

Apresentação do Dossiê

Aquisição Transnacional de Terras (Land Grabbing)

Alexandre Cesar Cunha Leite¹
Thiago Lima²

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p5](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p5)

INTRODUÇÃO

O movimento global de aquisições transnacionais de terra – também referenciado na literatura como *land grabbing*, *land rush*, *acarapamiento* e estrangeirização de terras – é um tema que ganhou atenção desde a crise alimentar de 2007/08. Milhões de hectares têm sido negociados em âmbito doméstico e internacionalmente, utilizando-se de mecanismos diversos, tomando formas novas e tendo motivações de origem variada, gerando, na maioria dos casos, efeitos sociais e ambientais negativos.

Embora não se trate de um fenômeno exatamente novo, a sua recente intensidade e suas características contemporâneas trazem particularidades que têm mobilizado agentes públicos, operadores do mercado de capitais, membros da sociedade civil e da academia. Este fenômeno e sua dinâmica instigam um debate inter e multidisciplinar que efetivamente conecta dinâmicas globais e efeitos locais (COTULA, 2013; ZIEGLER, 2013; SASSEN, 2016).

Neste início de século XXI, quatro crises parecem ter impulsionado a gana de atores privados e estatais pelo investimento em terras. São as crises econômica, energética, climática e alimentar. Essas crises e o somatório de suas repercussões e reações parecem ter impulsionado os agentes com poder de investimento a buscarem tanto a redução de incertezas quanto ganhos especulativos (BRAUTIGAM, 2013; RIDELL, 2013; ZETLAND & MOLLER-GULLAND, 2013).

Este movimento global de aquisições de terra (e seus recursos naturais) constitui um fenômeno extremamente complexo e multifacetado. Dentre o vasto leque de atores e autores que se encontram envolvidos neste tema, há aqueles que defendem que ele sequer existe, simplesmente porque não há nada de novo – seria o tradicional imperialismo, ou nem isso seria (OLIVEIRA, 2010; PELUSO, LUND, 2011). No lado oposto encontram-se vozes representadas por movimentos rurais, como a Via Campesina, e organizações internacionais, como o Banco Mundial, o Comitê de Segurança Alimentar da FAO e a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento, que enxergam concretude suficiente na dinâmica das aquisições transnacionais de terra para debaterem a utilidade de se construir uma governança global para normalizar essas transações, bem como os riscos que tais operações e consequências geram para a so-

1. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba. <https://orcid.org/0000-0002-0209-2717>.

2. Departamento de Relações Internacionais - DRI/UFPB, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI/UFPB). Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais da UFPB.

cidade, para o meio ambiente e para os padrões alimentares locais.

De fato, muitos são estudos de caso presentes na literatura que obtêm sucesso em demonstrar como as operações de transferência de controle terras produzem efeitos danosos para populações locais (COTULA, 2013; HALL, SCOONES & TSIKATA, 2015). Os novos titulares das terras, redefinindo a prioridade da produção – evento já conhecido na literatura (GOODMAN, SORJ & WILKINSON, 1990), acabam muitas vezes gerando o deslocamento de comunidades locais, que, por sua vez, perdem o acesso à terra, à água, aos recursos naturais essenciais e a regiões culturalmente importantes. Contudo, como bem destaca Sassen (2016), esses movimentos não são impostos de forma *manu militari*. Nota-se que, na maioria dos casos, é o próprio Estado que vende, cede ou aliena terras, ou que cria as condições jurídicas para que os atores privados assim o façam. Alegam, em geral, a necessidade de investimentos estrangeiros para modificarem a estrutura produtiva e a infraestrutura domésticas, e assim ampliarem a receita com as exportações. A necessidade de exportar, cabe notar, é comumente decorrente do endividamento público que, supostamente, não deixa alternativas aos Estados visto a limitação das fontes de financiamento e a dificuldade de obter recursos capazes de sustentar as contas públicas.

A descrição da dinâmica acima enquadra-se, mais comumente, nos moldes das relações Centro-Periferia ou, alternativamente, Norte-Sul. Contudo, o adensamento das aquisições transnacionais de terra não ocorre apenas em uma direção pré-determinada pelas relações de dependência derivadas da dicotomia Centro-Periferia, uma vez que países em desenvolvimento, partícipes do atualmente denominado Sul Global, também têm ido ao exterior em busca de terra pelos motivos citados acima. Novamente, não há nada *sui generis* nesta diversificação de atores, haja vista a expansão de investimentos brasileiros no Paraguai há muitas décadas, bem como a expansão contínua das fronteiras agrícolas em regiões limítrofes com a Bolívia (OLIVEIRA, 2017). Assim, países de regiões distintas e de características particulares e não homogêneas como a Coreia do Sul, Japão, Arábia Saudita, Noruega, Malásia, Indonésia, Estados Unidos, Índia, China, Argentina e Brasil estão entre as principais origens dos investimentos, sejam estatais ou privados. Aliás, é preciso qualificar esse ponto: os novos controladores da terra podem ser empresas estatais, corporações com raízes em algum país ou fundos de investimento apátridas (SASSEN, 2016). Esta característica do processo de aquisições transnacionais de terra torna bastante complexa a tarefa de “seguir o dinheiro” como forma de delimitar e analisar a abrangência do fenômeno.

O peso que demos às aquisições transnacionais neste dossiê é um recorte simplificador do problema. Os investidores ou *grabbers* domésticos podem também ser influenciados pelos incentivos oriundos das quatro crises globais supracitadas e, conseqüentemente, compor parte do grupo que estão respondendo a tais estímulos. Ainda, do ponto de vista das comunidades locais que têm sido afetadas pelas transações, a questão do controle da terra é uma disputa travada também com os capitais domésticos. No Brasil, por exemplo, a grilagem de terras e a expansão da fronteira agrícola por atores nacionais é um movimento histórico, tradicional e sangrento. Por outro

lado, é das exportações de bens gerados no âmbito do agronegócio de larga escala e da mineração (atividades extrativistas) que se sustenta boa parte do balanço comercial brasileiro, criando um enredo econômico-político inerentemente tenso. Cabe ressaltar também que parte do fenômeno e de suas formas de operacionalização tendem a intensificar os laços de dependência a uma demanda efetiva externa que, simultaneamente contribui para uma formação econômica cujo nível de complexidade produtiva tem sido gradualmente reduzida. Assim, o que esse dossiê buscou destacar – via contribuições originadas de estudos de caso e análises que partem de uma perspectiva macro do fenômeno – é que, além das disputas domésticas, forças transnacionais e/ou interestatais têm se somado a esta difícil equação.

As duas fases dos estudos sobre Aquisição
Transnacional de Terras (*Land Grabbing*).....

Como exposto anteriormente, o estudo do movimento global de Aquisição Transnacional de Terras (*Land Grabbing*) passou por debates conceituais e metodológicos que demonstram o quão complexa é a tarefa de realizar tanto interpretações mais amplas sobre o objeto, quanto estudos empíricos com forte rigor acadêmico. Cotula (2013) já alertava para a dificuldade da realização de pesquisas empíricas em decorrência da dinâmica – mudanças contínuas e rápidas no cenário – do fenômeno, mas também pelo desencontro de informações existentes nas bases de dados disponíveis. Ainda, contratos são assinados e registrados nas bases sem necessariamente garantir a consecução das atividades ou até mesmo sua implantação. São fatores que somados mostram a complexidade do fenômeno e a dificuldade em empreender pesquisas sobre o objeto. Uma dificuldade que vale ser ressaltada é a reduzida literatura sobre o tema na área de Relações Internacionais. Contudo, outras áreas e subáreas do conhecimento têm dedicado tempo e esforços para adensar as análises a respeito do *Land Grabbing*. Neste sentido, o artigo de Lorena Pereira (neste volume) assume a tarefa de fazer uma ampla revisão bibliográfica sobre o estado da arte da literatura nacional e internacional sobre o tema. Resultado de sua pesquisa de doutorado, Pereira classifica os estudos em duas fases diferentes: A primeira, compreendida entre os anos 2009 a 2012, é quando o mundo acadêmico começa a se inteirar do fenômeno (*making sense*). A segunda, entre os anos 2013 e 2017, trata de aprofundar o conhecimento sobre ele (*deepening our understanding*).

Ao investigar esses dois momentos, Pereira aborda as disputas em torno da definição conceitual e os desafios metodológicos. Nesta seara, uma das principais dificuldades é a obtenção de dados sobre as transações, pois muitas delas são privadas, gozam de segredo de Estado ou são simplesmente obscuras. Há organizações que desenvolveram bases de dados que conseguem dar uma visão relevante sobre o tamanho do problema em termos geográficos e econômicos. Dentre elas, destaca-se internacionalmente a *Land Matrix* e, no Brasil, o Dataluta – Banco de Dados da Luta pela Terra – foi fundado nos anos 1990 (CAMPOS, COCA, FERNANDES, 2014). O desafio da coleta de dados no Brasil não é nada fácil, pois, como argumenta Barbanti (neste volume), parece haver uma opção política e

mercadológica por não tornar os dados disponíveis e sistematizados.

Embora a obtenção de dados precisos seja importante para a pesquisa, Pereira (neste volume) afirma que o empenho em consegui-los e em divulgá-los foi levado a tal nível que se chegou a falar em ‘fetiche do hectare’. Isto é, a busca por precisão na mensuração das áreas transacionadas estaria sendo colocada acima de outros aspectos igualmente relevantes para pesquisa. O fato é que, na prática, a maior parte das pesquisas empíricas lida com estudos de caso e que as bases de dados cumprem o papel fundamental de dimensionar o problema, ainda que haja desencontro nas mensurações, como mencionado acima e ressaltado no texto da Lorena Pereira.

Um panorama global da escala e dos setores de investimento é trazido por Maria Eduarda Andrade e Sousa e Alexandre Cesar Cunha Leite. Os dados deixam claro que os investimentos provenientes dos Estados Unidos, em termos de hectares, são cerca de duas vezes e meio maiores do que a segunda maior fonte de investidores, a Malásia. Corroborando com a afirmação já apresentada aqui, não há uma definição clara dos principais atores estatais envolvidos nos processos de aquisição transnacional de terras. A dualidade Centro-Periferia não garante certeza sobre a posição dos envolvidos e qual papel estes desempenham. Um exemplo desta situação é o Brasil aparecer como o quinto maior investidor. A China aparece em nono lugar, desmistificando a ideia de que o país seria o grande ‘bicho papão’ do apetite contemporâneo por terras. Entre os principais países receptores estão, em ordem decrescente, República Democrática do Congo, Papua Nova Guiné, Indonésia, Rússia e Brasil. E aqui, observando a posição do Brasil fica mais evidente que a denominação ou a posição relativa do país no sistema internacional não é fator determinante para compreender as aquisições transnacionais de terras. Apesar de o Brasil figurar em evidência em ambos os lados do fenômeno, temos observado que a produção da comunidade acadêmica de Relações Internacionais sobre o tema é baixa.

Com relação aos setores que mais recebem investimentos, a maior concentração está nas chamadas commodities múltiplas e flexíveis, algo destacado por Barbanti (este volume). São plantações que podem ser empregadas com vários fins, a exemplo do milho e da palma, que podem servir como alimento, insumo para óleos industriais e matéria-prima para agrocombustíveis. Este tipo de constatação diminui a força da hipótese de que o *land grabbing*, em geral, teria como objetivo principal garantir o abastecimento alimentar dos países originários dos investimentos. Em casos específicos, entretanto, como o de países do Oriente Médio e da Índia, parte da aquisição transnacional de terras de fato visa à expansão da rede de abastecimento alimentar nacional (MCMICHAEL, 2016). A polêmica em torno dos alimentos talvez tenha contribuído para o que Barbanti critica ser uma agenda de pesquisa “agrocêntrica”, deixando em segundo plano os casos envolvendo mineração e conservação ambiental, por exemplo. O artigo “Internacionalização de terras no Brasil: perspectivas para o setor de plantações de madeira” atua sobre essa lacuna e contribui com uma análise específica da legislação do setor.

Por fim, cabe apontar que apesar de o Sul Global ser o principal

alvo das operações, foram instituições do Norte que dominaram a produção acadêmica na primeira fase das pesquisas. Isso é relevante pois deixaram as primeiras pegadas conceituais e discursivas sobre as quais os pesquisadores passaram a trabalhar. Já na segunda fase, as instituições do Sul passaram a se inserir de forma mais relevante nos estudos.

Governança global e legislação nacional.....

O tema da corrida transnacional por terras explodiu na esteira das crises de 2007/2008 com muitas das reportagens trazendo um tom altamente contestador. Diante desse cenário, duas respostas surgiram em nível global para tentar normalizar o surto de investimentos por meio da governança. Uma terceira perspectiva emergiu para criticar as duas anteriores. Esse debate é analisado por Daniel Aragão e Tiago Santos (neste volume) no artigo “A Governança Global do Desenvolvimento e a Despolitização do Land Grabbing: “there is no alternative”?”. A primeira proposta foi elaborada pelo Banco Mundial, G8 e atores privados. Seu objetivo era criar uma estrutura de governança para facilitar os investimentos em terras, partindo do pressuposto de que eram uma tendência eminentemente positiva, desde que garantidos os direitos trabalhistas, ambientais e de propriedade. A segunda proposta foi uma construção conjunta agregando governos, ONG e organizações internacionais como a FAO e o FIDA – Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (IFAD em inglês). Esses atores denunciaram os efeitos nefastos do *land grabbing*, mas entenderam que uma melhor regulação poderia mitigar impactos e maximizar oportunidades. Esta é uma posição que pretende intermediar as preocupações de Estados, sociedades e corporações. Contrariamente a essas duas propostas, movimentos camponeses defendem que é preciso frear os investimentos estrangeiros em terra e que uma governança que visasse normalizá-los não contribuiria para o desenvolvimento e bem-estar dos camponeses do mundo. Analisando esse debate pelas lentes de um neoconstitucionalismo crítico, Aragão e Santos discutem como a regulamentação internacional teria o efeito de aprofundar a ‘comoditização’ da natureza e, ao mesmo tempo, empoderar atores não-estatais, privilegiando as corporações.

Partindo do global para o local, os 5 estudos de caso reunidos no dossiê destacam o papel da legislação nacional frente à corrida global por terras. As pesquisas sobre Brasil, Argentina e Tanzânia debatem os papéis de convivência, omissão e de promoção dos investimentos pelo prisma da legislação nacional.

No caso tanzaniano, trazido por Godfrey Massay no artigo “Energy and Food Demands, Drivers of Land Grab: A Case of Rufiji River Basin In Tanzania”, o Estado tem realizado reformas institucionais para se adequar à súbita oferta de investimentos diretos que visam à produção agroalimentar. No entanto, observa-se que a população local não é consultada sobre esses investimentos que muitas vezes retiram-nas das terras onde vivem e trabalham. Em alguns casos essas populações são coagidas a consentir com os investimentos. Contudo, um problema de condução da operação é apontado por Massay; se por um lado o Estado é forte na

captação de investimentos, a atuação estatal é mínima quando há o desinvestimento. Em dois projetos abordados por Massay, as corporações estrangeiras simplesmente abandonaram o campo, não cumprindo as promessas de investimentos, empregos e melhorias sociais, mas conservaram os direitos sobre a terra.

Os casos argentino e brasileiro trazem uma interessante semelhança. Ambos os países foram governados por partidos de centro-esquerda no período em que se desencadeou a corrida por terras. Como resposta, ambos endureceram as leis e regras nacionais contra a estrangeirização; Lula em 2010 e Cristina Kirchner em 2011, respectivamente. Porém, a aplicação das leis não foi eficiente, deixando forte a hipótese de que as mudanças institucionais eram mais retóricas do que práticas (FERRANDO, 2015; SAUER, MESZAROS, 2017; CONSTANTINO, neste volume). Posteriormente, ambos partidos foram substituídos por governos de direita, alinhados com uma agenda liberal, e apressaram-se em tornar a legislação mais convidativa aos capitais estrangeiros.

Sobre o *acarapamiento de tierras* na Argentina, Constantino concluiu em seu artigo “La extranjerización de la tierra en Argentina. Continuidades y cambios entre el macrismo y el kirchnerismo”, que o governo Macri não estaria impondo uma ruptura com o anterior; estaria sim buscando eliminar as contradições legislativas. Este parece, diante das medidas e políticas mais recentes, ser o caso do governo Temer.

Os artigos de Castro, Hershaw e Sauer – “Estrangeirização e internacionalização de terras no Brasil: oportunidades para quem?” – e de Pitta, Mendonça e Boechat – “Transnacionais imobiliárias agrícolas e a produção fictícia do espaço no MATOPIBA” – trazem como foco empírico a região agrícola composta por territórios transfronteiriços de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia – o MATOPIBA. Ambos analisam como operam as forças econômico-políticas interessadas na transformação daquela porção do território nacional em terrenos comercializáveis internacionalmente. O texto de Castro, Hershaw e Sauer debruça-se sobre o histórico da legislação de terras e do MATOPIBA, e é concluído com um exame das estratégias dos investidores individuais ou corporativos para realizar seus investimentos. Já o trabalho de Pitta, Mendonça e Boechat concentra-se na economia política do agronegócio no Brasil, partindo do projeto de modernização da agricultura brasileira às oportunidades econômicas criadas pela especulação sobre o preço das terras. Este, puxado pelas quatro crises do início do século XXI, é uma força que impele atores nacionais a buscarem a facilitação e a legalização dos negócios transnacionais. Os autores concluem que os investidores estrangeiros visariam o Brasil mais motivados por oportunidades financeiras do que por oportunidades produtivas.

Considerações finais

A imprecisão da nomenclatura deste dossiê, com um título em português e subtítulo em inglês entre parênteses, de significado não idêntico, não foi à toa. Ela busca demonstrar a dificuldade de se enquadrar analiticamente aquilo que se observa concretamente desde 2007, mas cuja definição conceitual ainda é polêmica. É verdade que no exterior essa

polêmica já se arrefeceu em alguma medida após um período de pelo menos 10 anos de debate, tanto no Norte quanto no Sul. Exemplos são os dossiês organizados pelos periódicos *Journal of Peasant Studies*, *Globalizations* e *Agrarian South – Journal of Political Economy*, e os artigos mais recentes na *Canadian Journal of Development Studies*, entre outras. Contudo, no campo das Relações Internacionais do Brasil, o dossiê que ora apresentamos na *Estudos Internacionais* é o primeiro do tipo. Isso não deve ser confundido com atraso, mas como necessidade de adensar e intensificar a troca de informações e conhecimentos entre as áreas que tem o fenômeno como objeto de estudo e pesquisa. Afinal, os estudos aqui contidos são atuais e se debruçam sobre o arcabouço conceitual amadurecido naqueles debates. O que o/a leitor/a encontrará aqui é um volume que recupera a trajetória do debate conceitual, organiza o estado da arte da literatura e que discute empiricamente a expressão do fenômeno desde as negociações para instituir uma governança global desses investimentos, passando pela geopolítica dos recursos naturais, até os conflitos que resultam em assassinatos no campo.

Nacionalmente, trabalhos relevantes foram produzidos em outros campos do conhecimento, como a sociologia rural, os estudos agrários e ambientais e a geografia. Mas, no campo das Relações Internacionais, são poucos os trabalhos publicados nos principais periódicos (vide, por exemplo FLEXOR & LEITE, 2017; LIMA & LEITE, 2016; WARNER, SEBASTIAN & EMPINOTTI, 2014; SAUER & LEITE, 2012). Não que quantidade seja sinônimo de qualidade. Nem que fronteiras epistêmicas sejam de importância particular para a compreensão do fenômeno em si – até porque, afinal, as RI são um campo inerentemente interdisciplinar. Porém, um debate denso, sobre um tema empiricamente relevante como este, que lida com políticas públicas de impacto direto na sociedade, nas relações humanas com o espaço e na trajetória de desenvolvimento dos países, merecia um espaço de destaque em RI, inclusive como forma de estimular novos estudos com o instrumental da área. O material aqui reunido cumpre esse propósito. Esperamos que a leitura seja proveitosa e que estimule o debate e pesquisas sobre o tema.

Referências

- BRAUTIGAM, Deborah. Chinese engagement in Africa agriculture: fiction and fact. In. ALAN, Tony; KEULERTZ, Martin; SOJAMO, Suvi; WARNER, Jeroen. **Handbook of Land and Water Grabs in Africa**. London, Routledge, 2013. p. 91-104.
- CAMPOS, Janaina Francisca de Souza, COCA, Estevam Leopoldo de Freitas, FERNANDES, Bernardo Mançano. **Dataluta: questão agrária e coletivo de pensamento**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.
- COTULA, Lorenzo. **The Great African Land Grab? Agricultural Investments and the Global Food System**. London and New York, NY: Zed Books, 2013.
- FERRANDO, Tomaso. Dr. Brasília and Mr. Nacala: the apparent duality behind the Brazilian state-capital nexus. **Revista de Economia Política**, vol. 35, no 2 (139), pp. 343-359, abril-junho/2015.
- GOOLDMAN, David; SORJ, Bernardo; WILKINSON, John. **Da Lavoura às Biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

- HALL, Ruth; SCOONES, Ian; TSIKATA, Dzodzi. **Africa's Land Rush: rural livelihoods and Agrarian Change**. Rochester: James Currey, 2015.
- LIMA, Thiago; LEITE, Alexandre Cesar Cunha. Estrangeirização de Terras: um questionamento à cooperação na Ordem Econômica Internacional Contemporânea. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**. V. 5, N. 9, 2016.
- MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias**. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp, 2016.
- OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês. **Revista Agrária**, n.12, p. 03-113, 2010.
- OLIVEIRA, Gustavo de L. T.. The geopolitics of Brazilian soybeans, **The Journal of Peasant Studies**, 2016, 43:2, 348-372.
- PELUSO, Nancy Lee e LUND, Christian. 2011. "New frontiers of land control: Introduction", **The Journal of Peasant Studies**, 38(4): 667-681.
- RIDELL, Phil. 'Land Grabs' and alternative modalities for agricultural investments in emerging markets. In. ALAN, Tony; KEULERTZ, Martin; SOJAMO, Suvi; WARNER, Jeroen. **Handbook of Land and Water Grabs in Africa**. London, Routledge, 2013. p. 160 - 178.
- SASSEN, Saskia. **Expulsões. Brutalidade e Complexidade na Economia Global**. Paz & Terra. 2016.
- SAUER, Sérgio e MESZÁROS, George. The political economy of land struggle in Brazil under Workers' Party governments. **Journal of Agrarian Change**. N. 17, 2017. Pp. 397-414.
- SAUER, Sérgio, e LEITE, Sergio Pereira. 2012. "Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil". **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 50(3):503-524.
- WARNER, Jeroen; SEBASTIAN, Antoniette; EMPINOTTI, Vanessa. 2013. "Claiming back the land: the geopolitics of Egyptian and South African land and water grabs". **Ambiente e Sociedade**, 16 (2): 1-24.
- ZETLAND, David; MOLLER-GULLAND, Jennifer. The political economy of land and water grabs. In. ALAN, Tony; KEULERTZ, Martin; SOJAMO, Suvi; WARNER, Jeroen. **Handbook of Land and Water Grabs in Africa**. London, Routledge, 2013. p. 257 - 273.
- ZIEGLER, Jean. **Destruição em massa: geopolítica da fome**. São Paulo: Cortez, 2013.