

O dinamismo das aquisições transnacionais de terra: aproximando o fenômeno das relações internacionais e da economia política internacional

The dynamism of the transnational land acquisitions: approaching the phenomenon of international relations studies and international political economy

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p13](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p13)

Maria Eduarda de Andrade e Sousa¹
Alexandre César Cunha Leite²

Recebido em: 02 de Agosto de 2017.
Aceito em: 25 de setembro de 2017.

RESUMO

O artigo aborda a questão das aquisições transnacionais de terra que se expandiram e ganharam visibilidade a partir de 2008, no contexto das crises alimentar, financeira e energética que eclodiram no biênio 2007-2008. O objetivo deste texto é fornecer uma síntese dos processos de apropriação de terras nos últimos anos, destacando (i) as motivações por trás da recente onda de aquisições de terra; (ii) a dimensão do fenômeno e os principais setores de investimento; (iii) os principais países investidores e receptores; (iv) os instrumentos de governança global desenhados para a regulamentação dos land grabs; e (v) os principais atores envolvidos no processo nos níveis global, nacional e local. Assim, busca-se contribuir para a área das Relações Internacionais e para a subárea da Economia Política Internacional divulgando uma linha de pesquisa multidisciplinar e de grande relevância social. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica e documental, ancorada nas informações colhidas na base de dados Land Matrix e nas publicações especializadas.

Palavras-chave: Aquisições Transnacionais de Terra. *Land Grabbing*. Relações Internacionais. Economia Política Internacional.

ABSTRACT

The paper addresses the issue of transnational land acquisitions, which have expanded and gained visibility in the context of the food, financial and energy crises that have arisen between 2007 and 2008. The aim of this publication is provided an overview of recent developments in land grabbing, highlighting: (1) motivations behind the recent wave of land grabs; (ii) the scale of the phenomenon and the main investment sectors; (iii) key investor and target countries; (iv) global governance instruments designed to regulate land grabbing; and (v) leading actors involved in the process in global, national, and local levels. Thus, we seek to contribute to the area of International Relations Studies and

1. Máster em Estudios Internacionales pela Universitat de Barcelona. Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba. Orcid: orcid.org/0000-0002-9645-444X

2. 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. Orcid: orcid.org/0000-0002-0209-2717.

for the subarea of International Political Economy spreading a subject of a multidisciplinary research program and social importance. For this purpose, a literature review and documentary research were carried out, based on the information collected in the Land Matrix database and in specialized publications.

Keywords: Transnational Land Acquisitions. Land Grabbing. International Studies. International Political Economy.

INTRODUÇÃO

3. Opta-se, aqui neste artigo, a usar ambas as nomenclaturas, Aquisições Transnacionais de Terra e *Land Grabbing*.

As apropriações transnacionais de terras ou *land grabbing*³ é um fenômeno que se expandiu e ganhou visibilidade a partir de 2008, no contexto das crises alimentar, energética e financeira que eclodiram no biênio 2007-2008. Por um lado, a alta dos preços das *commodities* alimentícias levou os países importadores de alimentos a buscar terras no exterior como forma de garantir a sua segurança alimentar mediante o controle direto da produção agrícola (ZOOMERS, 2010; McMICHEL, 2016). Por outro, a falta de confiança no mercado financeiro e as baixas taxas de retorno dos ativos financeiros levaram os investidores a transferir seus investimentos para ativos mais estáveis e rentáveis, como a terra. Outro motivo de interesse dos investidores estrangeiros foi a expansão da fronteira agrícola para produção de agrocombustíveis, que vem se tornando um imperativo com o advento das mudanças climáticas.

As apropriações transnacionais de terra são um fenômeno de grande relevância para o estudo das relações internacionais contemporâneas, abrangendo importantes aspectos como o comércio multilateral, os regimes internacionais, os direitos humanos, meio ambiente, refletindo, inclusive, a nova estrutura de poder no sistema internacional. O objetivo deste artigo é fornecer um panorama atual da recente onda de apropriações de terra. Na primeira seção, serão discutidas as motivações dos investidores no controle de vastas extensões de terra no exterior. Na seção seguinte, será apresentada a escala dos processos de *land grabbing* e serão identificados os principais setores de investimento. Em seguida, serão apresentados os principais países envolvidos nos polos investidor (*land grabbers*) e receptor (*land grabbees*). Nos dois últimos tópicos, serão debatidos instrumentos de governança em vigor sobre as apropriações de terra e analisado o papel dos principais atores envolvidos nos processos de apropriação de terras nos níveis global, nacional e local. Segue um breve fechamento do texto.

AS MOTIVAÇÕES: OS INTERESSES POR TRÁS DOS *LAND GRABS*

O contexto de crise alimentar, financeira e energética ofereceu os principais ingredientes para o despertar do interesse dos investidores internacionais no setor agrário. O aumento do preço das *commodities* alimentícias deveu-se, em grande medida, ao incremento da demanda das economias emergentes, somado à alta do petróleo e o consequente direcionamento de grãos para produção de agrocombustíveis (LIMA; LEITE, 2016; SAUER; LEITE, 2012). Com efeito, a crise dos alimentos de 2007-2008 evidenciou a integração dos mercados de alimentos e energia,

reforçando a correlação entre os preços do petróleo, dos alimentos e dos agrocombustíveis Food And Agriculture Organization Of The United Nations (FAO, 2012). Também houve muita discussão na época sobre o papel da especulação financeira sobre a alta dos alimentos, visto que a elevada volatilidade do mercado de *commodities* atraiu o interesse de uma miríade de investidores, aumentando o papel da especulação no mercado de futuros (FAO, 2014, SASSEN, 2013).

A crise dos alimentos e as preocupações com a segurança alimentar motivaram os países do Golfo Pérsico e do Sudeste Asiático a adquirir terras no exterior. A alta dos gêneros alimentícios no mercado internacional e as restrições às exportações impostas pelos países produtores no auge da crise afetaram profundamente os países do Golfo, os quais dependem das importações para suprir a sua demanda interna de alimentos. Cabe destacar que a manutenção dos preços dos alimentos em níveis baixos é uma necessidade premente nos regimes autoritários, que veem na escalada dos gêneros alimentícios uma fonte de descontentamento social e instabilidade política (COTULA, 2013a; GRAIN, 2008; McMICHEL, 2016).

Coréia do Sul, Singapura, Malásia e Japão também integram este grupo de países com abundância de capital e escassez de recursos naturais, que têm encontrado no controle direto da produção de alimentos uma solução para garantir a sua segurança alimentar (LISK, 2013). O caso da China e da Índia é distinto. Embora a China seja um país autossuficiente na produção de gêneros alimentícios, o crescimento quantitativo da classe média e a melhora qualitativa da dieta dessa parcela da população têm criado preocupações acerca da segurança alimentar do país (McMICHEL, 2016). Em outras palavras, o incremento no consumo de produtos de origem animal tem aumentado significativamente as demandas chinesas de milho e soja para alimentação de animais (LISK, 2013, McMICHEL, 2016). De acordo com Cotula (2013a), os investimentos estrangeiros chineses no setor agrícola enquadram-se na política *Going Out* lançada em 2004 para geração de oportunidades de negócio para os empreendedores chineses no exterior, não atendendo necessariamente a interesses vinculados à segurança alimentar (COTULA, 2013a). Assim, a exploração de terras no exterior pela China tem respondido, antes, às crescentes demandas chinesas por *commodities* não-alimentícias como minérios, borracha, algodão, soja, óleo de palma. Já o interesse indiano nos contratos transnacionais de terra deve-se ao aumento dos custos da produção local, ao declínio da fertilidade dos solos e à depleção dos recursos hídricos (GRAIN, 2008).

A crise financeira internacional que explodiu em 2008, por seu lado, funcionou como catalisador das apropriações transnacionais de terra por parte das potências ocidentais. A proliferação de títulos “podres” no mercado internacional de ações destruiu a confiança dos investidores, tornando a aquisição de ativos mais estáveis – como a terra – extremamente atrativa. Os contratos de concessão de terras para produção agrícola atraíram não apenas corporações do ramo alimentício interessadas na verticalização da produção, como também fundos de investimento e de pensão ávidos por novas fontes de rendimento mais confiáveis e rentáveis (DE SCHUTTER, 2011).

4. Na obra *A grande transformação*, Polanyi (2001) distingue dois tipos de *commodities*: (i) reais, produzidas como o propósito de serem vendidas no mercado; e, (ii) as fictícias, que seriam o trabalho, a terra e a moeda, recursos que não são produzidos com fins comerciais. Para o autor, uma das grandes transformações processadas com a passagem do mercantilismo para o capitalismo industrial foi a criação desta ficção, isto é, a conversão do trabalho, da terra e da moeda em *commodities*, que passaram ser transacionadas no mercado como as *commodities* reais. Para o autor a ideia de um mercado autorregulado é utópica porque a sua criação requer a *commoditização* da natureza e dos seres humanos, o que garantiria a destruição do meio ambiente e da sociedade.

Segundo Olivier de Schutter (2011), ex-Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito à alimentação, essa dimensão especulativa do *land grabbing* constitui uma manifestação do fenômeno de “commoditização dos recursos naturais”, mediante o qual estes são tratados como meros ativos comercializáveis, processo já identificado há décadas por Karl Polanyi.⁴ Para De Shutter (2011), as aquisições de terra não visam direcionar a produção agrícola dos países em desenvolvimento para os mercados internacionais, mas esvaziar o mercado de *commodities*, desacreditado após a crise alimentar de 2008, assegurando o controle direto e a verticalização das cadeias de produção.

Mais do que isso, os *land grabs* acentuam a busca por ganhos no mercado de terras, que tem se tornado bastante atrativo no atual contexto de instabilidade financeira. Ou seja, o que está em jogo, em muitos casos, não é sequer a competitividade da produção agrícola, mas a rentabilidade garantida pela posse/propriedade dos direitos sobre a terra adquirida, na maioria das vezes, a preços irrisórios (SASSEN, 2013). McCarthy et al (2013) chegam a falar em “*land grabbing* virtual”, para se referir a situações em que os investidores se lançam à aquisição de terra sem a intenção de utilizar a terra para fins produtivos ou colocar em prática um plano de desenvolvimento, mas com o mero objetivo de obter acesso a subsídios e fazer uso das licenças para fins especulativos (McCARTHY et al., apud HALL, 2013).

Além das preocupações com a segurança alimentar e com a “financeirização da agricultura” (COTULA, 2013a), outro vetor do *land grabbing* é a produção dos agrocombustíveis. A escalada do preço do petróleo ao longo da primeira década do século XXI, juntamente com as pressões internacionais para o controle das mudanças climáticas, favoreceu a produção dos agrocombustíveis e, por conseguinte, a aquisição de terra nos países em desenvolvimento para cultivo de cana-de-açúcar, milho e óleo de palma voltados para produção de etanol e biodiesel. Com efeito, as crises alimentar e financeira coincidiram com a divulgação do quarto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) em 2007, que gerou uma grande comoção internacional em torno da necessidade de conter o avanço do aquecimento global.

Cabe destacar, no entanto, que a retórica da substituição dos combustíveis fósseis pelos agrocombustíveis surgiu atrelada a um importante fator econômico: o aumento vertiginoso do preço do barril do petróleo, que ultrapassou os 140 dólares em 2008, valor mais alto já atingido na história (BLOOMBERG, 2008). As instabilidades no Oriente Médio, agravadas pela guerra no Afeganistão e no Iraque, juntamente com o aumento da demanda por parte das economias emergentes, aparecem como as causas imediatas do aumento do valor do petróleo entre 2002 e 2008. Contudo, pese à importância das pressões geopolíticas sobre a oferta e a demanda de petróleo, as pressões especulativas parecem estar na raiz do incremento acelerado do barril a partir de 2007, como resposta ao desmoronamento dos títulos *subprime* nos Estados Unidos, tornando *commodities* como o petróleo e os alimentos um refúgio para os investidores em busca de altas taxas de retorno.

As pressões por mudanças na matriz energética dos países desenvolvidos, os principais causadores das emissões de gases do efeito estu-

fa, traduziu-se na edição de leis e normas voltadas para a promoção das energias limpas. No caso da União Europeia, a edição da Diretiva sobre Energia Renovável em 2009, que pretende aumentar o emprego de combustíveis limpos nos transportes em 10% até 2020, estimulou as empresas europeias a comprar terras no exterior para produção de agrocombustíveis. Nos Estados Unidos, o *Renewable Fuel Standard* (RFS) passou a prever a concessão de incentivos para que as firmas norte-americanas investissem na produção de etanol. Esses marcos regulatórios criam um mercado cativo para a compra de agrocombustíveis em longo prazo, estimulando a aquisição de terras para produção de “energia limpa” (COTULA; VERMEULEN, 2009).

As preocupações com as mudanças climáticas também têm estimulado os chamados *green grabs*, isto é, a apropriação da terra em nome da conservação ambiental e do desenvolvimento sustentável. Dentre as principais modalidades de apropriação para fins ambientais encontram-se:

- a conservação da biodiversidade, mediante a gestão de reservas florestais e unidades de conservação;
- os esquemas de compensação de carbono como Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+);
- a comercialização dos serviços prestados pelos ecossistemas;
- o ecoturismo (FAIRHEAD, LEACH; SCOONES, 2012). De acordo com Fairhead, Leach, Scoones (2012), a recente onda de apropriação ambiental reflete uma nova etapa da *commoditização* da natureza, baseada na “economia de reparação”, segundo a qual o uso insustentável dos recursos naturais em um lugar pode ser compensado por práticas sustentáveis em outra parte do globo.

A água é outro recurso natural que tem incentivado a apropriação de terras no exterior. Tendo em vista que os contratos transnacionais tendem a abranger não apenas o uso da terra, como também o acesso a recursos naturais nela presentes – como a água –, vários países que sofrem com a escassez de recursos hídricos têm buscado transferir a sua produção agrícola para outras regiões como alternativa ao cultivo local e às dispendiosas políticas de expansão e aperfeiçoamento dos sistemas de irrigação (WOODHOUSE; GANHO, 2011). Os contratos transnacionais têm previsto o emprego tanto de fontes de “água verde” (precipitação) como de “água azul” (irrigação e acesso a rios, lagos e aquíferos), levantando preocupações de possível competição por recursos hídricos entre produtores locais e empreendimentos estrangeiros (KEULERTZ, 2013).

Muito embora a maioria dos autores apresentem o fenômeno *land grabbing* como consequência das crises alimentar, financeira e energética, há quem discorde dessa argumentação, situando a recente onda de apropriações de terra como uma nova etapa de um longo processo histórico que tem se manifestado desde o período colonial. Moyo; Yeros; Praveen (2012) afirmam que a alienação de terra possui uma história longa e praticamente ininterrupta, e distinguem três ondas de *land grabbing*. A primeira foi desencadeada pela expansão colonial na Ásia e na África no século XIX e durou até os anos 1960; a segunda ocorreu nos anos 1990, com a imposição do ajuste estrutural e das políticas de reforma agrária, que

permitiram a apropriação de terras protegidas pelo direito costumeiro, convertendo-as em propriedade privada; e, por fim, a atual onda de aquisições, que tem envolvido os mais diferentes atores, como investidores privados, fundos soberanos e até governos.

Embora não exista consenso entre os autores sobre a data de surgimento da corrida pelas terras, e ainda que se dividam entre aqueles que consideram o *land grabbing* um fenômeno totalmente novo e aqueles que o veem como um fenômeno contínuo e repaginado, algumas peculiaridades da onda atual de apropriações tendem a ser realçadas como forma de distingui-la das demais. Essas peculiaridades já foram amplamente discutidas nesta seção e incluem aspectos como a financeirização da agricultura, a verticalização da produção, o cultivo de grãos para produção de energia renovável e a apropriação da natureza para fins de conservação e ecoturismo (*green grabbing*).

Escala: dimensão do fenômeno e setores de investimento.....

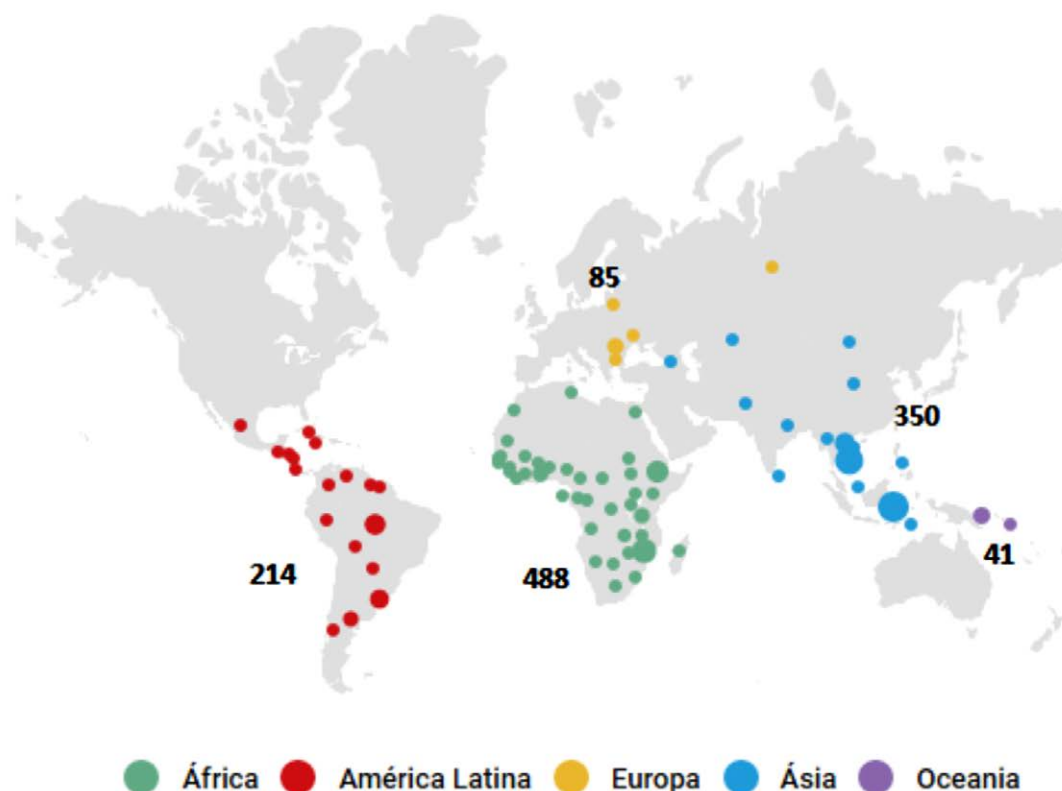
Há muita especulação em torno da dimensão do fenômeno *land grabbing*. Em primeiro lugar, o fato de muitos contratos serem firmados ‘a portas fechadas’, através de negociações secretas, impede uma mensuração precisa da escala dos *lands grabs*. Além disso, as informações sobre os contratos, quando disponíveis, costumam ser conflitantes. Os inventários nacionais, sob gestão governamental, tendem a exagerar a extensão das terras que são objeto dos contratos, no intuito de demonstrar que o país está aberto aos investidores estrangeiros enquanto que os empresários veem grandes projetos como uma estratégia de marketing e mobilização de recursos (COTULA, 2013a). Por sua vez, as reportagens veiculadas nos meios de comunicação refletem anúncios governamentais ou empresariais que muitas vezes não são concretizados posteriormente em contratos efetivos (LAND MATRIX, 2016, GRAIN, 2017).

Apesar dessas limitações, alguns estudos arriscaram-se a oferecer estimativas da extensão de terras alocadas durante a recente onda de apropriações transnacionais. De acordo com um levantamento do Banco Mundial (2011), realizado com base em informes da mídia, 464 contratos foram estabelecidos entre outubro de 2008 a agosto de 2009, perfazendo um total de 56,6 milhões de hectares, dos quais 39,7 milhões de hectares foram assinados na África Subsaariana (DEININGER; BYERLEE, 2011). Três anos mais tarde, um relatório da ONG GRAIN lançou um banco de dados com registros de 416 de contratos transnacionais de terra firmados desde 2006, cobrindo um total de quase 35 milhões de hectares em 66 países (GRAIN, 2012).

Atualmente, a Land Matrix (2016), um banco de dados sobre as apropriações de terra em constante atualização, mantém documentados 1.312 contratos, cobrindo uma área total de aproximadamente 72,5 milhões de hectares. Não obstante, desta extensão total somente 48 milhões de hectares correspondem a projetos efetivamente implementados, de modo que 17,5 milhões de hectares da área restante referem-se a projetos ainda não formalizados e 6,9 milhões de hectares a projetos abandonados (LAND MATRIX, 2017). Vale salientar que esta é uma dinâmica bastante

comum nos contratos transnacionais de terra: muitos deles são descontinuidos e outros são firmados para uma área bastante inferior à extensão inicialmente pretendida (COTULA, 2013a). Por exemplo, em 2007 a companhia chinesa ZTE fechou um contrato com a República Democrática do Congo para produção de milho, óleo de palma, arroz e soja. Embora a intenção inicial fosse obter uma concessão de 100 mil hectares, a área alocada no contrato abrangia somente 865 hectares, e em 2013, apenas três anos após o início das operações do empreendimento chinês, o projeto foi abandonado (LAND MATRIX, 2017).

A África figura entre as regiões que mais têm atraído investidores no setor agrícola. Os investimentos na África têm sido amplamente estimulados por instituições privadas e intergovernamentais. Em 2010, por exemplo, o McKinsey Institute, uma firma internacional de consultoria na área de negócios, divulgou uma publicação sobre as oportunidades de negócio na África na qual destacou que o continente concentra 60% da terra arável não cultivada do mundo (McKINSEY INSTITUTE, 2010). No ano seguinte, um relatório do Banco Mundial constatou que a África Subsaariana concentra a maior parte da terra não cultivada e adequada para cultivo, correspondente a 202 milhões de hectares ou 45% da terra arável não cultivada do mundo (DEININGER; BYERLEE, 2011).



Pese à centralidade do continente africano nos contratos de terra, o infográfico acima mostra que o *land grabbing* é um fenômeno global com grande incidência sobre outras regiões do mundo, a exemplo da América Latina e da Ásia. Na América Latina, a maior parte dos investimentos estão concentrados na América do Sul, que responde por 196 contratos, ao passo que, na Ásia, os investimentos concentram-se no Sudeste Asiático, com 316 contratos. No continente africano, a principal sub-região afetada

Figura 1 • Principais regiões receptoras, nº de contratos (2016).

Fonte: Elaboração própria com base em Land Matrix (2016).

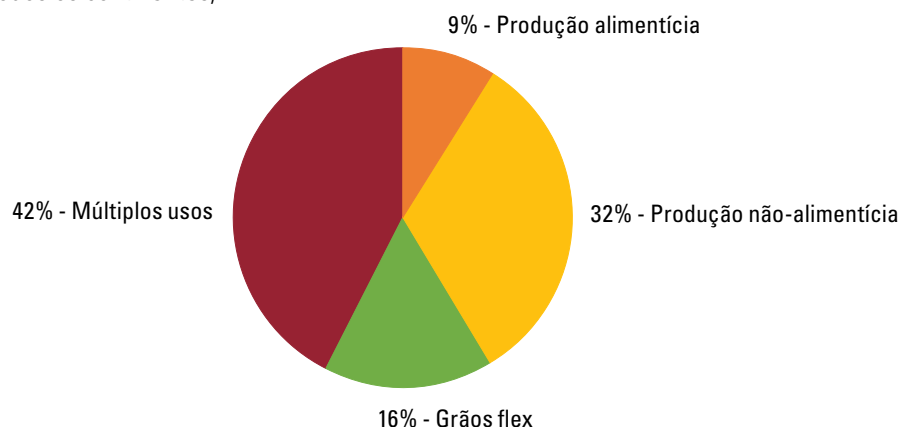
é a África Central, com 248 contratos, a maior parte dos quais firmados na Etiópia, em Moçambique, na Tanzânia e na Zâmbia.

As estimativas acerca dos principais setores de investimento também são pouco confiáveis. Ainda que predominem as narrativas da segurança alimentar como vetor chave do *land grabbing*, a produção de alimentos não é a única atividade de interesse dos investidores estrangeiros. Com efeito, a agricultura absorve a maior parte dos contratos (901 contratos) e abrange mais de 20 milhões de hectares (LAND MATRIX, 2016). Contudo, é difícil mensurar a parcela dos investimentos destinados à produção de alimentos, visto que as variedades mais populares entre os investidores (milho, soja, óleo de palma, entre outros) podem ser cultivadas para diversas finalidades. A silvicultura (exploração de madeira e celulose) abrange mais 10 milhões de hectares, uma parcela significativa dos contratos documentados pela Land Matrix (2016). Além disso, é significativo o número de contratos com múltiplas finalidades (166 acordos, totalizando quase 12 milhões de hectares), a exemplo de projetos que preveem a exploração de zonas florestais tanto para extração de madeira e celulose, como para conservação e medidas de sequestro de carbono.

Um dos fatores que dificultam a classificação dos investimentos por setores é a emergência e popularização dos chamados *flex crops*, a exemplo do milho, da soja, da cana de açúcar e do óleo de palma. Os *flex crops* são culturas que servem a diversos propósitos, como o cultivo de alimentos para consumo humano, a fabricação de ração animal e a produção de agrocombustíveis. De acordo com Borrás Júnior; Franco; Wang (2013), os *flex crops* diluem as fronteiras setoriais, dificultando a classificação dos investimentos e a regulamentação dos instrumentos de governança.

Como se pode observar no gráfico abaixo (gráfico 1 e 2), a produção de alimentos responde por uma parcela reduzida dos investimentos em agricultura documentados pela Land Matrix. De modo geral, predominam os cultivos com múltiplos usos e os grãos *flex*, que juntos somam 58% dos investimentos agrícolas no mundo, o que comprova a dificuldade de classificação setorial dos contratos transnacionais. Essas cifras confirmam as preocupações de que os *land grabs* poderiam vir a prejudicar a segurança alimentar global, transferindo grandes extensões de terra para cultivos de *flex crops* e outras culturas para produção de agrocombustíveis.

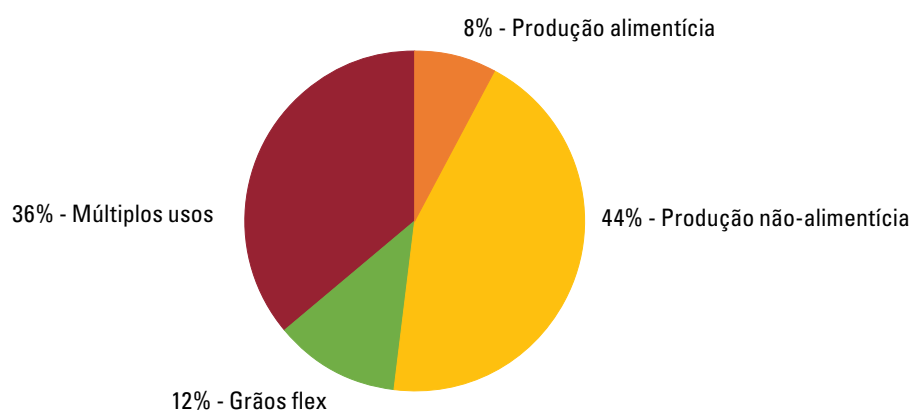
Gráfico 1 - Propósito da produção agrícola em contratos transnacionais (todos os continentes)



Fonte: Elaboração própria com base em Land Matrix (2016).

O gráfico a seguir mostra a distribuição dos investimentos por setor no continente africano. Na África, a produção alimentícia abrange uma parcela ainda mais reduzida dos contratos, seguindo a tendência de ênfase nos investimentos nos grãos *flex* e nos cultivos com múltiplos usos, que somam, juntos, 48% dos investimentos compilados pela Land Matrix. Além de a produção alimentícia cobrir uma porcentagem menor dos contratos na África do que no restante do mundo, a produção não alimentícia também tem uma abrangência maior, abarcando 44% dos contratos (figura 7), o que levanta fundadas preocupações acerca da insegurança alimentar na região.

Gráfico 2 - Propósito da produção agrícola em contratos transnacionais (África)



Fonte: Elaboração própria com base em Land Matrix (2016).

Outro fator preocupante é que mesmo os contratos transnacionais voltados para produção de alimentos põem em perigo a segurança alimentar dos países africanos na medida em que a maior parte da produção é exportada para os países investidores, não servindo os mercados locais. Na próxima seção serão oferecidos mais detalhes sobre as principais regiões afetadas pelas apropriações de terra e sobre os principais investidores.

Escopo geográfico: *land grabbers* e *land grabbees*

As manchetes internacionais, sobretudo de meios de comunicação anglófonos, têm criado um grande alarde em torno dos contratos de concessão de terras assinados pela China e pelos países do Golfo. Não obstante, os Estados Unidos são, inequivocamente, os maiores investidores em contratos transnacionais de terras, visto que os investidores norte-americanos controlam, juntos, uma área de mais de 9 milhões de hectares. Outros países emergentes e asiáticos têm-se destacado nas dinâmicas de apropriação de terras, assim como potências ocidentais, a exemplo do Reino Unido, do Canadá, da Holanda, da Itália, da Noruega e da Finlândia.

A tabela 1 fornece a lista dos quinze principais investidores ou “compradores” de terra, cobrindo os contratos com 200 hectares ou mais

iniciados desde o ano 2000. A lista inclui não apenas os contratos transnacionais, mas também os contratos envolvendo, ao mesmo tempo, investidores domésticos e estrangeiros. Nesse sentido, cabe destacar o caso do Brasil e da Rússia, cujos contratos tendem a abranger, em sua maioria, porções do território nacional. No caso do Brasil, dos 40 contratos documentados na base *Land Matrix*, 27 correspondem a contratos domésticos, abrangendo uma extensão total de cerca de 2 milhões hectares. No caso da Rússia, a metade dos contratos documentados são domésticos, cobrindo uma área total de 1,14 milhões de hectares (LAND MATRIX, 2017).

Tabela 1- Lista de principais países investidores (2017)

	Países investidores	Nº de contratos	Extensão total (ha)
1º	Estados Unidos	138	9.908.600
2º	Malásia	107	3.885.160
3º	Singapura	67	3.250.950
4º	Reino Unido	125	2.335.163
5º	Brasil	40	2.325.542
6º	Emirados Árabes Unidos	26	2.269.687
7º	Canadá	48	2.072.473
8º	Índia	51	2.069.186
9º	China	112	1.976.340
10º	Holanda	46	1.856.422
11º	Arábia Saudita	27	1.622.520
12º	China, Hong Kong	32	1.429.284
13º	Itália	31	1.017.878
14º	Noruega	20	892.557
15º	Finlândia	20	874.387

Fonte: Elaboração própria com base em Land Matrix (2017).

O caso brasileiro é curioso porque além de integrar o grupo dos principais *land grabbers*, o Brasil faz parte também do ranking dos principais *land grabbees*. Os investimentos brasileiros no setor agrário têm-se direcionado sobretudo para a América do Sul, em função da expansão da fronteira agrícola para os países vizinhos, e para a África, como parte do esforço do governo brasileiro de aproximação com o continente (LIMA; LEITE, 2016). Na América do Sul, os investimentos brasileiros se concentram principalmente no Paraguai e no Uruguai e, no continente africano, em Angola e Moçambique. Por outro lado, o Brasil também tem atraído muitos investidores estrangeiros, o que levou o governo brasileiro a adotar medidas para dificultar o acesso dos estrangeiros à terra, em 2010. Contudo, essas medidas não têm sido capazes de frear a compra de terra por estrangeiros, que têm encontrado saídas “criativas” para contornar essas restrições (FAIRBAIRN, 2015). Ademais, vale salientar que está em

discussão na Câmara dos Deputados um projeto de lei para liberalizar a venda de imóveis rurais para estrangeiros (PL 4.059/2012), proposta que tem recebido prioridade durante o governo de Michel Temer.

Os Estados Unidos, líderes do ranking, têm investido principalmente na América Latina (25 contratos só na Argentina e 15 só no Brasil) e na África. Contudo, os maiores contratos obtidos por empresas norte-americanas encontram-se na República Democrática do Congo e na Papua Nova Guiné.

O segundo colocado, a Malásia, tem investido no Sudeste Asiático e na Oceania, tendo firmado 57 contratos somente com a Indonésia e 28 somente com Papua Nova Guiné. Com uma extensão territorial de apenas 697 km², Singapura tem firmado compromissos sobre grandes áreas de terra na Ásia, na Oceania e na África.

Os investimentos do Reino Unido têm um escopo geográfico mais diversificado. Dos 125 projetos capitaneados por empresas britânicas, 65 encontram-se na África, 27 no Sul e Sudeste Asiático, 30 na América Latina, além de outros três espalhados na Europa Oriental e na Rússia. Os principais destinos dos investimentos britânicos são Indonésia, Uruguai, Tanzânia, Moçambique, Gana e Serra Leoa.

Os Emirados Árabes Unidos, motivados por preocupações com a segurança alimentar nacional e com a escassez de água, assinaram recentemente uma série de contratos para produção de alimentos no Egito, no Paquistão, no Marrocos e no Sudão, demonstrando a preferência do governo e do empresariado por países islâmicos. Os Emirados Árabes Unidos também controlam investimentos no setor de turismo, a exemplo de um complexo turístico no Zimbábue controlado pela Dubai World, um fundo soberano do governo. (LAND MATRIX, 2017).

Os principais destinos de investimento do Canadá encontram-se na África e na América do Sul, onde foram firmados 12 contratos só com o Uruguai e 10 somente com o Brasil. A Índia tem investido fortemente no continente africano, sobretudo na Etiópia e em Moçambique. Não obstante, os contratos mais ambiciosos foram firmados com a Guiana, no setor de exploração madeireira, que têm sido alvo de fortes críticas por prever o desmatamento de áreas amazônicas e a exportação de toras de madeira não processada para beneficiamento e produção de móveis na Índia (LAND MATRIX, 2017).

A China, por sua vez, tem protagonizado as manchetes internacionais sobre acordos transnacionais de terra. De acordo com o diário *The Guardian* (2010), a China fechou um contrato de 2,8 milhões de hectares com a República Democrática do Congo para cultivo de óleo de palma voltado para produção de agrocombustível, projeto que foi abandonado após fortes revoltas sociais. Vale salientar que caso a China e Hong Kong fossem contabilizados conjuntamente cobririam uma área superior a 3,4 milhões de hectares, o que colocaria este país na terceira posição do ranking, atrás somente dos Estados Unidos e da Malásia.

A Arábia Saudita, outro importante alvo de crítica na imprensa anglofona tem investido principalmente na Etiópia (11 contratos) e no Sudão (6 contratos). Os contratos de aquisição e arrendamento de terra têm sido amplamente estimulados pelo governo saudita, no marco da King Ab-

dullah Initiative for Saudi Agricultural Investment Abroad (KAISAIA), lançada em 2009 para oferecer suporte político e financeiro a empresas interessadas em investir em países com potencial agrícola, mão de obra barata e boa estrutura de governança (WOERTZ, 2014).

A Holanda, a Noruega e a Finlândia são três investidores que, embora extremamente atuantes nos processos de apropriação de terras, não têm recebido muita atenção pela mídia internacional. Presente na África, na América Latina, na Europa Central e no Sudeste Asiático, o maior projeto da Holanda encontra-se no Brasil, onde a Royal Dutch Shell vem operando, desde 2012, uma lavoura de 860 mil hectares de cana de açúcar para produção de etanol. No caso da Noruega, a maior parte dos investimentos se concentram em Moçambique, onde a companhia Green Resources AS vem explorando quatro grandes concessões para extração madeireira e sequestro de carbono. A Finlândia, por sua parte, tem concentrado seus investimentos na América do Sul, com destaque para o Uruguai, onde a empresa Stora Enzo, controla 10 projetos de produção de madeira e celulose (LAND MATRIX, 2017). A presença da Itália no *ranking* também surpreende. Atualmente a Itália ocupa a 13ª posição, na frente de tradicionais ex-metrópoles como França (676 mil ha) e Portugal (638 mil ha).

Por outro lado, os principais destinos de investimento são países em desenvolvimento, com abundância de recursos naturais e escassez de capital. As regiões que mais têm atraído investidores são a África Subsariana, o Sudeste Asiático e a América Latina. Muitos dos países receptores veem os investimentos estrangeiros em agricultura de maneira positiva, por tratar-se de um setor que foi abandonado pelos setores público e privado durante décadas (LISK, 2013). Além disso os governos e as elites desses países consideram a transição para o modelo do agronegócio como uma oportunidade de desenvolver o país e aumentar a competitividade.

Tabela 2 - Lista de principais países receptores (2016)

	Países receptores	Nº de contratos	Extensão total (ha)
1º	República Democrática do Congo	29	6.175.626
2º	Papua Nova Guiné	39	3.769.803
3º	Indonésia	126	3.500.649
4º	Rússia	26	3.363.012
5º	Brasil	77	3.127.478
6º	Sudão do Sul	9	2.691.453
7º	Congo	8	2.618.000
8º	Moçambique	84	2.448.695
9º	Ucrânia	24	2.370.690
10º	Argentina	72	1.867.584
11º	Uruguai	90	1.521.808
12º	Guiana	6	1.375.001
13º	Libéria	14	1.359.376
14º	Etiópia	68	1.001.685
15º	Gana	42	941.594

Fonte: Elaboração própria com base em Land Matrix, 2017.

A República Democrática do Congo, que lidera a lista dos principais receptores de investimentos, tem recebido investidores da América do Norte, da Europa, do Oriente Médio e da China. Papua Nova Guiné tem recebido investimentos principalmente de países asiáticos. Não obstante, as concessões de maior extensão foram outorgadas a empresas norte-americanas, principalmente no setor de exploração de madeira e celulose. A Indonésia tem atraído investidores na Ásia, na Europa e na América do Norte, com destaque para a Malásia, com 57 contratos, o Reino Unido, com 19 contratos, Singapura com 11 contratos e Hong Kong e Sri Lanka com 10 contratos cada (LAND MATRIX, 2017).

Como anteriormente discutido, a Rússia e o Brasil constituem casos especiais, em virtude da forte presença dos investidores nacionais, inclusive em contratos envolvendo firmas estrangeiras. No Brasil, é bastante diversificada a gama de investidores, destacando-se a atuação de empresas da Holanda, da Finlândia, do Chile, do Canadá e dos Estados Unidos. Na Rússia, os principais investidores são empresas nacionais e do hemisfério Norte, com destaque para a Suécia e para um projeto de 992 mil hectares operado conjuntamente pelo Business Marketing Group (Rússia) e pela Cathay Forest Products Corp. (Canadá).

Embora tenha firmado um número relativamente baixo de contratos, o Sudão do Sul figura como um dos principais destinos de investimentos em razão da grande extensão de terra consignada nos contratos. O Congo também assinou um número reduzido de contratos de terra. Não obstante, o país figura na lista dos principais destinos de investimentos em razão da ampla extensão abrangida por dois contratos. Moçambique tem uma gama diversificada de investidores, entre os quais destacam-se a África do Sul, com 15 contratos, o Reino Unido, com 9 contratos, Portugal e a Índia, com 8 contratos cada e os Estados Unidos e a Noruega, com 7 contratos cada.

No caso da Ucrânia, a grande maioria dos investidores encontram-se no hemisfério Norte, notadamente nos países europeus. A Argentina e o Uruguai também têm atraído o interesse dos investidores internacionais em função da fertilidade dos seus solos e da competitividade do seu setor agropecuário. Embora a Argentina tenha optado por concessões abrangendo áreas reduzidas, em 2011 o grupo malaio Walbrook comprou uma área de 468 mil hectares na província de Mendoza para produção de *commodities* alimentícias e para atividade turística. No caso do Uruguai, os principais investidores são Reino Unido, com 16 contratos, Finlândia, com 13, Canadá, com 12, e Chile e Singapura, com 10 contratos cada (LAND MATRIX, 2017).

A Guiana tem oferecido concessões de grande extensão, a exemplo de dois contratos de mais de 300 mil hectares com a companhia indiana Cafe Coffee Day (CCD). Na Libéria, os principais investidores são países europeus e asiáticos. Os contratos tendem a abranger áreas extensas. Ao contrário da Libéria e da Guiana, os contratos firmados pela Etiópia tendem a cobrir áreas mais reduzidas, com exceção de uma concessão de 250 mil hectares para o grupo saudita MIDROC. Os principais investidores na Etiópia encontram na Índia e na Arábia Saudita.

A gama de investidores de Gana é mais ampla, abarcando empresas da Europa, da América do Norte, da América do Sul, da África, do

Oriente Médio e do Sul da Ásia. Os principais investidores encontram-se, contudo, nos Estados Unidos e no Reino Unido.

Da lista dos quinze principais destinos de investimentos, cinco são países menos desenvolvidos (LDCs): Moçambique, República Democrática do Congo, Sudão do Sul, Libéria e Etiópia (UNDESA, 2016). Esse é um fator preocupante visto que os megacontratos de aquisição de terra tendem a despossuir as comunidades locais, destituindo-as dos seus meios de subsistência e contribuindo, em muitos casos, para o aumento da pobreza e da insegurança alimentar.

Outro fator de preocupação é a existência de vários países importadores de alimentos dentre os principais receptores de investimento agrícola, muitos dos quais dependem de ajuda alimentar para garantir a segurança alimentar nacional (COTULA; VERMEULEN, 2009). Segundo um relatório do Programa Mundial de Alimentos (PMA, 2013), a Etiópia e o Sudão do Sul, dois dos países africanos que mais têm atraído investimentos estrangeiros no setor agrícola, estão entre os principais receptores de ajuda alimentar do mundo. Dada a predominância do cultivo de grãos *flex* e a ausência de restrições à exportação da produção agrícola nos contratos transnacionais de terra, tem-se uma acentuação do quadro de vulnerabilidade econômica, alimentar e social das populações afetadas pelos *land grabs*.

Na próxima seção, serão analisados os instrumentos de governança internacional existentes sobre as aquisições de terra em larga escala, a fim de compreender como os riscos criados pelos *land grabs* têm sido prevenidos e mitigados pelas normas internacionais.

Mecanismos de governança internacional.....

A recente onda de *land grabbing* tem levantado preocupações em função dos possíveis impactos negativos dos contratos transnacionais sobre as comunidades locais. A lista de riscos é longa e inclui o deslocamento e a perda dos meios de subsistência das comunidades afetadas, a ausência de consulta prévia e de compensação adequada, o aumento da insegurança alimentar, o impacto ambiental causado pela adoção de práticas de cultivo insustentáveis, entre outras. Até mesmo as instituições que retratam os *land grabs* como uma oportunidade de desenvolvimento para os países pobres, a exemplo do Banco Mundial, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), têm ressaltado a necessidade de regulamentação dos contratos transnacionais a fim de garantir o benefício mútuo. O relatório intitulado *Rising global interest in farmland*, publicado pelo Banco Mundial em 2011, põe em evidência o imperativo de estabelecimento de um marco regulatório para as aquisições de terra, como forma de minimizar riscos e maximizar benefícios, evitando perdas permanentes de direitos (DENINGER; BYERLEE, 2011).

Em resposta a essas preocupações, o Grupo dos Oito (G8), durante a cúpula realizada em 2009 em L'Aquila, encomendou aos países membros e às organizações internacionais uma proposta conjunta de princípios e boas práticas sobre investimentos agrícolas. Em janeiro de 2010, foram

apresentados os “Princípios para um Investimento Agrícola Responsável que Respeite os Direitos, os Meios de Subsistência e os Recursos”, elaborados pelo Grupo do Banco Mundial, a FAO, o FIDA e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). O documento estabelece sete princípios a serem seguidos por investidores e países anfitriões.

Essa primeira versão dos PRAI foi fortemente criticada pelas organizações da sociedade civil e pelos movimentos sociais por ter adotado uma estratégia *top-down*, uma vez que a elaboração dos princípios foi um trabalho interagências que não contou com qualquer tipo de consulta ou colaboração de entidades não-governamentais ou das comunidades afetadas pelos *land grabs*. Três meses após a sua publicação, as organizações FIAN, *La Vía Campesina*, *Land Research Action* e GRAIN lançaram um comunicado conjunto denunciando os mencionados princípios como uma tática para legitimar os processos de *land grabbing*. Em outubro de 2010, o grupo *The Global Campaign for Agrarian Reform Land Research Action Network*, formado pelas organizações FIAN Internacional, *Focus on the Global South* e *La Vía Campesina*, lançou um documento em oposição aos PRAI. De acordo com o documento, os PRAI são um produto da “governança global” voltada para o mercado, elaborados por tecnocratas imbuídos de uma agenda liberal de negócios e com vínculos estreitos com o setor privado.

Para sanar a falta de legitimidade dos PRAI, as organizações responsáveis pela sua elaboração submeteram o instrumento à aprovação do Comitê sobre Segurança Alimentar Mundial, a plataforma internacional mais inclusiva e representativa dedicada à discussão de soluções para a insegurança alimentar. Em outubro de 2010, durante a sua 37ª sessão, o Comitê decidiu adiar o processo de consulta para aprovação dos princípios, priorizando a discussão e a adoção das Diretrizes Voluntárias para uma Gestão Responsável da Posse da Terra, Pescas e Florestas, no contexto da Segurança Alimentar Nacional. A adoção dos PRAI começou a ser debatida durante a 39ª sessão do CFS em 2012, sendo finalmente aprovados pelo Comitê em 15 de outubro de 2014 (FAO, 2014).

O texto adotado pelo CFS em muito difere da versão do instrumento lançada em 2010. Enquanto a versão de 2010 traz uma abordagem mais procedimental, oferecendo um receituário de boas práticas para o empresariado, em consonância com os ditames da Responsabilidade Social Corporativa, o documento aprovado pelo Comitê oferece um enfoque centrado nos direitos humanos e na segurança alimentar. Até mesmo o título do documento foi alterado, passando a chamar-se Princípios para o Investimento Responsável em Sistemas Agrícolas e Alimentares. Foram incluídos mais três princípios e os sete primeiros princípios passaram por uma profunda reformulação.

Nos Princípios para o Investimento Responsável em Sistemas Agrícolas e Alimentares, foram incluídas provisões sobre o desenvolvimento sustentável inclusivo e a erradicação da pobreza (princípio 2), a igualdade de gênero (princípio 3), o empoderamento dos jovens (princípio 4), o respeito pelo patrimônio cultural e pelos saberes tradicionais (princípio 7) e a promoção de sistemas agroalimentares seguros e saudáveis (princípio 8).

Esses dispositivos refletem uma maior preocupação com os direitos humanos, questionando a lógica que retrata as comunidades afetadas como meros objetos que devem ser deslocados para ceder espaço aos investimentos estrangeiros. Nesse sentido, os princípios demonstram um claro interesse em garantir que os investimentos em agricultura convertam-se em ganhos para as comunidades afetadas, promovendo um desenvolvimento sustentável e equitativo capaz de beneficiar as populações mais vulneráveis, como os jovens e as mulheres, e assegurando a proteção dos sistemas e das práticas agrícolas tradicionais. Apesar dessas alterações qualitativas, o instrumento tampouco foi recebido com entusiasmo pelas organizações não-governamentais e pelas associações de agricultores. Segundo o porta-voz da Oxfam, Thierry Kesteloo, os novos princípios são muito fracos e vagos, de sorte que investidores inescrupulosos poderiam encontrar maneiras de usar os princípios para cobrir negócios irresponsáveis (OXFAM, 2014).

Esta reformulação dos princípios elaborados pelas quatro mencionadas agências internacionais foi influenciada, em grande medida, pelas Diretrizes Voluntárias para uma Gestão Responsável da Posse da Terra, Pescas e Florestas aprovadas pelo CFS em maio de 2012. As Diretrizes Voluntárias foram elaboradas por um grupo de trabalho após um processo de consultas participativo realizado entre 2009 e 2010, que contou com a participação de quase 700 pessoas de 133 países, representantes de organizações da sociedade civil, da academia e de entidades dos setores público e privado (CFS, 2012).

As Diretrizes Voluntárias enfatizam a necessidade de assegurar um tratamento equitativo e não-discriminatório no que tange aos direitos de posse da terra e acesso aos recursos nela encontrados aos grupos vulneráveis e marginalizados, como mulheres, trabalhadores rurais sem-terra, populações indígenas, pastores, pescadores, entre outros (CFS, 2012). Esta provisão foi incorporada à versão dos Princípios para um Investimento Responsável aprovada pelo CSF em 2014, como discutido anteriormente. Outra virtude das Diretrizes Voluntárias é o reconhecimento do valor social, cultural, espiritual, político e ambiental da terra para as populações indígenas e as comunidades tradicionais cujos sistemas de acesso à terra baseiam-se no direito costumeiro (CFS, 2012). Trata-se de um diferencial importante com relação aos demais instrumentos apresentados, na medida em que põe em dúvida a lógica da “commoditização dos recursos naturais”, que retrata a terra como um mero ativo econômico, desprovido de qualquer valor imaterial (COTULA, 2013b).

Ademais, diferentemente das duas versões dos Princípios para um Investimento Agrícola Responsável, as Diretrizes Voluntárias fazem menção expressa aos tratados internacionais de direitos humanos e às demais obrigações internacionais dos Estados. A existência de vinculação entre os direitos assegurados no instrumento e as obrigações emanadas do direito internacional confere maior efetividade às Diretrizes Voluntárias, ainda que careçam de valor jurídico vinculante (SEUFERT, 2013).

Essa referência das Diretrizes Voluntárias ao direito internacional foi influenciada, aparentemente, pelos Princípios Mínimos aplicáveis a

Aquisições ou Arrendamento de Terra de Grande Escala, elaborados pelo então Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, Dr. Olivier De Schutter. Segundo o Relator Especial, tais princípios derivam de normas vigentes no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o que torna a sua observância obrigatória e não opcional (DE SCHUTTER, 2009).

A despeito da necessidade premente de regulamentação dos processos de apropriação em curso, as iniciativas propostas têm sofrido forte resistência dos movimentos de camponeses e de parte das organizações não-governamentais e da academia. Borrás Júnior e Franco (2010b) criticaram amplamente as propostas de códigos de conduta (CoC) para regulamentação as apropriações de terra, porque estas partem do pressuposto de que não há qualquer problema com os padrões existentes de produção de energia e alimentos e, além disso, descartam possibilidades alternativas de desenvolvimento (BORRAS ; FRANCO, 2010b).

Oliver De Schutter também repudiou os instrumentos internacionais de regulação das apropriações transnacionais de terra, considerando-os “guias de como destruir o campesinato global responsavelmente” (SCHUTTER, 2011, p. 275). De acordo com o autor, os códigos de conduta subestimam os custos de oportunidade envolvidos na concessão de terras consideradas “ociosas” para a implantação da agricultura comercial e põem em risco os países agrários, tornando-os ainda mais dependentes dos mercados internacionais (DE SCHUTTER, 2011).

Em suma, os CoC dividem diferentes atores. Enquanto aqueles que defendem as aquisições de terra como oportunidades de desenvolvimento, a exemplo dos governos, as organizações internacionais e das agências de desenvolvimento, são partidários das iniciativas de regulamentação, os movimentos de camponeses e organizações da sociedade civil se opõem a estas iniciativas porque tais instrumentos assumem que não há nada de errado com a transferência de terras para investidores estrangeiros. Nesse sentido, em vez de impor condições e restrições para os *land grabs*, os CoC podem ser vistos como instrumentos para facilitar e legitimar as apropriações de terra, despolitizando o debate em torno das questões agrárias.

De acordo com Cotula (2013b), em sua análise das apropriações de terra a partir dos escritos de Polanyi, a “commoditização dos recursos naturais” tem incentivado dois movimentos ambivalentes. Para Cotula, em um primeiro momento, a normatização teria sido utilizada para facilitar a “commoditização da terra”, ao passo que em um segundo momento haveria um contramovimento de implicação social (*social embeddedness*), conferindo conteúdo social à legislação (COTULA, 2013b). Foi exatamente o que foi observado na evolução dos Códigos de Conduta editados recentemente. Os PRAI nasceram como um instrumento de promoção dos investimentos e facilitação das apropriações de terra, retratando a terra como mero ativo econômico. Esse tipo de iniciativa sofreu uma forte rejeição de diversos grupos, ensejando a edição de normas de maior conteúdo social, elaboradas com ampla participação da sociedade civil organizada e ancoradas nos tratados internacionais de direitos humanos, a exemplo das Diretrizes Voluntárias do CFS.

Atores: do global ao local

As aquisições transnacionais de terra têm mobilizado uma ampla gama de atores no nível global, nacional e local. Além dos atores externos, como os investidores e as instituições internacionais, é preciso destacar também o papel dos atores situados no âmbito interno, desde os governos nacionais, a burocracia e as elites políticas e econômicas até as organizações da sociedade civil e as lideranças locais. Afinal, os *land grabs* não devem ser retratados puramente como um fenômeno *top-down*, imposto de fora para dentro, mas antes como um processo complexo articulado por atores situados tanto no âmbito externo como no âmbito interno, que envolve diferentes níveis de autoridade.

Há vários elementos que caracterizam o *land grabbing* como um fenômeno global. Em primeiro lugar, o caráter global dos *land grabs* se reflete na diversificação dos investidores. Diferentemente das apropriações de terra que datam do período colonial, o rol de investidores envolvidos nos contratos transnacionais atuais já não se restringe às potências europeias. Pelo contrário, as economias emergentes e os países do Golfo figuram entre os principais interessados nas concessões de terras estrangeiras. McMichael (2014) considera as aquisições de terra realizadas por esses países como uma estratégia de “mercantilismo de segurança”, via re-territorialização da produção agrícola no exterior, em contraposição ao regime de “mercantilismo institucionalizado” estabelecido pelos países do Norte para proteger a sua produção agrícola mediante a manutenção de subsídios agrícolas. Para McMichael (2014), as apropriações de terra pelas potências emergentes representam um desafio ao regime alimentar corporativo, visto que esses países têm buscado controlar diretamente as fontes de abastecimento, contornando o multilateralismo da OMC.

Em segundo lugar, o caráter global das aquisições transnacionais tem-se refletido no ativo envolvimento das instituições internacionais e das ONGs na elaboração de princípios e normas para legitimar, regulamentar ou até mesmo evitar os contratos transnacionais. A atuação dessas instituições se situa no âmbito das tendências que Borrás Júnior e Franco (2013) denominam “regular para facilitar” ou “regular para mitigar” os efeitos negativos dos *land grabs*. Não se questiona a lógica das apropriações de terra em si, priorizando questões meramente procedimentais como a necessidade de assegurar o consentimento das comunidades afetadas, a transparência e a prestação de contas. No outro extremo do espectro, encontram-se as entidades empenhadas em fazer “parar e retroceder” os *land grabs*, a exemplo do movimento agrário transnacional *La Via Campesina* (BORRAS *et al*, 2014). Os defensores desta tendência questionam a capacidade dos investimentos estrangeiros de oferecerem soluções para as crises climática e energética, considerando os processos de *land grabbing* como uma ameaça para os pequenos agricultores e para a soberania alimentar.

Contudo, uma análise inclusiva deve levar em conta não apenas o impacto dos interesses e das ações das instituições internacionais e dos investidores estrangeiros, como também o papel dos atores situados no âmbito doméstico. Muito embora os *land grabs* tenham sido apresen-

tados como uma nova etapa da chamada “commoditização dos recursos naturais”, não se deve reduzir o fenômeno aos interesses do capital internacional. Nesse contexto, é preciso reconhecer que os contratos transnacionais de terra têm sido facilitados e promovidos por iniciativa dos governos nacionais, que calculam custos e benefícios visando à maximização de ganhos sobre terras consideradas marginais (WOLFORD et al. 2013).

De acordo com Borrás Júnior; Franco; Wang (2013), o papel do Estado inclui a justificação da necessidade dos investimentos em agricultura comercial, a identificação das terras marginais ou subutilizadas e a apropriação e consequente realocação para investidores estrangeiros. Em suma, não se pode minimizar a centralidade dos governos nacionais, haja vista que o Estado detém a autoridade para tomar todas as medidas legais, administrativas e até mesmo coercitivas para garantir a transferência dos direitos de posse e propriedade sobre a terra (BORRAS JÚNIOR; FRANCO; WANG, 2013).

Os atores situados no âmbito local também têm desempenhado uma função fundamental nos processos de *land grabbing*, seja corroborando os discursos de dominação e facilitando a firma dos contratos, seja articulando práticas de resistência e oposição a eles. Em um estudo sobre a influência dos atores domésticos nas apropriações de terra em Moçambique, Madeleine Fairbairn (2013) argumenta que as elites exercem uma espécie de controle de acesso dos investidores estrangeiros à terra em Moçambique, apesar da vigência de uma das legislações de proteção dos direitos de posse e uso da terra mais avançadas da África.

Para a autora (FAIRBAIRN, 2013), uma série de atores situados no âmbito intraestatal têm atuado para autorizar/facilitar/manipular o acesso dos investidores às terras do país em troca de benefícios pessoais, a exemplo das lideranças comunitárias e dos membros da burocracia. Profissionais com boas conexões políticas e conhecimento dos mercados locais também têm facilitado as apropriações de terra, atuando como sócios dos investidores estrangeiros ou obtendo em troca postos de trabalho junto às empresas investidoras (FAIRBAIRN, 2013).

Segundo Borrás e Franco (2010b), em muitas ocasiões, seções minoritárias da elite local alegam representar as comunidades e formalizam contratos com investidores em nome das comunidades, sem qualquer procedimento prévio de consulta. De acordo com Cotula (2013a), as elites locais têm-se beneficiado dos contratos transnacionais de terra de diversas maneiras, desde a obtenção de novas fontes de arrecadação de receitas e enriquecimento pessoal até o fortalecimento da autoridade das lideranças comunitárias (COTULA, 2013a).

Em suma, para compreensão das dinâmicas de *land grabbing* é necessário transcender a esfera dos fluxos globais e abrir a caixa preta do Estado, da participação empresarial e seu sistema de cooptação da ação pública para interesses privados, e das elites nacionais atreladas a movimentos de valorização de capital; exercício indispensável para compreender a dimensão do fenômeno, perceber o tamanho e a intensidade das negociações e a articulação de interesses entre diferentes atores no nível global, local, estatal, privada e intraestatal.

Considerações finais

Dez anos após o auge do chamado *global land rush*, as aquisições de terra continuam a se multiplicar em ritmo acelerado e são corriqueiras as irregularidades nos processos de consulta e compensação às comunidades afetadas. Um vasto corpo de literatura foi construído na academia sobre o fenômeno, embora a área de Relações Internacionais ainda permaneça, em grande medida, alheia a essa nova forma de dominação estrangeira. Ou o seu estudo mais aprofundado. O desconforto da disciplina com temas de interesse do Sul Global e, mais do que isso, a visão restritiva e conservadora sobre o que constitui o objeto de estudo das RI, parece ser a razão por trás da marginalização do *land grabbing* no debate acadêmico no campo das RIs. Assim, este artigo procurou sistematizar a vasta quantidade de informação disponível sobre a temática do *land grabbing*, aproximando o debate sobre as aquisições de terra do campo de estudos das RI e incentivando o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa sobre o tema entre pesquisadores brasileiros.

Referências

- BORRAS JÚNIOR, Saturnino; FRANCO, Jennifer. From threat to opportunity? Problems with the idea of a "Code of Conduct" for land-grabbing. *Yale Human Rights & Development Law Journal*, v. 13 n. 2, p. 507-523, 2010b.
- BORRAS JÚNIOR, Saturnino; FRANCO, Jennifer.; WANG, Chunyu. The challenge of global governance of land grabbing: changing international agricultural context and competing political views and strategies. *Globalizations*, v. 10, n. 1, p. 161-179, 2013.
- BORRAS JÚNIOR, Saturnino; FRANCO, Jennifer. The global land grabbing and political 'reactions from below'. *Third World Quarterly*, v. 34, n. 9, p. 1723-1747, 2013.
- COTULA, Lorenzo; VERMEULEN, Sonja. Deal or no deal: the outlook for agricultural land investment in Africa. *International Affairs*, v. 85, n. 6, p. 1233-1247, 2009.
- COTULA, Lorenzo. **The great African land grab?** Agricultural investments and the global food system. London, New York: Zed Books, 2013a.
- COTULA, Lorenzo. The new enclosures? Polanyi, international investment law and the global land rush. *Third World Quarterly*, v. 34, n. 9, p. 1605-1629, 2013b.
- DEININGER, Klaus W.; BYERLEE, Derek. **Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?** Washington, D.C.: The World Bank, 2011.
- DE SCHUTTER, Olivier. How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland. *The Journal of Peasant Studies*, v. 32, n. 2, p. 249-279, 2011.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Voluntary guidelines on the responsible tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security**. Rome: Committee on World Food Security, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Principles for responsible investment in agriculture and food systems**. Rome: Committee on World Food Security, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014.
- FAIRBAIRN, Madeleine. Indirect dispossession: domestic power imbalances and foreign access to land in Mozambique. *Development and Change*, v. 44, n. 2, p. 335-356, 2013.
- FAIRBAIRN, Madeleine. Foreignization, financialization and land grab regulation. *Journal of Agrarian Change*, v. 15, n. 4, p. 581-591, 2015.
- FAIRHEAD, James; LEACH, Melissa; SCOONES, Ian. Green grabbing: a new appropriation of nature? *The journal of peasant studies*, v. 39, n. 2, p. 237-261, 2012.

GRAIN. **Seized!** The 2008 land grab for food and financial security. Barcelona: Grain Briefing, 2008. Disponível em: < <https://www.grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security> >. Acesso em: 19 abr. 2016.

GRAIN. **GRAIN releases data set with over 400 land grabs**. Barcelona: GRAIN, 2012. Disponível em: <<https://www.grain.org/article/entries/4479-grain-releases-data-set-with-over-400-global-land-grabs>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

HALL, Derek (2013). Primitive Accumulation, Accumulation by Dispossession and the Global Land Grab. *Third World Quarterly*, vol. 34, n. 9, 1582-1604.

KEULERTZ, Martin. Land and water grabs and the green economy. In: ALAN, Tony et al. **Handbook of land and water grabs in Africa**. NY: Routledge, 2013. p. 243-257.

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**, Dourados, v.5. n.9, p. 121-151, jan./jun., 2016.

LISK, Franklyn. 'Land grabbing' or harnessing of development potential in agriculture? East-Asia's land based investments in Africa. **The Pacific Review**, v. 26, n.5, p. 563-587, 2013.

McMICHAEL, Philip. **Regimes alimentares e questões agrárias**. São Paulo: UFRGS/UNESP, 2016.

McMICHAEL, Philip. Land grabbing as security mercantilism in International Relations. In: MARGULIS, Matias E., McKEON, Nora; BORRAS JÚNIOR, Saturnino M. **Land grabbing and global governance**. New York: Routledge, 2014, p. 47-64.

MOYO, Sam; YEROS, Paris; PRAVEEN, Jha. Imperialism and primitive accumulation: notes on the new scramble for Africa. **Agrarian South: Journal of Political Economy**, v. 1, n. 2, p. 181-203, 2012.

POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens da nossa época. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus: Elsevier, 2001.

SASSEN, Saskia. Land grabs today: feeding the disassembling of national territory. **Globalizations**, v.10, n.1, p. 25-46, 2013.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sergio Pereira. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n.3, p. 503-524, 2012.

SEUFERT, Philip. The FAO voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests. **Globalizations**, v. 10, n. 1, 2013, p. 181-186, 2013.

WOERTZ, Eckart. The governance of Gulf agro-investments. In: MARGULIS, Matias E.; McKEON, Nora; BORRAS JÚNIOR, Saturnino M. **Land grabbing and global governance**. Abingdon, New York: Routledge, 2014, p. 87-104.

WOLFORD, Wendy. Governing global land deals: the role of the state in the rush for land. **Development and Change**, v. 44, n. 2, p. 189-210, 2013.

WOODHOUSE, Philip; GANHO, A. S. Is water the hidden agenda of agricultural land acquisition in Sub-Saharan Africa? In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON GLOBAL LAND GRABBING. United Kingdom. **Anais...** United Kingdom: DPI, 6 a 8 abr. 2011.

ZOOMERS, A. Globalization and the foreignization of space: seven processes driving the current global land grab. **The Journal of Peasant Studies**, v.37, n. 2, p. 429-447, 2010.