprofundamento das amarras da dependência que ocorre atualmente, no qual tem lugar de destaque o debate sobre a estrangeirização da terra e dos recursos naturais<sup>2</sup>. Trata-se, pois, da *apropriação de renda diferencial e de renda absoluta de monopólio*; leia-se: de apropriação das mais diversas formas de manifestação da *renda da terra*.

No capítulo XXXVII do Livro III d’*O Capital* Marx trabalhou a categoria “renda da terra” e as formas fenomênicas básicas pelas quais esta se manifestava à sua época. Trata-se de um elemento constitutivo do modo de produção capitalista desde a sua gestação, ainda no período da chamada *acumulação primitiva*, e se traduz nas formas de renda extraídas com base fundamentalmente na propriedade privada da terra, no controle do território e dos recursos naturais a ela associados (TRASPADINI, 2018, p. 146-147). Marx definira, portanto, a chamada *renda absoluta da terra*, como sendo aquela que diz respeito à propriedade do solo, pura e simplesmente; ou seja, a trata-se da parcela de valor extraída por aquele que detém a

---

<sup>2</sup> Cabe adiantar, na esteira de Luce (p. 68, nota de rodapé n. 96), que quando nos referimos à terra e à renda da terra, consideramos o termo “terra” em sentido amplo, como terras agricultáveis, mananciais de água, jazidas minerais, etc., da qual se extraem recursos naturais como riqueza primordial para a produção de valor.

propriedade privada de uma parcela do território e unicamente em razão desta propriedade, independente das eventuais qualidades naturais do solo ou do capital nele investido para aumento da produtividade. Já a chamada *renda diferencial* diz com as formas de rendas extraordinárias extraídas pelo proprietário da terra levando-se em consideração suas qualidades naturais em comparação com as terras marginais, de menor fertilidade (a chamada *renda diferencial I*, nos termos marxianos), ou então com base na aplicação de capital constante na propriedade, elevando a sua produtividade (conhecida como *renda diferencial II*). A renda diferencial e suas formas, portanto, refletem a obtenção de um lucro extraordinário pelo proprietário da terra em razão dos incrementos de produtividade da terra em termos comparativos (CARIO e BUZANELO, 1986; OLIVEIRA, 2007, p. 43-44; LUCE, 2018, p. 68). Mais atualmente, como veremos adiante, alguns autores têm sustentado existência de uma outra forma de renda da terra, baseada na expectativa de valorização da propriedade fundiária, em decorrência da especulação imobiliária, como é o caso de Ignácio Rangel (1986) e sua proposta da chamada *IV renda da terra*, e também encontrada na teoria da renda da terra tal como formulada por David Harvey (BOTELHO, 2016).

De acordo com Luce, a grande questão a ser considerada pela TMD é compreensão da renda da terra como uma das possíveis formas de transferência de valor como intercâmbio desigual, que estão na raiz da dependência. Assim, trata-se, desde essa perspectiva teórica, de colocar a questão como transferência de riqueza entre a renda gerada e o *quantum* dela apropriado no contexto da *realização internacional da propriedade territorial* (LUCE, 2018, p. 73). Portanto, desde a perspectiva da dependência, consiste na constatação do avanço do capital estrangeiro sobre os abundantes recursos naturais encontrados nos países da periferia com vistas à captação, direta ou indiretamente, da *renda absoluta* e das chamadas *rendas diferenciais I e II* estudadas por Marx, bem como, mais atualmente, da chamada *IV renda da terra*, baseada na especulação imobiliária e no processo de financeirização da terra; em outras palavras, da apropriação, pelos capitais estrangeiros, das parcelas de valor que encontram seu fundamento na propriedade privada da terra. Assim, dada a centralidade desta modalidade de transferência de valor ao nosso tema de pesquisa, o assunto será ainda retomado nas seções seguintes.

### **2.2.2 A superexploração da força de trabalho**

Há pouco tratamos de como a divisão internacional do trabalho impõe mecanismos de transferências de valor sob a égide de uma violação do valor na lei do valor mundializada,

produzindo uma reprodução ampliada de suas condições (a própria dependência). Assim, as economias dependentes configuram perdas estruturais e sistemáticas de riquezas no quadro de concorrência intercapitalista em nível global. Diante dessas perdas, os capitais individuais lançam expedientes que visam a compensação dessas perdas na perseguição do lucro extraordinário. Um recurso fundamental de contratendência a essas perdas de valor é a chamada *superexploração da força de trabalho*.

O fenômeno da superexploração da força de trabalho, tomando-se em consideração a lei do valor, se constitui como a *agudização da determinação negativa do valor da força de trabalho*. Se, pela lei do valor, o salário corresponde ao pagamento que remunera a força de trabalho numa relação de aparente equivalência com o seu valor<sup>3</sup>, a *superexploração* trata-se do pagamento pela força de trabalho de um preço abaixo de seu valor, levando ao seu consumo acelerado e conseqüente esgotamento prematuro. Nos termos de Luce,

a força de trabalho, na superexploração, além de estar submetida à exploração capitalista nas determinações mais gerais da lei do valor, está também submetida às determinações específicas desta, sob as quais é agudizada sua tendência negativamente determinada, que atua de modo sistemático e estrutural sob as economias dependentes, provocando o desgaste prematuro da força de trabalho e/ou a reposição de seu desgaste de tal maneira em que a substância viva do valor não é restaurada em condições normais (isto é, nas condições sociais dadas), ocorrendo o rebaixamento do seu valor. Esta é a essência da superexploração, cuja compensação pode ser também descrita com o uso dos símiles violação, transgressão do valor contida na lei do valor. (LUCE, 2018, p. 155)

Colocada nesses termos, a superexploração da força de trabalho constitui uma forma de depressão dos salários, a extração de maiores excedentes dos trabalhadores sem que consigam repor suas condições físicas, o que os leva ao um desgaste prematuro e esgotamento. O fenômeno também contribui para explicar a acentuada precarização do trabalho típica dos países periféricos. Nesse sentido, como ainda bem lembra Luce, à primeira vista pode parecer que o rebaixamento do valor da força de trabalho poderia ser um expediente comum da exploração capitalista em geral. Todavia, a realidade concreta demonstra que, muito embora o fenômeno possa também ocorrer nas economias centrais, é somente nos países dependentes que ele se apresenta em caráter sistemático e estrutural, como uma condicionante particular de seu desenvolvimento capitalista.

Em seu trabalho, Luce traz pesquisas e dados empíricos recentes que comprovam a existência e reprodução da superexploração do trabalho tanto como mecanismo de compensação das transferências de valor como também, mais atualmente, da lei tendencial da

---

<sup>3</sup> Se tomada como uma simples mercadoria na esfera da circulação de mercadorias.

queda da taxa de lucro no âmbito da economia globalizada. Enquanto mecanismo que contra-arresta as transferências de valor como intercâmbio desigual, a superexploração se desdobra, num primeiro plano, como forma de os capitais individuais dos países periféricos compensarem menores índices de produtividade internamente, como é o caso da superexploração de trabalhadores rurais brasileiros em propriedades que não passaram pelo processo de mecanização e, portanto, mantém menores índices de produtividade<sup>4</sup>. Além disso, a superexploração também se verifica como uma tendência estrutural do capitalismo dependente de compensar as transferências de valor em nível internacional. Tal se verifica se comparados os dados empíricos da taxa de mais-valia monetária e de produtividade horária de países industriais centrais e periféricos. A pesquisa e dados empíricos apresentados por Luce demonstram que existe uma forte tendência de combinação entre baixa taxa de mais-valia com alta produtividade nos países centrais e de alta taxa de mais-valia com baixa produtividade nos países periféricos (2018, p. 175-176).

Ademais, atualmente a superexploração da força de trabalho também se apresenta como um mecanismo de compensação para a queda tendencial da taxa de lucro, antevista por Marx desde o Livro III d'O Capital. Ocorre que, se a superexploração se constituía inicialmente num expediente utilizado pelas burguesias internas para a mitigar ou contra-arrestar os montantes de valor apropriados pelos capitais das economias dominantes, com a intensificação do processo de mundialização da economia ela também passa a ser utilizada pelas empresas multinacionais que se instalam e operam em países dependentes buscando taxas de lucro individuais mais elevadas. As multinacionais estrangeiras passam, assim, a também se beneficiarem diretamente das tendências intrínsecas à produção e reprodução do capital nos países dependentes.

A superexploração da força de trabalho é, portanto, uma categoria central para compreendermos as relações de produção características de uma formação econômico-social dependente. Ela explica o arcaísmo dessas relações, a precarização do trabalho típica dos países periféricos, e a reprodução dessas relações, que levam à pauperização e ao esgotamento das classes populares. Como veremos a seguir (capítulo 3), ao lado dos processos de expropriação concentração da terra, a superexploração do trabalho constitui um dos problemas centrais da histórica questão agrária brasileira.

---

<sup>4</sup> Luce cita aqui, a exemplo, o setor sucroalcooleiro no Brasil, onde a média de cana cortada foi elevada de 5 a 8 toneladas de cana cortada/dia/trabalhador nos anos 1980, para 12 a 15 toneladas no início dos anos 2000 (2018, p. 174).

### 2.2.3 Formas históricas da dependência e os Padrões de Reprodução do Capital

As características e categorias mencionadas acima explicam de maneira mais geral o que caracteriza a situação dependente das economias periféricas. Todavia, ao longo do tempo e com o desenvolvimento do capitalismo em nível global, a situação de dependência se configura de maneiras distintas, variando a forma de inserção desses países na economia mundial, o que conforma diferentes fases pelas quais a dependência se manifesta historicamente. Em seu clássico artigo *A Estrutura da Dependência* (1970), Theotonio dos Santos apontara três diferentes fases ou formas históricas da dependência que se apresentavam até então no conjunto de países periféricos da América Latina.

A primeira dessas formas, a chamada *dependência colonial*<sup>5</sup>, era baseada na exportação comercial *in natura* e dominada pelo capital comercial e financeiro em associação com o Estado colonialista. Esse capital dominava as relações econômicas entre europeus e colônias através dos monopólios comerciais e colonial da terra, das jazidas e da força de trabalho nos países colonizados. A segunda fase, denominada *dependência financeiro-industrial*, se consolida ao final do século XIX e se caracteriza pela dominação do grande capital advindo dos países centrais no investimento em matérias primas e produtos agropecuários para o consumo interno desses países, desenvolvendo nos países dependentes uma estrutura produtiva quase que inteiramente dedicada à exportação de tais produtos – o que os teóricos da CEPAL definiram como “*desarrollo hacia afuera*” (DOS SANTOS, 1970, p. 231-232; AMARAL, 2007, p. 1).

Essas duas primeiras formas históricas da dependência conformam aquilo que Dos Santos definira como *economias de exportação*, pela qual a produção é diretamente determinada pela demanda dos centros hegemônicos. Nestas fases, a estrutura produtiva interna se caracteriza por uma rígida especialização e pela monocultura voltada para a exportação em regiões inteiras (ouro, prata e produtos tropicais na época colonial e matérias-primas e produtos agrícolas na época da dependência industrial-financeira). Junto a essas atividades principais, surgiram setores econômicos complementares (como a criação de gado e certas manufaturas) que, ao seu turno, eram dependentes das primeiras. Ademais, havia ainda uma economia de subsistência, que fornecia força de trabalho para o setor de exportação e para o qual a população

---

<sup>5</sup> Importa mencionar, contudo, que mais tarde, em *Dialética...* (1972, p. 4), Marini acertadamente distinguiu a situação colonial da de dependência. Confrontando diretamente André Gunder Frank neste ponto, refere que, muito embora o período colonial seja importante para a integração e o desenvolvimento do capitalismo, é apenas no curso do século XIX, e especificamente depois de 1840, com as independências e a articulação dos países dependentes ao setor manufatureiro (economia mundial) que a estrutura da dependência se realiza plenamente (momento de originalidade). No mesmo sentido, TRASPADINI, 2016, p. 131.

excedente se transferia em períodos desfavoráveis para o comércio internacional (DOS SANTOS, 1970, p. 232). Tratava-se de formas de dependência apoiada em formas muito severas de superexploração do trabalho e de extração direta de excedentes por relações retrógradas de produção, que contribuía, junto a outros fatores, com a forte restrição do mercado interno nos países dependentes.

A terceira forma apresentada por Dos Santos, a chamada dependência *tecnológico-industrial*, se desenvolveu a partir do pós-guerra e se consolidou na década de 1970. Correspondeu ao período de industrialização na América Latina (acima mencionado como *nacional-desenvolvimentismo*) e foi baseada em corporações multinacionais que investiam na indústria voltada para o mercado interno dos países subdesenvolvidos, forçando a que estes importassem maquinaria como capital e matérias-primas para o desenvolvimento industrial a custo do pagamento de *royalties* por sua utilização (AMARAL, 2007, p. 1). Um dos grandes avanços legados pela TMD foi justamente a de demonstrar que esse modelo reproduzia padrões da dependência – ao fazer com que os países dependentes necessitassem preservar o setor agroexportador tradicional com todos os seus corolários para obtenção de divisas à aquisição dos insumos industriais –, como também constituía novos laços de dependência ao favorecer o domínio do capital estrangeiro sobre os novos setores da economia que se desenvolviam, criando novos fluxos de capital para fora via remessas de lucros e pagamentos de *royalties* (DOS SANTOS, 1970, p. 232-234; MARINI, 1972, p. 22).

Mais recentemente, ainda, autores que se filiam à interpretação marxista da dependência têm sustentado que atualmente o chamado *neoliberalismo* se constitui como uma nova fase do capitalismo, a que se associa uma nova forma histórica da dependência. Essa fase é caracterizada essencialmente pela transferência de valor na forma financeira, sobretudo através do pagamento de juros e amortizações em razão de endividamentos externos crescentes. Nesse sentido, Amaral destaca que essa é uma nova forma histórica da dependência porque aprofunda as condições estruturais da dependência dos países periféricos, de maneira que a acumulação de capital nesta nova fase assume características próprias (AMARAL, 2007, p. 2). Esta nova fase da dependência constitui um dos pontos nodais deste trabalho, para nós profundamente conectada com o debate sobre a estrangeirização da terra e dos recursos naturais a ela associados. Reservamos adiante, portanto, um espaço (capítulo 3) especificamente dedicado às características básicas dessa nova fase do capitalismo e dos contornos da nova forma histórica da dependência que a ela se acopla estruturalmente.

Já dissemos que a TMD pretende explicar as particularidades do capitalismo dependente em geral, ou seja, aquilo que o diferencia do capitalismo imperialista, praticado pelos países

centrais. Todavia, as diversas formas históricas da dependência demonstram que existem particularidades pelas quais as relações de dependência se apresentam e que estas vão se modificando conforme o próprio capitalismo também se transmuta com a passagem do tempo. Assim, a cada uma dessas formas corresponde um determinado padrão específico de relações que reproduzem a condição da dependência num dado país ou conjunto de países em determinado momento histórico. A esses padrões específicos de relações chamamos *Padrão de Reprodução do Capital* (PRC), conceito que fora introduzido por Marini, mas que acabou sendo melhor desenvolvido posteriormente, por Nilson Araújo de Souza e Jaime Osório (PATRÓN e SCHLOGEL, 2017, p. 9).

Partindo do conceito de PRC, portanto, Osório (2012) identifica então três padrões que se sucederam na história da América Latina. A cada um desses padrões corresponde pelo menos uma das formas históricas da dependência tais como identificadas por Dos Santos e, mais recentemente, por Amaral e outros autores contemporâneos. Assim, temos (a) o *Padrão Agromineiro Exportador*, até a segunda metade do século XX, correspondente às chamadas *economias de exportação* na abordagem de Santos (dependências colonial e financeiro-industrial); (b) o *Padrão Industrial*, a partir da segunda metade dos anos 1930 até meados dos anos 1970, correspondente à *dependência tecnológico-industrial*, tal como mencionada acima; e, finalmente, (c) o *Padrão Exportador de Especialização Produtiva*, também chamado por alguns autores de *padrão neoliberal de reprodução do capital* (de meados dos anos 1980 até o presente), que corresponde à nova fase da dependência, sob os marcos da globalização neoliberal. Assim, o conceito de *Padrão de Reprodução do Capital* contribui para a identificação de cada forma concreta assumida pela dependência em suas determinações mais gerais num dado momento histórico, apontando para a discussão da estrutura e dinâmica das economias sob esta condição.

### 3 A QUESTÃO AGRÁRIA NO CAPITALISMO DEPENDENTE LATINO-AMERICANO E BRASILEIRO

Na esteira dos estudos clássicos de Karl Kaustky sobre a *questão agrária*, Leandro Monerato e Newton Gomes Junior (2018, p. 2) definem esta como sendo o “estudo do desenvolvimento concreto das relações capitalistas no campo em função da particularidade que a renda impõe ao movimento do valor, que se reflete em antagonismos sociais também diferenciados”. A partir desta definição, portanto, a chamada questão agrária é compreendida como um desdobramento do avanço do capitalismo sobre a estrutura agrária e fundiária das formações econômico-sociais concretas e as relações de produção no campo a elas subjacentes. Em outras palavras, história da questão agrária é a história da subordinação da agricultura e da exploração dos recursos naturais associados à terra ao capital comercial, ao capital industrial e finalmente ao capital bancário.

Dessa maneira, entender a questão agrária nos países periféricos implica necessariamente compreendê-la a partir da forma de capitalismo *sui generis* que se desenvolve na periferia do mundo capitalista e suas particularidades. Como vimos, um dos aspectos centrais que dizem com a condição dependente dos países periféricos é a maneira pela qual estes se inserem na economia mundial e, portanto, o seu papel na chamada divisão internacional do trabalho, como economias voltadas predominantemente para o fornecimento de matérias-primas e produtos primários aos países do centro. Esta forma de inserção na economia mundial e a constante transferência de valores que ela implica gera estruturas sociais extremamente desiguais e relações de produção arcaicas, fundadas na extração de enormes excedentes em função da concentração da propriedade e da superexploração do trabalho. Cumpre agora então compreendermos no que consistem os aspectos fundamentais da questão agrária latino-americana e brasileira a partir desta perspectiva.

#### 3.1 ACUMULAÇÃO PRIMITIVA, EXPROPRIAÇÃO E CONCENTRAÇÃO: ORIGENS E ESSÊNCIA DA QUESTÃO AGRÁRIA LATINO-AMERICANA E BRASILEIRA

Um dos primeiros grandes intérpretes da realidade brasileira a se debruçar sobre a questão agrária foi o historiador Caio Prado Jr. A problemática atravessa toda a obra desse importante autor, se apresentando como pano de fundo de sua interpretação do Brasil e linha condutora de suas investigações sobre os problemas econômicos, políticos e sociais do País (LIMA, 1999, p. 123; OLIVEIRA, 2014, p. 434). Não obstante, é em *A Questão Agrária*,

compêndio de artigos veiculados originalmente na *Revista Brasiliense* entre os anos de 1960 e 1964, que Caio Prado trata sobre o tema com centralidade. Essa investigação e as conclusões a que o autor chega, ao mesmo tempo que foram pioneiras, são de grande relevância para a compreensão dos problemas relacionados ao campo no Brasil, permanecendo profundamente atuais.

Já nas primeiras linhas de sua primeira *contribuição para a análise da questão agrária no Brasil* (2014), Caio Prado já adianta a contradição fundamental que caracteriza a questão agrária brasileira: de um lado, o grande contingente populacional – à época, mais da metade da população brasileira – que depende da utilização da terra para seu sustento e, de outro, a enorme concentração da propriedade fundiária nas mãos de alguns poucos, uma reduzida minoria que se beneficia dessa situação. Dessa contradição decorrem os ínfimos padrões de existência daquela massa populacional desprovida do acesso à terra, condenando-a à miséria e à falta de perspectivas, além de constituir o principal obstáculo ao desenvolvimento econômico e cultural do País (2014, p. 291-292).

Vem a ser esta, portanto, a primeira síntese de Caio Prado sobre a nossa questão agrária, ainda em período no qual este debate apenas iniciava sua inserção no meio acadêmico: o nexos, a relação de causa e efeito entre a miséria da população rural brasileira e o tipo de estrutura agrária do país, cujo traço essencial consiste na acentuada concentração da propriedade fundiária. Mais ainda, com grande sagacidade o autor já demonstrava à época a relação íntima de toda a problemática que envolve a estrutura agrária brasileira com a natureza de nossa economia periférica e dependente. A atualidade destes nexos de causalidade e das ponderações feitas pelo autor à época demonstram que o problema da concentração da propriedade fundiária ainda é um dos nós fundamentais a ser desatados para a superação das amarras que condicionam os países periféricos ao subdesenvolvimento e à dependência externa.

A análise de Caio Prado intentava sobretudo demonstrar a existência do problema no contexto brasileiro de sua época. Todavia, antes de se constituir como uma realidade e um problema especificamente nacionais, podemos dizer que existe uma questão agrária latino-americana em geral, que é resultado direto da conformação de toda a região como uma matriz de produção de mais valor em escala mundial. Para melhor entendermos as origens desses fenômenos, cuja manifestação na realidade brasileira de seu tempo foi tão sagazmente observada por Caio Prado, cumpre antes observarmos com mais atenção como essa questão agrária se confunde com as próprias raízes da situação dependência latino-americana e estas, em conjunto, atravessam a história do continente desde a época da invasão colonial.

Roberta Traspadini demonstra em sua tese de doutoramento (2016), com grande fôlego e rigor teóricos, o quanto a problemática que conforma a questão agrária latino-americana constitui, desde suas origens, parte integrante e fundamental do desenvolvimento desigual e combinado constitutivo da dependência na região e do capitalismo em nível global. Para tanto, a autora retoma o mais básico ferramental de análise marxista e marxiana, como as categorias da *mercadoria* e de *acumulação primitiva* (ou *originária*), desenvolvidas por Marx n' *O Capital*, e o une à análise da história do continente desde a dominação colonial.

A autora parte então do célebre Capítulo XXIV d' *O Capital*, no qual Marx expõe a *acumulação primitiva*, processo fundamental de gênese do capitalismo. Trata-se do conhecido conjunto de mecanismos de expropriação da propriedade dos meios de trabalho dos trabalhadores, que converte em capital seus meios de subsistência e de produção, e converte ainda aos próprios trabalhadores em assalariados produtores diretos. Configura, portanto, um processo histórico que reflete a decomposição das relações de propriedade e de produção feudais e a liberação para as novas relações de propriedade e de produção capitalistas. Por ser a realidade a que teve acesso mais facilmente, Marx destrincha tal processo a partir do caso concreto da Inglaterra, ocorrido entre os séculos XV e XVIII, destacando desde todas as violências e violações que lhe foram inerentes até a formação do capital bancário e mercantil e a implementação do Estado moderno de direito, sob a ideia fetichista da liberdade e igualdade formais: ocupações territoriais violentas, cercamentos, migrações forçadas dos camponeses; conversão de várias formas de direitos de propriedade em direitos exclusivos de propriedade privada; a supressão dos direitos dos camponeses às terras comuns; a mercadificação da força de trabalho e a supressão de formas alternativas de produção e de consumo (MARX, 2013, p. 785-833; TRASPADINI, 2016, p. 124; HARVEY, 2014, p. 121). Para além do caso inglês, todavia, Marx ainda considera em sua abordagem a importância que teve a dominação colonial para a acumulação primitiva:

A descoberta das terras auríferas e argentíferas na América, o extermínio, a escravização e o soterramento da população nativa nas minas, o começo da conquista e saqueio das Índias Orientais, a transformação da África numa reserva para a caça comercial de peles-negras caracterizam a aurora da produção capitalista. Esses processos idílicos constituem momentos fundamentais da acumulação primitiva (MARX, 2013, p. 821)

Assim, a partir de Marx podemos compreender como a era colonial, a invasão da América Latina pelos europeus e seu histórico de pilhagens, saqueio e violência, compôs a narrativa da própria gestação do capitalismo, da qual o desenvolver das relações de dependência

são uma de suas faces. Entretanto, Traspadini registra que, muito embora estejam corretas essas análises de Marx sobre a gênese do capital nesse ponto, as colônias foram muito mais imprescindíveis ao desenvolvimento do capitalismo do que demonstravam os documentos a que o autor teve acesso na época. No seu entender, a América Latina gerou substantivos processos de apropriação da terra e subsunção do trabalho que aceleraram o processo, explicitaram o conteúdo e alargaram formas violentas de produção e apropriação privada, consolidando a manutenção e a ampliação da riqueza capitalista que surgia na Europa (TRASPADINI, 2016, p. 125). Nas suas palavras,

a apropriação de terras produtivas da América, escravização dos índios ou o sistema seguinte de mantê-los “livres”, combinados com o tráfico de escravos africanos, aprisionando ambos pelo trabalho, conformou na América Latina uma forma de ser inerente ao conteúdo que nascia na Europa. **América Latina foi mais do que somente um território de pilhagem e saqueio. Foi o coração da acumulação originária e segue como os pulmões da acumulação capitalista.**

[...]

Na história do capitalismo dependente da América Latina, o “Capítulo XXIV” [d’O Capital] se apresenta como capítulo I e narra, ao mesmo tempo, a transformação da mercadoria em capital nas metrópoles e a produção, em outro tempo (mais lento, mas contínuo), da mercadoria no continente que, conquistado para ser de outro, materializa dificuldades de gestação continuada da produção de riqueza capitalista. A mercantilização da terra e as particulares formas de exploração da força de trabalho vinculadas a ela, no método de exposição e análise, expõem que no desenvolvimento desigual e combinado, parte e todo se vinculam e apresentam uma totalidade não captada fora do método. (TRASPADINI, 2016, p. 128-130)

Dessa forma, terra e do trabalho na América Latina se apresentam na história desde a gênese da própria forma mercadoria, no alvorecer do capitalismo, e se ligam intimamente à sua consolidação. Se a condição de dependência propriamente dita não se demarca no período colonial<sup>6</sup>, ali estavam presentes os traços que posteriormente a deram vida, com a consolidação do capital industrial na Europa e a independência formal das nações da América Latina no século XIX. Ali deitaram-se as raízes da expropriação e concentração da terra e das condições para a superexploração do trabalho que depois ganhariam outro sentido, em novo momento da divisão internacional do trabalho, como parte fundamental do processo global de acumulação do capital e das amarras que subordinariam os países periféricos aos ditames do centro.

Terra e trabalho no continente passam a ser, com a independência formal das colônias, o fundamento da própria produção de mercadorias na Europa, permitindo o desenvolvimento do capitalismo industrial e o aprofundamento da especialização e da divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, a questão agrária explicita o movimento dialético entre as nações na

---

<sup>6</sup> Cf. nota de rodapé n. 5, acima.

dinâmica geral e particular da produção de mercadorias: se a acumulação originária inglesa determinou os movimentos mais gerais da consolidação do capitalismo no centro, na periferia ela constrói e mantém ao mesmo tempo uma estrutura agrária condicionada à lógica de produção de mercadorias voltadas para essas economias centrais (TRASPADINI, 2016, p. 134). Essa estrutura econômica de especialização em nível global contribui então para a alteração no eixo de exploração do trabalho no centro, que passa a ser baseado na extração de *mais-valia relativa* pelo incremento da produtividade, e, do contrário, da extração da *mais-valia absoluta* na periferia, pelas mais vis formas de sobretrabalho e superexploração do trabalho (MARINI, 1972, p. 4-5). Esse mecanismo se retroalimenta então na conformação do capitalismo em nível mundial, possibilitando o próprio desenvolvimento do setor manufatureiro nas economias centrais e da manutenção das economias de exportação na periferia. Em suma, as estruturas de exploração econômicas praticadas na periferia desde a época colonial contribuíram decisivamente para o próprio desenvolvimento industrial do centro dominante.

O sistema colonial e sua estrutura agrária, portanto, têm uma participação fundamental na gestação da nascente sociedade burguesa. Após as independências formais das nações latino-americanas e mais adiante, com o fim da escravidão, as razões de existência dessa mesma estrutura mantiveram-se as mesmas, apesar de se manifestarem concretamente de outra maneira – sob novas relações de produção, plenamente capitalistas. Para Traspadini, da perspectiva das economias metropolitanas, as colônias cumprem dois objetivos-chave: 1) a apropriação de terras produtivas e bem localizadas; e 2) a consolidação de futuros mercados para a venda das mercadorias com produção em expansão na Europa. Dessa forma, segue a autora, “a anexação colonial representa na ótica do desenvolvimento da produção do valor, apropriação direta dos recursos naturais que compõem a linha de produção das novas mercadorias”. O sentido geral da ocupação territorial de Inglaterra, Espanha e Portugal sobre a América Latina foi a ampliação da riqueza e do poder destas nações em guerra na Europa (TRASPADINI, 2016, p. 152).

Do ponto de vista da extração dos excedentes na forma de renda da terra, muito embora a situação colonial – repise-se – não configura propriamente a dependência, ela representou um primeiro passo para a construção de uma matriz produtiva baseada na transferência de valor para as metrópoles, que seriam mais tarde o centro da economia capitalista mundial. Mais precisamente, o colonialismo representou uma forma de apropriação das rendas fundiárias ainda em um momento de gestação da sociabilidade capitalista. É neste momento que a terra, já em processo de mercadificação, passa a se constituir como um dos fundamentos da extração de valor pela metrópole, contribuindo, por esta via, com a própria consolidação da dependência.

No momento em que a gênese de formação do capitalismo se consolida o monopólio da terra na Europa e são implementados poderes ultramar para alguns representantes formais destas economias, no interior do continente latino-americano inicia-se o desenvolvimento particular de algo comum: a terra no sentido mercantil. **Mas não seria a terra doada a ser trabalhada como protótipo de propriedade privada com a função de gerar, para o exterior, os mesmos processos de produção combinada entre agricultura e indústria em avanço produtivo? A meu ver, sim. Caracterizo as terras dos donatários como terras mercantis e seus donos como germens iniciais dos futuros proprietários capitalistas da terra.**

Novamente esse tema se vincula ao debate sobre o período histórico de consolidação da dependência. Na medida em que a terra, mesmo com o fim mercantil, e o trabalho livre-escravo que produz excedente para a metrópole na mesma, não conforma uma acumulação de capital demarcada pelo capital industrial, não faz sentido falar de dependência, e sim em subordinação direta (anexação colonial real). **Essa subordinação direta da lógica inicial da acumulação no território pode ter gerado um pagamento de renda da terra absoluta para a nobreza, paga pelos investidores que não necessariamente estariam presentes.** Assim, de um lado teríamos a subordinação dos donos das capitânicas em relação ao capital para sustentar as atividades canavieiras e de outro a necessidade de pagamento por parte desses mesmos financiadores. **A renda da terra absoluta se apresentaria assim como a característica da subordinação no pagamento de tributos, das comissões e das dívidas aos capitais que conformavam o poder do rei na Europa. Mecanismo para explorar, em conjunto com os donatários, a cana e o açúcar e demais mercadorias produzidas no continente sob a dominação metropolitana.** (TRASPADINI, 2016, p. 152-153)

Ainda nas palavras de Traspadini, em recente texto sobre a questão agrária na América Latina:

A questão agrária no período das (in)dependências da América Latina e o Caribe, demarca a nova fase de acumulação de capital, centrada no trabalho livre, em parte assalariado, no continente, sem com isso deixar de tratar com centralidade a acumulação primitiva na forma de apropriação de pedaços de terras cada vez maiores pelos donos do capital. (TRASPADINI, 2018, p. 1705)

Na centralidade da dependência latino-americana, portanto, está a necessária construção de uma estrutura agrária apta à conformação de uma economia de exportação de bens primários, que vem desde do tempo da colonização e atravessa a história do continente, moldando-se aos novos tempos. Essa estrutura é fundamentalmente baseada na violenta expropriação e concentração da terra, na expulsão dos povos originários e camponeses e sua “liberação” como força de trabalho abundante e barata, tudo no sentido de constituir a região como uma matriz de produção de valor e extração de grandes parcelas de excedentes, incluindo-se aí àquelas baseadas na renda fundiária, às economias centrais.

Em cada um dos países que compõem essa matriz de extração de valor que é a América Latina, a questão agrária e sua evolução apresentam particularidades, a depender das especificidades históricas, políticas e até mesmo geográficas de cada formação econômico-social. Cumpre agora retomarmos nossas atenções especificamente ao caso do Brasil.

No caso brasileiro, Portugal transplantara para a colônia recém conquistada o *regime de sesmarias*, então vigente na metrópole. Através desse regime, o agricultor tinha reconhecido o direito de *posse*, mantendo-se o Estado (leia-se: o rei) com o *domínio* da terra. A terra, portanto, não era propriedade do fazendeiro, apenas uma concessão territorial para a exploração que, diga-se de passagem, caso não ocorresse nos termos determinados pela Coroa, caducava e as terras eram devolvidas ao reino. No caso de caducidade, as terras poderiam ser novamente concedidas pelo Estado a outra pessoa, não subsistindo nenhum direito territorial em favor do primeiro ocupante. As eventuais benfeitorias construídas na terra pelo fazendeiro ou seus agregados, todavia, lhes pertenciam e constituíam propriedade em terra alheia, podendo ser posteriormente negociadas (MARTINS, 2009, p. 63).

O regime sesmarial, ademais, era extremamente excludente – até o século XVIII, pelo menos, não podiam receber terras em sesmaria os que não fossem brancos, “puros de sangue” e católicos. Dessa forma, estavam excluídos da propriedade fundiária na colônia os hereges e gentios, os negros, mouros e judeus. O regime de trabalho à época era o da escravidão, pelo qual os escravos eram tratados como *res* – coisa – e, obviamente, nesta condição não poderiam ser sesmeiros como, de resto, também não poderiam ser proprietários de coisa qualquer (MARTINS, 2009, p. 63). Sob o regime de trabalho da escravidão, aqueles que não tinham “sangue limpo”, os mestiços de brancos e índias, estavam destituídos do direito de herança e ao mesmo tempo que excluídos da economia escravista. Este grupo, que vivia à margem da ordem escravista, se constituíram como os primeiros “posseiros”, já que eram obrigados a procurar e ocupar novos territórios, por não possuírem local seguro nem permanente nos territórios velhos. Quando alcançados pela fazenda e as sesmarias dos brancos, eram incorporados a estas como agregados enquanto conviesse ao fazendeiro ou então seguiam em frente abrindo uma nova posse. Bem por isso a *posse*, anota o sociólogo José de Souza Martins (1991, p. 64), teve desde o regime de sesmarias um caráter subversivo em relação ao regime de propriedade.

No ano de 1822, entretanto, poucos meses antes da independência formal do Brasil, o regime de sesmarias foi suspenso. Apesar disso, ele não foi substituído de imediato por outro regime de propriedade e, na prática, acabou funcionando mesmo que o governo não fizesse novas concessões de terras. Essa suspensão era, na realidade, uma consequência do esgotamento do modelo de produção escravista, que recebia pressão de determinados setores das elites internas e também das grandes potências da época que visavam a abertura de mercados, algo impossível com a escravidão, já que escravos não compravam, como bem lembra Martins (2009, p. 62). Ocorre que, se o regime de sesmarias fosse plenamente restabelecido mesmo após o fim da escravidão, os trabalhadores pobres e livres bem como os

escravos recém libertos poderiam passar ocupar novas terras, como posseiros, escasseando a mão-de-obra no grande latifúndio.

Ademais, com o fim da escravidão gestava-se também um novo mecanismo de substituição dessa de mão-de-obra que aportava em fluxo constante no Brasil através da migração forçada da população negra da África: tratava-se das correntes migratórias de trabalhadores estrangeiros livres, em sua maioria europeus paupérrimos em busca de melhores condições de vida. Caso se estabelecessem essas novas correntes migratórias de trabalhadores livres em um regime igualmente livre de ocupação do território, da mesma forma as grandes fazendas ficariam despovoadas e sem possibilidade de expansão e reposição da mão-de-obra.

Portanto, seria necessária a criação de um novo regime de propriedade fundiária que atendesse a esta necessidade das elites agrárias: criar obstáculos efetivos ao livre acesso à terra por parte da massa de trabalhadores pobres e ex-escravos, de tal maneira que só pudessem viver da venda de sua força de trabalho em terra alheia. Em outras palavras, era necessário impedir que os trabalhadores rurais se apropriassem de seus meios de trabalho e produção, em continuidade aos processos de acumulação originária que levariam à proletarização no campo.

Esse “problema” das elites rurais, a necessidade de manutenção de estrutura agrária concentracionista no Brasil, foi então suprido pela edição da chamada *Lei de Terras* – Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (BRASIL, 1850). Essa lei instituiu um novo regime de propriedade no País; um regime que, de certo modo, mantém vigência até hoje, mesmo que sob condições sociais e históricas bastante diferentes. A Lei nº 601 estabeleceu, em termos absolutos, que a terra no Brasil não poderia ser obtida por outro meio que não fosse o da compra; com isso, era extinta a viabilidade da posse liberada no interregno de 1822 a 1850. Tratava-se, pois, da criação do mercado de terras no Brasil, de um regime de propriedade que impedia por completo o acesso à terra àqueles que não tivessem dinheiro para comprá-la, mesmo que fosse pública ou devoluta. Portanto, para que o trabalhador pudesse algum dia obter a quantia necessária para a compra da terra, teria de trabalhar antes para os grandes fazendeiros, cujas terras seriam reconhecidas pelo Registro Paroquial, levado a cabo a partir de 1854 (MARTINS, 2009, p. 64-65).

A Lei de Terras era, enfim, um mecanismo artificial de garantir que as grandes propriedades voltadas para a exportação de produtos primários tivessem garantida sua mão-de-obra, e passava a dar novo sentido à colonização do Brasil. O novo regime de propriedade assim instituído, portanto, tornava o trabalho em terra alheia o único meio de sobrevivência dos pobres – “forçar quem não tem terra a servir quem a tem” –, ao mesmo tempo que construía um grande exército de reserva que pressionava as condições de existência desses trabalhadores à

miserabilidade. Nas palavras de Martins, inventou-se com a Lei de Terras a fórmula simples da coerção laboral do homem livre:

**se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava. O cativo da terra é a matriz estrutural e histórica da sociedade que somos hoje.** Ele condenou a nossa modernidade e a nossa entrada no mundo capitalista a uma modalidade de coerção do trabalho que nos assegurou um modelo de economia concentracionista. Nela se apoia nossa lentidão histórica e a postergação da ascensão social dos condenados à servidão da espera, geratriz de uma sociedade conformista e despolitizada. Um permanente aquém em relação às imensas possibilidades que cria, tanto materiais quanto sociais e culturais. (MARTINS, 2013, p. 10, grifo nosso)

A instituição desse “cativo da terra” pela Lei nº 601 foi, portanto, um dos primeiros e principais atos de conformação da estrutura agrária concentracionista e excludente do Brasil. O sentido que encerrava – o divórcio entre trabalhador e os meios de trabalho – foi a condição primeira para que se instaurasse o reino do capital e a expansão da particular forma de capitalismo excludente no País. Tecnicamente, lembra Martins (1991, p. 50-51), essa separação é o que se chama de *expropriação* e que, muito para além de se configurar apenas como uma acumulação “primitiva” ou “originária”, passa a ser uma regra que atravessa a história brasileira até os dias atuais, mesmo que sob diferentes matizes. Mais atualmente, esse processo de expropriação se dá a partir do capital das grandes empresas agrícolas sobre os pequenos proprietários e posseiros, ou mesmo pela subjugação indireta destes. As formas pelas quais esse processo se dá se diferenciam ao longo da história, se modernizam junto com a modernização operada na economia agrícola e em geral, porém a essência é a mesma: o impedimento do acesso à terra aos trabalhadores do campo, sua concentração nas mãos de uma classe de poucos proprietários, e a subjugação, por essa classe, do trabalho alheio. Disso dependeu (e depende) o desenvolvimento da nossa forma particular de capitalismo periférico, sob as amarras da dependência externa. Em pelo menos um aspecto, entretanto, todas as formas de expropriação coincidem. Tal como nos processos de acumulação originária que gestaram o capitalismo, a violência perpetrada contra posseiros, camponeses e povos originários era (e ainda é) a regra. A concentração de terras é, assim, o principal indutor de processos seculares de conflitos e violência no campo, com assassinatos, ameaças de morte, espancamentos e expulsões violentas de terras, e cujo agravamento nas últimas décadas tem sido objeto de preocupação e estudos da comunidade acadêmica, movimentos territoriais e organizações sociais (GIRARDI, 2016).

A manutenção dessas violentas formas de expropriação da terra do trabalhador rural e a brutal concentração de terras durante todo o século que se seguiria após a edição da Lei nº 601 foi uma das grandes constatações de Caio Prado Jr. em suas investigações sobre a questão

agrária, mencionadas no início do ponto. Partindo de uma rigorosa análise dos dados do Censo Agropecuário de 1950, o historiador demonstra que a distribuição da propriedade da terra no País manteve-se extremamente desigual, e desmonta a argumentação daqueles à época que entendiam as razões desses dados como expressão de uma “concentração aparente”, dada a extensão territorial do Brasil e a baixa densidade de sua população (pela fórmula “pouca gente para muita terra”). Do contrário, a leitura de Caio Prado sobre os dados disponíveis à época demonstrava que não se tratava de uma concentração, em poucas mãos, de terras desocupadas, mas sim de regiões densamente habitadas do País, onde se comprimia a totalidade da população rural brasileira (2014, p. 306). Assim, o autor chegava pioneiramente às conclusões expostas acima sobre a função da concentração fundiária e da expropriação como mecanismo de garantir, de um lado, o monopólio da classe proprietária sobre a terra a fim de extrair sua renda e, de outro, a ampla disponibilidade de mão-de-obra para a superexploração do trabalho:

A concentração da propriedade fundiária tem assim o duplo efeito: primeiro, o de conceder ao empreendimento agromercantil uma base territorial conveniente para a realização de seus objetivos; e, em seguida, de assegurar ao mesmo empreendimento a mão de obra indispensável de que necessita. (PRADO JR., 2014, p. 317)

Mais adiante o autor demonstra a relação íntima dessa estrutura agrária montada sob as bases da expropriação e da concentração com o modelo econômico dependente. Destaca, assim, que, desde a invasão colonial, a ocupação progressiva do território sob estas bases se deu em razão do abastecimento do comércio europeu de produtos tropicais, metais preciosos e diamantes. O essencial da estrutura agrária brasileira se colocava assim desde os objetivos da colonização. A grande propriedade fundiária passava a ser a regra e elemento central desse sistema econômico que se baseava no fornecimento de produtos primários aos países do centro. Nas palavras de Rubem Murilo Leão Rêgo,

Caio Prado Jr. procurou demonstrar que a dimensão colonizada e dependente sempre marcou nossa trajetória de desenvolvimento; que a estruturação das atividades produtivas sempre privilegiou o atendimento de demandas externas; que a alocação externa de grande parte das decisões sobre os investimentos produtivos sempre limitou nossos anseios de soberania; que a diversidade característica do desenvolvimento capitalista não produziu um articulado e integrado processo de industrialização. Ao contrário, tornou recorrente o caráter socialmente não integrador e excludente da maioria da população brasileira aos padrões mais distributivos da riqueza social. (RÊGO, 2014, p. 441)

A grande exploração voltada para o exterior, que se constituía desde o período colonial e gerou o essencial de nossa questão agrária, seguiu assim historicamente como a matriz

econômica brasileira ao longo do desenvolvimento do capitalismo em suas mais diversas fases. Mesmo a diversificação das atividades econômicas no período do desenvolvimento industrial, a partir dos anos 1930, não foi capaz de fazer superar essa estrutura econômica baseada na função da periferia na divisão internacional do trabalho. Nas palavras de Caio Prado,

Mas essa nova e tão mais complexa estrutura social brasileira, apesar das consideráveis diferenças que a separam do passado, não logrou ainda superar inteiramente esse passado, e ainda assenta, em última instância, nos velhos quadros econômicos da colônia, com seu elemento fundamental que essencialmente persiste, e que vem a ser a obsoleta forma de utilização da terra e organização agrária que daí resulta. **A saber, a grande exploração agromercantil voltada para a produção de gêneros demandados por mercados excêntricos. [...] a massa da população trabalhadora continua não desempenhando outra função que a de fornecer mão de obra a uma exploração agromercantil voltada para fora, e sem nada ou quase nada receber em contrapartida.** Apenas o suficiente para não perecer à mingua. Numa palavra, a utilização da terra continua a se fazer hoje, como no passado, não em função da população que nela trabalha e exerce suas atividades, e sim essencialmente e em primeiro lugar em função de interesses comerciais e necessidades inteiramente estranhas àquela população. (PRADO JR., 2014, p. 326)

A partir dessas constatações, Caio Prado segue então analisando duas consequências primordiais dessa estrutura agrária concentracionista: de um lado, como ela transforma e afeta as relações de trabalho no campo, que passavam por um importante processo de proletarização, e, de outro lado, como o latifúndio, baseado na grande exploração agromercantil, pressiona e subjuga as pequenas propriedades rurais, voltadas ao mercado interno. Os apontamentos de Caio Prado sobre esses assuntos refletem aspectos importantes de um movimento que apenas se iniciava à sua época: o avanço do capital, nas suas formas comercial e financeira, sobre o campo e os ventos da “modernização” da agricultura brasileira. Esse processo é fundamental para a compreensão da atualidade e também do aprofundamento dos problemas que permeiam nossa questão agrária nacional, e por isso merecem o destaque no tópico a seguir.

### 3.2 A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA E A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA: NO PRESENTE, A PERPETUAÇÃO DO PASSADO

Na década de 1950 se inicia um processo de modernização da agricultura brasileira que ocorre em paralelo ao desenvolvimento da indústria no País. Já mencionamos aqui esse momento histórico quando citamos, mesmo que de passagem, o chamado *nacional-desenvolvimentismo* na história do Brasil, um processo relativamente longo de modernização da economia nacional baseado num forte crescimento da indústria voltada para o mercado interno, ocorrido entre as décadas de 1930 e 1980. Também nos referimos a esse período

histórico quando o relacionamos com a ocorrência de uma “terceira fase da dependência”, tal como observada por Dos Santos (1970) e Marini (1972). Esse período foi de capital importância para a problemática da questão agrária no Brasil, já que se constituiu num momento de grandes turbulências sociais e políticas, cujos desdobramentos fariam definir os rumos do modelo econômico e agrícola nacionais: se o País conseguiria superar suas condições estruturais de subdesenvolvimento e dependência ou as aprofundaria ainda mais.

Ocorre que o período pós-Segunda Guerra Mundial foi acompanhado de uma crescente ascensão das lutas de movimentos populares e de trabalhadores – incluindo-se aí os trabalhadores do campo –, que contribuíram tanto para a sustentação dos governos “populistas” da época (BOITO JR., 1999, p. 114), como também para o aumento das pressões pela realização de reformas estruturais no País. Entre esses movimentos, destacam-se as chamadas Ligas Camponesas, constituídas inicialmente em Pernambuco, mas que logo após se espalharam pela região Nordeste, e o MASTER (Movimento dos Agricultores Sem Terra), originário do Rio Grande do Sul. Na centralidade das reivindicações desses movimentos figurava uma reforma agrária que fosse capaz de corrigir a histórica concentração de terras no País e, conseqüentemente, as desigualdades sociais e econômicas no campo.

As lutas desses movimentos populares encontraram então, com a chegada de João Goulart à Presidência da República, um ambiente propício para se desenvolverem. Com o retorno do Presidencialismo no Brasil, em 1963, Goulart adquiriu poderes suficientes para tentar promover as conhecidas “Reformas de Base”, incumbindo ao já mencionado economista Celso Furtado, na época à frente do Ministério do Planejamento, a construção do plano de desenvolvimento que lhes daria sustentação, que foi conhecido como Plano Trienal (BRASIL, 1962). Através deste plano o Poder Executivo reconhecia a relação entre o atraso da agricultura brasileira e a deficiente estrutura agrária então existente, cujo traço marcante era a grande concentração de terras que “estimulava o absenteísmo e criava formas de exploração da terra injustificáveis socialmente e danosas economicamente”. A reforma agrária fora então apresentada no Plano Trienal como a principal das Reformas de Base propostas pelo governo, tendo entre seus objetivos explícitos a desapropriação de terras consideradas necessárias à produção de alimentos e que não fossem utilizadas para estes fins, bem como medidas de isenção do pagamento de rendas ou ainda garantias sobre terras utilizadas por trabalhadores agrícolas, posseiros, foreiros e arrendatários (BERCOVICI, 2014, p. 7-8).

Essas pressões pela realização da reforma agrária tiveram seu ponto mais alto no histórico Comício da Central do Brasil, realizado em 13 de março de 1964 pelo Presidente Goulart. O discurso presidencial foi acompanhado da assinatura do Decreto nº 53.700

(BRASIL, 1964a), que considerava de interesse social e, conseqüentemente, passível de desapropriação, imóveis com mais de 500 hectares situados até 10 quilômetros da margem de rodovias, ferrovias e açudes, o que contribuiu para unificar a classe dos grandes proprietários contra o governo. Dois dias após o Comício, o Presidente Goulart encaminhou ainda uma Mensagem ao Congresso Nacional com uma proposta de emenda constitucional a fim de viabilizar a reforma agrária. Pela proposta, o governo expunha a intenção de alterar consistentemente os fundamentos da estrutura agrária brasileira atrelada ao modelo econômico primário-exportador. Nas palavras de Bercovici,

a proposta de emenda constitucional encaminhada previa a desapropriação mediante o pagamento em títulos públicos. Além disso, na Mensagem Presidencial havia a defesa de um programa de produção de alimentos para o mercado interno, que deveria ter prioridade sobre as demais culturas, visando reordenar a produção agrícola do país ao abastecimento do mercado interno, liquidando, assim com o caráter colonial da agricultura brasileira, voltada predominantemente para a exportação. (2014, p. 9)

Entretanto, o ideal de superação do subdesenvolvimento pela via de profundas reformas democratizantes das estruturas sociais e políticas do País ultrapassou o limite de tolerância das classes mais resistentes ao processo de modernização democrático-popular, sendo de súbito interrompido. A deposição de Goulart através do golpe civil-militar de 1º de abril de 1964, fortemente apoiada pelas elites e parte da classe média urbana, fez retomar nos anos seguintes, sobretudo durante os governos de Médici e Geisel, um desenvolvimentismo de perfil conservador, concentrador e autoritário. Dessa maneira, o golpe de 1964 também selava o destino da questão agrária e o perfil da modernização agrícola no Brasil, a que podemos chamar de uma *modernização conservadora* – um processo que combinou a introdução de intensa tecnologia nos cultivos, o avanço do capital comercial e financeiro sobre o campo, a manutenção e também o aprofundamento das estruturas e relações sociais de produção profundamente arcaicas, cujos aspectos centrais, como vimos, foram gestados desde a colonização. Em conjunto, estes processos fizeram enfim aprofundar a penetração do capital na agricultura e no extrativismo, criando novos mecanismos de extração de excedentes e transferências de valor, tomando-se em consideração o ponto de vista da relação da questão agrária com as estruturas da dependência.

De acordo com Plínio Arruda Sampaio Jr. (2013, p. 207), o golpe civil-militar de 1964 representou a vitória definitiva da ala pragmática da burguesia brasileira, sepultando de uma vez por todas as possibilidades de uma solução positiva e definitiva do problema da terra nos marcos de um regime burguês. Tratou-se, segundo o autor, de um capítulo da “contrarrevolução

permanente” da burguesia interna do Brasil, levando a uma profunda ressignificação da questão agrária. A estrutura fundiária e o regime de terras no País deveriam se ajustar integralmente às exigências do padrão de acumulação e dominação do capitalismo dependente sob o império do capital monopolista interno e externo; uma subordinação integral do campo às exigências do desenvolvimento capitalista nesta nova fase da dependência representada pela modernização industrial, perpetuando um padrão particularmente perverso e predatório de organização da exploração do trabalho no campo.

A consolidação dessa estrutura agrária foi então respaldada juridicamente no modelo de “reforma agrária” construído pelos governos da ditadura através do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (BRASIL, 1964b), cujo aspecto fundamental seria a restrição da desapropriação às terras consideradas improdutivas. Nas palavras de Sampaio Jr.,

ao restringir a possibilidade de desapropriação por interesse social apenas às terras consideradas improdutivas, a ditadura do grande capital, na prática, perpetuava o latifúndio e seu pressuposto humano – a pobreza do homem – como sustentáculos fundamentais do processo de modernização conservadora do campo impulsionado pela grande empresa agrícola. Inviabilizava-se qualquer possibilidade de reforma agrária. [...] **A reforma agrária da ditadura militar era, na realidade, uma contrarreforma agrária, cujo objetivo primordial consistia em preservar intacta a base do poder econômico e político do latifúndio.** A diferenciação entre terras produtivas e terras improdutivas era “para inglês ver”, pois, na realidade, o latifúndio como um todo – o produtivo e o improdutivo – constituía uma das colunas fundamentais de sustentação do regime autoritário. Em retribuição ao papel decisivo do latifúndio no golpe militar de 1964, a ditadura do grande capital retirava definitivamente a reforma agrária da agenda política do Estado brasileiro. (SAMPAIO JR., p. 207, grifo nosso)

Um dos traços fundamentais desse longo processo de modernização conservadora do campo foi a integração entre o setor agrícola e a nascente indústria nacional, o que levou à gradativa constituição de grandes *complexos agroindustriais*. A fabricação de tratores, implementos e insumos agrícolas modernos serviu de mola propulsora desse processo, levando a uma crescente mecanização no campo, o que legou impactos importantes sobre o perfil da produção agrícola nacional e sua integração ao capital mundializado, sobre as relações de trabalho e também sobre o regime de propriedade fundiária e a problemática secular da concentração de terras no País. A *agroindústria* passa a ser então a personificação desse processo de modernização, o que contribuiria mais tarde para a consolidação de uma *ideologia* e uma *sociedade do agronegócio*<sup>7</sup> (PITTA, BOECHAT e MENDONÇA, 2017, p. 157).

<sup>7</sup> Na definição de Guilherme Costa Delgado, podemos considerar o agronegócio como sendo “a associação do grande capital industrial com a propriedade fundiária. Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado” (DELGADO apud MONERATO, 2018, p. 50).

Para a consolidação desse processo, cumpre frisar a importância e o papel do Estado brasileiro como garantidor de políticas de crédito subsidiado para o estabelecimento e reprodução das agroindústrias, bem como isenções fiscais, administração de preços e fomento à diversificação da agropecuária e à ocupação de novos territórios e terras devolutas por empresas e fazendeiros (que antes eram ocupadas por posseiros, camponeses, indígenas e quilombolas). Durante a ditadura civil-militar, essas políticas se tornaram prioritárias, sendo sustentadas pela criação do chamado Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), institucionalizado pela Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965 (BRASIL, 1965), pelo primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, 1968-1973), correspondente ao período conhecido como “milagre econômico” e pelo segundo PND (1975-1979) (DE SOUZA, 2009, p. 150; PITTA, CERDAS e MENDONÇA, 2018, p. 15). Uma contraparte determinante nesse processo foi também a disponibilidade de capitais baratos no sistema financeiro dos países centrais, sobretudo dos Estados Unidos da América e dos países da Europa. Essa disponibilidade permitiu, através do endividamento externo, a concessão dos créditos subsidiados pelo Estado brasileiro, atrelados à compra de maquinário proveniente de indústrias de matriz estrangeira (PITTA, BOECHAT e MENDONÇA, 2017, p. 157-158). Estava-se diante, portanto, de um aprofundamento do avanço do capital sobre o campo nas suas formas comercial e financeira.

Nesses termos, a modernização rural no Brasil foi corolário direto da implantação, em nosso território, daquilo que se chamou de *Revolução Verde*. Trata-se de todo o conjunto de políticas e estratégias adotadas a fim de acelerar a imposição da lógica industrial capitalista no campo. Essas estratégias propunham combinar o uso intensivo do solo, técnicas de irrigação, rotação de curta duração, aplicação de fertilizantes químicos, controle de pragas, fungos e ervas pelo uso intensivo de agroquímicos, e uso regular de maquinário agrícola. O pacote tecnológico promovido pela Revolução Verde para produção, colheita e beneficiamento dos produtos agrícolas implicou então numa crescente alteração na composição orgânica dos capitais no campo, consubstanciada no aumento do capital constante/trabalho morto (matérias primas, maquinário e outros meios de trabalho) e consequente diminuição do capital variável/trabalho vivo (força de trabalho). Essas mudanças no perfil da produção acabaram levando à dispensa em massa da força de trabalho de modo a pressionar as condições de vida dos trabalhadores assalariados do campo e ao incremento da superexploração da força de trabalho (DE SOUZA, 2009, p. 150-154).

Apenas para ilustrarmos esse processo de aumento da superexploração dos trabalhadores rurais, recordamos aqui o exemplo do setor sucroalcooleiro no estado de São Paulo, oferecido por Pitta, Boechat e Mendonça (2017, p. 159). Nesse setor, a mecanização

parcial do plantio e ampla do trato cultural, mesmo com a manutenção da colheita manual e expansão do cultivo, fez reduzir de aproximadamente dois milhões, na década de 1960, para cerca de quinhentos mil empregados ao final dos anos 1980. Atualmente, após o crescimento vertiginoso do preço das *commodities* na primeira década do século XXI e a mecanização quase completa do corte, o número de trabalhadores empregados do setor foi reduzido para menos de noventa mil. Convém aqui recordar e cruzar esses dados com aqueles trazidos por Luce sobre a exploração do trabalho no setor sucroalcooleiro nacional, onde a média de cana cortada foi elevada de 5 a 8 toneladas de cana cortada/dia/trabalhador nos anos 1980, para 12 a 15 toneladas no início dos anos 2000<sup>8</sup> (LUCE, 2018, p. 174; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, 2015, p. 25).

De outro lado, a modernização agrícola no Brasil também levou a uma forte expansão da fronteira agrícola e à privatização de terras de uso comum, corroborando novos processos de expropriação de terras, intensificando o binômio expropriação-concentração e consequente explosão das tensões e conflitos sociais no campo (PITTA, BOECHAT e MENDONÇA, 2017, p. 161). Essa expansão da fronteira agrícola pelos grandes fazendeiros e empresas já atuantes no setor agrícola foi mais fortemente sentida durante os anos 1970, com forte participação e apoio do Estado por meio de uma estratégia econômica de promoção de grandes conglomerados financeiros visando à centralização de capitais para competição no cenário internacional, sobretudo a partir do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. Ademais, a expansão do cultivo de soja na época também dependeu de mecanismos financeiros de rolagem de dívidas agrícolas, com apoio de programas como o POLOCENTRO (Programa de Desenvolvimento Agrícola do Cerrado), de 1975 a 1979, e do PRODECER (Programa Nipo-Brasileiro de Desenvolvimento Agrícola da Região dos Cerrados), que se estenderia de 1979 a 2001 (PITTA, CERDAS e MENDONÇA, 2018, p. 17). A estratégia econômica do período da ditadura civil-militar se articulava então à política de colonização, integração nacional e de ocupação do “universo brasileiro”, avançando sobre as regiões do Cerrado nos estados do Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso, sobre a Floresta Amazônica e também sobre o Cerrado nordestino, incluindo-se ainda a importante região hoje conhecida pelo acrônimo MATOPIBA, considerada atualmente pelos grandes proprietários, produtores rurais e grandes empresas do setor como “a

---

<sup>8</sup> Para se ter ideia do que representam as condições de trabalho nesta atual média de produtividade, cada trabalhador do setor caminha aproximadamente 8.800 metros, despende 133.332 golpes de podão, carrega 12 toneladas de cana em montes de 15Kg cada (portanto, 800 trajetos e 800 flexões, levando 15kg nos braços por uma distância de 1,5 a 3 metros), faz aproximadamente 36.630 flexões e entorses torácicos para golpear a cana, e perde em média 8 litros de água por dia por realizar esta atividade sob o sol forte, efeitos da poeira, fuligem expelida pela cana queimada e trajando indumentária que, apesar de protegê-lo, aumenta sua temperatura corporal (ALVES, 2006, p. 96).

última fronteira agrícola do país” (GRUPO BAYER, 2018) e que compreende regiões dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

As políticas do período de modernização da agricultura brasileira, sustentadas agora por consistentes estratégias de Estado, conduziram assim a um crescente agravamento das condições de concentração das terras e de superexploração da força de trabalho no campo. Se Caio Prado já sustentara suas conclusões sobre a brutal concentração de terras em sua época a partir dos dados do Censo Agropecuário de 1950, José de Souza Martins, ao final desse período de modernização não só as confirmava como também constatava seu dramático agravamento. Analisando, em fins dos anos 1970, os dados relativos ao recenseamento de 1975, pode então o sociólogo constatar que a proporção de não-proprietários em relação aos proprietários nas pequenas propriedades vinha piorando consideravelmente desde os anos 1950, período objeto da análise de Prado Jr. O autor destaca, contudo, o aprofundamento das relações do Estado e da grande empresa capitalista nesse processo, o traço distintivo dessa nova fase da questão agrária brasileira. A totalidade do País, dizia o sociólogo, vinha sendo alcançada por essa situação, mesmo que de formas distintas nas diferentes regiões, o que agravava o cenário de conflitos de terras em casos mais extremos, colocando, de um lado, grandes empresas nacionais e multinacionais, grileiros e fazendeiros e, de outro, posseiros e indígenas. Nesse quadro, violências de toda ordem eram cometidas para garantir a sua expulsão da terra, envolvendo não só jagunços e pistoleiros profissionais, mas também soldados, oficiais de justiça e os próprios juízes em forças combinadas, como se constataram casos em Mato Grosso e sul do Pará (MARTINS, 1991, p. 45).

Como outro aspecto central dessa totalidade combinada que compunha esta nova fase da questão agrária brasileira, Martins ainda destacava como a política de incentivos fiscais a grandes empresas do setor agrícola nacional e outros projetos oficiais desviava dinheiro público para uso privado e contribuía com a violenta concentração de terras pela empresa capitalista. O *Estado capitalista* passava a agir, portanto, como um legítimo Estado de classe, favorecendo a grande empresa capitalista que atua no campo em detrimento dos grandes proprietários, que não recebiam os mesmos incentivos. Em síntese,

há uma clara concentração da propriedade fundiária, mediante a qual pequenos lavradores perdem ou deixam a terra, que é o seu principal instrumento de trabalho, em favor de grandes fazendas. Convém anotar que esse processo hoje não é conduzido fundamentalmente pelos velhos e rançosos “coronéis” do sertão, os famosos latifundiários a que se agregava o adjetivo de “feudais” até há pouquíssimos anos. Esse processo agora é conduzido diretamente por grandes empresas capitalistas nacionais ou multinacionais, com amplos incentivos financeiros do próprio Estado. O

processo de expropriação, de diferentes maneiras, violentamente ou não, tem ocorrido no país inteiro. (MARTINS, 1991, p. 50)

Ademais, Martins ainda mencionava o significativo o avanço da grande empresa capitalista sobre a pequena propriedade e os pequenos lavradores, mesmo onde a expropriação não acontece diretamente. Nesse sentido, refere como as grandes empresas capitalistas passaram, na época, a criar mecanismos quase compulsórios de comercialização das safras, passando então ao controle da produção mesmo na pequena propriedade:

Nesses casos, embora as grandes empresas não expropiem diretamente o lavrador, elas subjugam o produto do seu trabalho. Tem sido assim com grandes empresas de industrialização de leite, uva, carne, fumo, tomate, ervilha, laranjas, frutas em geral. Na verdade, os lavradores passam a trabalhar para essas empresas nos chamados sistemas integrados, embora conservando a propriedade nominal da terra. Só que, neste caso, a parcela principal dos ganhos fica com os capitalistas. (MARTINS, 1991, p. 47-48)

Daí porque Traspadini caracteriza o período de 1930 a 1970 como de uma modernização pautada em uma questão agrária que, em meio à urbanização e à industrialização, não pode destruir a lógica da concentração de terras e de poder de seus donos sobre os sem terras do campo e da cidade, além da consolidação regional de grandes nomes nacionais em todo o continente latino-americano. A questão agrária no período passa então pela substituição da matriz centrada na mais-valia absoluta pela da mais-valia relativa, pela acentuada mecanização do campo, diversificação produtiva, porém em grande escala e profissionalização da pequena agricultura. Todos esses aspectos, em conjunto, se tornavam os “novos motes de velhas práticas conservadas intactas”, como o tamanho das grandes propriedades, a desigualdade político-jurídica entre pequenos e grandes e, não menos importante, a primazia dada ao desenvolvimento urbano-industrial, frente ao modelo de integração para o desenvolvimento” (TRASPADINI, 2018, p. 1706).

Como um dos principais corolários de todo o processo de modernização conservadora tem-se ainda o avanço do capital estrangeiro, especialmente na forma industrial e financeira, sobre a agricultura e o extrativismo no Brasil. A mecanização no campo e a utilização em larga escala de insumos químicos industriais, setores monopolizados pelas grandes empresas estrangeiras, associado ao sistema de crédito formado a partir também de recursos externos contribuiu para a criação de novos mecanismos de transferências de valor que, muito embora se manifestassem de forma diversa, estavam fundados na extração dos excedentes da terra e na exploração dos recursos a ela associados; mecanismos, pois, de apropriação de parcela das rendas geradas e assentadas na propriedade fundiária. Nesse sentido, Monerato (2018, p. 42-

43), baseado em estudo clássico de Plínio de Arruda Sampaio, bem apresenta a penetração e o entrelaçamento do capital estrangeiro na agricultura brasileira até meados da década de 1970, demonstrando que essa inserção se deu *pari passu* ao processo de industrialização da agricultura no País. Ainda de acordo com o autor, na trilha de Guilherme Costa Delgado,

[...] o processo de subordinação da agricultura ao capital financeiro é simultâneo ao desenvolvimento industrial induzido pelo Estado, ou seja, a formação dos complexos agroindustriais no país já se dá, desde o início, controlado por monopólios estrangeiros e nacionais em articulação com o monopólio da propriedade territorial. (MONERATO, 2018, p. 41)

Como veremos mais atentamente nos próximos capítulos, a partir dos anos 1960 o capital estrangeiro também passaria a se interessar pelo controle direto do território, através da aquisição de terras com vistas à captação direta de rendas fundiárias, especialmente na forma diferencial e com base na especulação fundiária (MONERATO, 2018, p. 48). Não é por acaso que neste período também se iniciaram os debates sobre a desnacionalização da propriedade fundiária, o que resultaria na constituição dos primeiros marcos normativos a respeito da matéria. Entretanto, apesar de relevante, este movimento inicial de avanço do capital estrangeiro sobre as terras brasileiras não assumiu as mesmas características e – sobretudo – as mesmas proporções que atualmente apresenta, no contexto da globalização, fenômeno que atualmente tem sido denominado como *land grabbing* ou *corrida mundial por terras e recursos naturais*. Retornaremos a este ponto, portanto, nas seções seguintes.

O modelo de modernização conservadora representou, portanto, uma atualização da questão agrária e sua adaptação às novas faces das mesmas condições históricas de dependência, que então se manifestava sob a forma da *dependência tecnológico-industrial*, característica do período do nacional-desenvolvimentismo. Tratava-se, enfim, de um modelo produtivo fundado na produção para o centro e cada vez mais por este controlado e expropriado e que, muito embora também marcado pelo avanço industrial e tecnológico, não foi capaz de romper com os alicerces da questão agrária brasileira. Na verdade, esta nova fase da dependência representou, para questão agrária, uma nova combinação entre as arcaicas estruturas sociais de produção, fundadas no monopólio de classe das terras e na expropriação dos trabalhadores camponeses e povos originários (e toda sorte de violências daí decorrentes), com o desenvolvimento de novos mecanismos de produção e extração de excedentes baseados na propriedade fundiária. Nas palavras de Traspadini:

As fases nas quais a questão agrária esteve vinculada na forma de disputa – invasão colonial; independências e diversas fases do desenvolvimentismo – não narram processos desconectados. Todo o contrário. São fases que estão mescladas uma na outra que, a depender do tempo-espaço-território a partir do qual fazemos a análise, a América Latina e o Caribe e os territórios de cada um dos países que a compõem, explicitam tempos presentes do passado ainda vivo. (TRASPADINI, 2018, p. 1709)

Foi em meio a esse contexto de modernização conservadora e suas consequências sobre o universo rural brasileiro, responsável pelo aprofundamento e complexificação de todos os aspectos seculares que conformam a questão agrária brasileira – recorde-se: latifúndio como elemento central do capitalismo brasileiro, expropriação e concentração de terras e subjugação do trabalho alheio –, que o país foi então exposto aos “ventos liberalizantes” da globalização financeira. Um novo cenário no capitalismo global surgia em fins dos anos 1980 e, com ele, uma nova fase da dependência latino-americana e brasileira. No alvorecer do século XXI, os novos elementos decorrentes desse novo cenário global tornariam ainda mais complexa a relação do capital, agora plenamente mundializado, com o universo agrário nos países periféricos e, em específico, no Brasil. Não por acaso é neste cenário (e em decorrência dele) que se intensifica o debate – nos planos jurídico, político e econômico – sobre a estrangeirização da terra em nosso País, como veremos mais atentamente nas próximas seções.

## **4 GLOBALIZAÇÃO, NEOLIBERALISMO E *LAND GRABBING*: A QUESTÃO AGRÁRIA E A NOVA FASE DA DEPENDÊNCIA**

Na transição para o século XXI, a partir de meados dos anos 1980, mas especialmente durante os 1990, o processo de integração global da economia capitalista passa por um intenso aprofundamento, fenômeno que é genericamente conhecido, desde então, como *globalização*. As transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas nesse período foram (e são) objeto de diversas e diferentes interpretações, explicações ou mesmo de confusões, dadas a sua intensidade e grande rapidez. Em meio a esse cenário, o saudoso geógrafo Milton Santos já lecionava no primeiro ano deste século que, se quiséssemos de fato compreender o fenômeno, longe das interpretações mecânicas e das “fabulações” que nos levariam a falsas percepções deste mundo globalizado, devemos considerar a existência de pelo menos três mundos num só: o mundo tal como nos fazem vê-lo, a “globalização como fábula”; o mundo tal como ele é, a “globalização como perversidade”; e o mundo como ele pode ser, “uma outra globalização” (2015, p. 18).

Nossa intenção neste ponto é justamente compreender determinados aspectos desse mundo “tal como ele é”, a que Santos definiu como uma “fábrica de perversidades” – desemprego crônico e crescente, aumento da pobreza e perda da qualidade de vida, queda generalizada dos salários, fome e desabrigo, novas enfermidades, etc. –, compreender suas relações com as condicionantes estruturais do desenvolvimento do capitalismo periférico e, mais especificamente, com sua estrutura agrária e fundiária. Como veremos no item a seguir, os caracteres desse novo mundo acrescentam novos e complexos ingredientes aos seculares processos de expropriação e concentração que caracterizam nossa questão agrária e que, em nosso entendimento, são fundamentais para a interpretação do atual processo de desnacionalização da propriedade fundiária em curso no Brasil.

### **4.1 GLOBALIZAÇÃO, CRISE DO CAPITAL E NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA: A NOVA FASE DA DEPENDÊNCIA**

Em breves palavras introdutórias, Milton Santos definiu a globalização como “o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”. Nesse processo, dois elementos fundamentais se unem – o estado das técnicas e o estado da política. Os avanços da ciência em fins do século XX produzem um sistema de técnicas planetário, especialmente pelo avanço das técnicas de informação e comunicação, que passam, ao seu turno, a se constituírem como um

elo entre todas as demais técnicas. De outro lado, diversos fatores também contribuem para a montagem da “arquitetura da globalização” tal como a conhecemos. O principal deles é a formação de um mercado global, que se constitui graças àquele avançado estado das técnicas. Em conjunto, esses fatores resultam na “globalização tal como ela é”; a *globalização como perversidade* (SANTOS, 2015, p. 24).

Entre os elementos que caracterizam esse processo de mundialização do capital, Santos anota muito sagazmente que o seu tempo histórico apresenta uma particularidade. Na história do capitalismo, a fração do tempo histórico que corresponde à globalização se apresenta como um *período* que é, ao mesmo tempo e essencialmente, uma *crise*. Recorda o geógrafo que a história do capitalismo pode ser dividida em períodos de tempo marcados por certa coerência entre suas variáveis significativas, e que, mesmo que evoluam de maneira diversa, conformam um mesmo sistema articulado. Um *período*, assim, sucede a outro de maneira que a cada transição corresponde um momento de crise do período anterior; a *crise* é, portanto, um momento em que a ordem estabelecida entre as variáveis que compõem o todo articulado é comprometida. Essa, lembra o autor, foi a evolução comum a toda a história do capitalismo até os dias atuais (SANTOS, 2015, p. 34).

O momento atual, todavia, apresenta uma particularidade em relação a essa história, eis que ele se apresenta como “uma verdadeira superposição entre *período* e *crise*”, revelando características de ambas essas situações. Como *período*, as variáveis características que o conformam se instalam em toda a parte em escala global, planetária (daí o termo “globalização”). Como *crise*, essas mesmas variáveis estão em constante choque e contradição, exigindo continuamente novos arranjos e definições. Trata-se, segundo Santos, de uma crise persistente, um processo de crise global permanente, formado, ao seu turno, por crises sucessivas dentro do mesmo período, e que ainda apresentam importantes particularidades históricas. A crise, portanto, se apresenta como elemento fundamental desse período histórico regido pela “tirania do dinheiro” (leia-se, do capital financeiro) e pela “tirania da informação” (SANTOS, 2015, p. 33-36).

Fizemos questão de resgatar inicialmente essas ponderações de Milton Santos sobre a caracterização do atual período histórico como um momento essencialmente de crise porque esta constitui uma das teses centrais dos autores que têm empreendido esforços para compreender o fenômeno da globalização na sua totalidade prático-teórica, a partir dos movimentos globais do capital, e de toda a dialética que encerra. Entre estas interpretações, destacamos a recente obra do sociólogo Carlos Eduardo Martins (2011), que nos oferece uma visão da globalização profundamente conectada com as interpretações da dependência,

complementando e articulando-as, com grande rigor metodológico, com as teorias do sistema-mundo e a noção de capitalismo histórico<sup>9</sup>.

Martins demonstra magistralmente como a globalização produz amplas mudanças na economia política do capital e que conduzem a uma crise estrutural do capitalismo. A revolução científico-técnica, motor da globalização, e suas consequências – a internacionalização do capital, a constituição de empresas globais espalhadas pela economia mundial e a formação de mercados globais – levam a um estado de desenvolvimento das forças produtivas que de maneira geral potencializam a tendência decrescente da taxa de lucro, condição estrutural do capitalismo que já fora observada desde Marx. Dessa maneira, é produzido um complexo de crise de acumulação do capital na qual se articulam três dimensões que se condicionam reciprocamente. Primeiro, essa crise se apresenta como uma *crise de produção da mais-valia*, consequência da redução do trabalho produtivo sem contrapartida no aumento dos empregos destinados à produção de ciência, cultura e lazer, o que leva à elevadas taxas de desemprego e formas precarizadas do trabalho. A constante diminuição do capital variável (trabalho vivo) na composição técnica do capital em nível global leva ainda a incrementos cada vez menores nas taxas de extração mais-valia, prejudicando o processo de acumulação. De outro lado, o avanço global de monopólios passa a provocar, em última instância, uma tendência à superprodução de mercadorias, levando a uma *crise de realização da mais-valia* extraordinária<sup>10</sup>, que é o principal motor da expansão do capitalismo. Por fim, a revolução científico-técnica criou ainda

---

<sup>9</sup> O autor se nutre, quanto à teoria do sistema-mundo, das formulações de Immanuel Wallerstein, que, ao seu turno, parte da noção de *capitalismo histórico*, do historiador Fernand Braudel. De acordo com esta teoria, o *moderno sistema mundial* é um sistema social inovador, constituído na alvorada da modernidade até a incorporação de todo o planeta, durante o século XIX. Durante o desenvolvimento do capitalismo, portanto, há um processo histórico de integração das sociedades em uma rede transnacional de trocas mercantis que vai gradativamente se desenvolvendo e aperfeiçoando, estendendo-se em conexões econômicas, culturais e políticas pelo mundo. A construção desse sistema e dessa economia-mundo se apresenta em grandes fases ou etapas, que correspondem aos ciclos sistêmicos, pelas formulações de Arrighi, nas quais um Estado (o chamado *hegemon* ou Estado hegemônico) exerce um poder predominante na organização sistêmica. Ademais, as nações que compõem o sistema mundial se dividem, de acordo com suas formas e condições de inserção no sistema, em nações centrais, semiperiféricas ou periféricas. Dessa forma, as teorias do sistema-mundo não rompem com as teorias da dependência, mas mantêm com elas uma relação de complementariedade e entrelaçamento, no sentido de que extrapolam os limites de análise sobre a América Latina e elevam a discussão da dinâmica do desenvolvimento desigual e combinado ao sistema internacional (OSÓRIO, 2018, p. 108-118). No mesmo sentido, Cristóbal Kay ainda anota que a própria teoria marxista da dependência tendeu a se converter em teoria do sistema mundial, ao referindo-se especialmente ao caso de André Gunder Frank (2018, p. 457). Em nosso entendimento, assim como a teoria da dependência não “supera”, mas complementa a teoria do imperialismo, mas apresenta unicamente um foco e uma perspectiva de análise diferente (a perspectiva dos países periféricos), as teorias do sistema mundial também o fazem, todavia a partir de outra perspectiva (a perspectiva dos mecanismos globais de funcionamento da economia capitalista mundial).

<sup>10</sup> Por *mais-valia extraordinária* entende-se a porção da mais-valia produzida globalmente e que é apropriada pelos capitalistas individuais através da introdução de uma inovação tecnológica, o que lhe permite um aumento de produtividade e, portanto, uma desvalorização individual da mercadoria, mantendo seu valor social quando da realização (MARTINS, 2011, p. 130).

uma *crise de apropriação da mais-valia*, já que deslocou o eixo da apropriação privada dos capitalistas individuais, que antes se apropriavam isoladamente dos ganhos de produtividade promovidos pela inovação, para a difusão e a partilha desses ganhos (MARTINS, 2011, p. 118-136).

A rápida difusão das técnicas e a criação, através delas, de um mercado em escala planetária, acentua assim todas as contradições inerentes ao modo de produção capitalista. A globalização faz, enfim, com que as relações de produção passem a se apoiar cada vez mais nas relações de propriedade do que nas relações de trabalho. Essas disparidades todas estabelecem assim uma etapa do capitalismo histórico com profundos desvios na lei do valor, já que a apropriação se torna cada vez mais um condicionante para a produção da mais-valia, num deslocamento do eixo das relações de produção para as relações de propriedade (MARTINS, 2018, p. 116).

Associado a esse cenário de crise estrutural, se justapõe ainda a crise dos Estados Unidos como centro hegemônico do capitalismo mundial, marcando o fim de um ciclo histórico que se estruturara desde o segundo pós-guerra. O autor se baseia aqui na noção de ciclos sistêmicos, desenvolvida por Giovanni Arrighi, em complementação à teoria do sistema-mundo de Immanuel Wallerstein<sup>11</sup>. Pelos ciclos sistêmicos, compreendem-se os períodos de ascensão e de crise de hegemonia um determinado Estado central dentro do moderno sistema mundial. A cada fase do desenvolvimento do capitalismo histórico corresponde um ciclo sistêmico, no qual um determinado Estado, mediante o exercício desse poder hegemônico, é capaz de condicionar os diversos interesses particulares ao “interesse geral e sistêmico”. A hegemonia é, portanto, uma condição de liderança econômica – produtiva, comercial e financeira – e também institucional dentro do sistema interestatal. O Estado hegemônico possui, assim, um papel fundamental na organização da acumulação do capital em nível global.

O último destes ciclos de hegemonia verificados na história do capitalismo foi o ciclo estadunidense. Ao final da Segunda Guerra Mundial, período que marca o fim definitivo do ciclo de hegemonia anterior, liderado pela Grã-Bretanha, os Estados Unidos despontaram como uma potência econômica e militar capaz de manter e aprofundar o sistema interestatal contra as pretensões imperiais das potências derrotadas, inspiradas no fascismo. Para mencionarmos muito brevemente, esse período foi marcado pela institucionalidade fundada nos acordos de Bretton Woods (e suas instituições, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) e de Ialta, e também pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU) como instância de gestão

---

<sup>11</sup> Ver nota de rodapé n. 9, acima.

supranacional que legitimou os processos de descolonização e os direitos internacionais de autodeterminação. De maneira geral, o ciclo estadunidense representou um giro à institucionalidade “nacional-corporativa”, caracterizada pela intervenção do Estado na economia tanto nos países centrais como nos periféricos, e pelo apoio dos Estados Unidos às demandas dos países periféricos por modernização econômica, industrialização e protecionismos, desde que subordinados à liderança tecnológica de suas empresas (MARTINS, 2011, p. 72-80). Como vimos, na periferia, e especialmente na América Latina, esse período se caracteriza pelo nacional-desenvolvimentismo e pela modernização conservadora do período que compreende as décadas de 1930 a 1970, representando a fase da *dependência tecnológico-industrial*, nos termos de Dos Santos, e de inserção da periferia na economia mundial sob o Padrão Industrial de reprodução do capital, para recordarmos os termos de Jaime Osório.

Na transição entre os anos 1960 e 1970, todavia, a hegemonia estadunidense passa a enfrentar uma profunda crise que aponta para o seu esgotamento. De acordo com Martins, essa crise se originou no centro do sistema, por meio da obsolescência do sistema de inovação estadunidense diante do paradigma tecnológico da microeletrônica que se estabelece no final dos anos 1960, o que levou a uma perda de seu dinamismo econômico em comparação com os países do Leste Asiático. Os Estados Unidos passam a enfrentar, sobretudo a partir dos anos 1970, um quadro de constantes déficits comerciais e agudas crises econômicas, que acabam por afetar todo o sistema mundial. Além do fator econômico, essa crise da hegemonia estadunidense também apresenta importantes elementos socioculturais, como a ascensão e luta de movimentos sindicais e estudantis unidos aos movimentos antissistêmicos de 1968, que fizeram unir demandas de trabalhadores e universitários e permitir uma renovação do ambiente cultural e intelectual. Ademais, com a decadência da União Soviética, esse período de transição também foi marcado pelo desmonte da institucionalidade mundial construída durante a Guerra Fria. O sistema de Bretton Woods também entra em crise, rompendo com o padrão monetário pautado na paridade ouro-dólar. Entrava em colapso, assim a “arquitetura virtuosa” da hegemonia estadunidense para o centro e regiões estratégicas da periferia e semiperiferia (MARTINS, 2011, p. 80-82).

Essa superposição agudas e generalizadas crises estruturais e sistêmicas abalaram profundamente o cenário político-econômico internacional durante a década de 1970. Os países centrais passaram a sofrer com a estagnação econômica e altas taxas de inflação, o que contribuiu com a ruína dos ideais e receituários keynesianos e as políticas econômicas de intervenção estatal dos chamados “*golden years*” do capitalismo. Ao seu turno, tomaram força as ideias de um grupo de intelectuais europeus e estadunidenses, reunidos na chamada

*Sociedade de Mont Pèlerin*<sup>12</sup>, que remontavam ainda ao período do pós-guerra, mas que permaneceram marginalizados até os anos 1970. Este grupo defendia o liberalismo econômico sob uma nova roupagem, rechaçando qualquer ideário de intervenção do Estado ou de planificação da economia. De acordo com esses teóricos, conhecidos como *neoliberais*, somente os valores associados às práticas do livre mercado e da livre concorrência levados às últimas consequências poderiam ser capazes de promover o desenvolvimento humano e social.

Podemos assim caracterizar o *neoliberalismo* como uma “doutrina político-econômica militante e coerente que reafirma os valores e prescrições do liberalismo clássico, valoriza a desigualdade e funda a riqueza no mercado financeiro”, através de uma série de medidas concretas. Entre essas medidas estão a abolição de qualquer forma de planificação econômica, a extinção das políticas de bem-estar social e fornecimento tão-somente de renda mínima aos indigentes, a desregulamentação econômica e trabalhista e a criação de desemprego estrutural para enfraquecer o poder sindical e baratear a produção, privatizações massivas e ajuste fiscal do Estado para formação de superávits primários necessários ao pagamento de credores (SILVEIRA, 2009, p. 72). Como é de fácil percepção, esse conjunto teórico-ideológico se apresenta frontalmente contra todas as políticas de intervenção do Estado na economia que vigoraram durante o período de ascensão do ciclo de hegemonia estadunidense, representadas pelo keynesianismo nos países centrais e pelas estratégias nacional-desenvolvimentistas nos países periféricos, especialmente os da América Latina.

De acordo com Martins, o neoliberalismo passa a ser a forma ideológica utilizada pelos países centrais na tentativa de contenção do cenário de crise do capital e também, no caso específico dos Estados Unidos, de uma ofensiva estatal como meio de postergação de sua decadência. Ele representa um giro, do caráter nacionalista e intervencionista que vigorou na economia mundial durante o período de auge do ciclo estadunidense, em direção ao “cosmopolitismo-imperialismo”:

**O neoliberalismo representa uma forma de regulação da economia-mundo que prioriza as economias externas em relação às economias internas.** Ele é de fundamental importância para a reprodução ampliada de um capitalismo histórico que entra numa fase de dificuldades crescentes em sua capacidade de produzir mais-valia. A apropriação de mais-valia torna-se um componente central da acumulação de capital. **Para isso, é necessário impulsionar a tendência à mundialização da lei do valor, destravando os obstáculos à ampla circulação mundial de capitais e mercadorias.** (MARTINS, 2011, p. 141, grifo nosso)

---

<sup>12</sup> Entre seus fundadores estavam os principais teóricos das chamadas “Escola Austríaca”, Friederich von Hayek e Ludwig von Mises, e da “Escola de Chicago”, Milton Friedman.

Angela Patrón e Daniela Schlogel também destacam como as políticas neoliberais implementadas foram uma necessidade dos Estados Unidos na tentativa de superação das recessões de 1967 e 1974. O problema norte-americano, destacam, se constituía como uma resultante da perda de sua supremacia econômica para o Japão e a Alemanha, que provocara um déficit crônico de sua balança comercial, além do aumento do salário real dos trabalhadores estadunidenses e da súbita alta dos preços das matérias-primas oriundas dos países da periferia, diminuindo a rentabilidade e a competitividade das empresas (PATRÓN e SCHLOGEL, 2017, p. 10).

A ideologia neoliberal passou então a ser fortemente propalada pelos grandes organismos financeiros internacionais constituídos durante o ciclo de hegemonia estadunidense, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Grandes reformas estruturais e ajustes macroeconômicos que incentivassem o funcionamento dos mercados, apoiado na iniciativa privada e na mínima presença direta do Estado nas atividades econômicas garantiriam, pelo discurso neoliberal, a retomada de altas taxas de investimento e crescimento econômico com redistribuição de renda. Todas as nações deveriam, assim, se engajar nesse processo de reordenamento da ordem econômica mundial. Para os países periféricos, um maior grau de abertura econômica e liberalização garantiria ainda a inserção em um “novo mundo globalizado” (AMARAL, 2007, p. 4).

As prescrições econômicas neoliberais passaram então a ser disseminadas e implementadas inicialmente nos países centrais, a exemplo dos Estados Unidos, com Ronald Reagan, e do Reino Unido, durante o governo de Margareth Thatcher. Não tardaria, entretanto, a se instalar em definitivo na América Latina. Sua chegada na região teve início ainda nos anos 1970 com experiências localizadas no Chile, Argentina e Uruguai, mas ganhou impulso nos anos 1980 e encontrou seu auge durante os anos 1990 (MARTINS, 2011, p. 314). Para tanto, teve um papel decisivo aquilo que ficou conhecido como “Consenso de Washington” – uma síntese de medidas neoliberais resultante de uma reunião realizada na capital dos Estados Unidos entre funcionários do governo estadunidense e representantes de diversos organismos financeiros internacionais. Esse receituário se tornou então uma imposição dos países centrais aos países periféricos, apresentado como condição para o fornecimento de apoio político e auxílio financeiro daqueles organismos financeiros, podendo ser resumido em dez pontos: (a) disciplina fiscal; (b) redução dos gastos públicos; (c) reforma tributária para redução de taxas e aumentar a base de contribuintes; (d) aplicação de juros de mercado; (e) câmbio de mercado; (f) abertura comercial; (g) a eliminação de restrições ao investimento estrangeiro direto (IED);

(h) processos massivos de privatização de serviços e patrimônios nacionais; (i) a desregulamentação econômica e trabalhista; e (j) asseguaração do direito à propriedade intelectual (SILVEIRA, 2009, p. 66).

Assim, as medidas prescritas pelo Consenso passam a ser adotadas por diversos governos alinhados à estratégia neoliberal de desenvolvimento em toda da América Latina já ao final dos anos 1980. O neoliberalismo redimensiona as relações de dependência, desestruturando as políticas de substituição de importações que foram a base da modernização promovida pelo ciclo nacional-desenvolvimentista na região, e nela criando novas formas de vinculação à economia mundial (MARTINS, 2011, p. 313).

De fato, como diversos autores da tradição dependentista têm sustentado, a adoção das políticas neoliberais na América Latina, especialmente a partir da década de 1990, consolida uma nova fase da dependência no continente, imposta pelos países do centro à periferia do sistema e francamente apoiada no discurso “globalizante” que se dissemina a partir de então. Esta nova fase da dependência e do capitalismo em geral se distingue das demais por conta de uma característica peculiar: a forte generalização do movimento especulativo do capital. Em outras palavras, a presença de um intenso processo de *financeirização* da economia, que se exacerba ao ponto de tornar a lógica especulativa predominante sobre a produtiva. O *capital produtivo* passa, por consequência, a se subordinar ao *capital financeiro* (ou *capital fictício*, nos termos de Marx). Daí porque a tese central de Amaral se dá no sentido de que, nos marcos do capitalismo atual, a dependência se estabelece mediante um intenso aprofundamento da vulnerabilidade externa dos países periféricos frente aos centrais, sobretudo em função da predominância do capital fictício em suas estruturas: “este é o problema, o definidor, a característica ou condição estruturante desta nova fase da dependência, de modo que podemos identificar a condição dependente de um país a partir de seus níveis de vulnerabilidade externa” (AMARAL, 2007, p. 3).

O “padrão neoliberal de desenvolvimento” aplicado à América Latina e seus corolários passam então a redefinir profundamente a forma de inserção dessas economias periféricas no sistema mundial. *Em realidade, esta “nova forma de inserção” representa, em certa medida, um retorno ao padrão de reprodução do capital agromineiro de outrora.* Nesse sentido, há mais de duas décadas, escrevendo em meio ao período de consolidação da globalização capitalista, Marini bem sintetizava o quadro que observava:

De esta manera la economía globalizada, que estamos viendo emerger en este fin de siglo y que corresponde a una **nueva fase del desarrollo del capitalismo mundial, pone sobre la mesa el tema de una nueva división internacional del trabajo que,**

*mutatis mutandis, tiende a reestablecer, en un plano superior, formas de dependencia que creíamos desaparecidas con el siglo XIX.* (MARINI, [1997] 2008, p. 260, grifo nosso)

O que Marini visualizava já ao final dos anos 1990 era o estabelecimento daquilo que se passaria a denominar como *Padrão Exportador de Especialização Produtiva* (também chamado por alguns autores de *Padrão Exportador de Reprodução do Capital*), um novo padrão de inserção das economias periféricas sob o signo da nova fase da dependência.

Esse novo padrão de reprodução do capital é o corolário do padrão neoliberal de desenvolvimento na América Latina. Ele representa a nova economia dos países periféricos latino-americanos, em cuja base está um processo de reestruturação produtiva calcado num retorno gradativo à especialização primária, “depurando” essas economias do esforço industrializante e modernizante que marcou nacional-desenvolvimentismo. Bem por isso esse novo Padrão Exportador se apresenta, em certos aspectos, como um retorno, sob as condicionantes dos novos tempos, da fase da dependência ainda anterior à industrialização na América Latina. O argumento nesse sentido é o de que o processo de industrialização poderia prosseguir, desde que estruturado na “vocação” primário-exportadora própria dessas economias, num claro retorno à noção das vantagens comparativas, difundidas pelas teorias tradicionais do comércio internacional, conforme tratamos em nosso ponto inicial (item 2.1). A inserção externa desses países, portanto, deveria privilegiar as atividades produtivas que tivessem lugar no mercado internacional globalizado e aberto, o que implicava em divorciar o setor industrial de seu papel impulsionador do desenvolvimento técnico, limitando a autonomia decisória de cada nação (AMARAL, 2007, p. 4-5). Esse foi, enfim, um dos principais sentidos da abertura externa, comercial e financeira, preconizada pelos defensores do neoliberalismo.

Dessa forma, o novo Padrão Exportador de Reprodução do Capital representou, para a América Latina, o abandono de uma estratégia de desenvolvimento baseada fundamentalmente na industrialização, fazendo com que a acumulação e reprodução de capital na periferia se dê crescentemente por intermédio da produção primária. Reforça-se, assim, a condição dependente – em termos tecnológicos, comerciais, financeiros e mesmo militares –, e a cessão de soberania em favor do capital e dos investidores privados nacionais e estrangeiros. A abertura comercial empreendida nos países periféricos a partir da adoção das políticas neoliberais somada a intensos processos de privatização durante os anos 1990 representaram, dessa maneira, um processo de desindustrialização dessas economias, fato que tem sido empiricamente comprovado e objeto de estudos de diversos autores (DELGADO, 2010; MOREIRA e MAGALHÃES, 2014; TRINDADE e OLIVEIRA, 2017).

A desindustrialização expressa assim uma reestruturação produtiva no qual os setores mais intensivos em tecnologia, antes estratégicos para o Padrão Industrial, consubstanciados nas estratégias desenvolvimentistas, perdem espaço para os produtos primários, matérias-primas e *commodities* agrícolas e minerais (AMARAL, 2007, p. 5; MANCIO e MOREIRA, 2012, p. 11). Com isso, as estruturas mais fundamentais da dependência e todos os seus corolários, consubstanciados nas transferências de valor como intercâmbio desigual, passam a ser revitalizados. Para fazer frente aos desequilíbrios no balanço de pagamentos provocados pela constante transferência de excedentes, torna-se então imperativa a atração de capitais, que pode se dar sob três diferentes formas: a) subvenções ou doações; b) empréstimos, pela via da emissão de títulos da dívida e de propriedade, o que, como vimos, reforça o serviço da dívida como próprio mecanismo de transferência de valor; e c) investimento estrangeiro direto (IED), o que também atua como mecanismo de transferência de valor pela crescente remessa de excedentes para o exterior, recolocando o problema para as contas externas mais adiante.

A excessiva abertura financeira e a falta de controle da mobilidade de capitais combinada ao movimento de reprimarização das economias latino-americanas, em cuja pauta de exportações predominam *commodities* agrícolas e/ou produtos industriais de baixo valor agregado, resultam então numa situação de intensa fragilidade financeira e vulnerabilidade externa estrutural (AMARAL 2007, p. 6). Esta nova ordem econômica globalizada gera então uma nova espiral de reprodução das condições de dependência, agora subordinada aos ditames do capital financeiro mundializado. De acordo com Amaral,

o que explica estes aspectos é a formação de um círculo vicioso pautado numa dinâmica de atração de capitais externos de curto prazo para fazer face aos desequilíbrios no balanço de pagamentos – o que faz aumentar a dívida externa –, sendo que isto é feito por meio da elevação dos juros domésticos – o que faz aumentar a dívida interna e, para além disto, desestimula investimentos produtivos e o próprio consumo, travando o crescimento e a produção de valor. Estas novas práticas redundam na manutenção de superávits primários – voltados para o pagamento dos juros e amortizações das dívidas e até mesmo para que a entrada de mais recursos possa ser garantida, tendo em vista a “confiabilidade” promovida por estas práticas –, que fazem diminuir os gastos públicos e reduzir a intervenção do Estado mesmo (ou inclusive) nas áreas que são de sua responsabilidade por definição, **o que significa fundamentalmente perdas sociais, de tal forma que esta esfera – e toda a dinâmica da economia nacional – passa a ser subordinada aos interesses e humores do capital financeiro globalizado.** Tudo isto acompanhado de mais endividamento e de uma conseqüente e intensa transferência de recursos para o exterior – seja nesta forma de juros e amortizações, seja na forma de dividendos por parte das grandes empresas transnacionais que se instalam na periferia, seja na forma de royalties por conta da dependência tecnológica –, numa dinâmica incessante e extremamente nociva. (AMARAL, 2007, p. 7, grifo nosso)

Patrón e Schlogel (2017) bem anotam como essa inserção subordinada da América Latina na economia mundial, consubstanciada na reprimarização e na financeirização da economia, manifesta o acirramento das contradições do capitalismo nos períodos de crise e agravam a transferência de valor para o exterior e, com ela a condição dependente:

É possível constatar que a organização econômica latino-americana continua em função do “mercado internacional”, ou seja, continua respondendo as exigências das economias avançadas, assim como também vem respondendo, durante a última década, às exigências de economias de maior desenvolvimento relativo, como é o caso da China. **O que demonstra a manutenção e reprodução da posição vulnerável e dependente das mesmas: vulnerável à conjuntura e dependente da estrutura.** No novo padrão de reprodução do capital da América Latina não existe projeto nacional e autônomo de desenvolvimento (diferente do período 1930-1950). **É o capital internacional que vai decidir em que regiões e em que setores de produção investir. Além de receber, claro, as remessas de lucros juros e dividendos pelas atividades ali desenvolvidas. Por sua vez, deixa para a América Latina a responsabilidade dos riscos e incertezas das atividades econômicas do sistema capitalista mundial.** (PATRÓN e SCHLOGEL, 2017, p. 17, grifo nosso)

Esse aspecto que marca a nova fase da dependência também é muito bem sintetizado por Daniel Mancio e Renata Moreira:

Quaisquer que sejam as causas para a reprimarização econômica do Brasil e dos demais países da América Latina, o fato é que esse tipo de inserção comercial e seu aprofundamento no período recente, certamente trazem preocupações para o desempenho futuro da economia brasileira e latino americana, no sentido da perda nas trocas comerciais, seguindo os mecanismos expostos anteriormente **e assim reforçando a dependência econômica e a transferência de valor em direção aos países centrais. Para Santos (2011), esta situação de integração subordinada do Brasil na nova divisão internacional do trabalho, aprofunda a condição de país dominado ao imperialismo e que isso remete a uma situação colonial de novo tipo.** (MANCIO e MOREIRA, 2012, p. 16-17, grifo nosso)

Como recordaremos adiante, especialmente no caso brasileiro esse processo de reprimarização da economia e, conseqüentemente, de reforço dos traços que caracterizam a inserção subordinada da América Latina na economia mundial, muito embora tenha sido um corolário do neoliberalismo, acabou também sustentado durante o ciclo de governos ditos “pós-neoliberais” que ascenderam a partir dos anos 2000, a que muitos também denominam de “neodesenvolvimentistas” (BOITO JR., 2012; BOITO JR., 2018; KATZ, 2016). Assim, mesmo com características pontuais diferentes dos governos neoliberais “de puro-sangue”, esses governos também contribuíram para reforçar o caráter dependente sob o signo do “novo extrativismo” (BELLO, BERCOVICI e LIMA, 2018, p. 19-20). Essa forma de inserção internacional subordinada e a estrutura produtiva que subjaz a ela permanece, pois, como uma constante na história recente da América Latina e no Brasil.

Embora essa estrutura produtiva, fruto dos novos tempos globalizantes e liberalizantes, represente uma espécie de reversão novo-colonial, revigorando mecanismos históricos de subordinação aos países do centro (FIRMIANO, 2010), ela apresenta algumas particularidades históricas. Por trás de todos esses movimentos da economia global também se encontram processos que representam novas formatações das velhas amarras de subordinação e que, portanto, se imbricam estruturalmente a esta nova fase da dependência. Entre esses processos, intimamente relacionados à crise do capital e todas suas consequências acima demonstradas – globalização, financeirização e o avanço do neoliberalismo como padrão de desenvolvimento em nível global –, se encontra o movimento também global de capitais pela apropriação de terras e recursos naturais, cerne dos debates políticos e jurídicos sobre a estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil. Compreender quais as razões deste derradeiro fenômeno e como ele se relaciona com o contexto de crise estrutural do capitalismo, as condições estruturais de dependência e a questão agrária brasileira é o que pretendemos nos itens que seguem.

#### 4.2 CRISE DO CAPITAL, NEOLIBERALISMO E ESPOLIAÇÃO: INTERPRETAÇÕES DA CORRIDA MUNDIAL POR TERRAS E RECURSOS NATURAIS

Em 2010 o Banco Mundial elaborou um relatório que foi publicado no ano seguinte sob o título “*Rising Global Interest in Farmland – can it yield sustainable and equitable benefits?*” (DENINGER et. al., 2011). Nesse documento, os autores reconheciam uma abrupta e vertiginosa elevação do interesse na comercialização de terras no mundo, especialmente após a irrupção da crise econômica de 2008 e em países subdesenvolvidos da África subsaariana, América Latina e Ásia. Entre estes países, o Brasil se tornaria também um dos grandes atrativos dessa onda de aquisições de terras por estrangeiros, sendo um dos principais alvos dentro do continente latino-americano (SAUER, 2010; SAUER e LEITE, 2012). À época, o relatório estimou que apenas entre outubro de 2008 e agosto de 2009 houve nestes países a comercialização de aproximadamente 45 milhões de hectares de terras, sendo que destes, 3,6 milhões de hectares foram apenas no Brasil e na Argentina (SAUER e LEITE, 2012, p. 504). Ademais, em consonância com a tradicional agenda agrária do Banco Mundial (PEREIRA, 2016a), o documento também advogava uma visão que pendia ao estímulo de investimentos em terras em locais considerados como subutilizados e passíveis de ser adquiridos a preços baixos, com boa fertilidade e localização, denotando que essa demanda global por terras gerava, nesses termos, uma boa “oportunidade de negócios” (BOECHAT, PITTA e TOLEDO, 2017,

p. 76; CASTRO e IGREJA, 2017, p. 164), numa perspectiva classificada por Lorena Izá Pereira como a do “Paradigma do Capitalismo Agrário”<sup>13</sup> (2017, p. 126).

Esse reconhecimento, pelo Banco Mundial, da imensa demanda por terras sobretudo no mundo subdesenvolvido era, na verdade, a expressão de um fenômeno que tem sido conhecido, sobretudo no meio acadêmico, como “estrangeirização de terras”. Na já vasta literatura sobre a temática também encontramos outros termos que tentam definir o mesmo fenômeno, tais como “corrida mundial por terras”, “apropriação global de terras”, “*land rush*”, “*land grabbing*”, ou ainda “*acaparamiento de tierras*”. Muito embora tenha se instalado dentro da comunidade acadêmica certa celeuma sobre a adequação de determinados termos empregados para definir ou mesmo traduzir o fenômeno (SAUER e BORRAS JR., 2016), podemos entender de maneira ampla a estrangeirização de terras como o processo de intensificação da demanda e aquisições em larga escala de terras e recursos naturais a ela associados por atores (investidores) internacionais, muitas vezes em associação com atores e agentes nacionais. O termo “aquisições” aqui também deve ser compreendido em seu sentido amplo – através da compra, arrendamento, concessão, contrato de fornecimento, conservação florestal, etc., o que denota uma busca pelo controle da terra e desses recursos (BOECHAT, PITTA e TOLEDO, 2017, p. 81; PEREIRA, 2016b, p. 111).

A constatação deste fenômeno gerou nos últimos anos uma profusão de pesquisas e trabalhos acadêmicos em diversas áreas de estudos, desde a geografia até as ciências agrônômicas e a economia, o que tomou, nas palavras de Sérgio Sauer e Saturnino Borrás Jr. (2016), a forma de uma verdadeira “corrida na produção acadêmica sobre a apropriação global de terras”. Ademais, o tema também passou a repercutir em organismos e instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o já mencionado Banco Mundial, organizações e confederações internacionais, como GRAIN e Oxfam, e também movimentos sociais e populares, como a Via Campesina, o que, em conjunto com os debates acadêmicos realizados nas universidades e institutos de pesquisa, proporcionou no início deste século a realização de dezenas de eventos de caráter internacional das mais diversas ordens e com os mais distintos objetivos e inquietações possíveis (PEREIRA, 2017, p. 112).

---

<sup>13</sup> Trata-se daquelas perspectivas que, nas palavras da autora, concebem “o controle e estrangeirização como um modelo de desenvolvimento eficaz tanto para o capital quanto para as populações envolvidas neste processo, uma vez que gera empregos e reduz a insegurança alimentar” (PEREIRA, 2017, p. 126). Outro estudo interessante que aborda os aspectos econômicos e jurídicos do fenômeno especificamente no caso brasileiro e adota perspectiva próxima a esta é assinado pelos consultores do Senado Federal, HAGE, PEIXOTO e VIEIRA FILHO, 2012.

Os pesquisadores Cássio Arruda Boechat, Fábio Teixeira Pitta e Carlos de Almeida Toledo (2017) bem anotam que a difusão de estudos sobre a estrangeirização da terra apresenta duas fases bem demarcadas. A primeira delas, que se deu entre os anos de 2008 e 2012, foi dedicada a análises quantitativas sobre o fenômeno, o que constituiu os primeiros esforços para se mensurar quantidade de terra que vinha sendo efetivamente comercializada em níveis global e local. Nesta primeira fase de estudos foram muitas as divergências encontradas, a depender das fontes de informação a respeito das transações comerciais de terras ao redor do mundo<sup>14</sup>. Em grande medida, as discrepâncias verificadas entre os bancos de dados construídos sobre o tema<sup>15</sup> foi também uma decorrência da dificuldade acesso a informações sobre as transações, que são usualmente secretas, de maneira que ninguém saberia dizer exatamente, neste primeiro momento, quanta terra foi adquirida. De outro lado, as divergências entre as fontes de informação também geraram, por parte da comunidade científica, uma crítica do que se considerou como um efeito “bola de neve”, no qual informações contidas nos bancos de dados passaram a ser utilizadas por pesquisadores e ativistas que alimentavam uma imprensa ávida por matérias espetaculares e sensacionalistas, e que, ao seu turno, passavam a ser fonte de novas pesquisas e literatura acadêmica, tudo sem muito critério e rigor metodológico na apuração dos dados (BOECHAT, PITTA e TOLEDO, 2017, p. 78).

Entretanto, apesar de todas as polêmicas que circundaram a chamada “fase quantitativa” dos estudos sobre a estrangeirização de terras, foi generalizado o consenso em torno do fato de que tal fenômeno representava uma real e profunda intensificação do interesse de investidores internacionais em terras e recursos naturais, especialmente nos países subdesenvolvidos. Até mesmo os dados mais modestos sobre a matéria indicavam que o que se visualizava era um enorme salto na quantidade de terras transacionadas internacionalmente naqueles países em relação aos períodos anteriores:

**De todo modo, a imponente mudança do patamar de negociações saltava aos olhos e o impacto do dado empírico representava antes de tudo um chamado à atenção para algo expressivo e preocupante. S. Sauer e S. Leite (2012) captaram bem essa possibilidade ao indicar, embasados no referido relatório do Banco Mundial, que enquanto a média anual de negociações com terras no mundo era de cerca**

---

<sup>14</sup> Para se ter uma ideia da discrepância dos dados, enquanto que as primeiras publicações do Banco Mundial davam conta de de 43 milhões de hectares efetivamente negociados, um estudo da The International Land Coalition (ILC) reportou um total de 81 milhões de hectares apropriados na última década, ao passo que estatísticas da Oxfam apontavam 227 milhões de hectares transacionados no período (BOECHAT, PITTA e TOLEDO, 2017, p. 76-77).

<sup>15</sup> Para além dos dados extraídos originalmente do relatório do Banco Mundial, outras organizações passaram a organizar bancos de dados sobre as transações internacionais que envolviam as mais diversas formas de aquisição da propriedade fundiária. Os principais bancos de dados disponíveis sobre o assunto são do portal GRAIN (disponível em: [www.grain.org](http://www.grain.org)) e o portal The Land Matrix (disponível em: [www.landmatrix.org](http://www.landmatrix.org)).

**de 4 milhões de hectares até 2008, a partir de então e até outubro de 2009 este número saltara para 43 milhões de hectares.** S. Sassen (2013) tampouco se furtaria a se valer do importante expediente, apontando que, entre 2006 e 2012, mais de 200 milhões de hectares foram adquiridos por firmas e governos estrangeiros ao redor do mundo. (BOECHAT, PITTA e TOLEDO, 2017, p. 77, grifo nosso)

Nesta primeira fase de estudos já se puderam identificar algumas das mais importantes características e particularidades do fenômeno. A primeira delas, por óbvio, era a constatação dessa explosão da demanda internacional e da efetiva comercialização de terras sem paralelos com outros períodos na história do capitalismo. Outro elemento importante e que também chamava atenção era o momento em que surgira – constatado sobretudo a partir do ano de 2008, essa demanda se dava no bojo de uma confluência de crises financeira, alimentar e energética que se agudizaram especificamente neste período, o que levou à: a) uma demanda por alimentos, ração, celulose e outros insumos industriais, em consequência do aumento populacional e da renda; b) uma maior demanda por matérias-primas para os agrocombustíveis (reflexo das políticas e procura dos principais países consumidores); e c) ao deslocamento da produção de *commodities* para regiões com terra abundante, mais barata e com boas possibilidades de crescimento da produtividade, como é o caso do Brasil e de toda a América Latina (SAUER e LEITE, 2012, p. 507). Ademais, a estrangeirização de terras também tem sido associada a outros fatores conjunturais, como é o caso da demanda específica da China, e também à especulação financeira, proporcionada pelas novas regras de participação nas bolsas de *commodities* agrícolas e a nova fase de financeirização da agricultura e dos agronegócios (WILKINSON, 2017, p. 18). Daí porque, segundo o estudo do Banco Mundial, o crescimento da produção agrícola e, conseqüentemente das demandas e transações de terras, se concentrava principalmente na expansão de oito *commodities*: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê (óleo), arroz, canola, girassol e floresta plantada, sendo que a participação brasileira se dava fundamentalmente nos três primeiros (SAUER e LEITE, 2012, p. 504).

Ademais, outro elemento que saltava aos olhos dos pesquisadores foi também destacado desde os primeiros estudos do Banco Mundial – tratava-se justamente do perfil dos investidores que lideravam essa corrida global por terras, incluindo-se aí atores do setor financeiro, antes opostos a esse tipo de investimento, eis que representava uma imobilização de capital dada a baixa liquidez do ativo terra no mercado, o que também demonstra a importância do fator da financeirização da agricultura que se aprofunda no período neoliberal:

[...] Um aspecto novo nos recentes processos de apropriação de terras e recursos está na entrada de atores (investidores), antes avessos a esse tipo de transação, ou seja, **empresas do setor financeiro** (BANCO, 2010), **fundos de pensão e fundos de**

**investimentos** (WILKINSON, REYDON e Di SABBATO, 2012), **empresas do setor de petróleo** (BORRAS *et al.*, 2012; McKAY *et al.*, 2015), entre outros.

Wilkinson, Reydon e Di Sabbato (2012) – no estudo sobre investimentos no Brasil para os casos da FAO da América Latina –, identificaram oito grupos de investidores em terras e recursos. Segundo a classificação desses autores, a apropriação de terras vem sendo feita por: a) capitais do próprio setor do agronegócio; b) capitais de setores sinérgicos e convergentes no agronegócio; c) capitais não tradicionais no agronegócio como empresas de petroquímica, automobilística, logística e construção; d) capital imobiliário em resposta à valorização das terras; e) Estados ricos em capital, mas pobres em recursos naturais; f) fundos de investimento (ganhos com preços das *commodities* e da terra); g) investimentos em serviços ambientais e, h) empresas de mineração e prospecção de petróleo. (SAUER e BORRAS JR., 2016, p. 19, grifo nosso)

A origem do capital apontada nesses primeiros estudos também já demonstrava a clara proeminência, nesse contexto, dos países centrais ou países em ascensão na ordem internacional sobre as economias periféricas ou semiperiféricas da América Latina:

Segundo a FAO (2011), dentre os investidores internacionais, destacam-se aqueles originários do Golfo Pérsico, China, Coréia do Sul e Japão com grandes aportes em terras na Argentina e Brasil. Os Estados Unidos com forte presença na Colômbia, Peru e México. Destacam-se no Uruguai, México, Peru e Colômbia os investimentos em terras com capital oriundo de países da Europa. O Japão está presente não somente com aportes no Brasil, mas também em regiões da Colômbia e Equador (CASTRO e IGREJA, 2017, p. 167)

Após essa primeira fase de estudos sobre a estrangeirização da terra, iniciou-se então uma segunda etapa de pesquisas que foram marcadas por uma “virada qualitativa” nas abordagens. De um lado, esta virada significou uma preocupação com um maior rigor metodológico e um aprimoramento na compilação de dados sobre aquisições de terras em larga escala, o que acabou influenciando os bancos de dados já existentes, como é o caso do portal The Land Matrix, que passou a discernir intenções de investimentos e investimentos efetivamente concretizados, melhor qualificando os dados coletados em cada um dos países objeto da pesquisa. Em outra escala, os próprios organismos internacionais, incluindo-se aqui aqueles que encaram o fenômeno desde uma perspectiva positiva, como uma “oportunidade de investimentos” (caso do Banco Mundial, por exemplo), passaram a incorporar em seus documentos oficiais e diretrizes parte das preocupações levantadas pelas pesquisas e pelos ativistas contra as grandes aquisições de terras (BOECHAT, PITTA e TOLEDO, 2017, p. 79). Por fim, um terceiro e mais importante aspecto marcou a chamada “virada qualitativa” nos estudos sobre o *land grabbing*. Trata-se da promoção de estudos mais críticos sobre o fenômeno, visando compreender mais profundamente as suas causas em relação com os movimentos de mundialização e de crise do capital, do neoliberalismo, da financeirização da economia e da busca pelo controle das cadeias globais de valor daí decorrente. Essa onda de

estudos críticos contribuiu então para colocar em xeque as apreciações e interpretações feitas pelos defensores do processo de estrangeirização de terras:

A crítica à positivação de land grabbings, tratados ali como meras aquisições em larga escala de terras, passaria, no entanto, pelo questionamento das supostas benesses trazidas pelo investimento de capital. T. M. Li (2011, p. 281-285) revisaria os pontos tratados no Relatório [do Banco Mundial], indicando a pouca probabilidade de que a população local venha de fato a se beneficiar seja da venda ou aluguel de suas terras, seja do assalariamento, colocando em dúvida que o modelo produtivo do agronegócio, que se pressupunha ser instalado por meio de tais aquisições, levasse à alegada redução da pobreza. (BOECHAT, PITTA e TOLEDO, 2017, p. 80)

Assim, os estudos críticos sobre o tema passaram então a destacar as implicações do monopólio da terra e outros elementos qualitativos a ser considerados sobre o fenômeno, em uma leitura conexa com as dinâmicas da crise do capitalismo e da globalização neoliberal. É dentro desta última perspectiva, portanto, que este trabalho se insere. Como já vimos sentenciando, nossa intenção nesta seção é, precisamente, demonstrar como o atual fenômeno da estrangeirização da terra se associa a todo o contexto de crise do capital que envolve, ao mesmo tempo, os fenômenos da globalização, tal como caracterizada no ponto anterior, e a nova fase da dependência. Tal é o sentido da nossa contribuição com estes debates no presente momento. Este caminho, que já vem sendo trilhado pelos autores mencionados acima e outros estudos igualmente críticos sobre a temática, é o que nos ajudará a melhor caracterizar o fenômeno do ponto de vista das condições estruturais de subordinação dos países periféricos aos ditames das economias centrais no atual contexto de desenvolvimento do capitalismo mundial.

Em nosso entendimento, esse processo de estrangeirização de terras que atinge de forma mais intensa os países periféricos é fundamentalmente uma consequência daquele contexto de superposição de crises que caracteriza o atual período histórico da globalização neoliberal. Na esteira de Sauer e Borras Jr. (2016) e de Boechat, Pitta e Toledo (2017), o *land grabbing* se relaciona intimamente com os processos seculares de *expropriação* de terras reiterados historicamente, cujo marco inicial (como vimos no capítulo 2) foi o fenômeno da “acumulação primitiva”, estudado por Marx, mas que assume novas características com o desenvolvimento do capitalismo, e particularmente na sua atual fase de desenvolvimento. Mais precisamente, trata-se de uma manifestação daquilo que o geógrafo marxista David Harvey, em sua conhecida obra “*O novo imperialismo*” (2014), chamou de “acumulação via espoliação”, processo que merece aqui nossa especial atenção.

Para desenvolver a noção de “acumulação via espoliação”, Harvey resgata uma importante reflexão de Rosa Luxemburgo sobre o duplice aspecto da acumulação capitalista. O primeiro destes aspectos diz com “o processo econômico puro”, ou seja, a acumulação do capital com base na compra e venda e na exploração da força de trabalho, processo típico do capitalismo; o segundo reside justamente na chamada “acumulação primitiva”, processo ainda pré-capitalista, mas que foi fundamental para a gestação da sociedade burguesa. De acordo com Luxemburgo, portanto, este último aspecto se refere às “relações do capitalismo com modos de produção não capitalistas”; seus métodos predominantes, recorda, são a política colonial, um sistema internacional de empréstimos e a guerra. Como já anotamos no capítulo 2, este aspecto da acumulação de capital se funda na força, na fraude, na opressão, no saqueio e na pilhagem. De acordo com Luxemburgo, esses dois aspectos da acumulação capitalista são organicamente vinculados e, para compreendermos o funcionamento do capitalismo e o seu desenvolvimento histórico, devem ser considerados conjuntamente (HARVEY, 2014, p. 115-116).

Harvey percebe então no argumento de Luxemburgo algo bastante relevante para compreendermos as formas e mecanismos contratendências que o capitalismo produz para rebater as sucessivas crises de sobreacumulação de capital. Em primeiro plano, está contido neste argumento a ideia de que o capitalismo tem de dispor perpetuamente de “algo fora de si mesmo” para se estabilizar e fazer frente àquelas tendências – o capitalismo tem de buscar constantemente, portanto, soluções “externas” a si para fazer frente a momentos de crise de acumulação. A isso, Harvey chama de “dialética interior-exterior” do capitalismo, havendo assim uma relação orgânica entre a reprodução expandida, típica do capitalismo, e os processos de espoliação. Dessa forma, o que Harvey afirma, na esteira de Rosa Luxemburgo e de Hanna Arendt, é justamente que as práticas predatórias da “acumulação primitiva” ou “originária” tal como estudadas por Marx no Capítulo XXIV d’O Capital são, na realidade, processos persistentes e necessários à acumulação do capital, especialmente em momentos de crise. É por isso que Harvey prefere denominá-la como “acumulação via espoliação” (BRUM, 2017, p. 32). Nas palavras do autor:

**Todas as características da acumulação primitiva que Marx mencionou permanecem fortemente presentes na geografia histórica do capitalismo até os nossos dias.** A expulsão de populações camponesas e a formação de um proletariado sem terra tem se acelerado em países como o México e a Índia nas três últimas décadas; **muitos recursos antes partilhados, como a água, têm sido privatizados (com frequência por insistência do Banco Mundial) e inseridos na lógica capitalista de acumulação;** formas alternativas (autóctones e mesmo, no caso dos Estados Unidos, mercadorias de fabricação caseira) de produção e consumo têm sido suprimidas. **Indústrias nacionalizadas têm sido privatizadas. O agronegócio**

**substituiu a agropecuária familiar.** E a escravidão não desapareceu (particularmente no comércio sexual). (HARVEY, 2014, p. 121, grifo nosso)

A persistência das práticas de espoliação típicas da acumulação originária no desenrolar histórico do capitalismo, já não é para nós uma grande novidade. Dedicamos o capítulo 2 para demonstrar como a história da questão agrária na América Latina e, mais especificamente, no caso brasileiro, evidencia a continuidade dos processos de expropriação e de toda a violência que deles decorrem como uma constante e elemento estrutural do capitalismo *sui generis* que aqui se desenvolve. Todavia, Harvey nos oferece uma grande contribuição neste ponto ao demonstrar como esses processos, que – repise-se – aqui se afiguram como elementos estruturais, típicos do capitalismo dependente, acabam por ser ainda intensificados nos momentos de crise do capital.

Dessa forma, Harvey questiona de maneira muito apropriada: “como a acumulação por espoliação ajuda a resolver o problema da sobreacumulação?”. Recordamos assim que a sobreacumulação é uma condição de excedentes de capital (e, por vezes, de trabalho) ociosos, sem escoadouros lucrativos, condição esta que compõe o complexo de superposição de crises que tratamos no tópico anterior (item 4.1). A acumulação por espoliação visa então à liberação de um conjunto de ativos para dar-lhes imediatamente um uso lucrativo. Eis aí, portanto, a chave para a compreensão da “acumulação por espoliação”: *trata-se fundamentalmente de um processo de liberação de ativos antes indisponíveis, abrindo novas fronteiras para a acumulação de capital.* Harvey explica então como esses processos têm sido intensificados pelo contexto de crise que se abate sobre a economia mundial desde os anos 1970, do qual o neoliberalismo é componente indissociável: “dito de outro modo, se o capitalismo vem passando por uma dificuldade crônica de sobreacumulação desde 1973, então o projeto neoliberal de privatização de tudo faz muito sentido como forma de resolver o problema” (HARVEY, 2014, p. 124). Mais adiante, o autor retoma o ponto:

A acumulação por espoliação se tornou cada vez mais acentuada a partir de 1973, em parte como compensação dos problemas crônicos de sobreacumulação que surgiram no âmbito da reprodução expandida. **O principal veículo dessa mudança foi a financialização e a orquestração, em larga medida sob a direção dos Estados Unidos, de um sistema financeiro internacional capaz de desencadear de vez em quando surtos de brandos a violentos de desvalorização e de acumulação por espoliação em certos setores ou mesmo em territórios inteiros.** Mas a abertura de novos territórios ao desenvolvimento capitalista e a formas capitalistas de comportamento de mercado também teve sua função, o mesmo ocorrendo com as acumulações primitivas de países (como a Coreia do Sul, Taiwan e, agora, de maneira ainda mais dramática, a China) que procuraram inserir-se no capitalismo global como participantes ativos. **Para que tudo isso ocorresse, era necessário, além da financialização e do comércio mais livre, uma abordagem radicalmente distinta**

**da maneira como o poder do Estado, sempre um grande agente da acumulação por espoliação, devia se desenvolver. O surgimento da teoria neoliberal e a política de privatização a ela associada simbolizaram grande parcela do tom geral dessa transição. (HARVEY, 2014, p. 129)**

Harvey bem explica, portanto, como os processos de aberturas comerciais, a liberalização e a financeirização da economia, as flexibilizações trabalhistas, os processos de privatizações de tudo quanto fosse possível e a alteração do papel do Estado em relação à economia, apregoados pelos arautos do neoliberalismo, foram parte fundamental da abertura de novas fronteiras à acumulação de capital. Nesse sentido, recorda ainda que somente após as primeiras crises econômicas de 1970 os teóricos do neoliberalismo saíram da “marginalidade” e foram levados a sério como uma alternativa ao keynesianismo de outrora, fazendo com que o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial “mudassem quase que da noite para o dia” seus parâmetros e diretrizes econômicas e que seus postulados passassem a dominar a política em todo o mundo. O resultado disso foi, nos marcos da privatização e da liberalização do mercado, a transformação de ativos antes propriedade do Estado ou destinados ao uso partilhado da população em geral em mercadorias transacionadas globalmente e submetidas aos ditames do capital mundializado e financeirizado, favorecendo sua valorização e a especulação financeira. Tal movimento, explica Harvey, ajudou a “sanar o problema” da sobreacumulação momentaneamente, porém exercendo pressões cada vez mais fortes para a privatização e mercantilização de novos ativos (2014, p. 131).

O neoliberalismo, portanto, é um elemento ínsito e necessário à acumulação por espoliação. Dessa forma, desde a perspectiva dos países imperialistas, o neoliberalismo também pode ser compreendido como um conjunto teórico-prático que visa a abertura, sob novas formatações, de novíssimas fronteiras para a acumulação de capital a partir daquilo que os países periféricos têm a oferecer no cenário internacional, na esteira daquela revitalização das chamadas “vantagens comparativas”, conforme anotamos no ponto anterior (item 4.1). Os processos históricos de expropriação que se abatem sobre os países periféricos são agora revigorados sob a ótica das necessidades de um capitalismo globalizado e em crise estrutural, sedento por novos campos de investimento. A acumulação por espoliação significa, assim, para estes países, um avanço mais que significativo do capital internacional, em todas as suas formas, sobre suas riquezas e recursos naturais, manifestando-se aí, com as devidas atualizações, todas as características da chamada acumulação primitiva, entre elas a mercantilização e a privatização da terra (OSÓRIO, 2018, p. 164).

Sobre a importância das contribuições de David Harvey para o entendimento do que o neoliberalismo significa para a América Latina e sua questão agrária, Traspadini refere que:

Ao entender a acumulação primitiva como processo contínuo dada a dinâmica de espoliação inerente ao movimento do capital, Harvey contribui para a reflexão contemporânea sobre a centralidade da questão agrária para o desenvolvimento desigual e combinado, uma vez que a essência da espoliação é a desigualdade na produção-apropriação da riqueza. Nos termos de Harvey, a acumulação por espoliação nos permite entender a territorialização do poder, termo que em Marx e Lênin aparecem como concentração e centralização do capital. (TRASPADINI, 2016, p. 128)

Assim, não podemos dissociar todos esses movimentos do capital globalizado daquilo que o conjunto dos países periféricos representam para a economia mundial, e especialmente na nova fase da dependência que se abate sobre a América Latina, tal como caracterizada no ponto anterior. Nesse sentido, Mancio e Moreira destacam como a “nova divisão internacional do trabalho” se apresenta como uma imposição do bloco dos países centrais, como mecanismo contratendencial à queda nas taxas de lucros com o objetivo de capitanear capital e abrir novas fronteiras de investimento global:

Não tem como negar a importância estratégica deste continente na geopolítica mundial, como maiores detentores de recursos naturais, com ênfase nas terras agricultáveis, biodiversidade, água, minérios, incluindo agora o pré-sal brasileiro, que coloca o país entre os maiores produtores deste mineral do mundo. Essa posição estratégica faz com que os olhares do mundo recaiam sobre a América Latina como um grande potencial para exploração destes recursos, aliados a farta mão de obra barata, que dá ao capital, fôlego para novos ciclos de acumulação. (MANCIO e MOREIRA, 2012, p. 11)

Dessa forma, entendemos que as formulações de Harvey sobre a crise do capitalismo e o neoliberalismo, que se conjugam ao processo de mundialização do capital e da globalização, são algumas das chaves para a compreensão sobretudo das razões que levam ao atual fenômeno da corrida mundial por terras, tal como tem sido caracterizado pelas recentes pesquisas a respeito do tema. A necessária busca de ativos valorizados ou em vias de valorização para a alocação de capitais em busca de novos e seguros investimentos – sejam eles produtivos ou especulativos – se afigura, portanto, entre as razões fundamentais dessa demanda global por ativos fundiários dos países periféricos. Tais são também as conclusões a que têm chegado muitos dos pesquisadores que se debruçam sobre o fenômeno em tempos mais recentes, nas mais diversas áreas do conhecimento. A extensão e as características verificadas por estes estudiosos sobre a estrangeirização de terras, especialmente na América Latina e, de modo mais específico ainda, no Brasil, tem demonstrado que se trata de um fenômeno profundamente

conectado com as dinâmicas do período de superposição de crises que caracteriza a atual quadra da história. Quanto mais o capital se impõe, portanto, mais parece requerer a expansão territorial, o que recoloca a importância da terra como mecanismo de mitigação de sua crise imanente (BOECHAT, PITTA e TOLEDO, 2017, p. 86). Nesse sentido, Monerato bem sentenciosa:

**no contexto do surgimento do neoliberalismo [...], a corrida mundial de terras é resultado dos processos da reestruturação econômica pela qual passou o mundo após os dois choques do petróleo, que, agrupados, ficaram conhecidos como o receituário neoliberal. [...]** A financeirização chegou ao setor agroindustrial já nas décadas de 1970 e 1980 [...]. Daí em diante, o agronegócio (resultado da integração de capitais) encontrava outro setor monopolista – a propriedade da terra – e, para absorvê-lo, foram necessárias, antes várias medidas, que se agrupam sob a diretriz da reforma agrária de mercado [proposta pelo Banco Mundial]. (MONERATO, 2018, p. 83, grifo nosso)

Os estudos que destacam a relação do fenômeno da estrangeirização da terra com as “narrativas da crise”, perspectiva na qual nos inserimos, são também essenciais para entendermos o que este fenômeno é capaz de representar para uma economia periférica marcada pela condição de subserviência no cenário internacional. Alguns dos apontamentos feitos pelos autores que adotam essa perspectiva crítica são de grande valia para entendermos as consequências da corrida mundial por terras e da desnacionalização da propriedade fundiária para as economias dependentes da América Latina e, em específico, no caso brasileiro. Dedicamos o próximo ponto a essas relações a partir de um resgate das considerações tomadas nos capítulos anteriores.

#### 4.3 *LAND GRABBING* E DEPENDÊNCIA: CONEXÕES FUNDAMENTAIS

Como vimos no subtítulo anterior, o atual fenômeno da estrangeirização de terras ou *land grabbing* guarda uma íntima relação com todo o complexo de crise estrutural do capitalismo que está no cerne da globalização e do neoliberalismo desde o fim dos anos 1970. Ele reflete a necessidade que o capital tem de utilizar constantemente a expansão territorial como meio de contornar momentos de dificuldade. Contudo, conforme também destacávamos anteriormente (item 4.1), esse contexto dá origem, especialmente nos países latino-americanos como é o caso do Brasil, a uma nova fase da dependência, sob os marcos de um novo padrão de reprodução do capital (o chamado *Padrão Exportador de Especialização Produtiva*, nos termos de Jaime Osório). Sob este novo padrão, as velhas amarras de subordinação que atravessam a história dessas economias se revitalizam, apesar de também ganharem novos

traços e características próprias em relação aos períodos históricos precedentes. De outro lado, como demonstramos no capítulo 2, essa mesma condição estrutural de dependência é fator determinante na constituição da chamada questão agrária latino-americana e, mais especificamente, brasileira, marcadas pelo signo da expropriação e da concentração de terras ao longo de sua história, eis que se apresentam como reflexo da necessária manutenção de uma estrutura fundiária organicamente vinculada à condição da região como matriz de produção (e de transferência) de mais valor em escala mundial.

Assim, por mais que a esta altura tais relações já nos devam parecer óbvias, nossa tarefa aqui é destacar de que maneira o processo de estrangeirização da terra se relaciona tanto com a condição de dependência dos países periféricos latino-americanos (e com especial destaque aqui para o caso brasileiro), quanto com a histórica questão agrária que se apresenta como decorrência desta condição, tal como foi por nós definida no capítulo 3. Nossa tese aqui – já adiantamos – é no sentido de que a estrangeirização da terra é um importante elemento que compõe esta nova fase da dependência latino-americana. Ela é tanto uma resultante de movimentos do capital em nível global para a mitigação de sua crise estrutural, como também representa, em conjunto com outras características verificadas na nova fase da dependência, um enorme potencial de reforço dessas condições, não somente mantendo, mas também intensificando a dependência e o subdesenvolvimento dessas nações.

Antes de tudo, a primeira questão a ser considerada é que a estrangeirização da terra, particularmente na América Latina e mais especificamente ainda no Brasil, não se constitui como um fenômeno isolado. Todavia, especialmente do ponto de vista da estrutura produtiva das economias latino-americanas (e o Brasil se apresenta aqui com um importante exemplo disso), ela vem no bojo de uma combinação de diversos processos que foram gestados pelo menos desde o final dos anos 1970. Tais processos combinam o ápice da chamada modernização conservadora na agricultura com o avanço das estruturas do agronegócio, e, ao mesmo tempo, os processos de financeirização e da desindustrialização, promovendo uma espécie de reversão neocolonial que restabelece e intensifica antigos vínculos e amarras de dependência, porém com novos traços e formatações (SAMPAIO JR., 2013, p. 232).

A estrangeirização da terra, portanto, é para nós um dos novos aspectos que compõem esse verdadeiro complexo de processos combinados, que se expressam, em último grau, na nova fase da dependência na periferia latino-americana. Mais precisamente, ela é mais um dos aspectos distintivos de todo um modelo produtivo que se constitui nos marcos da globalização, da liberalização e da nova divisão internacional do trabalho, permeado pelas amarras da subordinação externa. Isso implica dizer, afinal, que a estrangeirização da terra não é o

*problema* que se impõe atualmente sobre as economias periféricas latino-americanas, mas *uma parte do problema*. Parte esta que, todavia, capaz de contribuir com o aprofundamento de sua inserção subordinada no âmbito do capitalismo mundial. Vejamos o que entendemos como as principais razões deste dito aprofundamento.

Discorremos no primeiro capítulo que a condição de *dependência* de uma economia periférica é caracterizada fundamentalmente por uma *situação de subordinação* em relação às economias que compõem o centro do capitalismo mundial. Essa situação de subordinação advém de uma divisão internacional do trabalho que relega aos países periféricos o papel de produtores de bens primários voltados para o mercado externo, para o abastecimento dos países industrializados líderes em inovação tecnológica, na produção de bens de alto valor agregado e na exportação de capitais. As relações entre as nações daí advindas são profundamente desiguais, eis que sobre elas atuam diversos mecanismos de transferências excedentes gerados internamente nos países periféricos em direção aos países centrais, que por sua vez aumentam o seu excedente doméstico, o que leva também a um crescente controle desses países sobre as economias periféricas.

Sob um primeiro aspecto, portanto, há de se considerar a estrangeirização da terra sob a ótica das transferências de excedentes. Como referimos na primeira seção, no centro das relações desiguais entre centro e periferia se encontram os processos de apropriação de excedentes sob a forma das *transferências de valor como intercâmbio desigual*. Estas transferências se dão de maneira contínua e se manifestam na realidade concreta sob diversas modalidades, sendo que entre elas figura uma modalidade de especial importância para nós: trata-se da *apropriação das rendas fundiárias*, em suas mais diversas formas. Esta modalidade, recordemos, está também no cerne da chamada questão agrária, compreendida como o desenvolvimento das relações de capitalistas no campo, na qual a busca pela extração das rendas fundiárias assume vital importância.

Como vimos no capítulo 3, a busca pela captação da renda da terra se apresenta como um elemento fundamental desde o período colonial, ainda na fase de gestação do capitalismo. A terra no período colonial, ainda em processo de mercadificação, marcado pela acumulação primitiva, era o fundamento da extração de valor pelas metrópoles, contribuindo decisivamente para a constituição do que viriam a ser os laços da dependência no período posterior, de consolidação do capitalismo e da independência formal das colônias. Por trás dos diversos mecanismos pelos quais os investidores revertiam valores à metrópole pela utilização da terra estavam, portanto, as rendas extraídas dessa riqueza.

Com o capitalismo já consolidado e em franco desenvolvimento, o período da modernização conservadora teve o condão de complexificar as relações do capital com o campo. A grande empresa capitalista atuante no setor agrícola através da mecanização, de insumos e do mercado de crédito promoveu um novo ciclo de avanço do capital – nas formas industrial, comercial e bancária – sobre a produção dos bens primários e a extração de riquezas da terra, intensificando as consequências sociais dos processos de expropriação e concentração, numa gênese do que viria a se constituir atualmente como o agronegócio. Como corolário desse processo, o período da modernização conservadora foi também caracterizado por um avanço do capital estrangeiro sobre a agricultura e o extrativismo, criando novos mecanismos e intensificando transferências de valor que, embora se manifestassem de maneira diversa, estavam fundados na extração dos excedentes da terra e, portanto, em parcelas das rendas fundiárias. Nas palavras de Monerato

As décadas de 1950 e 1960 operaram uma verdadeira revolução tecnológica no campo dos países atrasados levando ao surgimento de imensos complexos agroindustriais que unificavam ramos inteiros de produção. Este setor monopolista que se desenvolveu na agricultura estava desde seu início intrincado com os desígnios do capital financeiro. Tudo isso aumentou sobremaneira a tensão existente entre capitalistas de um lado e proprietários de terra de outro, pois a questão do aumento da renda fundiária e do preço da terra passaria a ser enfrentado em nível internacional pelo capital. (MONERATO, 2018, p. 116)

Nesse sentido ainda, Sauer e Leite (2012, p. 509) bem registram que o desenvolvimento do agronegócio no Brasil foi acompanhado por um salto de investimentos estrangeiros e por uma crescente desnacionalização do setor agroindustrial, sobretudo no período de intensificação do neoliberalismo. Resgatando estudos sobre a expansão da produção de soja, uma das principais *commodities* de exportação do país, anotam que a participação do capital internacional no total do capital aplicado no setor agroindustrial para essa produção subiu violentamente, de 16% em 1995, para 57% no ano de 2005, caracterizando um forte processo de concentração econômica e desnacionalização do setor, especialmente, como referem os autores, pelas empresas multinacionais do chamado grupo ABCD (ADM, Bunge, Cargill e Dreyfus). No mesmo sentido, Pereira refere que

Apesar de historicamente o Brasil estar em condição subordinada na divisão internacional do trabalho, configurando-se como um país de industrialização dependente e histórico fornecedor de matérias-primas, **a década de 1990 foi caracterizada pelo reforço dessa característica de impelir os investimentos externos em setores primários, como o agronegócio e a exploração de minérios.** Com a crise internacional da década de 2000, um grande vulto de capitais encontrou no setor primário a oportunidade de manter a lucratividade. Setores com o de grãos,

agrocombustíveis e papel e celulose estão em forte expansão devido à demanda internacional, e o Brasil é o centro dos investimentos para esse fim, encontrando os capitais um terreno fértil, tanto naturalmente quanto no apoio do Estado para sua reprodução. (GIRARDI, 2016, p. 105, grifo nosso)

É nesse contexto, portanto, que devemos entender o processo de estrangeirização da terra desde a perspectiva das transferências de valor. Trata-se, desse ponto de vista, de mais uma das amarras pelas quais o capital, agora mundializado e financeirizado, penetra nas economias periféricas com o intuito de extrair e se apropriar de excedentes sob a forma das rendas fundiárias. *Detendo o controle desse ativo, o capital passa agora a se apropriar diretamente das rendas extraídas dessa riqueza e dos recursos naturais a ela associados.* Isso implica dizer que, se antes as parcelas das rendas fundiárias eram apropriadas externamente pelas vias indiretas do comércio, da indústria e do crédito, a busca pela aquisição do próprio ativo terra, seja pela compra, arrendamento, concessão, etc., demonstra o interesse do capital estrangeiro no aprofundamento da extração dessas rendas fundadas na propriedade da terra.

No seio da apropriação global de terras, portanto, se encontram investimentos produtivos que visam a captura de todos os recursos que as forças produtivas atuais possam transformar em mercadoria. Como lembra Monerato (2018, p. 82), esse movimento significa a captura, do ponto de vista do valor, da *renda diferencial I* e também da *renda diferencial II* da terra, entendidas – recordemos – como aquelas que garantem um ganho extraordinário de produtividade, seja pelas condições naturais do imóvel (primeiro caso), seja também por meios artificiais, pelo investimento de capital na terra (segunda forma de renda diferencial). Ademais, soma-se aqui também a própria captura da *renda absoluta*, sendo aquela definida pela parcela de valor fundada única e exclusivamente propriedade da terra, independentemente das eventuais vantagens competitivas que determinado imóvel possa obter. Desde essa perspectiva, Traspadini registra ainda como a disputa global pelas rendas fundiárias se relaciona com a questão agrária e movimenta os conflitos de classe no contexto latino-americano:

São os recursos minerais e naturais e o ser humano transformado em disputa pelo capitalismo que demarcam o teor da luta de classes nos territórios. Na dinâmica dos extrativismos e da superexploração da força de trabalho, devem ser retomadas as dinâmicas gerais de acumulação de capital a partir de uma forma-conteúdo de produção ancorada nos diversos tipos de renda da terra nas mãos dos especuladores. Renda absoluta por conta de terras paradas negociadas nas bolsas de valores; renda diferencial de tipo I devido ao estratégico posicionamento no continente na dinâmica do comércio internacional e a abundância de recursos do território; e renda diferencial do tipo II por conta do uso intensivo em tecnologia que, mesmo mudando a relação dentro da composição orgânica do capital (capital constante e capital variável) o faz a partir de seus próprios interesses e ciclos econômicos. (TRASPADINI, 2018, p. 1709)

Entretanto, para além das formas de rendas fundiárias absoluta e diferenciais, estudadas desde Marx, cumpre frisar também como o movimento de financeirização da agricultura – do avanço do capital financeiro sobre o campo que se aprofunda no período da modernização e compõe as atuais estruturas do agronegócio – também carrega consigo elementos que refletem novos mecanismos de transferência de excedentes. Falamos aqui de um tipo especial de renda fundiária, que foi denominada por Ignácio Rangel como *IV Renda da Terra*. O autor explica os termos dessa forma peculiar de manifestação da renda da terra:

**A questão da terra, no Brasil e no presente estágio do seu desenvolvimento, emergiu essencialmente como uma *questão financeira*.** Por outras palavras, a terra não se redistribui, subdivide-se, porque se tornou proibitivamente cara, e é cara, não pelos motivos convencionais – capitalização da Renda Diferencial I, da Renda Diferencial II e da Renda Absoluta – **mas sim pelo que propus que batizássemos de *IV Renda*, isto é, da *expectativa de valorização*.**

Esta é uma renda peculiar, que os clássicos não estudaram, e que se aplica inclusive à terra que não é utilizada, porque também ela se valoriza. **Mais ainda, ela faz do título imobiliário um ativo mobiliário, como as ações e as obrigações.** (RANGEL, 1986, p. 75-76, grifo nosso)

O surgimento desta forma de renda fundiária, portanto, se insere nas bases do processo de integração do capital financeiro à agricultura e ao extrativismo, capaz de transformar a propriedade da terra num ativo altamente vulnerável às oscilações dos movimentos especulativos do capital. Entendemos que essa forma de renda fundiária se relaciona com a percepção de Harvey:

Para o comprador, a renda figura em seus livros de contabilidade como os juros sobre o dinheiro desembolsado na compra da terra e em princípio não difere de investimentos similares em dívida do governo, ações e bônus de empresas, dívida do consumidor, etc. O dinheiro desembolsado é capital a juros em todos os casos. **A terra se torna uma forma de capital fictício e o mercado de terras funciona como um ramo particular – ainda que com algumas características especiais – de circulação do capital a juros. Sob essas condições a terra é tratada como um puro bem financeiro que se compra e se vende segundo a renda que produz.** (HARVEY apud BOTELHO, 2016, p. 12, grifo nosso)

Como vimos no item anterior (4.2), um dos traços distintivos do atual fenômeno da corrida mundial por terras é justamente o interesse de investidores do mercado financeiro, antes contrários a esse tipo de investimento, o que desencadeia um processo de *financeirização da terra*. Seufert, Mendonça e Pitta (2018, p. 27) definem este processo como “*o crescente poder de influência dos agentes financeiros globais – como fundos de pensões, empresas de investimento, gestores de fundos, instituições financeiras e outros super-ricos – sobre a terra*”.

Para Monerato, a financeirização é um dos principais aspectos a serem considerados sobre o atual processo de estrangeirização de terras. O neoliberalismo e os processos de liberalização, flexibilização e aberturas comercial e financeira, “prepararam o terreno” para a criação de um mercado financeiro global de terras, como refere o autor na esteira de Saskia Sassen. Com este terreno sendo preparado desde os anos 1990, “quando estourou a crise de 2008 rapidamente o capital migrou para o mercado de terras com o intuito de obter o lucro de fundador da transformação de toda a terra em ativo financeiro”, o que ocorreu numa velocidade extraordinária, justificando o termo “corrida mundial por terras” (MONERATO, 2018, p. 84).

Nesse sentido, merece destaque também o surgimento de um novo tipo de empreendimento que tem sido estudado mais recentemente pelos pesquisadores do *land grabbing*. Tratam-se das chamadas imobiliárias agrícolas transnacionais (conhecidas pela sigla inglesa FIMO – *Farmland Investment Management Organizations*), como são denominadas as empresas que têm sua principal fonte de rendimentos no mercado de terras, através da compra, da “limpeza” e preparo de novas áreas para a venda ou arrendamento à grupos privados nacionais ou estrangeiros. No Brasil já existem diversas dessas empresas em operação, muitas delas surgidas como subsidiárias de empresas nacionais do ramo agroindustrial, tais como a SLC Land Co, fundada em 2012, como braço da SLC Agrícola S/A, e Radar Propriedades Agrícolas, fundada em 2008, subsidiária da Cosan S/A. Outras empresas do ramo também são a BrasilAgro S/A (Companhia Brasileira de Terras Agrícolas), a Sollus Capital, a TibaAgro e InSolo Agroindustrial. Muitas dessas empresas possuem capital aberto em bolsas de valores e todas elas possuem sociedade com capitais financeiros internacionais como meio de capitalização e compra de maiores extensões de terra possíveis para o aumento de seu portfólio<sup>16</sup>.

Dessa forma, por trás do processo de estrangeirização de terras se encontram novas formas de captação direta das rendas fundiárias nas suas mais diversas formas e, conseqüentemente, de transferência de valores que se conjugam em todo um novo modelo produtivo que caracteriza nova fase da dependência. Ela conforma novos conteúdos a velhas amarras de subordinação das economias periféricas latino-americanas num contexto de globalização e crise estrutural do capitalismo. Todo esse cenário, marcado pelo neoliberalismo, pela financeirização da economia, pela desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora, pelo avanço do capital estrangeiro sobre o agronegócio e toda sua cadeia de valor,

---

<sup>16</sup> Para um estudo mais aprofundado sobre o perfil dessas empresas, ver: REDE JUSTIÇA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS, 2015; PITTA, CERDAS e MENDONÇA, 2018, p. 34-51; MONERATO, 2018, p. 97-104.

traduz um processo combinado do qual a estrangeirização de terras é apenas mais um elo. Um elo, porém, de elevada importância. Assim, Monerato mais uma vez sentencia que

**o capital sobreacumulado nas esferas especulativas está custeando a maior “acumulação primitiva” de todos os tempos por parte do capital financeiro mundial;** o capital financeiro enquanto classe transforma-se em proprietário de terra em detrimento de grandes latifundiários tradicionais e pequenos agricultores. Ou seja, pode-se dizer que está ocorrendo a execução de uma contra-reforma agrária na etapa imperialista do capitalismo, pois **se trata de um processo de concentração/centralização fundiária à nível mundial.** A partir do momento em que este processo se substituiu dos antigos proprietários de terras pelo capital financeiro, a terra titulada transformará-se na base de uma nova pirâmide especulativa a partir de algo que não é capital, apenas título de propriedade da terra. A valorização do capital financeiro terá como uma de suas bases o monopólio dos recursos naturais do mundo, e deste modo deterá o poder de extrair o preço de monopólio a um nível como nunca antes teve oportunidade. (MONERATO, 2018, p. 117)

Dáí porque também podemos relacionar todo esse novo contexto da dependência desde a perspectiva do controle dos países do centro do capitalismo sobre as economias periféricas, a partir do domínio sobre a terra, seus recursos naturais e as cadeias de valor a associados à agricultura e ao extrativismo. Como bem anota a pesquisadora Lorena Izá Pereira, a estrangeirização da terra pode ser compreendida fundamentalmente como um elemento do processo de controle do território, mais precisamente do “controle do território pelo capital estrangeiro” (PEREIRA, 2018, p. 168). Harvey bem anota os perigos que envolvem esse controle da terra e dos recursos naturais pelo mercado financeiro global:

O controle que a classe rentista (por exemplo, proprietários de terra e titulares de direitos de propriedade mineral, agrícola e intelectual) exerce sobre os ativos e os recursos “naturais” permite que se crie e manipule a escassez e especule sobre o valor dos ativos que controla. Esse poder é evidente há muito tempo. [...] **Os “assenhoreamentos de terra” praticados hoje no mundo inteiro (em especial na África) têm mais a ver com a competição crescente para monopolizar a cadeia de alimentos e recursos com o intuito de extrair renda do que com o temor de que, a qualquer momento, a natureza possa limitar a produção de alimentos e a extração de minérios.** O aumento do preço dos alimentos – que vem gerando tanta inquietação nos últimos tempos (e até revoluções no norte da África) – pode ser atribuído em grande parte à manipulação do sistema de valores de troca com o objetivo de obter lucro. (HARVEY, 2016, p. 233-234, grifo nosso)

Por fim, cumpre registrar as consequências sociais e humanas deste modelo. Como vimos, a história da questão agrária brasileira e latino-americana é atravessada de lado a lado por processos violentos de expropriação, resultando em expulsões violentas, agressões, ameaças, mortes e violência de toda sorte sobre posseiros, camponeses e povos tradicionais. Girardi, em importante estudo sobre o atual agravamento da conflitualidade agrária decorrente

das disputas por terras entre as frações do capital atuantes no agronegócio e estas populações, refere que

[...] as culturas do agronegócio estão em constante expansão, pressionando a valorização da terra e, por isso, incitando ainda mais a demanda dos latifundiários, grileiros e capitalistas para consegui-las, seja para a produção, seja para a especulação. Isso quer dizer que as terras sob domínio de grupos como indígenas, quilombolas, comunidades extrativistas e outras comunidades tradicionais estão na prioridade do cercamento por agentes fundiários. Não raros são os conflitos entre indígenas, quilombolas e empresas de celulose, que utilizam ilegalmente as terras dessas populações para o plantio de eucalipto, intermediadas por agentes grileiros. Esse avanço do capital sobre as terras das comunidades tradicionais, embora não seja novo no Brasil, configura uma face importante da conflitualidade agrária na atualidade. **A crescente estrangeirização da terra para o desenvolvimento do agronegócio adiciona mais um elemento para manutenção da concentração fundiária e expansão do processo de grilagem das terras na fronteira e principalmente sobre as terras dos grupos indígenas e quilombolas.** O aumento pela demanda por terra aumenta o preço da terra, mesmo que essa necessidade seja pautada pelo caráter privado da terra que a torna “virtualmente escassa”, visto que há enorme disponibilidade de terra subutilizada e improdutiva no Brasil. (GIRARDI, 2016, p. 111, grifo nosso)

E mais adiante,

O capital internacional chega à última instância de poder e intrusão na questão agrária através da estrangeirização das terras, isso porque a produção de *commodities* e, portanto, o uso da terra, de outros recursos naturais e dos recursos do Estado já estavam a serviço das grandes empresas multinacionais do agronegócio. Agora a terra passa a ser dominada também juridicamente por essas empresas. **Esse fato deve ser encarado atualmente como um dos principais agravantes da conflitualidade da questão agrária, constituindo em mais um desafio para a reforma agrária, provocando inclusive o desmonte das conquistas alcançadas a duras penas até hoje pelos camponeses, indígenas, quilombolas e ribeirinhos.** (GIRARDI, 2016, p. 114, grifo nosso)

Assim, a estrangeirização da terra tende, portanto, a fortalecer o agronegócio como modelo de desenvolvimento agrário e agrícola preconizado pelo Brasil e demais países da América Latina, sendo reforçado pelo modo de inserção subordinada do continente no mercado mundial. As consequências disso são devastadoras do ponto de vista não somente econômico, mas também social e humano. Reforçam-se assim todas as tendências de expropriações e concentração de terras que estão nas raízes de nossa questão agrária, resultando na destruição dos recursos naturais, na expulsão de imensas quantidades de famílias camponesas, na socialização da fome e da pobreza. Aprofunda-se o subdesenvolvimento como consequência do aumento da dependência e da vulnerabilidade externa.

Sob outra perspectiva, como também vimos acima, esse processo de estrangeirização da terra nos países da periferia do capitalismo guarda estreita relação com a hegemonização do

pensamento neoliberal em nível mundial. O neoliberalismo enquanto doutrina econômica e política visa ao rompimento de barreiras para a livre penetração do capital em espaços onde antes tinha sua circulação impedida ou restringida. Nesse sentido, o Brasil constitui um importante exemplo de como essa doutrina e seu receituário têm incentivado o processo de estrangeirização de terras, através da derrubada das barreiras legais e regulamentares para essa penetração do capital estrangeiro sobre o mercado de terras no País.



## 5 O NEOLIBERALISMO E A DESNACIONALIZAÇÃO DO MERCADO DE TERRAS NO CENÁRIO JURÍDICO-POLÍTICO BRASILEIRO

Sustentamos no capítulo precedente que a estrangeirização da terra não pode ser vista, sob diversos aspectos, como um fenômeno isolado. Demonstramos isso desde o ponto de vista do período histórico que vivemos, marcado pela crise do capital, pela globalização neoliberal e, sob a perspectiva dos países periféricos, pela nova fase da dependência. Nesse sentido, Monerato traz um importante apontamento da socióloga Saskia Sassen sobre as várias dimensões ligadas ao problema, e que convém aqui transcrevermos:

A aquisição de terra estrangeira não é um acontecimento solitário. Ela requer, e por sua vez estimula, a criação de um vasto mercado global de terras. **Implica o desenvolvimento de uma infraestrutura de serviços igualmente vasta para permitir vendas e aquisições, obter a posse ou os direitos de arrendamento, desenvolver instrumentos legais apropriados e até pressionar pela criação de novas leis que acomodem essas compras em um país soberano.** Essa infraestrutura vai muito além de apoiar o mero ato da compra. Não apenas facilita, como também estimula novas aquisições de terra por parte de estrangeiros. **Esse setor de serviços cada vez mais sofisticado inventa novos tipos de contrato e formas de propriedade e cria instrumentos inovadores de contabilidade, legislação e de seguros.** À medida que se desenvolve, ele depende, por sua vez, de novas aquisições de terra estrangeira como fonte de lucros. (SASSEN apud MONERATO, 2018, p. 83-84, grifo nosso)

A reflexão de Sassen permite identificar assim outra dimensão do fenômeno, que é para nós de suma relevância – trata-se dimensão jurídica do problema; das bases jurídicas que dão azo à possibilidade de expansão dos investimentos estrangeiros em terras. Como anota a pesquisadora, esta dimensão do fenômeno se insere dentro de toda a “infraestrutura necessária” que viabiliza internamente, em cada nação “soberana”, a possibilidade da aquisição de porções de seu território por estrangeiros. Entendemos essa dimensão do problema como fundamental para se compreender o atual estado de coisas da estrangeirização da terra no cenário nacional.

Dessa forma, nosso objetivo no presente capítulo é investigar essa “face jurídico-política” do problema especialmente no caso brasileiro, relacionando-a com os apontamentos já realizados acima. Se falamos de uma face “jurídico-política”, aliás, é porque entendemos não ser possível cindir o aspecto “jurídico” do problema de seu contexto histórico, social e político; o que implica dizer que o fenômeno jurídico não se apresenta isoladamente, de forma neutra em relação ao momento histórico numa dada formação social concreta, mas sim, que se

constitui antes de tudo como uma resultante das correlações de forças sociais e políticas neste dado contexto<sup>17</sup>.

Abordaremos assim os principais marcos normativos que regulam a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil e a evolução da discussão sobre a matéria no cenário político-jurídico nacional, destacando seus pontos centrais, suas mais importantes contradições e quais as perspectivas para o futuro. Ao fazê-lo, dividimos esses debates em quatro momentos históricos, correspondentes aos quatro subitens abaixo, iniciando cada um deles – ou demarcando ao longo da exposição, quando necessário – com uma breve e panorâmica contextualização histórica e política para, em seguida, apresentar os respectivos reflexos sobre o conjunto normativo que rege a matéria. Demonstraremos, assim, como a chegada do neoliberalismo no Brasil passa a afetar de diversas maneiras a legislação sobre a matéria, legislação esta que fora forjada ainda no período do nacional-desenvolvimentismo, nos moldes da modernização conservadora, e que passa a sofrer a partir dos anos 1990 um forte ataque no sentido da flexibilização total da aquisição de terras por estrangeiros, sobretudo em associação com o capital nacional.

## 5.1 SOBERANIA E SEGURANÇA NACIONAL NO PERÍODO DESENVOLVIMENTISTA

Já dissemos aqui que o interesse em terras por estrangeiros no território nacional não é por si só um fenômeno novo ou recente. A geógrafa Lorena Izá Pereira reitera esse argumento e recorda que a própria colonização ou mesmo que outros acontecimentos verificados ao longo da nossa história, anteriores ao fenômeno mais recente da “corrida mundial por terras”, foram demonstrações disso. Tal é o caso, por exemplo, da Guerra do Contestado, ocorrida no início do século XX, um movimento contra a construção da ferrovia São Paulo–Rio Grande, empreendimento através do qual as terras que compreendiam uma faixa de nove quilômetros a cada margem da ferrovia foram concedidas à empresa *Brazil Railway Company*. Este foi considerado pela autora como o primeiro grande episódio que envolveu uma “estrangeirização de terras” no Brasil já com a terra plenamente mercadorizada, sob o regime implantado pela Lei de Terras de 1850. Ainda segundo a autora, este episódio demonstra as diferenças dessa “estrangeirização” do início do século XX para o momento atual: o território, à época, era uma concessão do Estado brasileiro para a consecução de projetos estratégicos de infraestrutura, de interesse desse mesmo Estado naquele momento específico (PEREIRA, 2018, p. 168).

---

<sup>17</sup> Essa concepção do fenômeno jurídico se aproxima da concepção do Estado entendido como uma *condensação material de uma correlação de forças* sociais, desenvolvida por Nicos Poulantzas ([1978] 2000). Para uma abordagem mais detida sobre o assunto: BUENO e SILVA, 2015; BUENO, 2018.

Todavia, os episódios de estrangeirização ocorridos no início do século XX foram bastante pontuais e não ensejaram nenhuma regulamentação jurídica a respeito da matéria. Esse quadro somente viria a se alterar algumas décadas depois, já durante a chamada “modernização conservadora”, época já mencionada aqui em diversas oportunidades.

Como vimos, o período que compreende as décadas de 1930 a 1980 foi caracterizado por um longo e bastante contraditório processo de modernização da economia nacional que ficou conhecido, em linhas gerais, como “nacional-desenvolvimentismo”. No bojo de intensas transformações pelas quais passava mundo a partir do segundo quartel do século XX, este período foi marcado no Brasil por um acirramento dos conflitos de classes e turbulências sociais e políticas, o que levou a uma sucessão de governos ora democráticos, ora ditatoriais. Portanto, muito embora a ocorrência de algumas linhas-mestras permita englobar todo esse período sob a alcunha generalizante do “nacional-desenvolvimentismo”, esse período também pode ser dividido em momentos específicos, que conformam diferentes arranjos e acomodações de forças sociais. Exemplo disso já foi oferecido no capítulo 2, quando abordamos a ocorrência do golpe civil-militar de 1964 e seu papel determinante para impedir as reformas estruturais democratizantes do governo de João Goulart e a sustentar o caráter conservador da modernização econômica brasileira, contribuindo decisivamente para a manutenção de estruturas sociais profundamente excludentes, e especialmente aquelas que dizem com a questão agrária nacional.

Contudo, um traço indistinto a todo o período desenvolvimentista foi uma maior tendência ao nacionalismo em certos aspectos da economia, o que também se relacionava a todo um contexto global de funcionamento da economia mundo capitalista, correspondente ao período de auge da hegemonia política estadunidense e do giro à institucionalidade “nacional-corporativa” que vigorou com mais força durante este ciclo, para recordarmos os termos de Martins (2011, p. 72-80). Foi neste período, mais precisamente na segunda metade da década de 1960, que a estrangeirização da terra voltou à pauta da política nacional, porém desta vez centrada naquilo que se tornara um objeto de cobiça de grupos internacionais à época: a exploração dos recursos naturais relacionados à biodiversidade da Amazônia. Como veremos nos itens a seguir, a tônica nacionalista do período desenvolvimentista ensejou a criação dos primeiros marcos normativos sobre a matéria com vistas à restrição da aquisição de terras por estrangeiros no País, levando inclusive a sua constitucionalização.

### 5.1.1 Os primeiros marcos normativos e a constitucionalização da matéria

Excetuando-se os casos concernentes às zonas consideradas indispensáveis à defesa do país (a chamada Faixa de Fronteira), conforme dispunha o artigo 9º da Lei nº 2.597 de 12 de setembro de 1955<sup>18</sup> (BRASIL, 1955), não havia, até o ano de 1969, quaisquer limitações gerais para a compra de terras por estrangeiros no Brasil. Esse quadro, contudo, foi modificado já em meados da década de 1960. A partir de uma série de denúncias veiculadas na imprensa nacional sobre aquisições ilegais de terras por estrangeiros na região amazônica, foi instaurada em 1967, a pedido do então Deputado Marcio Moreira Alves, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que ficou conhecida como “CPI da Venda de Terras a Estrangeiros” (DEVISATE, 2017, p. 316), da qual resultou o chamado “Relatório Velloso”, de 1968. Nesta CPI, foi constatado que mais de vinte milhões de hectares no Brasil, sendo quinze milhões desses localizados na Amazônia, haviam sido adquiridos e passaram ao controle do capital estrangeiro (CASTRO e SAUER, 2017, p. 42). A maioria dessas transações ocorreram ilegalmente com o apoio de agentes públicos corruptos dos extintos órgãos Instituto Brasileiro da Reforma Agrária (IBRA) e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA)<sup>19</sup> (PEREIRA, 2016b, p. 168). De acordo com Pereira, ainda,

Neste período, as motivações e estratégias utilizadas pelo capital para controlar o território já eram outras em relação ao início do século XX, bem como a territorialidade gerada. O grande interesse estava na biodiversidade da Amazônia, nos recursos minerais e na exploração madeireira (GARRIDO FILHA, 1980) e não incluía mais concessões de grandes extensões territoriais, mas sim transações ilegais que envolviam, sobretudo, funcionários públicos. **Este momento foi peculiar por dois motivos. Primeiro, o Brasil vivia uma ditadura militar, que perdurou até 1985 e a qual possuía um caráter nacionalista de defesa do território, das fronteiras e dos recursos estratégicos (pelo menos no discurso). Em segundo é que a Amazônia, que sempre foi o grande interesse do capital estrangeiro, e que protegê-la significava defender os nossos recursos e soberania.** (PEREIRA, 2016b, p. 169)

Foi a partir deste cenário e das conclusões do Relatório Velloso que advieram então os primeiros marcos normativos a respeito da matéria, no intuito de restringir e regular a apropriação de terras por estrangeiros no Brasil.

<sup>18</sup> A Lei nº 2.597/1955 previa que as aquisições de terras por estrangeiros em áreas da Faixa de Fronteira dependiam de autorização prévia do Conselho de Segurança Nacional. Esta lei foi posteriormente revogada pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 (BRASIL, 1979), porém mantendo dispositivo compatível em seu artigo 2º, incisos V e VI.

<sup>19</sup> Hoje extintos, a fusão destes órgãos e do chamado Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA) originou o atual Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), através do Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970 (BRASIL, 1970).

O primeiro destes marcos foi o **Ato Complementar nº 45, de 10 de janeiro de 1969** (BRASIL, 1969a), editado pelo ditador Artur da Costa e Silva com base na prerrogativa concedida pela ditadura através do artigo 9º do famigerado Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968 (BRASIL, 1968). Este Ato era, todavia, bastante lacônico, contendo apenas quatro artigos, prevendo que a aquisição de propriedade rural no território nacional somente poderia ser feita por “brasileiro ou por estrangeiro residente no país” (artigo 1º, *caput*), excetuando-se aqui os casos de transmissão *causa mortis* (parágrafo único), sendo considerado “estrangeiro residente no país” aquele que fixa no território “permanência definitiva” (artigo 2º). Por fim, deixou para edição de “lei especial” a regulamentação da matéria, que determinaria “as condições, restrições e demais exigências a que ficaria sujeita a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira natural ou jurídica”, visando “a defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade” (artigo 3º).

A regulamentação da matéria veio enfim com a edição do **Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969** (BRASIL, 1969b). Este decreto, como bem anotam Castro e Sauer (2017, p. 42) influenciaria as legislações posteriores através de um conjunto de comandos principais, que convém aqui anotar:

- **Quanto aos destinatários da lei**, além de estrangeiros residentes no país (artigo 1º), *as normas do Decreto-Lei também seriam aplicáveis às pessoas jurídicas estrangeiras*, lhes sendo possibilitada a aquisição de terras dentro dos limites previstos desde que autorizado o seu funcionamento no país e a aquisição fosse vinculada aos objetivos estatutários da empresa. A aquisição ainda dependia da autorização do Ministério da Agricultura, concedida por decreto em processo instituído através do extinto IBRA (artigo 6º, *caput* e § 1º). As pessoas jurídicas nacionais com participação de pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, detentoras de maioria do capital social da empresa e residentes/sediadas no exterior foram equiparadas às pessoas jurídicas estrangeiras, recaindo também sobre elas todas as restrições impostas (artigo 6º, § 2º). Além disso, as pessoas naturais de nacionalidade portuguesa residentes no Brasil eram, para os efeitos do Decreto-Lei nº 494/1969, consideradas equiparadas aos brasileiros (artigo 13), sendo a estes, portanto, liberada a aquisição de terras sem limitações;
- **quanto às limitações impostas**, o Decreto-Lei 494/1969 não fez distinções entre pessoas naturais e jurídicas, criando faixas nas quais os estrangeiros poderiam adquirir quantidades limitadas de terras em cada município a depender do seu

tamanho. Estas faixas compreendiam desde 1/5 da respectiva área nos municípios de até 10.000 km<sup>2</sup>, até 1/40 da área dos municípios com mais 100.000 km<sup>2</sup> (artigo 8º, *caput* e itens “a” e “d”). Ademais, as pessoas de uma mesma nacionalidade não poderiam possuir mais de 20% dos limites estabelecidos em cada faixa de município (artigo 8º, § 1º);

- **quanto aos procedimentos**, foi determinada a criação de um cadastro especial para aquisições de terras por estrangeiros no âmbito dos Ofícios de Registro de Imóveis bem como procedimentos de comprovação da residência e regularidade formal da pessoa jurídica (artigos 2º e 3º), de obrigatoriedade da escritura pública (artigo 10), e de controle do registro pelo Ministério da Agricultura e pelo extinto IBRA (artigo 9º), de maneira que a falta de requisitos no registro seria apenas com nulidade de pleno direito além de tipificar crimes de falsidade ideológica e prevaricação, no caso de Tabeliães e Oficiais que lavrassem ou transcrevessem os respectivos atos (artigos 4º e 17);
- por fim, excetuando-se os casos de núcleos coloniais (estrangeiros imigrantes agricultores), ficou vedada a doação, posse ou venda de terras públicas pertencentes à União ou aos Estados a pessoas, naturais ou jurídicas, estrangeiras.

Na sequência, foi editado ainda o **Decreto-Lei nº 924, de 10 de outubro de 1969** (BRASIL, 1969c), que, em um único dispositivo, permitia o afastamento das restrições previstas no Decreto-Lei nº 494/1969 no caso da “execução de empreendimentos industriais considerados de interesse para economia nacional”. De acordo com Castro e Sauer, este último decreto-lei demonstrou os limites do “discurso nacionalista” da ditadura militar na época, vez que foram autorizadas aquisições de terras por estrangeiros para a consecução de empreendimentos industriais considerados estratégicos pelo governo:

Assim, com base no AI-12, o Decreto-lei nº 924 excepcionou todas as aquisições de áreas rurais para empreendimentos industriais por parte de estrangeiros. Desde que considerados de interesse para a economia nacional, bastaria que eles fossem aprovados por seus respectivos órgãos setoriais, colocando em xeque o nacionalismo da ditadura do período. (CASTRO e SAUER, 2017 p. 42)

Apenas uma semana após a edição do Decreto-Lei nº 924/1969, a matéria seria retomada em novo marco normativo, desta vez passando a ter *status* constitucional, através da **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969** (BRASIL, 1969d), outorgada pelos ministros militares no exercício da Presidência da República. Inserida no Capítulo IV, Dos Direitos e

Garantias Individuais, a norma constava do § 34 do artigo 153, estabelecendo que a lei deveria dispor sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no país, bem como por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo suas “condições, restrições, limitações e demais exigências” com vistas à “defesa da integridade do território, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade”. Nestes termos, o dispositivo não fazia senão transpor para a “nova Constituição”, outorgada através da Emenda Constitucional nº 1, uma previsão compatível com o que já dispunha o Ato Complementar nº 45/1969.

O conjunto normativo formado pelo ato complementar e seu regulamento teria, entretanto, uma vida curta. Dois anos depois seria editada uma nova lei para a regulação da matéria, que segue hoje sendo o principal conjunto de dispositivos em vigor sobre a aquisição de terras por estrangeiros e, conseqüentemente, o centro de polêmicas e principal alvo de ataques em período mais recente, como veremos nos itens que seguirão.

### **5.1.2 A Lei nº 5.709, de 1971, e suas principais disposições**

Em 7 de outubro de 1971 foi sancionada a Lei nº 5.709 (BRASIL, 1971a), resultante de projeto encaminhado ao Congresso Nacional por iniciativa do governo militar de Emílio Garrastazu Médici em maio daquele ano. Conforme consta da exposição de motivos que acompanhou o envio do projeto de lei à época, seu objetivo era a revisão da legislação sobre a matéria em consonância com o disposto na Constituição então vigente, visando

proteger a Segurança Nacional, sem, no entanto, exceder-se no rigor das restrições impostas aos estrangeiros, uma vez que o Brasil não só tem recebido contribuições valiosas de imigrantes de várias partes do mundo, como também a tecnologia alcançada por nações mais desenvolvidas deve ser carreada para o nosso País, como contribuição necessária ao nosso desenvolvimento. (BRASIL, 1971b, p. 126)

Este trecho da exposição de motivos, assinada pelos então ministros da Justiça, da Agricultura e pelo Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, deixava transparecer, portanto, como a regulação da matéria seria relacionada aos interesses econômicos da ditadura militar nesta quadra do período desenvolvimentista, e também dos limites do seu discurso nacionalista, corroborando com a tendência já verificada desde a edição do Decreto-Lei nº 924/1969.

Em sua tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei recebeu algumas emendas nas duas Casas Legislativas, sem perder substancialmente seu caráter. De maneira geral, podemos dizer que a Lei nº 5.709 carrega a mesma lógica das legislações anteriores, mesclando

elementos destas com inovações importantes em alguns dispositivos. Vejamos a seguir suas principais disposições e restrições impostas pela Lei.

Primeiramente, importa anotar que, **quanto aos destinatários da lei**, a Lei nº 5.709/1971 praticamente repetiu as disposições do Decreto-Lei nº 494/1969, sendo aplicável a pessoas físicas estrangeiras residentes no País e jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil (artigo 1º, *caput*). Além disso, a Lei também manteve a equiparação à pessoa jurídica estrangeira a pessoa jurídica brasileira cuja maioria do capital social estivesse nas mãos de pessoas jurídicas estrangeiras com residência ou sede do Exterior (artigo 1º, § 1º). Este último aspecto é de capital relevância porque se tornaria o ponto central dos embates que se travaram a partir dos anos 1990, de maneira que o dispositivo merece aqui o destaque:

Art. 1º – O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

§ 1º – **Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei 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.** (BRASIL, 1971a, grifo nosso)

Entretanto, a primeira diferença substancial entre a Lei nº 5.709 e as normas anteriores foi o *estabelecimento de um tratamento diferenciado entre pessoas físicas e jurídicas, com restrições distintas a cada uma, para além da fixação de um limite de área comum a todos*. Para simplificar a exposição, tomamos de empréstimo a divisão dessas restrições tal como feita por Hage, Peixoto e Vieira Filho (2012, p. 7-9), relacionando primeiramente as principais disposições e restrições gerais, impostas tanto a pessoas físicas como jurídicas, para depois pontuar as restrições específicas a cada uma delas.

Assim, tais são as principais disposições da Lei nº 5.709 aplicáveis **tanto em face das pessoas físicas como jurídicas estrangeiras**:

- **Quanto às limitações gerais impostas**, a soma das áreas rurais reservadas a pessoas estrangeiras não pode ultrapassar vinte e cinco por cento da superfície dos municípios onde se situem. Caso se tratem de pessoas estrangeiras de mesma nacionalidade, esse limite é então reduzido para dez por cento. Tais restrições não se aplicam, porém, se a área rural for inferior a três Módulos de Exploração

Indefinida (MEI)<sup>20</sup> ou se, no caso de pessoas físicas, esta tiver filho brasileiro ou for casada com brasileiro sob o regime de comunhão de bens (artigo 12);

- **quanto aos procedimentos**, tal como disposto no Decreto-Lei nº 494/1969, é considerada da essência dos atos de aquisição de terras por estrangeiros a escritura pública, devendo nela constar os documentos comprobatórios de todas as condições impostas para a aquisição (artigos 8º e 9º). Também como dispunha o Decreto-Lei nº 494/1969, os cartórios de Registro de Imóveis devem manter o cadastro especial desse tipo de operação em livro auxiliar, além de remeter tais dados à corregedoria do Poder Judiciário do respectivo Estado, ao Ministério da Agricultura e, no caso de imóvel localizado em área indispensável à segurança nacional, também à Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional (artigos 10 e 11). Quaisquer atos de aquisição ou arrendamento que violem tais procedimentos ou limitações, tal como no Decreto-Lei nº 494/1969, são considerados nulos de pleno direito (artigo 14), estando os Tabeliães e Oficiais de registro responsáveis pela escritura sujeitos à responsabilidade civil e criminal;
- por fim, também como já fora previsto no Decreto-Lei, é vedada a doação de terras da União ou dos Estados a pessoas estrangeiras, exceto nos casos previstos na legislação atinente a núcleos coloniais (artigo 14).

Quanto às disposições atinentes exclusivamente a **pessoas físicas estrangeiras**, temos que:

- Quanto às limitações impostas a pessoas físicas, as operações de aquisição não podem exceder a cinquenta Módulos de Exploração Indefinida, em área contínua ou descontínua, sendo livres, porém quando se tratar de imóvel com área não superior a três módulos de mesma espécie, independentemente de quaisquer licenças ou

---

<sup>20</sup> O Módulo de Exploração Indefinida (MEI) é uma unidade de medida, expressa em hectares, a partir do conceito de módulo rural, para o imóvel com exploração não definida. Ou seja, nesta unidade de medida não há especificação da natureza da exploração, em contraposição as categorias de lavoura permanente, lavoura temporária, exploração pecuária, exploração hortigranjeira e exploração florestal. A dimensão do MEI varia entre 5 e 100 hectares, de acordo com a Zona Típica de Módulo (ZTM) do município de localização do imóvel rural. As ZTMs, por sua vez, se definem como regiões delimitadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com características ecológicas e econômicas homogêneas, baseada na divisão microrregional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando as influências demográficas e econômicas dos grandes centros urbanos (INCRA, 2014; HAGE, PEIXOTO e VIEIRA FILHO, 2012, p. 8, nota de rodapé 8).

autorização, ressalvadas as exigências gerais estabelecidas em lei (artigo 3º, *caput* e § 1º)<sup>21</sup>.

- nos loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização trinta por cento da área total devem fazer-se necessariamente por brasileiros (artigo 4º);
- tais restrições, todavia, não se aplicam aos casos de sucessão legítima, exceto se o imóvel estiver situado em área considerada indispensável à segurança nacional (artigo 1º, § 2º, combinado com artigo 7º).

Já quanto às **peças jurídicas estrangeiras**, tem-se as seguintes restrições e condicionantes:

- além das limitações de percentual de área do município, tais entidades ainda só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos industriais (neste caso, ouvido o atual Ministério da Economia, que recentemente absorveu as funções do antigo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio), agrícolas, pecuários, e de colonização (hipóteses em que se deve proceder à oitiva do atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) vinculados a seus objetivos estatutários (artigo 5º);
- mais tarde, ainda, com a edição da Lei nº 8.629, de 1993, que regula os atuais dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária (BRASIL, 1993), quando a área for superior a cem módulos de exploração indefinida, a operação deve ser autorizada pelo Congresso Nacional (artigo 23, § 2º, parte final).

A Lei nº 5.709, de 1971, portanto, constitui o principal marco normativo a respeito do tema até hoje. Apesar de autorizar a aquisição de terras por estrangeiros, os limites impostos por ela carregavam, em nosso entendimento, o “espírito” de um momento específico da história brasileira, que combinava uma maior intervenção e controle do Estado nos rumos da economia, uma tendência ao nacionalismo em certos setores, típica de todo o período desenvolvimentista, as preocupações com a integridade e o controle do território e dos recursos nacionais, bem como com a “segurança nacional”.

---

<sup>21</sup> Mais atualmente, com a edição da Lei nº 8.629, de 1993, que regula as atuais disposições constitucionais sobre a reforma agrária (BRASIL, 1993), o Congresso Nacional pode, excepcionalmente, lhes autorizar a aquisição para além dos limites de área e percentual indicados pela legislação (artigo 23, § 2º, primeira parte).

Convém anotar que não desconsideramos aqui a existência de diversas contradições no “discurso nacionalista” da ditadura militar e o que se verificou na prática. No caso da agricultura, como vimos acima, um dos aspectos importantes da chamada modernização conservadora foi o ingresso no país de vultosos investimentos do capital estrangeiro nos complexos agroindustriais que, ao fim e ao cabo, contribuía para a construção de novas amarras das condições de dependência econômica na fase da chamada *dependência tecnológico-industrial*. De outro lado, as próprias autorizações para as aquisições de terras por estrangeiros conferidas pela lei, bem como as flexibilizações às regras gerais encontradas nesta mesma legislação, também indicavam esses limites. De qualquer maneira, entendemo-la como produto de um tempo histórico cuja tônica era um maior controle do Estado sobre o território, a terra e os recursos naturais a ela associados e, de maneira geral, sobre a economia e as riquezas nacionais. Este mesmo “espírito” ainda seguiria, pelo menos por breve período, como horizonte programático após a ditadura. O ideal desenvolvimentista e seu “espírito nacionalista”, como demonstraremos a seguir, permaneceu plasmado na redação original da Constituição da República de 1988, que não por acaso manteve disposição específica sobre o tema.

### **5.1.3 A constitucionalização matéria no contexto do desenvolvimentismo democrático de 1988**

O debate sobre o caráter da Constituição da República de 1988 é fundamental para compreendermos a evolução (ou melhor, a involução) da regulação sobre a venda de terras para estrangeiros no Brasil. Como veremos nos próximos itens, a adequação ou não da Lei nº 5.709/1971 à Constituição de 1988 está na centralidade dos debates travados no âmbito jurídico sobre a matéria a partir dos anos 1990, período de intensificação das medidas neoliberais no país. No campo jurídico-político, como veremos também, os efeitos do neoliberalismo passam sobretudo pelo dismantelamento das estruturas e do modelo de Estado construído por este marco constitucional, de maneira que, para compreendê-lo, precisamos primeiramente entender, mesmo que de maneira muito breve e pontual, o contexto político-social e o caráter impresso originalmente na chamada “Constituição cidadã”.

O desenvolvimentismo conservador e autoritário da ditadura civil-militar, embora tenha possibilitado altas taxas de crescimento entre os anos de 1968 a 1973 (o chamado “milagre econômico”), foi baseado no endividamento externo do País e no desequilíbrio fiscal. Devido a uma diversidade de fatores, mas sobretudo pelo cenário de escalada das taxas de juros internacionais na esteira das crises econômicas da década de 1970 e da dívida externa, a ditadura

passou a enfrentar um grave quadro de dificuldades que fortaleceram as lutas pela abertura democrática. A conjuntura estabelecida e as medidas adotadas pelo governo à época resultaram num grande aumento das manifestações populares pela democracia, greves massivas e ocupações de terras por todo o país entre o final dos anos 1970 e a segunda metade da década de 1980 (SILVEIRA, 2009, p. 76).

Esse quadro específico de conflitos sociais e políticos foi também fundamental para desencadear e influenciar o processo constituinte de 1986-1988, através da relativa inserção e da unidade dos movimentos populares, grupos políticos e partidos de esquerda na Assembleia Nacional Constituinte (ANC). A presença destes movimentos foi então capaz de imprimir à Carta Política uma série de avanços democráticos, materializados em direitos e garantias individuais, sociais e políticos. Nesse sentido, o historiador Luziano de Lima bem refere que o que há de “popular e avançado”, no sentido da melhoria das condições de vida das classes trabalhadoras, dos avanços em relação aos direitos individuais e trabalhistas, se deve à atuação dos movimentos populares e dos setores à esquerda em geral na ANC (LIMA, 2009, p. 306).

Ao final do processo constituinte, pode-se dizer que a Constituição da República promulgada em 1988 resultou então numa vasta e avançada carta de direitos individuais e sociais – sobretudo em seus artigos 5º, 6º e 7º – somada às estruturas basilares do modelo de Estado desenvolvimentista construído durante as décadas anteriores. Sua redação original compreende, dessa forma, um modelo de *Constituição Econômica*<sup>22</sup>, fortemente voltada para a transformação das estruturas sociais, o que já é destacado pela redação de seu artigo 3º, que elege a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais como objetivos fundamentais da República. O Título VII, referente à Ordem Econômica e Financeira (artigos 170 a 192) – que segundo Bercovici, não por acaso foi o trecho onde se travaram os maiores embates políticos e ideológicos nas discussões da ANC (2005, p. 38) –, sistematiza importantes dispositivos relativos à atuação e a intervenção do Estado nesse domínio e a configuração jurídica da economia, dispondo ainda sobre as políticas de desenvolvimento urbano (artigos 182 a 183), política agrícola e a reforma

---

<sup>22</sup> Por “Constituição Econômica” entendemos uma tendência na história do constitucionalismo, sobretudo a partir da Primeira Guerra Mundial, da internalização das questões econômicas dos Estados às Constituições nacionais, cujos primeiros exemplos são as Constituições do México (1917) e – o mais célebre – de Weimar (1919). De acordo com Bercovici, há ainda uma diferença fundamental que surge a partir do “constitucionalismo social” do século XX e que marca o debate sobre a Constituição Econômica: “o fato de que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la”. Assim, a Constituição Econômica pretende “uma nova ordem econômica; quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da auto-regulação do mercado” (BERCOVICI, 2005, p. 33).

agrária (artigos 184 a 191), e sobre o sistema financeiro nacional (artigo 192, hoje transfigurado pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003).

Entre os princípios da ordem econômica, destacamos a soberania nacional, a função social da propriedade, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego (artigo 170). O tema da ordem econômica não fica, entretanto, restrito a este Título da Constituição, perpassando diversas outras regras inseridas ao longo de seu texto. Ademais, a Constituição de 1988 ainda demonstrou grande a atenção à elaboração de planos de desenvolvimento nacional e regional, determinando inclusive a edição de uma lei de diretrizes e bases do *planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado* (artigo 174, §1º), o que, diga-se de passagem, jamais foi feito.

Tal era o claro direcionamento constitucional em torno da manutenção de um modelo de Estado desenvolvimentista em moldes democráticos e da preocupação com a atuação desse Estado na superação das desigualdades sociais e regionais, que, como já mencionaram economistas e estudiosos do Direito Econômico, a Constituição de 1988 pode bem ser considerada uma *constituição furtadiana*, em referência a Celso Furtado, principal expoente do pensamento desenvolvimentista no Brasil. Nas palavras de Daniel Gelcer:

Para nós, parece clara a ideologia desenvolvimentista adotada em nossa Constituição, de forma global, e em seus mais diversos aspectos e o ponto de contato entre as teorias desenvolvimentistas que enxergam exatamente estes problemas estruturais no Estado brasileiro (concentração de renda, pobreza e marginalização de boa parte da população, desigualdade social e regional, etc) e o artigo 3º, III, da Constituição que, **além de identificá-los como problemas, coloca como objetivo do Estado brasileiro, a sua solução**. Além de as teorias desenvolvimentistas possibilitarem compreensão da importância e profundidade desse dispositivo, ainda permitem entender como a Constituição disporá sobre os mecanismos para alcançar esta finalidade. (2012, p. 108, grifo nosso)

No mesmo sentido, Bello, Bercovici e Lima anotam que

**A Constituição de 1988 possui expressamente um plano de transformação da sociedade brasileira**, com o reforço dos direitos sociais, a proteção ao mercado interno (artigo 219), o desenvolvimento e a erradicação da miséria e das desigualdades sociais e regionais (artigos 3º e 170) como objetivos da República, **isto é, com a inclusão do programa nacional-desenvolvimentista no seu texto**. (BELLO, BERCOVICI e LIMA, 2018, p. 16)

Nessa toada, inseridas nas previsões atinentes à ordem econômica, a Constituição contava também com diversas disposições que previam a nacionalização de recursos estratégicos, como no caso das jazidas e dos recursos minerais e potenciais de energia hidráulica (artigo 176), além de conferir proteções e preferências às empresas brasileiras constituídas com

a maioria de seu capital nacional, criando o conceito de “empresa brasileira de capital nacional” (artigo 171), e também de restrições a investimentos do capital estrangeiro em determinados setores considerados importantes ao desenvolvimento nacional. Portanto, a Constituição da República de 1988, procurou originalmente estabelecer os pilares de um Estado desenvolvimentista e as bases jurídico-políticas para a construção de um novo projeto nacionalista de desenvolvimento a partir de uma sociedade democrática. Para nós, isso implica dizer que a Constituição da República carregava, pelo menos em suas disposições originais, um projeto de desenvolvimento bastante claro, pautado na soberania e no controle sobre seus recursos, com vistas à superação do subdesenvolvimento e, conseqüentemente, das condições que nos relegam a uma inserção subordinada na economia mundial – em poucas palavras, à superação das condições de dependência.

É dentro de todo esse contexto jurídico-político que devemos entender então a disposição contida no artigo 190, inserida no capítulo referente à Política Agrícola e Fundiária e à Reforma Agrária. Com redação semelhante àquela já contida no artigo 153 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, assim prevê o texto constitucional:

Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional. (BRASIL, 1988)

Em nosso entendimento, este dispositivo não pode ser apreendido de maneira desconectada daquele “caráter” da Constituição de 1988. Assim, ele deve ser entendido como um comando para que a legislação crie efetivos limites à aquisição e ao arrendamento de propriedades rurais tanto por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, considerando a defesa de um modelo de desenvolvimento fundado no conteúdo nacional e no controle do Estado brasileiro sobre suas riquezas e recursos naturais. É neste contexto jurídico-político que ele se insere e que, portanto, deve ser tomado em nível constitucional. Este mesmo contexto, todavia, seria profundamente abalado com a chegada do neoliberalismo no Brasil, o que faria ruir o caráter da Constituição de 1988, com conseqüências igualmente importantes sobre as normas que regulam a aquisição de terras por estrangeiros.

## 5.2 DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO E DESNACIONALIZAÇÃO NO PERÍODO NEOLIBERAL

Como já mencionamos nos capítulos precedentes, a partir dos anos 1980 o neoliberalismo e seu “receituário” econômico se tornam o discurso oficial das grandes potências capitalistas e dos organismos financeiros internacionais a elas vinculados. Esse campo de influência do centro do capitalismo seria então fortalecido em fins daquela década com o chamado *Consenso de Washington*, sendo capaz de penetrar profundamente no conjunto dos países dependentes latino-americanos. A entrada definitiva desse receituário no Brasil se deu então a partir de 1990, com a chegada de Fernando Collor de Mello à Presidência da República. Baseado num amplo e difundido aparato de propaganda, contando com a legitimidade política da vitória nas eleições presidenciais e uma burguesia nacional retraída e politicamente isolada (BOITO, 2012, p. 2),

Collor empreendeu, através dos sucessivos planos de sua rápida passagem pela chefia do Executivo Federal, um forte processo de redução do aparato burocrático do Estado e de sua retirada das atividades econômicas, visando remodelar suas estruturas e funções. Com razões fundadas no enfrentamento da crise hiperinflacionária, na necessidade de “modernização” da economia e na retomada do crescimento econômico, nesse período foi iniciado um amplo processo de extinções e privatizações de empresas públicas constituídas no período desenvolvimentista, no âmbito do chamado Programa Nacional de Desestatização (PND), que culminou na demissão de mais de cem mil servidores públicos, a liberação da taxa de câmbio e abertura comercial, a desregulamentação da economia e medidas de defesa da livre concorrência (SILVEIRA, 2009, p. 92-94).

Todos os processos e premissas de implantação do neoliberalismo no Brasil da primeira metade dos anos 1990 foram posteriormente intensificados nos anos seguintes, durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República (1995-2002), e seu amplo programa de *Reforma do Estado*. No âmbito da Reforma do Estado encontravam-se medidas bastante diversificadas e que atingiam diversos setores, todas elas voltadas ao receituário neoliberal. Além da reformulação e do fortalecimento do programa de desestatizações, que se tornou um dos mais ambiciosos do mundo e resultou na privatização de dezenas de empresas estatais e concessões de serviços públicos, muitas delas ao capital estrangeiro, foram promovidas uma grande reforma administrativa, para adoção do chamado “modelo gerencial” de administração pública, a reforma previdenciária, além de diversas reformas econômicas orientadas para o mercado e de flexibilização das relações de trabalho.

O grau de profundidade das reformas neoliberais levadas a cabo pelo governo de Cardoso colidia inevitavelmente com o modelo de Estado desenvolvimentista prescrito pela Constituição de 1988. Recém-eleito à Presidência da República, Cardoso proclamou, em seu último e histórico discurso no Senado Federal, que a tônica da transição promovida no futuro governo seria *o fim da Era Vargas*, seu “modelo de desenvolvimento autárquico e seu Estado intervencionista”. No mesmo discurso, ainda assinalava a necessidade de reformas à Constituição de 1988, começando por duas questões em sua leitura prementes: a reforma fiscal e a ordem econômica (CARDOSO, 1995, p. 26).

O que se pronunciava à época, portanto, era o fim do modelo de Estado construído pela Constituição de 1988. Para a consecução do amplo projeto de Reforma do Estado de Cardoso seriam necessárias então reformas constitucionais que fossem capazes de alterar aquelas estruturas de Estado forjadas durante a Constituinte. Como já sinalizava o recém-eleito Presidente, os primeiros dispositivos alterados deveriam ser necessariamente os relativos aos monopólios dos entes federados e o Título VII, referente à Ordem Econômica.

Já no ano de 1995 um arsenal de emendas constitucionais passou a ser forjado para viabilizar a intensificação do processo de privatizações, com grandes aberturas ao ingresso de capital estrangeiro. A Emenda Constitucional nº 5 acabou com o monopólio público dos serviços de gás canalizado, antes explorados pelos Estados por meio de empresas estatais com exclusividade de distribuição (artigo 25, §2º). A EC nº 6, que, como veremos, constitui um dos pontos nodais do debate jurídico sobre a estrangeirização de terras no Brasil, revogou o artigo 171, eliminando da Constituição aquele conceito de “empresa brasileira de capital nacional” e o tratamento favorecido a estas, fulminando também com a regra que restringia a brasileiros ou a estas empresas a exploração das riquezas minerais e os potenciais de energia hidráulica do país (artigo 176, §1º). A EC nº 7 atingiu a navegação, extinguindo a exigências de que fossem brasileiros armadores, proprietários, comandantes e dois terços dos tripulantes das embarcações nacionais, bem como de que a navegação e cabotagem e interior fossem atividades privadas das embarcações nacionais (artigo 178, §§ 2º e 3º). A Emenda nº 8 acabou com a reserva em favor da União ou das empresas sob o seu controle acionário da exploração dos serviços de telecomunicações, o que permitiu a privatização do setor (artigo 21, inciso XI). A Emenda de nº 9, por fim, eliminou o monopólio estatal do petróleo, gás e hidrocarbonetos fluidos nos termos não previstos, permitindo que a União pudesse contratar com empresas nacionais ou estrangeiras serviços de pesquisa, lavra de jazidas e refino do petróleo nacional ou estrangeiro, de importação ou exportação dos produtos derivados básicos dessas atividades, além do

transporte marítimo ou por meio de conduto de petróleo bruto ou seus derivados e gás natural (artigo 177, inciso V, e §§ 1º e 2º).

Mais tarde o ataque ao texto original da Constituição atingiu ainda o modelo de gestão pública, através da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que implementou a chamada *Reforma Gerencial*, com o objetivo de transplantar mecanismos da iniciativa privada para a Administração Pública. O regime jurídico dos servidores públicos foi flexibilizado, possibilitando a adoção do regime celetista para diversas categorias. Ademais, através da reforma administrativa ainda se construíam novos órgãos públicos com autonomia administrativa, as chamadas “agências reguladoras”, com o objetivo de fortalecer a atividade regulatória do Estado, em substituição a sua intervenção e atuação direta nos processos econômicos e na prestação dos serviços públicos. Para além das alterações nas estruturas burocráticas e de intervenção no domínio econômico pelo Estado, a via das reformas constitucionais também foi utilizada para a flexibilização de direitos sociais e o desmonte de estruturas e sistemas de garantias desses direitos, como é o caso do regime de previdência dos trabalhadores da iniciativa privada, que foi alterado através da Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

Não obstante a diversidade das medidas implantadas no Brasil durante a Reforma do Estado que, quando tomadas no seu conjunto, caracterizam a intensidade do avanço neoliberal do período, entendemos que os principais eixos do enfraquecimento do aparato de Estado construído no período desenvolvimentista concentravam-se, além da reforma administrativa que transformou a lógica de atuação estatal, no grande arcabouço de medidas para o aprofundamento do processo de privatizações, e de aberturas para o ingresso do capital estrangeiro.

De maneira geral, pode-se dizer que as medidas neoliberais adotadas pelos governos dos anos de 1990 foram capazes de abalar as estruturas do Estado e de gestão pública, promovendo um enxugamento do aparato elaborado para a construção dos projetos de desenvolvimento das décadas anteriores. A tônica do período foi a retirada do Estado da intervenção direta nos processos econômicos, cabendo a ele a mera função de regulação dos mercados. Esse enxugamento da máquina pública somado à falta de vontade ou de um consenso político e dos entraves estruturais para a retomada de um planejamento global, desfiguraram o modelo de Estado desenvolvimentista estabelecido pela Constituição, aproximando-o de um modelo de Estado meramente regulador dos processos econômicos, um *Estado neoliberal*. Como resultado, o país passou por um intenso processo de financeirização da economia, com favorecimento do rentismo em detrimento do investimento nos setores produtivos, o que foi

acompanhado de uma massiva desindustrialização e estagnação econômica, com baixos níveis de investimento e crescimento, e pelo aumento do desemprego (SILVEIRA, 2009, p. 150-153), além da perda da hegemonia da burguesia brasileira na economia nacional (BOITO, 2012, p. 2). Em poucas palavras, eram os marcos da inserção subordinada do Brasil no contexto da globalização.

Como já adiantamos no capítulo 3, esse conjunto de medidas neoliberais no Brasil refletiu sua conformação à nova fase da dependência, que passa a atingir os países periféricos latino-americanos. O conjunto de medidas aqui resumidamente mencionadas – que figuram apenas as que entendemos principais entre todos os ataques à Constituição de 1988 e seu modelo de Estado –, conformaram assim parte da “infraestrutura jurídica” necessária às flexibilizações e liberalizações do período, em prol dos mercados mundializados. Influenciada por todos esses processos combinados de liberalização, a legislação sobre a aquisição de terras para estrangeiros também sofreria uma importante flexibilização. Vejamos mais atentamente como isso se deu.

### **5.2.1 Os primeiros pareceres da AGU e o parcial esvaziamento da Lei nº 5.709, de 1971**

Tendo a Constituição de 1988, em seu artigo 190, estabelecido disposição compatível sobre a aquisição de terras por estrangeiros em relação à Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a Lei nº 5.709, de 1971 foi considerada recepcionada pela nova ordem constitucional. Todavia, a adequação à Constituição de um dos dispositivos da mencionada legislação abriu um grande debate que permanece até hoje como motivo de grande dissenso no debate jurídico-político nacional. O centro deste debate está na recepção ou não, pela Constituição, da disposição contida no § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, conforme destacado acima. Este dispositivo, recordemos, inclui entre os destinatários da Lei as “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” (BRASIL, 1971a).

Assim, no ano de 1994, ainda durante o governo de Itamar Franco, o então Ministro de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) suscitou a questão perante a Advocacia-Geral da União (AGU). De acordo com Castro e Sauer (2017, p. 44), *na prática, a consulta buscava, por parte do governo, subsídios para a remoção das limitações impostas às empresas brasileiras controladas por estrangeiros para a aquisição de glebas*. A resposta a esta primeira consulta veio então através do **Parecer AGU nº GQ-22, de 1994**, que

ao seu turno acolheu as razões do Parecer AGU/LA-04/1994. Neste parecer, a AGU negou a recepção do mencionado dispositivo pela Constituição, pelos motivos resumidos a seguir.

De início, como informado neste primeiro parecer da AGU, o conceito de “empresa brasileira”, ou de “sociedade nacional”, antes da Constituição de 1988, estava inserido exclusivamente em normas infraconstitucionais e, portanto, juridicamente no mesmo patamar de hierarquia da Lei nº 5.709/1971. Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 2.627, de 1940, que dispõe sobre as sociedades por ações, estatui em seu artigo 60 que “são nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira que têm no País a sede de sua administração” (BRASIL, 1940). Dessa forma, “sempre se entendeu” que o conceito de “sociedade estrangeira” era obtido pela interpretação em contrário desse dispositivo de lei – sendo, assim, a sociedade personalizada que não preenchesse estes requisitos legais para ser considerada “empresa brasileira”. Inexistindo norma constitucional sobre o assunto, portanto, poder-se-ia admitir que outra norma de mesma hierarquia alterasse o conceito legal, equiparando às pessoas jurídicas estrangeiras aquelas que, mesmo constituídas no Brasil, tivessem a maioria de seu capital proveniente do Exterior. Tal foi exatamente o que fez, portanto, o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 (HAGE, PEIXOTO e VIEIRA FILHO, 2012, p. 10).

Entretanto, através deste primeiro Parecer, a AGU entendeu que a Constituição de 1988 promoveu profundas alterações no trato da matéria, já que ela mesma fixara, em seu artigo 171, o conceito de “empresa brasileira” (artigo 171, inciso I, mantendo em linhas gerais a mesma definição constante do artigo 60 do Decreto-Lei nº 2.627, de 1940) e também o de “empresa brasileira de capital nacional” (artigo 171, inciso II). *Assim, segundo sustenta o Parecer nº GQ-22, ao definir o conceito de “empresa brasileira”, a Constituição da República não teria feito nenhuma ressalva quanto a origem do capital social destas empresas, e, mesmo no caso da “empresa brasileira de capital nacional”, o requisito era apenas de que o controle efetivo (maioria do capital votante e exercício de fato do poder decisório) da empresa estivesse em caráter permanente de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno. Dessa forma, a restrição estabelecida pela Lei nº 5.709/1971 colidiria inevitavelmente com a ordem constitucional, não podendo ser considerada por ela recepcionada.*

Hage, Peixoto e Vieira Filho assim resumem a questão:

A partir de então, qualquer restrição às empresas que, preenchendo os requisitos estabelecidos pelo art. 171, I, da CF, fossem classificadas como “brasileiras” só poderia prosperar nas hipóteses previstas expressamente nessa mesma Constituição. Além disso, salientou-se, no parecer, que sequer os §§ 1º e 2º desse art. 171 teriam erigido restrições às empresas brasileiras, mas, antes, meramente possibilitado o

estabelecimento de estímulos e incentivos à empresa brasileira de capital nacional, em determinadas situações (HAGE, PEIXOTO e VIEIRA FILHO, 2012, p. 11)

Assim, pela tese levantada através do Parecer nº GQ-22, de 1994, o artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.709, de 1971 não poderia ser considerado recepcionado pela Constituição de 1988. Ademais, por consequência, o Parecer também considerou não recepcionada, nos casos que envolvessem empresas brasileiras sob controle do capital estrangeiro, a norma constante do artigo 23 da Lei nº 8.629, de 1993, que previa a aplicação da Lei nº 5.709/1971 nos casos de arrendamento de imóvel rural. **Dessa forma, o parecer da AGU teve o condão de retirar dos destinatários da lei as empresas constituídas no País sob as leis nacionais, mesmo que sob controle do capital estrangeiro.** Para estas empresas, a compra de terras passaria então a não ter os limites estabelecidos em lei, retirando-lhes todos os entraves para aquisição de terras, seja através da compra e venda, do arrendamento rural ou de outros mecanismos de aquisição.

Na prática, portanto, foi permitido o avanço do capital estrangeiro sobre as terras no território nacional desde que o fazendo através de investimentos que garantissem a forma de constituição da empresa sob as leis brasileiras, com sede e administração no País. Portanto, o entendimento exposto pela AGU através do Parecer nº GQ-22, de 1994, acabou por esvaziar parte importante do sentido da Lei nº 5.709/1971, retirando barreiras e limites consideráveis aos investimentos estrangeiros em terras no Brasil.

Este primeiro Parecer da AGU, muito embora aprovado pelo então Presidente da República Itamar Franco, acabou não publicado no Diário Oficial da União, pelo que não adquiriu efeito vinculante a toda a Administração Pública Federal, mas apenas para os órgãos jurídicos do Poder Executivo Federal e para o então Ministério da Agricultura, Abastecimento e da Reforma Agrária, consulente que suscitou a elaboração do Parecer (HAGE, PEIXOTO e VIEIRA FILHO, 2012, p. 12).

No ano seguinte, todavia, já durante a onda de desconstitucionalizações promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a Emenda Constitucional nº 6, de 1995, acabou revogando o artigo 171 da Constituição na sua inteireza – justamente os dispositivos que suscitaram o entendimento da AGU em seu primeiro parecer. Assim, dado esse novo contexto, seria inevitável o reexame do Parecer nº GQ-22 pela Advocacia-Geral da União, o que ocorreu a partir de março de 1997.

Concluídos os trabalhos de reexame, a AGU publicou então, em dezembro de 1998, o **Parecer nº GQ-181, de 1998** (BRASIL, 1998c). Os termos deste segundo parecer da AGU foram bastante simples. Além de confirmar a maior parte do entendimento anterior, no sentido da revogação do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, este novo parecer sustentou que “a

revogação pura e simples do artigo 171”, pelo Congresso Nacional, não teria “o condão de reprimir a norma que se entendera revogada”, concluindo que, “desse modo, continua revogado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, permanecendo inalterada a conclusão do referido Parecer nº AGU/LA-04/94” (BRASIL, 1998c). Assim, escorando-se no entendimento anterior da própria AGU, o novo Parecer nº GQ-181, de 1998 entendeu que “se aquela norma legal não fora recepcionada, simplesmente teria deixado de existir, tornando-se impossível, portanto, a retomada de sua validade e eficácia”, eis que nosso ordenamento jurídico não admite o fenômeno da reprivatização senão quando a norma revogadora assim dispuser, conforme as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 1942; HAGE, PEIXOTO e VIEIRA FILHO, 2012, p. 13).

Apesar desse entendimento, o Parecer nº GQ-181, de 1998, ainda anotou que, baseando-se em diversos outros dispositivos da Constituição de 1988, especialmente sobre a ordem econômica, a desconstitucionalização promovida pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, não impediria que o legislador no futuro voltasse a limitar os investimentos no caso de empresas brasileiras controladas por estrangeiros:

Assim, parece evidente que a EC nº 6/95 não constitui empecilho a que o legislador ordinário limite, no futuro, a aplicação de capital estrangeiro em determinadas atividades reputadas estratégicas para o País, com fundamento na soberania, na independência ou no interesse nacionais, estabelecendo, por exemplo, que em determinada atividade o capital estrangeiro fique limitado a determinado percentual do capital social ou do capital com direito a voto, ou que se submeta a determinadas exigências, ressalvados, quando cabível, casos de reciprocidade nos países de origem. (BRASIL, 1998c)

Por fim, cumpre frisar que, diferentemente do primeiro, este último parecer da AGU foi ratificado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso e publicado no Diário Oficial da União, tornando-se, por força do disposto no artigo 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 1993, vinculante para toda a Administração Pública Federal.

Entendemos, portanto, na esteira de Castro e Sauer (2017) e de Pereira (2018), que este conjunto de pareceres da AGU, muito embora revestidos (ou melhor, travestidos) da tecnicidade jurídica, revelam um direcionamento claro dos governos neoliberais dos anos 1990 no sentido da flexibilização das normas relativas à aquisição de terras por estrangeiros. Em suma, “*estes Pareceres abriram caminho para o controle do território brasileiro através de novas estratégias utilizadas pelo capital estrangeiro, que agora se associavam a empresas nacionais para obterem acesso, agindo assim, dentro da lei*” (PEREIRA, 2018, p. 170). Por mais de uma década este foi o entendimento do Poder Executivo Federal, o que somente viria a ser

relativizado a partir de 2007, no contexto dos contraditórios governos chamados de “pós-neoliberais”. É o que veremos a seguir.

### 5.3 CONTRADIÇÕES, INFLEXÕES E DISPUTAS NOS GOVERNOS DITOS “PÓS-NEOLIBERAIS”

Após o primeiro ciclo de governos “francamente neoliberais” no Brasil, no ano de 2003 ascendeu à Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, iniciando um ciclo de doze anos de governos petistas à frente do Executivo Federal, sustentados por uma nova composição de forças sociais e políticas. As medidas do programa de governo de Cardoso geraram, do ponto de vista político, insatisfações em setores da grande burguesia interna que, muito embora tenham apoiado seletivamente a implantação das medidas neoliberais para a estabilização monetária e a disciplina fiscal, acabaram perdendo espaços de hegemonia e, aos poucos, acumulando contradições com este programa e a política macroeconômica do governo (BOITO, 2012, p. 5; VACCARI, 2016, p. 59). Esse quadro foi fundamental para a lenta construção de uma nova frente pluriclassista durante a segunda metade dos anos 1990, capaz de aglutinar forças e setores tanto das classes dominantes, como as elites industriais nacionais, quanto das classes dominadas, entre movimentos sindical e popular, e que culminariam na formação do programa petista vitorioso nas eleições presidenciais de 2002.

Fruto dessa ampla frente, a correlação de forças políticas subjacente aos mandatos de Lula (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2015) à frente do Executivo Federal – e especialmente a partir do segundo mandato de Lula –, só poderia ser de grande complexidade, sendo permeada de elementos bastante contraditórios. Não temos condições (e tampouco nos interessa) de aqui empreender uma ampla e exaustiva análise de todos os elementos que marcam este período – inclusive porque ele constitui um momento histórico bastante polêmico do ponto de vista analítico, sendo objeto de inúmeros dissensos teóricos e políticos. Porém, seguindo na trilha de alguns importantes analistas, sustentaremos algumas das linhas gerais que entendemos relevantes para se compreender a “virada” operada neste período no tocante à regulamentação da venda de terras para estrangeiros no País.

Como bem esclarece Armando Boito Jr., a política brasileira sob os sucessivos governos petistas esteve dividida em dois campos bastante visíveis, que envolviam todas as classes sociais em presença, sendo que cada um deles estava sob hegemonia de uma fração da burguesia (BOITO, 2016, p. 35). De um lado, uma frente bastante heterogênea agrupava grande parte da burguesia interna, parte da baixa classe média, e a maior parte da classe operária, do

campesinato e dos trabalhadores da massa marginal (BOITO, 2016, p. 36). Essa frente apoiou em grande medida as políticas dos governos petistas, que se sustentava abrigando essas forças no interior do Estado, mediando e conciliando seus interesses em conflito (VACCARI, 2016, p. 67). De outro lado se encontrava um campo neoliberal de “puro sangue”, uma frente de classes dirigida pela fração da burguesia brasileira integrada ao capital internacional, cujas propostas preteriam interesses das frações da burguesia interna, orientando-se para a diminuição da presença do Estado na economia, a abertura comercial e a redução de investimentos públicos (BOITO, 2016, p. 36).

Como consequência desse arranjo de forças sociais que exerceram influência nos governos petistas, o período foi marcado de maneira geral pela combinação entre o modelo neoliberal de condução das políticas macroeconômicas com programas de investimentos públicos de monta, como é o caso do *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC) e do programa *Minha Casa Minha Vida*, de políticas sociais setoriais de alto impacto, como o programa *Bolsa Família*, além do aumento significativo de investimentos e de programas voltados para a educação e a cultura (PAULANI, 2016, p. 78-79; PAULANI, 2017, p. 147). Ao mesmo tempo, ao longo desses governos oscilaram, num movimento pendular, economistas e técnicos ora de orientação ortodoxa, ora heterodoxos e mesmo desenvolvimentistas, em órgãos e pastas-chave do Estado, como no então Ministério da Fazenda e no Banco Central (VACCARI, p. 59-68). Dessa maneira, Leda Paulani bem sintetiza o quadro de contradições que atravessa o período:

**Ora, a combinação desses dois elementos (agenda liberal e políticas sociais de alto impacto) é, em princípio, contraditória, porque vai aumentando a importância e a presença do Estado na economia, além de exigir um nível cada vez maior, ao invés de menor, de regulamentação.** Além disso, essas políticas foram fortalecendo e ampliando os direitos sociais garantidos pela *Carta de 1988*. A disputa pelo fundo público foi se tornando assim potencialmente mais acirrada, uma vez que os recursos que remuneram a riqueza financeira vêm da mesma fonte que aqueles necessários para honrar esses compromissos sociais ampliados, qual seja, o monopólio da tributação detido pelo Estado. **Mas enquanto prevaleceu o crescimento econômico puxado pelas exportações e pelo efeito multiplicador daquele massivo conjunto de políticas sociais, essa contradição foi acomodada.** (PAULANI, 2017, p. 149, grifo nosso)

Este modelo político do período de governos petistas apresentou, portanto, alguns importantes elementos de contradição e inflexões pontuais em relação ao tempo de pleno avanço do neoliberalismo durante os anos 1990, de maneira que muitos autores têm defendido que ele se aproximou, sobretudo a partir de 2006, já ao final do primeiro mandato de Lula, daquilo que se tem chamado de *neodesenvolvimentismo* (BOITO JR., 2018; KATZ, 2016). O

professor Armando Boito Jr. definira o *neodesenvolvimentismo* como o “desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico” (2018, p. 57). Assim, o neodesenvolvimentismo teria retomado velhas aspirações desenvolvimentistas de construção de um Estado intervencionista na economia para a liderança do processo de desenvolvimento, mas submetido às novas condições históricas da globalização neoliberal e em menor ambição em relação ao desenvolvimentismo clássico. Dessa forma, o “neodesenvolvimentismo” seria não uma alternativa *de* modelo, mas sim uma alternativa *no* modelo neoliberal vigente em nosso tempo histórico (VACCARI, 2016, p. 66; BOITO JR., 2018, p. 55-97). O uso do termo neodesenvolvimentista para classificar esse momento do período petista à frente do Executivo Federal, todavia, não é em nada consensual, sendo que outros preferem denomina-lo como *social-liberalismo* (cf. VACCARI, 2016, p. 65, nota de rodapé nº 58), *pós-neoliberalismo*, ou ainda *neoliberalismo mitigado*.

Na trilha de Paulani (2017), todavia, entendemos que é mais apropriado falarmos na ocorrência de um “momento Desenvolvimentista” ao longo do período 2003-2014, e mais especificamente a partir do final do primeiro mandato de Lula (2003-2006). De acordo com a economista, sem um claro projeto nacional e sem planejamento suficiente, os governos petistas em verdade caminharam “ao sabor da conjuntura”, sem ameaçar decisivamente o *status quo* erigido pelo neoliberalismo dos anos 1990. Assim, em meio a uma institucionalidade construída para o benefício da acumulação financeira e que não foi efetivamente enfrentada pelos governos ditos “pós-neoliberais”, “as inspirações desenvolvimentistas e os experimentos heterodoxos aqui e acolá estariam necessariamente fadados ao fracasso” (PAULANI, 2017, p. 153).

Assim, apesar dos inegáveis e importantes avanços em termos de políticas sociais e da retomada de investimentos públicos de monta em certos setores, os governos petistas na verdade não foram capazes de fazerem frente ao conjunto de características mais essenciais que fizeram da inserção do país na globalização neoliberal uma posição subalterna, em conformação e até mesmo no reforço daquilo que definimos anteriormente como a nova fase da dependência. Nesse sentido, uma das principais bases desse processo, o fenômeno da reprimarização da economia, tem sido intensificado desde a década de 2000, de onde decorrem todas as consequências de já que tratamos acima: o reforço do modelo de desenvolvimento baseado no agronegócio e suas estruturas sociais excludentes com graves consequências sociais e humanas, bem como da dependência econômica.

Dessa maneira, se, como dizia Paulani, o Brasil caminhou “ao sabor da conjuntura” durante o período petista, a conjuntura internacional do início dos anos 2000, caracterizada pela alta demanda de *commodities* agrícolas e minerais, sobretudo decorrente do acelerado

crescimento da China, principal responsável pelo aumento do comércio exterior no período, levou estes governos a se apoiarem no processo desindustrialização e de reprimarização da economia, promovendo uma reestruturação da economia do agronegócio desde o início da década, com grandes benefícios para a classe latifundiária e demais frações de classe ligadas ao agronegócio (DELGADO, 2010, p. 116; TRASPADINI, 2016, p. 288).

A valorização das *commodities* agrícolas possibilitava assim a geração de superávits comerciais e o crescimento do país, mesmo que o primeiro governo petista tivesse adotado uma postura conservadora, de caráter recessivo, na condução da política macroeconômica nos primeiros anos. Essa valorização, ademais, somada à forte expansão da liquidez internacional, também permitiu que a economia brasileira se tornasse mais sólida pelo aumento das reservas internacionais em moedas conversíveis (VACCARI, 2016, p. 63). Como bem referiu Paulani na citação transcrita acima, esse ambiente de crescimento econômico puxado pelo ciclo de valorização internacional das *commodities*, além de ter sustentado o aumento dos investimentos públicos e as políticas sociais do governo, também contribuiu por acomodar e conciliar as forças sociais e políticas em contradição.

Nesse sentido, entendemos esse período da história brasileira como inserido naquilo que Bello, Bercovici e Lima definem como uma “política do novo extrativismo”, que se estabelece na América Latina a partir dos anos 2000:

Os regimes ditos pós-neoliberais na América Latina a partir dos anos 2000, no entanto, continuaram dirigindo sua política econômica para a extração de recursos naturais e consagraram a exportação e produtos primários (*commodities*) como estratégia de desenvolvimento nacional, instaurando uma política que hoje vem sendo denominada de “*Novo Extrativismo*” (“*New Extractivism*”) (Veltmeyer e Petras, 2014; Petras e Veltmeyer, 2015). **O “novo extrativismo” é uma política que combina ativismo estatal e uma estratégia de crescimento fundada na exploração de recursos naturais com o objetivo de ampliar a inclusão social.** Para tanto, estes governos entendem que os recursos naturais seriam uma verdadeira benção, gerando rendas facilmente tributáveis que poderiam ser utilizadas para financiar as políticas sociais. **A extração de recursos foi entendida como uma mera questão da capacidade do Estado regular as operações de mineração ou exploração petrolífera ou o agronegócio para conseguir acordos melhores com as agências financiadoras internacionais e tentar aplicar às empresas regras de controle em relação aos seus impactos sociais e ambientais. O pressuposto do “novo extrativismo” é um Estado mais intervencionista e um regime regulatório mais forte.** (BELLO, BERCOVICI e LIMA, 2018, p. 19-20)

Mais adiante os autores ainda complementam:

A demanda da China e do Leste Asiático por produtos agrícolas e florestais, combustíveis fósseis e outras fontes de energia e por minerais industriais estratégicos acarretou a ampliação do investimento estrangeiro nos setores agrícola e minerário e consagrou, com as políticas do “novo extrativismo”, a reprimarização das economias

latino-americanas, impedindo a recuperação das políticas industriais abandonadas nos anos 1990. O “novo extrativismo” não passa, assim, de uma nova forma de subordinação da estratégia de desenvolvimento dos países latino-americanos aos fluxos do comércio internacional. (BELLO, BERCOVICI e LIMA, 2018, p. 20)

Um traço importante dessa política, bem explicam os autores, é uma maior presença e controle do Estado intervindo e regulando os processos econômicos, o que, no caso brasileiro, inevitavelmente se deu inclusive em contradição com algumas das forças que contribuía para a sustentação do governo. Um importante exemplo disso, como uma inflexão apresentada durante os governos petistas em contraposição aos governos neoliberais “de puro sangue” dos anos 1990, e também em contradição com os interesses de parcelas importantes do setor ruralista e das frações de classes ligadas ao modelo do agronegócio, foi justamente a posição desses governos em relação aos investimentos estrangeiros em terras no País. Vejamos mais atentamente como isso se deu.

### **5.3.1 O Parecer AGU/LA-01/2010 e o pleno restabelecimento da Lei nº 5.709/1971**

Já no início do primeiro governo Lula (2003-2006), no bojo de alterações no cenário econômico do país, a questão da venda de terras a estrangeiros volta ao debate nacional, o que se intensificaria nos anos seguintes, no contexto do intenso aumento da demanda por terras que caracteriza o fenômeno do *land grabbing*. Nesta retomada do debate, verifica-se então uma maior atenção conferida à questão pelo Poder Executivo Federal, numa importante inflexão em relação ao tratamento que a matéria vinha recebendo anteriormente. Assim, já no ano de 2004, o Governo passou a atentar de maneira mais detida sobre o problema, promovendo seminários e organizando um grupo de trabalho composto por diversos órgãos – como a Casa Civil, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Advocacia-Geral da União – a fim de estudar e encontrar alternativas legais que viabilizassem restrições ao capital estrangeiro no acesso à terra, “como mecanismo estratégico de defesa da soberania nacional” (HAGE, PEIXOTO e VIEIRA FILHO, 2012, p. 15).

Provocada por esse grupo de trabalho estabelecido no âmbito do Governo Federal, a AGU iniciou no segundo semestre de 2007, por meio da Consultoria-Geral da União, um novo reexame da matéria, passando a revisar os pareceres elaborados anteriormente. Essa revisão resultou então no **Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ**, assinado pelo Consultor-Geral da

União Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior, que foi posteriormente ratificado pelo Advogado-Geral da União Luís Inácio Lucena Adams, através do **Parecer nº AGU/LA-01, de 2010** (BRASIL, 2010). Este parecer foi então aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União, tendo, portanto, alcançado efeito vinculante a toda a Administração Pública Federal.

Nesse último e derradeiro Parecer, a AGU adota entendimento diametralmente oposto daquele exarado nos dois primeiros pareceres elaborados durante os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Defende, dessa forma, que o §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971, foi recepcionado pela Constituição de 1988 e que, portanto, jamais perdera a vigência a norma que inclui entre os destinatários da legislação restritiva da aquisição de terras por estrangeiros aquelas pessoas jurídicas que, muito embora constituídas no Brasil e sob as leis nacionais, participem, a qualquer título, pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras que detenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior. Este parecer é bastante extenso e conta com uma substancial argumentação para a revisão do entendimento anterior sobre a matéria. Assim, além de destacar algumas das mais importantes considerações empreendidas no Parecer, faremos uma síntese, na esteira de Hage, Peixoto e Vieira Filho, dos principais argumentos levantados.

De início, portanto, cumpre destacarmos algumas considerações iniciais sobre o tema, constantes do Parecer, e que nos ajudam a compreender a posição assumida pelo Governo à época. Assim, o Consultor-Geral da União inicia relatando as discussões dos integrantes do Governo sobre o assunto, motivadas pelo novo contexto mundial de crise alimentar e da possibilidade da adoção, em larga escala, do biocombustível como importante alternativa de energia apta a diversificar, com grande vantagem, a matriz energética nacional, tornando-se, pois os dois grandes vetores pelos quais a questão passaria a ser abordada. O Parecer segue então com uma importante anotação, a partir da qual se depreende o reconhecimento, por parte do Governo, da perda efetiva do controle do Estado brasileiro sobre as aquisições de terras no País através das orientações anteriores tomadas pela AGU, bem como de todas as suas possíveis consequências danosas:

6. Segundo os dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, desde 1994, data da primeira manifestação da Advocacia-Geral da União sobre o tema (Parecer GQ-22), ratificada em 1998 (Parecer GQ 181), conforme demonstrar-se-á a seguir, **o Estado brasileiro perdera as condições objetivas de proceder a controle efetivo sobre a aquisição e o arrendamento de terras realizadas por empresas brasileiras cujo controle acionário e controle de gestão estivessem nas mãos de estrangeiros não-residentes no território nacional.**

7. Tal situação revestia-se, então, em junho de 2007, e reveste-se, ainda, de caráter estratégico, pois, a ausência de controle dessas aquisições gera, entre outros, os seguintes efeitos:

- a) expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação;
- b) valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária gerando aumento do custo do processo desapropriação voltada para a reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para esse fim;
- c) crescimento da venda ilegal de terras públicas;
- d) utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras;
- e) aumento da grilagem de terras;
- f) proliferação de “laranjas” na aquisição dessas terras;
- g) incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica;
- h) ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e biodiesel;
- i) aquisição de terras em faixa de fronteira pondo em risco a segurança nacional. (BRASIL, 2010, p. 4)

Mais adiante o Consultor-Geral da União ainda destaca a opinião externada pelo então Presidente do INCRA, Rolf Hackbart, em audiência pública sobre o tema no Senado Federal. De acordo com Hackbart, o antigo Parecer AGU/GQ-181, de 1998,

*(...) permite a ocupação desenfreada de terras em nível nacional por estrangeiros, mascaradas legalmente, com a justificativa de serem adquiridas por empresas brasileiras. Além disso, os serviços registrares entendem não ser necessário a comunicação à Corregedoria da Justiça dos Estados e ao INCRA da relação dessas aquisições. (...) Desta forma, caso haja real interesse no controle de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, no entendimento da Divisão de Fiscalização e Controle de Aquisições por estrangeiros, o parecer da AGU deve ser revisto, uma vez que a redação vigente não permite um controle mais efetivo das aquisições efetuadas por pessoas jurídicas brasileiras com capital estrangeiro. (BRASIL, 2010, p. 5, grifo nosso)*

Em suma, em razão disso a CGU entendeu então necessária a revisão daquele antigo parecer, pelos fundamentos a seguir resumidos.

Primeiramente, ao contrário do que foi esposado no Parecer nº GQ-22, de 1994, a distinção entre “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional”, que constava do agora revogado artigo 171 da Constituição da República de 1988, não teria buscado apenas criar vantagens para esta última, mas também impor restrições genéricas à primeira. Para tanto, o entendimento constante do Parecer procede a uma interpretação completamente oposta do dispositivo constitucional, identificando, por exemplo, no inciso II do seu § 1º, uma restrição que impediria as empresas meramente brasileiras de atuarem em setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional. Em conclusão,

[...] com muito mais razão se deveriam admitir as restrições emanadas do § 1 do artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971, dirigidas a empresas brasileiras controladas por empresas estrangeiras que não possuíam sede e administração no País ou cujos controladores,

peças físicas, residissem no exterior. (HAGE, PEIXOTO e VIEIRA FILHO, 2012, p. 16)

Ademais, também sustenta o Parecer que uma interpretação teleológica do já mencionado artigo 190 da Constituição da República – que, recordemos, constitucionalizou a matéria determinando a regulação e limitação da aquisição de terras por estrangeiros pela norma infraconstitucional – levaria necessariamente à conclusão de que as limitações estabelecidas pela lei à aquisição ou ao arrendamento de terras por pessoa física ou jurídica estrangeira deveriam se estender também à pessoa jurídica brasileira cujo capital pertença em sua maioria a estrangeiros, hipótese do controverso dispositivo da Lei nº 5.709/1971. Logo, de acordo com o Parecer, a regra contida no artigo 190 da Constituição deve ser lida em comunhão com todas as demais normas e princípios que orientam a ordem econômica nacional, em respeito à soberania (artigo 170, inciso I), à independência (artigo 4º, inciso I) e a garantia do desenvolvimento nacional (artigo 3º, inciso II).

Além disso, o Parecer também sustenta que deveria se considerar recepcionado o dispositivo da Lei nº 5.709/1971 através de uma leitura conjunta com o artigo 172 da Constituição da República, que prevê que “a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros”. Logo, em se considerando as aquisições de imóveis rurais como investimento de capital, a equiparação estabelecida pela Lei nº 5.709/1971 também estaria, sob este aspecto, em conformidade com a Constituição.

Por fim, o Parecer ainda anota que o processo legislativo que resultou na edição da Lei nº 8.629, de 1993 – que regula os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária e, ao fazê-lo, estendeu, em seu artigo 23, as restrições da Lei nº 5.709/1971 para os casos de arrendamento rural – foi posterior ao advento da Constituição de 1988. Portanto, o Congresso Nacional, ao aprovar a Lei nº 8.629/1993 e seu artigo 23, teria declarado, de forma expressa, a recepção, pela Carta Magna, da totalidade da Lei nº 5.709, de 1971, sem ressalvas”.

Finalmente, como consequência desse novo reexame da matéria durante o segundo mandato petista, o controverso dispositivo da Lei nº 5.709, de 1971, que teve seu sentido esvaziado durante o período de aprofundamento do neoliberalismo no Brasil, foi plenamente restabelecido, pelo que este ainda permanece como o entendimento jurídico consolidado na Administração Pública Federal até os dias atuais, apesar das novas ameaças que a matéria vem sofrendo em tempos mais recentes, como veremos adiante.

Essa maior atenção e preocupação dos governos petistas em relação à matéria, sobretudo pelos termos constantes do derradeiro Parecer AGU LA-01/2010, resgata a inspiração

“nacionalista” já constante do velho “espírito” desenvolvimentista da época da edição da Lei nº 5.709/1971 e da elaboração da Constituição da República. Não por acaso, aliás, esta nova orientação acabou gerando grande repercussão na mídia e também a revolta e ações de parcelas importantes da classe dos latifundiários e de empreendedores brasileiros e estrangeiros alinhados ao programa neoliberal<sup>23</sup> (PEREIRA, 2015, p. 63; PEREIRA, 2018, p. 172), o que inclusive contribuiria com a perda de apoio político ao governo por parte destes setores.

Todavia, como referimos acima, os governos ditos “pós-neoliberais” não podem ser caracterizados em linhas gerais como “desenvolvimentistas” na acepção clássica do termo, pelo que entendemos esta inflexão muito mais como uma das contradições pontuais do modelo econômico promovido pelos governos petistas em relação ao modelo de desenvolvimento neoliberal “puro” e à tendência geral de liberalização que marcam o período da globalização nestes moldes. Ela inegavelmente demonstra uma maior preocupação e esforço desses governos na manutenção do controle nacional sobre seus recursos naturais estratégicos na conjuntura colocada, muito embora seu significado se distancie daquele decorrente da época do desenvolvimentismo, que se encontrava calcado num autêntico projeto global de desenvolvimento e modernização da economia nacional, o que, com a Constituição de 1988, ganhou ares democráticos e com vistas à superação das condições de dependência e subdesenvolvimento. De qualquer maneira, mesmo este “esforço” parece se revelar insuficiente, senão mesmo inócuo. Como veremos a seguir, a realidade concreta tem demonstrado de que as disposições contidas na Lei nº 5.709/1971 já não bastam mais para a garantia do controle nacional sobre o território brasileiro no atual contexto econômico do capitalismo globalizado.

### **5.3.2 O “jeitinho estrangeiro”: as novas estratégias do capital**

Muito embora o último Parecer da AGU tenha feito restabelecer por completo as disposições da Lei nº 5.709, de 1971, notícias e pesquisas mais recentes de estudiosos do fenômeno do *land grabbing* no Brasil têm demonstrado que o capital estrangeiro vem se utilizando de novas estratégias e subterfúgios para contornar os limites impostos legislação

---

<sup>23</sup> Essa nova orientação, diga-se, resultou na propositura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 342, atualmente em trâmite no Supremo Tribunal Federal, pela Sociedade Rural Brasileira (SRB), importante entidade representativa das classes ruralistas brasileiras. Nesta ação, em resumo, a entidade visa ao “reconhecimento da incompatibilidade material do tratamento diferenciado conferido pelo artigo 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971 às empresas nacionais de capital estrangeiro com a Constituição Federal de 1988”, suspendendo a eficácia do dispositivo e do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ.

(PEREIRA, 2018; LIMA, PEREIRA e BARBANTI, 2018, p. 401). Nesse sentido, Pereira (2018) dedica um recente texto sobre o assunto, resgatando diversas matérias jornalísticas e também outros estudos que evidenciam aquilo que a autora tem definido como o “*jeitinho estrangeiro*” encontrado pelo capital a fim de superar as barreiras legais à aquisição de terras no País.

A primeira dessas estratégias mencionadas pela autora é a atuação através de *joint-ventures*, sendo o exemplo aqui trazido o caso da empresa Veracel, constituída a partir da Fibria (empresa brasileira com presença de capital estrangeiro) e da Stora Enso (de origem sueco-finlandesa), para atuação no cultivo de eucalipto na região sul para a produção de celulose no sul do Estado da Bahia, que também tem sido alvo frequente de conflitos trabalhistas e ambientais. Outra estratégia em sentido semelhante em sido a aquisição de empresas brasileiras que já detenham parcelas expressivas de terras, sendo o caso exemplar a compra da empresa Eldorado Brasil Celulose S.A., do Grupo J&F, também controlador da JBS S.A., pela empresa Paper Excellence BV, cuja sede fica nos Países Baixos mas é controlada pela família indonésia Widjaja. À época de reportagem do jornal Valor Econômico sobre o assunto o negócio ainda não havia se consolidado, porém, advogados brasileiros especializados na matéria e que foram ouvidos revelaram as razões dessas estratégias que não envolvem diretamente operações de aquisição de terras:

“O investidor estrangeiro pode conviver com um grau maior ou menor de risco”, diz o sócio de um grande escritório que costuma sugerir estruturas mais conservadoras. Já um concorrente seu faz uma distinção entre a compra de propriedades rurais, em que o interesse principal é a valorização ou exploração da terra diretamente, e a aquisição de uma empresa que tem, entre outros ativos, imóveis em área rural por alguma razão.

**“A compra de terra será barrada no cartório de registro de imóveis, mas a compra de empresas nem mesmo envolve um órgão fiscalizador específico. Nossa recomendação é para que o estrangeiro compre a empresa e corra o risco de um questionamento. Nunca vi acontecer.”**, diz esse advogado. (MANDL e ADACHI, 2017)

Outra importante estratégia mencionada por Pereira que tem sido bastante utilizada pelo capital estrangeiro é a utilização de *laranjas* ou *testas-de-ferro*, ou seja, a criação de empresas em nome de terceiros cuja nacionalidade seja brasileira. Um caso emblemático trazido nesse sentido foi o da já mencionada empresa Stora Enso, atuante no setor de papel e celulose, que após denúncias de aquisição irregular de imóveis rurais em faixa de fronteira no Rio Grande do Sul, entre o Brasil e Uruguai, transferiu suas propriedades para as empresas Azenglever e Derflin Agropecuária, atuantes no mesmo setor (PEREIRA, 2018, p. 172-173).

Outro *jeitinho* encontrado pelo capital estrangeiro que também merece destaque é o correspondente aos investimentos em empresas com capital aberto em bolsa de valores, com ações *free float*<sup>24</sup>. Esse tipo de empresa é cada vez mais comum e, muito embora na prática deveriam ser mais transparentes, já que as informações a respeito de sua composição são públicas, constitui um mecanismo que torna difícil a quantificação das terras sob controle de estrangeiros (PEREIRA, 2018, p. 173). Nesse sentido, outro mecanismo que tem sido utilizado para “mascarar” a aquisição de terras por estrangeiros é a aquisição de debêntures conversíveis em ações, ou seja, títulos emitidos por sociedades anônimas que podem vir a ser convertidos em ações da empresa emissora. Neste último caso, as informações colhidas na reportagem publicada em Valor Econômico também são reveladoras, demonstrando uma forma de simulação através deste mecanismo:

Quando o comprador da empresa ou das terras quer ter direitos mais próximos ao de um controlador, dois instrumentos costumam ser usados. Um deles é a compra de debêntures conversíveis em ações. Uma das empresas estrangeiras que adota o mecanismo é a canadense Brookfield, com vastos investimentos no país em áreas variadas.

Em janeiro deste ano, a Embaúba, empresa que detém participações em outras companhias proprietárias de imóveis rurais, emitiu R\$ 1,852 bilhão em debêntures que têm sido progressivamente compradas por um fundo gerido pela Brookfield, o Agriculture Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia.

Com vencimento em 2029, os papéis têm como remuneração um percentual de 98,79% do lucro líquido da Embaúba, sem qualquer pagamento de juros. **Além disso, uma das cláusulas da debênture, à qual o Valor teve acesso, prevê que os títulos se transformarão em ações da Embaúba tão logo haja a permissão para aquisição de imóvel rural no Brasil por estrangeiro.** A debênture dá direito a uma participação no capital também de 98,79% da Embaúba. (MANDL e ADACHI, 2017, grifo nosso)

Ademais, o capital estrangeiro também tem se valido de algumas lacunas legais, como é o caso da concessão do direito de superfície, conforme a previsão do artigo 1.369 e seguintes do Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002), através do qual o proprietário pode conceder a outrem, gratuita ou onerosamente, o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis. De acordo com Pereira,

Segundo conversas informais com um Procurador da República, este artigo é a principal lacuna utilizada pelo capital internacional para se apropriar de terras no Brasil. Um exemplo concreto disso é o caso da aquisição da CPFL Energia pela empresa chinesa State Grid em 2017, a CPFL possuía diferentes arrendamentos em terras rurais e estes foram alterados para contratos de concessão de superfície, sem

<sup>24</sup> Ações que correspondem à parte do capital da empresa destinado à livre circulação no mercado, excluindo-se, portanto, as ações que estejam nas mãos de acionistas estratégicos (na maior parte das vezes controladores) e aquelas que estão na tesouraria das empresas.

que haja compra ou arrendamento direto por parte da empresa chinesa. (PEREIRA, 2018, p. 173)

Por fim, uma última estratégia, também mencionada na reportagem do jornal Valor Econômico, é a solicitação às prefeituras dos municípios para a alteração do zoneamento urbano, fazendo com que as áreas sob controle das empresas estrangeiras que ultrapassem os limites legais passem a ser consideradas como áreas urbanas, afastando a aplicabilidade da Lei nº 5.709, de 1971:

Em casos semelhantes ao da Eldorado [Brasil Celulose S.A.], desde que o imóvel atenda a determinados requisitos, os advogados sugerem que a prefeitura seja procurada para se requerer a mudança do zoneamento. “Para as prefeituras é interessante, porque a empresa passa a pagar IPTU. Mas para a empresa, os custos sobem, entre outras coisas, porque o IPTU é bem mais caro que o ITR”, diz um advogado. A alteração, entretanto, pode levar de meses a anos. (MANDL e ADACHI, 2017)

Assim, mesmo que a legislação referente à aquisição de terras por estrangeiros, parcialmente esvaziada durante os governos francamente neoliberais dos anos 1990, tenha sido plenamente restabelecida através do derradeiro Parecer nº AGU/LA-01/2010, isso não tem impedido que o capital estrangeiro, através de diversos mecanismos, consiga se apropriar de áreas de terra para além daqueles limites legalmente impostos. Daí porque, pelo menos em parte, é de se considerar a dura crítica de Sauer e Leite sobre a inefetividade da lei:

Em se tratando de acesso à terra, é fundamental reconhecer, ainda, que vigora uma situação de ilegalidade e instabilidade jurídica no Brasil, facultando aquilo que Delgado denominou de “frouxidão da política agrícola”, rebatendo inclusive no processo de apropriação de terras por estrangeiros. Conforme já mencionado, a legislação brasileira nunca estabeleceu qualquer limite à propriedade da terra, nem mesmo para pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, apesar da edição da Lei n. 5.709, de 1971. As restrições nunca tiveram efeito prático, especialmente pela falta de fiscalização e controle sobre as aquisições de terras, inclusive devido à distância entre o discurso nacionalista e as políticas de abertura de capital internacional do regime militar. (SAUER e LEITE, 2012, p. 507)

O uso desses mecanismos e subterfúgios revelam então que a legislação se mostra, pelo menos atualmente, incapaz de garantir um controle efetivo do Estado brasileiro sobre seu território, o que torna o País vulnerável a investimentos que podem aprofundar, no médio e longo prazo, suas condições de inserção subordinada na economia mundial e contribuir com os aspectos mais fundamentais de sua condição dependente. Com isso, aprofundam-se também todas as mazelas históricas de uma questão agrária nacional jamais resolvida e em permanente agravamento.

Se demonstramos agora a frouxidão da legislação sobre a matéria no atual contexto, as tendências apresentadas no último período, marcado por um novo e franco avanço do neoliberalismo no Brasil, têm se mostrado justamente no sentido de promover uma flexibilização ainda maior. Merecem o destaque no próximo item, portanto, estas tendências atuais.

#### 5.4 UMA SEGUNDA ONDA NEOLIBERAL: O CONTEXTO DO (AGRO)GOLPE E AS ATUAIS TENDÊNCIAS À LIBERAÇÃO DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DA TERRA NO BRASIL

O contraditório ciclo de governos petistas, muito embora tenha se sustentado por mais de uma década, teve seu final anunciado pela tardia chegada das consequências econômicas (e políticas) da crise financeira internacional de 2008, já durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff à frente do Executivo Federal (2011-2014). Por uma série de fatores, mas sobretudo relativos a condução da política econômica e ao desequilíbrio fiscal, o governo de Rousseff acabou se distanciando dos setores do capital rentista ao mesmo tempo que perdeu o apoio de parcela importante da burguesia interna que compunha a coalizão que sustentara seu primeiro mandato, formada por setores do capital industrial aliados a centrais sindicais, como a CUT e a Força Sindical. Assim, a chamada “frente política neodesenvolvimentista”, foi gradualmente implodida (VACCARI, p. 167-173).

Esse movimento foi fundamental para que amplos setores das classes dominantes apoiassem abertamente o processo de *impeachment* iniciado em dezembro de 2015, sob a frágil acusação de crime de responsabilidade pela prática das chamadas “pedaladas fiscais” e pela edição de decretos de suplementação em suposta desconformidade com a lei orçamentária, e que veio ao final cassar o segundo mandato da Presidente em agosto de 2016 naquilo que entendemos como um golpe jurídico-parlamentar<sup>25</sup>.

O processo de *impeachment* e a queda de Dilma Rousseff ao final abriu portas para o fortalecimento de uma nova ofensiva do campo político genuinamente neoliberal, que foi de início capitaneada politicamente pelo PMDB, partido do vice-presidente Michel Temer, cujo programa – *Uma ponte para o futuro* (PMDB, 2015) – já havia sido apresentado ao país em outubro de 2015, alguns meses antes do afastamento da Presidente. Como bem caracterizado

---

<sup>25</sup> Sobre as razões e o caráter do golpe de 2016, veja-se: JINKINGS, DORIA e CLETO, 2016.

por Paulani, a essência daquele documento era o resgate pleno da agenda neoliberal, “purificando-a dos arroubos sociais dos governos do PT” (2016, p. 91).

Com razões fundadas num suposto desequilíbrio fiscal sem precedentes, entre as medidas do programa apresentado pelo PMDB encontravam-se o estabelecimento de um ajuste fiscal estrutural de longo prazo – inclusive com alterações constitucionais para estabelecer um limite de despesas e acabar vinculações de despesas obrigatórias e todas as indexações de salários e benefícios previdenciários –; a execução de uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada através da retomada das desestatizações; maior abertura comercial; o fortalecimento da “governança corporativa” como modelo de gestão pública; a reforma trabalhista que permitisse inclusive a prevalência do negociado sobre o legislado; uma ampla reforma previdenciária; a simplificação tributária e desonerações das exportações e investimentos; e a racionalização dos procedimentos burocráticos para fornecimento de segurança jurídica a investidores privados (PMDB, 2015).

O novo programa neoliberal foi então rapidamente posto em prática, desde a posse de Michel Temer como Presidente interino, em maio de 2015. A partir daí, uma série de medidas em diversos assuntos e matérias têm composto um novo e autêntico choque de medidas liberalizantes no Brasil, como a retomada do programa de privatizações, que esteve na base do neoliberalismo nos anos 1990 (através da Lei nº 13.334, de 2016); o envio ao Congresso Nacional da reforma previdenciária (PEC 247/2016) e da reforma trabalhista (já sancionada, Lei nº 13.467/2017); e a agilização da tramitação de outras propostas estratégicas em curso, como as já sancionadas Lei da Terceirização (Lei nº 13.429/2017) e Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016); além da retirada da exclusividade e participação mínima da Petrobrás na exploração e empreendimentos na camada pré-sal (Lei nº 13.365/2016); por fim, ainda em 2016, a crise econômica também foi utilizada para justificar a aprovação da chamada “Emenda do Teto de Gastos” (Emenda Constitucional nº 95/2016), que constitucionalizou uma política de ajuste fiscal que limita as despesas primárias da União por um período de vinte anos, inviabilizando ações estruturantes do Estado e a retomada de investimentos públicos de monta. A retomada do ideário neoliberal e as políticas de austeridade foram ainda aprofundados no ano de 2017, resultando em profundos cortes nos investimentos públicos, minando a capacidade de intervenção do Estado na economia e revogando direitos sociais e trabalhistas (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018, p. 249).

Todos esses processos que conformam esta “segunda onda” neoliberal no Brasil tem sido ainda potencializados mais recentemente, sob o atual governo de Jair Bolsonaro, eleito no ano de 2018. Nesse sentido, o novo governo, cujo Ministro da Economia, Paulo Guedes, é

caracterizado como de perfil ultraliberal, tem dado sinais de uma retomada e aprofundamento talvez sem precedentes nos planos de privatizações em massa que perduraram durante os anos 1990, com a venda de ativos altamente estratégicos, como relativos a bancos públicos e à Petrobrás, por exemplo (PAULANI, 2018; PAMPLONA e VETTORAZZO, 2019). Além disso, reformas profundamente antipopulares, cujo exemplo principal é a nova proposta de reforma previdenciária (Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019), tem sido colocadas como prioridade do novo governo, ao mesmo tempo em que são promovidos fortes ataques a direitos trabalhistas e de organização da classe trabalhadora, além de grandes congelamentos orçamentários que colocam em risco a manutenção de serviços públicos básicos (MTST, 2019; AMARAL, 2019).

Desde o golpe de 2016 também se vislumbram diversas medidas no sentido de flexibilização da legislação ambiental, sobre a estrutura fundiária e sobre o patrimônio natural nacional, resgatando plenamente o ideário neoliberal para a pauta agrária no País. Nesse sentido, Leite, Castro e Sauer apontam as profundas contradições a que esteve envolvida a pauta agrária durante os governos petistas, reconhecendo que, muito embora as classes ruralistas ligadas ao agronegócio tivessem obtido muitos ganhos, neste período também houve alguns avanços pontuais relevantes no que dizia com as reivindicações dos movimentos populares do campo. Entretanto, os autores anotam que

o golpe afetou profundamente as diretrizes nacionais dos últimos 13 anos, inclusive as políticas fundiárias do Governo Federal. Se, por um lado, já existiam dificuldades nos governos de Dilma, quando os resultados foram altamente insatisfatórios, por outro, as mudanças iniciadas em 2016, primeiro, trazem de volta o ideário neoliberal para a agenda agrária. Segundo, muitas mudanças [...] fazem parte do pagamento do apoio político, pois a Bancada Ruralista votou em peso no impeachment da presidenta Dilma (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018, p. 249)

E mais adiante,

Os elogios e incentivos ao agronegócio, por parte dos governos de Lula e Dilma, não chegam próximos à aliança e apoio incondicional de ruralistas ao governo Temer. Essas alianças políticas são bem mais antigas, mas o processo de impedimento da presidenta Dilma Rousseff explicitou os apoios ao governo de exceção. **Especialmente após 31 de agosto de 2016, instalou-se uma conjuntura política propícia para a tramitação de projetos liberalizantes e desnacionalizadores da terra, combinado com uma série de benesses e medidas legais em apoio às demandas do setor patronal rural.** (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018, p. 250, grifo nosso)

Os autores debatem então as consequências do golpe de 2016 sobre a pauta agrária nacional. Primeiro, ele tem resultado num desmonte das instituições e na diminuição (quando

não na extinção) de políticas públicas para o campo, a partir de mudanças legais e cortes orçamentários. Ademais, a política de austeridade contemplada na chamada “Emenda do Teto de Gastos” resultou no fim da capacidade de intervenção do Estado através destas políticas. Em complemento avançaram ainda a proposta de titulação massiva dos lotes de terras em projetos de assentamentos rurais e a ampliação indiscriminada do chamado Programa Terra Legal, de regularização fundiária na Amazônia Legal (pela Lei nº 13.465, 2017, que estabeleceu novas regras para a regularização fundiária). Assim, esse conjunto de medidas privatistas, entre outras, são parte de uma agenda que fragiliza ou inviabiliza políticas públicas estruturantes de acesso à terra, ao mesmo tempo em que amplia a oferta de terras (titulação e formalização do mercado), gerando mais benesses (como o perdão de dívidas) à “bancada ruralista” no Congresso Nacional e aos setores ligados ao agronegócio (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018, p. 250).

Tão intensas tem sido as consequências desta nova onda neoliberal sobre o campo brasileiro no período recente que Lima, Pereira e Barbanti (2018) tem denominado o momento pós-2016 como um *agrogolpe*, de maneira que, desde a perspectiva da política externa, “a coalizão que assumiu o governo em 2016 reverteu a iniciativa de autonomia em prol de uma inserção subalterna na divisão internacional do trabalho, a partir da condição de mera potência do agronegócio” (LIMA, PEREIRA e BARBANTI, 2018, p. 397).

Para os autores, um dos grandes eixos desse “agrogolpe” tem sido justamente a eliminação das contradições a respeito da estrangeirização de terras no Brasil. Nesse sentido, argumentam que, se durante os governos petistas houve pelo menos um esforço para tentar restringir a compra de terras por estrangeiros, a partir do governo de Michel Temer esse esforço se esvaiu por completo, em um reconhecimento exclusivo dos interesses do agronegócio brasileiro acolherado ao capital internacional. Aliás, a respeito do atual interesse desses setores do agronegócio brasileiro no processo de estrangeirização, os autores pontuam:

O grande representante do processo de estrangeirização das terras brasileiras parece ser o próprio agronegócio brasileiro que, por meio do capital estrangeiro, propaga-se com velocidade aumentada através da compra/arrendamento de terras e da implantação de infraestrutura para a produção. Como um processo de expulsão, sua territorialização também promove desterritorialização do campesinato, isso quando não os inclui de forma precária e subalterna. Por isso, a estrangeirização não se refere apenas a empresas de capital internacional que se apropriam e controlam o território brasileiro, comprando e/ou arrendando terras, mas a todas as problemáticas e desdobramentos provocados por esse movimento. É aqui que entra o interesse do governo Temer, submisso e atrelado aos interesses do capital especulativo mundial, de buscar eliminar restrições à compra de propriedades rurais brasileiras por estrangeiros. (LIMA, PEREIRA e BARBANTI, 2018, p. 402)

Diferentemente da alteração de sentido sobre a legislação vigente, pela revogação parcial promovida pela via transversa dos entendimentos da AGU, como ocorrera nos anos 1990, atualmente a estratégia utilizada pelos novos governos neoliberais e os setores ligados ao agronegócio têm sido a pressão pela autêntica via legislativa, através do Congresso Nacional. Como apontam diversos autores (PEREIRA, 2018; CASTRO e SAUER, 2018; LIMA, PEREIRA e BARBANTI, 2018), é através do fortalecimento, no Legislativo, de um Projeto de Lei constituído na Câmara dos Deputados ainda no ano de 2012 que se coloca a principal tendência atual à flexibilização da legislação sobre a matéria. Vejamos mais atentamente do que se trata este Projeto e alguns de seus pontos principais.

#### **5.4.1 O Projeto de Lei nº 4.059, de 2012, e as atuais tendências à liberação da venda de terras para estrangeiros no Brasil**

Ainda no ano de 2007 foi apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 2.289/2007 (BRASIL, 2017, p. 2-6). Este projeto, de autoria do deputado federal Beto Faro (PT/BA), propôs regulamentar o artigo 190 da Constituição da República, revogando, portanto, a Lei nº 5.709/1971, além de promover uma alteração na definição de “capital estrangeiro”, prevista no artigo 1º da Lei nº 4.131, de 1962. Em linhas gerais, este projeto conta com algumas disposições novas para a regulamentação da matéria, incluindo expressamente entre os destinatários da lei as organizações não-governamentais (ONGs) com sede no exterior ou ainda cujo orçamento anual seja proveniente majoritariamente do exterior, ou ainda fundações particulares cujos instituidores sejam pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras (artigo 2º); fixando novos limites quantitativos individuais de aquisição é permitida à pessoas estrangeiras (de até 35 módulos fiscais observado um limite máximo de 2.500 hectares, conforme o artigo 4º); estabelecendo vedação ao arrendamento por tempo indeterminado para estrangeiros ou ainda o subarrendamento e habilitação à concessão florestal (artigo 3º); estabelecendo condicionalidades ambientais para a aquisição ou arrendamento de terras por estrangeiros (artigo 8º); entre outras disposições sensivelmente diferentes ou inovadoras em relação à legislação em vigor.

O PL nº 2.289/2007, todavia, acabou não sendo representativo da atual tendência à regulamentação da venda de terras para estrangeiros no País. Desde a propositura do PL nº 2.289/2007, outros seis projetos de lei versando sobre a mesma matéria foram propostos<sup>26</sup> e

---

<sup>26</sup> São eles: PL nº 2.376/2007, PL nº 3.483/2008, PL nº 4.240/2008, PL nº 4.059/2012, PL nº 1.053/2015 e PL nº 6.379/2016 (BRASIL, 2017).

atualmente tramitam apensados ao primeiro, sendo que a maioria deles apenas promove alterações pontuais na Lei nº 5.709/1971 ou em relação a ela, ora ampliando suas restrições, ora flexibilizando-as ainda mais. Porém, um desses projetos é que tem ganhado maior destaque no cenário político-jurídico nacional e que merece aqui uma atenção especial.

No ano de 2011, a pedido do deputado proponente Beto Faro, foi criada, pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento da Câmara dos Deputados, uma subcomissão especial para o exame do PL nº 2.289/2007, que passou a ser presidida pelo deputado Homero Pereira (PR/MT), sendo ainda designado como relator o próprio autor do projeto. Todavia, após diversas reuniões e acalorados debates, em maio de 2012 a subcomissão especial deliberou pela rejeição do relatório apresentado relator. Ao seu turno, foi aprovado então um substitutivo ao PL nº 2.289/2007, de autoria do deputado Marcos Montes (DEM/MG), franco representante das classes ruralistas e integrante da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) no Congresso Nacional. Esse texto foi então assumido pela Comissão de Agricultura da Câmara como Projeto de Lei, dando origem ao **Projeto de Lei nº 4.059, de 2012** (BRASIL, 2017, p. 29-34), que passou a tramitar apensado ao PL nº 2.289/2007, sendo também aprovada sua tramitação em regime de urgência (CASTRO e SAUER, 2018, p. 46).

Tal como o Projeto apresentado pelo deputado Beto Faro, o PL nº 4.509/2012 objetiva regulamentar o artigo 190 da Constituição da República revogando a Lei nº 5.709/1971, além de reformular a definição de capital estrangeiro (constante do artigo 1º da Lei nº 4.131, de 1962) e a estrutura do Sistema Nacional de Cadastro Rural (prevista no artigo 1º da Lei nº 5.868, de 1972) e as informações correspondentes ao cadastro de imóveis rurais (artigo 6º da Lei nº 9.393, de 1996). Contudo, este projeto apresenta uma tendência muito maior à flexibilização da matéria, de maneira a praticamente inviabilizar o efetivo controle do território nacional pelo Estado brasileiro. Não nos cabe – e sequer seria necessário – empreender aqui uma exaustiva análise de cada um dos dispositivos deste projeto, mas apenas levantar aqui seus aspectos centrais para compreendermos essa tendência.

O primeiro ponto a ser destacado é **quanto aos destinatários da futura norma**. Assim, as pessoas estrangeiras incluídas nas limitações são: (a) pessoas físicas e jurídicas constituídas e estabelecidas fora do território nacional (artigo 1º, *caput*); (b) a organização não-governamental (ONG) com atuação no território brasileiro e sede no exterior (artigo 3º, inciso I, primeira parte); (c) a organização não-governamental estabelecida no Brasil, mas cujo orçamento seja proveniente de uma mesma pessoa física estrangeira ou empresa com sede no exterior ou, ainda, proveniente de mais uma dessas fontes quando coligadas (artigo 3º, inciso II, parte final); (d) a fundação particular quando seus instituidores forem pessoas estrangeiras

ou empresas estrangeiras com sede no exterior, ou ainda empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior (artigo 3º, inciso II); e (e) os fundos soberanos constituídos por Estados estrangeiros.

Dessa forma, estariam excluídas do alcance da futura legislação: (a) as pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas, estrangeiras (inferido por exclusão à disposição do artigo 1º); (b) as Companhias de Capital Aberto com ações negociadas em bolsa de valores no Brasil ou no exterior (artigo 3º, § 1º); e (c) os direitos reais ou pessoais de garantia (artigo 5º). *Essas exclusões do alcance da lei, portanto, implicam na retomada, através da futura legislação, daquelas mesmas flexibilizações tomadas pelos pareceres dos anos 1990. Agora, porém, o faz de maneira expressa, incluindo-se ainda a hipótese das companhias de capital aberto em bolsas de valores.* Essas previsões tem portanto o condão de retomar a permissão irrestrita de aquisições de terras quando se trata do ingresso de capital estrangeiro em associação com o capital nacional ou meramente pela constituição de uma empresa brasileira pelo capital estrangeiro, esvaziando, do mesmo modo, o sentido da legislação nestes casos.

Em relação aos **limites para a aquisição**, não existem quaisquer limites de área individualizados para a aquisição ou arrendamento, havendo apenas uma previsão de dispensa de qualquer autorização ou licença nos casos de aquisição de imóveis rurais até quatro módulos fiscais e o arrendamento de glebas até dez módulos fiscais (artigo 6º). Quanto ao limite geral, com base na soma das áreas rurais do município, mantém-se a regra atual no sentido de que em cada município a área reservada a estrangeiros não pode ser superior a 25% da superfície do respectivo município, bem como que este limite é diminuído para 10% no caso de estrangeiros da mesma nacionalidade (artigo 8º, *caput* e § 1º); sendo que ficariam excluídas deste limite as pessoa estrangeira casada com pessoa brasileira sob o regime de comunhão total de bens (art. 8º, § 2º). Sobre isso, convém transcrever o importante apontamento de Castro e Sauer:

Pessoas físicas estrangeiras poderão adquirir até quatro módulos fiscais ou arrendar até dez módulos fiscais sem autorização e licença. Isso comprometeria o controle dos limites territoriais a 25% da superfície do município onde se situem, bem como o de 10% para estrangeiros da mesma nacionalidade. **Cabe observar que o limite de 25% da área do município é, na realidade brasileira, uma grandeza muito relativa. Ele pode representar quatro milhões de hectares de área contínua, como no caso do município de Altamira (PA). Isso significaria uma área superior a países como a Bélgica, a Guiné-Bissau e Taiwan.** Essa área pode ser ainda maior com a regra permissiva aos estrangeiros adquirentes casados com brasileiros, ainda que não residentes. (CASTRO e SAUER, 2018, p. 48, grifo nosso)

Outro ponto importante a ser anotado, lembrado por Castro e Sauer (2017, p. 48), é o fato de este projeto se restringir à aquisição e ao arrendamento rural, deixando de regular outras formas contratuais possíveis, como a parceria, e demais espécies de direitos reais, como é o caso do direito de superfície, que, como vimos no item anterior, tem sido um dos subterfúgios legais atualmente utilizados por estrangeiros para contornar a legislação vigente. Além disso, o projeto de lei apenas prevê a possibilidade de anulabilidade dos atos de aquisição e arrendamento em desacordo com suas disposições (artigo 7º, parágrafo único, incisos II e III e artigo 14), enquanto que a legislação atual prevê a nulidade de pleno direito. Isso implica numa flexibilização significativa da coercibilidade para o cumprimento das formalidades e procedimentos constantes da lei.

Ademais, ainda no campo procedimental, convém transcrever outro relevante apontamento extraído da análise empreendida por Castro e Sauer:

O PL nº 4.509/2012 acaba com a obrigatoriedade da declaração de cadastro de todos os proprietários e possuidores de imóveis rurais, extinguindo o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra. Essas supressões liberam a aquisição desenfreada de terras rurais por pessoas estrangeiras físicas e jurídicas. Até mesmo o âmbito de atuação do Conselho de Defesa Nacional se mostra mitigado, pois está adstrito apenas à área indispensável à segurança nacional, deixando de fora um controle mais rígido sobre a faixa de fronteira ou sobre regiões altamente estratégicas, como a Amazônia Legal. (CASTRO e SAUER, 2018, p. 48)

Em suma, estas disposições tornam o Projeto de Lei nº 4.509/2012, na opinião dos principais pesquisadores do *land grabbing* no Brasil, a principal representação da tendência à extinção de controle do Estado brasileiro sobre as transações envolvendo terras rurais por estrangeiros (CASTRO e SAUER, 2017, p. 48; PEREIRA, 2018, p. 174).

Essa tendência liberalizante constante do Projeto encontrou, enfim, uma conjuntura política extremamente favorável à sua tramitação desde o processo que culminou no golpe de 2016 e o cenário de retomada de um “neoliberalismo de puro sangue” no qual se insere. A medida tem sido destacada como uma das maiores prioridades da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) para o momento político atual, tendo sido inclusive apresentada ao presidente Michel Temer ainda em 2016, enquanto exercia interinamente a Presidência da República, como um dos temas de negociação para a votação do *impeachment* no Congresso Nacional (DULCI, 2017). Por fim, cumpre mencionar que, muito embora o Projeto de Lei ainda se encontre em tramitação ao tempo do fechamento deste trabalho, tem sido recentemente noticiado o pleno apoio da ex-presidente da FPA e atual Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do atual governo de Jair Bolsonaro, Tereza Cristina, ao Projeto, além de

declarações do vice-líder do governo na Câmara dos Deputados, deputado Darcísio Perondi (MDB-RS), de que “o governo apoiará a venda de terras para o capital estrangeiro” e que trabalhará para sua aprovação (BASSI, 2019).

A se confirmar esta tendência, todas as consequências sobre o agravamento de nossa condição dependente no cenário da globalização neoliberal e sobre a questão agrária nacional, aqui já debatidas no capítulo 4, tendem também a ser potencializadas, com seus graves custos humanos e sociais. Diversas organizações sociais e estudiosos do tema têm se manifestado contra o PL nº 4.509/2012, alertando que a venda de terras significa vender a biodiversidade nacional, a água, os bens naturais e o controle de nosso território ao capital transnacional. A medida, além de não resultar em resultado positivo para a agricultura nacional e a produção de alimentos saudáveis, também contribui para a manutenção dos históricos problemas gerados por uma estrutura agrária concentracionista e excludente, potencializando processos de expropriação e desterritorialização, pressionando a agricultura familiar e a reforma agrária, as populações camponesas e tradicionais, perpetuando assim a desigualdade no campo no Brasil (LIMA, PEREIRA e BARBANTI, 2018, p. 402; DULCI, 2017).

## 6 CONCLUSÃO

Um olhar mais atento sobre o desenvolvimento do capitalismo ao longo da história evidencia que sua dinâmica global de funcionamento estrutura uma rede de relações profundamente desiguais entre as nações: enquanto algumas despontam na liderança do processo global de acumulação, sustentadas numa maior difusão e desenvolvimento do progresso técnico (centro), outras se mantêm numa condição de subordinação, tendo seu desenvolvimento condicionado pelo desenvolvimento das primeiras (periferia). Essas relações desiguais se fundam e, ao mesmo tempo, se reproduzem em função do papel cumprido por cada uma no processo de acumulação e reprodução do capital em nível global. Enquanto às economias centrais cumpre o papel primordial de produção de bens de alto valor agregado e de exportação de capitais, as economias periféricas são em geral relegadas à produção e exportação de bens primários e de baixo valor para a sustentação das primeiras. Tais são os contornos mais básicos que definem a condição de dependência da periferia do capitalismo.

Muito embora a dependência propriamente dita somente se configure nos marcos das relações entre economias plenamente capitalistas, aquelas relações de desigualdade a ela subjacentes têm suas raízes encontradas ainda no período de gestação do capitalismo. Mais ainda, essas mesmas condições de desigualdade se encontram na própria gênese e desenvolvimento do capitalismo, sendo ressignificadas após a sua consolidação, contribuindo para sua reprodução em nível global. Na origem dessas relações de desigualdade se encontram os mecanismos de exploração colonial das nações da América, da África e do Oriente, que constituíram – bem anotou Marx – momentos fundamentais da acumulação primitiva que permitiu o desenvolvimento do capitalismo na Europa. A era da exploração colonial, portanto, foi indispensável para o desenvolvimento das relações de produção capitalistas.

Desde a era colonial, a exploração das colônias – futuras nações periféricas – estaria fundada na expropriação, na concentração e na exploração da terra e dos recursos a ela associados. A apropriação da terra seria, portanto, fundamental para a gestação e a consolidação do capitalismo e a conformação de sua dinâmica global de funcionamento. Mais além, esses processos de exploração baseados na extração das riquezas da terra se tornariam uma constante na história das economias periféricas, tudo em função do seu papel na divisão internacional do trabalho. Da era da exploração colonial até os dias atuais, portanto, terra e trabalho são elementos centrais para a exploração das nações periféricas.

A exploração agromercantil voltada para o abastecimento dos mercados externos atravessa de lado a lado a história da periferia, e em específico da América Latina. Essa

condição de exploração da periferia, baseada na expropriação e concentração da terra e na conseqüente liberação de um grande volume de força de trabalho, impedida de ter acesso a ela senão pela proletarização, está no núcleo de sua histórica questão agrária. Em decorrência disso, massas de populações trabalhadoras do campo, camponeses, povos originários são despojados de seu território, no mais das vezes de forma brutal, submetidos a toda sorte de violências, e condicionados à venda de sua força de trabalho em condições de superexploração e de miserabilidade.

Assim, concordamos com Roberta Traspadini: *a questão agrária deve ser entendida como o sistema nervoso central do modo de produção capitalista* (2018, p. 1709). A condição estruturante da dependência a partir dos recursos naturais associados à terra e do volume da força de trabalho disponível, em muito gerada pelos seculares processos de expropriação, é o que garante a produção e acumulação de capital. A propriedade privada da terra se constitui desde os primórdios como uma das alavancas da riqueza capitalista e da produção dos mecanismos de exploração e de opressão que compõem a história da periferia.

Por trás de todos esses processos se encontra, enfim, a busca pela apropriação das rendas fundiárias – da parcela do valor extraído e fundado exclusivamente na propriedade privada da terra, sob suas mais diversas formas fenomênicas. O desenrolar histórico da questão agrária na periferia também narra a história do desenvolvimento do capitalismo e de sua penetração sobre o campo no intuito de extrair riqueza e valor fundados na propriedade da terra. Numa breve expressão: a história da questão agrária é a história da perseguição e da distribuição das rendas fundiárias pelo capital.

Essa história, se vista com a acuidade proporcionada pelo ferramental de análise adequado, mostra que a perseguição das rendas fundiárias constitui um dos aspectos fundamentais das transferências de excedentes que se encontram na base do desenvolvimento desigual e combinado. Em outras palavras, a renda da terra é um dos mecanismos fundamentais de transferência de valor como intercâmbio desigual; das parcelas de valor apropriadas pelas nações que compõem o centro do capitalismo. Assim, compreender os movimentos do capital sobre a agricultura e o extrativismo com o objetivo de extrair renda da terra ajuda também a entender o desenvolvimento desigual e combinado constitutivo da dinâmica global de funcionamento do capitalismo.

Como vimos, no caso da América Latina – e, em específico, do Brasil –, desde a colonização, passando pelos períodos das *economias de exportação agromineiras*, e depois, pela *dependência tecnológico-industrial* e seu período de modernização conservadora, a terra como riqueza e os valores dela extraídos são elementos centrais para a acumulação do capital.

Cada uma das fases desse desenrolar histórico, todavia, apresentam suas particularidades, arranjos e modos pelo qual o capital penetra e se entrelaça ao universo rural.

Com este estudo, afirmamos que a terra continua sendo um elemento-chave para a compreensão da dinâmica capitalista contemporânea. A essa conclusão, aliás, já havia chegado Dulci (2017), e aqui a resgatamos. Na nova fase da dependência, que se apresenta no bojo da crise estrutural do capitalismo e do processo de globalização nos moldes neoliberais, os países periféricos passam por um processo de *reversão neocolonial*. A desindustrialização e a reprimarização dessas economias periféricas, das quais o Brasil é um claro exemplo, se colocam nesse contexto como elementos centrais do restabelecimento de antigas amarras de dependência, que remontam ao período das *economias exportadoras* baseadas na agromineração. Como consequência, as riquezas e valores extraídos da terra acentuam sua importância para a dinâmica da acumulação.

É diante desse cenário que o capital mundializado, financeirizado e em crise estrutural promove atualmente uma nova ofensiva em nível global sobre as terras e os recursos naturais a ela associados nos países periféricos. Essa ofensiva é, enfim, um novo ingrediente que se soma ao contexto da nova dependência e que, ao mesmo tempo, faz lembrar os antigos vínculos colonialistas. Mais uma vez, portanto, a terra se apresenta como um elemento fundamental para a acumulação capitalista: se lá, na era colonial, a terra e a estrutura agrária montada na periferia contribuíram para a própria gestação da sociedade burguesa, hoje esse “novo colonialismo” em curso e o avanço do capital mundializado sobre a propriedade fundiária se constituem como alguns dos elementos que garantem sua reprodução (senão mesmo sua sobrevivência) em um cenário de crise.

Mas, para tanto, o capital precisa de plena liberdade para avançar sobre o espaço territorial dos Estados nacionais. Ele precisa de mecanismos e de uma “infraestrutura” (para lembrarmos os termos de Sassen) apta a permitir, senão mesmo instigar, a sua penetração. O mecanismo fundamental nesse sentido, como vimos na esteira de Harvey, é o *neoliberalismo*, como doutrina político-econômica que, sob o signo das flexibilizações, desregulamentações e das aberturas comerciais, e da privatização de tudo quanto puder ser privatizado, tem como fim último a abertura de novas fronteiras e espaços à acumulação e reprodução do capital, antes impedidos pelos monopólios ou pela ação/intervenção estatal.

Assim, não é à toa que o neoliberalismo é apresentado como a alternativa de modelo de desenvolvimento no cenário de crise estrutural do capital e de superposição de crises na virada dos anos 1970 e 1980. Sua hegemonização em nível mundial como doutrina econômica e política reflete as necessidades de uma transição operada pelo capital para a abertura de novos

campos de acumulação, iniciando uma nova rodada daquilo que se chamou de *acumulação por espoliação*. *Neoliberalismo e espoliação, portanto, são dois elementos ínsitos à nova fase da dependência na periferia, qual o processo de estrangeirização da terra é apenas mais um de seus aspectos.*

Por óbvio que a chegada do neoliberalismo na América Latina, através de um receituário bem definido de medidas político-econômicas ao final dos anos 1980, não se constitui como um fenômeno isolado. No Brasil, como vimos de maneira mais atenta, ele se apresenta fundamentalmente sob a marca da desconstitucionalização e da desnacionalização. Se a redemocratização do País foi embalada por um “espírito” de reconstrução nacional, fundada num autêntico projeto nacional de desenvolvimento, do qual a Constituição de 1988 foi talvez o seu símbolo mais importante, o neoliberalismo não fez senão impedir a consecução desse projeto, atacando-o sob os mais diversos aspectos. Do ponto de vista político, portanto, ele significa o abandono de um ideário de superação das desigualdades sociais e regionais no País pela ação concreta e planejada do Estado brasileiro no sentido da mudança das estruturas sociais injustas e excludentes que caracterizam sua condição periférica dependente.

Especificamente quanto à questão da propriedade da terra e sua desnacionalização, nos parece claro o sentido dado pelo avanço do neoliberalismo no País. Desde a sua chegada, a legislação que regula a matéria – e que, diga-se de passagem, sequer seria capaz de impedir efetivamente o avanço do capital transnacional e de garantir o controle do território nacional pelo Estado brasileiro no atual contexto –, tem sofrido fortes investidas no sentido da flexibilização quase que total das normas que restringem a aquisição de parcelas do território nacional pelo capital estrangeiro. A se concretizarem as perspectivas sob esta nova ofensiva neoliberal vivida no contexto do (agro)golpe de 2016, consideraremos enfim construídos os alicerces básicos da “infraestrutura” necessária para que o capital estrangeiro avance livremente sobre o território nacional. Com isso, se fortalece e se consolida um verdadeiro modelo de subdesenvolvimento, baseado na agroexportação e no modelo do agronegócio, mas que ao mesmo tempo constitui novas e importantes amarras da dependência externa. Por derradeiro, não só se perpetuam, mas também se aprofundam os aspectos centrais de uma questão agrária jamais resolvida, marcada pela expropriação, pela exclusão, pela opressão e pela violência.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Francisco. Porque morrem os cortadores de cana? **Revista Saúde e Sociedade**, v. 15, n. 13, p. 90-98, set-dez 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v15n3/08.pdf>. Acesso em 23 fev. 2019.

AMARAL, Marisa Silva. Neoliberalismo na América Latina e a nova fase da dependência. **Anais do V Colóquio Marx e Engels**. Campinas: Cemarx-IFCH-Unicamp, 2007. Disponível em: [http://www.unicamp.br/cemarx/anais\\_v\\_coloquio\\_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao4/Marisa\\_Amaral.pdf](http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao4/Marisa_Amaral.pdf). Acesso em 4 jan. 2019.

AMARAL, Roberto. Um governo a serviço da desconstrução nacional. **Portal Vermelho**, 13 abr. 2019. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/319743-1>. Acesso em 23 abr. 2019.

BASSI, Bruno Stakenvicius. Governo Bolsonaro irá liberar venda de terras para estrangeiros, anuncia vice-líder na Câmara. **Portal De Olho nos Ruralistas**, 12 abr. 2019. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2019/04/12/governo-bolsonaro-ira-liberar-venda-de-terras-para-estrangeiros-anuncia-vice-lider-na-camara>. Acesso em 24 abr. 2019.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, *Ahead of print*, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/37470>. Acesso em 23 fev. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento, uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. *Desenvolvimento, Estado e Administração Pública*. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (orgs.). **Curso de Direito Administrativo Econômico**. Vol. II. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 19-39.

BERCOVICI, Gilberto. **Reformas de Base e Superação do Subdesenvolvimento**. Cadernos de Pós-Graduação em Direito. Faculdade de Direito Universidade de São Paulo. São Paulo: Manole Editora. 2014. Disponível em: [http://www.direito.usp.br/pos/arquivos/cadernos/caderno\\_27\\_2014.pdf](http://www.direito.usp.br/pos/arquivos/cadernos/caderno_27_2014.pdf). Acesso em 23 fev. 2019.

BOECHAT, Cássio Arruda; PITTA, Fábio Teixeira; TOLEDO, Carlos de Almeida. Land Grabbing e Crise do Capital: possíveis intersecções dos debates. **GEOgraphia**, Niterói, vol. 19, n. 40, mai/ago 2017. Disponível em: <http://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13801/9001>. Acesso em 21 fev. 2019.

BOITO JR., Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV/São Paulo. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20>

%20PAPER.pdf?sequence=1. Acesso em: 9 set. 2016.

BOITO JR., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Editora Xamã, 1999.

BOITO JR., Armando. Os atores do enredo da crise política. *In*: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (orgs.) **Por que gritamos golpe? [recurso eletrônico]: para entender o impeachment e a crise**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 30-38.

BOITO JR., Armando. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas: Editora da Unicamp / São Paulo: Editora Unifesp, 2018.

BOTELHO, Maurilio Lima. Renda da terra e capitalização em David Harvey: Notas sobre o caráter especulativo da propriedade imobiliária. **Espaço e Economia – revista brasileira de geografia econômica**. Ano IV, Número 8, 2016. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/2273>. Acesso em 23 fev. 2019.

BRASIL. **Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969**. Dispõe sobre a aquisição de propriedade rural no território nacional. Brasília, 30 de janeiro de 1969 (1969a). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ACP/acp-45-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-45-69.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, 13 de dezembro de 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 ago. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964**. Declara de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, atualmente inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade, e dá outras providências. Brasília, 13 de março de 1964 (1964a). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53700-13-marco-1964-393661-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 23 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940**. Dispõe sobre as sociedades por ações. Rio de Janeiro, 26 de setembro de 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCiViL\\_03/Decreto-Lei/Del2627.htm](http://www.planalto.gov.br/CCiViL_03/Decreto-Lei/Del2627.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, 4 de setembro de 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **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. Brasília, 30 de janeiro de 1969 (1969b). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0494](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0494). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **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. Brasília, 10 de outubro de 1969 (1969c). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0924](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0924). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970**. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Brasília, 9 de julho de 1970. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 17 de outubro de 1969 (1969d). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 5, de 15 de agosto de 1995**. Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal. Brasília, 15 de agosto de 1995 (1995a). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **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. Brasília, 15 de agosto de 1995 (1995b). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc06.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc06.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 7, de 15 de agosto de 1995**. Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias. Brasília, 15 de agosto de 1995 (1995c). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc07.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc07.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Brasília, 15 de agosto de 1995 (1995d). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995**. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Brasília, 9 de novembro de 1995 (1995e). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 4 de junho de 1998 (1998a). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 15 de dezembro de 1998 (1998b). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, 10 de fevereiro de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp73.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 20 set. 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm). Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955**. Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do país e dá outras providências. Rio de Janeiro, 12 de setembro de 1955. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1950-1969/L2597](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L2597). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962**. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Brasília, 3 set. 1962. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm). Acesso em: 27 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, 30 nov. 1964 (1964b). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm). Acesso em 23 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965**. Institucionaliza o crédito rural. Brasília, 5 nov. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm). Acesso em 23 fev. 2019.

BRASIL. **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. Brasília, 7 out. 1971 (1971a). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm). Acesso em: 27 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.** Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, 12 dez. 1972 (1972). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5868.htm). Acesso em 23 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.** Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Brasília, 2 de maio de 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6634.htm). Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **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. Brasília, 25 fev. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm). Acesso em: 27 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre o pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Brasília, 19 dez. 1996 (1996). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9393.htm). Acesso em 23 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em 21 abr. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº GQ-181.** Reexame do Parecer nº AGU/LA-04/94, diante da revogação do art. 171 da Constituição de 1988. Brasília, 1998 (1998c). Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8360>. Acesso em 27 ago. 2017.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº LA-01.** Aquisição de terras por estrangeiros. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm). Acesso em 27 ago. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 127, de 1971 (Dossiê digitalizado).** Regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e dá outras providências. Brasília, 1971 (1971b). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=171888>. Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.289-B, de 2007 (Avulso da Matéria – Republicado em 10/03/17 para inclusão de apensado).** Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, e dá outras providências. Brasília, 2017. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1532333&filename=Avulso+-PL+2289/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1532333&filename=Avulso+-PL+2289/2007). Acesso em: 27 ago. 2017.

BRASIL. Presidência da República. (1962). **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965 (Síntese).** Disponível em: [<bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/495>](http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/495). Acesso em 10 set. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **As três interpretações da dependência**. Perspectivas, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.11.Tres\\_interpretacoes\\_dependencia.Perspectivas\\_26.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.11.Tres_interpretacoes_dependencia.Perspectivas_26.pdf). Acesso em 29 nov. 2017.

BRUM, Márcio Morais. **Imperialismo e Novo Constitucionalismo na América Latina: a questão da terra em Bolívia e Equador**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Santa Maria, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/11925>. Acesso em 14 mai. 2018.

BUENO, Igor Mendes. Constituição, Desenvolvimento e Conflitos de Classe no Brasil. In: SILVA, Maria Beatriz Oliveira da, et. al. (orgs.) **Direito Marxismo e Meio Ambiente**. Curitiba: Editora Prismas, 2018. p. 67-103.

BUENO, Igor Mendes; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. Constituinte e Lutas Populares: o materialismo da Constituição e as lutas pela Constituinte Exclusiva. **RCJ – Revista Culturas Jurídicas**, Vol. 1, Núm. 2, 2014, Niterói, 12 de março de 2015. Disponível em: <http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/98>. Acesso em 16 jul. 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes de governo**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/discurso-de-despedida-do-senado-federal-1994>. Acesso em: 14 abr. 2019.

CARIO, Silvio Antonio Ferraz; BUZANELO, Edemar J. Notas sobre a teoria Marxista da renda da terra. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 5, n. 8, p. 32-47, jan. 1986. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/23542>. Acesso em: 04 set. 2018.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão; IGREJA, Rebecca Lemos. Estrangeirização de Terras na Perspectiva das Formas de Colonialidade no Agro Latino-Americano. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**. Vol. 11, nº 2, 2017, p. 164-179. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/15960>. Acesso em 23 fev. 2019.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão; SAUER, Sérgio. Marcos legais e a liberação para investimento estrangeiro em terras no Brasil. In: MALUF, Renato S.; FLEXOR, Georges. **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. p. 39-51.

CAVALCANTI, Clóvis. Meio ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 5, n. 2, p. 73-84, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2003000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2003000200005&lng=en&nrm=iso). Acesso em 22 jan. 2018.

DEININGER, Kaus; BYERLEE, Derek; LINDSAY, Jonathan; NORTON, Andrew; SELOD, Harris; STICKLER, Mercedes. **Rising Global Interest in Farmland – can it yield sustainable and equitable benefits?** The World Bank. Washington D.C., 2011.

DELGADO, Guilherme Costa. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, jan.-abr. e maio-ago. 2010, p. 111-125. Disponível em: [http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd\\_guilherme.pdf](http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_guilherme.pdf). Acesso em 14 mar. 2018.

DE SOUZA, José Gilberto. A geografia agrária e seus elementos de crítica sobre os avanços do capital monopolista no campo brasileiro. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 34, n. 68, p. 147-175, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/71432>. Acesso em: 23 fev. 2019.

DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania**. Niterói: Editora Imagem Art Studio, 2017.

DOS SANTOS, Theotonio. The Structure of Dependence. **The American Economic Review**, Vol. 60, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-second Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1970), p. 231-236. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1815811>. Acesso em 1 fev. 2019.

DULCI, Luiza. Sobre a liberação da venda de terras para estrangeiros no Brasil. **Brasil de Fato**, 3 jan. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/01/03/artigo-sobre-a-liberacao-da-venda-de-terras-para-estrangeiros-no-brasil>. Acesso em 23 abr. 2019.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. Paper para o seminário da UFRJ, 2013. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201309121650480.Conceito%20Desenvolvimentismo%20-%20Pedro%20Fonseca.pdf>. Acesso em 5 fev. 2017.

FILGUEIRAS, Luiz. Padrão de Reprodução do Capital e Capitalismo Dependente no Brasil Atual. **Caderno CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, Set./Dez. 2018. p. 519-534. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0103-497920180003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0103-497920180003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 19 dez. 2018.

FIRMIANO, Frederico D. O novo colonialismo transnacional e a experiência brasileira do agronegócio. **Revista NERA**, Presidente Prudente, Ano 13, nº 16, jan-jun 2010. pp. 48-62. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1364>>. Acesso em 16 nov. 2018.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, [1959] 1998.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [1974] 1996.

FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e dependência: as conexões fundamentais [1974]. *In: D'AGUIAR, Rosa Freire* (organização, apresentação e notas). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 86-96.

GELCER, Daniel Monteiro. **Teoria furtadiana de desenvolvimento econômico e a Ordem Econômica constitucional brasileira**. Dissertação apresentada ao Departamento de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-27082013-135141/pt-br.php>. Acesso em: 3 fev. 2017.

GIRARDI, Eduardo Paulon. Conflitualidade da questão agrária brasileira. *In: FERNANDES, Bernardo Mançano; PEREIRA, João Márcio Mendes* (orgs.). **Desenvolvimento territorial e questão agrária: Brasil, América Latina e Caribe**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. p. 83-116.

GRUPO BAYER. Rede AgroServices pelo desenvolvimento do agronegócio. **10 fatos que você precisa saber sobre Matopiba**. 28 mar. 2018. Disponível em: <https://www.redeagroservices.com.br/noticias/fatos-matopiba>. Acesso em 27 mar. 2019.

HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil: Uma Avaliação Jurídica e Econômica**. Textos para Discussão, 114. Junho/2012. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-114-aquisicao-de-terras-por-estrangeiros-no-brasil-uma-avaliacao-juridica-e-economica>. Acesso em 22 fev. 2019.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Módulo de Exploração Indefinida**. Artigo em sítio eletrônico. 2 jun. 2014. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/aquisicao-e-arrendamento-de-terras-por-estrangeiro/file/1114-modulo-de-exploracao-indefinida-mei>. Acesso em 13 abr. 2019.

JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (orgs.) **Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise**. São Paulo: Boitempo, 2016.

KATZ, Claudio. **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo**. São Paulo: Expressão Popular; Perseu Abramo, 2016.

KAY, Cristóbal. As contribuições latino-americanas para a Teoria Crítica de Desenvolvimento. **Caderno CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, Set./Dez. 2018. p. 451-462. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0103-497920180003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0103-497920180003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 19 dez. 2018.

LEITE, Acácio Zuniga; CASTRO, Luís Felipe Perdigão; SAUER, Sérgio. A Questão Agrária no Momento Político Brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. **Revista OKARA: Geografia em debate**. V. 12, N. 2, p. 247-274. João Pessoa:

DGEOC/CCEN/UFPB. Disponível em:

<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/okara/article/view/41316>. Acesso em 23 fev. 2019.

LIMA, Luziano Pereira Mendes de. **A atuação da esquerda no processo constituinte: 1986-1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

LIMA, Rodne de Oliveira. Caio Prado Júnior e a questão agrária no Brasil. **Geografia**, Londrina, v. 8, n. 2, p. 123-134, jul./dez. 1999. Disponível em:

<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/download/10190/8988>. Acesso em 7 out. 2017.

LIMA, Thiago; PEREIRA, Iale; BARBANTI, Olympio. O Agrogolpe e a Política Externa: desmantelo da diplomacia do combate à fome e fortalecimento do agronegócio. **Revista OKARA: Geografia em debate**. V. 12, N. 2, p. 396-421. João Pessoa:

DGEOC/CCEN/UFPB. Disponível em:

<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/okara/article/view/41322>. Acesso em 23 fev. 2019.

LUCE, Mathias S. **Teoria Marxista da Dependência: problemas e categorias - uma visão histórica**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MARINI, Ruy Mauro. Proceso y tendencias de la globalización capitalista (1997). *In*:

MARTINS, Carlos Eduardo (compilador). **América Latina, dependencia y globalización**. Bogotá: CLACSO y Siglo del Hombre Editores, 2008, p. 247-272.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialectica de la dependencia** (Documento de Trabajo). Santiago de Chile: Centro de Estudios Socio-Economicos, Facultad de Ciencias Economicas, Universidad de Chile, 1972. Disponível em: [http://www.marini-escritos.unam.mx/pdf/024\\_dialectica\\_dependencia\\_1972.pdf](http://www.marini-escritos.unam.mx/pdf/024_dialectica_dependencia_1972.pdf). Acesso em 30 jul. 2017.

MARTINEZ ALIER, Joany Jordi Roca Jusmet. **Economía ecológica y política ambiental**. 2a. ed. México: FCE, 2001.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARTINS; Carlos Eduardo; FILGUEIRAS, Luiz. A teoria marxista da dependência e os desafios do século XXI – introdução. **Caderno CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, Set./Dez. 2018. p. 445-449. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0103-497920180003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0103-497920180003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 19 dez. 2018.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. 4ª ed. São Paulo: Paulus, 2009.

MARTINS, José de Souza. **Expropriação e Violência: a questão política no campo**. São Paulo: Editora Hucitec, 1991.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9ª ed. São Paulo: Contexto, 2013.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MANCIO, Daniel; MOREIRA, Renata Couto. A dependência latino-americana e a reprimarização do continente. **Anais do XVII Encontro Nacional de Economia Política**, 2012, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.

MANDL, Carolina; ADACHI, Vanessa. Estrangeiro contorna restrição e investe em terra. **Jornal Valor Econômico**, caderno Brasil, publicado em 19 dez. 2017. Disponível em: Acesso em: <https://www.valor.com.br/brasil/5231447/estrangeiro-contorna-restricao-e-investe-em-terra>. 21 abr. 2019.

MONERATO, Leandro Renato. **Terra Fictícia: Capital Financeiro e Renda Fundiária**. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural). Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.academia.edu/attachments/56920669/download\\_file](https://www.academia.edu/attachments/56920669/download_file). Acesso em 27 mar. 2019.

MONERATO, Leandro Renato; GOMES JR., Newton Narciso. A profecia de Engels: a subordinação das terras ao capital financeiro. **Anais do VIII Simpósio Reforma Agrária e Questões Rurais**. Araraquara: Universidade de Araraquara - Uniara, 2018. Disponível em: [https://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor\\_2018/2B/5\\_Leandro\\_Monerato.pdf](https://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2018/2B/5_Leandro_Monerato.pdf). Acesso em 7 jan. 2019.

MOREIRA, Carlos Américo Leite; MAGALHÃES, Emanuel Sebag de. Um novo Padrão Exportador de Especialização Produtiva? Considerações sobre o caso brasileiro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. N. 38, jun. 2014, p. 90-106. Disponível em: <http://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/56>. Acesso em 23 fev. 2019.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO (MTST). **Ataques aos direitos trabalhistas no governo Bolsonaro**. Artigo publicado em sítio eletrônico, 6 fev. 2019. Disponível em: <https://mtst.org/noticias/ataques-aos-direitos-trabalhistas-no-governo-bolsonaro>. Acesso em 23 abr. 2019.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007. Disponível em: [http://www.gesp.ffiich.usp.br/sites/gesp.ffiich.usp.br/files/modo\\_capitalista.pdf](http://www.gesp.ffiich.usp.br/sites/gesp.ffiich.usp.br/files/modo_capitalista.pdf). Acesso em 23 mar. 2019.

OLIVEIRA, Francisco de. Entrevista. In: PRADO JR., Caio. **A revolução brasileira; A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 429-434.

OLIVEIRA, Maria Beatriz. O resgate do método. **Revista do Direito**. n. 15 (jan./jun. 2001). Santa Cruz do Sul: Editora da UNISC, 2001. p. 146.

OSÓRIO, Jaime. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. (orgs.) **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 37-86.

OSÓRIO, Luiz F. **Imperialismo, Estado e Relações Internacionais**. São Paulo: Ideias & Letras, 2018.

PAMPLONA, Nicola; VETTORAZZO, Lucas. ‘Tem que ir tudo’, diz Guedes ao defender privatização das estatais. **Folha de S. Paulo**, 15 mar. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/em-evento-no-rio-presidentes-de-estatais-defendem-privatizacao.shtml>. Acesso em 23 abr. 2019.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO [PMDB]. **Uma ponte para o futuro**. Brasília, 29 de outubro de 2015. Disponível em: <[http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf)>. Acesso em: 5 mai. 2016.

PATRÓN, Angela Garofali; SCHLOGEL, Daniela. As economias latino-americanas frente ao atual padrão de reprodução do capital. **Leituras de Economia Política**, Campinas, (25), jan./dez. 2017, p. 1-18. Disponível em: <http://www.revistalep.com.br/index.php/lep/article/download/201/137>. Acesso em 23 fev. 2019.

PAULANI, Leda. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo? **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, jan-jun. 2017. p. 135-155. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/32>. Acesso em 13 abr. 2019.

PAULANI, Leda. A política econômica de Bolsonaro: entre o nacionalismo de fachada e o neoliberalismo (entrevista concedida a Leonardo Fernandes e Nina Fideles). **Brasil de Fato**, 17 dez. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/12/17/turma-do-paulo-guedes-quer-aprofundar-a-cartilha-neoliberal-diz-leda-paulani>. Acesso em 23 abr. 2019.

PAULANI, Leda. Uma ponte para o abismo. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (orgs.) **Por que gritamos golpe? [recurso eletrônico]: para entender o impeachment e a crise**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 85-94.

PEREIRA, Fernando de Castro Abdalla. **Subdesenvolvimento e dependência: a construção e revisão da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado à luz do debate com a teoria da dependência**. Dissertação (Mestrado em Economia). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/9393>. Acesso em 22 jan. 2018.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Teoria e política da agenda agrária do Banco Mundial (1990-2014). In: FERNANDES, Bernardo Mançano; PEREIRA, João Márcio Mendes (orgs.). **Desenvolvimento territorial e questão agrária: Brasil, América Latina e Caribe**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016a. p. 147-180.

PEREIRA, Lorena Izá. Estrangeirização da terra: (des)construindo uma definição a partir da Geografia. **Revista NERA**, Ano 20, nº 36 – Edição Especial, 2017, p. 107-132. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/5219>. Acesso em 23 fev. 2019.

PEREIRA, Lorena Izá. Governança da posse e estrangeirização de terras: apontamentos e perspectivas. **Revista NERA**, Ano 18, nº 29, p. 48-69, Jul-Dez./2015. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3394>. Acesso em 23 fev. 2019.

PEREIRA, Lorena Izá. O *Jeitinho* Estrangeiro: as estratégias do capital internacional para o controle do território do Brasil. **Revista Pegada**, vol. 19, n.1, Janeiro-Abril/2018, p. 162-181. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/5729>. Acesso em 23 fev. 2019.

PEREIRA, Lorena Izá. Tudo para o capital transnacional: a apropriação de terras por estrangeiros no Paraguai. **Geografia em Questão**. V. 09, N. 02, 2016b. p. 107-125. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/view/13503/11294>. Acesso em 8 abr. 2019.

PITTA, Fábio Teixeira; BOECHAT, Cássio Arruda; MENDONÇA, Maria Luisa. A produção do espaço na região do MATOPIBA: violência, transnacionais imobiliárias agrícolas e capital fictício. **Estudos Internacionais**. Belo Horizonte, v. 5, n. 2, 2017, p. 155-179. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/P.2317-773X.2017v5n2p155>. Acesso em 10 jan. 2019.

PITTA, Fábio Teixeira; CERDAS, Gerardo; MENDONÇA, Maria Luisa. **Imobiliárias agrícolas transnacionais e a especulação com terras na região do MATOPIBA**. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2018.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, [1978] 2000.

PRADO JR., Caio. Contribuição para a análise da questão agrária no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **A revolução brasileira; A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 291-355.

PRADO JR., Caio. Teoria Marxista do Conhecimento e Método Dialético Materialista. **Revista Discurso**, v. 4, n. 4, 1973. p. 41-78. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/discurso/article/view/37760/40487>. Acesso em 4 dez. 2017.

PREBISCH, Raúl. **El desarrollo economico de la America Latina y sus principales problemas**. Documentos de proyectos y investigación. Santiago: CEPAL, 1949. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/30088>. Acesso em 31 jan. 2019.

RANGEL, Ignácio M. A questão da terra. **Revista de Economia Política**, Vol. 6, nº 4, outubro-dezembro/1986. p. 71-77. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2013/11/A-questao-terra.pdf>. Acesso em 20 nov. 2018.

RÊGO, Rubem Murilo Leão. Questão agrária e democracia em Caio Prado Jr. In: PRADO JR., Caio. **A revolução brasileira; A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 435-441.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. **A Empresa Radar/SA e a Especulação com Terras no Brasil**. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2015.

SAUER, Sérgio. Demanda mundial por terras: “land grabbing” ou oportunidade de negócios no Brasil? **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, vol. 4, nº 1, 2010, p. 72-88.

Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/16100>. Acesso em 23 fev. 2019.

SAUER, Sérgio; BORRAS JR, Saturnino (Jun). ‘Land Grabbing’ e ‘Green Grabbing’: Uma leitura da ‘corrida na produção acadêmica’ sobre a apropriação global de terras. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, Edição especial, jun. 2016. p. 6-42. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/35799>. Acesso em 27 ago. 2017.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sergio Pereira. Expansão Agrícola, Preços e Apropriação de Terra por Estrangeiros no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, Vol. 50, nº 3, p. 503-524, Jul/Set 2012. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032012000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000300007). Acesso em 23 fev. 2019.

SAMPAIO JR., Plínio Arruda. Notas críticas sobre a atualidade e os desafios da questão agrária. *In*: STÉDILE, João Pedro (org.); ESTEVAM, Douglas (assistente de pesquisa). **A questão agrária no Brasil: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000**. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 189-240.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 25. ed. Rio de Janeiro: Record: 2015.

SEUFERT, Philip; MENDONÇA, Maria Luisa; PITTA, Fábio Teixeira. **Quando a terra é transformada numa ativo financeiro global: o caso do MATOPIBA no Brasil**. Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <https://www.social.org.br/index.php/artigos/artigos-portugues/214-quando-a-terra-e-transformada-num-ativo-financeiro-global-o-caso-do-matopiba-no-brasil.html>. Acesso em 23 fev. 2019.

SILVEIRA, Ramaís de Castro. **Neoliberalismo: conceito e influências no Brasil – de Sarney a FHC**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/16218>. Acesso em: 23 fev. 2019.

TRASPADINI, Roberta. Questão agrária e América Latina: breves aportes para um debate urgente. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 9, N. 3, 2018, p. 1694-1713. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/revistaceaju/article/view/36657>. Acesso em 16 nov. 2018.

TRASPADINI, Roberta. **Questão agrária, imperialismo e dependência na América Latina: a trajetória do MST entre novas-velhas encruzilhadas**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação: Conhecimento e Inclusão social em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção de título de doutorado em Educação. 2016. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/2016%20tese%20UFMG%20Roberta%20Traspadini.pdf> . Acesso em 29 nov. 2017.

TRINDADE, José Raimundo; OLIVEIRA, Wesley Pereira. Padrão de especialização primário exportador e dinâmica de dependência no período 1990-2010, na economia brasileira.

**Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 37, n. 4, p. 1059-1092, mar. 2017. Disponível em <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/3435>. Acesso em 4 jan. 2019.

VACCARI, Gabriel. **Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo: O discurso da FIESP e dos banqueiros frente à política econômica do governo Dilma Rousseff (2011-2014)**. Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), 2016. Disponível em: [http://cascavel.ufsm.br/tede//tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=8636](http://cascavel.ufsm.br/tede//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=8636). Acesso em 12 dez. 2016.

VALENCIA, Adrian Sotelo. Subimperialismo y dependencia em la era neoliberal. **Caderno CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, Set./Dez. 2018. p. 501-517. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0103-497920180003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0103-497920180003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 19 dez. 2018.

WELCH, Clifford Andrew. Resistindo a estrangeirização de terras na América Latina durante a Guerra Fria e a Era da Globalização. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, Edição especial, jun. 2016. p. 285-332. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/30809>. Acesso em 27 ago. 2017.

WILKINSON, John. *Land grabbing* e estrangeirização de terras no Brasil. In: MALUF, Renato S.; FLEXOR, Georges. **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. p. 12-19.