



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo
Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães
Vice-Reitora: Patrícia Bernardes
Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim
Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa
Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação – Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Diretor: Patrus Ananias de Sousa
Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira
Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo
Revisão: Virgínia Mata Machado

Comissão editorial: João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Cury (UFMG); Mário Neto (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Oswaldo Bueno Amorim Filho (PUC Minas); Regina Helena de Freitas Campos (UFMG)

Conselho editorial: Antônio Cota Marçal (PUC Minas); Benjamin Abdalla (USP); Carlos Reis (Univ. de Coimbra); Dídima Olave Farias (Univ. del Bío-Bío - Chile); Evando Mirra de Paula e Silva (UFMG); Gonçalo Byrne (Lisboa); José Salomão Amorim (UnB); José Viriato Coelho Vargas (UFPR); Kabengele Munanga (USP); Lélia Parreira Duarte (PUC Minas); Leonardo Barci Castriota (UFMG); Maria Lúcia Lepecki (Univ. de Lisboa); Philippe Remy Bernard Devloo (Unicamp); Regina Leite Garcia (UFF); Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Unicamp); Rita Chaves (USP); Sylvio Bandeira de Mello (UFBA)



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
ISSN: 2317-773X
v.5 n.2
2017



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Fabiana Kent Paiva
Letícia Maria Antunes do Carmo
Mariana Scotelaro de Castro
Matheus de Abreu Costa Souza
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Vinícius Tavares de Oliveira

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)
Andrés Malamud (ICS– Universidade de Lisboa)
Antonio Carlos Lessa (UNB)
Atílio Borón (UBA-CONICET)
Carlos Escudé (CONICET–UCEMA)
Carlos Milani (IESP-UERJ)
Carlos S. Arturi (UFRGS)
Gladys Lechini (UNR-CONICET)
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)
Ian Taylor (University of St Andrews)
Jens Bartelson (Lund University)
João Pontes Nogueira (PUC-Rio)
José Flávio Sombra Saraiva (UNB)
José Luis León-Manríquez (UAM-X)
Letícia Pinheiro (IESP-UERJ)
Luis Fernando Ayerbe (UNESP)
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS)
Marcos Costa Lima (UFPE)
Maria Regina Soares de Lima (IESP/UERJ)
Matt Ferchen (Tsinghua University)
Miriam Gomes Saraiva (UERJ)
Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (PUC-Rio)
Paulo Fagundes Vizentini (UFRGS)
Rafael Villa (USP)
R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (UNICAMP)
Renato Boschi (IESP-UERJ)
Sean Burges (Australian National University)
Shiguenoli Myamoto (UNICAMP–São Tiago Dantas)
Tullo Vigevani (UNESP)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais
Chefe do Departamento: Rodrigo Corrêa Teixeira

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*, *acarapamien- to* 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 Cam- pesina, 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 di- nâmica 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 Interna- cionais 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 Inter- nacionais - 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 campestres 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, Ariovaldo 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.

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.....

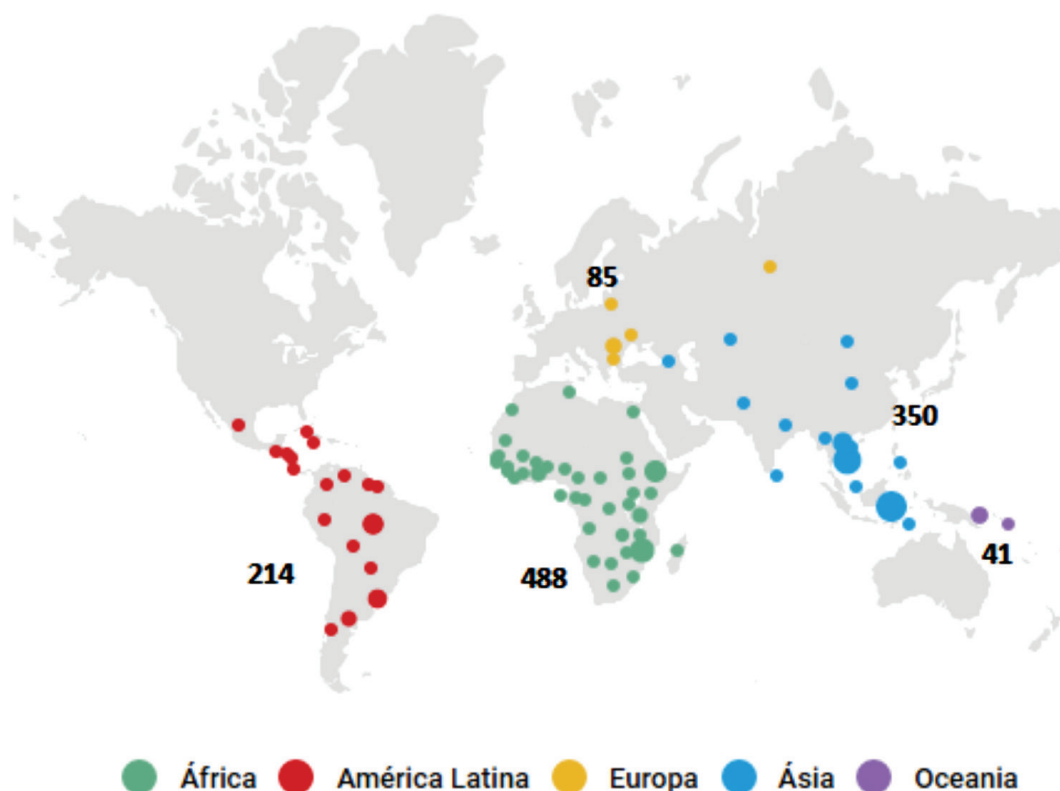
Há muita especulação em torno da dimensão do fenômeno *land grabbing*. Em primeiro lugar, o fato de muitos contratos serem firmados ‘a portas fechadas’, através de negociações secretas, impede uma mensuração precisa da escala dos *lands grabs*. Além disso, as informações sobre os contratos, quando disponíveis, 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).

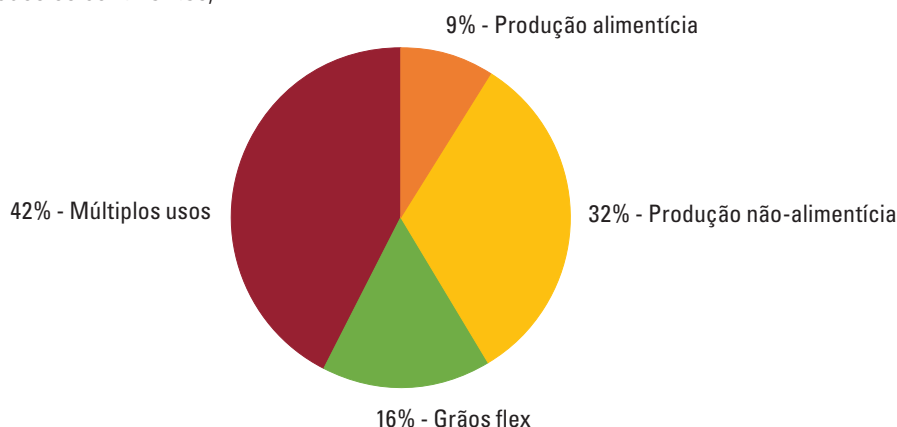
é a África Central, com 248 contratos, a maior parte dos quais firmados na Etiópia, em Moçambique, na Tanzânia e na Zâmbia.

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.

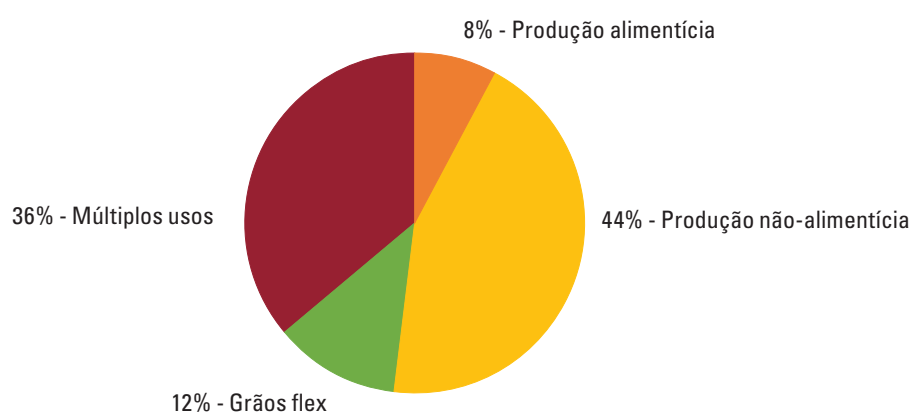
Gráfico 1 - Propósito da produção agrícola em contratos transnacionais (todos os continentes)



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 Via 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 Via 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; GANHÓ, 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.

Land grabbing, land rush, controle e estrangeirização da terra: uma análise dos temas e tendências da produção acadêmica entre 2009 e 2017

Land grabbing, land rush, land control and land foreignization: an analysis of the themes and trends of academic production between 2009 and 2017

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p34](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p34)

1. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Presidente Prudente. Pesquisadora do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). ORCID: orcid.org/0000-0002-2352-1760. E-mail: lorena.izap@gmail.com.

Lorena Izá Pereira¹

Recebido em: 08 de Setembro de 2017.

Aceito em: 23 de Setembro de 2017.

RESUMO

A partir de 2008 intensifica-se em escala global o interesse na apropriação de terras para a produção agrícola e/ou especulação imobiliária. Tal processo gerou impactos em diferentes esferas e a inserção do tema do *land grabbing* - nos seus diferentes termos - nas agendas de pesquisa foi um destes. Desta maneira, o objetivo-se analisar a produção acadêmica pautada na intensificação do *land grabbing*, identificando os principais elementos, debates, discursos e escalas de análise destacados nas principais pesquisas publicadas em escala global sobre o tema. Para atingir este objetivo, aplicamos como procedimento metodológico o levantamento e análise de diferentes formatos de trabalhos que tenham como objeto de análise o *land grabbing* e mapeamos os países nos quais as instituições onde as pesquisas são desenvolvidas estão localizadas e os países alvos das pesquisas. Observou-se um redirecionamento nas agendas de pesquisa envolvendo o mundo rural, na qual podemos identificar duas fases distintas nas publicações científicas sobre o *land grabbing*, o que mostra a evolução do entendimento do mesmo pelas instituições, governos e academia. Também foi possível verificar a existência de uma rede de pesquisas, onde o principal nó é o International Institute of Social Studies (ISS), da Erasmus University Rotterdam, nos Países Baixos.

Palavras-chave: Land grabbing. Controle de terras. Estrangeirização da terra. Produção acadêmica.

ABSTRACT

Since 2008, the interest in the appropriation of land for agricultural production and/or speculation intensifies on a global scale. This process generated impacts in different spheres and the insertion of the land grabbing theme - in its different terms - in the research agendas was one of these. In this way, the objective is to analyze the academic production based on the intensification of land grabbing, identifying the main elements, debates, discourses and scales of analysis

highlighted in the main research published on a global scale on the subject. In order to reach this objective, we applied as methodological procedure the survey and analysis of different formats of works that have as object of analysis the land grabbing and mapped the countries in which the institutions where the researches are developed are located and the countries that are the target of the surveys. There was a redirection in research agendas involving the rural world, in which we can identify two distinct phases in the scientific publications on land grabbing, which shows the evolution of the understanding of the same by the institutions, governments and academia. It was also possible to verify the existence of a research network, where the main *node* is the International Institute of Social Studies (ISS), of Erasmus University Rotterdam, in the Netherlands.

Keywords: Land grabbing. Land control. Foreignization of land. Academic production.

Introdução

Este artigo é resultado da pesquisa de doutorado intitulada *apropriação do território paraguaio por argentinos, brasileiros e uruguaios: controle da terra, estrangeirização e resistência camponesa*, em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT/UNESP), sob orientação do Prof. Dr. Bernardo Mançano Fernandes e do estágio de pesquisa no exterior, com o título *theoretical and conceptual preparation for the study of foreignization of land in Paraguay*, realizado no *Political Economy of Resources, Environment and Population* (PER), do International Institute of Social Studies (ISS), da Erasmus University Rotterdam (EUR), sob a orientação do Prof. Dr. Saturnino M. Borrás Júnior. Em ambos os projetos, os processos intitulados de *land grabbing* - que aqui chamamos de controle de terras² - e estrangeirização da terra são centrais para compreender o atual contexto de transformações agrárias em escala global.

A partir de 2007/2008, em um contexto que Borrás Júnior et al. (2012; 2013) intitulam de convergência de crises - alimentar, ambiental, energética e financeira - intensificou-se a apropriação de terras pelo capital para diferentes fins. Diante deste contexto, emergiu em escala global uma série de pesquisas sobre a temática, com diferentes perspectivas, escalas de análise e elementos que permitam a interpretação da corrida mundial por terras. Mídias nacionais e internacionais também foram tomadas por reportagens e denúncias sobre tal processo, especialmente em países asiáticos, africanos e latino-americanos, bem como a criação de diferente banco de dados interativos³ e plataformas de sistematização de notícias⁴, embora Oya (2013a) nos alerte para o fato da possível superestimação dos dados. As pesquisas sobre o controle e estrangeirização da terra, como já sinalizaram Edelman, Oya e Borrás Júnior. (2013), não apresenta consenso, nem em relação a como intitular o processo, muito menos sobre a historicidade, impulsionadores e agentes, a única consonância é o reconhecimento de que a apropriação de terras pelo capital realmente intensificou-se a partir de 2007.

Como destaca Holt-Giménez (2012), *land Grabbing é manchete* ou Sauer e Borrás Júnior. (2016) *há uma corrida na produção acadêmica sobre a apropria-*

2. A corrida mundial por terras é frequentemente abordada pelo termo em inglês *land grabbing*. Contudo, há uma questão de tradução que gera confusão ao tratar deste processo. Quando traduzido para o português o termo *land grabbing* significa grilagem de terras, que no Brasil remete a um processo histórico de apropriação ilegal de terras públicas após a Lei de Terras de 1850, isto é, não carrega o mesmo sentido daquilo proposto no *Land Grabbing*. Pesquisadores brasileiros, como Fernandes (2009 e 2011) utilizam o termo estrangeirização da terra como sinônimo de *land grabbing*, o que segundo Borrás Júnior et al. (2012) é uma confusão metodológica e para pesquisadores estrangeiros esta questão já foi superada, mas no caso das pesquisas no Brasil ainda não. Para evitar equívocos, Pereira (2016) propôs a utilização do termo *controle de terras* ao invés de *land grabbing*, a autora analisou diversos trabalhos de diversas áreas do conhecimento e instituições e identificou que o elemento central do *land grabbing* é o controle de terras e que a estrangeirização da terra seria um elemento deste processo mais amplo de controle de terras.

3. Um exemplo é o Portal Land Matrix, que se constitui como uma iniciativa independente de monitoramento de transações de terras em escala global. Maiores informações (LAND MATRIX, 2017).

4. Outro exemplo é o Farm Land Grab, que se configura como um portal de sistematização em escala global no qual reúne reportagens publicadas sobre transações de terra, resistência e conflitos.

ção global de terras. Isso ocorre porque o controle de terras e a estrangeirização compreendidos como a intensificação da territorialização do capital para a produção de *commodities* e especulação produz novas realidades e territorialidades que a academia busca compreender. Assim, a realidade em movimento justifica a intensificação nas pesquisas sobre a temática.

Diante deste contexto, o objetivo deste artigo é analisar a produção acadêmica sobre os processos de *land grabbing*, *land rush*, controle e estrangeirização da terra a partir da intensificação dos mesmos, identificando os principais elementos, debates, referenciais teóricos, discursos e escalas de análise destacados nas principais pesquisas sobre o tema. Adiantamos que o *land grabbing* - termo utilizado pela maioria da comunidade acadêmica internacional para se referir a atual corrida mundial por terras - não é sinônimo de estrangeirização, expressão bastante utilizada nos estudos da América Latina. O debate entre *land grabbing* e estrangeirização é um tópico bastante presente na agenda sobre a corrida mundial por terras e no Brasil é uma questão bastante delicada, uma vez que a tradução de *land grabbing* de *palavra por palavra* para o português é *grilagem de terras*, processo totalmente diferente do *land grabbing*.

Borras Júnior et al (2012 e 2013) ao delimitarem os elementos essenciais para a compreensão da corrida mundial por terras na América Latina também salientaram o equívoco conceitual de abordar a estrangeirização como sinônimo de *land grabbing*. A partir de uma densa revisão bibliográfica e debates com demais pesquisadores sobre a temática, propomos a abordagem do processo de *land grabbing* como controle de terras. Esta proposta está pautada nos trabalhos de Peluso e Lund (2011) e Borras Júnior et al. (2012, 2013), que elencam o controle de terras como elemento essencial para entender o que os autores intitulam de *land grabbing*. Como não há uma tradução para o português do *land grabbing* que realmente especifique o que o processo corresponde, entendemos que controle de terras mostra a essência do processo⁵. Neste sentido, a estrangeirização seria um elemento de um processo mais amplo de controle de terras e no caso da América Latina o elemento principal. Esta proposta teórica será melhor fundamentada no decorrer deste artigo.

Para atingir o nosso objetivo, este artigo está estruturado em três seções além da introdução, procedimentos metodológicos e considerações finais. A primeira seção intitulada *intensificação no controle de terras no século XXI: convergência de crises*, em que apresentaremos um panorama do contexto em que o processo de controle de terras emergiu, ou seja, na convergência de crises. Na sequência abordaremos a intensificação da produção acadêmica que tem como foco os processos de controle e estrangeirização da terra, elencando os elementos e discursos presentes nas duas fases de produção acadêmica: a fase *making sense* (2009-2012) e a fase *deepening our understanding* (2013-2017), fase do fazendo sentido e fase do aprofundando nosso entendimento, respectivamente. Por fim, na terceira seção intitulada *rede de produção acadêmica sobre controle e estrangeirização da terra: instituições de origem das pesquisas e países alvos das pesquisas*, em que é uma tentativa de esboçar uma rede dos estudos sobre as controle e estrangeirização da terra, evidenciando quais são os países alvos das pesquisas e quais são as principais instituições de origem das pesquisas.

5. Enfatizamos que no decorrer das disciplinas cursadas no ISS Borras Júnior em todos os momentos destacou que não há termo perfeito para designar o atual processo, reconhecendo o próprio *land grabbing* como problemático.

Segundo Borras Júnior, não importa o termo utilizado para se referir ao atual processo, porém o mesmo destaca que os termos carregam a intencionalidade dos autores. Borras Júnior também citou que a expressão *aquisição de terras em larga escala* não é adequada, uma vez que camufla a contradição do processo.

Procedimentos metodológicos

O artigo foi construído através de metodologias qualitativas de pesquisa. A base deste artigo está na análise de diferentes trabalhos em distintos formatos - livros, artigos publicados em periódicos, documentos de trabalho, trabalhos de conclusão (monografias, dissertações e teses), artigos publicados em anais de eventos e relatórios de instituições multilaterais, grupos de pesquisa e ONGs - que tenham como tema principal o controle e estrangeirização de terras. Ao todo analisamos 215 documentos nos idiomas português, espanhol, inglês e francês, classificados de acordo com a categoria de publicação, como mostra a Tabela 01.

Tabela 01 - Quantidade de trabalhos analisados de acordo com a categoria da publicação

Artigos publicados em periódicos	122
Documentos de trabalho	07
Relatórios	10
Artigos publicados em anais de eventos	41
Trabalhos de conclusão (monografias, dissertações e teses)	35
Total	215

Fonte: Elaborado pela autora.

A busca pelos artigos publicados em periódicos, documentos de trabalho, relatórios e trabalhos de conclusão ocorreu através das bases *RePub*, disponibilizada pelo ISS, Google Scholar; Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e repositórios da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) e da Universidade de São Paulo (USP).

No caso dos trabalhos publicados em anais de eventos científicos, selecionamos os seguintes eventos: *Global Land Grabbing* (2011); *V Simpósio Internacional (SINGA)* (2011); *VI Simpósio Internacional e VII Simpósio Nacional de Geografia Agrária (SINGA)* (2013); *VIII Simpósio Nacional de Geografia Agrária (SINGA)* (2015); *I Global Land Grabbing* (2011); *I Global Land Grabbing* (2012); *International Conference Program in Agrarian Studies Yale University* (2013); *XVII Congresso Brasileiro de Geógrafos (CBG)* (2014); *XVIII Encontro Nacional de Geógrafos (ENG)* (2016); *V Critical Agrarian Studies Colloquium* (2014); *VI Critical Agrarian Studies Colloquium* (2016); *VII Critical Agrarian Studies Colloquium* (2017); *XV Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL)* (2015); *XVI Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL)* (2017); *XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (ANPEGE)* (2015); *XXIII Encontro Nacional de Geografia Agrária (ENGA)* (2016) e *VII Simpósio de Reforma Agrária e Questões Rurais* (2016) e *World Bank Land and Poverty Conference* (2017).

Ressaltamos que nos eventos que tem como objeto questões relacionadas ao campo, como o ENGA e SINGA, apenas nas edições após 2011 tem surgido trabalhos relacionados com a questão do controle e estrangeirização da terra. Também é necessário destacar que com a intensificação da corrida mundial por terras, novos eventos foram criados com o

tema específico, como a *Conferencia Regional de Acaparamiento de Tierras en las Américas*, realizada em São Paulo (Brasil) no ano de 2015 e *I Conferencia Internacional Tierras y Territorios en las Américas: acaparamiento, resistencias y alternativas*, organizada em Bogotá (Colômbia) em 2016, o que possibilita o aprofundamento da temática. Por fim, sublinhamos que foi utilizado o *software PhilCarto* para a elaboração do mapa aqui apresentado e o *software Adobe Illustrator* para a edição e *layout* do mesmo.

Intensificação no controle de terras no século XXI:

convergência de crises

O controle e estrangeirização da terra se configuram como processos cíclicos (EDELMAN; LEÓN, 2014; SASSEN, 2013) e que cada fase é marcada por novos elementos que são reflexos da realidade de determinado momento. O atual período de intensificação do controle e estrangeirização da terra é resultado de um processo global de convergência de crises, no qual Borras Júnior et al. (2012 e 2013) declaram que o traço distintivo do que os autores intitulam de *atual land grabbing* é que este ocorre no interior e por causa da dinâmica de estratégias de acumulação de capital que respondem a convergência de múltiplas crises: financeira, alimentar, energética, ambiental e climática.

A crise financeira que teve o seu ápice em 2007/2008 - resultado de uma crise de sobreacumulação iniciada já na década de 1970 (HARVEY, 2003) - nos Estados Unidos da América (EUA) e na Europa gerou a necessidade de diversificação no portfólio de investimentos do capital financeiro e a terra se configurou como uma alternativa rentável, inaugurando um novo agente nas apropriações de terras em larga escala: os fundos de investimento. Assim, há um aumento da financeirização da agricultura, isto é, tendência para que a obtenção de lucros ocorra cada vez mais através de meios financeiros e cada vez menos via atividades produtivas (FAIRBAIRN, 2014). Deste modo, com a crise de sobreacumulação, o capital financeiro necessita de novas alternativas para o investimento e como cita Harvey (2011), a aquisição de terras em larga escala é uma forma de absorver o capital sobreacumulado.

Concomitante a crise financeira, vivemos um período de crise e/ou receio de uma futura crise energética proporcionado por diferentes fatores, como pautado em um discurso de aquecimento global devido à utilização de combustíveis fósseis, esgotamento gradual das fontes de petróleo e instabilidade política na relação com os países produtores deste recurso. Segundo Fernandes, Welch e Gonçalves (2014, p. 51) “a crise do petróleo têm colocado em questão o futuro da produção de energia, fazendo com que governos e empresas invistam na terra para produzir agrocombustíveis”, Tais fatores faz com que empresas transnacionais e Estados passem a investir em fontes alternativas de produção de energia. É neste cenário de uma mudança na matriz energética que o interesse em terras agricultáveis emerge no sentido de uma *segurança energética*. A produção de agrocombustíveis se dá através do milho (EUA) e, na maior parte, através da cana-de-açúcar, como no caso do Brasil. De acordo com Sassen (2013), o interesse no agro-

combustível seja o elemento chave para compreender a fase atual da corrida por terras.

Tomamos como exemplo o Brasil, em que a partir dos anos 2000 há uma intensificação apropriação de terras para o cultivo de cana-de-açúcar, anterior ao ápice da crise financeira. Segundo dados da Pesquisa Agropecuária Municipal, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2001 o Brasil possuía 5.022.490 hectares destinados ao cultivo de cana-de-açúcar, com uma produção de 344.292.922 toneladas. Em 2009, um ano após ao apogeu da crise financeira, a área plantada foi de 8.845.833 hectares e a produção de 691.606.147 toneladas. Já no ano de 2015, a área destinada a produção foi de 10.161.622 hectares, totalizando em 748.636.167 toneladas. Ou seja, de 2001 a 2015 a produção desta *commodity* mais que dobrou.

Estes dados evidenciam que novas terras foram incorporadas na produção de cana-de-açúcar, terras que antes eram utilizadas para outros cultivos alimentares - e *commodities* - pastagens ou que poderiam ser utilizadas para a reforma agrária, foram anexadas pelo setor sucroalcooleiro para a produção de cana-de-açúcar para a produção de agroenergia. A expansão da cana-de-açúcar têm um impacto direto na produção de alimentos, uma vez que substitui-se a produção de alimentos pelo cultivo da cana, possibilitando o surgimento de uma outra crise: a crise alimentar.

No caso da crise alimentar, além de ser propiciada pela preocupação de substituição de terras para o cultivo de cana, soja e outras *commodities*, há, ao mesmo tempo, a preocupação com o aumento da população mundial. A Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) em 2009 divulgou um documento intitulado *Global agriculture towards 2050*, afirmando que em 2050 a população mundial está projetada para nove bilhões de habitantes. O cálculo “um maior número de bocas para alimentar somado com a diminuição de terras destinadas a produção de alimentos” causou e têm causado muitas preocupações por parte de instituições multilaterais e governos, que buscam adquirir terras em outros países para a produção de alimentos e garantia de uma segurança alimentar (COTULA, 2012). Contudo tais justificativas proporcionam falsos discursos, pois empresas e até mesmo governos buscam terras para a produção de *commodities* em larga escala com a justificativa de promoção da segurança alimentar. É importante considerar que a crise não é que temos pouca produção de alimentos, mas sim envolve o aumento nos preços de alimentos, conhecido como *agroinflação* (FEODOROFF, 2013).

Já as crises ambiental e climática estão diretamente relacionada com a crise energética, pois o discurso de aquecimento global, mudanças climáticas e aumento no *buraco* da camada de ozônio está relacionado com a emissão de gases poluentes oriundos de combustíveis fósseis. Essa crise promove o *Green Grabbing*, ou seja, a aquisição de terras em larga escala pautada no discurso de conservação ambiental. O *Green Grabbing* - ou grilagem verde em uma tradução livre - ocorre através do mercado de crédito de carbono, das práticas de ecoturismo, das aquisições de terras para fins de pesquisa e de conservação, ou seja, utilizam do discurso de que é necessário vender a natureza para preservá-la. Fairhead, Leach e Scoones (2012) argumentam o *Green Grabbing* gera a *comoditização da natureza*.

A convergência de múltiplas crises é o que torna o atual controle e a estrangeirização da terra distintos daqueles observados em períodos anteriores. Tais crises além de deixarem países realmente preocupados e instituições preocupados, com questões relacionadas a produção de alimentos e problemas ambientais, ao mesmo tempo proporcionaram alternativas para a expansão do capital financeiro na agricultura - que está em uma crise de sobreacumulação desde a década de 1970 - e pretextos para empresas e fundos de investimento acumularem cada vez mais capital, utilizando como discurso a conservação do meio ambiente e o combate à fome. A ascensão do controle e estrangeirização da terra resultou em uma corrida - *mundial* - na produção intelectual sobre o referido tema, onde instituições multilaterais e governamentais, organizações não governamentais, movimentos sociais e academia produzem pesquisas e reproduzem discursos, levantam e sistematizam dados, que permitem o debate e a análise sobre o controle e estrangeirização da terra, como faremos a seguir.

.....Intensificação da produção acadêmica sobre o controle de terras.....

De acordo com Borrás Júnior e Franco (2010), o termo *land grabbing*, entendido como transações de grandes extensões de terras (trans) nacionais, foi primeiramente popularizado por grupos ativistas na intenção de se oporem a este processo, como o caso da *Foodfirst Information and Action Network* (FIAN). Contudo, com a ampla disseminação do tema na mídia em escala global, o controle e a estrangeirização da terra foram apropriados pela academia e outros agentes - empresas, fundos de investimentos, instituições multilaterais e governos - que inclusive pregam os benefícios desta transação de terra em grande escala. A partir de 2009 inúmeras pesquisas se iniciaram em escala global.

A maioria dos países objetos das pesquisas emergentes neste momento sobre o controle e a estrangeirização da terra estão localizados na África, América Latina e Ásia, pois segundo Sauer e Leite (2012) são os principais alvos dos processos aqui estudados, embora seja necessário destacar que no decorrer dos anos pesquisas sobre outras localidades foram iniciadas, como a de Ploeg, Franco e Borrás Júnior (2015). É igualmente relevante enfatizar que parte significativa da produção científica sobre o controle de terras e estrangeirização da terra está concentrada no ISS, como veremos na terceira seção deste artigo.

Baseado na pesquisa de Edelman, Oya e Borrás Júnior (2013) e nos aproximadamente 200 trabalhos analisados, podemos identificar duas fases nas pesquisas sobre o controle e estrangeirização da terra: a fase *making sense* (fase do *fazendo sentido*), que compreende ao período de 2009 à 2012 e a fase do *deepening our understanding* (fase do *aprofundando nossa compreensão*), que corresponde as pesquisas de 2013 até o momento atual.

.....Fase *making sense*: a fase do fazendo sentido (2009-2012).....

Nesta primeira fase abordada por Edelman, Oya e Borrás Júnior (2013) como *fase do fazendo sentido*, englobam as pesquisas seminais que tinham como foco o controle e estrangeirização da terra - através da uti-

lização de termos como *land grabbing*, *land rush* ou *acaparamiento de la tierra*. A maioria dos trabalhos publicados neste período procuraram responder perguntas mais amplas, tais como: Quem está envolvido? Quem são os *drivers* ou impulsionadores? A atenção também estava demasiadamente focada nas escalas de investimentos, sobretudo no que tange a extensão territorial das transações de terra, o que mais tarde Edelman (2013) criticou como *fetichização* do hectare.

Sobre os *drivers*, ou seja, os impulsionadores da corrida mundial por terras, a justificativa principal no primeiro momento, decorre do discurso da mídia e das instituições da necessidade da apropriação de terras para a produção de alimentos (COLUTA, 2012) e agrocombustíveis (FERNANDES, 2009; SASSEN, 2013) através da produção de *commodities flexíveis* (SAUER, 2011) em espaços vazios ou marginais (NALEPA, 2011) - no ponto de vista do capital e não das comunidades afetadas. Contudo, o processo é muito mais amplo e complexo, envolvendo discursos, formas, estratégias e diferentes agentes nem sempre transparentes, cujo objetivo é o controle do território.

O âmagu estava nos agentes do processo, o que a literatura internacional intitula de *players do land grabbing*, uma vez que nesta primeira fase o argumento hegemônico era que o principal agente eram empresas estatais e fundos soberanos da China, visto que a China têm apresentado elevado crescimento econômico, expansão de suas atividades em todo o globo e elevado crescimento populacional. Centrar a atenção na expansão chinesa como justificativa para a acentuação da corrida mundial por terras como muitos trabalhos fizeram neste primeiro momento é uma questão complicada, pois além de ignorar outros agentes envolvidos, tira o foco de agentes que realmente se apropriam de terras em larga escala e dos impactos desta aquisição, como o exemplo concreto da Índia, que inicialmente foi muito pouco citada, uma vez que foi ofuscada pelo enfoque demasiado dado pela mídia e pesquisadores.

Outra questão que tomou espaço nos primeiros trabalhos foi em relação os países alvo dos processos. As pesquisas foram centradas no controle e estrangeirização da terra em países da América Latina, África e Ásia. Realmente estes países são os principais alvos devido a disponibilidade de terras e demais recursos (água, qualidade do solo, biodiversidade, etc.) (SAUER; LEITE, 2012) facilidades possibilitadas pela legislação ambiental e trabalhistas e apoio dos Estados através de políticas públicas que facilitam as transações de terras e diminuem custos de produção, como políticas fiscais e financiamentos (PEREIRA, 2015a). Neste sentido, Feodoroff (2013) destaca que há uma *africanização* do processo, uma vez que, especialmente as instituições multilaterais, dão enfoque demasiado ao continente africano.

Destacamos que isso tende a ocorrer, pois a apropriação de terras pelo capital tende a ocorrer com maior intensidade no Sul Global, mas que não é exclusividade desta parte do globo, como pesquisas posteriores evidenciaram. Ainda em relação aos países alvos, instituições o Banco Mundial (2011) e pesquisadores como Deininger (2011)⁶ sustentaram que a aquisição de terras em larga escala ocorre substancialmente nos Estados com fraca governança, um exemplo é a Argentina, que compra terras

6. Klaus Deininger é economista pesquisador do Banco Mundial.

promove o controle e estrangeirização da terra no Brasil, ambos os países são soberanos, mas mesmo assim estão envolvidos nos dois lados do processo (MURMIS; MURMIS, 2012).

Este interesse ascendente na terra também gera uma necessidade de quantificar os dados, ou seja, a quantidade de terras transacionadas. Deste modo, foram criados diferentes bancos de dados, como o *Land Matrix*, que consiste em uma tentativa de quantificação e monitoramento das transações de terra; a iniciativa *Farm Land Grab*, como uma alternativa de sistematização de notícias publicadas em escala global sobre a apropriação de terras e os impactos gerados às comunidades tradicionais e o Banco de Dados da Luta pela Terra (DATA LUTA) Estrangeirização, categoria de pesquisa deste banco de dados, da Rede DATA LUTA⁷.

Tais bancos de dados foram pensados devido à escassez e falta de confiabilidade em bancos de informações oficiais de governos. Tomando como exemplo o caso do Brasil, em que as terras em posse de estrangeiros são regulamentadas e controladas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), através do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), este sistema é auto declaratório, isto significa que cada empresa ou proprietário físico declara (ou não) a quantidade de terra adquirida sem uma fiscalização efetiva do governo. Tivemos acesso a base do SNCR para estrangeiros e em uma verificação apurada dos dados encontramos diferentes inconsistências, tais como propriedades cadastradas em municípios que não existem na base oficial do IBGE, terras declaradas em nome de igrejas, em prefeituras de municípios e demais irregularidades. Isto significa que além da magnitude total da apropriação de terras por estrangeiros no país não ser representada a partir do SNCR, os dados declarados são inconsistentes⁸.

Todavia, também é questionável os demais bancos de dados alternativos, como o *Land Matrix*, uma vez que muitas transações envolvendo a terra estão em estágios distintos, há contratos ainda em andamento (MAKKI; GEISLER, 2011) e, às vezes, nem são consumadas de fato, como é o caso de empresas chinesas que anunciaram em 2009 o investimento na compra de terras no estado da Bahia e até o momento estes investimentos não foram executados. Oya (2013a) apresenta críticas a tais banco de dados, destacando que os mesmos provocam análises equivocadas. Isso evidencia que além de saber e mensurar a área em posse do capital internacional, é importante olhar para reconfiguração das relações sociais, políticas e econômicas inseridas neste processo (FEODOROFF, 2013, p. 15).

Como podemos observar, nada é consenso quando o assunto é o controle e estrangeirização da terra, o único ponto que todos concordam é que estes processos de fato se acentuaram desde o início do século XXI. Isto culminou em um debate em escala global sobre como regulamentar a apropriação de terras, pois desde 2009 há muitas iniciativas contra tais processos devido aos impactos gerados pelos mesmos. Nesta perspectiva, emergiram no debate os códigos de conduta afim de regulamentar e tornar a apropriação de terras em larga escala benéfico para todos os envolvidos, como o Banco Mundial já alertou em 2011.

Primeiramente foram estabelecidos em 2010 os *Princípios para o Investimento Agrícola Responsável que Respeita os Direitos, Meios de Subsistên-*

7. A Rede DATA LUTA é uma articulação entre 13 grupos de pesquisas sediados em diferentes universidades públicas brasileiras. A Rede compartilha um projeto em comum intitulado Banco de Dados da Luta pela Terra (DATA LUTA), no qual o objetivo é levantar, organizar e sistematizar dados da luta pela terra no Brasil. Atualmente o DATA LUTA é composto por seis categorias de pesquisa: Assentamentos Rurais; Estrangeirização da Terra; Estrutura Fundiária; Manifestações; Movimentos Socioterritoriais e Ocupações de terra. (UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO, 2017)

8. Sauer e Borras Júnior (2016) elencam algumas das possíveis causas do fato dos dados do SNCR apresentarem problemas, tais como a mudança na Constituição no ano de 1995, que extingue a diferenciação entre empresa nacional e estrangeira e a não obrigação do envio de informações sobre as transações de terras dos cartórios de registro de imóveis ao INCRA.

cia e Recursos, por instituições multilaterais como Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Banco Mundial e Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CFS). No ano de 2014, um novo código de conduta foi aprovado pela 41ª Sessão do CFS, intitulado como *Princípios para Investimento Responsável em Agricultura e Sistemas Alimentares* (CASTELLANELLI, 2017).

Apesar de representar uma primeira iniciativa dos governos, do setor privado, da sociedade civil, das agências das Nações Unidas e dos bancos, os códigos de conduta são voluntários, ou seja, não serão necessariamente seguidos e, quando são seguidos, são devidos aos investimentos dos investidores. Interesse em obter maior lucro. De acordo com Borrás Júnior e Franco (2010), os códigos de conduta propostos desviam a atenção dos problemas reais das transações de terras, argumentando que a apropriação da terra em larga escala é algo inevitável.

Estas questões se configuram como centrais nas pesquisas sobre o controle e estrangeirização da terra, configurando a primeira fase do *literature rush* (OYA, 2013ab). Estes pontos citados aqui, evidenciam uma mudança no foco em questões temáticas, conceituais e geográficas acerca do mundo rural, economia política, desenvolvimento territorial e relações geopolíticas. Novas temáticas foram inseridas nas agendas de pesquisa, configurando o controle e estrangeirização da terra no novos elementos da questão agrária (FERNANDES, 2011; MARQUES, 2011). Está é uma das críticas expressas por Oliveira (2010; 2011), que expõe a estrangeirização da terra como uma farsa do atual governo brasileiro para e retirar o foco da reforma agrária. Este posicionamento de Oliveira (2010; 2011) é um tanto quanto problemático uma vez que o controle de terras, e consequentemente a estrangeirização, são processos globais e que de fato se configuram como elementos da questão agrária e que devem ser considerados nas agendas governamentais e de pesquisa.

Estas questões que aparecerem nesta primeira fase tampouco foram superadas, sobretudo nas pesquisas das agendas latino-americanas, onde apesar dos processos que envolvem transações de terras em larga escala serem mais antigos neste continente, as pesquisas sobre a atualidade dos mesmos são recentes, emergindo principalmente a partir de 2014, com a realização de eventos regionais como a *Conferencia Regional de Acaparamiento de Tierras en las Américas*, realizada em São Paulo (Brasil) no ano de 2015 e *I Conferencia Internacional Tierras y Territorios en las Américas: acaparamiento, resistencias y alternativas*, em 2016, já citadas anteriormente.

Fase deepening our understanding:

a fase do *aprofundando nossa compreensão* (2013-2017)

Durante o estágio sob a supervisão de Saturnino Borrás Júnior no ISS, o mesmo destacou o que seria a segunda fase da literatura internacional sobre o que intitula de *land grabbing*: a fase denominada “*deepening our understanding*”, em uma tradução livre seria a fase do “*aprofundar a nossa compreensão*”. Nesta nova fase, que ainda está em vigência, as pesquisas

são mais refinadas, priorizando estudos de caso e trabalhos de campo, visando compreender que realmente está acontecendo em uma escala local, uma vez que o processo não é homogêneo, como cada comunidade é impactada e resiste a estas transações de terras. Nesta fase, as pesquisas tem um foco mais claro e algumas questões metodológicas e epistemológicas já foram superadas, especialmente a nível internacional.

Esta nova fase é inaugurada pelas edições especiais dos periódicos internacionais destinados a discussão da temática. Um destes foi o periódico *Globalizations*, que trouxe para o debate questões que antes pouco apareciam nas pesquisas sobre o controle e estrangeirização da terra, como a relação do chamado *land grabbing* com o regime alimentar corporativo (MCMICHAEL, 2013) e em relação ao discurso demasiado em torno dos agrocombustíveis em que Woertz (2013) insere no debate os Países do Golfo, afirmando que no caso destes países a aquisição de terras era para fins de segurança alimentar, uma vez que na crise do petróleo de 1973 os Países do Golfo foram afetados com escassez de alimentos devido ao bloqueio da exportação de produtor agrícolas dos EUA. Outro periódico bastante expressivo e que contribuiu muito para a evolução das pesquisas na área foi a edição especial do *Third World Quarterly* - que depois deu origem ao livro intitulado *Global Land Grabs: history, theory and method*, organizado por Marc Eldeman, Carlos Oya e Saturnino Borrás Júnior e publicado em 2015.

O elemento principal que emerge nesta segunda fase é a dedicação destinada à compreensão do papel do capital financeiro nos processos de controle e estrangeirização da terra. De acordo com Frederico (2016, p. 26), “o capital dinheiro libertou-se da forma mercadoria, como investimentos de capitalistas industriais em capitais fixo e seguiu seu anseio de acumulação por meio de negociações financeiras”. Os fundos estão cada vez mais investindo na agricultura, sobretudo na aquisição de imóveis rurais em países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento. Esta opção em investir em terras agrícolas é instigante, uma vez que a distinção entre fontes de lucro ditas ‘produtivas’ e ‘financeiras’ nem sempre é fácil de discernir (FAIRBAIRN, 2014; OUMA, 2014). Frederico (2016) afirma que no período de financeirização da economia há uma nova fase onde os agentes fundamentais são os fundos de investimento.

A financeirização dos mercados de terra e o desenvolvimento de complexos agroindustriais possibilitam a entrada de novos agentes e este novo entrelaçamento entre diferentes tipos de capitais expressam o novo caráter do capital no período da globalização neoliberal (KAY, 2012). De acordo com Buxton, Campanale e Cotula (2012), o interesse destes fundos de investimento é impulsionado pela expectativa de retornos elevados ligados ao aumento dos valores da terra e da produtividade e por um desejo de diversificar as carteiras de investimento e assim gerenciar melhor os riscos. Entender como os fundos de investimentos atuam na agricultura para a acumulação de capital é essencial para compreender, como diferentes agentes se articulam para controlar o território.

É necessário ressaltar que também emerge nas pesquisas os diversos agentes - *players* - do processo de controle e estrangeirização da terra, retirando o *mito* de que a corrida mundial por terras era impulsionada

pela China. Neste cenário, aflora o papel dos Estados receptores de investimentos em terra, a importância dos agentes locais, dos bancos de investimentos e instituições multilaterais na legitimação deste processo. Novos países tornam-se objetos de pesquisa e em todos os continentes do globo, quebrando a dicotomia entre *Norte-Rico-Apropriador* e *Sul-Pobre-Apropriado*. Exemplos evidentes desta evolução na agenda são os trabalhos de Ploeg, Franco e Borrás Júnior (2015) e a pesquisa em desenvolvimento no Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais/ Universidade Estadual Paulista (IPRI/UNESP) e University of Sydney intitulada “*a comparison of the regional dynamics of large-scale land acquisitions or ‘land-grabbing’, food security and food Sovereignty in Australia, South America and South East Asia*”⁹.

Como já expressei a dicotomia Norte-Sul é rompida e afloram muitas pesquisas em países antes não estudados e também investigações em escala local, tais como pesquisas de Clements (2015), McKay (2017) e Vinha; Pereira (2016), Buscioli (2016). Nas pesquisas analisadas neste artigo podemos identificar 34 países nos quais são escalas de análises, conforme será abordado na última seção deste artigo. Assim, as realidades locais e nacionais passam a ser evidenciadas nesta nova fase da agenda de pesquisas sobre controle e estrangeirização da terra, o que é essencial para compreender as singularidades do processo e dos impactos, uma vez que cada país e localidade possuem realidades, processos históricos e conformações políticas diferentes, logo, as formas de apropriação do território, impactos e respostas tendem a serem distintas dependendo do país.

Outra temática que emerge na agenda de pesquisa sobre o controle e a estrangeirização da terra é as formas de resistência frente a tais processos. Brent (2015) realiza uma crítica as pesquisas iniciais sobre o tema, afirmando que estas deixaram em segundo plano os impactos e resistências, enfocando apenas os agentes e impulsionadores. Mamonova (2015) declara que as primeiras pesquisas passaram a impressão de que as resistências ao controle de terras eram bastante simplificadas, quando na realidade é algo muito mais complexo. As pesquisas da segunda fase dão um enfoque maior nas formas de resistências, como os estudos de Borrás Júnior e Franco (2013), Hall et al. (2015), Alonso-Fradejas (2015), Moreda (2015; 2016) e Pereira (2015b). Estas pesquisas priorizam as diferentes formas de resistências das distintas comunidades locais, o que os autores intitulam de resistências *from below*.

Embora haja a evolução da agenda das pesquisas, Oya (2013b) argumenta que apesar da literatura sobre processos envolvendo transações de terras ter apresentado uma evolução em termos de temas e metodologias, ainda existem características gerais que persistem ao longo do tempo. As características que persistem de acordo com Oya (2013b) são:

- As práticas de denúncias referentes a grandes acordos de transações de terras, nas quais ainda há um fascínio pelo grande número de hectares envolvidos, que Edelman (2013) chama de fetichização de hectares;
- Atenção focada nos processos de negociação da terra, descrevendo os principais agentes e questões relacionadas à governança;

9. Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e na qual a autora deste trabalho compõe a equipe de pesquisa.

- A dedicação excessiva sobre os agentes e impulsionadores das transações de terras em larga escala.

No caso da agenda de pesquisa sobre controle e estrangeirização da terra no Brasil, o debate ainda é controverso e reproduz questões que já foram superadas pela literatura internacional. Tais como se realmente há uma intensificação da corrida mundial por terras, como Oliveira (2010; 2011), questiona afirmando a *insignificância territorial das terras em poder de estrangeiros no Brasil*, uma vez que de acordo com o relatório de Pretto (2009) 0,53% do território brasileiro estaria em posse de estrangeiros. Além disso, Oliveira (2010) mantém o discurso de que o processo sempre existiu e que consiste em uma estratégia do governo em retirar dos holofotes a reforma agrária, política pública que os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) não efetuou. Sauer e Borras Júnior (2016) apresentam uma crítica à Oliveira (2010), ressaltando que o pesquisador não considerou as lacunas e problemas nos registros e que também sublinharam que considerar a extensão territorial brasileira em posse de estrangeiros como insignificante está relacionada com a perspectiva adotada, pois 0,53%, segundo Sauer e Borras Júnior (2016) corresponde ao território da Holanda por exemplo.

Outra questão muito presente no Brasil diz respeito ao termo utilizado para designar a aquisição de terras em larga escala. Em países de língua inglesa os termos utilizados são *land grabbing*¹⁰ e *land rush*, em países no qual o idioma é o espanhol, o termo frequentemente utilizado é o *acaparamiento de la tierra*. No caso do Brasil, utilizam-se os termos *corrida mundial por terras* e *estrangeirização da terra*. Estas nomenclaturas não se diferem apenas pelo idioma, mas sim pelo sentido que carregam. Ao pé da letra, a tradução de *land grabbing* e *acaparamiento de la tierra* para o português seria “*grilagem de terras*”. No Brasil, o termo grilagem de terras remete a um processo histórico de “*apropriação ilegal de terras públicas por parte de especuladores*” (ALENTEJANO, 2012, p. 355) iniciado após a Lei de Terras de 1850 com o objetivo de falsificar títulos de propriedade. Assim, o significado que o termo *land grabbing* carrega remete a um processo recente e maior que grilagem de terras.

No Brasil, utiliza-se muito o termo estrangeirização da terra como sinônimo de *land grabbing*, o que é um equívoco, pois estrangeirização da terra passa a impressão de que apenas estrangeiros são agentes e impulsionadores das transações de terras, negligenciando agentes nacionais que são tão importantes quanto os agentes estrangeiros (FAIRBAIRN, 2015). Ocorre que a maior parte dos capitais envolvidos no processo intitulado de *land grabbing* são do Norte global e que os principais alvos são países do Sul global, logo, haveria uma estrangeirização da terra. O *land grabbing* é um fenômeno multifacetado (LIMA; LEITE, 2016), o que exige uma precaução maior em abarcar todos os agentes, elementos e dinâmicas, com o objetivo de entender o processo na sua essência.

Após analisarmos diferentes pesquisas sobre a apropriação de terras em escala global - *land grabbing* - observamos que o elemento central presente é o *controle da terra*. Deste modo, propomos a utilização da expressão controle de terras para designar as transações de terras, ou seja, o

10. O próprio termo *land grabbing* é problemático, como enfatizou Borras Júnior durante o estágio de pesquisa no ISS. Ao utilizar o termo terra, há a impressão da apropriação da terra por si só, quando na realidade a terra corresponde a um recurso especial, que carrega outros recursos, como cursos d'água, biodiversidade e entre outros, logo, é necessário considerar as múltiplas dimensões da terra.

land grabbing. Definimos o controle da terra como um processo de apropriação de terras, de territórios e de seus benefícios (recursos naturais, água, qualidade do solo, biodiversidade, recursos minerais, entre outros), podendo ser realizada através da compra do imóvel rural, do arrendamento, do contrato de parceria, do contrato de gaveta, das estratégias das corporações em constituírem empresas em nome de terceiros e que possuam uma identidade nacional, das táticas de fusões e *joint venture* entre empresas nacionais, das empresas de capital aberto e com ações *Free Float*, ou seja, ações destinadas a livre circulação, da concessão pública para a exploração do uso de superfície. Há a transferência do controle da terra para novos agentes, neste caso para empresas do agronegócio e fundos de investimentos nacionais e internacionais, produzindo novas territorialidades. A estrangeirização da terra se configura como um elemento do *land grabbing*, é o controle de terras pelo capital estrangeiro.

A proposição de uma expressão em português para se referir a corrida mundial por terras e substituir os termos *land grabbing* e estrangeirização da terra é muito importante, uma vez que o debate sobre o processo ainda é recente no Brasil e que não podemos - e não devemos - utilizar um termo em inglês, pensado e elaborado em outros países, para se referir uma realidade local, como no caso do Brasil. Assim, adotar a expressão *controle de terras* é um ato político. Não negamos a importância da literatura e das pesquisas internacionais sobre a temática, pois todos os estudos contribuem para o amadurecimento das pesquisas e do entendimento sobre os processos envolvendo o mundo rural. Ressaltamos que apesar do controle de terras ser um processo global, considerar as realidades locais é essencial para compreender como o mesmo ocorre e quais são impactos para os principais afetados, neste caso, a população camponesa e demais comunidades tradicionais.

A rede de produção acadêmica sobre controle e estrangeirização da terra: instituições de origem das pesquisas e países alvos das pesquisas

Diante do *literature rush* (OYA, 2013a), nas suas duas fases trabalhadas acima, diferentes instituições - de pesquisa e de ensino - de diversos países inseriram em suas agendas de pesquisa a temática do controle e estrangeirização da terra. As primeiras instituições a se dedicar ao estudo destes processos estão sediadas em países do norte global e apenas na segunda fase - *aprofundando nossa compreensão* - instituições do Sul global inseriram em suas agendas o temática do controle e estrangeirização da terra. As primeiras pesquisas se destinaram a compreender o controle e estrangeirização da terra em escala global e, quando apresentavam estudos de caso, eram em países da África ou América Latina. Conforme abordado anteriormente, isso vem mudando devido ao progresso das pesquisas.

Ao total foram analisados e organizados 215 artigos/pesquisas publicados entre 2009 à 2017, com exceção do relatório publicado pela FAO em 1999 intitulado *Land Ownership and Foreigners: a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisitions and use of land by foreigners*¹¹, optamos por deixar este trabalho na nossa análise devido a sua importância, uma vez que foi o primeiro relatório de uma instituição multilateral so-

11. Este relatório foi publicado primeiramente em 1995 a pedido da Lituânia, que estava preocupada com a aquisição de terras por estrangeiros no seu território, mas, ao mesmo tempo, tinha receio de que a restrição impactasse negativamente a tentativa do país entrar na União Europeia. A FAO elaborou o relatório organizando a aquisição de terras por estrangeiros em diferentes países do globo, comparando a legislação de cada um.

bre as transações de terras em larga escala. No que tange o número de pesquisas e trabalhos publicados, inicia-se uma expansão a partir de 2011, atingindo o ápice em 2016, com 40 trabalhos publicados somente naquele ano. É importante destacar que a partir de 2011 eventos e edições especiais de periódicos começaram a ser organizados com enfoque específico no controle e estrangeirização da terra, como o caso da edição especial do *Canadian Journal of Development Studies* publicada em 2012 e que analisou o caso de cada país abordado no relatório da FAO sobre estrangeirização da terra na América Latina e Caribe, publicado em 2011. O Quadro 01 evidencia os trabalhos organizados de acordo com o ano de publicação, países alvos das pesquisas e países onde estão localizadas as instituições nas quais tais pesquisas foram desenvolvidas.

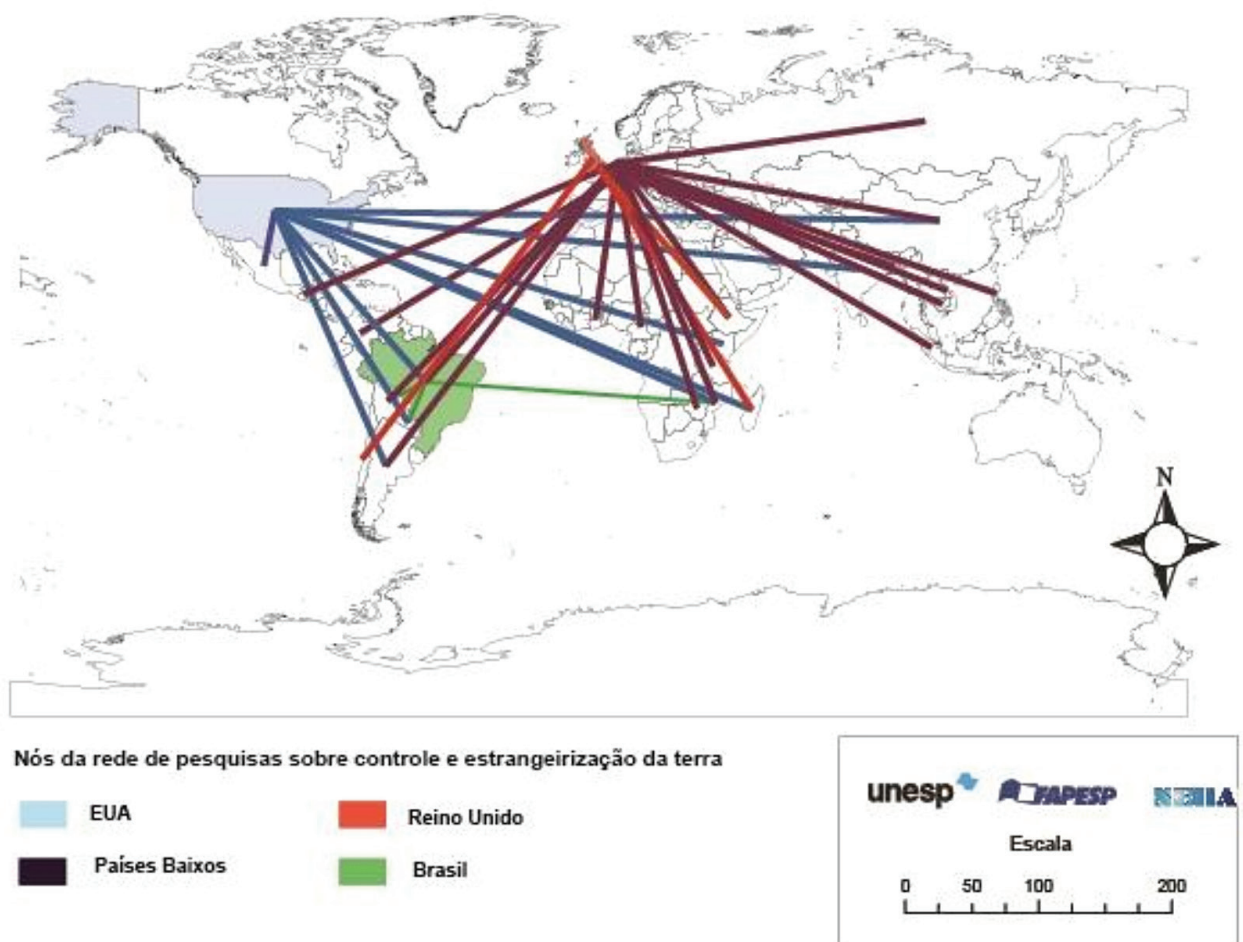
Quadro 01 - Número de pesquisas/trabalhos organizados de acordo com o ano de publicação, países estudados e países de origem onde as pesquisas foram desenvolvidas

Ano	Número de pesquisas/trabalhos publicados	Países (e escalas) de análise	Países das instituições na qual as pesquisas foram desenvolvidas
1999*	01	Global	EUA
2009	10	Global; Brasil; Camarões; Uganda; Tanzânia	EUA; África do Sul; México; Países Baixos
2010	09	Global; Argentina; Bolívia; Brasil; Filipinas	Argentina; Brasil; Índia; Países Baixos; Reino Unido
2011	18	Global; Brasil; Bolívia; Colômbia; Etiópia; Filipinas; Indonésia	Bélgica; Brasil; Canadá; EUA; França; Países Baixos; Reino Unido; Uruguai
2012	32	Global; Argentina; Bolívia; Brasil; Colômbia; Costa do Marfim; Etiópia; Gana; Guatemala; Índia; Indonésia; Myanmar; Paraguai; Quênia; Tailândia; Uruguai	Argentina; Bolívia; Brasil; Canadá; Colômbia; EUA; Gana; Países Baixos; Reino Unido; Paraguai; Uruguai.
2013	32	Global; Alemanha; Áustria; Bangladesh; Bolívia; Brasil; Bulgária; Etiópia; França; Hungria; Índia; Itália; Moçambique; Países do Golfo**; Romênia; Servia; Ucrânia	Áustria; Alemanha; Brasil; China; Canadá; Dinamarca; Espanha; EUA; França; Hungria; Itália; Noruega; Países Baixos; Reino Unido; Servia; Suíça
2014	19	Global; Argentina; Brasil; Chile; Honduras; Madagascar; Moçambique; Paraguai; Quênia; Tanzânia	Brasil; Canadá; EUA; França; Itália; Países Baixos; Reino Unido; Suíça
2015	33	Global; Argentina; Bolívia; Brasil; Colômbia; Etiópia; Guatemala; Indonésia; México; Moçambique; Paraguai; Ucrânia; Zimbábue	Argentina; Brasil; EUA; Países Baixos; Reino Unido
2016	46	Global; Argentina; Brasil; Camboja; Colômbia; Equador; Filipinas; Gana; Malawi; Moçambique; Paraguai; Senegal; Vietnã	Brasil; Canadá; Etiópia; EUA; Finlândia; França; Noruega; Países Baixos; Venezuela
2017	14	Global; Bolívia; Brasil; Índia; Moçambique; Paraguai	Brasil; Índia; Países Baixos
*Este relatório publicado pela FAO é o único documento de uma instituição multilateral sobre a aquisição de terras em larga escala.			
**Países do Golfo correspondem à Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Qatar, Bahrein, Kuwait, Iraque e Irã.			

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com o Quadro 01, o grande alvo das pesquisas sobre controle e estrangeirização é a escala global, ou seja, trabalhos que analisam a dinâmica do processo como um todo, logo não há a análise de um recorte territorial específico. As pesquisas dedicadas à análise do processo são muito importantes, pois mesmo com um número significativo de pesquisas, o controle e estrangeirização são processos atuais, que estão acontecendo de modo cada vez mais complexo, o que demanda mais pesquisas. O Mapa 01 é uma tentativa de espacializar o fluxo das pesquisas que tem como abordagem principal o controle e estrangeirização da terra - utilizando os diferentes termos ressaltados neste trabalho - onde as linhas representam o fluxo de artigos/pesquisas do país da instituição onde a pesquisa foi desenvolvida em direção ao país objeto do estudo.

Mapa 01 - Fluxo de pesquisas sobre controle e estrangeirização da terra de acordo com o país de origem da instituição na qual a pesquisa foi desenvolvida e país objeto de estudo (2009-2017)



Fonte: Elaborado pela autora.

No que tange aos países alvos, a maior parte estão localizados no Sul global, sobretudo América Latina, África e Ásia, embora a academia já tenha superado o discurso de que o processo apenas ocorre nos países do Sul global, presente na primeira fase dos estudos sobre controle e estrangeirização da terra. Um marco importante é a publicação pelo Transnational Institute do relatório *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, que apresenta o estudo de caso de dez países

europeus - Alemanha, Andaluzia (território independente na Espanha), Áustria, Bulgária, França, Hungria, Itália, Romênia, Servia e Ucrânia. Neste caso observamos que os estudos de casos da Europa Ocidental, como França e Alemanha, as pesquisas foram realizadas por instituições e/ou organizações destes próprios países e no caso dos países do Leste Europeu, as pesquisas foram desenvolvidas por outras instituições, como o exemplo da Bulgária, em que o estudo foi realizado por pesquisadores do Reino Unido

No caso das nações que sediam as pesquisas, observamos um fluxo contrário. Há a prevalência de estudos oriundos do Norte global, nos quais a escala de análise são países do outro hemisfério. Isso ocorre porque a maior parte das instituições - com recursos e tradição em pesquisas - estão sediadas em países considerados desenvolvidos. Esta dinâmica é complicada, visto que evidencia um *imperialismo nas próprias pesquisas*. Evidente que todas as pesquisas desenvolvidas são importantes e contribuem para a evolução da ciência e para a criação de políticas públicas, apenas defendemos a importância de pesquisas sem desenvolvidas *em loco*.

Na América Latina, o cenário é singular. Os principais alvos do processo de controle e estrangeirização da terra na região são a Argentina e o Brasil, contudo os mesmos são importantes agentes na promoção do controle e estrangeirização da terra em outras nações, sobretudo limítrofes, como o caso dos brasileiros no Paraguai (GALEANO, 2012; PEREIRA, 2016a) e na Bolívia (McKAY; COLQUE, 2016), o que mostra a importância do capital regional (BORRAS JÚNIOR et al. 2012). Este papel da Argentina e do Brasil reflete na produção acadêmica sobre a temática, uma vez que estes países se sobressaem quando comparado aos demais países da região. As instituições e grupos de pesquisas brasileiros, além de se dedicar ao estudo do Brasil, empenham-se na pesquisa em outros países, como Bolívia (GIMENEZ, 2010), Moçambique (CLEMENTS; FERNANDES, 2013) e Paraguai (PEREIRA, 2016a), isto porque estes países são os principais alvos do capital brasileiro. Neste sentido, as instituições brasileiras dedicam-se a pesquisa do controle e estrangeirização da terra no Brasil e ao papel do Brasil na promoção dos mesmo processos em outros países.

Das 43 pesquisas/artigos publicados entre 2009 e 2017 em que o Brasil é a escala de análise, 41 foram desenvolvidas em instituições, majoritariamente em grupos de pesquisas vinculados em universidades. Dentre estes grupos e instituições, os mais presentes são o Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA), instalado na FCT/UNESP, onde o professor Bernardo Mançano Fernandes é pesquisador; o Laboratório de Geopolítica, Análise Regional e Teoria Social Crítica (GEOMUNDI), no Instituto de Geociências e Ciências Exatas (IGCE/UNESP), no qual coordenador é o Professor Samuel Frederico; na Universidade de Brasília (UnB), temos a figura do professor Sérgio Sauer e no Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade (CPDA) está o professor Sérgio Pereira Leite. Isso não significa que apenas estas instituições e pesquisadores são importantes para o estudo do controle e estrangeirização da terra, mas sim que são as que apre-

sentam uma tradição mais antiga e pesquisadores que foram os primeiros a desenvolverem pesquisas sobre a temática no país, ou seja, são seminais.

Estas instituições e grupos de pesquisas, apesar possuírem como elo o estudo do atual controle e estrangeirização da terra, há diferentes tendências e enfoques em cada um, variando inclusive devido a área do conhecimento. No caso da Geografia, temos o NERA, que possui um enfoque maior nos impactos e nas resistências camponesas frente aos processos estudados, com uma escala de análise mais ampla, pois o grupo desenvolve pesquisas sobre o Brasil, Paraguai, Colômbia e Moçambique. O GEOMUNDI, que analisa o processo em si, relacionando-o sobretudo com os demais processos, como globalização e financeirização da agricultura, como é possível observarmos no trabalho de Frederico (2016). O GEOMUNDI também tem se dedicado a pesquisas no MATOPIBA, acrônimo formado a partir das iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia para a regionalização proposta pelo Grupo de Inteligência Territorial Estratégica (GITE) compreendendo 337 municípios e se configurando na região do Brasil que atualmente mais recebe investimentos para a aquisição de terras pelo capital estrangeiro (VINHA; PEREIRA, 2016).

É interessante destacar a ligação das instituições e grupos de pesquisas brasileiros com o International Institute of Social Studies, uma vez que há um intercâmbio de pesquisadores e debates bastante próximos, o que mostra a influência do ISS nas pesquisas sobre o controle e estrangeirização da terra. É justamente o ISS o responsável pelos Países Baixos se destacar como país que mais desenvolve pesquisas sobre controle e estrangeirização da terra. A abordagem do ISS é ampla, abrigando pesquisas sobre distintos países e diferentes perspectivas da transformação agrária, tais como a financeirização da agricultura, resistência, luta pela terra, soberania alimentar, entre outras. Enfatizamos que mesmo que a pesquisa não seja desenvolvida integralmente no ISS, a maioria dos estudos sobre controle e estrangeirização da terra passam de alguma maneira pelo ISS, como o caso desta pesquisa, desenvolvida parte na UNESP e parte no ISS. Neste sentido, o ISS se configura como o principal nó de toda a rede de estudos sobre controle e estrangeirização da terra, possuindo um maior alcance no que se refere aos países objetos de análise e tornando-se a indispensável para as investigações que tem como objetivo as transformações agrárias.

Considerações finais

Os processos aqui chamado de controle e estrangeirização da terra adquirem forças e alienam territórios após o ápice da crise financeira em 2007/2008, momento caracterizado por uma convergência de crises em escala global. Apesar de se configurarem como processos antigos, o controle e estrangeirização da terra é materializado através de novas práticas, dinâmicas, agentes e discursos. Dentre a diversidade de novos elementos que definem o atual momento desta corrida mundial por terras, a inserção cada vez maior do capital financeiro devido à crise se sobreacumulação e em um contexto de financeirização há a necessidade de

diversificar o portfólio e uma das opções é a terra. Assim, o controle e estrangeirização da terra são as respostas a uma necessidade do capital.

Como a realidade está em movimento e o controle e estrangeirização da terra faz parte deste movimento, a academia, instituições multilaterais, governos e movimentos sociais debruçaram-se sobre os processos. Assim, desde 2009 a temática do controle e estrangeirização da terra torna-se cada vez mais recorrente na agenda de pesquisas em diferentes áreas do conhecimento e países. Esta ampliação das pesquisas nos permitem elencar duas fases distintas na produção acadêmica e institucional: a fase do *fazendo sentido* (*making sense*), de 2009 à 2012 e a fase do *aprofundando nossa compreensão* (*deepening our understanding*), de 2013 até 2017.

A primeira fase foi marcada por questões mais amplas e o estudo do processo de controle e estrangeirização da terra em escala global, com o objetivo de compreender os impulsionadores (*drivers*) e os agentes (*players*), o que possibilitou a criação de uma série de discursos sobre a temática, reforçando a dicotomia *Norte-Rico-Apropriador* e *Sul-Pobre-Apropriado*. Já a segunda fase, que ainda está ocorrendo, há uma ascensão de estudos de caso, ou seja, pesquisas dedicadas a um país ou localidade específica, o que nos permite conceber o controle e a estrangeirização da terra no seu sentido mais completo, mostrando as contradições, os discursos e os reais impactos para aqueles que são os que mais sofrem com a intensificação desta corrida por terra: camponeses e comunidades tradicionais.

Dentre as diferentes áreas do conhecimento que se dedicam a pesquisa do controle e estrangeirização da terra destacamos a economia política, as relações internacionais, ciências sociais e geografia. Além de considerar os processos de controle e estrangeirização da terra a partir da economia política, que segundo Franco et al. (2013) é a lente mais adequada para analisar tais processos, é necessário entender a apropriação de terras pelo capital internacional a partir de uma leitura geográfica, ou seja, há a necessidade de incluir nas pesquisas a dimensão territorial, uma vez que com o controle e estrangeirização da terra há a territorialização, desterritorialização e reterritorialização, há o surgimento de novas territorialidades, novas relações sociais e geopolíticas, envolvendo diferentes agentes em escala global.

Por fim, ressaltamos que é perceptível uma rede de pesquisas sobre o controle e estrangeirização da terra, onde os principais países estudados ainda são os do Sul global, embora a partir de 2013 pesquisas pontuais emergiram sobre os processos em países europeus. Os Países Baixos, através do International Institute of Social Studies, se configura como o principal nó da rede, abrigando pesquisas sobre o controle e estrangeirização da terra em uma gama de países diferentes. O Brasil acompanhou este movimento e apresenta atualmente uma gama ampla de pesquisas sobre os processos aqui estudados, o que permite a caracterização do Brasil como um nó essencial na América Latina. Esta mudança na agenda de pesquisa sobre as transformações agrárias é essencial para compreender o movimento complexo da realidade, para que assim de fato consigamos contribuir para a sociedade, sobretudo para aqueles mais afetados com o controle e estrangeirização da terra.

Referências

- ALENTEJANO, Paulo Roberto. Estrutura Fundiária. In: CALDART, Roseli Salete et al. (Org.). **Dicionário da Educação do Campo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012, p. 355-360.
- ALONSO-FRADEJAS, Alberto. Anything but a story foretold: multiple politics of resistance to the agrarian extractivist project in Guatemala. **The Journal of Peasant Studies**, v. 42, n. 3-4, p. 489-515, 2015.
- ARAGHI, Farshad. Accumulation by displacement. Global enclosures, food crisis, and the ecological contradictions of capitalism. **Review Political Economy Perspectives on the World Food Crisis**, v. 32, n. 1, p. 113-146, 2009.
- ARAÚJO, Edson Aguiar de; PEREIRA, Lorena Izá. Banco de dados da luta pela terra: estrangeirização da terra no Brasil. In: CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UNESP, 28., 2016. Bauru. **Anais...** Bauru: DATALUTA, 2016. Disponível em: <prope.unesp.br/cic/admin/ver_resumo.php?area=100086&subarea=26369...>. Acesso em: 08 nov. 2017.
- BANCO MUNDIAL. **Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?** Washington D.C.: The World Bank, 2011.
- BORRAS JÚNIOR, Saturnino; FRANCO, Jennifer. La política del acaparamiento mundial de tierras. Replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia. **ICAS Working Paper Series n. 001**, Transnational Institute, Land Deal Politics Initiative, 44 f., 2010.
- BORRAS JÚNIOR, Saturnino et al. Land grabbing and global capitalism accumulation: key features in Latin America. **Canadian Journal of Development Studies**, v. 33, n. 04, p. 402-416, 2012.
- BORRAS JÚNIOR, Saturnino et al. Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina. **Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios**, n. 38, p. 75-103, 2013.
- BORRAS JÚNIOR, Saturnino; FRANCO, Jennifer. Global land grabbing and political reactions 'from below'. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 9, p. 1723-1747, 2013.
- BRENT, Zoe. Territorial restructuring and resistance in Argentina. **The Journal of Peasant Studies**, v. 42, n. 03-04, p. 671-694, 2015.
- BUSCIOLI, Lara Dalperio. **Impactos e resistências no processo de estrangeirização de terras em Rio Brilhante (MS): o caso dos projetos de assentamentos federais São Judas Margarida Alves, Silvio Rodrigues e do Território Indígena Laranjeira Nãnderu**. 2016, 454 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente, 2016.
- BUXTON, Abbi; CAMPANALE, Mark; COTULA, Lorenzo. **Farms and funds: investment funds in the global land rush**. London: International Institute of Environment and Development, 2012.
- CASTELLANELLI, Carlo Alessandro. A critique of the principles for responsible investment. **Mercator**, v. 16, p. 01-10, 2017.
- CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique. **Agrarian South: Journal of Political Economy**, v. 41, n. 2, p. 41-69, 2013.
- CLEMENTS, Elizabeth Alice. **Brazilian Policies and Strategies for rural territorial development in Mozambique: south-south cooperation and the case of ProSAVANA and PAA**. 2015, 278 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente, 2015.
- CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 18, Vitória. **Anais...** Vitória: CBG 2014.
- COTULA, Lorenzo. The international political economy of the global land rush: a critical appraisal of trends, scale, geography and drivers. **The Journal of Peasant Studies**, v. 39, n. 3-4, p. 649-680, 2012.
- V CRITICAL AGRARIAN STUDIES COLLOQUIUM, 5, The Hague. **Anais...**The Hague: ICAS, 2014.
- CRITICAL AGRARIAN STUDIES COLLOQUIUM, 6, The Hague. **Anais...**The Hague: ICAS, 2016.
- CRITICAL AGRARIAN STUDIES COLLOQUIUM, 7, Bilbao. **Anais...** Bilbao: ICAS, 2017.
- DEININGER, Klaus. Challenges posed by new wave of farmland investment. **The Journal of Peasant Studies**, v. 30, n. 2 p. 217-247, 2011.

- EDELMAN, Marc. Messy hectares: questions about the epistemology of land grabbing data. **The Journal of Peasant Studies**, v. 40, n. 03, p. 485-501, 2013.
- EDELMAN, Marc; OYA, Carlos; BORRAS JÚNIOR., Saturnino. Global land grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 9, p. 1517-1531, 2013.
- EDELMAN, Marc; LEÓN, Andrés. Cycles of land grabbing in Central America: an argument for history and a case study in the Bajo Aguán, Honduras. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 09, p. 1.697-1.722, 2013.
- EDELMAN, Marc; LEÓN, Andrés. Ciclos de acaparamiento de tierras en Centroamérica: un argumento a favor de historizar y un estudio de caso sobre el Bajo Aguán, Honduras. **Anuario de Estudios Centroamericanos** n. 40, p. 195-228, 2014.
- ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 11. Presidente Prudente. **Anais...Presidente Prudente**, ENANPEGE, 2015.
- ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 23, Aracajú. **Anais...Aracajú**: ENGA, 2016.
- ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 28, São Luís. **Anais...São Luís**: ENG, 2016.
- ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 15, Cuba. **Anais... Cuba**: EGAL, 2015.
- ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 16, La Paz. **Anais... La Paz**: EGAL, 2017.
- FAIRBAIRN, Madelaine. 'Like gold with yield': evolving intersections between farmland and finance. **The Journal of Peasant Studies**, v. 41, n. 05, p.777-795, 2014.
- FAIRBAIRN, Madelaine. Foreignization, financialization and land grab regulation. **Journal of Agrarian Change**, v. 15, n. 04, 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. 02, p. 237-261, 2012.
- FEODOROFF, Timothé. Quelques clés de lecture pour comprendre et analyses l'accaparement des terres. **Revue Possibles**, p. 12-22, 2013.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. A geopolítica da questão agrária mundial. **Boletim DATA-LUTA**, n. 18, p. 01-04, 2009.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. Estrangeirização de terras na nova conjuntura da questão agrária. **Conflitos no campo Brasil 2010**. Goiânia: CPT, 2011.
- FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrew; GONÇALVES, Elienai Constantino. **Os usos da terra no Brasil**: debates sobre políticas fundiárias. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.
- FRANCO, Jennifer et al. **L'Accaparement des terres**: un livret. Amsterdam: TNI, 2013.
- FREDERICO, Samuel. **Território, capital financeiro e agricultura**: investimentos financeiros estrangeiros no agronegócio brasileiro. 2016. 213 f. Relatório de Pós Doutorado) - Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces, Universidade Paris 8, França, 2016.
- GALEANO, Luis. Paraguay and the expansion of Brazilian and Argentinian agribusiness frontiers. **Canadian Journal of Development Studies**, v. 33, n. 4, p. 458-470, 2012.
- GIMENEZ, Heloisa Marques. **O desenvolvimento da cadeia produtiva da soja na Bolívia e a presença brasileira**: uma história comum. 2010, 323 f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- GLOBAL LAND GRABBING, 1. Sussex. **Anais... Sussex**: Global Land Grabbing, 2011.
- GLOBAL LAND GRABBING, 2. Cornell. **Anais... Cornell**: Global Land Grabbing, 2012.
- HALL, Ruth et al. Resistance, acquiescence or incorporation? Na introduction to land grabbing and political reactions 'from below'. **The Journal of Peasant Studies**, v. 42, n. 3-4, p.467-488, 2015.
- HARVEY, David. **The new imperialism**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- HODGSON, Stephen; CULLINAN, Cormac; CAMPBELL, Karen. **Land ownership and foreigners**: a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisitions and use of land by foreigners. Roma: FAO Legals Papers, 1999.

- HOLT-GIMÉNEZ, Eric. Land grabs versus land sovereignty. **Food First Backgrounder**, n. 18, v. 4, p. 01-03, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção agrícola municipal**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017.
- INTERNATIONAL CONFERENCE PROGRAM IN AGRARIAN STUDIES YALE UNIVERSITY, 1, Yale. **Anais...** Yale: ICAS, 2013.
- KAY, Cristóbal. Visión de la concentración de tierras en América Latina. In: SEMINARIO LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA: UN PROBLEMA PRIORITARIO EN EL ECUADOR CONTEMPORÁNEO. Quinto. **Anais...** Quito: FLACSO, 2012.
- LANDMATRIX. **Online Public Database on Land Deals**. Disponível em: <http://www.landmatrix.org/en/>. Acesso em: 06 dez. 2017.
- LIMA, Thiago; LEITE, Alexandre César Cunha. Estrangeirização de terras: um questionamento à cooperação na ordem econômica internacional contemporânea? **Revista Moções**, n. 9, v. 5, p. 121-151, 2016.
- MARQUES, Marta Inez Medeiros. O novo significado da questão agrária. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL E VI SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 5, Belém. **Anais...** Belém: SINGA, 2011. p. 01-12.
- MAKKI, Fouad; GEISLER, Charles. Development by dispossession: land grabbing as new enclosures in contemporary Ethiopia. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON GLOBAL LAND GRABBING, 2011, Falmer. **Anais...** Falmer: University of Sussex, 06-08 apr. 2011, p. 01-22.
- MCMICHAEL, Philip. Land Grabbing as security mercantilism in international relations. **Globalizations**, v. 10, n. 1, p. 47-64, 2013.
- MCKAY, Ben; COLQUE, Gonzalo. Bolivia's soy complex: the development of 'productive exclusion'. **The Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 02, p. 583-610, 2016.
- MCKAY, Ben. Agrarian Extractivism in Bolivia. **World Development**, v. 97, p. 199-211, 2017.
- MAMONOVA, Natalia. Resistance or adaptation? Ukrainain peasants' responses to large-scale land acquisitions. **The Journal of Peasant Studies**, v.42, n. 03-04, p. 607-634, 2015.
- MOREDA, Tsegaye. Listening to their silence? The political reaction of affected communities to large-scale land acquisitions: insights from Ethiopia. **The Journal of Peasant Studies**, v.42, n. 03-04, p. 517-539, 2015.
- MOREDA, Tsegaye. **The political economy of the land-livelihoods nexus in an era of ecological change and the global and rush**: access to land, land conflict and large-scale land acquisitions in Ethiopia, 2016, 339 f. Tese (Doctorate) - International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam, The Hague, 2016.
- MURMIS, Miguel; MURMIS, María Rosa. Land concentration and foreign land ownership in Argentina in the context of global land grabbing. **Canadian Journal of Development Studies**, v. 33, n. 04, p. 490-508, 2012.
- NALEPA, Rachel. A question of scale: the construction of marginal lands and the limitation of global land classifications. **International Conference on Global Land Grabbing**, University of Sussex, Brighton, 2011.
- OLIVEIRA, Ariovaldo 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, Ariovaldo Umbelino de. Tragédia e farsa, a compra de terras por estrangeiros. **Jornal Le Monde Diplomatique Brasil**, 02 set. 2011.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Global agriculture towards 2050**. Roma: FAO, 2009.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe**: concentración y extranjerización. Roma: FAO, 2012.
- OUMA, Stefan. Situating global finance in the land rush debate: a critical review. **Geoforum**, n. 57, p. 01-14, 2014.
- OYA, Carlos. Methodological reflections on "land grab" databases and the "land grab" literature "rush". **The Journal of Peasant Studies**, v. 40, n. 3, p. 503-520, 2013a.
- OYA, Carlos. The land rush and classic agrarian questions of capital and labor: a systematic scoping review of the socioeconomic impact of land grabs in Africa. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 9, p. 1532-1557, 2013b.

PELUSO, Nancy Lee; LUND, Christian. New frontiers of land control: introduction. **The Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 4, p. 667-681, 2011.

PEREIRA, Lorena Izá. **O processo de estrangeirização da terra no Brasil**: um estudo de caso da empresa Umoe Bioenergy no município de Sandovalina (SP). Presidente Prudente, 2015. 174 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente, 2015a.

PEREIRA, Lorena Izá. O processo de estrangeirização da terra no Paraguai: um estudo a partir das aquisições de terras por brasileiros e argentinos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 11., 2015, Presidente Prudente, **Anais...** Presidente Prudente: ANPEGE, 09 a 12 de out. 2015b. p. 1168-1179.

PEREIRA, Lorena Izá. Tudo para o capital transnacional: a apropriação de terras por estrangeiros no Paraguai. **Geografia em Questão**, v. 9, n. 2, p. 107-125, 2016.

PLOEG, Jan Bouwer van der; FRANCO, Jennifer; BORRAS JÚNIOR, Sarurnino. Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminar analysis. **Canadian Journal of Development Studies**, v. 36, n. 02, p. 147-162, 2015.

PRETTO, José Miguel. **'Imóveis rurais sob propriedade de estrangeiros no Brasil'**. Relatório de pesquisa do programa de cooperação técnica 'Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural'. Brasília: NEAD, 2009.

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

SAUER, Sérgio. Corrida mundial por terras e direitos territoriais no Brasil. **Revista Agriculturas**, v. 8, n. 4, 2011.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sergio Pereira. Agrarian structure foreign investment in land and land prices in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, v. 39, n. 3-4, p. 873-898, 2012.

SAUER, Sérgio; BORRAS JÚNIOR, Saturnino 'Jun'. 'Land Grabbing' e 'Green Grabbing': uma leitura da 'corrida na produção acadêmica' sobre a apropriação global de terras. **Revista Campo Território**, Ed. Especial Land Grabbing, Grilagem e Estrangeirização de terras, n. 23, v. 11, p. 06-42, 2016.

SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA E VII SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 6, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: SINGA, 2013.

SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA E VIII SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 7, Goiânia. **Anais...** Goiânia: SINGA, 2015.

SIMPÓSIO DE REFORMA AGRÁRIA E QUESTÕES RURAIS, 7, Araraquara. **Anais...** Araraquara: SRAEQR, 2016.

TRANSNATIONAL INSTITUTE. **Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe**. Amsterdam: TNI, 2013.

VINHA, Janaina Francisca de Souza Campos; PEREIRA, Lorena. Estrangeirização de terras e Geopolítica da questão agrária: a usina Umoe Bioenergy em Sandovalina - SP. **Campo Território**, edição especial, v. 11, n. 23, p. 257-284, 2016.

VISSER, Oane. Finance and the global land rush: understanding the growing role of investment funds in land deals and large-scale farming. **Canadian Food Studies**, v. 2, n. 2, p. 278-286, 2015.

WOERTZ, Eckart. The governance of Gulf agro-investments. **Globalizations**, v. 10, n. 1, p. 87-104, 2013.

WORLD BANK. **World Bank Land and Poverty Conference**: Responsible land governance - towards an evidence-based approach. Washington D.C., 2017.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO. **Histórico**. São Paulo: FCT, 2017. Disponível em: < <http://www.fct.unesp.br/#!/pesquisa/dataluta> > Acesso em: 23 nov. 2017.

A governança global do desenvolvimento e a despolitização do *land grabbing*: “*there is no alternative*”?

The Global Governance of Development and the Depoliticization of Land Grabbing: “there is no alternative”?

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p57](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p57)

Daniel Maurício de Aragão¹
Tiago Matos dos Santos²

Recebido em: 29 de Agosto de 2017.
Aceito em: 28 de Setembro de 2017.

RESUMO

Os investimentos estrangeiros em terras em todo o mundo, particularmente no Sul Global, estão associados ao conceito de *land grabbing* e sua análise passa pelo viés estratégico da apropriação de bens que interessam às forças capitalistas, mas também permeia a forma como as organizações internacionais têm contribuído para legitimar essas práticas, com a consequência de danos às populações rurais pobres dos países em desenvolvimento, de concentração de terras, de insegurança alimentar, do aprofundamento da dependência econômica e de massivas violações de direitos humanos das populações do campo. Essa agenda encontra-se inserida dentro de um marco mais amplo de conversão neoliberal das organizações internacionais, de suas agências e fundos e de um consequente esvaziamento de alternativas como forma de despolitização mesma da questão. O tratamento recebido pelo tema na agenda de organizações como o Banco Mundial, a FAO e o FIDA desde 2008, no entanto, tende a enxergar esses investimentos como “oportunidades” ao desenvolvimento rural, desde que minimizados certos “riscos” inerentes aos acordos. Centrada em soluções pontuais às problemáticas envolvendo os investimentos de larga escala em terras, essa abordagem parte do pressuposto de que tais investimentos constituem um movimento inevitável e irreversível, justificado pelas tendências da economia global, a crescente demanda asiática por alimentos e biocombustíveis, e em face das mudanças climáticas. Ao evidenciar a estratégia de despolitização inerente ao próprio caráter da governança global do desenvolvimento nas últimas décadas, o artigo volta-se para a politização da agenda, resgatando críticas e debatendo conceitos e leituras que permitam confrontar o discurso de que não há alternativa.

Palavras chave: *Land grabbing*; Desenvolvimento; Governança global; Neoliberalismo; Soberania alimentar.

1. Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia- UFBA, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e ao grupo de pesquisa LABMUNDO. Doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduado em Direito, pela Universidade Católica de Salvador, e Mestre em Direito (Filosofia e Sociologia do Direito) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Contato: daniel.aragao@ufba.br ORCID: orcid.org/0000-0003-4981-1798

2. Mestrando em Relações Internacionais (PPGRI-UFBA). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB). Bacharel em Humanidades com concentração em Relações Internacionais (IHAC-UFBA). Membro do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO). Contato: tiagomatosbr@gmail.com ORCID: orcid.org/0000-0002-4543-8706

Introdução

Os investimentos de larga escala envolvendo aquisições ou arrendamento de longo prazo de terras agricultáveis têm causado sérios danos às populações rurais pobres, sobretudo nos países do Sul global. Essa dinâmica tende a reforçar quadros históricos de insegurança alimentar, concentração fundiária, dependência econômica e contribui também para o aumento dos conflitos e a proliferação de casos de violação de direitos humanos das populações do campo e povos tradicionais. Apesar disso, o tratamento recebido pelo tema na agenda de organizações como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA – IFAD em inglês), principalmente nos primeiros anos de discussão sobre o tema, caminhou no sentido de apontar tais investimentos como “oportunidades” ao desenvolvimento rural, desde que minimizados certos “riscos” inerentes aos grandes acordos agrícolas.

Centrada em soluções pontuais para os problemas gerados por essa dinâmica, essa abordagem parte do pressuposto de que tais investimentos constituem um movimento inevitável e irreversível, justificado pelas tendências da economia global pós-2008, pela crescente demanda asiática por alimentos, ração e biocombustíveis e, ainda, como parte das dinâmicas de investimento em face da crescente preocupação com os efeitos das mudanças climáticas. O artigo desenvolve o argumento de que esta abordagem se insere em um paradigma de governança global diretamente associado às políticas neoliberais, voltadas, portanto, à abertura e institucionalização de novos espaços e estruturas para acumulação de capital, sobretudo mediante a conversão de bens comuns e fundamentais à reprodução humana em simples *commodities*. Além disso, o artigo defende que a prevalência dessa governança se dá mediante a despolitização dos investimentos estrangeiros em terras e dos efeitos contraditórios gerados por estes como parte do avanço do capital transnacional sobre pequenos agricultores, comunidades tradicionais e reservas naturais da humanidade.

Para a compreensão dos argumentos aqui desenvolvidos, tem-se na primeira seção uma descrição do contexto político-econômico que caracteriza a expansão global dos acordos agrícolas de larga escala e dos episódios de apropriação de terras relacionados, observando em termos gerais as justificativas e as críticas em torno da questão. Em seguida, situa-se essa agenda dentro do marco mais amplo da lógica neoliberal intrínseca à governança global do desenvolvimento. É assim que na segunda seção se discutem os conceitos de civilização de mercado, de neoconstitucionalismo e de legitimação da globalização capitalista em iniciativas de organizações internacionais. Aprofunda-se a análise na terceira seção com o debate sobre a despolitização do tratamento do *land grabbing* com base na forma com que três agências da ONU lidam com a questão. Por fim, a última seção se destina a (re)politizar o tema, desvelando as tramas que permeiam a legitimação do *land grabbing* e a disputa em torno dessa agenda.

Land Grabbing e investimentos estrangeiros de larga escala em terras agriculturáveis

As crises financeiras, energéticas e alimentares entre 2007 e 2008 acentuaram uma tendência que já percorria décadas anteriores: a compra ou arrendamento de longo prazo de grandes parcelas de terras agricultáveis. Essa prática, que com graus variados se espalhou por praticamente todos os continentes (com exceção da Antártida), tende a se concentrar nos países da África Subsaariana. As aquisições transnacionais de terras contam tanto com a participação de Estados, quanto de atores não estatais, a exemplo de corporações multinacionais, fundos de pensão, de investimento, e, claro, de grandes especuladores internacionais (WIN-FUHR, 2017, p. 204). Segundo dados da Grain, uma ONG especializada no monitoramento de casos de *land grabbing*, entre 2006 e 2016, ou seja, no transcurso de uma década, mais de 491 casos de apropriação transnacional de terras foram mapeados, dos quais pelo menos 30 milhões de hectares em 78 países foram arrematados (GRAIN, 2016, p.4).³

Impulsionados pela alta no preço das principais commodities agrícolas internacionais, grandes investidores correram para a aquisição de terras pelas mais variadas razões: garantir a própria segurança alimentar – caso emblemático de países ricos em recursos financeiros e pobres em recursos naturais, como água e solos férteis, a exemplo da Arábia Saudita; ou para centralizar e verticalizar as cadeias de valor do agronegócio, garantindo maior controle sobre os preços ofertados no mercado internacional – como figurou no caso de grandes conglomerados corporativos. Vista como um “ativo seguro”, a terra também se tornou alvo de movimentações financeiras operadas a partir de fundos de investimento ou de pensão, como o já famoso TIAA-CREF⁴. Outro fator relacionado à corrida global por terras é a produção dos chamados *flex-crops*, culturas de múltiplo uso diretamente ligadas à produção de agro-combustíveis. As aquisições de terra direcionadas à produção dessas culturas alcançaram pelo menos 37.2 milhões de hectares até 2011 (SASSEN, 2015, p.83).

A polêmica em torno dos investimentos estrangeiros em terras ganhou ampla notoriedade com o caso emblemático da tentativa de arrendamento por 99 anos de 1,3 milhão de hectares de terras férteis pela empresa sul-coreana *Daewoon Logistics Corporation*, em Madagascar, no ano de 2008. O acordo de investimento selado entre a corporação e o governo da ilha africana, dada sua ambição e impacto sobre terras ancestrais, somou-se à crise política que emergiu como parte da perda de legitimidade da administração nacional, liderada pelo então presidente Ravalomanana. As mobilizações que se seguiram foram duramente reprimidas pelo governo, que terminou deposto em 2009 por meio de um golpe militar encampado pelo então principal líder oposicionista, Andry Rajoelina (BURNOD, 2011).

Os partidários dos investimentos em terra argumentam que o capital transnacional pode ser uma ferramenta de propulsão do desenvolvimento em áreas onde os governos locais não têm condições ou intenção de investir. Os *land sellers* – como ficaram conhecidos os governos abertos a tais investimentos – reforçam a retórica de que possuem suficientes

3. Segundo a GRAIN, os dados correspondem a contratos de compra ou arrendamento de terras iniciados a partir de 2006, que não foram cancelados, que são/foram mantidos por estrangeiros e voltados à produção de culturas alimentícias, além de compreender acordos envolvendo mais de 500 hectares de terra. Portanto, não são contabilizados os casos em que a terra é apropriada para outras finalidades, como projetos de mineração, turismo, infraestrutura ou com fins especulativos.

4. O fundo de pensão para professores americanos TIAA-CREF, sediado em Nova Iorque, movimentou 2,5 bilhões de dólares na compra de terras no Brasil, Austrália, Polônia, Romênia e Estados Unidos entre 2007 e 2014. Ver (GRAIN, 2016).

terras férteis desocupadas e que a venda desses recursos pode contribuir para o ganho de divisas, possibilitar investimentos em infraestrutura, promover a geração de emprego no campo e a obtenção de tecnologias (KAAG, 2014). Para o Banco Mundial, pequenos agricultores podem se beneficiar de parcerias com investidores a partir de sua inserção como produtores intermediários dos empreendimentos agrícolas recebidos no país, ou através de sua associação direta com grandes produtores – que em geral têm acesso a mercados, crédito e tecnologia. A agência também argumenta que tais acordos podem ter impactos positivos no nível de renda dessas famílias. O banco calcula que em “ambientes competitivos”, contratos de aluguel da terra podem conferir a um proprietário rural de até 50 hectares cerca de US\$ 10 mil dólares anuais (DENINGER; BYERLEE, 2011, p.40). O FIDA também advoga pelos benefícios que tais investimentos podem representar para os pequenos agricultores, embora chame a atenção para alguns elementos a serem considerados: “The success of such partnerships, and the real benefits to smallholders farmers and rural communities more generally, depends on the level of ownership, voice (governance), risk-sharing and benefit-sharing between partners” (LIVERSAGE, 2011, p.7).

O otimismo demonstrado por essas organizações contrasta com a realidade e os impactos dessa modalidade de investimento sobre as possibilidades de um desenvolvimento inclusivo e socialmente sustentável no campo, além de estarem diretamente ligados ao aprofundamento de contradições históricas que marcam a vida rural nos países periféricos. Segundo Daniel (2011, p.7), devido à constante ausência de consulta por alguns Estados às famílias e comunidades atingidas pelos investimentos, pequenos produtores rurais, baseados na agricultura de subsistência e a na comercialização de seus produtos com os mercados locais e regionais, têm sido expulsos de forma violenta por forças policiais ou grupos armados para abrirem espaço à instalação de parques agroindustriais voltados ao mercado externo. No caso de alguns países africanos, o deslocamento forçado dessas pessoas em decorrência do cumprimento dos contratos de investimento têm acentuado problemas históricos associados ao êxodo rural, como marginalidade e violência urbanas, e a precarização laboral, quando não inflamam conflitos civis ou de natureza étnico-religiosa.

Em um mundo no qual 1,5 bilhão de camponeses ainda vivem com menos de 2 hectares (DANIEL, 2011), os acordos de compra ou arrendamento de terras podem contribuir para uma ainda maior concentração fundiária, especialmente em regiões como a América Latina, onde grande parte da terra com potencial agrícola se encontra em posse de latifundiários, frequentemente associados ao capital transnacional do agronegócio. Esta tendência colide, obviamente, com as lutas por reforma agrária e democratização do acesso à terra na região. O caráter não democrático desses contratos também tende a se acentuar quando articulados aos Tratados Bilaterais de Investimento (BIT em inglês) envolvendo Estados nacionais e investidores externos. Obrigados a cumprir com as cláusulas que garantem a integridade do investimento estrangeiro, alguns Estados acabam desestimulados a cumprir prerrogativas fundamentais ligadas às demandas populares, como o direito à terra, água e outros recursos

responsáveis pela própria reprodução humana. Além dos direitos humanos, os investimentos em terra podem comprometer políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e à segurança alimentar de famílias de baixa renda, tendo em vista o mencionado direcionamento externo e o tipo de agricultura (altamente mecanizada e monocultora) praticada nos empreendimentos que se instalam na área negociada.

A Governança Global do Desenvolvimento: conversão neoliberal,
natureza como *commodity* e legitimação do capital.

O incentivo a investimentos estrangeiros envolvendo aquisição/arrendamento de grandes porções de terras não está restrito às organizações internacionais de cunho mais econômico. Trata-se de um processo mais amplo de transformação da agenda de desenvolvimento relacionada à globalização do capital. É assim que a Organização das Nações Unidas e as organizações satélites que a compõem (agências, fundos, etc.), sobretudo as associadas à governança agroalimentar e nutricional, têm conduzido ações contraditórias no que se refere a um enfoque que, de um lado, reforça a perspectiva de Soberania Alimentar e, de outro, sugere a apropriação de terras por corporações transnacionais da agroindústria como estratégia de combate à fome mundial.

O contexto em que se discutem políticas públicas internacionais vinculadas a mecanismos de apropriação privada é o da conversão neoliberal da governança global do desenvolvimento. O próprio termo governança global já evidencia seu caráter neoliberal. De um lado, a ideia de governança remete a um processo difuso sem um caráter que permita constranger os centros de poder político e econômico. A ideia de global expande o enfoque internacional para os atores não estatais, implicando em um maior empoderamento das corporações transnacionais. O caráter de uma governança global que ao mesmo tempo não regula e ainda empodera as corporações transnacionais está presente nas mais diversas esferas políticas e jurídicas, o que inclui os direitos relacionados à terra, os recursos hídricos e a alimentação.

A face neoliberal da governança global pode ser observada sob o prisma da análise de civilização de mercado por Stephen Gill, e do neo-constitucionalismo, analisado por ele e por Claire Cutler. De acordo com Gill (1995, p.406), a expansão histórica do capitalismo pressupõe o aprofundamento do seu ímpeto mercadológico, ou seja, de sua capacidade de submeter todas as esferas das relações humanas em sociedade (de imediato, as relações de trabalho) e com a natureza à lógica do dinheiro, tratando-as assim como meros produtos. A *comodificação* da vida e dos recursos necessários à sua reprodução, como a água, a atmosfera, a biodiversidade e, no caso particular analisado, as terras férteis, seria parte de um processo mais amplo de construção de uma civilização de mercado (*market civilization*), um projeto de sociedade neoliberal ancorado no individualismo exacerbado e em uma visão ahistórica, economicista, materialista, imediatista e ecologicamente míope de mundo, além, claro, de insustentável no longo prazo, dados seus impactos sobre o tecido social e o meio ambiente (GILL, 1995, p.399; 1997 p.14).

O processo de institucionalização da civilização de mercado ocorre através do mencionado neo-constitucionalismo, uma arquitetura de controle do mercado que blinda as decisões, estruturas e agentes econômicos do interesse público e das demandas populares, ao passo que garante as condições (jurídicas) para as operações do capital global (GILL, 1992). Conforme destaca Cutler (2014), o neo-constitucionalismo tem sido um aliado do processo de commodificação da natureza, contribuindo para a “legalização” do processo de privatização dos recursos naturais, cujo acesso é paulatinamente transferido da esfera do direito para o âmbito do mercado.

“The commodification of nature is creating possibly the most pressing crisis facing human existence today. The transformation of parts of nature into tradable commodities pits the North against the South, elites against peasants, and transnational corporations against people. In some of these domains, the process is one of constitutionalizing corporate rights to exclusive access to things that had previously been held in common - a wave of new enclosures. In others, it is an issue of opening the market to domains that had previously been wholly under the control of the state. The commodification of land, the atmosphere and water provide vivid examples of the commodity form of law at work over nature” (CUTLER, 2014: 51).

Se, por um lado, a resignificação da natureza em associação com o neo-constitucionalismo (GILL; CUTLER, 2014) se expressa através da garantia de direitos especiais de apropriação para as corporações transnacionais, de outro lado ela aprisiona os direitos humanos em um marco de governança global do desenvolvimento marcado por um enfoque programático, pragmático, flexível, minimalista, voluntário e de auto-monitoramento. Cumpre ressaltar que tal enfoque, de cunho neoliberal, é essencialmente estranho à própria trajetória histórica de construção e afirmação internacional dos direitos humanos. Trata-se, por exemplo, do desvio neoliberal da ONU com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015) e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2015-2030), e de diversas iniciativas voltadas à construção de diretrizes (de adesão voluntária) em detrimento de normas de caráter vinculante.

Como analisa Aragão (2010), a atribuição de responsabilidades por parte das organizações internacionais sofre uma transformação significativa nas últimas décadas, sendo influenciada pelos interesses globalizantes das forças capitalistas. Trata-se de um processo por meio do qual responsabilidades atribuídas às corporações transnacionais são convertidas em legitimação do capitalismo global, o que pode ser percebido por quatro eixos analíticos, segundo Aragão: “a vinculação da agenda social e de desenvolvimento ao capitalismo global, a legitimação do ator não-estatal em detrimento dos estados, a globalização das organizações internacionais e o esvaziamento de alternativas à ordem mundial capitalista” (ARAGÃO, 2010, p. 146).

Os eixos mencionados acima estão intimamente relacionados entre si e convergem para o processo de despolitização indicado no último eixo: o esvaziamento de alternativas. Trata-se da constante reiteração do discurso de que “*there is no alternative*”, slogan do partido conservador da ministra britânica Margaret Thatcher na década de 1980, em um dos laboratórios de aplicação inicial do ideário neoliberal.

É esse caráter perverso de processos de governança global associados à expansão global do capitalismo com base em uma ideologia neoliberal que garante a despolitização como elemento essencial em dinâmicas como a do *land grabbing*.

As Agências do Sistema ONU e a despolitização do *Land Grabbing*

Como expresse anteriormente, as ameaças potenciais e reais oferecidas pelos investimentos estrangeiros em terra, embora reconhecidas, não impediram a recepção otimista do tema em algumas agências do Sistema ONU. Em 2010, o Banco Mundial, junto com secretários da FAO, do FIDA e da Conferência das Nações Unidas para Acordos Comerciais e Desenvolvimento (UNCTAD), lançou os *Principles for Responsible Agriculture Investments* (PRAI na sigla em inglês), um conjunto de 7 (sete) códigos de “boas práticas” voltados à melhoria do ambiente de negócios em torno dos investimentos agrícolas de larga escala, os quais prometiam reduzir os “riscos” de tais investimentos, tornando-os uma estratégia “win-win” (STEPHENS, 2011, p.15)⁵. O FIDA, através do relatório *Responding to Global Land Grabbing*, dedica longas considerações aos problemas causados pelos investimentos em terra em diversas localidades, mas, ao final, reconhece que diante dos potenciais benefícios oferecidos, medidas de fortalecimento da transparência, responsabilidade e acessibilidade por parte das instituições (locais/nacionais) que regem a administração da posse de terra devem ser suficientes para alterar os resultados negativos apresentados por essa modalidade de investimento (LIVERSAGE, 2011).

O documento mais relevante da governança global do *land grabbing*, no entanto, foram as Diretrizes Voluntárias sobre Governança da Posse de Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais (DVGT)⁶, aprovadas durante a 37ª Conferência Especial do Conselho de Segurança Alimentar (CSA), em maio de 2012⁷. Sua construção foi resultado da pressão exercida por movimentos camponeses e ONGs para que as discussões sobre investimentos agrícolas de larga escala fossem sediadas no então recém-reformado CSA, órgão que se tornou referência em abertura democrática aos atores não-estatais na ONU (MCKEON, 2017)⁸. O objetivo era não permitir a liderança institucional do Banco Mundial (apoiado por EUA, Canadá, Austrália e corporações transnacionais) sobre o tema, já que sua abordagem, substancializada nos PRAI, além de ter pouquíssimas referências aos direitos humanos, não contemplava as reais demandas de pequenos produtores rurais e povos tradicionais frente ao problema (MCKEON, 2017). Além de uma referência global em governança da posse de terra e dos recursos vinculados a esta, as DVGT são uma síntese do profundo conflito de paradigmas sobre o desenvolvimento rural que permeou sua negociação, dos quais os avanços e retrocessos, comentados por Nora Mckeeon (2013, p.111), são representativos.

Alguns autores (MARGULIS, MCKEON, BORRAS JUNIOR, 2013; S.M. BORRAS ET AL. 2014; TNI TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2013) concordam que, em geral, as principais proposições oriundas das instituições do eixo FAO/FIDA/Banco Mundial sobre os investimentos estrangeiros de terras orbitam em torno da mitigação dos “impactos” e da ma-

5. O documento e seus princípios podem ser visualizados através de (UNITED NATIONS, 2017).

6. Para facilitar a leitura, nos referimos ao documento apenas como Diretrizes Voluntárias de Governança da Terra (DVGT).

7. Cabe recordar que a governança da posse de terra àquela altura era um tema há muito tencionado pelos movimentos do campo no âmbito da FAO. A própria elaboração das Diretrizes era parte de uma demanda que remontava aos compromissos selados no decorrer da Conferência sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento, sediada em 2006, no Brasil (MARGULIS ET AL. 2013, p.7).

8. A reforma do CSA, uma demanda histórica dos movimentos sociais rurais e ONGs que advogam pelo direito à alimentação, institui que, além do reconhecimento de membros-pletos (não somente observadores), os movimentos do campo (e aliados) podem intervir nos debates como qualquer delegação; estão em categoria separada do setor privado (o que não ocorre em fóruns que costumam mesclar diferentes atores não estatais como “sociedade civil”); as decisões devem ocorrer em assembleias (não a portas fechadas); os governos devem formalizar as decisões (assumindo responsabilidades); as organizações camponesas têm direito a autodeterminação e podem contar com as ONGs na condição de “apoiadoras” (não representantes de suas demandas). Nora Mckeeon atribui grande responsabilidade por essa abertura institucional à coordenação dos movimentos rurais através do Comitê Internacional de Planejamento em Soberania Alimentar (IPC em inglês) (MCKEON, 2017, p.75-79).

9. Por exemplo, a ONG Oxfam América demonstra apoio a modelos de regulação que façam respeitar o direito à propriedade da terra por famílias rurais pobres e outras comunidades do campo e, inclusive, celebra a participação do setor privado nessa perspectiva (OXFAM AMERICA, 2017).

ximização das “oportunidades” oferecidas pelas aquisições de terras em larga escala, postura compartilhada com alguns governos e parcela da sociedade civil organizada⁹. Essa posição é contraposta por redes transnacionais de movimentos campestinos, como a Via Campesina, ONGs que advogam pelo direito à alimentação, e alguns poucos governos. Juntos, esses atores conclamam por ações que barrem os investimentos estrangeiros em terras agrícolas e devolvam os recursos grilados às famílias atingidas. Deste modo, três grandes posicionamentos permeariam o debate sobre as soluções aos dilemas trazidos pelos investimentos estrangeiros em terras à altura dos principais processos de concertação sobre o tema, particularmente, durante as mobilizações em contestação à falta de legitimidade dos PRAI e em favor de um processo de negociação em torno de diretrizes sobre governança da posse de terras, como depois se concretizou na forma das DVG. Esse grupo de posicionamentos pode ser sintetizado conforme o **quadro 1**.

Quadro 1 - Posicionamentos sobre os investimentos estrangeiros em terra por conteúdo e atores.

Posições	Regular para facilitar os investimentos	Regular para mitigar impactos e maximizar oportunidades	Frear os investimentos estrangeiros em terra
	Defende o fortalecimento de instrumentos que assegurem a propriedade privada, os direitos trabalhistas e ambientais e que melhorem a transparência para uma efetiva acumulação de capital, ancorada em instrumentos de governança internacionais.	Cobra maior transparência, consulta às comunidades afetadas, aperfeiçoamento das legislações – de forma a melhorar os padrões de propriedade privada, direitos trabalhistas e transparência.	Parte da premissa de que a expansão contemporânea por terras representa uma nova etapa de acumulação capitalista, uma trajetória corporativa por lucro. Defende medidas que barrem os investimentos estrangeiros ou que assegurem o respeito ao direito de propriedade (em sentido amplo, considerando a propriedade comunal de povos originários e outros), o meio ambiente, a consulta às comunidades, as implicações de questões de gênero, etc.
Principais atores	Banco Mundial; G8; Atores privados	FAO, FIAD, alguns governos e ONG's	Movimentos campestinos, alguns governos e ONG's

Fonte: (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2013)

Apesar de razoavelmente distintas, as posições mantidas por FAO, FIDA e Banco Mundial compartilham de um aspecto em comum: todas abordam os investimentos estrangeiros em terras com o mesmo caráter de inevitabilidade. Diferente de outras forças políticas, como os movimentos campestinos transnacionais, nenhuma dessas instituições problematiza as origens históricas e contraditórias da dinâmica de apropriação de terras nem o que representam do ponto de vista do processo de reestruturação do capitalismo neoliberal, sua corrida pelos recursos naturais e seus efeitos sobre a democracia. Olivier de Shutter, ex-relator da ONU para o direito à alimentação, oferece uma relevante contribuição para esse debate ao apontar nessa abordagem “inevitabilista” uma forma de legitimação dos grandes investimentos agrícolas e da constituição, mediante mecanismos de dinamização dos regimes de propriedade fundiária, de um mercado (global) de terras:

“Large-scale investments in farmland will constitute a powerful incentive towards the development of a market for land rights as a mean to improve security of tenure, and the ease with which rights over land

can change hands. [...] It will also encourage a shift towards a more export-led type of agriculture. [...] **what we need is not to regulate land-grabbing as if this were inevitable**, but to put forward an alternative program for agricultural investment” (SHUTTER, 2011, p.3, grifo nosso).

Ao mencionar um programa alternativo de investimentos agrícolas, De Shutter também chama a atenção para outras formas de olhar para a agricultura e de promover o desenvolvimento no campo de forma equitativa e sustentada. Tal menção é importante porque mostra que a predominância das recomendações oriundas dessas organizações se sustenta, em grande medida, na invisibilização e no descrédito de proposições “alternativas”, em geral oriundas de atores à margem dos circuitos do capital agrícola transnacional, como os movimentos do campo. Stephens (2011) vai mais além e critica a forma como o discurso regulatório, ao falar em “riscos”, além de minimizar os danos potenciais e reais causados pelo avanço do agronegócio através da apropriação transnacional de terras, parte da premissa de que existem “oportunidades” a serem mutuamente exploradas por investidores internacionais e pequenos agricultores nesses investimentos, ofuscando a assimetria de poder entre eles e o eminente conflito de interesses e visão sobre o significado de desenvolvimento que em geral permeia esta relação:

“Rather than calling for a moratorium on land grabbing, **supporters believe that if managed correctly, large-scale acquisitions can be ‘win-win’**. Discourse plays a powerful role in this debate. **When land grabs are framed as ‘risks’ there is an inherent recognition that if certain conditions are met, they can be transformed into ‘opportunities’**. This judgment effectively **legitimizes global land grabs**”. (STEPHENS, 2011, p.7, grifo nosso).

Outro aspecto importante de ser destacado na posição de inevitabilidade com que as mencionadas organizações internacionais dialogam com os investimentos estrangeiros em terras é a responsabilização que em geral atribuem aos Estados e comunidades sobre os arranjos institucionais que devem fazer com que tais investimentos deixem de ser tratados como “ameaças” e se tornem “oportunidades”. Enquanto delega aos investidores – cuja participação na governança global costuma ser celebrada por essas agências – o cumprimento de códigos voluntários de conduta como os PRAI, o Banco Mundial afirma que a insustentabilidade e os conflitos decorrentes de certos acordos de investimento decorrem do fato de que algumas comunidades não são suficientemente “educadas” quanto aos seus direitos e quanto ao valor relativo da terra e recursos naturais sob seu domínio: “Communities who have not been educated about their rights to land and associated resources or the potential uses of and implied value of such resources are more likely to make decisions about their divestiture that they may regret” (DENINGER; BYERLEE, c2011, p.142).

Essa argumentação contém alguns sérios problemas. Ao partir da ideia de que os investimentos estrangeiros em terra são necessariamente positivos e que o fracasso em entregar os benefícios prometidos tem origem na fragilidade institucional desses países no que compete à administração da terra e à legislação fundiária, perde-se de vista que a busca por ambientes institucionais frágeis tem sido orientada por uma parte

dos próprios investidores (SUÁRES TORRES, 2014, p.258), ou que o atropelo dos processos de consulta às populações afetadas pelos acordos por parte dos governos interessados no investimento estrangeiro é parte integrante dos episódios de *land grabbing* no mundo, o que implica dizer que, no contexto dessas relações de poder, tem limitada relevância o nível de conscientização das populações atingidas pelos investimentos a respeito de seus direitos sobre a terra. Além disso, é interessante observar como o valor atribuído a terra é tipicamente monetário, quando as relações que pequenos produtores e povos originários mantêm com a terra são também laborais, identitárias, sociais e, portanto, culturais, aspectos que deveriam lembrar que essas populações, para além de indenizações justas, deveriam ter a opção de negar a venda ou arrendamento de suas propriedades. Nestes termos, as implicações negativas dos acordos estrangeiros em terra dizem mais respeito à natureza, interesses e relações de poder que movem esses investimentos, do que à ausência de uma abordagem mais “transparente” sobre o regime de propriedade fundiária; ou de uma perspectiva mais “moderna” da forma como comunidades rurais e povos tradicionais enxergam e valoram os recursos naturais sob sua posse.

(Re)politizando os investimentos estrangeiros em terras.....

O tratamento oferecido pelas organizações internacionais aos investimentos estrangeiros em terra, ao enfocar medidas pontuais de sua-
vização dos efeitos negativos apresentados por essa dinâmica, não aprofunda as contradições históricas que tornaram a corrida global por terras na primeira década do século XXI um fenômeno possível. Esse posicionamento contribui para o esvaziamento do debate e sua despolitização na medida em que as respostas oferecidas ao problema revestem-se de caráter técnico/burocrático e, portanto, de pretensa imparcialidade. Por isso, retomamos a discussão política sobre tais investimentos, resgatando parte do contexto histórico de onde emergem e as transformações do ponto de vista do capitalismo representadas por esse movimento do capital.

Para tanto, é preciso antes “historicizar” o processo de apropriação transnacional de terras olhando para as décadas de 1970 e 1980, períodos da reestruturação monetária e financeira global e de endividamento dos países do então Terceiro Mundo. O fim do padrão ouro-dólar durante o “ajuste global” conduzido pelos Estados Unidos no início dos anos 1970 e o ganho de força dos chamados “monetaristas” e suas políticas anti-inflacionárias, abriram espaço para a crescente financeirização da economia mundial (TAVARES, 1993). O capital financeiro e a facilidade com que este se movimentava através dos mercados aprofundava a crise dos países em desenvolvimento na medida em que reduzia o espaço de ação para a formulação de políticas macroeconômicas de médio e longo prazo (BELLUZO, 2009). Esta situação piorou durante a década seguinte, quando, durante o governo Reagan, os Estados Unidos aumentaram a taxa de juros do Federal Reserve (FED) e, em consequência, elevou drasticamente a dívida externa de países como Brasil e Argentina.

O espiral de endividamento, somado ao clima inflacionário e recessivo que dominava o ambiente econômico desses países, fizeram-lhes

cada vez mais subservientes ao poder estrutural do capital global, exemplificado pelas políticas de condicionalidade impostas por organismos internacionais de crédito, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), diante da necessidade que esses países tinham de equilibrar suas contas externas, reduzir o crescimento de suas respectivas dívidas e recuperar a sustentabilidade fiscal. Tais condicionalidades vieram no bojo das chamadas Políticas de Ajustes Estruturais (*Structural Adjustment Policies*), que previam o fim dos subsídios à agricultura de pequena escala, a abertura desses países aos complexos agroindustriais transnacionais, a privatização de parcela das atividades das agências agrárias nacionais, a flexibilização das leis de acesso à terra para capitais estrangeiros, entre outras medidas¹⁰. Em decorrência da aplicação desse receituário, os conflitos no campo se acentuaram, principalmente em razão do aumento da concentração fundiária (agora também fomentada pelo capital transnacional/estrangeiro), do fortalecimento político dos latifundiários nacionais, da precarização das condições de trabalho e vida no campo e nos centros urbanos, do êxodo rural e da degradação ambiental (com os impactos da agricultura comercial de larga escala). Foram esses ingredientes, ocultos nas narrativas oficiais das OIs destacadas aqui, que criaram as condições estruturais para a corrida global por terras intensificada na primeira década do século XXI (SASSEN, 2013; SHUTTER, 2011).

A mercantilização de recursos como terra e água, naturalizados sob o projeto de consolidação da civilização de mercado, também deve ser contestada, não apenas do ponto de vista moral e dos direitos, mas também com base em seus impactos sobre as futuras gerações. Ao valorar os recursos naturais à luz de sua representação monetária-financeira, a lógica neoliberal circunscreve sua preservação à dinâmica da oferta e demanda ditada pelo mercado internacional (GREIG; HULME; TURNER, 2007, p.188), reduzindo assim sua importância para o equilíbrio ecológico do planeta e para a segurança alimentar dos mais pobres à importância assumida por esses recursos diante das atividades econômicas das grandes corporações e investidores internacionais. Uma parte desse processo já pode ser observado na própria pressão gerada pela demanda por agrocombustíveis e pela indústria florestal sob a oferta mundial de terras agricultáveis, o que, invariavelmente, gera implicações para a concretização do direito à alimentação das comunidades e povos mais vulneráveis. Tal sobreposição dos interesses de uma minoria de (poderosos) agentes econômicos privados, sobre o conjunto das populações humanas, inclusive daquelas vindouras, está no cerce do mencionado debate sobre neoliberalismo disciplinar, abordado por Stephen Gill (2016).

A apropriação de terras por estrangeiros dentro de um contexto de aprofundamento de uma civilização de mercado também se articula com a discussão sobre acumulação por dispossession, colocada por David Harvey. Segundo ele, a acumulação por dispossession ocorre em uma fase do capitalismo na qual as pessoas são espoliadas de seus bens e direitos (transformados em produtos), de sua história, cultura e formas de socialização, para dar espaço (às vezes literalmente) à acumulação de capital (HARVEY, 2010, p.242 APUD SUÁREZ TORRES, 2014, p.7). De acordo com Sassen (2015) a expulsão das pessoas a partir da incorpora-

10. O receituário de políticas neoliberais sobre a agricultura incluiria ainda: o fim do incentivo público à agricultura familiar nos países periféricos; às barreiras tarifárias aos altamente subsidiados produtos agrícolas norteamericanos e europeus; o estímulo à eliminação das políticas nacionais de estoques de sementes e grãos de primeira necessidade; a abertura do mercado agrícola e fundiário a consórcios estrangeiros, etc. Essas políticas, além de terem favorecido a penetração de capitais estrangeiros na agricultura e de terem reforçado a colonial matriz agroexportadora de alguns países periféricos, teve como resultado, em muitos casos, a reversão da base de abastecimento nacional e a consequente transformação de alguns desses países, antes exportadores de alimentos ou autossuficientes em determinadas culturas, em importadores alimentícios e/ou dependentes do envio de ajuda alimentar internacional para a satisfação das necessidades alimentares e nutricionais da população mais pobre.

ção dos recursos naturais é etapa da expansão do espaço operacional do que ela chama de “capitalismo avançado”, um capitalismo centrado nos mercados financeiros e disseminado globalmente através de instituições internacionais, entre as quais, as organizações internacionais. Ele impõe novas formas de acumulação, que no caso da corrida por terras agricultáveis, toma por base a crescente demanda alimentar e energética, alavancada, na esfera real, pelas mudanças de dieta e de nível de consumo das classes médias emergentes no sudeste asiático, a desconfiança de alguns Estados sob a capacidade do comércio internacional e suas regras garantirem seu abastecimento alimentar (MCMICHAEL, 2013); e na esfera fictícia, pela necessidade do capital financeiro se ancorar em “ativos seguros”.

Um debate que corre em paralelo a essas discussões diz respeito à aparente incapacidade dos Estados reagirem à penetração das forças globalizantes em seus territórios, o que desperta interesse sobre o valor da soberania formal em face de dinâmicas como a a do *land grabbing*. Através do aspecto linguístico da questão, a abordagem da soberania em Jens Barterlson (2008) oferece pistas sobre as disputas na questão. Segundo o autor, a soberania e seu significado têm mudado conforme os contextos históricos e linguísticos, ou seja, trata-se de um princípio constantemente reificado através de práticas de intervenção que a tornam constitutiva da vida política moderna. No caso dos investimentos estrangeiros em terra, a constante reificação desse conceito é particularmente sintomática quando, de um lado, existem governos que reclamam a soberania em sua expressão de autoridade absoluta sobre os assuntos internos para favorecer a venda de terras (“no exercício da autoridade doméstica vendemos [soberanamente] parte do território nacional”) e, de outro, há os que instituem mecanismos para barrar a compra de terras por estrangeiros se agarrando precisamente na suposta violação de sua soberania, como fez o Brasil em 2010¹¹.

Naturalmente, o tipo de interpretação sobre a soberania varia conforme os governos e as forças políticas que os compõem¹². Cumpre perceber aqui os limites da soberania formal mesmo entre aqueles Estados nos quais que ela fora resgatada como elemento justificador da ação política de barrar a compra de terras por estrangeiros. O discurso soberano não tem sido capaz de impedir o processo de apropriação dos recursos naturais pelo capital transnacional, seja porque, como dito, sua imposição depende das posições ideológicas dos grupos de poder a frente dos governos, seja porque os mecanismos de obstrução da concentração de terras por estrangeiros não raro contém brechas que, em termos práticos, não inviabilizam a aquisição desses recursos. O relatório¹³ da Grain sobre a continuidade das aquisições de terras por estrangeiros no Brasil através de empresas “nacionais” de capital aberto, mesmo após a intervenção da Advocacia Geral da União (AGU) no sentido de restringir essas transações, é prova da insuficiência desses mecanismos.

A soberania como instrumento de legitimação, ou como incapaz de impedir a apropriação estrangeira de terras, provoca uma discussão relevante a respeito dos limites, contradições e utilidades do modelo wetsfaliano frente ao processo de privatização das funções públicas dos Es-

11. Em agosto de 2010, a Advocacia Geral da União (Brasil) instituiu o parecer Nº LA- 01, atribuindo restrições à aquisição de terras em território nacional por estrangeiros não residentes no país. (BRASIL, 2010).

12. Evidências preliminares (WITTMAYER, 2012; VERMEULEN & COTULA, 2010; PERRONE, 2013) indicam forte relação entre o papel das elites políticas e econômicas de um país na determinação do “interesse nacional” em relação aos investimentos estrangeiros em terra. Michel Temer (PMDB), por exemplo, rompe com a posição assumida em 2010 pelo governo do então presidente Lula da Silva (PT), responsável por emplacar o mencionado parecer que restringia as aquisições de terra por estrangeiros no país. Temer e a bancada representativa do agronegócio (trans)nacional pretendem institucionalizar a abertura do mercado de terras do país através da Medida Provisória 759 de dezembro de 2016, a despeito da oposição de setores das forças armadas, que alegam exatamente “violação da soberania nacional”.

13. GRAIN. Foreign pension funds and land grabbing in Brazil. [S. l.]: GRAIN, 16 nov. 2015.

tados sob o neoconstitucionalismo. Afinal, quem autorizou a decisão do governo do Mali de ceder 800 mil hectares de terras a investidores, quando comunidades inteiras ocupavam essas terras muito antes da formação do próprio Estado do Mali? Partindo de perguntas como esta, Saturnino Borrás Jr e Jennifer Franco (2012) propõem uma agenda de pesquisa em torno de um conceito mais abrangente de soberania, a que chamam de Soberania da Terra (*Land Sovereignty*). De acordo com esses autores, esta noção complementa a perspectiva de autodeterminação do projeto de Soberania Alimentar¹⁴, ao advogar pelo respeito ao direito de trabalhadores e trabalhadoras rurais terem acesso ao uso e controle efetivo da terra e aos benefícios de sua ocupação, entendendo-a não apenas como recurso, mas como território e paisagem.

A proposta dos autores mencionados é pensar a soberania sobre a terra como alternativa frente aos limites das noções de reforma e segurança agrárias. De acordo com eles, além de não abarcar a realidade de uma infinidade de novos atores inseridos no projeto de Soberania Alimentar, o ideário de reforma agrária estaria mal equipado para lidar com os processos de estrangeirização de terras, principalmente no contexto de países nos quais a propriedade da terra é estatal, e onde o processo de regularização fundiária adotado pelas agências estatais tende a contribuir para a facilitação dos procedimentos de transferência da titularidade da terra em desfavor de seus ocupantes (BORRAS JUNIOR & FRANCO, 2012, p.609). A segurança agrária também tem suas ambiguidades, principalmente pelo elemento da propriedade privada da terra. Ao passo que pode servir à proteção do pequeno produtor, também serve à preservação das terras sobre domínio de latifundiários, governos corruptos e bancos que a utilizam como garantia contra calotes (BORRAS JUNIOR & FRANCO, 2012, p.610).

A abordagem de soberania agrária não reduz ou abre mão da importância das políticas e lutas por reforma agrária. Na verdade, trata-se da tentativa de pensar uma governança agrária que seja parte de um processo mais amplo de democratização da sociedade e do Estado. Neste último caso, demanda um Estado cujo papel seja o de respeitar, proteger e garantir o direito à terra, não o contrário, como no duplo-padrão com que atuam em temas como o *land grabbing*, conforme aponta Mckeen (2017, p.82)¹⁵. A governança democrática da terra, portanto, pressupõe seu controle efetivo por quem nela trabalha e por quem ainda não tem acesso ao seu usufruto; pressupõe também o reconhecimento da diversidade de classes e grupos sociais atualmente implicados no projeto de soberania alimentar, e de como suas demandas se entrelaçam com o debate sobre posse da terra e seus recursos; por fim, demanda a retomada do Estado em sua forma verdadeiramente soberana – a serviço do interesse comum (BORRAS JUNIOR & FRANCO, 2012, p.612). Embora já figure em relatório oficial da FAO (2014), o nível de adesão da noção de soberania agrária no interior das práticas e estratégias dos movimentos sociais rurais ainda é impreciso. Mesmo assim, considera-se pertinente atentar ao seu potencial crítico, tanto como categoria de análise das contradições da soberania estatal, quanto como modelo alternativo à governança neoliberal do *land grabbing*.

14. O conceito de Soberania Alimentar contrapõe a noção de Segurança Alimentar utilizada pela FAO e outros organismos internacionais e significa “O direito dos povos, comunidades, e países de definir suas próprias políticas sobre a agricultura, o trabalho, a pesca, a alimentação e a terra que sejam ecologicamente, socialmente, economicamente e culturalmente adequados às suas circunstâncias específicas. Isto inclui o direito a se alimentar e produzir seu alimento, o que significa que todas as pessoas têm o direito a uma alimentação saudável, rica e culturalmente apropriada, assim como, aos recursos de produção alimentar e à habilidade de sustentar a si mesmos e as suas sociedades” (VIEIRA, 2008, p.7).

15. O duplo-padrão (*double-standard*) com que jogam os Estados em temas como *land grabbing* diz respeito ao fato de que estes podem ser tanto violadores, quanto instrumentos de prevenção contra as violações de direitos humanos presentes nessas dinâmicas (MCKEON, 2017).

Considerações finais

Os investimentos de larga escala envolvendo a aquisição ou arrendamento de extensas porções de terras agricultáveis têm sido alvos de recepção otimista no interior de algumas das organizações internacionais envolvidas na governança agroalimentar e nutricional da ONU. Amparado no discurso de que “a agricultura precisa de investimentos”, esses atores institucionais têm corroborado para uma representação despolitizada da corrida por terras, associando-a a uma dinâmica inevitável e irreversível da economia global, e ofuscando, com isso, seus antecedentes históricos e os interesses que a movem, além das contradições sociais e ambientais a que está diretamente ligada. Essa abordagem também propõe reduzir as respostas públicas aos efeitos perversos das aquisições de terras a instrumentos normativos de caráter voluntário, os quais, além de terem alcance limitado, tendem a eximir as responsabilidades em direitos humanos de corporações e grandes investidores internacionais envolvidos em casos de *land grabbing*, ao passo que os legitima como atores “responsáveis” e “parceiros” do desenvolvimento rural.

O artigo argumenta que esta abordagem, típica de um modelo neoliberal dominante de governança global, se sustenta em uma visão ecológicamente míope, frequentemente antidemocrática e colonial do uso e acesso aos recursos naturais. Ela se configura como parte de um processo de desenvolvimento do capitalismo orientado à abertura de novos espaços e novas formas de acumulação, nas quais estão previstas a privatização de todas as esferas da vida e dos recursos necessários a sua reprodução, inclusive os mais essenciais, como as terras agricultáveis e a água. A promoção desse projeto se torna possível tanto pelo amparo recebido no interior de organizações internacionais como o FIDA e o Banco Mundial, junto às redes epistêmicas que atribuem valor “científico” às recomendações desses organismos, quanto por meio da marginalização e descrédito de modelos alternativos de produção, consumo e bem-estar, sobretudo aqueles construídos em torno do direito à alimentação, da agricultura de pequena escala e da autossuficiência alimentar dos povos.

Apesar de sua prevalência, o processo de legitimação da governança neoliberal do *land grabbing* não está isento de contraposições. Como mencionado, a própria inserção do conceito de Soberania da Terra em um dos relatórios da FAO demonstra que ações de baixo para cima (*bottom-up*) mobilizadas pelos movimentos camponeses transnacionais, acadêmicos críticos e sociedade civil, também têm penetrado e operado dentro e através dessas estruturas, fazendo com que, através da visibilidade dessas instituições, outros conceitos e formas de desenvolvimento rural em bases socialmente sustentáveis cheguem à arena política. Neste sentido, análises críticas sobre o processo de negociação das Diretrizes Voluntárias sobre Governança da Posse de Terra no âmbito do CSA podem oferecer elementos para pensar as limitações e avanços capazes de serem alcançados na disputa pelo conteúdo das políticas de governança agrária nessas instituições. Mais ainda, os embates entre forças sociais antagônicas em torno das tentativas de “regulação” dos grandes investimentos em terras sediadas nessas instâncias devem corroborar para desconstrução da retó-

rica de inevitabilidade das aquisições transnacionais de terras, opondo-se, assim, aos interesses de globalização do capital e às tentativas de legitimação desses interesses no interior de organizações internacionais.

Referências

- ARAGÃO, Daniel Maurício Cavalcanti de. **Responsabilidade como legitimação**: capital transnacional e governança global na Organização das Nações Unidas. 2010. 191 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- BARTELSON, Jens. Sovereignty before and after the linguistic turn. In: ADLER-NISSEN, Rebecca; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (Ed.). **Sovereignty games** : instrumentalizing state sovereignty in Europe and beyond. New York: Palgrave Macmillan, 2008. p. 33-45.
- BELLUZO, Luis Gonzaga de Mello. O declínio de Bretton Woods e as origens da crise. In: **Os antecedentes da tormenta**: origens da crise global. São Paulo: UNESP, 2009.
- BORRAS JR, Saturnino. FRANCO, Jennifer C. A 'Land Sovereignty' alternative? Towards a people Counter-Enclosure. **TNI TRANSNATIONAL INSTITUTE**. 2012.
- BRAND, Ulrich. Order and regulation: global governance as a hegemonic discourse of international politics?. **Review of international political economy**, London, v. 12, n. 1, p. 155-176, Feb. 2005.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. **AGU Pareceres**: Processo N° 00400.000695/2007-00. Brasília: AGU, 2010. Disponível em: < <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/258351f> >. Acesso em: 02 nov. 2016.
- BURNOD, Pierre. Appropriation foncières: Après l’Affaire Daewoon, que se passe-t-il a Madagascar? **SciencesPo**. 2011. Disponível em: <http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/art_pb.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- COX, R. W. Social forces, states and world orders: Beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, Robert O. **Neorealism and its critics**. New York : Columbia University Press, 1986. p. 204-254.
- CUTLER, A. Claire. New constitutionalism and the commodity form of global capitalism. In: GILL, Stephen; CUTLER, A. Claire. **New constitutionalism and world order**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2014.
- DANIEL, Shepard. Land grabbing and potential implications for world food. In: BEHNASSI, Mohamed; SHAHID, Shabbir A; D’SILVA, Joyce. (Ed.). **Sustainable agriculture development**: recent approaches in resources management and environmentally-balanced production enhancement. Dordrecht ; New York: Springer, c2011. p.25-42.
- DENINGER, Klaus; BYERLEE, Derek. **Rising global interest in farmland**: can it yield sustainable and equitable benefits?. Washington: The World Bank, c2011. Disponível em: < <https://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf> > Acesso em: 15 nov. 2016.
- FORO MUNDIAL SOBRE EL ACCESO A LA TIERRA, 2016, Valencia. **Síntesis final del FMAT 2016**. 2016. Disponível em: < http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/sintesis-final_fmat_es.pdf >. Acesso em: 02 nov. 2016.
- GILL, Stephen. Critical Global Political Economy and the Global Organic Crisis. In. CAFRUNY, Alan; TALANI, Leila Simona; MARTIN, Gonzalo Pozo (Ed.). **The Palgrave Handbook of critical international political economy**. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- GILL, Stephen. Economic Globalization and the Internationalization of Authority: limits and contradictions. **Geoforum**. v. 23, n.3. pp.269-283. 1992.
- GILL, Stephen. Global Structural Change and Multilateralism. In. GILL, Stephen (ed.). **Globalization, Democratization and Multilateralism**. London: Palgrave Macmillan. 1997.
- GILL, Stephen. Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism. **Millennium: Journal of International Studies**. v. 24, n.3. pp.399-423. 1995.
- GILL, Stephen; CUTLER, A. Claire. **New constitutionalism and world order**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2014.
- GÓMEZ, Sergio (Ed.). **The land market in Latin American and the Caribbean**: concentration and foreignization. Santiago: FAO, 2014. Disponível em: < <http://www.fao.org/3/a-i4172e.pdf> >. Acesso em: 20 nov. 2016.

GRAIN. **Foreign pension funds and land grabbing in Brazil**. [S. l.]: GRAIN, 16 nov. 2015. Disponível em: < https://www.grain.org/article/entries/5492-the-global-farmland-grab-in-2016-how-big-how-bad_ > Acesso em: 28 jul. 2017.

GRAIN. **The global land grab: how big, how bad?**. [S. l.]: GRAIN, 14 jun. 2016. Disponível em: < https://www.grain.org/article/entries/5492-the-global-farmland-grab-in-2016-how-big-how-bad_ > Acesso em: 28 jul. 2017.

GREIG, Alastair; HULME, David; TURNER, Mark. Modernity, development and their discontents. In: GREIG, Alastair; HULME, David; TURNER, Mark. **Challenging global inequality : development theory and practice in the 21st century**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

HOBSBAWN, Eric. **A Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KAAG, Mayke; ZOOMERS, Annelies (Ed.). **The global land grab: beyond the hype**. London: Zedbooks, 2014.

LIVERSAGE, Harold. **Responding to 'land grabbing' and promoting responsible investment in agriculture**. Rome: IFAD, 2011. Disponível em: < <https://www.ifad.org/documents/10180/c7d51222-fbf3-41d1-b72c-2df3912f9b41> >. Acesso em: 14 nov. 2016.

MARGULIS, Matias E; MCKEON, Nora; BORRAS JR., Saturnino M. Land grabbing and global governance: critical perspectives. **Globalizations**, London, v. 10, n. 1, p. 1-23, Feb. 2013.

MCMICHAEL, Philip. Land Grabbing as Security Mercantilism in International Relations. **Globalizations**, London, v.10, n. 1, p. 47-64, Feb. 2013.

MCKEON, Nora. 'One does not sell the land upon which the people walk': land grabbing, transnational rural social movements, and global governance. **Globalizations**, London, v. 10, n. 1, p. 105-122, Feb. 2013.

MCKEON, Nora. Civil Society-Public Institution Relations in Global Food Policy: The Case of FAO and the CFS. In MARCHETTI, Raffaele (ed.). **Partnerships in International Policy-Making**. International Series on Public Policy. 2017.

OXFAM AMERICA. **THE truth about land grabs**. [S. l.]: OXFAM, 2017. Disponível em: < <https://www.oxfamamerica.org/take-action/campaign/food-farming-and-hunger/land-grabs/> >. Acesso em: 24 nov. 2017.

PERRONE, Nicolás M. Restrictions to foreign acquisitions of agricultural land in Argentina and Brazil. **Globalizations**, London, v. 10, n. 1, p.205-209, Feb. 2013.

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

SASSEN, Saskia. Beyond Inequality: expulsions. In: GILL, Stephen (Org.). **Critical perspectives on the crisis of global governance: remaining the future**. New York: Palgrave Macmillan, 2015. p. 69-88.

SHUTTER, Olivier De. How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland. **Journal of Peasants Studies**, London, v. 38, n. 2, p. 249-279, Mar. 2011.

STEPHENS, Phoebe. The global land grab: an analysis of extant governance institutions. **International Affairs Review**, Washington, v. 20, n. 1, 2011.

SUÁRES TORRES, Ángela Piedad. Land grab as consequence of capitalism and globalization, the Colombian case. **Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Internacionales**, Boyacá, p.245-266, 2014.

TAVARES, Maria C. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES, Maria C; FIORE, José L. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TRANSNATIONAL INSTITUTE. **The global land grab: a primer**. 2013. Disponível em: < <https://www.tni.org/files/download/landgrabbingprimer-feb2013.pdf> >. Acesso em: 17 nov. 2015.

UNITED NATIONS. **The Principles for Responsible Agricultural Investment (PRAI) Page Content**. [S. l.]: UNCTAD, 2017. Disponível em: < <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAI.aspx> >. Acesso em: 17 nov. 2015.

VERMEULEN, Sonja; COTULA, Lorenzo. Over the heads of local people: consultation, consent and recompense in large-scale land deals for biofuels projects in Africa. **The Journal of Peasants Studies**, London, v. 37, n. 4, p.899-916, Oct. 2010.

VIEIRA, Flávia Braga. Via Campesina: um projeto contra-hegemônico? In: SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 3., 2008, Londrina. **Anais ...** Londrina: GEPAL, 2008. Disponível em: < <http://www.uel.br/grupopesquisa/gepal/terceirosimposio/flaviabraga.pdf> > Acesso em: 14 jun. 2017.

WALLERSTEIN, Immanuel. O desenvolvimento: uma estrela polar ou uma ilusão. In: WALLERSTEIN, Immanuel. **Impensar a Ciência Social: os limites dos paradigmas do século XIX**. São Paulo : Ideias & Letras, 2006.

WINDFUHR, Michael. FAO voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, forest and fisheries – relevance, reception and first experiences in implementation. In: GINZKY, Harald et al. (Ed.). **International year book of law and policy 2016**. Chan: Springer, 2017. p.203-218.

WITTMEYER, Hannah. Mozambique's "Land Grab": exploring approaches to elite policymaking and neoliberal reform. 2012. 65 f. Tese (Doutorado) - Departments of Political Science and Peace Studies, College of Saint Benedict and Saint John's University, 2012. Disponível em: < http://digitalcommons.csbsju.edu/polsci_students/3 >. Acesso em: 08 nov. 2016.

Estrangeirização e internacionalização de terras no Brasil: oportunidades para quem?

Estrangeirização e internacionalização de terras no Brasil: oportunidades para quem?

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p74](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p74)

1. Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (ELA/UnB). Mestre em Agronegócios (FAV/UnB), Bacharel em Direito (UFOP), advogado (OAB/DF). Docente do Centro Universitário de Desenvolvimento do Centro Oeste (UNIDESC) e das Faculdades Integradas da União Educacional do Planalto Central (FACIPLAC). ORCID: orcid.org/0000-0003-1156-7769

2. Mestra em Latin American Studies e em Jornalismo pela University of Texas (Austin). Pesquisadora júnior na Faculdade UnB de Planaltina (FUP), Universidade de Brasília (UnB), no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader). Atualmente trabalha na monitoração da terra para o International Land Coalition. ORCID: orcid.org/0000-0003-2920-4165

3. Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e professor na Faculdade UnB de Planaltina (FUP/UnB), no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mader) e no Mestrado em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais (MESPT), e bolsista do CNPq. ORCID: orcid.org/0000-0002-2014-3215

Luís Felipe Perdigão de Castro¹

Eva Hershaw²

Sérgio Sauer³

Recebido em: 05 de Setembro de 2017.

Aceito em: 04 de Outubro de 2017.

RESUMO

Este artigo investiga a estrangeirização e internacionalização de terras no Brasil, como instrumento de apropriação por pessoas (físicas e jurídicas) e grupos estrangeiros e nacionais como parte da desnacionalização dos interesses nacionais via investimentos e arranjos regulatórios. O pano de fundo leva em conta que as históricas lutas por reforma agrária, segurança alimentar e soberania continuam ativas e representam espaços de resistência à estrangeirização de glebas e da natureza. O objetivo é, através de pesquisa bibliográfica, dados secundários, interpretação sociológica do direito e dados de campo, discutir o ambiente institucional-político e as consequências socioeconômicas, enfatizando aspectos históricos e jurídicos que permitem analisar criticamente “para quem” esse fenômeno representa uma “janela de oportunidades”.

Palavras chave: Internacionalização de terras. Estrangeirização de terras. Agronegócio. Territorialização. Acesso à terra.

ABSTRACT

This article investigates the process of land grabbing by foreign individuals and groups in Brazil as a land access tool and the consequent impact of this phenomenon on dynamics in the Brazilian countryside. As background, it is important to account for long-standing struggles for land reform, food security and sovereignty that remain active and represent areas of resistance to these processes. Through a literature review, sociological interpretation of the law, and an analysis of field data, this paper discusses the institutional environment in which foreignization and internationalization unfold. By emphasizing historical and legal aspects of this process, we explore the critical question central to our analysis: “for whom” does this phenomenon represents a “window of opportunity?”

Key words: Land grabbing. Agribusiness. Territorialization. Access to land.

Introdução

O crescimento da demanda mundial por terras se tornou um fenômeno global na primeira década do século XXI. A aceleração na demanda pode ser traduzida em nova disputa territorial, impulsionando aquilo que se convencionou chamar de “land grabbing” (em inglês) e “acaparamiento” ou “extranjerización de tierras” (em espanhol) (SAUER; LEITE, 2012). No entanto, é fundamental colocar essa demanda em perspectiva histórica, considerando que a apropriação de terras, por diferentes mecanismos, acontece há séculos (SASSEN, 2016), seguindo ciclos de expansão e retração (EDELMAN; LEON, 2013), sendo a onda atual de desnacionalização do Estado, dos interesses nacionais e transnacionalização do capital.

O início do novo milênio foi marcado por uma volta da terra à agenda política internacional. A realização da Conferência Internacional para a Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural, pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), em 2006, em Porto Alegre, é um dos elementos dessa retomada. Também o é a aprovação das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional, em 2012, pelo Comitê de Segurança Alimentar (COMITÊ DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 2012). No entanto, a publicação de relatório do Banco Mundial, em 2010, afirmando uma aceleração da demanda por terras a nível mundial (BANCO MUNDIAL, 2010) teve maior impacto na opinião pública mundial.

A publicação deste relatório – que definiu apenas como “land rush” – acabou dando visibilidade e legitimidade a denúncias e publicações do GRAIN, do International Land Coalition (ILC) e de outras organizações não governamentais (ONGs) sobre o que se convencionou denominar “land grabbing”. Em que pese as profundas diferenças políticas entre essas organizações, as publicações e denúncias resultaram não apenas em uma vasta produção acadêmica sobre o fenômeno, mas também em um acordo, o “Principles for Responsible Agricultural Investments” (PRAI), elaborado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), FAO, Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e Banco Mundial (2010) e assinado por países da União Europeia.

Na corrida do capital pela aquisição de áreas, o termo “land grabbing” foi traduzido como “estrangeirização de terras”. No entanto, devemos entender que faz parte de processos mais amplos de internacionalização, pois não se reduz a operações de compra ou arrendamento de glebas por estrangeiros. São processos de apropriação por uma série de iniciativas e mecanismos, que vão de investimentos (compra, leasing, arrendamentos, etc.) por estrangeiros a mudanças legais que rompem as fronteiras nacionais. É fundamental entender o “land grabbing” como “apropriação do controle” (MEHTA, VELDWISH e FRANCO, 2012, p. 195) sobre terras e recursos da terra, extraíndo e alienando “recursos para propósitos externos (nacional ou internacional)” (BORRAS JÚNIOR et al., 2012, p. 850). Essas transações e mecanismos titularizam direitos em favor de pessoas (físicas e/ou jurídicas) estrangeiras ou abrem possibili-

dades (flexibilização de leis e normas, criação de mecanismos de ‘preservação’, etc.) de apropriação da terra e dos frutos da terra (ou da renda fundiária) que transcendem ou rompem as barreiras nacionais.

O fenômeno foi traduzido por “estrangeirização” no Brasil e é tema de disputa desde antes (por exemplo, as disputas em torno do Projeto de Lei n. 2.289, de 2007) da edição de Parecer da Advocacia Geral da União (AGU) em 2010. Após o afastamento de Dilma V. Rousseff da Presidência da República em 2016, o governo Temer reacendeu o debate com anúncios frequentes de intenção de liberar investimentos estrangeiros em terras (DELFINO; BATISTA, 2017). A aliança com a Bancada Ruralista (explícita na liberação de emendas, em almoços com a Frente Parlamentar da Agricultura e no apoio à CPI da Funai e Incra), edição de Medidas Provisórias (inclusive uma que extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário), cortes orçamentários, extinção de reservas de minérios, entre tantas outras medidas, vêm acirrando os conflitos em torno da terra.

O ímpeto recente das entidades e representantes do agronegócio vem sendo alimentado pelas previsões do Banco Mundial – o qual afirmou que “a demanda por terra tem sido enorme (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 9) – mas também pelos preços das commodities no mercado internacional. Sobre esta demanda, o Banco Mundial afirmou que em torno de 40 milhões de hectares foram transacionados no período do estudo (2009-2010), mas Sassen (2016, p. 99) trabalha com fontes e levantamentos que estimam em torno de 200 milhões de hectares comercializados entre 2006 e 2011. No entanto, é imensa a polêmica em torno da extensão ou quantidade de terras transacionadas, levando Edelman (2013) cunhar a expressão “fetiche do hectare” para problematizar o debate apenas em torno da quantidade de terras em processos de apropriação.

Independentemente da extensão das transações, o Banco Mundial e as instituições multilaterais entendem que a demanda global por terras gera uma “oportunidade de negócios”. A preocupação é, no entanto, dar sustentabilidade a essa oportunidade, promovendo investimentos responsáveis (SAUER; LEITE, 2012, p. 509), racionalidade ou base ideológica do já mencionado PRAI (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO et al., 2010). O mesmo é defendido por membros do Governo Temer, afirmando que a liberação da compra por estrangeiros é fundamental, pois “o Brasil precisa de crescimento e de investimento. Agronegócio foi a área que mais cresceu em janeiro. Temos que investir, gerar mais empregos” (MEIRELLES, 2017).

As reflexões aqui não partem dessas “oportunidades”, mas de abordagem centrada em “para quem essas oportunidades são dirigidas e apropriadas”, deslocamento que tira a estrangeirização da neutralidade para o contextualizar nas disputas pelo acesso à terra. A estrangeirização não se dá sobre uma “fronteira vazia” ou “espaço desocupado” (HECHT, 2005) que precisa ser integrado e tornado produtivo. Enquanto fenômeno inserido no novo ciclo de expansão do capital, a apropriação ou estrangeirização de terras está, geralmente, combinada com o avanço das fronteiras agrícolas (o recente caso do Matopiba é o mais conhecido), na alta dos preços das glebas, no acirramento dos conflitos fundiários e territoriais (CASTRO; SAUER, 2017, p. 4). Portanto, envolve sujeitos políticos e cate-

gorias sociais e o pano de fundo é o “espaço institucional mais amplo de lutas, que inclui outras formas de acesso, com processos sociais e políticos complexos” (CASTRO, 2013, p.11). Os sujeitos sociais do campo convergem suas demandas por “libertação e emancipação, na qual a busca por sobrevivência e reprodução social inclui reivindicações por saúde, educação, justiça e paz” (SAUER, 2003, p. 15).

O primeiro item traz um panorama histórico da propriedade fundiária no Brasil, partindo da terra na sociedade colonial para compreender a trajetória excludente do atual modelo brasileiro, especialmente os processos de concentração e internacionalização de glebas. O segundo item discute instrumentos jurídicos que permearam a estrangeirização de terras no Brasil nas últimas décadas (como a Lei nº 5.709/71) (BRASIL, 1971) e o contexto político-jurídico mais atual, em que se inserem o projeto de Lei nº 4.059, de 2012 (COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL, 2012), o decreto nº 844, de 2015 (conhecido como PDA-Matopiba) e a Lei nº 13.465, de 2017. Esses e outros dispositivos legais permitem, no item 3, analisar as tendências de territorialização do agronegócio e de flexibilização e desregulamentação da apropriação de terras por estrangeiros no Brasil. Por fim, analisamos essa trajetória e seus impactos sobre a dinâmica do rural brasileiro, tomando por base dados de campo coletados na região de Luís Eduardo de Magalhães (BA) em 2016, pelos quais a captação de recursos para investimentos em terras, apoiado por capital transnacional, mostra-se presente e crescente no Matopiba.

Dinâmica histórica da propriedade fundiária no Brasil

Toda a estrutura da sociedade colonial brasileira teve sua base fora dos meios urbanos. Se a matriz social, econômica e política brasileira não foi, a rigor, uma civilização agrícola, foi, sem dúvida, uma civilização de raízes rurais. Toda a vida colonial se concentrou, durante os séculos iniciais da ocupação europeia, na propriedade e no controle de terras e “pode-se dizer que tal situação não se modificou essencialmente até a Abolição” (HOLANDA, 1995, p. 41).

A concepção de desenvolvimento mercantilista da Coroa Portuguesa⁴ iniciou o ciclo de aproveitamento econômico das terras brasileiras. Ao longo de séculos, mantém-se dentro de pactos de poder político e social, nos quais “a grande propriedade, dominante em toda a sua História, se impôs como modelo socialmente reconhecido” (WANDERLEY, 1999).

Assim, a estrutura da propriedade fundiária brasileira é, desde o período pré-colonial (1500-1530) e colonial (1530-1822), marcada pela concentração de terras e pela distribuição desigual de recursos. A lógica da exploração colonial materializou-se principalmente pelo sistema sesmario (criado no Direito português em 1375), transplantado para o território colonial, pois amigos do Rei, ou com capital para contratar trabalhadores, receberia vastas glebas. Em contrapartida, o cessionário deveria tornar a terra produtiva, sob pena de ter que devolver (forjando a noção de ‘terra devoluta’). Entretanto, se produzisse na terra confirmaria a concessão e na prática se tornaria proprietário, podendo vendê-la, doá-la ou transferi-

4. O capitalismo comercial nos séculos XVI e XVII, conhecido como mercantilismo, caracterizou-se pela adoção de políticas para intensificar a produção de riquezas e o poderio da Coroa. Uma de suas fases é conhecida por bulionismo e teve início no período em que a Europa passava por uma intensa escassez de ouro e prata, estabelecendo-se políticas de extração de metais preciosos da América, para metrópoles europeias (HUNT; SHERMAN, 2000).

-la por contrato (MARÉS, 2003, p. 184). A combinação de mão-de-obra escrava, primeiramente indígena e depois africana, aplicada ao cultivo monocultor da cana-de-açúcar, constituiu o primeiro ciclo econômico do Brasil-Colônia e a origem de uma estrutura agrária socialmente excludente, predatória de recursos naturais e concentradora de terra (GIRARDI, 2008; WANDERLEY, 1999).

Dentre os conflitos pela posse e acesso à terra, fruto da concentração, a guerra do Contestado (1912-1916), na divisa do Paraná e Santa Catarina, é o marco mais antigo acerca da estrangeirização da terra no Brasil. Considerada a maior guerra popular e camponesa da história contemporânea brasileira, a Guerra do Contestado envolveu vinte mil “rebeldes”, metade dos efetivos do Exército brasileiro em 1914 e uma tropa de mil “vaqueanos” combatentes. Relaciona-se com a temática da estrangeirização de terras por se tratar de episódio no qual os camponeses foram desterritorializados de suas glebas para que a empresa norte-americana “Brazil Railway Company” se instalasse. Na prática, a guerra foi uma resistência a expropriações de terras do campesinato para construção da ferrovia “São Paulo - Rio Grande do Sul” (MARTINS, 1995, p. 26).

Não obstante o caráter específico desse conflito e outras influências anteriores, diversos estudos reconhecem que a tendência concentradora e excludente da estrutura fundiária brasileira foi agravada a partir dos anos 1960. A implantação da Revolução Verde – constantemente nominada de “modernização conservadora” – e do atual modelo agropecuário, baseado na modernização de grandes extensões de terra (GIRARDI, 2008; MARTINS, 1995; WANDERLEY, 1999), agravou a concentração fundiária e a exclusão no campo.

Nesse período, os anseios de modernização da agricultura foram profundamente vinculados à ideia de progresso e a processos de internacionalização (normalmente traduzido por monocultivos para exportação). A implantação da Revolução Verde, através de um amplo programa de crédito e outros incentivos governamentais, consolidou a concepção de progresso no campo como produção feita na combinação intensiva de tecnologia, capitais e informações (KAGEYAMA et al., 1990), mas baseada na apropriação e concentração da terra.

Esse processo não foi aceito unanimemente, passando por formas de resistência e estratégias de reprodução social de outras categorias sociais. Desde a década de 1950, camponeses de várias regiões do Brasil começaram a manifestar vontade política própria, exigindo terra, direitos e dignidade. Surgiram as Ligas Camponesas, que tiveram um importante papel na história da questão agrária brasileira (MARTINS, 1995). A formação dessas forças no campo não aconteceu somente pela reprodução ampliada das contradições do capitalismo, mas também por uma estratégia política baseada na luta por terra (FERNANDES, 2005, p. 279).

Em meio a tais disputas, os anos 1970 foram marcados pela liberalização dos mercados e pelo crescimento do domínio do capital financeiro em escala global (MARQUES, 2008, p. 53). Nas décadas seguintes, o modelo neoliberal acirrou conflitos por terra, intensificando a territo-

rialização de algumas categorias em detrimento à desterritorialização de outras, bem como a busca por controle, acesso e uso da terra e dos territórios (GONÇALVES, 2011; PEREIRA, 2015). A agricultura foi marcada também pela crise econômica dos anos 1980 e consequente esgotamento do padrão de financiamento estatal da modernização (CASTRO; SAUER, 2012; CASTRO, 2013).

Com o fim do regime militar e a crise da “modernização conservadora” da agricultura, o debate da Reforma Agrária é retomado no Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apresentado com a chegada da Nova República, em 1985. Mas à mudança do ciclo político “é contraposto um ciclo econômico neoliberal – privatista e desregulamentador dos anos 1990”. No segundo Governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) se constitui “uma estratégia de relançamento dos grandes empreendimentos agroindustriais apoiados na grande propriedade fundiária, voltados à geração de saldos comerciais externos expressivos” (DELGADO, 2005, p. 01 e 13).⁵

Esse cenário se complexificou no século XXI com a crise de 2007/2008, a partir de quando a disputa territorial consolidou a feição de “corrida por terras” como fenômeno global. Temas como “agro inflação”, alta dos preços agrícolas, aumento nos preços de alimentos, forte crescimento populacional projetado para as décadas seguintes, necessidade de controle territorial de determinados países para a soberania territorial, preocupação com uma possível crise energética e de agrocombustíveis reavivaram a demanda e a consequente disputa por terras (MARQUES, 2008).

Tais fatores e disputas mostram que as transformações no meio rural brasileiro foram, antes de tudo, “o efeito, no plano local, dos processos mais gerais da sociedade”, devendo ser “compreendidos em suas particularidades e contingências” (WANDERLEY, 1999, p. 3). Por isso, a importância e significados da terra não são restritos apenas ao campo ou ao rural, são recriados a cada dia, fruto da contradição estrutural do capitalismo, que produz, ao mesmo tempo, a concentração da riqueza e aumento da pobreza. Compondo-se da contradição e do paradoxo, a chamada “questão agrária” manifesta a conflitualidade e desenvolvimento através de relações sociais distintas, que constroem territórios diferentes em confronto permanente. A “conflitualidade é inerente ao processo de formação do capitalismo e do campesinato. Ela acontece por causa da contradição criada pela destruição, criação e recriação simultâneas dessas relações sociais” (FERNANDES, 2010, p. 511) no campo.

A estrangeirização e internacionalização da terra é um dos novos elementos da questão agrária que ganhou destaque no decorrer dos últimos anos, tomando não apenas o campo, mas também o urbano, as relações de trabalho, a internacionalização do capital e a soberania territorial (FERNANDES, 2010; SHANIN, 2008). Tais impactos dizem respeito não apenas ao Brasil, mas assume ares de um fenômeno global, com incidência sobre terras e territórios latino-americanos. Segundo Borras Júnior et al. (2012, p. 406), estudos da FAO demonstraram que o fenômeno da “estrangeirização” ou *acaparamiento* é também interpretado no sentido de concentração e de desnacionalização de terras em vários países pesquisados.

5. O segundo governo Cardoso (1999-2002) relançou o agronegócio (associação do grande capital com a grande propriedade fundiária, sob mediação estatal), senão como política estruturada, o fez via iniciativas que ao final convergiram: 1) um programa de investimento em infraestrutura (meios de transporte e corredores comerciais) com “eixos de desenvolvimento”, incorporando novos territórios ao agronegócio; 2) um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária, manifesto pela reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a operar em perfeita sincronia com empresas multinacionais do agronegócio; 3) uma regulação frouxa do mercado de terras de sorte a deixar fora do controle público as “terras devolutas”, mais aquelas que declaradamente não cumprem a função social, além de boa parte das autodeclaradas produtivas; 4) a mudança na política cambial, que ao eliminar a sobrevalorização tornaria o agronegócio, competitivo junto ao comércio internacional (DELGADO, 2005, p. 13).

6. A FAO realizou, em 2011, pesquisas sobre a estrangeirização de terras com levantamentos e estudos em dezessete (17) países da América Latina. Apesar do uso problemático de algumas variáveis (ver: BORRAS et al., 2012), a pesquisa demonstrou a existência de vários casos nos países pesquisados. Para maiores detalhes ver também Gómez (2012).

Em toda a América Latina e Caribe houve um aumento dos investimentos estrangeiros em terras durante as últimas décadas, combinando grandes aquisições de terras e/ou volumosos capitais investidos nessas operações (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 2011; BORRAS JÚNIOR et al., 2012). Segundo a Food and Agriculture Organization (FAO, 2011), dentre os investidores internacionais,⁶ destacam-se aqueles originários do Golfo Pérsico, China, Coreia do Sul e Japão, com 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.

Os investimentos não são originários apenas de nacionalidades externas à América Latina. Mas, também existem operações conduzidas por corporações translatinas, como o caso de empresas da Argentina que realizam significativos aportes em terras no Brasil, Uruguai e Paraguai. As translatinas brasileiras também atuam fortemente com aquisições na Bolívia, Colômbia, Paraguai, Uruguai e Chile. A Colômbia registra operações na Bolívia e no Peru. O Chile, por sua vez, mantém aquisições na Argentina, Brasil, Uruguai, Colômbia, Equador e Peru (BORRAS JÚNIOR et al., 2012; CASTRO; IGREJA, 2017).

A internacionalização de terras é um fenômeno essencialmente relacional e político, envolvendo relações de poder (BORRAS JÚNIOR et al., 2012). Entre os velhos e novos dilemas, a estrangeirização de terras tem por cenário a incorporação de novas glebas e a concentração fundiária. O índice de Gini em 1992 que era de 0,826 apresentou decréscimo de apenas 0,010 para o ano de 2003 (GIRARDI, 2008), mostrando não só a persistência e atualidade do caráter excludente do modelo brasileiro, como também a relação entre concentração e expansão da propriedade nas mãos de estrangeiros:

Formas antigas de exploração, como as “plantations” foram ampliadas com formas contemporâneas, que uniram os sistemas agropecuário com os sistemas industrial, mercantil, financeiro e tecnológico, formando o agronegócio. Com esta estrutura múltipla e multifacetada, o capital nacional e internacional se uniram para ampliar suas formas de inserção nos mercados locais, nacionais e global. Este processo de ocupação estrangeira pelas corporações transnacionais e de diferentes tipos de capital desempenham papel central no processo de com-moditização da agricultura. A soja e cana de açúcar tornaram-se as principais commodities no processo de modernização da agricultura e expansão da fronteira agrícola. Projetos de colonização liderados pelo Estado, como o Programa de cooperação brasileira e japonesa para o desenvolvimento agrícola do Cerrado – Prodecerr – são exemplos de concentração de terras e promoção da expansão da propriedade da terra nas mãos de estrangeiros no Brasil (CLEMENTS e FERNANDES, 2013, p. 2, grifos nossos).

Nos últimos anos, essa lógica se aplica à expansão da “fronteira agrícola”, incorporando glebas do MATOPIBA (região que abarca parte do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) e da região Amazônica (HECHT, 2005). Seguindo a tendência de aumento de investimentos estrangeiros, Alvim (2009, p. 53) apontou crescimento da participação externa nas atividades agropecuárias, em especial no cultivo da cana-de-açúcar e soja, na produção de álcool e de outros agrocombustíveis.

Marcos jurídicos da internacionalização de terras

A compreensão da dinâmica agrária sob uma perspectiva da evolução da norma é pertinente porque, historicamente, a elite latifundiária brasileira se colocava acima da lei, se confundindo com o próprio poder. Portanto, os instrumentos jurídicos compuseram (e compõem) um arcabouço político, econômico e social decorrente do sistema mercantilista português, bem como do pacto colonial (CASTRO, 2013, p. 19) em que “os não-proprietários eram ignorados como sujeitos de direitos, as políticas para o meio rural pouco levavam em conta a melhoria de suas condições materiais de vida e nem sequer eram reconhecidos como trabalhadores” (WANDERLEY, 1999, p. 3). Nos anos mais recentes, mudanças e flexibilização de normas e leis são importantes mecanismos de internacionalização de terras e desnacionalização de interesses nacionais.

A política colonial se orientou “desde o começo, nítida e deliberadamente, no sentido de constituir na colônia um regime agrário de grandes propriedades” (PRADO JÚNIOR, 1942, p. 114), formalizado inicialmente pela instituição do sesmarialismo, como política de terras do período colonial. Esta “construção prática da propriedade da terra se tornou lei em 1850” (através da lei nº 601, de 18 de agosto de 1850, conhecida como Lei de Terras, do Império), “que criou o instituto da concessão de terras devolutas, gerando um direito originário próprio”, que “veio reconhecer como propriedade todas as sesmarias confirmadas pela produção” (MARÉS, 2003, p. 184). A Lei de Terras permitiu a consolidação de um regime de propriedade que impediu o acesso à terra àqueles que não podiam comprar, forçando os pobres livres, inclusive os imigrantes europeus, a trabalhar para os grandes proprietários. O resultado foi “[...] a propriedade da terra, ao invés de ser atenuada para viabilizar o livre fluxo e reprodução do capital, [foi] enrijecida para viabilizar a sujeição do trabalhador livre ao capital proprietário de terra” (MARTINS, 1997, p. 12).

A cultura jurídica de sujeição cooperou para uma estrutura concentrada e excludente da terra (CASTRO, 2013). Posteriormente, esse cenário se agravou por uma série de situações atinentes à ilegalidade (particularmente a grilagem), instabilidade jurídica e frouxidão da política agrária no Brasil. Na verdade,

[...] 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 ao capital internacional do regime militar (SAUER; LEITE, 2012, p. 507).

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro (Art.172). Deverá, ainda, regular a aquisição e o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, estabelecendo casos de autorização do Congresso Nacional (Art. 190). Partindo desse comando constitucional, existem diversos instrumentos infraconstitucionais que se referem à validade, limites e tipo de controle sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil (CASTRO; SAUER, 2017). Consideran-

do uma ordem cronológica das últimas décadas, podemos sintetizar esse quadro normativo, através das seguintes leis e decretos:

- Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971);
- Lei nº 6.634, de 1979 (BRASIL, 1979);
- Decreto nº 85.064, de 1980 (BRASIL, 1980);
- Lei nº 10.267, de 2001 (BRASIL, 2001);
- Decreto nº 4.449, de 2002 (BRASIL, 2002); e
- Decreto nº 5.570, de 2005 (BRASIL, 2005).

No âmbito da legislação infraconstitucional mais recente, a edição da Medida Provisória 636, de 2013 (BRASIL, 2013), convertida na Lei nº 13.001, de 20 junho de 2014 (BRASIL, 2014), dispõe sobre hipóteses de remissão e de concessão de títulos definitivos a assentados da reforma agrária. Além de estabelecer condições para a liquidação de dívidas, a referida lei criou “condições para uma ampla política de titulação privada de lotes de reforma agrária” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2015, p. 375). Ainda, nos termos postos pelo relatório do IPEA (2015, p. 376), “[...] a titulação pode implicar a perda de controle público sobre as terras hoje se registradas em nome da União”. Para além de narrativas sobre segurança jurídica (situação supostamente oferecida pela titulação) e saída da tutela do Estado, ao privatizar via titulação, a lógica é criar condições mercadológicas para transacionar essas terras, elemento chave dos processos de internacionalização.

A promulgação da Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015 (BRASIL, 2015), se constitui – ao lado do PL 2.289 (FARO, 2007) e do Decreto 9.142, de 22 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017) – em outro exemplo de mudanças legais que permitem a internacionalização das terras, pois trata da ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira. A referida lei não apenas favorece a privatização de terras públicas (um dos argumentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pela Contag em 2016), mas rompe com a própria noção de soberania. A faixa de fronteira é entendida como a margem ou os limites do Estado-nação, portanto, um território público. O reconhecimento de títulos privados rompe com este território, possibilitando processos de internacionalização.

Além deste ciclo mais recente, o período de 1964 a 1970 foi outro momento histórico em que o processo de estrangeirização se tornou, do ponto de vista institucional e legal, mais evidente. Nessa época, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) viveram um processo intenso de grilagens e venda de terras para estrangeiros, culminando, em 1968, na instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), no Congresso Nacional (GARRIDO, 1980, p. 72), que emitiu o “Relatório Velloso”. Segundo Oliveira (2010, p. 15):

Em 3 de junho de 1968, veio a público o parecer do Relatório Velloso. O deputado federal, Major Haroldo Velloso, eleito pela Arena, representava o controle militar na apuração dos acontecimentos. Sua posição política diante dos novos rumos da economia brasileira, baseava-se no fato de que “o capital estrangeiro era benéfico ao desenvolvimento nacional”; entretanto, seu relatório teve que

revelar ao país o escândalo da venda de mais de 20 milhões de hectares de terras a estrangeiros, a maioria delas na Amazônia, “a ponto de identificar uma suposta tentativa de constituição de um cordão de propriedades, isolando a região do resto do país”.

Apesar disso, o resultado das investigações sobre as irregularidades apontadas pelo Relatório Velloso não foram adiante, o “que significa dizer que a legislação abriu possibilidades para, mesmo nos dias atuais, grandes latifúndios serem transferidos para as mãos de grupos internacionais” (OLIVEIRA, 2010, p. 12). Dentre essas possibilidades, com base no AI-5, a ditadura civil-militar editou o Ato Complementar nº 45. A aquisição de propriedade rural no território nacional ficou restrita a brasileiros ou estrangeiros com permanência definitiva no Brasil. Este Ato Complementar foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969 (BRASIL, 1969a). Fato é que, do conjunto da legislação, os critérios permitiam a estrangeirização de glebas tidas como necessárias ao desenvolvimento de projetos, criando o subterfúgio do “interesse para a economia nacional” (Artigo 1º, Decreto-Lei n. 11.924 de 10/10/69). (BRASIL, 1969b)

Na sequência, a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, promulgada durante a ditadura militar, pelo então presidente Emílio G. Médici (1969-1974), trata centralmente da aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. Esta ampliou as hipóteses de aquisição em favor de estrangeiros residentes no país e pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas, concedendo prazo de regularização para terras adquiridas irregularmente antes de 1969. Essa é a lei mais recorrente e substancial sobre a temática da estrangeirização de terras no Brasil. Apesar de suas alterações, está em vigor há mais de 40 anos, tendo sido aprovada durante o governo do General Médici (1969-1974), e regulamentada em 26 de setembro de 1974, pelo Decreto nº 74.965 no governo do General Geisel (1974-1979). (BRASIL, 1974)

Se, por um lado, a lei nº 5.709/71 limitou a aquisição de terras por estrangeiros em 50 módulos fiscais⁷ (o que se torna um limite etéreo, já que o tamanho de um módulo varia de acordo com o município), por outro lado, estabeleceu a impressionante possibilidade da soma de imóveis rurais por estrangeiros chegarem a 25% da superfície de um município. Estabeleceu ainda que uma mesma nacionalidade pode adquirir até 10% da área de um município (esses percentuais podem chegar a milhões de hectares, se levarmos em conta que o Brasil ainda possui municípios extensos). Apesar do discurso nacionalista, essas regras, editadas pela ditadura civil-militar, mostram o esforço para legalizar e legitimar a estrangeirização.

A despeito de todos os limites, o chefe do Executivo Federal, mediante simples decreto, pode alterar os parâmetros máximos fixados em lei. Isto porque a Lei nº 5.709 foi retomada pelo já mencionado Parecer da Advocacia Geral da União, (BRASIL, 2010), portanto, continua em vigor os seguintes dispositivos,

Art. 3º - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua. [...] § 3º - O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo (grifos nossos).

7. O módulo fiscal corresponde a uma área – definida pelo Incra, ainda nos anos 1960, para cada município – que (a partir de critérios como fertilidade do solo, índices pluviométricos, infraestrutura de escoamento, entre outros) é suficiente para sustentar uma família.

Posteriormente, no período de neoliberalismo privatista do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) houve a remoção de todos os obstáculos legais à livre circulação do capital mundial. Assim, embora o INCRA fosse até 1995, responsável pelo controle da aquisição de terras por estrangeiros, a Emenda Constitucional nº 06 revogou o artigo 171 da Constituição Federal de 1988. Este artigo permitia a distinção entre pessoa jurídica de capital nacional e de capital estrangeiro, no tocante ao acesso à terra. Por extensão, o parágrafo 1.º do artigo 1.º da Lei n.º 5.709/71, que permitia esse controle, foi derogado (OLIVEIRA, 2010, p. 18).

Essa situação de desregulamentação foi parcialmente revertida, quando a Advocacia Geral da União publicou o parecer n. LA-01, de 19 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010). Esse documento retomou o espírito da Lei n. 5.709, de 1971, reconhecendo os limites quantitativos de acesso, restringindo a compra de terras por estrangeiros a cinco mil hectares e a soma das terras a 25% da área total do município. Contudo, embora os limites da estrangeirização sejam tratados juridicamente, o fenômeno transcende os limites da norma. Sauer e Leite (2012, p. 521) observam que a solução do problema não se materializa com a referida publicação, posto que:

[...] existe uma distância entre a edição de uma lei (ou parecer) e sua efetividade. Concretamente, o Incra não dispõe de mecanismos eficazes de fiscalização e os cartórios locais não são compelidos a prestar tais informações (sem considerar que muitos, mesmo sob intervenção, continuam operando normalmente), colocando em dúvida o real alcance do dispositivo legal em tela (SAUER; LEITE, 2012, p. 521).

Da sequência de soluções jurídicas e manobras legais, fica evidente que a flexibilidade de respostas institucionais, aliada à política de incentivos fiscais para o desenvolvimento (de regiões como a Amazônia) e a política de florestamento e reflorestamento nas várias regiões do país acentuaram interesses por apropriações de terras, especialmente a partir dos anos 1960. Mais recentemente, a expansão de fronteiras do agronegócio, sob a égide do capital nacional e estrangeiros, tem se fortalecido, por instrumentos como a “lei Kandir” (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996) (BRASIL, 1996), o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba (PDA-Matopiba, decreto nº 8447, de 06 de maio de 2015) e a Medida Provisória nº 759, de 2016 (BRASIL, 2016), convertida na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017).

A “lei Kandir” dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). Essa lei tem levado a dois focos de discussão que apontam o custo público da eficiência do agronegócio (isenções, subsídios financeiros e creditícios⁸) e, até mesmo, os impactos tributários desse financiamento público para o equilíbrio federativo (disputas entre Estados e União, sobre os valores de compensações). Em síntese, os estados estariam perdendo receitas, havendo estados altamente penalizados, que são aqueles que mais exportam e, b) o período adotado, como base de cálculo (julho de 1995) seria inapropriado, pois, se tratava de época do início do Plano Real (fase de baixa arrecadação).

8. É preciso contabilizar também as renúncias fiscais, isenções de impostos, redução de tarifas e alíquotas, como as ocorridas a partir da edição das Leis nº 10.925 e 11.051, ambas de 2004 (BRASIL, 2004), as quais suspenderam a incidência da contribuição do PIS/Cofins sobre produtos agropecuários, ampliando posteriormente para a comercialização de fertilizantes e insumos agrícolas. A edição da MP 793, em 31 de julho de 2017, em plena reforma da Previdência, perdoou em torno de R\$ 5,4 bilhões de dívidas do agronegócio com o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural. Esta renegociação incluiu também a redução de 2,1% para 1,2% a alíquota de contribuição ao Funrural, explicitando mais uma renúncia fiscal em favor do agronegócio.

Obviamente há defesas dessas isenções, pois “a Lei Kandir ajudou no crescimento das exportações de produtos primários no Brasil”, dando suporte direto ao agronegócio e às commodities (FUSCALDI; OLIVEIRA, 2005, p. 20). No entanto, incentivos e subsídios às exportações sobre produtos em que o Brasil tem vantagem comparativa significam transferir receita para os importadores e consumidores no exterior e para os tesouros públicos de países estrangeiros que taxam as importações (BENAYON, 2008). A exportação – e incentivos à exportação de produto primários – amplia a renda fundiária, que é apropriada no exterior.

Por sua vez, o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba (PDA Matopiba) foi criado em 06/05/2015, pelo decreto nº 8447. O PDA Matopiba propôs a coordenação de políticas públicas voltadas a uma região que abrange parte dos territórios dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Apesar de tratar, formalmente, de políticas de desenvolvimento econômico sustentável das atividades agrícolas e pecuárias no Matopiba, a realidade apontada por movimentos sociais está longe do idealismo legal. Para Paulo Rogério Gonçalves, da Alternativas para Pequena Agricultura no Tocantins (APA-TO), “em defesa do eucalipto, da soja e da pecuária, dentre outros setores, o governo prejudicará ainda mais a luta centenária de quilombolas, indígenas, quebradeiras de coco e outros segmentos tradicionais da região” e, assim, “o cerrado será ainda mais devastado e o agronegócio fortalecido” (CPT, 2015).

No apagar das luzes de 2016, foi publicada a já mencionada MP 759, convertida na lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. A nova legislação vem marcada pela mercantilização da terra pois, alterando a Lei nº 8.929/1993 (BRASIL, 1993) (Lei da Reforma Agrária) e a Lei nº 11.952, de 2009 (BRASIL, 2009), trata da regularização fundiária rural e urbana.⁹ Especialmente ao tratar da regularização fundiária (mudanças no Programa Terra Legal), instituiu mecanismos para alienação de imóveis da União, rompendo “com vários regimes jurídicos de acesso à terra, construídos com participação popular” (CARTA..., 2017).¹⁰

No que tange à estrangeirização e internacionalização de terras, chama atenção que:

- a lei reforça a financeirização do espaço urbano e rural, fortalecendo os negócios bancários e, a longo prazo, a intensificação do mercado imobiliário e fundiário excludente;
- a lei prevê a entrega de títulos, fortalecendo o conceito privatista da terra e a concepção da propriedade como mero direito, fatores responsáveis pela tradição patrimonialista que constitui e mantém as elites fundiárias no Brasil e, ainda,
- houve ampliação do prazo para “regularizar” invasões e grilagens sobre terras públicas, não só na Amazônia, pois estendeu o Terra Legal para todo o país (permitindo a regularização de posses até 2500 hectares), inclusive tolerando o desmatamento como prova de ocupação.

Assim, a lei nº 13.465/17 deturpa os critérios de regularização fundiária, permitindo a regularização em favor de quem já é proprietário de outro imóvel e para ocupantes após 2004, sem cadeia possessória contí-

9. Essa desconstrução pode ser exemplificada pela revogação da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos (Capítulo III da Lei nº. 11.977/2009), e a alteração das regras de Regularização Fundiária e Venda de Imóveis da União, dentre outros retrocessos. A nova lei prevê tratamento desigual entre os ricos (Reurb-E) e pobres (Reurb-S), flexibilizando a regularização de loteamentos urbanos e condomínios fechados de alto padrão; extinção de critérios que asseguravam o interesse social (prioridade das áreas de interesse social e respectivo investimento em obras de infraestrutura). Extinguiu-se também o licenciamento ambiental diferenciado para as áreas de interesse social (inviabilizando na prática a regularização fundiária pelo Município) e até mesmo os mecanismos para obrigar os loteadores irregulares e grileiros de terras públicas a promoverem medidas corretivas, repassando ao Poder Público o encargo dos investimentos e o impedindo de ser ressarcido (SAUER; LEITE, 2017; CARTA..., 2017).

10. Esses dispositivos têm sido criticados por movimentos sociais, a exemplo da tabela de preços para calcular os valores dos títulos a serem pagos pelos assentados da reforma agrária e de programas ligados à regularização fundiária. Para Ulisses Manaças, integrante da coordenação nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a medida do governo de Michel Temer “é uma forma de mercantilizar a reforma agrária e contribuir com a expansão do agronegócio” colocando as terras dos assentamentos rurais fora das políticas públicas necessárias, pois “para o movimento, a titulação é instituir um mercado de terras que transformará o assentado em um pequeno proprietário, e o governo deixará de ter responsabilidade sobre aquela família” (CAMPELO, 2017). Para maiores detalhes, ver: Sauer e Leite (2017).

nua (SAUER; LEITE, 2017). Passo contínuo à privatização de terras da União, almeja-se a liberação da venda de terras rurais a estrangeiros, proposta pelo Projeto de Lei nº 4.059/2012, apoiado pelo Governo Temer (CARTA..., 2017).

As iniciativas mais atuais – a exemplo do PDA-Matopiba e da Lei nº 13.465/17 – mostram que há uma estreita combinação entre a territorialização do agronegócio (e da lógica de extrativa) e a estrangeirização da terra e de seus frutos. O Decreto nº 9.142 – editado em 22 de agosto e substituído pelo Decreto 9.147, em 28 de agosto de 2017 – extinguiu a Reserva Nacional de Cobre e seus Associados (Renca), localizada nos estados do Pará e do Amapá.¹¹ Para além das críticas sobre consequências socioambientais, é mais uma medida que flexibiliza as normas legais, incentivando investimentos privados na exploração mineral, possibilitando não só a privatização do patrimônio mas também a internacionalização da terra.

Corredores extensos de infraestrutura vêm sendo construídos em todo o continente latino-americano com recursos públicos, promovidos pelos Estados e pelos organismos multilaterais de financiamento, ligando fronteiras extrativas às áreas metropolitanas e aos mercados estrangeiros atraindo investimentos privados e criando tendências para o “land grabbing” (SAFRANSKY; WOLFORD, 2011). No caso do Brasil, parte significativa dos investimentos estrangeiros continua financiada com recursos públicos (a exemplo de empréstimos do BNDES e do Fundo Constitucional do Centro Oeste – FCO), sendo alocados nas áreas de expansão da soja e da cana (produção de etanol), inclusive nas áreas dos biomas amazônico e cerrado. Ou seja, o processo tomou grandes proporções atingindo outros estados e se intensificou no século XXI, dirigindo-se para o Centro-Oeste e Norte do Brasil (OLIVEIRA, 2010; PEREIRA, 2015). Essa lógica se mantém, à medida que a estrangeirização de terras se reatualiza pela apropriação de recursos nacionais e pela expansão global do agronegócio.

Processos e mecanismos de internacionalização

O mundo rural brasileiro é, por um lado, marcado por resistências à expropriação, exploração, ações e demandas populares pelo acesso à terra e, ao mesmo tempo, por mobilizações patronais que explicitam a disputa por território, reafirmando a aliança entre capital e terra. Essa aliança vem sendo reforçada e ampliada devido à demanda crescente por terras e à entrada de investimentos estrangeiros. Mudanças legais são fundamentais para atrair investimentos externos e recursos públicos ajudam a manter o mercado de terras aquecido.

Procurando alterar a lei, em 22 de maio de 2012, uma subcomissão especial (criada para analisar o Projeto de Lei nº 2.289, de 2007) deliberou pela rejeição do relatório apresentado pelo próprio autor do PL, Dep. Federal Beto Faro (PT/PA). A subcomissão aprovou então substitutivo do Dep. Marcos Montes (DEM/MG), à época presidente da Frente Parlamentar da Agricultura. Este texto foi, posteriormente, assumido como PL da própria Comissão de Agricultura da Câmara, como PL nº 4.059, de 2012. Após muitas reuniões e acalorados debates, o PL (apensado ao PL nº 2.289) visa regulamentar o Artigo 190, da Constituição Federal de 1988,

11. O decreto 9.147 extinguiu a reserva conhecida como Renca de mais de 46 mil km². Criada em 1984 entre Pará e Amapá, é um território rico em minérios (ouro, ferro e cobre), mas é também composto por sete (07) unidades de conservação ambiental e duas (02) terras indígenas.

liberando a aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoas estrangeiras em todo o território, bem como revogar a Lei nº 5.709, de 1971 (CASTRO; SAUER, 2016, p. 14).

O PL nº 4.059 tem recebido apoio do governo Temer, da bancada ruralista e de cerca de 40 associações do agronegócio e representantes de produtores de commodities agrícolas. Esses o consideram projeto de “necessária aprovação”, conforme afirmação do documento “Pauta Positiva – Biênio 2016-2017”, do Instituto Pensar Agropecuária (IPA) e da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Este apresenta medidas para a **agropecuária** brasileira e, no bloco “direito de propriedade e segurança jurídica”, trata do PL 4.059, destacando a importância de liberar aquisições de imóveis rurais por empresas brasileiras com maioria do capital estrangeiro (vedado pelo parecer da AGU nº 01, de 2010) para incentivar negócios (FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA, 2016, p. 4).

As mudanças visam legitimar os processos de apropriação de riqueza pelo capital internacional, inclusive a terra, seus recursos e frutos. A compra, pelo capital estrangeiro, de unidades de processamento agroindustrial e de vastas propriedades rurais aguarda, ainda, uma melhor regulamentação por parte do governo federal. Essa expansão das lavouras no Brasil está em sintonia com a expansão mundial de cultivos para os agrocombustíveis (SAUER; LEITE, 2012, p. 516; 522). Tal complexidade ultrapassa a discussão jurídica, pondo-se formal e informalmente, seja através de arranjos juridicamente legitimados (a exemplo das leis e regulamentações, desde a ditadura civil-militar), seja por mecanismos ilícitos (a exemplo das detalhadas no “Relatório Velloso” de 1968), especialmente fraudes e grilagem de terras. Dentre as vias comumente relatadas (GARRIDO, 1980; GONÇALVES, 2011; MARQUES, 2008; PEREIRA, 2015) para a estrangeirização de terras no Brasil, destacam-se operações como a simulação de negócio jurídico, contratos, grilagens e outros mecanismos.

A simulação é, tecnicamente, um vício social do negócio jurídico, que resulta em acordo enganoso e nulo. Visa produzir efeitos diversos dos ostensivamente indicados. Pode haver uma “simulação absoluta”, quando as partes fingem existir um negócio que na prática não existe, ou “simulação relativa”, quando na aparência há um negócio jurídico e na essência outro (TARTUCE, 2014). Da bibliografia especializada (GARRIDO, 1980; MARQUES, 2008) surgem inúmeros relatos de estrangeirização de terras que se enquadram como “simulações relativas” de alienações e arrendamentos.¹² Na prática, isso corresponde aos relatos em que um intermediário (vulgo, “testa-de-ferro” ou “laranja”) contata o titular de direitos e propõe uma alienação, separando a parte operacional (compra e venda entre brasileiros) da parte real (uso, fruição e posse em favor do estrangeiro). Outras vezes, essa manobra vai mais longe e, para todos os efeitos cartoriais, mantém-se a titularidade dos antigos proprietários, enquanto a posse direta é repassada ao estrangeiro (GARRIDO, 1980).

Outro instrumento, de natureza contratual e que permite o controle de glebas, são as integrações verticais¹³ que, ao contrário da parceria rural,¹⁴ permitem maior liberdade negocial entre as partes (art. 3º, lei nº 13.288/16). É uma legislação mais recente que o Estatuto da Terra e os contratos de integração vertical (lei nº 13.288/16) são menos rígidos (prazos

12. São, basicamente, situações em que o intermediário opera transações fundiárias, mas, a administração e posse da área é repassada a um estrangeiro (repassa viciado). Embora essa diferenciação possa soar como preciosismo jurídico, sua repercussão social é inegável, pois a simulação relativa das operações de terra poderá ser aproveitada (produzir efeitos), se não ofender à lei e a terceiro. Conforme o enunciado 153 da III Jornada de Direito Civil (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2016). Nessas condições, parte do negócio poderá ser perfectibilizado, produzindo, em última análise, efeitos.

13. Integração vertical é a relação contratual entre produtores integrados e integradores que visa planejar e realizar a produção e industrialização ou comercialização de matéria-prima, bens intermediários ou bens de consumo final, com responsabilidades e obrigações recíprocas estabelecidas em contratos de integração.

14. A Parceria Rural é uma espécie de contrato rural, previsto no artigo 96, §2º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra). É mais rígida que o contrato de integração vertical no sentido de que, na parceria rural, são fixados, por exemplo, os prazos e percentuais de participação dos envolvidos no negócio (art. 96, Estatuto da Terra) (CASTRO, 2013).

e condições flexíveis). Portanto, a integração vertical deve ser melhor regulamentada, à luz de distorções presentes, por exemplo, nos contratos agrários (arrendamento rural e parceria), que além de pouco utilizados, são marcados pela heterogeneidade e regionalidade (BUAINAIN et al., 2008), o que nos permite ver

[...] dualismos, de locadores e locatários, capitalizados e não-capitalizados, mão-de-obra familiar e não-familiar, agronegócio e agricultura familiar: arrendatários do agronegócio que submetem proprietários de terra (criando ambientes para renovações de aluguel ou compra) e proprietários que submetem pequenos produtores às suas exigências (CASTRO, 2013, p. 74).

Ocorre ainda a estrangeirização de terras pelo uso da grilagem, que inclui a falsificação de escrituras e de títulos definitivos de compra de terras devolutas. Curiosamente essa prática foi relatada no Jornal Correio da Manhã, de 31/08/1968 (AQUI..., 1968, p. 11).¹⁵ Um breve olhar sobre os relatos de simulação, requisição de terras devolutas e grilagem de glebas (GARRIDO, 1980; MARQUES, 2008) nos mostram que a estrangeirização se opera, na prática, como “oportunidade de negócios” que, muitas vezes, passam à margem da legalidade e do bem-comum. A preocupação central de dar sustentabilidade a essa oportunidade, promovendo investimentos de forma “responsável” (BANCO MUNDIAL, 2010) é um desafio que contrasta com essa “outra realidade”, isto é, a ocorrência de transações criminosas, injustas e capazes de promover a desterritorialização do campesinato e dos povos indígenas.

Essas repercussões mostram que, se para o Estado “a estrangeirização da terra virou tema de soberania nacional” e, portanto, uma verdadeira “questão geopolítica” (CLEMENTS; FERNANDES, 2013, p. 2), para as categorias sociais, reaviva demandas históricas, reivindicações por direitos fundamentais e a construção de identidades sociais no campo,

Assim como o território, a terra não representa apenas um meio de produção e sim um lugar de vida e de construção identitária (ser um trabalhador rural, por exemplo) (SAUER, 2010). Nesse sentido, é fundamental aprofundar o debate sobre o “direito dos agricultores familiares camponeses” como um direito humano fundamental de reprodução social e qualidade de vida no campo (SAUER; LEITE, 2012, p. 522). Portanto, a questão subjacente – inclusive a(s) possíveis resposta(s) sobre a quem se abrem as “janelas de oportunidades” da estrangeirização de terras no Brasil – passa por uma análise do que a expansão do agronegócio, em especial de *commodities*, é capaz de gerar sobre os territórios, principalmente das populações camponesas e indígenas, considerando que:

A territorialização do agronegócio sobre as grandes propriedades também tem disputado territórios com os movimentos camponeses que lutam pelo acesso à terra através da reforma agrária. Esta questão ganhou nova conotação com o aumento de venda e arrendamento de terras para estrangeiros na última década. A questão agrária passou-se a ser também uma questão geopolítica (CLEMENTS; FERNANDES, 2013), pois, entre 2007 e 2010, cerca de 1.152 propriedades de terra com área total de 515,1 mil hectares foram declaradas como compradas por estrangeiros. O percentual de 69% dessas áreas está no bioma Cerrado, especialmente nos Estados de Mato Grosso, Goiás, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso

15. Nesse processo de grilagem, verificado pela CPI do Relatório Velloso, em viagem a Porto Nacional, foram relatados roubos de documentos em velhas igrejas e uso de papel em branco de livros de registros paroquiais para confecção de escrituras (AQUI..., 1968, p.11). Embora o Código Civil de 2002 tenha passado a exigir escritura pública para a validade dos negócios jurídicos que disponham sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País, fato é que a técnica usada sob a vigência do código anterior “pode ser considerada quase perfeita e valendo-se dela é que muitos grupos estrangeiros estão hoje de posse de vastas extensões do território brasileiro” (GARRIDO, 1980: 87/89).

do Sul e Bahia, que formam o principal corredor da grilagem por estrangeiros no Brasil. Essas aquisições também são significativas em outros Estados, sendo que Paraná e Rio Grande do Sul respondem por 10% do total de terras compradas por estrangeiros, enquanto esse percentual vai a 12% na região da Amazônia, no Pará e Amazonas (PRETTO, 2009).

A fronteira Matopiba e a estrangeirização da terra.....

Conforme já mencionado, o Matopiba abrange cerca de 73 milhões de hectares e 337 municípios em partes do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, em uma região, em grande parte, coberta pelo Cerrado (PEREIRA e PAULI, 2016). Não obstante seja uma região com altos níveis de pobreza,¹⁶ o Matopiba teve um crescimento de 400% de sua área plantada, nos últimos 20 anos (LORENSINI et al., 2015). Esses dados o posicionam como uma “frente de expansão, capitalista e fronteira da estrangeirização da terra” (PEREIRA; PAULI, 2016, p. 201). Os números – por exemplo, de expansão das lavouras e investimentos, sobretudo de capitais transnacionais para a produção de commodities agrícolas – expressam claramente a territorialização de capital transnacional na região (PEREIRA; PAULI, 2016).¹⁷

A financeirização das terras do Cerrado surge em meio ao movimento de internacionalização econômica, caracterizado por Epstein (2005, p. 3) como “o papel crescente de motivos, mercados, atores e instituições financeiras nas operações econômicas domésticas e internacionais”. Como muitos estudiosos observaram (BORRAS JÚNIOR et al., 2012), a crise financeira de 2008 – inicialmente causada pela bolha do mercado imobiliário nos Estados Unidos – levou os investidores públicos e privados a buscar alternativas de investimento, sendo uma das causas da busca por terras (investimentos especulativos).

Essa dinâmica pode ser bem visualizada no caso da TIAA-CREF, um fundo de pensão dos Estados Unidos que entrou em uma *joint venture* em 2008 com a COSAN, uma empresa brasileira da área de cana-de-açúcar e etanol. Juntos, criaram a Radar Propriedades, uma filial da COSAN cofinanciada e centrada apenas em transações com terra. Assim, enquanto a TIAA-CREF garante recursos financeiros, a Radar Propriedades funciona como um setor de investimentos imobiliários da brasileira COSAN (REDE et al., 2015).

Tais arranjos, porém, têm repercutido para além de atividades eminentemente empresariais. A TIAA-CREF e seus parceiros brasileiros gastaram centenas de milhões de dólares em acordos envolvendo terras agrícolas no Cerrado, alimentando preocupações socioambientais. Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos do Brasil, GRAIN e outras organizações não governamentais (REDE et al., 2015) mostra que a TIAA-CREF e a COSAN têm adquirido várias fazendas controladas por Euclides de Carli, um dos mais poderosos grileiros nos Estados do Maranhão e Piauí. O Ministério Público do Piauí expressou surpresa por investidores proeminentes realizarem “negócios como esses, quando uma simples pesquisa na Internet revela uma longa lista de acusações de apropriação ilegal de terras contra de Carli” (ROMERO, 2015).

16. Em 2010, o PIB per capita em todo o Brasil era de 19.770 reais ou US \$ 5.980. No Nordeste, essa estimativa era de 9.560 reais ou US \$ 2.890. O Matopiba, que inclui algumas das partes mais pobres do Nordeste, possui um PIB per capita médio de 7.950 reais, ou US \$ 2.405 (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2015).

17. De acordo com levantamento de Pereira e Pauli (2016, p. 202 e 203), “há 26 empresas transnacionais atuando diretamente na estrangeirização da terra” no Matopiba, sendo que a maioria do capital é norte-americano.

Nesse caso, a empresa Radar Propriedades – e, consequentemente, a TIAA-CREF – parecem ter atuado junto a agentes locais, na região do Matopiba, envolvidos com a emissão e uso de títulos falsos de terras, contudo, a situação permanece sob apuração do Poder Judiciário do Estado do Piauí. Não obstante a atuação dos órgãos estatais, a questão tornou-se pública quando a mídia nacional e internacional (ROMERO, 2015) noticiou possíveis ligações entre o fundo de investimentos TIAA-CREF e a grilagem de terras no Piauí e Maranhão. Chegou ao ponto de os advogados das vítimas pedirem abertamente “que a Ouvidoria Agrária Nacional intercedesse por uma intervenção do CNJ [Conselho Nacional de Justiça]” (CAPITAL TERESINA, 2015).

No nordeste do Estado de Tocantins, no coração do projeto Matopiba, outro caso simbólico é o das famílias de Campos Lindos, expulsas de suas terras. O conflito começou em 1997, logo após a criação do estado de Tocantins. O novo Estado lançou o “Projeto Agrícola Campos Lindos” e apropriou-se da fazenda Santa Catarina, de mais de 105 mil hectares, por motivos de improdutividade social. À época, de acordo com o Ministério Público Federal de Tocantins, havia 150 famílias vivendo na fazenda. Em vez de conceder títulos aos posseiros que já tinham adquirido direito à terra – em alguns casos, por mais de quatro décadas – ou convertendo a terra em um local para a reforma agrária, o Estado do Tocantins a vendeu a preços baixos para um pequeno grupo da elite política e empresarial. Entre os 27 beneficiários relatados da transação estavam a ex-Ministra da Agricultura e atual senadora do Tocantins, Katia Abreu, bem como seu irmão. O projeto progrediu sem o adequado Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e até 2017, apenas três das 34 exigências técnicas emitidas pelo Ibama e Naturtins haviam sido atendidas.

Atualmente, a associação de produtores de soja “Planalto” (uma Associação de Plantadores do Alto do Tocantins) composta por capital local, internacional e transnacional assumiu a liderança no processo contra as famílias e, em última instância, o Estado do Tocantins tem dado apoio a suas demandas. O caso é simbólico pois demonstra a insegurança crônica das famílias sem-terra e posseiros e os impactos sociais das alianças entre o capital estrangeiro e os governos nacionais em nome do desenvolvimento rural.

Um ator bem conhecido na região e membro da Planalto é a “Sollus Capital”, uma empresa de investimentos, com opções diversificadas em termos de localização, culturas e tamanho de empreendimentos agrícolas. No total, a Sollus possui mais de 6 mil hectares em Campos Lindos (TO) e outros 30 mil em toda a região do Matopiba. A empresa possui terras na Argentina, Uruguai e Paraguai, bem como negócios na África, funcionando como uma parceria entre a empresa norte-americana “Tou-radhi Capital” – sediada em Nova York, especialista em investimentos em commodities – a empresa brasileira de investimentos “Vinci Partners” e o “Grupo Los Globo,” uma companhia transnacional de agronegócios da Argentina. A Sollus oferece uma “maximização da valorização da terra cultivada”, atuando com empresas imobiliárias, de logística e serviços (FREDERICO, 2017), descrevendo-se como “bem treinada na identificação de áreas de fronteira que podem se tornar desenvolvidas a curto/

médio prazo”. A região de Campos Lindos do Tocantins é, sem dúvida, uma dessas áreas.

Casos como o do fundo de investimentos TIAA-CREF e da Sollus Capital mostram que o problema da captação de recursos para investimentos em terras, apoiado por capital transnacional, está presente e cresce no Matopiba. Durante trabalho de campo, John Meyer (um consultor financeiro americano que trabalha no oeste da Bahia) afirmou que essa diversidade de arranjos agrícolas – proprietários à distância, por exemplo – deu vida nova a empreendimentos do agronegócio no Cerrado. Além de gerenciar as operações agrícolas locais para outros agricultores norte-americanos, ele gasta grande parte do seu tempo viajando para conferências de investidores em busca de capital que poderia ser investido no Cerrado, mais especificamente, no Matopiba. Durante uma entrevista,¹⁸ John Meyer descreveu seu sucesso como “um interesse mutável por parte dos investidores para diversificar fundos e, mais especificamente, colocar seus recursos em terra”. Conforme afirmou Meyer: “Essas grandes empresas de seguros e fundos de pensão possuem responsabilidades enormes com longuíssimos prazos. Então precisam investir em pequenas alocações – até cinco por cento – em ativos reais; não em imóveis, portanto [aplicam] em terras agrícolas.”

Em outro momento da entrevista, ele deixou claro a intenção de captar investimentos para essas transações de terras, afirmando que “Estamos concentrados em conseguir capital institucional para a agricultura. Sabemos que precisam alocar recursos (ou fundos) nesses ativos alternativos”.

Essa transformação ocorre também por meio de negócios, como o narrado por John Meyer, que relatou ter comprado uma terra no Piauí. Segundo ele, a AdecoAgro – uma empresa de capital aberto registrada em Luxemburgo, com uma holding registrada em Delaware (Estados Unidos) e mais de 270 mil hectares em toda a América do Sul – estava planejando comprar sua terra por US\$ 14 milhões. A metade do valor foi prometida em dinheiro e a outra metade seria paga em ações. Segundo ele, só o valor em ações cobriria o investimento estimado em mais US\$ 12 milhões. Contudo, antes da operação ser finalizada, a escritura da área negociada foi cancelada, em decorrência do título ter sido contestado judicialmente. Um novo documento foi apresentado e Meyer afirmou que não tinha escolha senão vender a terra para evitar uma ação judicial. Os compradores não eram outro senão a Radar Propriedades. De acordo com Meyer,

A Radar está comprando terras realmente baratas. São o braço da TIAA que busca e compra terras. Eles compram terras, as mais baratas que se pode encontrar; tanto terras em disputa como de grandes proprietários que possuem muitas terras em regiões subdesenvolvidas; às vezes, em processos questionáveis (*land grabs*).

Os comentários de John Meyer são emblemáticos sobre a transformação da terra em ativo financeiro. Confluindo negócios privados e públicos, a expansão do agronegócio sobre o Cerrado vem sendo reforçada. Em 06 de maio de 2015, ao lançar o Plano Matopiba de Desenvolvimento Agrícola (PDA) a então Ministra da Agricultura, Katia Abreu, declarou que a região era a “nova fronteira agrícola” do país, defendendo o aumento da “produção de grãos nesta região sem desmatamento, convertendo

18. Entrevista realizada por Eva Hershaw, em Luís Eduardo de Magalhães, Bahia no dia 25 de maio, 2016.

áreas de pecuária em áreas de agricultura. Enquanto no Brasil a produção cresce 5% ao ano, no Matopiba cresce 20%, e hoje já representa 10% da produção nacional”, afirmou a Ministra (PORTAL DO PLANALTO, 2015). Assim, o Plano Matopiba de Desenvolvimento Agrícola (PDA) é um caso emblemático de como o Estado oferece terras e territórios, dando-lhes tratamento de regiões “abertas para negócios”. É curioso observar que, já em 2012, o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos se referia ao Matopiba como uma zona de expansão agrícola (UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 2012).

Com o apoio do Estado, através de programas governamentais e incentivos a investimentos estrangeiros em todo o Cerrado, a região do Matopiba vem, desde os anos 1970, se tornando o lar de agricultores e empresas norte-americanas. Esses encontraram terras acessíveis, baixos custos trabalhistas e oportunidades para expandir e diversificar investimentos originados nos Estados Unidos. Como ressalta Ofstehage (2015, p. 9), “ajudaram a consolidar um processo regional de expansão da soja e desenvolvimento do Matopiba” e, talvez, sem conhecimento de dinâmica específica, “participaram em uma transformação histórica da região e na continuidade dos conflitos sociais”.

Esse espaço, porém, tem sido permeado por contestações, que reúnem antigas e novas demandas sobre direitos, terras e territórios. No ano 2000, o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (FNRA), reunindo 24 movimentos sociais, lançou a “Campanha pelo Limite da Propriedade da Terra: em defesa da reforma agrária e da soberania territorial e alimentar”. Essa iniciativa foi renovada, uma década depois, em 2010, através da campanha nacional pelo limite da terra no Brasil, objetivando o limite máximo de 35 módulos fiscais para toda e qualquer propriedade, inclusive para estrangeiros (CANUTO et al., 2010, p. 17-18), com as seguintes reivindicações:

Alguns países fixaram limites à propriedade da terra para estrangeiros. Em Quebec, por exemplo, os estrangeiros precisam fazer uma solicitação formal para adquirir mais de quatro hectares. O motivo principal de tal restrição é impedir que as terras agricultáveis sejam utilizadas para fins não agrícolas. Na África do Sul estuda-se uma legislação de limite de terras como política de reparação das desigualdades raciais. Limitar a propriedade da terra no Brasil significa disponibilizar as áreas excedentes aos limites estabelecidos para a Reforma Agrária (CANUTO et al., 2010, p. 16).

É preciso observar que o trecho acima é proveniente de uma cartilha informativa do antigo FNRA, isto é, são demandas legitimadas por um numeroso arco de movimentos sociais¹⁹ brasileiros ligados à luta por terra. Mostra-se, a nível de discurso e de disputa fática, que a demanda mundial por terras, aliada à visão de agronegócio como símbolo do progresso, está em confronto com a demanda histórica por reforma agrária, segurança alimentar e soberania. Essa contraposição não se fundamenta somente em bandeiras ideológicas, mas em números que comprovam o avanço da estrangeirização e do agronegócio sobre os mais diversos territórios, cooperando para o acirramento de disputas à medida que:

O agronegócio é um novo tipo de latifúndio e ainda mais amplo, agora não concentra e apenas domina a terra, mas também a tecnologia de produção e as políticas de desenvolvimento. A fundação do agronegócio expandiu a conflitua-

19. O FNRA reunia cerca de 54 organizações e movimentos sociais, dentre eles: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Via Campesina-Brasil, Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF Brasil), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Comissão Pastoral da Terra (CPT) e outras.

lidade, ampliando o controle sobre o território e as relações sociais, agudizando as injustiças sociais (FERNANDES, 2010, p. 543).

Nessas áreas, os investimentos crescentes em ativos fundiários “ameaçam a segurança e a soberania alimentar, pois concentram ainda mais a produção agropecuária em poucas commodities, favorecendo os monopólios na produção de alimentos e agroenergias” (SAUER; LEITE, 2012, p. 522), conforme se registrou em terras mato-grossenses, mineiras e paulistas:

O estado de Mato Grosso apresenta-se como o “campeão” na estrangeirização de terras. Cerca de 20% de suas terras estão nas mãos de estrangeiros. Neste estado há a presença marcante do agronegócio, sendo o maior produtor de grãos do país, logo, há um intenso investimento estrangeiro neste. Em seguida estão os estados de Minas Gerais e São Paulo, com 12% em domínio estrangeiro. No estado de São Paulo destacamos a presença da *commodity* laranja, que possui forte expressão na porção central do estado, com as empresas transnacionais do agronegócio: Cutrale e Cargill. Cabe destacar a recente territorialização da cultura de cana-de-açúcar no estado, sobretudo na porção oeste, noroeste e norte do estado de São Paulo, mas com acelerada expansão para outras regiões e até mesmo demais estados (PEREIRA, 2015, p. 91).

Esse tipo de percepção, isto é, o confronto de demandas, se reafirma também à medida que a estrangeirização de terras favorece o aumento generalizado de preços de glebas (FERNANDES, 2011). O aumento de preços aprofunda o fosso de poder econômico e reduz a possibilidade de inserção, através do mercado, por parte de categorias sociais descapitalizadas. “Esse incremento compromete a situação de diversos segmentos que, diante desse quadro, viram-se forçados a realizar deslocamentos em direção a áreas mais distantes, tornando a questão do acesso à terra e ao território bem mais complexa” (SAUER; LEITE, 2012, p. 519). Além disso, impacta também o âmbito das políticas públicas, além da política agrícola de incentivos ao setor e especialmente as políticas agrárias. Nessas condições, as disputas territoriais sofrem pressão adicional, pois, fica mais caro desapropriar e indenizar para fins de reforma agrária.

Esse cenário se agrava com o ambiente institucional, em que a grilagem de terras vem sendo sistematicamente facilitada por medidas dos poderes legislativo e executivo para a promoção da regularização fundiária de terras públicas ilegalmente apropriadas. Conforme já mencionado, a edição da MP 759, particularmente a nacionalização da regularização via o Terra Legal é o instrumento mais recente deste processo (SAUER; LEITE, 2017).

A estrangeirização e a internacionalização de terras se coloca como questão geopolítica. Além da tradicional discussão sobre riscos à soberania nacional, coloca em evidência um fenômeno caracterizado por aquisições, que avançam sobre biomas estratégicos, como Cerrado e Amazônia. Diretamente relacionado à cultura de *commodities*, repercute diretamente no aumento do preço das glebas e no encarecimento das políticas públicas de acesso à terra, inclusive dos processos de desapropriação para fins de reforma agrária. Isso se traduz em uma estrangeirização que representa a expropriação de milhões de camponeses e indígenas de suas terras (FERNANDES, 2013; BRANFORD e ROCHA, 2002), em detrimento de históricas reivindicações por reforma agrária e demarcações.

20. Entrevista realizada por
Eva Hershaw, em Luís Eduardo d
e Magalhães, Bahia no dia
26 de maio, 2016.

Assim como os norte-americanos citados por Ofstehage (2015), nossa pesquisa de campo no Matopiba incluiu vários fazendeiros americanos que, há muito, se envolveram no mercado mundial de commodities via comercialização da soja. Nessa condição, explicitaram visões semelhantes sobre sua posição no Cerrado, ou seja, como exemplos de uma ética de trabalho produtiva, como comerciantes globais e, cada vez mais, como intermediários capazes de facilitar os investimentos das instituições americanas em terras agrícolas brasileiras. Nick Olsen,²⁰ que possui sua própria fazenda no oeste da Bahia, vem de uma longa fila de fazendeiros americanos que mantiveram terras na América do Sul. Seu avô primeiro comprou terras no Paraguai, na década de 1970, e seu tio comprou uma fazenda no Mato Grosso, no final da década de 1980. À época, Olsen conta, seu tio comprou a fazenda por cerca de US\$ 4,00 por acre (0,4 hectare), pois era uma simples fazenda de gado, cercada por uma “selva grande, Amazônia e por madeira grossa”.

No entanto, mais pessoas, inclusive estrangeiras, continuaram chegando na região. A palavra “Cerrado” se espalhou como uma possibilidade acessível de investimento agrícola. Consequentemente, mais pessoas chegaram e uma “comunidade agrícola” foi estabelecida. Os preços da terra, disse ele, começaram a disparar e foi quando o conflito começou:

Lá no Mato Grosso, meu tio tinha uma área de 20 hectares, ou algo assim. Ele só tinha que se estabelecer. No entanto, pessoas reivindicaram direitos de ocupantes e a Justiça se uniu aos pequenos posseiros. Não sei o que é verdade e o que não é verdade. Eu acho que, na maioria das vezes, eles apenas chegaram a um acordo sobre a posse. Já ouvi falar de algumas situações violentas, também. Isso é [coisa de] brasileiro. Nós, os americanos tentamos resolver isso na Justiça ou tentamos chegar a um acordo.

Apesar do sucesso de seu tio no Mato Grosso, Olsen preferiu comprar terras no oeste da Bahia, onde encontrou terra mais fácil de trabalhar e mais acessível, quando chegou em 2007. A terra que comprou já havia sido limpa por uma empresa de desenvolvimento; uma prática comum entre os americanos da região, segundo ele. Lembra que, à época, a fazenda que comprou foi uma das poucas que estavam à venda no oeste da Bahia. Hoje, segundo ele, há “provavelmente quatro ou cinco dentro de um círculo de 10 quilômetros” à venda. Com a expansão e desenvolvimento do agronegócio no Mato Grosso, as atividades agropecuárias se tornaram mais caras (maior custo de produção), portanto, agricultores como ele se concentraram no oeste da Bahia, e em outras partes do Matopiba. A região serviu como uma zona de expansão para agricultores que já desenvolviam atividades, sendo mais caro e competitivo investir em regiões como o Mato Grosso.

Pouco depois de sua chegada no oeste da Bahia, no entanto, entraram em vigor as restrições de 2010 que limitam a propriedade estrangeira. Olsen descreve-se como uma pessoa de sorte, pois comprou sua fazenda e obteve a documentação antes disto. Em suas palavras, “a maré virou contra o investimento estrangeiro”, mas isto não limitou a presença de estrangeiros no Cerrado. Segundo ele, “fui um dos últimos a me transferir antes dessa data de agosto de 2010. Mas como você sabe, há maneiras de contornar a lei. ‘Tem um jeitinho para tudo’. Pelo menos eles disseram isto, mas não sei como isto funciona”.

As restrições não visavam atingir fazendas como a dele, segundo Olsen. Foram estabelecidas para abafar rumores de investimentos do governo chinês e, sendo assim, tem o apoio dele. Apoia embora afirmou que deveria haver mecanismos ou condicionantes para evitar que as pequenas fazendas estrangeiras sejam alvo das restrições. Em 2016, depois de quase 10 anos no Brasil, Olsen decidiu voltar para os Estados Unidos, citando entre os motivos para isto o rigor das leis trabalhistas e condições operacionais difíceis no Brasil. Ele também mencionou que teve, nos últimos seis anos, prejuízos em três colheitas. Ao invés de vender suas terras, optou por arrendá-las a outra família americana, a qual incluiu “operações agrícolas” entre os serviços oferecidos na região. Essa família passou a cultivar as terras, investindo uma parte do lucro em suas operações agrícolas e devolvendo o restante à fazenda de frango de Olsen nos Estados Unidos. Por enquanto, é uma boa opção, segundo ele. No caso de Olsen, se quiser vender, a qualquer momento, corretores como Meyer estarão a postos. Portanto, não terá problema para vender a terra para investidores institucionais, ou mesmo arrendar para outro fazendeiro. Se decidir cultivar ele mesmo, teria uma taxa fixa de retorno de quatro ou cinco por cento ao ano, segundo ele, o que é um bom investimento.

Considerações finais

O meio rural brasileiro, historicamente excludente e concentrador, no qual se opera a estrangeirização de terras, nos leva a questionar criticamente não somente “quais” são as “janelas de oportunidades” apontadas pelo Banco Mundial, como também “para quem” tais janelas se abrem. Defensores da abertura para o mercado defendem que, com incentivos corretos, investidores estrangeiros podem alavancar o setor agroexportador, ou mesmo se transformar em exemplos para o setor agrícola. Contudo, a estrangeirização de terras compatibiliza-se com a expansão do agronegócio, portanto, reforço de um crescimento econômico altamente dependente da exportação de matérias-primas, levando até a uma reprimarização da economia ou desindustrialização.

Além da tradicional discussão sobre soberania nacional (sendo o controle do território uma dimensão fundante), evidenciam-se casos e situações de apropriação (compras, mas também outras formas de aquisição e acesso à terra como leasing, contratos de terceirização, arrendamentos, entre outros mecanismos) de terras, particularmente sobre o Cerrado (Matopiba), mas também sobre a Amazônia. Casos como o do fundo de investimentos TIAA-CREF e da Sollus Capital mostram que o problema da captação de recursos para investimentos em terras, apoiado por capital transnacional, está presente e cresce no Matopiba.

No entanto, há ainda processos de internacionalização das terras (mudanças legislativas, criação de mecanismos de controle de terras, baseados em formas externas, entre outras) que, além do cultivo de *commodities*, passam a controlar terras. A estrangeirização e internacionalização de terras são, do ponto de vista político, econômico e social, uma janela de oportunidades que se abre, seletivamente, aos agentes envolvidos na promoção da territorialização do agronegócio, adequando-se à dinâmica

de pessoas e grupos nacionais e estrangeiros que reúnem intensivamente capital, terra e informações.

Estes processos repercutem diretamente no aumento do preço das glebas e no encarecimento das políticas públicas de acesso à terra, em desfavor de grupos historicamente aliados de terra, direitos e recursos produtivos. Consequentemente, estrangeirização – mas especialmente mudanças legais possibilitando a internacionalização – representam a expulsão e expropriação de milhões de camponeses e indígenas de suas terras, em detrimento de históricas reivindicações por reforma agrária, demarcação de territórios indígenas e quilombolas.

No entanto, as iniciativas governamentais mais recentes – a exemplo do PDA-Matopiba e da Lei nº 13.465, de 2017 – mostram que a territorialização do agronegócio (e a lógica extrativa) necessita (ou está a exigir) a estrangeirização e internacionalização da terra e de seus frutos. A financeirização das terras do Cerrado surge em meio ao movimento de internacionalização econômica, caracterizado pela crescente influência de mercados, atores e instituições financeiras nas operações econômicas domésticas e internacionais. Estes processos contam com amplo apoio do Estado, através de programas governamentais e incentivos a investimentos estrangeiros em todo o Cerrado, a região do Matopiba vem, desde os anos 1970, se tornando o lar de agricultores e empresas estrangeiras.

A hipótese de uma estrangeirização – na verdade, a internacionalização das terras – bem regulada (se é que é possível de ser concebida) está distante da realidade brasileira. Isto não só porque caiu em desuso qualquer forma de controle efetivo sobre a aquisição de terras por parte de pessoas físicas (empresas) estrangeiras e uma maior concentração via apropriação, mas porque há uma intenção – amplamente anunciada pelo governo Temer de liberar os investimentos em terras rurais por parte de estrangeiros. Não só apoia a aprovação do Projeto de Lei nº 4.059, de 2012, em tramitação no Congresso, como anuncia outras formas de flexibilizar estes investimentos. Iniciativas de governança da terra – influenciada novamente por agências multilaterais e governos europeus e iniciadas ainda no Governo Dilma Rousseff –, demonstram as dificuldades para qualquer tipo de controle, ainda mais difícil em tempos de demanda, permanecendo seriamente comprometida a capacidade de o Estado efetuar um controle adequado das apropriações de terras.

Referências

- ALVIM, Augusto Mussi. **Investimentos estrangeiros diretos e suas relações com os processos, causas e efeitos da concentração e estrangeirização das terras no Brasil**. PCT IICA/NEAD, Brasília, NEAD, 2009. (Relatório de pesquisa).
- AQUI está a Amazônia que todos querem. *Correio da Manhã*, Edição 1º caderno, p. 11, 31 ago. 1968. Disponível em http://memoria.bn.br/docreader/WebIndex/WIPagina/089842_07/95114. Acessado em 26 nov. 2015.
- BANCO MUNDIAL. **Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?** Washington D.C., 07 set. 2010.
- BENAYON, Adriano. Os prejuízos com a Lei Kandir: a nova democracia. *Jornal a Nova Democracia*, v. 7, n. 47, out. 2008. Disponível em: <http://anovademocracia.com.br/no-47/1887-os-prejuizos-com-a-lei-kandir>. Acesso em: 25.ago.2017.

BORRAS JÚNIOR, Saturnino et al. Land grabbing in Latin America and the Caribbean. **Journal of Peasant Studies**, v. 39, n. 3-4, p. 845-872, 2012.

BRASIL. Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002. Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nºs. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 out. 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.570, de 31 de outubro de 2005. Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 nov. 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5570.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Decreto 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 out. 1971. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6204.htm> Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.447, de 06 de maio de 2015. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba e a criação de seu Comitê Gestor. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 maio 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8447.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.142, de 22 de agosto de 2017. Extingue a Reserva Nacional de Cobre e seus associados, constituída pelo Decreto nº 89.404, de 24 de fevereiro de 1984, localizada nos Estados do Pará e do Amapá. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 ago. 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5570.htm> . Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.147, de 28 de agosto de 2017. Revoga o Decreto nº 9.142, de 22 de agosto de 2017, que extinguiu a Reserva Nacional do Cobre e Seus Associados - Renca e extingue a Reserva Nacional do Cobre e Seus Associados - Renca para regulamentar a exploração mineral apenas na área onde não haja sobreposição com unidades de conservação, terras indígenas e faixa de fronteira. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 ago. 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9147.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974. Regulamenta a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 nov. 1974. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74965.htm>. Acesso em:

BRASIL. Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 1980. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d85064.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 mar. 1969a. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-494-10-marco-1969-363960-norma-pe.html>> Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº11. 924, de 10 de outubro de 1969. Altera o art. 57 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para autorizar o enteado ou a enteada a adotar o nome da família do padrasto ou da madrasta. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 out. 1969b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0924.htm> Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.634, de 02 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 de maio 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994. Institui a Cédula de Produto Rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de ago. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8929.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 de ago. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004. Reduz as alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de jul. 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.925.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL e da Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins não cumulativas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 de dez. 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11051.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de jun. 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de jun. 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13001.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015. Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; e revoga o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, e a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de out. 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13178.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2017. Disponível em: < <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/477399971/lei-13465-17>>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de set. 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Medida Provisória 636, de 26 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Mpv/mpv636.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BRASIL. Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BRASIL. Parecer nº LA-01. Adoto, para os fins e efeitos dos Arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo PARECER CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, de 03 de setembro de 2008, da lavra do Consultor-Geral da União, Dr. RONALDO JORGE ARAUJO VIEIRA JUNIOR, e submeto-o ao EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 ago. 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL. **Projeto de Lei 4.059, de 2012**. Regulamenta o art. 190, da Constituição Federal, altera o art. 1º, da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=548018>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BUAINAIN, Antonio Marcio et al. Land Rental Markets and Land Access in Brazil. BASIS Brief. Asset Markets and Access, v. 5, p. 1-15, 2008. .

CAMPELO, Lilian. **MST critica Incra por mercantilização de terras da reforma agrária**. Belém PA: Brasil de Fato, 10 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/04/10/incra-publica-precos-a-serem-pagos-por-terras-de-assentamentos/>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

CANUTO, Antonio et al. **Limite da propriedade da terra: um direito do povo, um dever do Estado**. [S. l.]: Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, 2010. [Cartilha]. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/viewcategory/32-campanha-limite-pela-propriedade-da-terra?Itemid=23>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

CAPITAL TERESINA. **Americanos compraram terras no Piauí de grileiro processado**. Teresina: Do Autor, 19 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.capitalteresina.com.br/noticias/geral/americanos-compraram-terras-no-piaui-de-grileiro-processado-34712.html>>. Acesso em 27 ago. 2017.

CARTA ao Brasil - Medida provisória nº 759/2016: a desconstrução da regularização fundiária no Brasil. [S. l.]: Terra de Direitos, 8 ago. 2017. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/carta-ao-brasil-medida-provisoria-n-7592016-a-desconstrucao-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/22571>>. Acesso em 26 ago. 2017.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão de. **Dimensões e lógicas do arrendamento rural na agricultura familiar**. 2013. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Programa de Pós-Graduação em Agronegócios, 2013

CASTRO, Luís Felipe Perdigão. Agricultura familiar, habitus e acesso à terra. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 2, p. 91-105. 2015.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão. Acesso contratual à terra e arrendamentos rurais: uma compreensão à luz dos clássicos. **Revista Percursos**, v. 8, p. 85-110, 2016.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão; SAUER, Sérgio A problemática e as condicionantes dos arrendamentos rurais na agricultura familiar. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 50., 212, Vitória. Anais... Vitória: SOBER, 2012.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão; SAUER, Sérgio. The struggle for land and Brazilian family farming: perspectives for the human development. In: International and Interdisciplinary Conference DEVELOPMENT IN QUESTION, 2016. The 5th annual conference of the Development Sociology Section of the ASA. Ithaca: Cornell University, 2016

CASTRO, Luís Felipe Perdigão; SAUER, Sérgio. **Marcos legais e a liberação para investimento estrangeiro em terras no Brasil**. Texto de Conjuntura nº 24 – Projeto de cooperação técnica UTF/BRA/083/BRA. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura - OPPA, 2017.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão; IGREJA, Rebeca Lemos. Estrangeirização de Terras na Perspectiva das Formas de Colonialidade no Agro Latino-Americano. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 11, n. 2, 2017.

CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e em Moçambique. Maputo: Observador Rural, 2013.

COMITÊ DE SEGURANÇA ALIMENTAR. The voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security. Roma: Food and Agriculture Organization (FAO), 2012.

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL. **Projeto de Lei 4059**, de 2012, Brasília, Câmara do Deputados, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.623**, de 2016. Brasília, CONTAG, 2016.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA; FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA e BANCO MUNDIAL. **Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources**. Washington e Roma, 25 de janeiro de 2010 – Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles_Extended.pdf> Acesso em 05 jun. 2016

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **III Jornada de direito civil**. Enunciados aprovados de ns. 138 a 271. Brasília/DF. 2016. Disponível em: <<http://file:///C:/Users/Windows/Downloads/III%20JORNADA%20DE%20DIREITO%20CIVIL%202013%20ENUNCIADOS%20APROVADOS%20DE%20NS.%20138%20A%20271.pdf>>. Acesso em 03 dez. 2017.

- DELFINO, Marco Antônio; BATISTA, Juliana de Paula. **Brasil à venda: mortes à vista**. Brasília: Instituto Sócio Ambiental (ISA), 01 de junho de 2017. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/brasil-a-venda-mortes-a-vista>> Acesso em: 4 jun. 2017.
- DELGADO, Guilherme Costa. **A questão agrária no Brasil, 1950-2003: questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 51-90.
- EDELMAN, M. Messy hectares: questions about the epistemology of land grabbing data. **Journal of Peasant Studies**, v. 40, n. 3, p. 485-501, 2013.
- EDELMAN, M.; LEÓN, A. Cycles of land grabbing in Central America: an argument for history and a case study in Bajo Aguán, Honduras. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 9, p. 1697-1722, 2013.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Matopiba: delimitação, caracterização, desafios e oportunidades para o desenvolvimento**. Coordenação de Evaristo de Miranda. [S. l.]: EMBRAPA, 2015. Disponível em: <https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/150513_MATOPIBA_TO.pdf> Acesso em: 22 ago. 2017.
- EPSTEIN, Gerald. **Financialization and the world economy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.
- FARO, Beto. **Projeto de Lei 2.289, de 2007**. 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. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/635308.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2017.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, Antônio Márcio (Coord.). (Coord.). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2005, p. 173-230.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. SPOSITO, Eliseu Savério; SANT'ANNA NETO, João Lima (Org.). (Org.). **Uma Geografia em movimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. Geopolítica da questão agrária mundial. In: Antonio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz e Isolete Wichinieski (ds.). **Cadernos Conflitos no Campo Brasil**. Goiânia, Comissão Pastoral da Terra, CPT, 2011.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico. Presidente Prudente, 2013. 329 f. Tese livre-docência. Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2013.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Dinamica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe**. Santiago: FAO, 2011.
- FREDERICO, S. **Globalização financeira e land grabbing: constituição e translatinização das megaempresas argentinas**. Rio de Janeiro: Ed. Lamparina, 2017.
- FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. **Pauta positiva: biênio 2016/2017**. [S. l.]: Fpagropecuaria, 2016. Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/wp-content/uploads/2016/04/DOC-Pauta-Positiva-FPA.pdf>> Acesso em 10.nov.2017.
- FUSCALDI, Kelliane da C.; OLIVEIRA, Andréa Christina Guirro de. Crescimento da agricultura brasileira Período: 1996 a 2004. **Revista de Política Agrícola**, v. 14, n. 3, p. 19-32, 2005.
- GARRIDO Filha, I. O Projeto Jari e os capitais estrangeiros na Amazônia. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.
- GIRARDI, Eduardo Paulon. **Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.
- GONÇALVES, Paulo Rogério. **MATOPIBA: é um processo violento de grilagem para expansão das monoculturas**. [S. l.]: CPT, 09 out. 2015. Entrevista concedida a Comissão Pastoral Da Terra. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/articulacao-cpt-s-do-cerrado/2903-matopiba-e-um-processo-violento-de-grilagem-para-expansao-das-monoculturas>>. Acesso em 20 ago. 2017.
- GÓMEZ, S. (Ed.). **The land market in Latin America and the Caribbean: concentration and foreignization**. Santiago: FAO América Latina, 2012.
- GONÇALVES, Elienai Constantino. **Disputa territorial entre o movimento camponês e o agronegócio canavieiro em Teodoro Sampaio - SP**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Unesp, 2011.
- HECHT, Susanna B. Soybeans, development and conservation on the Amazon frontier. **Development and Change**, **Institute of Social Studies**, v. 36, n. 2, p. 375-404, 2005.

- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUNT, R. K.; SHERMAN, H.J. **História do pensamento econômico**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desenvolvimento rural – políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, p. 353-428, 2015. (Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, n. 23).
- JORNADA DE DIREITO CIVIL, 3. 2005, Brasília, DF; AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de (Org.). **III Jornada de Direito Civil**. Brasília: Conselho de Justiça Federal, 2005. 507 p. ISBN 8585572809.
- KAGEYAMA, A. et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa Gasques, Jose Garcia Villa Verde, Carlos Monteiro. (Org.) **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990.
- LORENSINI, Carolina Lobello et al. Mapeamento e identificação da época de desmatamento das áreas de expansão da agricultura no MATOPIBA. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 17., 2015, João Pessoa. Anais... São José dos Campos: INPE, 2015.
- MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed. 2003.
- MARQUES, Marta Inez Medeiros. Agricultura e Campesinato no Mundo e no Brasil: um renovado desafio à reflexão teórica. In: PAULINO, Eliane Tomiasi; FABRINI, João Edmilson. (Org.). **Campesinato e território em disputa**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MARTINS, José de Souza. A questão agrária brasileira e o papel do MST. In: STÉDILE, J. (Org.). **A reforma agrária e a luta do MST**. Petrópolis, Editora Vozes, 1997.
- MARTINS, José de Souza. **Camponeses e política no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.
- MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- MEHTA, Lyla; VELDWISCH, Gert Jan; FRANCO, Jennifer. Introduction to the special issue: Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources. **Water Alternatives**, v. 5, n. 2, 2012.
- MEIRELLES, H. Governo vai autorizar venda de terras para estrangeiros. **Globo Rural**, 16 fev. 2017.
- OFSTEHAGE, A. Farming is easy, becoming Brazilian is hard: North American soy farmers' social values of production, work and land in Soylandia. **Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 2, 2015.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês. **Revista Agrária**, n.12, 2010.
- PEREIRA, Lorena Izá; PAULI, Lucas. O processo de estrangeirização da terra e expansão do agronegócio na região do Matopiba. **Revista Campo-Território**, v. 11, nº 23, p.196-224, ed. esp., jul. 2016.
- PEREIRA, Lorena Izá. O Processo de estrangeirização da terra no Brasil: estudo de caso da empresa Umoe Bioenergy no município de Sandovalina (SP). Monografia (TCC) - Unesp, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/124298>>. Acesso em: 26.nov. 2016.
- PORTAL DO PLANALTO. Produção cresce 20% ao ano em MATOPIBA, a nova fronteira agrícola do Brasil. Brasília: Portal, 18 maio 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/producao-cresce-20-ao-ano-em-matopiba-a-nova-fronteira-agricola-do-brasil>>. Acesso em 01.ago.2017.
- PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Martins Editora, 1942.
- PRETTO, José M. **Imóveis rurais sob propriedade de estrangeiros no Brasil**. Brasília, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), Projeto de cooperação técnica PCT IICA/NEAD, 2009.
- REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS; GRAIN; INTER PARES; SOLIDARITY SWEDEN – LATIN AMERICA. Foreign pension funds and land grabbing in Brazil. França: GRAIN, nov. 2015.
- ROMERO, Simon. **Fundo norte-americano é acusado de comprar irregularmente terras no Brasil**. [S. l.]: Uol, 11 nov. 2015. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/the-new-york-times/2015/11/18/fundo-norte-americano-e-acusado-de-comprar-terras-agricolas-no-brasil-apesar-de-proibicao.htm>> Acesso em 26 jul. 2017
- SAFRANSKY, Sara; WOLFORD, Wendy. Contemporary land grabs and their alternatives in the Americas. International Conference on Global Land Grabbing. Universidade de Sussex, 6 a 8 de abril de 2011 – Disponível em www.future-agricultures.org/index. Acesso em 26 nov. 2015.

- SASSEN, Saskia. **Expulsões**: brutalidade e complexidade na economia global. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.
- SASSEN, Saskia. Land Grabs today: feeding the disassembling of national territory. **Globalizations**, v. 10, nº 1, p. 25-46, 2013.
- SAUER, Sérgio. **Agricultura familiar versus agronegócio**: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica: Embrapa Secretaria de Gestão e Estratégia, 2008.
- SAUER, Sérgio. A luta pela terra e a reinvenção do rural. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 11., 2003. Campinas. **Anais...** Campinas: CBS, 2003.
- SAUER, Sérgio. Demanda Mundial por terras: “land grabbing” ou oportunidade de negócios no Brasil? **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, n 1, v. 4, p. 73-88, jan. 2010a.
- SAUER, Sérgio. Dinheiro público para o agronegócio. **Le Monde Diplomatique (Brasil)**, São Paulo, p. 8 - 9, 01 abr. 2010b.
- SAUER, Sérgio. Corrida mundial por terras e direitos territoriais no Brasil. **Agriculturas**, n. 4, v. 8. 2011.
- SAUER, Sérgio; LEITE, A. Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da apropriação de terras no Brasil. **Revista Retratos de Assentamentos**, Araraquara. v. 20, nº 1, p. 14-40, 2017.
- SAUER, Sérgio; BORRAS JÚNIOR, Saturnino. ‘Land grabbing’ e ‘green grabbing’: Uma leitura da ‘corrida na produção acadêmica’ sobre a apropriação global de terra. **Revista Campo-Território**, v. 11, nº 23, ed. esp. jul. 2016, p. 6-42.
- SAUER, Sérgio; LEITE, Sérgio 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, jul. 2012. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/resr/v50n3/a07v50n3.pdf>>. Acesso em: 20. nov. 2015.
- SAUER, Sérgio; LEITE, Sérgio Pereira. A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil. Carta Maior, 2013.
- SHANIN, T. Lições camponesas. In: PAULINO, Eliane Tomiasi; FABRINI, Joao Edmilson (Org.). (Org.). **Campesinato e territórios em disputa**. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 23-48.
- SOUSA, Graciane. **Polícia vai apurar suposta compra ilegal de terras no Piauí por estrangeiros**. Teresina: Cidade Verde, 18 nov. 2015. Disponível em: <<http://cidadeverde.com/noticias/207018/policia-vai-apurar-suposta-compra-ilegal-de-terras-no-piaui-por-estrangeiros>>. Acesso em 27 ago. 2017
- TARTUCE, F. **Manual de direito civil**. São Paulo: Método: 2014.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Foreign Agricultural Service**: Brazil’s Latest Agriculture Frontier in Western Bahia and Matopiba. 26 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.pecad.fas.usda.gov/highlights/2012/07/Brazil_MATOPIBA/> - Acesso em 10 jun. 2017.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar**: realidades e perspectivas. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo. 1999.

La extranjerización de la tierra en Argentina. Continuidades y cambios entre el Macrismo y el Kirchnerismo

La extranjerización de la tierra en argentina. Continuidades y cambios entre el Macrismo y el Kirchnerismo

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p103](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p103)

Agostina Costantino¹

Recebido em: 15 de Agosto de 2017

Aceito em: 28 de Setembro de 2017

1. Licenciada en Economía (UNS-Argentina), máster en Ciencias Sociales (FLACSO-México) y doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política (FLACSO-México). Investigadora Asistente del CONICET en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. ORCID: orcid.org/0000-0001-7325-4026

RESUMEN

Desde fines de la década de los noventa y principios de la década de los 2000, comenzó a darse a nivel mundial, de manera masiva y sistemática, un fenómeno de grandes adquisiciones de tierras por parte de compañías extranjeras. En el caso de Argentina, luego de la devaluación del 2002 aumentaron exponencialmente este tipo de inversiones, pero no sólo en términos cuantitativos, sino que las características de las mismas cambiaron respecto de las inversiones en tierras de los noventa y las décadas anteriores. Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015, este proceso se potenció desde el Estado y se profundizaron las características más violentas y expulsoras del territorio de campesinos, pequeños productores y comunidades originarias. El objetivo de este artículo es analizar los cambios y continuidades que el acaparamiento de tierras por parte de extranjeros tuvo en Argentina entre el gobierno macrista y los gobiernos kirchneristas. Esto, analizando las políticas aplicadas y los efectos en términos de los tipos de inversores, la orientación regional de las adquisiciones y los objetivos de las mismas.

Palabras clave: Acaparamiento de tierras. Argentina. Modo de desarrollo. Kirchnerismo. Macrismo.

ABSTRACT

Since the late 1990s and early 2000s, a massive and systematic phenomenon of large land acquisitions by foreign companies began to take place globally. In the case of Argentina, after the 2002 devaluation, this kind of investment increased exponentially, but not only in quantitative terms, but the characteristics of the investments changed with respect to investments in land of the nineties and previous decades. With the change of government in December of 2015, this process was potentiated from the State and the most violent and expulsive characteristics of the territory of peasants, small producers and native communities were deepened. The objective of this article is to analyze the changes and continuities that the landgrabbing by foreigners had in Argentina between the Macri's government and the Kirchner's governments. The paper analyzes the policies applied and the effects in terms of the types of investors, the regional orientation of the acquisitions and the objectives of the same ones.

Keywords: Landgrabbing. Argentina. Mode of development. Kirchnerismo. Macrism.

Introdução

Desde fines de la década de los noventa y principios de la década de los 2000, comenzó a darse a nivel mundial, de manera masiva y sistemática, un fenómeno de grandes adquisiciones de tierras por parte de compañías extranjeras. Estas empresas comenzaron a realizar inversiones en tierras, sobre todo, en las regiones más relegadas y pobres del mundo (África, algunos países asiáticos y Latinoamérica) como una forma de escapar a las crisis económicas que comenzaron a darse desde ese momento en los países más ricos (la crisis de las puntocom en los 2000, y luego la gran crisis mundial originada en el sector financiero de Estados Unidos en el 2008). Todo esto, fomentado también por una escalada en los precios internacionales de las materias que volvieron muy rentables su producción (y, por ende, también, la adquisición de tierras) y la emergencia de los capitales chinos y de otros países asiáticos que apuntalaron aún más el fenómeno.

En el caso de Argentina, luego de la devaluación del 2002 aumentaron exponencialmente este tipo de inversiones, pero no sólo en términos cuantitativos, sino que las características de las mismas cambiaron respecto de las inversiones en tierras de los noventa y las décadas anteriores. Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015, este proceso se potenció desde el Estado y se profundizaron las características más violentas y expulsoras del territorio de campesinos, pequeños productores y comunidades originarias. El objetivo de este artículo es analizar los cambios y continuidades que el acaparamiento de tierras por parte de extranjeros tuvo en Argentina entre el gobierno macrista y los gobiernos kirchneristas. Esto, analizando las políticas aplicadas y los efectos en términos de los tipos de inversores, la orientación regional de las adquisiciones y los objetivos de las mismas.

La estructura del artículo es la siguiente: en la sección 1 se resumen las principales causas encontradas en la literatura que explican el surgimiento del fenómeno del acaparamiento de tierras a nivel mundial, y el argumento explicativo que se sostiene en este trabajo en torno a la teoría de la dependencia. En la sección 2 se presenta el contexto previo a la oleada de grandes adquisiciones por parte de extranjeros en Argentina en torno a la estructura de tenencia de la tierra y el uso del suelo. En el apartado 3, se expone el análisis del proceso de acaparamiento de tierras durante el kirchnerismo y en el apartado 4 se realiza lo propio para el periodo iniciado por el gobierno de Macri en diciembre de 2015 (teniendo en cuenta que el mismo no ha finalizado, por lo tanto, se trata de un análisis inconcluso). Al final, se cierra con algunas reflexiones.

Las causas que explican el surgimiento del fenómeno
y la condición de "dependencia"

En la literatura suelen agruparse los factores explicativos del acaparamiento de tierras a nivel global en dos grandes grupos: aquellos primordialmente económicos y aquellos relacionados con las políticas públicas.

Entre los primeros, se encuentra el aumento en el precio que experimentan los alimentos y las materias primas desde fines de la década de los noventa, haciendo que la inversión en la agricultura sea cada vez más rentable. Según Cotula (2012), estas inversiones incluyen toda la cadena de valor agrícola, desde el control directo sobre la tierra hasta la provisión de servicios o la producción de fertilizantes. Otro de los factores explicativos del acaparamiento de tierras que podría considerarse primordialmente económico es el fenómeno de financierización de la agricultura, entendida como el mayor atractivo que comenzó a tener la tierra como una opción de inversión no sólo por las empresas de agro-negocios sino por operadores financieros interesados en incrementar los retornos y disminuir los riesgos (COTULA 2012; HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION, 2011). Las razones de esta financierización están, por un lado, relacionadas con el aumento en el valor de la tierra como consecuencia del aumento en el precio de los alimentos mencionado anteriormente y, por otro lado, con la búsqueda de disminución del riesgo de los portafolios luego de la crisis del 2008. La tierra es vista, en este sentido, como un activo seguro con elevados retornos esperados². La organización GRAIN ha publicado una lista con las inversiones en tierras de fondos de pensión públicos y privados provenientes de países de altos ingresos como Estados Unidos, Dinamarca, Nueva Zelanda, Suiza, Alemania y Reino Unido (GRAIN, 2011).

2. Aunque la tierra siempre ha sido considerada como un activo seguro dentro de los países, la novedad es que ahora esta valorización tiene una escala mundial.

En segundo lugar, dentro de los factores de políticas públicas, se encuentra la acción de algunos gobiernos como China o Arabia Saudita en respuesta al problema de la seguridad alimentaria derivado de la inestabilidad en los precios de los alimentos. En este sentido, los gobiernos de algunos países apoyan las inversiones en tierras en el extranjero (ya sea directamente por parte del gobierno o a través de inversiones privadas) para asegurarse el suministro de soja, palma, arroz, trigo y azúcar, entre otros (BORRAS et al. 2011; COTULA 2012; HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION, 2011). Además de la seguridad alimentaria, las políticas públicas, en apoyo a la inversión en tierras fuera del país, pueden estar también motivadas por consideraciones en torno a oportunidades de negocios (como es el caso de la estrategia “Going global” que tiene China desde 1999 para crear oportunidades de negocios fuera del país) o geopolítica (por ejemplo, las inversiones chinas en el sudeste asiático o las libias en África Sub-Sahariana) (COTULA 2012). Una última estrategia política que tiene una gran influencia en el acaparamiento mundial de tierras es el requisito obligatorio establecido por la Unión Europea de sustituir el 5% de los combustibles fósiles utilizados para el transporte con biocombustibles para el año 2020 (SWINNEN; VRANKEN; STANLEY 2006; UNIÓN..., 2012).

Si bien éstos son los principales factores explicativos que se encuentran en la literatura para explicar por qué surgió el problema del acaparamiento de tierras, todos ellos se refieren a los incentivos que tienen o esperan tener los acaparadores de tierras (tanto gobiernos como empresas) para realizar estas inversiones a nivel global. Sin embargo, estos elementos no permiten distinguir cuáles son los criterios aplica-

dos por los inversionistas en el momento de decidir en qué país o países han de invertir o quiénes son los que en mayor medida garantizan el logro de sus objetivos y los motivan a adquirir tierras. Es decir, los factores anteriormente enumerados se refieren a las causas subyacentes al fenómeno del acaparamiento en sí, pero no explican por ejemplo por qué se acapara tierra en Etiopía, en Sierra Leona y en Argentina y no en Canadá, Estados Unidos o Sudáfrica. A pesar de lo relevante de esta pregunta, existen muy pocas investigaciones que se dediquen a investigar esto último.

En este sentido, en la presente investigación queremos plantear que el destino de estas inversiones está relacionado con el rol que cumplen los distintos países en la acumulación de capital a nivel global, convirtiendo a este fenómeno en un mecanismo más, propio del siglo XXI, de transferencia del valor producido en los países dependientes hacia los países centrales. La teoría de la dependencia de la dependencia afirmará que la expansión del capitalismo a lo largo de la historia genera regiones y naciones diferenciadas desde el punto de vista de la apropiación y la generación del valor en países centrales (que son aquellos con mayor capacidad de apropiación del valor) y países dependientes o periféricos (que son aquellos que transfieren una gran parte del valor generado hacia los países centrales)(OSORIO,2004;MARINI 1991). La característica de la dependencia puede observarse en dos factores que, a nuestro modo de ver, permiten explicar el acaparamiento de tierras por parte de extranjeros:

Un factor externo, que responde a las necesidades de expansión de los capitales de los países centrales. En este sentido, un contexto de precios internacionales de las materias primas y los alimentos en ascenso abre dos espacios para valorizar el capital: la inversión en producción de bienes primarios y la inversión en tierras. Como consecuencia de este contexto de precios altos, a los objetivos de obtener ganancias de la producción y extracción de rentas de la adquisición de las mismas, se suma un tercer objetivo por parte de algunos países que buscan garantizar el abastecimiento de insumos y alimentos para sostener sus propios procesos de acumulación (casos China, países árabes).

Dentro de este factor se aprecia la condición de dependencia del país, en tanto que todas las decisiones relacionadas con el mismo (los precios internacionales, las tasas de interés, los procesos de acumulación de los países inversores, etc.) quedan fuera de los alcances de un país dependiente y son tomadas desde los países centrales.

En efecto, el cuadro 1 muestra las variables incluidas dentro de este factor externo. Si aumenta la renta de la tierra (influida por el precio de las materias primas) y el precio de la misma y las características de la acumulación en los países con suficiente capital para exportar son tales que requieren garantizar el abastecimiento de los bienes que se producen con la tierra, entonces *ceterisparibus*, esto estimulará el acaparamiento de este recurso en aquellos países que lo tengan disponible. Sin embargo, son necesarias también algunas condicionalidades internas a los propios países que ceden la tierra. Esto nos lleva al siguiente factor.

Cuadro 1 - Variables dentro del factor externo que explica el acaparamiento de tierras

Variable	Relación con el acaparamiento de tierras
Precio de las materias primas	Determina la rentabilidad de la producción de las materias primas (si aumenta la rentabilidad, aumenta el acaparamiento de tierras)
	Forma parte del precio de la tierra (si aumenta el precio de la tierra, aumenta el acaparamiento)
Tasa de interés	Forma parte del precio de la tierra (si aumenta el precio de la tierra, aumenta el acaparamiento)
Precio de la tierra	Si está en ascenso, hace rentable la compra de tierras
Características de los patrones de acumulación de los países centrales	Determina las necesidades de aprovisionamiento de determinados bienes

Fuente: Construcción propia.

Un factor interno, relativo a la existencia de un modo de acumulación, en los países que ceden tierras, que convalide esa necesidad de “globalización” de los capitales, a través de la apertura de capitales y comercial, la orientación de la producción al mercado externo y un rol del Estado como “facilitador” de dichas inversiones; es decir, poniendo a disposición bienes públicos (empresas, tierras, etc.), ayudando a la “resolución” de conflictos a favor del capital (reprimiendo, desplazando ocupantes de tierras, etc.), facilitando su entrada y salida (a través de leyes y políticas) y su funcionamiento (por ejemplo, a través de la autorización para desmontar campos).

Este rol del Estado no se basa simplemente, como mencionan muchos estudios, en la corrupción derivada del cabildeo por parte del capital extranjero, sino también en las posibilidades de captación de una parte de la renta de la tierra a través del sistema impositivo (con el menor costo político posible) y en el logro de objetivos de crecimiento, inversión, etc. que permitan legitimar su gestión.

En este sentido, la característica “dependiente” del proceso de acaparamiento también se expresa en este factor interno en la medida en que la configuración de un modo de acumulación orientado a la explotación de “ventajas comparativas” por parte del capital extranjero permitirá no sólo el desarrollo de estas actividades sino también la transferencia del valor producido hacia el exterior derivado de las mismas.

En síntesis, modos de desarrollo de países dependientes conjugados con lógicas de expansión de capitales transnacionales orientados no sólo a la obtención de ganancias, sino también a la extracción de rentas a partir del monopolio sobre la tierra ha producido en los últimos años el fenómeno del acaparamiento de tierras en estos países.

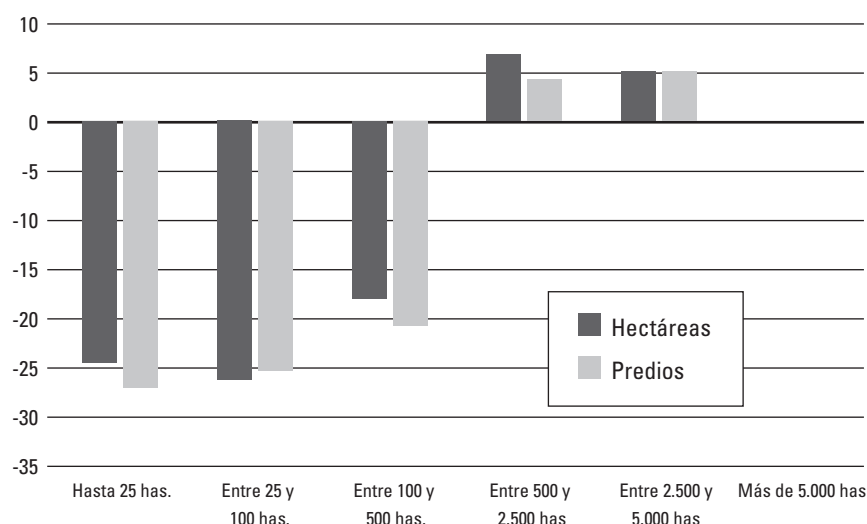
El contexto previo en Argentina: concentración de la tierra
y cambios en el uso del suelo

En el caso de Argentina, si bien las inversiones extranjeras en tierras ya existían en el país desde antes, a partir de 2002 cambia la naturaleza

de las mismas: no sólo aumentan exponencialmente las adquisiciones en términos cuantitativos, sino que cambian sus características cualitativas. El contexto previo a esta oleada de inversiones estaba caracterizado por una elevada concentración de la tierra y por un cambio en el uso del suelo que ya había comenzado a darse en la década anterior. Por un lado, un proceso de “exclusión silenciosa” en el que la apertura de la economía, la desregulación del agro y las malas condiciones del mercado (en términos de precios, tasas de interés, tipo de cambio, etc.) obligaron a muchos pequeños y medianos productores a abandonar (vender o entregar a los bancos) sus campos.

Como se ve en el gráfico 1, entre 1988 y 2002 desaparecieron alrededor del 25% de los predios agropecuarios en cada una de las escalas hasta las 500 hectáreas. En particular, el 27% de los predios hasta 25 hectáreas y el 26.4% de los predios entre 25 y 100 hectáreas. La consecuencia de esto fue el aumento de unidades y hectáreas ocupadas de los predios de más de 500 hectáreas (aproximadamente 5% y 6%, respectivamente), generando un aumento en las escalas productivas en detrimento de los pequeños productores. AzcuyAmeghino (2004) ilustra este proceso a través de la trayectoria de ocho productores de un departamento de Córdoba (núcleo de la región pampeana) que antes de la década de 1990 contaban con 2.000 hectáreas cada uno (es decir, eran grandes productores que, además tenían acceso a crédito y financiamiento). Para mantener el mismo nivel de ingresos previo a esa década, estos productores “debieron” aumentar la escala de sus predios más de cuatro veces. Como consecuencia de la expansión de estos ocho productores, relata el autor, en el mismo departamento desaparecieron 153 predios agropecuarios de pequeños productores.

Gráfico 1 - Variación (%) de la cantidad de predios y hectáreas por escala de extensión entre 1988 y 2002, total país



Fuente: Elaboración propia en base a Sili y Soumoulou (2011).

Para el año 2002 (año del último censo agropecuario), entonces, la estructura agraria de todo el país se encontraba mucho más concentrada que antes. La tabla 1 muestra cómo, para todo el país, el 57.9% de los predios (de hasta 100 hectáreas) sólo ocupaban el 2.9% de la superficie

agrícola total, mientras que el 4.2% de los predios (de más de 2,500 hectáreas) concentraban el 63.1% de la superficie. Esta estructura es mucho más concentrada en las regiones extra-pampeanas. Por ejemplo, en la región Noroeste Argentino (NOA) un 3.2% de la superficie es con lo que cuentan el 75.2% de los predios del total de la región (que son predios de hasta 100 hectáreas), mientras que el 3.1% de las explotaciones de más de 2.500 hectáreas concentra el 64.4% de la superficie. En la Patagonia, donde en promedio las escalas de extensión son más grandes (debido al clima desértico y la baja fertilidad de las tierras), el 20.8% de los predios se encuentran en la escala de más de 5,000 hectáreas y concentran el 85.8% de la superficie.

Tabla 1 - Distribución (%) de predios y superficie de los mismos por escala de extensión (has.) y región geográfica. Año 2002

Región	Escala de extensión (has.)	0-25 has.	25-100 has.	100-500 has.	500-2500 has.	2500-5000 has.	Más de 5000 has.
Pampeana	Predios (%)	11.3	22.5	42.0	20.5	2.5	1.3
	Sup. (%)	0.2	2.6	18.9	39.0	16.1	23.2
NOA	Predios (%)	59.7	15.5	13.5	8.3	1.6	1.5
	Sup. (%)	1.0	2.2	8.8	23.6	14.3	50.1
NEA	Predios (%)	35.4	33.6	20.2	8.8	1.2	0.8
	Sup. (%)	1.6	6.2	15.6	32.4	14.4	29.8
Cuyo	Predios (%)	73.1	13.8	7.3	4.2	1.2	1.3
	Sup. (%)	2.3	3.0	7.5	21.9	18.8	61.1
Patagonia	Predios (%)	35.5	12.0	7.9	15.1	8.7	20.8
	Sup. (%)	0.1	0.2	0.5	5.3	8.2	85.8
País	Predios (%)	34.8	23.1	25.2	12.8	2.1	2.1
	Sup. (%)	0.6	2.3	10.7	24.4	13.1	50.0

Fuente: Elaboración propia en base a Slutsky (2004) e INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2002).

Otro fenómeno que se produce a partir de la década de los noventa en Argentina es el conocido como “pampeanización” de las regiones extra-pampeanas (NOA; NEA, Cuyo y Patagonia). Es decir, los avances tecnológicos en materias de semillas (modificadas genéticamente), pesticidas y técnicas de producción (como la siembra directa) hicieron posible que muchos cultivos típicos de la región pampeana pudieran pasar a producirse en regiones donde antes no era posible. En particular, la introducción de la soja transgénica en el país en el año 1996 transformó todo el mapa productivo extendiendo la frontera agropecuaria desde la región pampeana hacia el noroeste, noreste y Patagonia. En este sentido, el cultivo de soja, maíz, girasol se extendió hacia el norte y sur del país en detrimento de los cultivos y producciones tradicionales de dichas regiones (frutales, caña de azúcar, pastoreo, etc.). Entre 1988 y 2002 la superficie implantada en la región del NOA aumentó un 48%, mientras que a nivel nacional el aumento promedio fue del 5.2% (y en particular, en la provincia de Salta, dentro del NOA, el aumento fue del 65%)(SLUTZKY,2004).

En las regiones extra-pampeanas (NOA, NEA, Patagonia y Cuyo) se duplica, en promedio, la superficie destinada a los cultivos anuales (es decir, soja, maíz, trigo) típicos de la región pampeana (desde un 70% de aumento en el noroeste hasta un 100% en Patagonia); al tiempo que disminuyen los cultivos perennes (sobre todo frutales típicos de las regiones extra-pampeanas, como vid, limones, manzanas, etc.) en todas las regiones y los bosques en Noroeste y Cuyo. Las mayores escalas de producción necesarias para la producción de cultivos anuales en relación a los cultivos perennes (sobre todo, frutales) explica también la mayor concentración de la tierra en todas las regiones mostrada en la tabla 1.

Metodología para el relevamiento del acaparamiento de tierras³

Para realizar esta investigación se construyó una base de datos de tipo “catálogo de eventos”, es decir un conjunto de información referida a distintas dimensiones de una determinada interacción social, de tal manera que la base queda construida como una fila por evento (TILLY 2002; OLZAK, 1989). La unidad de registro (el “evento”) fue la transacción sobre la tierra, siempre que la extensión fuera superior a las 1,000 hectáreas, la parte adquiriente fuera extranjera y la parte cedente fuera nacional. Las fuentes de información fueron cuatro: Landmatrix, memorias de los balances de las empresas (en el caso de que las mismas cotizaran en alguna bolsa de valores), informes a la Securities and Exchange Commission (SEC) (en el caso de que cotizaran en una bolsa de Estados Unidos) e informes de prensa.⁴

A partir de los datos en bruto, se redujo la información de cada una de las variables a una serie de categorías/códigos para que resulte más claro el análisis. La mecánica de construcción de la base fue la siguiente: primero, se completó la información de cada uno de los casos de la base de Landmatrix; segundo, se investigó cada uno de los inversores que aparecían en Landmatrix y se incorporaron nuevos casos a la base a partir de la información de las memorias de los balances, los informes a la SEC y prensa; a partir de la búsqueda en prensa del paso 2, se encontraron nuevos casos de inversores que no aparecían en la base de Landmatrix (se repitió el paso 2 para estos nuevos casos). Este procedimiento iterativo se realizó cubriendo una vasta cantidad de medios de prensa.⁵ A pesar de ser exhaustiva, la base construida de esta manera tiene un error que será necesario tener en cuenta al momento de las conclusiones: no incluye los casos de inversores que no aparecían originalmente en Landmatrix y que no fueron encontrados en la búsqueda posterior. Sin embargo, podemos suponer que los casos que no aparecieron en la búsqueda o no son muy relevantes (en términos de extensión o conflictos que generen) o se trata de transacciones realizadas hace muchos años. En este sentido, consideramos que esta metodología cubre satisfactoriamente, al menos, los casos más importantes y recientes de adquisiciones de tierras por parte de extranjeros.

La existencia de propietarios de tierras extranjeros en Argentina (y en América Latina) data desde sus inicios mismos como Estado nación. En este sentido, en cualquier momento de la historia pueden encontrar-

3. Este apartado está basado en el artículo publicado por la autora Costantino (2016).

4. La base de datos construida está disponible para el lector en: <http://goo.gl/zYLvwa>

5. Se consultaron las siguientes fuentes de prensa: (i) Periódicos nacionales: Agencia de noticias RENA; Agencia Rebelión; Agencia ADN; Argenpress; Clarín, La Nación, Página 12; Infocampo; IProfesional; Tres Líneas; Mapuexpress; NextFuel; Nuevo Tiempo; El Malvinense. (ii) Periódicos provinciales: Agencia Federal de Noticias DERF (Santa Fe); Diario El Litoral (Santa Fe); Diario La Provincia (Corrientes), Diario Chaco (Chaco); Diario Río Negro (Río Negro); Informe Digital (Entre Ríos); Tribuno (Salta); Nuevo Diario (Salta), Data Chaco (Chaco); Desalambrar (Buenos Aires); Máxima Online (Entre Ríos); Uno (Entre Ríos); Los Andes (Mendoza); Valor Local (Entre Ríos); El Intransigente (Salta); OPI Santa Cruz (Santa Cruz); Campo Adentro (Entre Ríos). (iii) Periódicos extranjeros: The Times of India; TheWeekend Leader; Agencia de noticias REUTERS; Levante El Mercantil Valenciano. (iv) Observatorios y blogs: Farmlandgrab, Grain, EJOLT; Greenpeace; Salvemos Juntos al Ayuní; Fundación Proteger; Infinita Renovable Prensa; Taller Ecologista; Blog del Proyecto Lemur; Asamblea en Defensa del Agua y la Tierra; Funam, Evaluación Impactos Ambientales, Beganó; Ecoportal; Redaf.

se casos de transacciones sobre tierras por parte de extranjeros. Sin embargo, el fenómeno de acaparamiento de tierras por parte de extranjeros de la década del 2000 posee algunas características particulares (tanto en términos cuantitativos como cualitativos, como veremos en las secciones siguientes). Así fue cómo en el relevamiento realizado se encontraron casos desde la década de los años noventa que fueron incluidos en la base de datos (es decir, la base no está compuesta sólo por los casos de la década del 2000). Esto nos permitirá definir cuáles son las características del fenómeno actual del acaparamiento de tierras en Argentina, a partir de las diferencias con las transacciones realizadas en la década anterior. Así, la metodología utilizada en esta parte de la investigación es de tipo comparativa. Lo que compararemos es el “grupo de inversiones post-2002” respecto al “grupo de inversiones pre-2002”, y no cada una de las transacciones de manera individual. Por lo tanto, a pesar de que la “unidad de registro” de la base de datos fue la transacción sobre la tierra, la “unidad de análisis” será el grupo de inversiones en el período de interés de esta investigación (es decir, $N=2$). La base quedó formada por 113 casos que cubren un total de 5,301,358 hectáreas adquiridas entre 1992 y 2013.⁶

El panorama durante el Kirchnerismo:

las contradicciones de un modo de acumulación.....

A partir de la devaluación de 2002 aumentaron las adquisiciones de tierras por parte de extranjeros en el país: el promedio anual de hectáreas adquiridas por inversores extranjeros pasó de 94.123 hectáreas en el período 1992-2001 a 215.561 hectáreas en el período 2002-2013; mientras que el tamaño medio de las transacciones pasó de 32 mil a casi 63 mil hectáreas (COSTANTINO 2016).

Las ventas de tierras durante la etapa 1992-2001 responden a la crítica situación por la que pasaban los productores familiares: los bajos precios de las materias primas de exportación, las altas tasas de interés reales y, a partir de 1998, la recesión por la que pasaba el mercado interno significaron una gran problemática para los productores familiares endeudados que se vieron imposibilitados de pagar sus deudas y, en muchos casos, decidieron vender sus propiedades (en otros casos, los campos fueron directamente rematados por los bancos).

Este proceso de ventas existente durante la década de los años noventa (que es el que genera la escalada en la gran concentración de la tierra mostrada en el apartado anterior), comienza a multiplicarse aún más a partir de la devaluación del 2002. Además, como dijimos anteriormente, un contexto de precios internacionales de las materias primas en ascenso hace rentable la adquisición de tierras no sólo por el negocio mismo de la producción y exportación de esos productos, sino también por el negocio que implica la valorización del recurso tierra. En el primer caso, no sólo porque los precios internacionales comenzaron a ascender fuertemente en la década del 2000, sino también por la devaluación producida en Argentina, la inversión en la producción de materias primas se volvió un negocio muy rentable para el capital. Ahora bien, este contexto favorable para los precios de las materias primas generó, a lo largo de toda

6. Los resultados presentados en el año 2013 del Registro Nacional de Tierras Rurales (derivado de la Ley de Tierras n° 26,737) sobre tierras extranjeras en Argentina mostraron un total de 15,881,069 hectáreas en manos de extranjeros. Además de la consideración realizada en el capítulo IV respecto a la falta de cumplimiento por parte de las provincias en brindar la información necesaria para este registro (con lo cual los resultados del mismo están fuertemente subestimados), en la medida en que nuestra base registra flujos más que stocks (es decir, no la cantidad total de tierras en manos de extranjeros sino las adquisiciones que se hicieron en los últimos años), haber registrado que, al menos, más del 30% del total de tierras en manos de extranjeros se adquirió en los últimos 20 años da cuenta de la magnitud del fenómeno en esta última etapa.

la década del 2000, un contexto también ascendente para el precio de la tierra, creando expectativas favorables para los negocios meramente inmobiliarios. Es decir, mientras los precios de las materias primas mostraran una tendencia creciente impulsaban la valorización de la tierra tanto por el negocio productivo como por el inmobiliario. Esta mejora en las condiciones del negocio inmobiliario de tierras rurales en el país fueron creadas, en mayor medida, por factores fuera del alcance de un país dependiente como Argentina; pero no por ello sin estar facilitado por determinados “factores internos”. Veamos.

A partir de la devaluación del año 2002 puede decirse que se abre una nueva fase dentro del modo de acumulación del país, es decir manteniéndose las características estructurales se van a producir algunos cambios (especialmente en las políticas públicas y el modo de relación entre Estado y la clase trabajadora).

Como parte de estos cambios, el papel de la adquisición de tierras por parte de extranjeros fue complementario a las necesidades del patrón de acumulación, y por lo tanto, fue un fenómeno muy beneficiado por toda una serie de programas y leyes que facilitaron su expansión y funcionamiento. En la medida en que la mayor parte de estas adquisiciones se realizó para la producción de materias primas para la exportación, el acaparamiento de tierras implicó una entrada de capitales tanto por el lado de la inversión extranjera como por el lado del saldo comercial (las dos principales fuentes de recursos externos en la fase abierta en 2002). En este sentido, ayudó a la vez a lograr el equilibrio macroeconómico externo y a balancear las cuentas fiscales, ambas condiciones necesarias para sostener la expansión de ramas creadoras de empleo como la industria o la construcción.

Todo esto fue posible gracias al plan de desarrollo implementado desde el gobierno y a la sanción de un marco legal (apoyado sobre el marco legal previo) que permitió la adquisición de tierras por parte de extranjeros a través de:

- leyes que facilitan la entrada del capital extranjero en la economía;
- leyes que facilitan la entrada del capital extranjero en la tierra; y
- leyes que regulan la adquisición de tierras pero no se cumplen o no son operativas por la laxitud de sus restricciones. Los primeros dos conjuntos de leyes venían sancionadas desde etapas anteriores, mientras que las leyes del conjunto
- fueron sancionadas todas durante el kirchnerismo (ley de tierras, ley de glaciares, ley de bosques, ley de emergencia para comunidades originarias, etc.). La poca operatividad o el total incumplimiento de las mismas es lo que permite distinguir el discurso público que existía en contra del agro y las inversiones extranjeras y las políticas realmente aplicadas en este ámbito.

Una característica particular de la oleada de inversiones en tierra de la década del 2000, que la diferencia de las inversiones anteriores, es la naturaleza de los inversores (tanto el país de origen como el tipo de empresa) (COSTANTINO, 2015). Durante la década del noventa, el proceso de acaparamiento estaba mucho más concentrado en inversores de Estados Unidos y de Europa. En el caso de Estados Unidos (tanto las

empresas con asiento en dicho país, como las empresas con asiento en Argentina pero que cotizan en Wall Street), se trataba en mayor medida de tres inversores: (CRESUD), TomkinsConservation y el magnate de los medios de comunicación Ted Turner. La aparición de países como China, India o Arabia Saudita significó la incorporación de un nuevo actor en el escenario del acaparamiento de tierras en Argentina en la década del 2000: las empresas estatales extranjeras. Se trata de empresas estatales (Heilongjiang StateFarmsBeidahuangGroup, MetallurgicalConstructionCorporation) o para-estatales (AlkhorayefGroup, WalbrookGroup) que han adquirido tierras en Argentina con el objetivo principal de garantizar el abastecimiento de materias primas para sus países de origen.

Ahora bien, a pesar de esta novedad, las empresas provenientes de Estados Unidos siguen siendo las mayoritarias en el proceso de acaparamiento de tierras en Argentina. Si sumamos:

- tierras en manos de empresas con asientos en paraísos fiscales, pero cuyos accionistas son mayoritariamente de Estados Unidos (el 10.6% del total de tierras acaparadas);
- las tierras en manos de empresas con asiento en Argentina, pero cuyos tenedores de acciones son principalmente estadounidenses (el 9.6% de tierras); y
- las empresas con asiento en Estados Unidos (el 10% de las tierras), podríamos afirmar sin riesgo a equivocarnos que los capitales estadounidenses siguen liderando el proceso de acaparamiento de tierras, aunque con una participación menor que en la década anterior (30.2% en 2002-2013 versus 54.5% en 1992-2001). Se trata de empresas trasnacionales dedicadas a la producción agropecuaria y a la compra-venta de tierras. Aparece aquí, la empresa Adecoagro creada por George Soros a partir de la adquisición de la argentina Pecom Agropecuaria (del empresario Gregorio Pérez Companc) en el año 2002 (UNITED STATES SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2010). Esta empresa, junto con Cresud (que hasta el año 2000 también había sido propiedad de Soros), poseen más del 65% de las tierras adquiridas por capitales estadounidenses en esta etapa.

¿Hacia dónde se dirigieron todas estas inversiones dentro del país? A partir de la década de los noventa comienza a darse en Argentina un proceso de valorización del territorio extra-pampeano (aumento del valor de estos territorios y expansión del capital hacia ellos) a partir de la extensión de la frontera agropecuaria de los productos típicos pampeanos posibilitada por avances tecnológicos (sobre todo, en materias de semillas y prácticas de laboreo). Luego de la devaluación de 2002 y con los precios internacionales en aumento este proceso se profundiza aún más, y esto puede verse también en el destino regional que tendrán las inversiones extranjeras en tierra.

En la etapa 1992-2001 el 75% de las tierras adquiridas por extranjeros eran de las provincias del norte del país, tanto noroeste como noreste (ver tabla 2). Este proceso contribuyó con el cambio de uso del suelo

producido en esta región a partir de los noventa: la superficie destinada a los cultivos anuales (típicos de la región pampeana, como la soja, el maíz, el girasol) aumentó un 48%, la superficie con forrajeras (por el desplazamiento de la ganadería hacia estas regiones) aumentó un 130% y los bosques introducidos (sobre todo, en el noreste para el negocio forestal) aumentó un 65%. Todo esto a costa de la disminución de superficie con pastizales y bosques naturales (que disminuyó un 5.7%, equivalente a más de 1,600,000 hectáreas) y de la disminución de un 18.6% de tierra “no apta” (equivalente a 721,000 hectáreas).

Tabla 2 - Destino regional de las inversiones extranjeras en tierras, 1992-2001 y 2002-2013

Región	1992-2001		2002-2013	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%
Noroeste	675,253	52.4	481,376	18.4
Noreste	292,684	22.7	542,890	20.7
Patagonia	167,326	13.0	825,332	31.5
Cuyo	108,072	8.4	485,750	18.5
Pampeana	46,418	3.6	285,782	10.9
Total	1,289,753	100.0	2,621,830	100.0

Fuente: Elaboración a partir de la base de datos construida.

Con el aumento de los precios de los productos primarios tanto en términos absolutos (por el aumento internacional) como relativos (por la devaluación de 2002) llegan nuevas inversiones, no sólo a las provincias del norte sino también a la Patagonia (que representa el 31.5% del total de tierras acaparadas en esta etapa), a la región cuyana (18.5%) y a la misma región pampeana (que pasa de representar el 3.6% de las tierras adquiridas por extranjeros en la década de los noventa al 10.9% en la etapa 2002-2013). Es decir, con la oleada de inversiones extranjeras de la década del 2000 se produce lo que Sili y Soumoulou (2011) llaman la “valorización total del territorio” argentino o la mercantilización total del mismo, pues ya no queda ningún espacio del país que no esté a disposición del modo de desarrollo produciendo bienes agropecuarios, mineros o forestales para la exportación.

Además, en el año 2002, más de 9,700,000 hectáreas a lo largo de todo el país eran públicas o estaban ocupadas sin títulos regulares, por lo que una parte de esta expansión del capital extranjero sobre la tierra en la década del 2000 pudo realizarse más fácilmente por la entrega directa por parte de los Estados sub-nacionales o a través del desplazamiento (también con ayuda de los Estados) de sus ocupantes.

La tabla 3 muestra las tierras fiscales (tierras propiedad de los Estados provincial y nacional) adquiridas, por región, y la participación de esas adquisiciones sobre el total de tierras adquiridas por extranjeros en cada región. La información recopilada en esta tabla muestra un resultado “de mínima”, es decir las 435.363 hectáreas de tierras fiscales adquiridas por extranjeros en 2002-2013 no necesariamente son las únicas (pueden haber habido otros casos de cesión de tierras fiscales que no aparecían en nuestras fuentes de información), y además aquí no aparecen tampoco

las tierras que previamente tenían títulos irregulares. Teniendo en cuenta que puede considerarse la existencia de este sesgo tanto en el periodo 1992-2001 como en 2002-2013, tendremos en cuenta, de esta tabla, la evolución de cada región en la entrega de tierras, más que concentrarnos en el número total de hectáreas fiscales cedidas.

Tabla 3 - Tierra fiscal adquirida por extranjeros,
% sobre el total adquirido porextranjeros por región

Región	1992-2001		2002-2013	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%
Noreste	200,000	68.3%	200,000	36.8%
Patagonia	14,000	8.4%	30,969	3.8%
Noroeste	-	-	204,394	42.5%
Cuyo	-	-	-	-
Pampeana	-	-	-	-
Total país	214,000	16.6%	435,363	16.8%

Fuente: Elaboración a partir de la base de datos construida.

Teniendo en cuenta la consideración anterior, se observa cómo, en la etapa 2002-2013 aumenta la cantidad de tierras entregadas por los gobiernos sub-nacionales a los extranjeros (en la mayoría de los casos, a través de arrendamientos y concesiones), motivados sobre todo por el aumento en la recaudación de impuestos inmobiliarios derivados de la puesta en valor de las tierras, y la mejora en otros “resultados de gestión” como la producción, el crecimiento, la inversión, etc. Entonces, sobre todo en las regiones extra-pampeanas, una parte importante del capital extranjero se ha expandido en la década del 2000 sobre tierras fiscales generando en muchos casos graves conflictos por desplazamientos violentos y represión a ocupantes previos. Las provincias del norte (tanto noreste como noroeste), de hecho, son las que presentan mayor proporción de tierra pública sobre el total de tierra acaparada por extranjeros. Al haber, en estas regiones, mayor disponibilidad de este tipo de tierras, el capital se expandió con mayor facilidad privatizando tierras públicas. El Estado puso a disposición del capital extranjero las tierras públicas permitiendo su expansión territorial hacia espacios que anteriormente se manejaban con lógicas distintas, es decir buena parte de esta expansión en las regiones de apertura de frontera se dio a través de la acumulación por desposesión (HARVEY, 2004).

Por último, una de las dimensiones más importantes que caracteriza al proceso de adquisición de tierras por parte de extranjeros en la década del 2000 en Argentina se refiere a los objetivos de los inversionistas. Esto es así porque esta dimensión permitirá visualizar al proceso de acaparamiento de tierras en Argentina en esta etapa como una forma particular de transferencia de valor hacia los países centrales que depende, en mayor medida, de decisiones tomadas en base a cuestiones geopolíticas o de los propios procesos de acumulación de los países inversores. Todo esto, favorecido por los factores internos relativos a las características del modo de desarrollo y las políticas aplicadas en Argentina.

Debe resaltarse que todas las operaciones de acaparamiento de tierras registradas tienen un objetivo general que consiste en valorizar el capital. Esto significa aplicar el capital de distintas formas y en distintos circuitos, pero siempre buscando incrementar su valor mediante la obtención de ganancias. Sin embargo, justamente, el modo en que se lleva a cabo este objetivo general introduce diferencias que podemos analizar.

Durante la década de los noventa, las adquisiciones de tierras tenían, exclusivamente, objetivos de producción orientados al mercado: producción agropecuaria en mayor medida, conservación y turismo (sobre todo, en la etapa de precios de la tierra más bajos durante la crisis de la Convertibilidad). Luego de la devaluación del 2002 en el país y a partir del ascenso que comienzan a tener desde los noventa algunos países en el escenario del capitalismo mundial (como China o India), el panorama de la adquisición de tierras cambia en términos de los objetivos: se duplican las tierras para producción agropecuaria, ganan importancia las adquisiciones para explotaciones mineras y surge un nuevo objetivo antes inexistente: el control de tierras para garantizar el abastecimiento de materias primas y alimentos de los países inversores.

En definitiva, de un proceso de “exclusión silenciosa” en la década de los noventa, donde la expansión del gran capital se daba principalmente por las vías del mercado, se pasa en la década del 2000 a un proceso de exclusión por coacción explícita y por apropiación unilateral de los territorios de campesinos e indígenas por parte del capital extranjero, con ayuda del Estado. De conjunto, el proceso –analizado en cada una de sus dimensiones- muestra la profunda imbricación del modo de desarrollo argentino con el proceso de acaparamiento de tierras. De hecho, este proceso profundiza en esta fase la dependencia externa que caracteriza al modo de desarrollo, dejando cada vez menos espacio al control del patrimonio nacional con base en decisiones soberanas. Ahora bien, ¿qué ocurrió con este proceso y con el papel del Estado a partir de la llegada del nuevo gobierno en diciembre de 2015?

El panorama con Cambiemos: profundización de las tendencias.....

Durante el primer año del gobierno de Mauricio Macri se pueden identificar algunos cambios respecto a la política en torno a la extranjerización de tierras. Estos cambios no representan un giro respecto de los que se venía haciendo, sino más bien se trata de la eliminación de las contradicciones presentes durante la gestión anterior en esta materia.

Como mencionamos, el gobierno anterior tuvo, al igual que en muchos otros temas, un comportamiento contradictorio respecto de la presencia del capital extranjero en el agro. Por un lado, alentaba su presencia otorgando permisos de desmonte, apoyándolo ante conflictos con comunidades, otorgándole beneficios, etc.; y por otro lado, fue durante el gobierno anterior cuando se sancionó la ley de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales n° 26.737, conocida popularmente como “Ley de Tierras”, que regulaba la posesión de tierras en manos de extranjeros, y que fue sancionada gracias a la lucha y presión de muchas agrupaciones de chacareros, campesinos y

ambientalistas. Entre otras cosas, esta ley estipulaba que la proporción de tierras en manos de inversores extranjeros (tanto a nivel nacional, provincial y municipal) no debía superar el 15% del total del territorio.

La eliminación de estas contradicciones fue el principal cambio que comenzó a aplicar el gobierno de Macri desde su asunción en diciembre de 2015. Así, el camino se va allanando con un claro sesgo en favor del capital extranjero, y eliminando todo tipo de traba para que éste ingrese al territorio y desplace a las comunidades que hasta ahora lo ocupaban.

Luego de esta aclaración, veamos cuáles son estos cambios. En primer lugar, a mediados del año pasado el presidente Macri eliminó por decreto algunos artículos de la Ley de Tierras. Los puntos más importantes luego de este decreto son:

- ahora es “extranjera” aquella persona jurídica con, al menos, el 51% de participación de extranjeros en su capital, mientras que antes era del 25%. O sea que, ahora, habrá “menos” extranjeros que antes.
- no queda claro cuál es el límite máximo de hectáreas que pueden adquirir los extranjeros. Antes eran 1000 has. en la zona núcleo. El nuevo decreto dice textualmente: “Con respecto al cómputo del límite previsto en el artículo 10, primer párrafo, de la Ley N° 26.737 [el de las 1000 has], cada límite para cada tipo de explotación y/o municipio, departamento y provincia funciona como tope máximo para dicho tipo de explotación y/o municipio, departamento y provincia y, a su vez, como tope máximo a nivel provincial y nacional.” La redacción es bastante confusa, y no termina de quedar claro cuál será el límite.
- se eliminan las sanciones en caso de incumplimiento de la ley. Antes se establecían como sanciones: apercibimientos, multas, etc. Ese texto fue eliminado en el nuevo decreto.
- quedan fuera de los límites fijados por la ley las tierras que se encuentren catalogadas como “Zona Industrial”, “Área Industrial” o “Parque Industrial”; y las transmisiones de tierras rurales por herencia a herederos forzosos extranjeros. Antes, estas tierras estaban bajo la misma regulación de la ley de tierras, es decir debían cumplir los límites a la propiedad extranjera que la misma establecía.
- no sólo la ley no afecta derechos adquiridos (esto ya era así), sino que este decreto agrega que, si un propietario extranjero que adquirió su tierra antes de la puesta en vigencia de la ley la vende, ahora o en el futuro, podrá “luego adquirir el equivalente a dichas tierras rurales”.

Las grandes empresas poseedoras de tierras rurales en Argentina han celebrado estas medidas. En el último informe a la Securities and Exchange Commission presentado por la empresa Adecoagro, se lee en referencia a las reformas realizadas por decreto por Macri a la ley de tierras: “La aplicación de las leyes relativas a la propiedad extranjera de las tierras rurales no tiene un efecto adverso en las tierras rurales actuales propiedad de nuestras subsidiarias argentinas” (UNITED STATES SE-

CURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2017, p. 30). Sin embargo, inmediatamente después, se observa un tono amenazante en demanda de reformas más profundas: “Sin embargo, nuestras filiales argentinas pueden ser impedidas de adquirir tierras rurales adicionales en Argentina, lo cual puede afectar adversamente nuestra condición financiera y los resultados de nuestras operaciones” (UNITED STATES SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2017,p. 30).

El segundo cambio importante en este tema es la anulación de un convenio del año 2013 entre el Ministerio de Defensa y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) para que el Estado produzca él mismo sobre tierras públicas propiedad del Ejército. Como consecuencia de esto, desde 2016 se arrendaron más de 15.000 hectáreas a CRESUD y a MSU, dos grandes empresas que cotizan en bolsa, con un alto porcentaje de accionistas extranjeros. Al momento de publicación del presente artículo, está en proceso otra licitación para arrendar otras 15.000 hectáreas. Frente a esta situación, la Federación Agraria Argentina ha manifestado públicamente y ante el gobierno su descontento, argumentando que esas tierras podrían haber sido adjudicadas a cooperativas de chacareros. De las más de 15.000 hectáreas licitadas el año pasado, sólo 200 fueron adjudicadas a este tipo de cooperativas.

Por último, el tercer punto importante que se puede encontrar en este primer año de Macri respecto a este tema es una mayor represión y una violencia aún más explícita por parte del Estado para proteger a los capitales trasnacionales de las demandas de las comunidades locales por las tierras o por el impedimento de acceso a los bienes comunes (caminos, ríos, lagos, etc.). Un ejemplo de esto es el caso de Cushamen, el municipio de la provincia de Chubut donde la propiedad de tierras en manos de extranjeros supero los límites establecidos por la ley, y donde desde hace años la comunidad mapuche demanda por tierras que les corresponden y que fueron apropiadas por Benetton. En enero de 2017, dicha comunidad sufrió una grave represión luego de la intervención de la Gendarmería Nacional en el conflicto por orden del gobierno nacional. En otra manifestación de la misma comunidad en agosto de 2017, la fuerte represión por parte de la Gendarmería tuvo como consecuencia un manifestante detenido-desaparecido de quien, al momento de publicación de este documento, el gobierno no da respuesta sobre su paradero. Otro ejemplo es el caso de Joseph Lewis, amigo personal de Mauricio Macri y propietario de miles de hectáreas en la Patagonia, que impide el acceso público al Lago Escondido. También fueron públicamente conocidas las manifestaciones de apoyo del Presidente a su amigo por este problema.

Respecto a este punto, las empresas advierten el “problema” que el conflicto social pueda llegar a causarles en sus operaciones y “amenazan” sobre las posibles consecuencias que pueden llegar a haber en caso de que el gobierno se incline a favor de los manifestantes. El informe a la SEC de la empresa Adecoagro afirma (UNITED STATES SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2017,p. 33):

Argentina ha experimentado una importante turbulencia social y política, incluyendo disturbios civiles, motines, saqueos, protestas a nivel nacional,

huelgas y manifestaciones callejeras. A pesar de la recuperación económica y la relativa estabilización de la Argentina, continúan las tensiones sociales y políticas y los altos niveles de pobreza y desempleo. Actualmente, Argentina se enfrenta a protestas nacionales, incluyendo una huelga masiva general y varias protestas durante 2017. Las políticas futuras del gobierno para prevenir o reaccionar ante el malestar social pueden incluir expropiación, nacionalización, renegociación forzada o modificación de contratos existentes, suspensión de la aplicación de los derechos de los acreedores, nuevas políticas tributarias, y cambios en las leyes y políticas que afectan el comercio exterior y la inversión. Tales políticas podrían desestabilizar al país y afectar adversa y materialmente a la economía argentina, y por ende a nuestros negocios, resultados operativos y situación financiera.

En definitiva, como mencionamos al principio, no se trata tanto de cambios como de una profundización de un esquema que durante el gobierno anterior presentaba no pocas contradicciones y que el actual gobierno ha decidido inclinar claramente en favor del capital extranjero.

Reflexiones finales

El fenómeno de grandes adquisiciones de tierras por parte de extranjeros en Argentina no es nuevo. La construcción misma del Estado-nación en el siglo XVIII dependió de la expulsión de los territorios de las comunidades originarias y de la ocupación de las tierras por parte de grandes compañías extranjeras que financiaron este proceso. Este proceso continuó a lo largo de toda la historia del país, sucediéndose distintas oleadas de inversiones durante el siglo XX. Sin embargo, en el siglo XXI, el proceso de acaparamiento de tierras da un giro tanto en términos cuantitativos como cualitativos: aumentan exponencialmente el número de transacciones y las hectáreas adquiridas, y también cambian las características de estas inversiones. Las mismas se expanden al total del territorio nacional, aumentan sus características coercitivas, aparecen nuevos inversores y, con ellos, nuevos objetivos en los procesos de compra y arrendamiento.

Durante los gobiernos kirchneristas, a pesar de la retórica discursiva en su contra, se fomentaron fuertemente este tipo de inversiones, tal como aquí lo mostramos. Las características propias del bloque en el poder durante aquellos años y la necesidad de construcción de hegemonía por parte del poder político hicieron que se tomaran algunas medidas de regulación del proceso de extranjerización de la tierra, que parecían ir a contramano de otras que lo beneficiaban. Estas tendencias contradictorias desaparecieron durante el gobierno macrista, que inclinó la balanza completamente a favor del capital extranjero, eliminando o diluyendo las medidas regulatorias aplicadas durante el gobierno anterior. En este sentido, el Estado en Argentina ha jugado un rol fundamental en el proceso de acaparamiento de tierras por parte de extranjeros, y las continuidades que se observan entre administraciones de distinto signo político parecen indicar que esta característica del patrón de acumulación de los últimos años (el fomento a la producción agraria para la exportación de la mano de inversores extranjeros) es una política de Estado que se mantiene constante a pesar de los cambios de política más coyunturales.

Referências

- AMEGHINO, Eduardo. De la convertibilidad a la devaluación: el agro pampeano y el modelo neoliberal 1991-2001. En: AMEGHINO, Eduardo. **Trincheras en la historia: historiografía, marxismo y debates**. Buenos Aires: Imago Mundi. 2004. p. 229-272.
- BORRAS, Junet al. **El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia**. [S.l.]: TNI, 2011.
- COSTANTINO, Agostina. ¿Quiénes son y para qué? El proceso de extranjerización de la tierra en Argentina a partir del 2002. **Ambiente y Sostenibilidad**, v. 5, n. 1, p. 43-56. 2015.
- COSTANTINO, Agostina. El capital extranjero y el acaparamiento de tierras: conflictos sociales y acumulación por desposesión en Argentina. **Revista de Estudios Sociales**, n. 55, p. 137-149, 2016.
- COTULA, Lorenzo. The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers. **Journal of Peasant Studies**, v.39, n. 3-4, p. 37-41, 2012.
- GRAIN. **Pension funds: key players in the global farmland grab**. Barcelona: GRAIN, 2011. Disponível em: <<http://www.grain.org/article/entries/4287-pension-funds-key-players-in-the-global-farmland-grab>>. Acesso em: 16 nov. 2017.
- FRANK, André Gunder. **Acumulación dependiente y subdesarrollo**. México: Era, 1979.
- HARVEY, David. El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión. **Socialist register**, p. 99-129, 2004.
- HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION. **Land tenure and international investments in agriculture**. July. Roma: HLPE, 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. **Censo Nacional Agropecuario**. Buenos Aires: INDEC, 2002. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/cna_index.asp>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- MARINI, Ruy Mauro. **Dialéctica de la dependencia**. México: Ediciones Era, 1991.
- OLZAK, Susan. Analysis of events in the study of collective action. **Annual Review of Sociology**, v. 15, p. 119-141, 1989.
- OSORIO, Jaime. **Crítica de la economía vulgar: reproducción del capital y dependencia**. México: MA Porrúa. 2004. (Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial).
- SILI, Marcelo; SOUMOULOU, Luciana. **La problemática de la tierra en argentina: conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración**. Con la colaboración de Gabriela Benito y Fernando Tomasi. Buenos Aires: FIDA, 2011.
- SLUTZKY, Daniel. Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del Noa: con referencia especial a la situación de los pequeños productores y a los pueblos originarios. Em: **Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Regionales del NOA**, p. 1-41, 2004.
- SWINNEN, Johan; VRANKEN, Liesbet; STANLEY, Victoria. **Emerging challenges of land rental markets: a review of available evidence for the Europe and Central Asia region**. Washington: The World Bank, 2006.
- TILLY, Charles. Event catalogs as theories. **Sociological Theory**, v. 20, n.2, p. 248-254, 2002. Disponível em: <http://professor-murmann.info/tilly/2002_Event_catalogs.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- UNITED STATES SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. 20-F 2016 Annual Report. Washington: ADECOAGRO, 2017. Disponível em: <<http://www.publicnow.com/view/A222B83BF63459EABEDF10F287DE74CE51D4E989?2017-07-03-19:30:08+01:00-xxx1345>>. Acesso em: 22 nov. 2017.
- UNITED STATES SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. **From 20-F**. Washington: Securities and exchange commission, 2011. Disponível em: <<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1135644/000119312511325840/d259938d20f.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2017.
- UNIÓN Europea cambia su política sobre los biocombustibles. **BBC**, 2012. Mundo. Available in: <http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/10/121018_ultnot_biocombustible_union_europea_jmp.shtml>. Access in: 2012.

Energy and food demands, drivers of land grab; a case of Rufiji River Basin in Tanzania

*Energy and food demands, drivers of land grab;
a case of Rufiji River Basin in Tanzania*

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p121](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p121)

Godfrey Eliseus Massay¹

Recebido em: 15 de Agosto de 2017.

Aceito em: 28 de Setembro de 2017.

ABSTRACT

Land grabs has been a trendy phenomena in the last decade across the globe with Africa and Asia being the hard hit regions. There has been many drivers that fueled land grabs including the crises in the food, fuel and finance sector. Attempts have been made by scholars, activists and international communities to define what constitute "land grab" in the contemporary period. Informed by the framework definition of land grabs provided by International Land Coalition's Tirana Declaration of 2012, this paper uses two cases of foreign land-based agricultural investments to prove the existence of land grabs in Tanzania. Broadly, the two cases are evidence of the global energy and food crises shaping the national and local politics of land governance. These national and local politics are manifested into land grabs dispossessing communities of their land. The paper urges that there is direct link between the global and the national politics of land grabs. It further shows the role played and approaches used by social movements to resist land grabs.

Key Word: Land grabs; Energy; Food rufiji basin; Tanzania.

1. Godfrey Eliseus Massay is a land rights lawyer with over eight years of working experience with land rights civil society organisations in Tanzania. He holds Bachelor of Laws with honors (LL.B Hons) from the University of Dar es Salaam, Tanzania. He has written and published numerous articles in the area of land reforms, land-based investments, land disputes, social movements, and women's land rights. ORCID: orcid.org/0000-0003-2294-2309

Introduction

Contemporary waves of large scale land acquisitions for commercial production in developing countries in Africa and other parts of the world have been branded as 'land grabs' by many scholars, media and activists. Some scholars have describe this phenomena as the "new scramble for Africa" (MOYO; YEROS, 2011). However, others have refuted such a description on the grounds that the current land deals are being negotiated by sovereign African states in the exercise of powers that they have under national laws (ODHIAMBO, 2011). The Land Equity Movement in Uganda defines a land grab as the accumulation of land holdings through illegal and or illegitimate means, or simply as deliberately and illegally taking away someone else's land rights (LEMU, 2009, p.1). This definition was qualified by Chambi and Baha (2011) as there are incidences whereby land acquisitions in light of the domestic policy frameworks and the legal system are sanctioned.

The most recent definition of a land grab was given by the Tirana declaration of the International Land Coalition, which says it involves acquisitions or concessions that are one of the following:

- In violation of human rights, particularly the equal rights of women;
- not based on Free, Prior and Informed Consent of the affected land-users;
- not based on a thorough assessment, or are in disregard of social, economic and environmental impact, including the way they are gendered;
- not based on transparent contracts that specify clear and binding commitments about activities, employment and benefits sharing, and;
- not based on effective democratic planning, independent oversight and meaningful participation (ILC, 2012).

The increasing quest for land in developing countries falls under the scope of the definitions given above and has been driven by food and energy demands, among others. Global demand for food, energy, raw materials, timber and conservation has resulted in huge acquisitions of land (over 203 million hectares of land) in Africa and other parts of the world. Studies have shown that 78% of global land deals have been for agricultural production, of which three quarters are for biofuels (energy) production (ANSEEW et al., 2012).

Tanzania, like many other countries in the Africa and other parts of the world has responded to the global rhythms and forces by allocating land for agricultural and energy production through both foreign and domestic direct investments and by reforming policies, legal and institutional frameworks to suit the changing dynamics of international trade and commerce. The Rufiji River Basin is one of the areas in Tanzania that has received many foreign and local investors in agriculture for food and energy production, for both local and external markets.

Most of the concessions in the Rufiji River Basin and other parts of the country are done in the name of investment, with the claim that

foreign investments in land are beneficial to villages as they provide employment opportunities and employ inclusive agricultural business models which would also benefit small scale peasants and are thereby raising labor productivity in agriculture (KAMATA et al., 2012).

Land grabs are carried out today in the Rufiji River Basin through the application of both force and consent. In the case of the former, those to be dispossessed resist and when that happens they have to be coerced to comply. In the latter, the consent is used to dispossess after bombarding the dispossessed with illusions about a myriad of benefits from the investor. However, in both circumstances people resist either prior to acquisition of land or after (KAMATA et al., 2012).

In the subsequent parts of this paper, large-scale agricultural investment for food and energy will be examined, looking at how these investments fit in the description of 'land grab' provided above; the role of the state and its agencies in perpetrating land grabs will be underlined; and the impact of land grabs and the solution to curb it will be highlighted and proposed. Two case studies fitting in the description of land grab will be presented and discussed at length.

Background of land grab in Rufiji River Basin

The documented resource endowment of the Rufiji River Basin (RRB) here in after referred as RRB shows that it is one of the fourteen basins in Tanzania and one of the biggest. The RRB covers an area of 176,000 sq.km, and consists of Rufiji Delta, the Luwero, Kilombero and Ruaha rivers. It is the biggest river basin in Tanzania and drains about 20% of the country. It is the most ecologically and biologically diverse, and socially and economically important wetland. It supports a gallery of ecosystems ranging from forests, sand dunes, beaches, and ocean; as well as exotic plant and animal species - some of which have been declared endangered (KAMATA et al., 2012). The area is naturally endowed with fertile soil and a variety of potential investment attractions including wildlife and forests. For that reason, it is home to all sorts of interests and motives, both good and bad (HAKI-ARDHI, 2012).

The richness of RRB in resources was recognized during pre-colonial time by European explorers in 1880s; Elton said "it is a land of plenty" and Joseph Thomson said "it is extremely favorable country". During the colonial period Germans introduced cotton farming, which caused the Maji Maji war between 1904-1907 in which about 300,000 people lost their lives and the British had the plan to install hydro-electric power generation. In 1975, post-independence Tanzania established the Rufiji Basin Development Authority (RUBADA) with a view to developing the Stigler dam, which would generate hydroelectric power. The controlled water would also be the source of a large irrigation project, able to feed the rest of the country as well as some other African states. This plan never materialized (KAMATA et al. 2012).

In 1996 the joint efforts of indigenous people in the delta - researchers, academicians, lawyers, journalists and environmental activists - man-

aged to halt an attempt by government and foreign investors to acquire about 19,000 hectares of land, which would include mangrove forest for the purpose of prawn farming. This project would have caused serious ecological and ecosystem effects in the delta.

Tanzanian policy and legislative reforms in the 1990s that responded to the liberalization policies spearheaded by World Bank and IMF have made Tanzania an attractive place for investment. The search for the African green revolution through the Comprehensive African Agriculture Development Programme (CAADP) of the New Partnership of Africa's Development (NEPAD) and Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA); and national initiatives toward a green revolution through the Agricultural Sector Development Programme (ASDP), commercialization of agricultural sector through the Southern Agricultural Corridor of Tanzania (SAGCOT) and *Kilimo Kwanza* (Agriculture First Initiative) have made RRB one of the strategic areas to implement these policies in the name of alleviating poverty from the poor masses.

This shows how the desire of the government of the United Republic of Tanzania to welcome interested partners coincided with the global demand for land for both food and biofuel productions. Forces from outside Africa, within Africa and within Tanzania are looking for chunks of fertile and irrigable land to meet the demands for food and energy within and outside Tanzania. RRB has been flooded with investors because it has all it takes for agriculture to flourish. There are over 14 foreign investors who have acquired thousands of hectares of land with the support from state actors such as district land officers, legal officers, district commissioners, the Minister for Lands, members of the parliament, and through state agencies like the Tanzania Investment Center and RUBADA.

At the onset it is important to note that RRB falls under multiple jurisdictions which in itself is a source of land use conflicts between the various land users. For instance, the whole basin is managed by RUBADA while within it there are villages that fall under the local government authorities, and the Selous Game Reserve and Eastern Arc Mountain are under Ministry of Natural Resources. Each authority has its own mandate without a coordinating agency. This makes administration of justice difficult and the land use conflicts inevitable (HAKIARDHI, 2012).

The fact that the term 'land grab' irritates the ears of politicians, government officials and investors needs not to be overstated. Between 2011 and 2013 some high ranking politicians in Tanzania such as the then Prime Minister and the then Minister for Lands publicly refuted the term land grab to the extent of calling it "a myth". Similarly, the International Land Coalition, in its 2011 study (ANSWEEW et al. 2012), carefully avoided the term "land grab" and used "land rush" instead. We believe there is no need to refrain from the use of this term for there is no other better terminology to describe the phenomena. In the next part, two foreign companies that have invested in RRB will be examined in the light of the description of a land grab and the role played by state actors and agencies in facilitating the process.

A tale of two foreign companies that grabbed land in Rufiji River Basin

There is much foreign direct investment in RRB but for purpose of this paper, two companies have been selected: one that engages in agricultural production for food and another that involves in agricultural production for biofuels (energy). The companies were purposely chosen to include only those that have invested in RRB in agricultural production for food or energy to meet demands for food and energy security. SAP Agriculture Ltd, a Turkish company herein after referred as SAP and African Green Oil Company, United Kingdom (UK) based company, here in after referred as AGO have invested in food (paddy and maize) and energy (palm oil) respectively.

Between 2005 and 2006 SAP acquired 5000 hectares of land in Nyamwage villages in RRB. The process of land acquisition was marred with directives from top government officials to district and village officials. In 2005 the Tanzania Investment Center (TIC) approached Nyamwage and Ikwiriri South villagers via Rufiji District Council, requesting 5,000 hectares on behalf of SAP. District Executive Director (DED) received application for land from the TIC on behalf of investors who had been cleared by government to invest in farming in Rufiji. Part of the letter written by DED to village leaders of Nyamwage and Ikwiriri South states “with this letter I am requesting you to release the land in order to speed up the district’s development and that of the country in general” (letter dated 21.02.2005 as cited in KAMATA et al. 2012). The same letter went further to state that the investor would grow paddy and maize and directed that the decision on the matter should be reached before 25th February 2005. These two villages had hardly a week to comply and not to have enough time to dialogue, negotiate, and decide.

Villages in Nyamwage and Ikwiriri South had great expectations about the new investor SAP after they were hypnotized with many promises made by investor such as: to build a secondary school in the village, to build a house for a village clinical officer, to improve the village water project by bringing about more powerful machines since the existing one was small, to construct a police post, to supply electricity to the village and to assist those with farms.

Villagers were assured by the district officials, acting on behalf of the investor, that their request would be granted (Nyamwage village minutes). This was like a dream come true to these villagers, who expected that investors could extricate them from the grip of poverty. One of the leaders was quoted as saying “if investors come we would benefit because they will bring capital and enable us to irrigate our farms” (KWEKA, 2012). What will follow after this amazing first encounter? Hopelessness and desperation.

In 2006 AGO was registered in UK. This is based on an unconfirmed source (cited in KAMATA et al. 2012) that says the company requested and acquired land for biofuel production in RRB in 2007. This was the time when the hype for biofuel was surfacing in Tanzania because it was after the German Organization for Technical Cooperation (GTZ) report of the country - wide study on the potentials for biofuel

production was just released. The report recommended that the government should start “immediately and without waiting for results and policy advice from the Task Force, to promote increased use of biofuel through the learning-by-doing process” (GTZ 2005). This was taken at the heart of government by top government officials, as evidenced in the statement given by the then Prime Minister of Tanzania, Hon. Edward Lowassa, in which he said;

With the continued rise in global demand for fuel and consequently the upward pressure on oil price, biofuels are increasingly becoming alternative fuel sources. In Tanzania we have plenty of land for growing the relevant crops. We are, therefore, keen to see further investments in palm oil, jatropha, sugar for ethanol and we welcome interested partners (KAMATA et al. 2012).

Like SAP, AGO was introduced to villages by government officials. In Nyamatanga village a letter from the district office, dated 7/6/2007 introduced the investor AGO to the villagers (Nyamatanga, Rwaruke, Rungungu and Nyanjiti). The letter stated that “the district office has received the investors request for land and that the district is directing to these villages because there is land”. The letter also introduced that “the investor must be accompanied by an officer from the district council when going to the village” (KWEKA, 2012).

In Nyamatanga a district expert attended a meeting to discuss the request for land by the investor. The officer was asked questions and answered on behalf of the company (minutes of special meeting of 7/7/2007). Based on this, villagers were satisfied and agreed to give land and left the district to decide on the amount of the rent (Village letter to the District Executive Director dated 7/7/2007). Minutes on 12/11/2007 reported that villagers approved the land for the investor (KWEKA, 2012).

Villagers were lured by the investor and they identified health, education, water, milling machines and road services for the company to support in return for the land. It was reported that villagers thought that the company would help them to conduct modern agriculture and provide market for their produce and increase their income (KWEKA, 2012).

Nyamatanga villagers wanted to know the size of land they gave to investor but they were bypassed during the process of surveying the land. As a result they refused to sign the contract. A field visit of some Swedish researchers has established that the company acquired 200ha in Nyamatanga village and 80 ha in Rungungu village (LINDA, 2012; MASSAY, 2012) and a study by Hakiardhi (2013) indicate that the investor acquired 3,500ha in four villages (Lungungu, Nyamatanga, Kilulwetambwe, and Nyanjiti). With these discrepancies on data one would guess what will happen in future. Wonders!

SAP developed 700 ha of land in 2005 followed by 600ha in 2007 and since then no farming has been taking place. Five years after the land was acquired none of the promises had been fulfilled, no compensation has been paid to the village and people whose land was taken and the investor is nowhere to be seen. Villagers were disappointed by this development and they were further frustrated by the restrictions imposed by the company for them to access fishing ponds located in the same land allocated to the company.

Some of the reasons why the villagers in Nyamatanga refused to sign contract with AGO are: they did not know the size of the land, some individuals have not been compensated for their land, low payment for those employed by the investor in the farm and poor working conditions (KWEKA, 2012). The investor left saying “we failed to invest with profit” (LINDA, 2012, MASSAY, 2012). What actions were taken by villagers in response to what was done to them by these companies?

Villagers did not just sit and wait for miracles to happen, they took action. In 2008, Nyamwage village government sent a letter to the district authority requesting them to take over their land because the Turkish investor was nowhere to be seen. In the letter to the Permanent Secretary of the Ministry of Land and Human Settlement Development the chairman of the village stated two reasons for having their land back, namely: no compensation was paid and the land was not developed since 2005. Prior to this official correspondence villagers decided to vent their frustrations by serving themselves with what was in the farm (KAMATA et al. 2012).

Villagers in Nyamatanga village complained about the investor AGO not fulfilling their demands and they refused to sign the contract (minutes of the emergency meeting held on 28/9/2009). A village officer went and spoke about the issue over the radio and showed the contract to a lawyer (his friend) for help. After all these what was the reaction of the State to its people? Unbelievable! Shocking!

The village leaders of Nyamwage village never received feedback of their letters from the district authority and permanent secretary. The state turned deaf ears on the complaints leveled against the investor. The village officer who went to the media (radio) was arrested and put into police custody for two days by the district office. He was charged with “exposing the government’s document (contract) and violating decision-making levels”. One would wonder if this was the same government that was assisting the investor to get land by seeking villagers’ consent. Based on these facts, I join Kweka (2012) who argued that, unfortunately, state intervention in investment in Tanzania is strong in supporting investors to get land and little assistance is given or response or action taken to assist villagers in their demands or in ensuring investors fulfill their promises. This reminds me of the late Ben Lobulu, an advocate who defended the interests of small producers against land dispossession in Tanzania in courts and in his writings. He once wrote;

Pressure of land is increasing by leap and bounds. Infringing on customary land rights continues at fevered pitch. Professional hunters, mineral prospectors, commercial farmers, those who hunger for the Canadian wheat, and foreign adventures reminiscent of, and encourage by the spirit of Christopher Columbus, Ferdinand Magellan, and Marco Polo are on the rampage. Pastoral land is fast disappearing, and why not, if parks, graveyards, school playgrounds could be, and have been expropriated? This land grabbing mania is fuelled by politicians and their lackeys who are in the business of lining their pockets. They find ready support from a civil service that is bereft of professional ethics and morality and which readily sell its conscience in return for the biblical 30 pieces of silver (LOBULU, 1998; Maina, 2007; HUMAN..., 2012)

Sentiments of disappointment in Nyamwage when they realized that SAP was sold to Maji ya Chai Company are in this statement from

their leader: “we thought investors would be the answer to our capital needs, but now we know there is nothing to that end. When they come they have good words written on paper but in reality they are con-men”. Interestingly, even government officials in Rufiji said “most of the investors were not genuine; when they come they presented big and ambitious plans but once successful in acquiring land they do not do much”. In Nyamatanga villagers are of the view that investment has divided them, brought tension in the village, with some villagers blaming those who accepted the investment in the first place.

Verifying evidence of land grab

It is quite clear based on the facts presented about the two companies (SAP and AGO) that have invested in RRB that, both companies violated principle of Free, Prior and Informed Consent in land acquisition because villages were given short time to accept the investment without been guaranteed of their land rights through binding agreement. They did not respect human rights, by failing to provide compensation and by violating labour rights. Though the projects proved to be unstable, villagers were denied their land back. In other situations, the state operates as shield for investors against the people; this was evident when the “Regional commissioner ordered villagers to comply with the directives to release land to the investor otherwise they (villagers) would be black-listed, and the government would not support any development efforts in their villages. This was specifically said in relation to Ruwe village which, of all villages in RRB, is epitome of opposition of RUBADA project” (KAMATA; MWAMI 2012). What then is the better terminology to describe this unspeakable tendency than land grab?

Recommendations

To curb land grabbing in RRB the following recommendations need to be taken in to consideration seriously: *First*, there is need for a comprehensive land use plan in all villages within the basin. Tanzania currently has about 12,545 villages and statistics shows that only 1731 villages have been surveyed and planned (RASIMU..., 2017). Land use plans can help villages to know the size of their village land and plan for their current land use and the land for future generations. With a village land use plan, villagers can identify land to be leased to potential investors. Nyamatanga village did not sign the contract with investor because they did not know the size of land. Not signing the contract, however, did not stop investor from using the land because the current legal system does not make it a mandatory requirement. Approval of the villagers, which is evidenced by minutes of village assembly meeting, is what law provides as the mandatory requirement.

Second: land has to be given a constitutional protection. A 40 year-old constitution of the United Republic of Tanzania, which was promulgated in 1977 and which underwent fourteen amendments, is numb about land and land-based resources. This is the biggest challenge because the

current land legal regime, which is governed by Land Act and Village Land Act (both of 1999) has centralized more powers to the government. These land laws declare all land in Tanzania as public vested under the President as the trustee. The laws allow acquisition of any piece of land by the state for public interest, which can be investment for public interest. The definition of the term public interest has not been clearly defined by these laws. The laws do not allow foreigners to own land save for investment purposes. It is quite clear the drafters of land laws have made land acquisition for investment easy because state can acquire land at any time on the grounds that it is needed for “investment for public interest”. Constitution that can guarantee land rights and provide for independent land commission and procedures of land acquisition for investment can provide better solutions to the existing land tenure problems.

Third: transparency in land deals. It is important that all land deals to be entered through transparent processes and for such documents to be made public for scrutiny, accountability and follow-ups. The practice shows that it is hard for one to get hold of them; when you visit the authorized institutions (government departments and agencies) one is viewed with skepticism and is subjected to bureaucratic red tape. A village officer in Nyamwage village was terrorized by district officials because such documents are classified or confidential. It has become so hard for researchers to get accurate data on land concessions in the country because of confidentiality around such deals.

Fourth: Land rights awareness - raising programmes. Villagers in RRB and those who are in other parts of Tanzania need to be made aware of their land rights and the laws that protect them. This will help them to advocate and defend for their land rights whenever efforts are being made to take their land away. The programme will also help villagers to understand their powers through the village assembly, which can help them to negotiate well before entering any land deal and to hold their government accountable. The efforts of NGOs such as HAKIARDHI that have reached nearly 1000 villages in Tanzania with this programme need to be supported.

Fifth: strengthen the capacity of local institutions. The Village Land Act of 1999 vests administrative powers of village land under the village council. Village land is one of the three categories of land in Tanzania; others are general and reserved land. Village land is composed of 70% of all land in Tanzania but is governed by a village council, which is a corporate body with trusteeship powers. This body is composed of not more than 25 members who are villagers, the majority of them with minimal primary school education. They are not educated, hence most of them do not understand what their powers and limitations as provided by laws are. On many occasions they have been manipulated by politicians, government officials or unscrupulous elites. Strengthening their capacity through their knowledgebase on land rights and governance can help them to fight forces from outside that eye their land and negotiate for the interest of their village. HAKIARDHI has experience on this and there is much evidence to prove how this has worked in certain villages in Tanzania.

Sixth: Leadership with integrity. I am not sure if integrity can be bequeathed through education, but if we have leaders in the government and political parties who have integrity then RRB would have been the land of milk and honey in Tanzania. We need leaders who take the interest of their people and country before anything else; leaders who are accountable, transparent, respect rule of law and human rights; and those who respect democratic governance and fight for corruption. There is a leadership gap which needs multifarious efforts to fill it. The evidence of it is when a leader clearly knows that what he/she is doing is against the laws and will affect the livelihood of many people, yet he proceeds in doing it for his/her interest or that of his/her instructor.

Concluding remarks

In Tanzania, government officials and politicians have repeatedly, in public, (mostly in investment meetings or any occasions of inaugurating FDI or investment projects) decried those who say there is land grabbing in the country as mockers of the efforts taken by the government to alleviate its people from poverty. There is no country in this world which has prospered without investment; it does not need a genius to figure this out. But what kind of investment can lead the country to develop? Can the two companies discussed above help Tanzanians to develop or under develop?

We want the investments that adhere to the principle of free, prior and informed consent; the ones that integrate the local communities to their projects and make them the one of owners of the project; the ones that do not take advantage of a weak legal system, ignorance, and the poverty of the people for their prosperity. This will help Tanzania to develop and alleviate its people from abject poverty.

There are mega projects in agricultural sector that will be implemented in SAGCOT regions (covering 300,000 sq. km) in the near future in Tanzania. Will they be the reminiscent of the two companies discussed above, and should we keep quiet if that happens? Posterity will judge us for our actions today. We should learn from history to project and plan for better future.

Reference

- ANSEEUW, Ward et al. **Land rights and the rush for land: findings of the global commercial pressures on land research project**. Rome: ILC, 2012.
- CHACHAGE, C and BAHA, B. Accumulation by Land Dispossession and Labour Devaluation in Tanzania; The Case of Biofuel and Forestry Investments in Kilwa and Kilolo. **Hakiardhi**. Dar es Salaam. 2011.
- CHAMBI, C and Baha. **Accumulation by land dispossession and labour devolution**. HAKIARDHI. 2011. Disponível em: <http://www.hakiardhi.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=102&Itemid=80>.
- GTZ (German Technical Cooperation). **Liquid Biofuels for Transportation in Tanzania: Potential and Implications for Sustainable Agriculture and Energy in the 21st Century**. 2005. Available at: <http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/0508_GTZ_-_Liquid->>
- HAKIARDHI. Annual Report for the Year 2011/2012. HAKIARDHI, Dar es Salaam. 2012

HAKIARDHI. **Biofuels in Tanzania:** small scale producers and sustainable environment management. Dar es Salaam: HAKIARDHI, 2013. Disponível em: <http://www.hakiardhi.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=176&Itemid=80>. Acesso em: 09 nov. 2017.

ILC. Tirana Declaration: "Securing land access for the poor in times of intensified natural resources competition". ILC. Tirana. 2012. Available at: <<http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/tiranadeclaration>>.

KAMATA, Ng'wabza; MWAMI, Abunuwasi. **Land grabbing in the post investment period and popular reactions in Rufiji River basin.** Dar es Salaam: Hakiardhi, 2012. Dispon<http://www.hakiardhi.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=155&Itemid=80>.

KWEKA, Opportuna L. On whose interest is the state intervention in biofuel investment in Tanzania? **CSCanada**, v. 8, n.1, 2012.

HUMAN rights and business in Tanzania; stock taking of labour rights, land rights, environmental justice and consumers rights protection. Dar es Salaam: LHRC, 2012.

LEMU (Land Equity Movement in Uganda). Let's face Up to Land Grab. LEMU. Kampala. 2009. Available at: <<http://www.land-in-uganda.org/assets/LEMU-Lets-face-up-to-Land-Grabbing-2009.pdf>>.

LOBULU, Ben. **Dispossession and land tenure in Tanzania:** what hope from the courts? [S. l.]: Cultural Survival, 1998.

MAGHIMBI, Sam; LOKINA, Razack; SENG, Mathew. The agrarian question in tanzania: a state of art paper. **Current African**, n. 45, 2011.

MASSAY, G. **Biofuels and Land Issues in Tanzania.** [S. l.]: PISCES. 2012

MOYO, S and YEROS, P (Eds). **Reclaiming the Nation:** The Return of the National Question in Africa, Asia and Latin America. New York: Pluto, 2011.

OTHIAMBO, Michael Ochieng. **Commercial pressure on land in africa; a regional overview of opportunities, challenges and impacts.** Nakuru: ILC. 2011. Disponível em:<<http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/Africa%20Overview%20WEB%2014.07.11.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

RASIMU ya Mkakati wa Kukabiliana na Changamoto za Matumizi Bora ya Ardhi Nchini. Tume ya Taifa ya Mipango ya Matumizi ya Ardhi. Dar es Salaam: URT, 2017.

Internacionalização de terras no Brasil: perspectivas para o setor de plantações de madeira

Internacionalização de terras no Brasil: perspectivas para o setor de plantações de madeira

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p132](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p132)

1. Olympio Barbanti Jr. é professor-adjunto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC) e coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (NEEDDS/UFABC). Contato: olympio.barbanti@ufabc.edu.br. ORCID: orcid.org/0000-0003-2888-6811

Olympio Barbanti Jr.¹

Recebido em: 15 de Agosto de 2017

Aceito em: 16 de outubro de 2017

RESUMO

Análises sobre internacionalização de terras têm partido de duas premissas: a de que a corrida por terras tem a função principal de promover a produção de alimentos, e a de que a falta de informações sobre transações é derivada do fato de o cadastro mantido pelo governo ser de preenchimento voluntário. Esse trabalho argumenta que não ocorre falta de informações, mas sim um controle de informações que, por lei, devem existir. O texto também questiona se a agropecuária deverá ser a principal finalidade dos investimentos. Para isso, analisa o preço da terra no Brasil, e as condições de acesso e produtividade à luz dos debates sobre *land grabbing*, e argumenta que as dimensões de usos múltiplos e flexíveis pautam os investimentos por possibilitar maior retorno sobre o capital com menores riscos, o que ocorre no setor de madeira. O Brasil possui a maior produtividade mundial em florestas plantadas, as quais têm observado grande crescimento em todo o mundo. Por terem usos múltiplos e flexíveis, as florestas plantadas devem atrair *land grabbing* ligado a atuais processos produtivos industriais, e também à nova bioeconomia. Resta saber como o país irá se inserir nessa nova especialização produtiva.

Palavras-chave: Internacionalização de terras. Plantações florestais. Economia política agrária.

ABSTRACT

Analyzes of land grabbing have come from two assumptions: that the run for land acquisition has the main function of promoting food production, and that the lack of official information about purchases from foreigners is due to the voluntary character of the registry maintained by the government. This work argues that there is no lack of information, but rather a control of information that, by law, must exist. The text also questions whether agriculture and cattle-ranching should be the main purpose of investments. In order to do so, it analyzes the price of land in Brazil, and the conditions of access and productivity in the light of the debates about land grabbing, and argues that the possibilities of multiple and flexible uses guide investments by allowing greater

return on capital with lower risks. Brazil has a privileged position in forest plantations, a sector which has observed great growth throughout the world. Planted forests should attract large-scale land transactions and be the resource input to existing industrial processes, as well as for the new bioeconomy. It remains to be seen how the country will insert itself in this new specialization of production.

Key words: Land-grabbing. Forest plantations. Agrarian political economy.

Introdução

O processo de internacionalização de terras, corrida por terras, ou *land grabbing*, tem sido analisado a partir de um foco principal na incorporação de áreas rurais pela agricultura capitalista com o objetivo primordial de produção de alimentos e de controle de recursos naturais, como água e biodiversidade. A literatura internacional e nacional que versa sobre o tema reconhece, no entanto, que faltam estudos a respeito de investimentos internacionais em terras com outros objetivos que não sejam a produção de alimentos (EDELMAN, 2016). Este artigo busca contribuir para esse conhecimento a partir de um debate sobre as condições empíricas relativas à internacionalização de terras no Brasil, as condições de acesso e os possíveis usos da terra. O Brasil já é o segundo produtor mundial de alimentos, e deverá se tornar o primeiro na próxima década. Nesse contexto, a incorporação de terras brasileiras para produção agropecuária deverá crescer, quer sob o controle do capital nacional ou internacional. No entanto, outros usos devem ser considerados. A fertilidade do solo, a disponibilidade de água e a insolação tornam as terras brasileiras atrativas para diversos usos, dentre os quais desponta um aumento da demanda nacional e internacional por madeira. É particularmente relevante o fato de que as florestas plantadas no Brasil possuem a maior produtividade do mundo (NALI; RIBEIRO; HORA, 2015; INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES, 2016), que ocorre um aumento da produção madeireira associada à agropecuária, e que tecnologias em início de implantação propiciam que a madeira venha a ser em breve o principal ativo da nova bioeconomia.

Para analisar esse quadro, esse trabalho se organiza em quatro seções, além dessa introdução. A primeira examina informações oficiais sobre a propriedade por estrangeiros da terra no Brasil, mostrando a falta de informações do governo sobre estabelecimentos rurais pertencentes a pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. No entanto, nas regiões nas quais as informações são mais confiáveis aparece com destaque o reflorestamento. A segunda seção trata do mercado de terras, analisando preços e o significado de uma iniciativa do Legislativo e do Executivo brasileiros que facilita a venda de terras para estrangeiros. Essa proposta é analisada à luz de suas consequências para o mercado de terras no Brasil, e à luz da evolução dos preços praticados. A terceira parte aprofunda a análise da demanda por terra no Brasil em relação aos principais produtos alimentares, e à madeira. Argumenta-se que a produção rural – alimentar ou não – que possua mais possibilidades de usos múltiplos e flexíveis deve ter a preferência de investidores, pelas possibilidades de retorno. Entre

elas destaca-se a madeira. O trabalho pondera sobre as características das plantações para diferentes usos, e os possíveis impactos da ampliação da produção madeireira. Na quarta seção, o artigo apresenta considerações finais que amarram a discussão e conclui com um resumo do argumento que se desenvolveu ao longo do texto.

A situação da propriedade de terras no Brasil e a proposta de venda a estrangeiros.....

Provavelmente a afirmação mais correta que se possa fazer sobre a quantidade e localização das terras brasileiras pertencentes a estrangeiros é a de que não existem dados corretos, divulgados. A fragilidade dos cadastros nacionais sobre propriedade de terras persiste ao longo dos anos. Uma leitura crítica dessas falhas leva a crer que não são incapacidades, mas sim o reflexo de um direcionamento político que beneficia os proprietários de terra, em especial os grandes proprietários. Para compreender esse contexto, cabe analisar primeiramente a concentração fundiária no Brasil.

A concentração fundiária no Brasil foi estimada pela última vez no censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2006. A Tabela I, a seguir, apresenta os dados.

Tabela I. Número e área dos estabelecimentos por grupos de área total – Brasil – 2006.

Grupos de área total	Número de estabelecimentos (unidades)	%	Área dos estabelecimentos (hectares)	%
Menos de 10 ha	2.477.071	47,86	7.798.607	2,36
10 a menos de 100 ha	1.971.577	38,09	62.893.091	19,06
100 a menos de 1.000 ha	424.906	8,21	112.696.478	34,16
1.000 ha e mais	46.911	0,91	146.553.218	44,42
Total	5.175.489	100,00	329.941.393	100,00

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009, p. 107)

Os dados mostram que os estabelecimentos rurais com menos de 10 hectares (ha) somavam 2.477.071 unidades e representavam 47,86% do total de estabelecimentos em 2006. Essas pequenas propriedades representavam, juntas, apenas 2,36% do total de áreas dos estabelecimentos rurais particulares cadastrados. Por sua vez, os estabelecimentos de grande porte, com 1000 ha ou mais, somavam 46.911 unidades, apenas 0,91% do total, mas possuíam pouco mais de 146 milhões de hectares, representando 44,42% do total das terras rurais em estabelecimentos.

Esses dados, referentes ao último censo agropecuário realizado, ilustram a desigualdade na propriedade da terra no Brasil. Desigualdade que deve ter aumentado em grandes proporções na década. Essa alteração pode ser analisada por meio do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Em 2016 os dados consolidados do SNCR indicavam haver 5.766.542 unidades rurais no Brasil, ou seja, 591.053 unidades a mais (11,4%) do que os

5.175.489 hectares existentes 10 anos atrás (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2016). No entanto, a área total cadastrada no SNCR era de 521.837.119 hectares, o que representa um incremento de 191.895.726 hectares, ou seja, um aumento de 58,16% na área total de terras registradas pelo órgão agrário do país, o que indica ter ocorrido um aumento na área das propriedades rurais – que pode refletir um aumento real do número de propriedades existentes, ou um aumento no número de propriedades registradas. Como na última década houve continuidade do êxodo rural, e aumento dos investimentos capitalistas em terra, é de se esperar que a propriedade dessas terras tenha se concentrado em proporções ainda mais elevadas, o que deve ser verificado no censo agropecuário de 2017, cujos resultados devem ser divulgados no início de 2018.

Os dados do SNCR (2016) também indicam que existem 9.322 imóveis rurais de titularidade pública, com 160.062.972 hectares. Somados àqueles de titularidade privada, tem-se um total de 681.900.091 hectares. Como o território brasileiro possui 851.576.700 hectares, faltam 169.676.609 hectares no cadastro federal. São praticamente 170 milhões de hectares, ou cerca de 20% de terras brasileiras cuja titularidade é desconhecida, ou são terras devolutas.

Por meio da Lei de Acesso à Informação foram solicitados ao Incra dados da quantidade, área, tipo de propriedade (pessoa física e jurídica) e localização de terras pertencentes a estrangeiros no Brasil. Dados sobre propriedades rurais no Brasil, de brasileiros e estrangeiros, são recebidos e organizados pelas 30 superintendências regionais do Incra a partir de informação dos cartórios existentes nos municípios, e repassados à sede do Instituto, em Brasília. As informações solicitadas foram disponibilizadas em outubro de 2016 a esse autor e, ao mesmo tempo, a um jornalista que também fizera o pedido. Pela primeira vez o Incra apresentou os dados organizados por pessoa física e pessoa jurídica, agrupados por município e estado da federação. Os dados incluem nome do município, nome da pessoa ou jurídica proprietária, CPF ou CNPJ, código do imóvel rural, denominação do imóvel, data da atualização, área informada, área registrada, destinação (tipo da principal atividade produtiva), país de origem do estrangeiro, entre outros dados.

No entanto, as primeiras tabelas enviadas pelo Incra somavam cerca de 3,4 milhões de hectares pertencentes a estrangeiros, um número que chamou a atenção pelo fato de que o mesmo órgão fornecera a Sauer e Leite em 2012 dados que indicavam haver 4.349.074 hectares em imóveis rurais sob a propriedade de estrangeiros, um seja, praticamente um milhão de hectares a menos do que seis anos atrás. Em relação a pessoas físicas (PF), foram apresentados os registros de 29.892 imóveis rurais cujo principal proprietário (com mais de 50% do valor do imóvel em escritura) é estrangeiro PF. Isso representa apenas 0,5% do total de 5.766.542 imóveis no SNCR. Infelizmente, os dados sobre área não são confiáveis: há vários dados faltando, em especial para o estado do Paraná, e há diversos números repetidos e com valores inteiros, o que sugere que foram “arredondados”.

No cadastro de pessoas jurídicas (PJ) constam 1.148 registros, que somariam 73.622.597 hectares, valor obviamente incorreto: é quase 20 ve-

zes maior do que os 4,4 milhões de hectares que o Incra afirmara existirem em 2012. Em duas solicitações de esclarecimentos encaminhadas ao Incra pelo jornalista Lucio Vaz, o órgão federal identificou alguns erros, como, por exemplo, uma fazenda no município de Nova Olímpia (MT), com 9,1 milhões de hectares, o que corresponde a mais 60 vezes a área do próprio município. Após as correções, o Incra apresentou uma nova tabela, com um total de 2,4 milhões de hectares, sendo apenas 502 mil hectares pertencentes a pessoas jurídicas. Ou seja, dois milhões de hectares a menos do que a quantidade apresentada a Sauer e Leite em 2012. É interessante que em 2017 uma reportagem da Confederação Nacional da Agricultura (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA, 2017), citando como fonte o Incra e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), apontou haver 2,8 milhões de hectares em mãos de estrangeiros – corroborando os números atuais do Incra.

Os novos dados do Incra, embora incompletos, permitem visualizar uma grande quantidade de propriedades rurais pertencentes a pessoas físicas, que seriam os detentores de aproximadamente 80% das terras nas mãos de estrangeiros no Brasil. Entre os 20% restantes, que seriam de pessoas jurídicas, os estados com maiores números de registros seriam Minas Gerais (168), Rio Grande do Sul (152), Santa Catarina (145), Paraná (127) e São Paulo (93). Os dados de PJ estrangeiras são mais consistentes para os estados do Sudeste, Sul e para o Mato Grosso do Sul, onde é possível analisar a destinação do uso da terra. Em MG, PR e SC aproximadamente 75% das terras de empresas estrangeiras são destinadas ao reflorestamento. No RS o reflorestamento ocorreria em 40% das propriedades, e, no MS, em 36% delas. Em SP prevalece a agricultura (cana), em 54% das propriedades. É notável a falta de dados relativos aos estados da Amazônia, para os quais se constata erros evidentes.

Alguns autores apontam que as falhas no cadastro do Incra, em parte, são reflexo de que o mesmo é auto declaratório, não havendo interesse dos proprietários PF e PJ de revelar informações sobre suas propriedades. Uma análise sobre a regulamentação do Incra, no entanto, mostra que as incompletudes do cadastro rural não significam que o órgão público não tenha conhecimento da estrutura da propriedade da terra. Isso porque, conforme legislação federal, e regulamentos do próprio Incra (2017), a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros depende de autorização do presidente do órgão, após aprovação do Conselho Diretor da Autarquia na maior parte dos casos das transações de terras. Para definir critérios, o Incra utiliza o conceito de Módulos de Exploração Indefinida (MEI), que é uma unidade de medida, expressa em hectares, e que varia de acordo com a classificação de cada município em função do que se chama Zona Típica de Módulo (ZTM).

Segundo o Incra (2014), o Módulo de Exploração Indefinida é calculado a partir do módulo rural, outra unidade de medida – esta derivada do conceito de propriedade familiar. O módulo rural procura refletir a interdependência entre três fatores associados ao uso econômico da terra: sua dimensão; sua posição geográfica; bem como a forma e as condições de seu aproveitamento econômico. Como esses fatores se alteram entre regiões, cada município brasileiro possui um valor de

módulo rural; assim, cada município também tem seu MEI. Pela lógica, nos municípios nos quais ocorre uso mais intenso da terra e há melhor infraestrutura deve haver um MEI de menor valor. Em Passo Fundo (RS), por exemplo, um MEI equivale a 10 hectares; em Guaxupé (MG) ele é de 15 hectares, em Balsas (MA) 30 hectares; e em São Félix do Xingu (PA) o MEI é de 55 hectares.

Há critérios diferentes para pessoas físicas e jurídicas. Segundo o Colégio Notarial do Brasil (RODRIGUES, 2016), entidade de classe que congrega os tabeliães do país, no caso de pessoa natural estrangeira (PF) não será necessária autorização do Incra para aquisição de terras se a mesma possuir apenas um imóvel e o mesmo tiver até três MEI (art. 7º, §1º, Decreto 74.965/74) (BRASIL, 1974). Se a propriedade rural tiver entre três e 20 MEI, será necessária autorização do Incra (art. 7º, §2º, Decreto 74.965/74). Para imóveis de área maior, entre 20 e 50 MEI, os estrangeiros pessoas físicas devem obter autorização do Incra e aprovação de um projeto de exploração da área rural (art. 3º, Lei 5.709/71). Acima de 50 MEI, a pessoa natural estrangeira necessita de autorização do presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional (art. 7º, § 5º, Decreto 74.965/74) ou autorização do Congresso Nacional (art. 23, § 2º, da Lei 8.629/93), dependendo da localização do imóvel (BRASIL, 1993).

Para as pessoas jurídicas estrangeiras (PJ), ou brasileiras com maioria de capital estrangeiro, as restrições são maiores. Para imóveis de área até 100 MEI, o mesmo deverá ter projeto de exploração que faça previsão de uso em ações agrícolas, pecuárias, industriais ou de colonização, que estejam associados aos objetivos estatutários da pessoa jurídica (art. 5º, Lei 5.709/71) (BRASIL, 1971), e deve obter aprovação da pasta da Agricultura e dos órgãos responsáveis pelas atividades a serem desenvolvidas (art. 5º, §1º, Lei 5.709/71, Incra IN 76/2013), incluído o ministério relativo à indústria, no caso de o projeto de uso da área rural ter caráter industrial. No caso de um imóvel de grandes proporções, maior do que 100 MEI, a pessoa jurídica estrangeira deve obter autorização do Congresso Nacional (art. 23, § 2º, da Lei 8.629/93 e art. 6º, §1º; Incra IN 76/2013).

Adicionalmente, a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, quer sejam físicas ou jurídicas, não pode ultrapassar uma quarta parte (25%) da superfície do município onde se situem; sendo que pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite de 25% da superfície do município (art. 12º, Lei 5.709/71). É vetada a PF e PJ estrangeiras a aquisição de imóveis rurais em áreas de fronteira, salvo se aprovada pelo Conselho de Segurança Nacional (art. 2º, V, da Lei 6.634/79) (BRASIL, 1974).

Dessa forma, parece contraditória a falta de informações sobre a real dimensão de estrangeiros pessoas físicas e jurídicas que são proprietários de terras no Brasil: o cadastro rural pode ser auto declaratório e incompleto, mas, por lei, o Incra deve ter, possivelmente em alguma outra base de dados, informações sobre terras pertencentes a estrangeiros. A falta de dados abertos ao público chama a atenção em função da intenção manifestada pelo governo Michel Temer e por parlamentares, amplamente noticiada, de liberar a compra e o arrendamento de terras por estrangeiros. Em 15 de fevereiro de 2017 o então ministro da Fazenda, Henrique Mei-

relles, afirmou que o governo pretendia, no prazo de um mês e por meio de medida provisória, liberar a venda de terras a estrangeiros (TRUFFI, 2017), fato que não ocorreu até o final de janeiro de 2018.

A iniciativa do Planalto visa dar novo tratamento ao Projeto de Lei 4059/2012, elaborado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, que retira restrições à venda de terras a investidores privados internacionais (COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL, 2012). O intuito é flexibilizar as regulações impostas durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) por meio de parecer da Advocacia Geral da União (AGU) que limitou a venda de terras brasileiras a estrangeiros ou empresas brasileiras controladas por estrangeiros, alterando a lei nº 5.709/71 e tornando-a mais restritiva. (BRASIL, 2010). O parecer da AGU estabeleceu que as compras de terras devem ser registradas em livros especiais nos cartórios de imóveis, e que os registros de aquisições feitas por empresas brasileiras controladas por estrangeiros devem ser comunicados trimestralmente à Corregedoria de Justiça dos Estados e ao então existente Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O parecer também estabeleceu que empresas só podem adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários e industriais que estejam vinculados aos seus objetivos de negócio previstos em estatuto, e que a área dos mesmos não pode exceder 50 MEI, devendo tais projetos serem aprovados pelo MDA. As terras adquiridas por estrangeiros ou pertencentes a empresas por eles controladas não pode ultrapassar 25 por cento da superfície do município.

Prevendo flexibilizar esses limites, o deputado federal Newton Cardoso Jr. (PMDB/RJ) afirmou que a aprovação da nova lei poderia gerar investimentos estrangeiros no Brasil “da ordem de R\$ 150 bilhões, ou mais” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA, 2017). Um dos pontos em discussão é o tamanho da área que cada investidor estrangeiro poderia comprar, sendo a proposta inicial de 100 mil hectares de compra e mais 100 mil de arrendamento; posteriormente, a Casa Civil da Presidência da República no governo Temer defendeu não haver limite de área para compra e arrendamento por estrangeiros. O ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Blairo Maggi, um dos principais produtores de soja no mundo, manifestou-se favorável à medida, mas pediu restrições para as culturas anuais, como a soja (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA, 2017). A argumentação do ministro é a de que investidores estrangeiros poderiam entrar e sair de atividades produtivas de ciclo curto, conforme a rentabilidade das mesmas, afetando sobremaneira as cadeias à montante e à jusante da unidade de produção rural.

Assim, o debate sobre internacionalização de terras no Brasil insere-se em um contexto de grande concentração da propriedade rural, e em um ambiente de falta de transparência nas informações colocadas à disposição da sociedade pelos órgãos públicos. O fato é que o exame da legislação mostra que tal incompletude não é, exatamente, resultado de falta de auto declaração, posto que o Incra, por lei, deve receber essas informações para todas as propriedades de pessoas jurídicas, e para aquelas

de pessoas físicas de tamanho superior a três MEI, e que os cartórios devem manter registro. Se o Instituto cumpre a legislação que no presente rege a propriedade de terras por estrangeiros, ele deve obrigatoriamente ter controle sobre tais propriedades, talvez em alguma outra base de dados, ainda que o cadastro rural, auto declaratório, esteja incompleto.

Condições para a internacionalização de terras:

preço, acesso e produtividade.....

A proposta brasileira de facilitar a venda de terras a estrangeiros por meio do Projeto de Lei 4059/2012 enquadra-se na discussão conhecida como corrida mundial por terras, “estrangeirização” ou *land grabbing*. Bastante explorada na literatura sobre economia política da segurança e soberania alimentar e nutricional (BELLO, 2012; MAGDOFF; TOKAR, 2010; McMICHAEL, 2010), a compra de terras em terceiros países por empresas privadas, governos, ou associação entre ambos, tem chamado a atenção especialmente nos últimos dez anos, mas não se trata de um fenômeno novo.

A disputa por terras sempre esteve ligada à história de migrações humanas, acompanhada pela transferência de espécies vegetais e animais naquilo que Crosby (1986) chama de formação de “neo-europas”: assentamentos que buscam reproduzir a paisagem, costumes e formas de produção dos sítios originais dos povos. O aspecto particular do período recente de busca por terras estrangeiras é a amplitude deste processo, suas dinâmicas e suas correlações, que refletem o modelo neoliberal baseado na “mitologia” dos benefícios e uma “livre” circulação de mercadorias e recursos financeiros (SCREPANTI, 2014). Com maior liberdade em relação a amarras regulatórias a partir do início da década de 1970 (GILPIN, 2002), a circulação de bens e serviços levou à “mundialização” do capital (CHESNAIS, 2010), que passou a buscar alternativas de maximização de ganho rentista, até que a crise das hipotecas nos Estados Unidos deflagrou efeitos sistêmicos na economia mundial atingindo, desde então, o mercado agroalimentar de forma ampla (CLAPP; HELLEINER, 2010).

Em termos breves, esse processo de financeirização “acabou por amalgamar os mercados acionário, cambial, imobiliário, commodities etc. em torno de expectativas convergentes de ganho, e por contagiar negativamente do lado real da economia”, afirmam Paula, Santos e Pereira (2015), para quem “simultaneamente a essas mudanças o sistema agroalimentar ganhou dimensões globais na esteira de intensas mudanças tecnológicas e de internacionalização do capital agroindustrial e do padrão de consumo”.

Os efeitos no sistema agroalimentar causados pela financeirização das operações ligadas a todas as etapas da cadeia de produção de alimentos – da terra à prateleira do supermercado – se constituíram em um dos principais fatores a desencadear a crise alimentar de 2007/08, com a elevação dos preços dos alimentos nos mercados mundiais, e um aumento da volatilidade de preços desde então. Adicione-se à dimensão financeira a convergência de problemas derivados de mudanças climáticas (BEDDINGTON et al., 2012) expansão da produção de agro-combustíveis

(HOUTART, 2010) em conjunto com a questão energética, e necessidade de acesso à água.

Investimentos de capital em fundos financeiros ligados a commodities cresceram de forma rápida, atraindo montantes bastante elevados e que deixaram de encontrar segurança e taxas de retorno em produtos financeiros que tradicionalmente investiam. Ao mesmo tempo em que a crise alimentar elevou ainda que temporariamente os preços dos alimentos, algumas tendências mutuamente reforçadoras criaram condições para investimentos internacionais em terras. Escrevendo para a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Borras Júnior et al. (2011) identificam quatro “categorias amplas”, que formaram as condições que tornaram propícia tal corrida por terras:

- demanda crescente por alimentos, ração e combustível, envolvendo a destinação de grandes áreas para a produção de rebanho bovino, soja, cana-de-açúcar de óleo de palma;
- aumento da demanda por minerais e produtos de madeira pelas indústrias extrativas;
- crescimento da destinação de áreas para conservação ambiental, em função da necessidade de retenção de carbono e de manejo de áreas para a redução do desmatamento; e
- necessidade de o capital financeiro mundializado e rentista encontrar “âncoras” por meio da aplicação em ativos reais como a terra.

Esse processo, apontam os autores, possui diversas facetas, o que torna a sua definição algo contencioso e difícil. Por isso, Borras Júnior et al. (2011) evitam uma definição dessas “aquisições de terras em larga escala”, ou “grandes investimentos na compra de terras”, e preferem arrolar dez características das mesmas, sendo que a principal delas é que se trata de “aquisições de grandes extensões de terra por meio de compra ou arrendamento”, e destinados à produção ou ao arrendamento, com o propósito de obter produtos ou acessar água e bens florestais, direta ou indiretamente, por meio de produtos alimentares ou não, para comércio interno e consumo ou para exportação, podendo, inclusive, se constituir em uma atividade que visa ser apenas a captura de lucro por meio da cadeia de valor. Esse processo de *land grabbing* pode envolver investidores privados e/ou públicos, domésticos ou estrangeiros, ter consequências sociais e ambientais diversas, e cujos investimentos estejam alinhadas com o caráter e a dinâmica do desenvolvimento neoliberal, alinhados com a lógica das mudanças políticas globais, tais quais os biocombustíveis, as grandes iniciativas de conservação, e a crise financeira.

A quantidade de terras passíveis de serem adquiridas em terceiros países por investidores internacionais é incerta. Adicionalmente, não são apenas os países mais industrializados os responsáveis pela compra de terras, e as aquisições não são apenas nos países do Sul Global. Estudo preparado para o Banco Mundial (FISHER; SHAH, 2010) identificou 445 milhões de hectares no mundo que estariam “disponíveis” para investimentos. Seriam terras sem cobertura florestal, não consideradas como sendo áreas de conservação da biodiversidade, e com densidade populacional de, no máximo, 25 habitantes por quilômetro quadrado – con-

dições que possibilitariam investimentos em plantações em larga escala com menor custo ambiental e social.

Os três países com maior área de terras “disponíveis” no mundo seriam, por ordem, Brasil, Federação Russa e República Democrática do Congo. No caso brasileiro, os autores identificaram 45,5 milhões de hectares que poderiam receber investimentos estrangeiros, uma área equivalente a quase duas vezes o tamanho do estado de São Paulo. Considerando que os investimentos estrangeiros não seriam apenas na compra de terras, mas também em infraestrutura, máquinas, equipamentos, sementes, mudas, agrotóxicos etc., o valor de R\$ 150 bilhões que fora previsto pelo deputado Cardoso Jr. não é exorbitante para esse tamanho de área passível de venda.

A conceituação de terras como “vazias”, “subutilizadas” ou “marginais” tem sido amplamente criticado, pois invariavelmente refere-se a terras nas quais habitam camponeses e/ou povos indígenas, ou outros povos e comunidades tradicionais, que podem possuir direitos territoriais, muitas vezes ancestrais, e têm seus modos de vida diferenciados. Suas práticas produtivas, e de relação com o ambiente, invariavelmente não estão subordinadas à lógica de mercado, e não deveriam ser enquadradas nas categorias “vazias”, “subutilizadas” ou “marginais”.

O preço da terra é fator determinante na agricultura, posto que se trata de ativo imobilizado de longo prazo, e que demanda grande quantidade (extensão territorial) para que a produção ganhe escala, especialmente no caso da agricultura intensiva em capital. Segundo Bacha, Stebs e Harbs (2016), nos principais países agrícolas o preço da terra tem aumentado de maneira contínua desde 1999. No Brasil, afirmam, o maior preço da terra para lavoura está no Sul (R\$ 21.555,47/ha em 2013, a preços de dezembro de 2015); já no Sudeste e Centro-Oeste os preços são próximos entre si – R\$ 12.224,19/ha e R\$ 12.764,40/ha, respectivamente –; seguidos do preço da terra no Nordeste, R\$ 5.222,04/ha, e, por fim, do Norte, o menor valor: R\$ 3.373,18/ha. Gasques et al. (2008) calcularam que o preço médio da terra no Brasil valeria aproximadamente 34,7% do preço médio da terra para lavouras nos Estados Unidos.

Estudo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) em 2015 apontou que ocorreu no Brasil uma valorização média das terras de 308% entre 2002 e 2013, para uma inflação de 121,9% no mesmo período, pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas (FGV). No Tocantins e em outras regiões, a variação chegou a quase 700%. Segundo o estudo, no Brasil a terra representa 70,5% do valor dos bens existentes nos estabelecimentos agropecuários, o que confirma a percepção de que existem poucos prédios, instalações, benfeitorias, veículos, implementos etc. (PORTAL BRASIL, 2015). Esse cenário parece contribuir para a atual redução nas vendas de terras (LIMA FILHO; AGUIAR; TORRES, 2016).

No contexto de preços elevados para as propriedades rurais no Brasil, a proposta de facilitação da compra para o capital internacional se justifica como estratégia dupla. De um lado, a oferta de terras em grandes proporções pode levar à redução do preço médio, destravando o mercado. De outro lado, e de forma complementar, possibilita um reordenamento produtivo no território. Investidores internacionais terão preferência por terras

onde há maior presença de infraestrutura e maior segurança de direitos de propriedade. São as terras mais caras e já ocupadas, mas que ainda têm margem de valorização. Um proprietário poderá vender mais facilmente a terra nessas condições se lhe for possível transferir-se para outra localidade, eventualmente alterando sua produção rural. Eventualmente, como alternativa, ele pode abandonar a produção rural e obter renda por meio de aplicação financeira da verba auferida na venda da terra.

Assim, a falta de informações sobre a propriedade rural no Brasil parece não ser um problema, mas sim uma oportunidade. Aqueles que têm acesso à informação privilegiada sobre esses diversos usos da terra realizam transações igualmente privilegiadas. A empresa AGBI, por exemplo, é uma gestora de ativos reais e anuncia ter participado da aquisição e gestão de mais de 200.000 hectares de terras no Brasil – mas não informa a localização de quaisquer delas. A empresa é comandada pelo empresário Luciano Lewandowski, que também participa de outra empresa, a Global Logistics Properties, uma das maiores do mundo em ativos imobiliários, com um portfólio da ordem de US\$ 28 bilhões. No caso desses investimentos, situados em áreas urbanas, diversas localidades onde os negócios foram fechados são mencionadas.

Do ponto de vista de ganhos financeiros, o valor pago pela terra é importante, mas deve ser analisado à luz de custos e rendimentos. A estrutura de incentivos fiscais e financeiros aplicáveis à terra possui grande variação entre países, e dentro dos países, assim como há também grande variação nas possibilidades de obtenção outras rendas e benefícios. O conjunto de incentivos à propriedade de terra é amplo, e varia de pessoas físicas para jurídicas. Proprietários pessoa física buscam prioritariamente retornos financeiros, mas também outros retornos cujos interesses são mais atinentes à lógica de prestígio das elites: buscam motivações materiais, práticas, existenciais e também espirituais (GEISLER, 2015); ou, conforme Linklater (2013, apud GEISLER, 2015) a elite busca diversificação da carteira de investimentos, fama, status e às vezes um legado baseado em locais para seus herdeiros. Investidores corporativos, pessoas jurídicas, por sua vez, tendem à impessoalidade em seu crivo e olham para possibilidades de acumulação por valorização imobiliária e vantagens fiscais. Dada a atual volatilidade dos mercados, e o caráter nômade e imaterial de investimentos financeiros, a compra de terras também se relaciona à busca de alguma ancoragem em ativos reais (LINKLATER, 2013, apud GEISLER, 2015).

Do ponto de vista da produção de bens e do usufruto de serviços providos pela terra e pela natureza, os negócios rurais são mais atrativos quando propiciam usos múltiplos. É, por exemplo, o caso de regiões onde uma rede de cidades torna a terra atraente para diversos usos – incluindo agricultura, turismo, caça e pesca, conservação ambiental, residência, logística, e fábricas, entre outras possíveis aplicações – uma estratégia que recebe o nome em Inglês de HBU (“higher and better use”), que pode ser compreendido como usos melhorados e nobres, em tradução livre. Em um caso de internacionalização de terras “reversa”, por exemplo, o banco BTG Pactual adquiriu 422,7 mil hectares nos Estados Unidos; 50,6 mil ha na África do Sul; 28,7 mil ha no Uruguai; 6,6 mil ha Guatemala; 8,4 mil

ha Estônia; 3,7 mil ha Hungria; além de 192,4 mil ha no Brasil. No caso dos Estados Unidos, por meio de sua subsidiária Timberland Investment Group (TIG), o BTG Pactual destina aproximadamente 280 mil hectares a uma atividade que talvez o setor empresarial qualifique como HBU: mais de mil licenças de caça (BTGPACTUAL, 2015). Realizada em propriedades que invariavelmente são prioritariamente destinadas a plantações florestais, a caça de animais como “uso múltiplo” do estabelecimento rural mostra como são diversas as possibilidades de renda.

Busca por terras, agricultura e madeira: usos múltiplos e usos flexíveis.....

O Brasil deve chegar em 2024 como o maior produtor mundial de alimentos. A estimativa é da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da FAO, no relatório “Perspectivas Agrícolas: desafios para a agricultura brasileira 2015-2024”, que vê na expansão territorial a principal fonte do aumento da produção agrícola. Entre 1990 e 2012 foram incorporados 34 milhões de hectares, o que seria uma das maiores expansões de uso da terra em escala global. Subsequentemente, nas safras 2000/01 e 20003/04 foram adicionados mais nove milhões de hectares, sendo metade destinada à soja, que impulsiona consigo as culturas de milho de segunda safra e algodão (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA, 2015). Em larga medida, as terras adicionadas à produção estão localizadas na região denominada Amazônia Legal, e foram responsáveis pelo desmatamento, a maior parte sem autorização dos órgãos públicos responsáveis, de áreas originalmente vegetadas com cerrado e/ou florestas.

Até 2024 o uso da terra deverá ocupar 69,4 milhões de hectares no Brasil, o que corresponde a um incremento de 20% sobre a área média utilizada entre 2012 e 2014. O destaque é para um aumento previsto de 35% na área destinada à cana-de-açúcar, e de 23% para as oleaginosas, segundo a ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (2015), para quem as oleaginosas devem continuar a manter o domínio do uso da terra no país, e que a soja irá responder por praticamente metade de todo cultivo adicional em 2024 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA, 2015).

Esses produtos coincidem com aqueles identificados por Borrás Júnior et al. (2014) como sendo os que têm tido grande aceleração no plantio em todo o mundo: cana-de-açúcar, soja, óleo de palma, milho, girassol, mandioca, beterraba, coco e árvores de rápido crescimento. O que essas plantas têm em comum é o que se chama “multiple-ness”, ou usos múltiplos, e “flexible-ness”, ou usos flexíveis. O coco serve de exemplo para os dois conceitos. Ele possui vários usos múltiplos, como água, óleo, cosméticos, tecidos e biodiesel. Mas possui baixa flexibilidade: a indústria que dele retira um produto (água, por exemplo), não tem capacidade de produzir biodiesel. Flexível é a commodity que permite a uma mesma unidade produtiva, com poucos incrementos em maquinário e tecnologia, alterar a sua produção de acordo com demandas de mercado.

As culturas de uso múltiplo e flexível são extremamente atraentes para a agricultura capitalista não apenas pela possibilidade de adaptação às variações de mercado, mas também porque são mais atraentes ao capital financeiro dado o baixo grau de risco que representam, e porque geram uma nova narrativa de desenvolvimento (BORRAS JÚNIOR. et. al., 2016). Adicionalmente, tais culturas de uso múltiplo e flexível estão associadas de forma mais direta e próxima ao capital industrial, possibilitando ganhos de escala e maior controle de mercados, além de um ambiente institucional corporativo que se afasta da lógica econômica e das práticas políticas das tradicionais elites rurais – agregando estabilidade institucional. Esses usos múltiplos incluem serviços (como a caça), e o uso alimentar, porém a maior margem de lucro pode estar em outros usos industriais do mesmo bem agrícola, especialmente aqueles que tenham maior valor agregado.

A maior parte da pesquisa sobre *land grabbing* tem sido “agro-cêntrica” (EDELMAN, 2016), e tem permanecido à margem dos estudos sobre outras formas de controle de terras relacionadas a vários tipos de fins não agrícolas, tais como “madeira, mineração, recursos de energia (tanto de petróleo e parques eólicos), água, especulação, urbanização, construção de parques industriais e outras infraestruturas (estradas, aeroportos, etc.)”, diz Edelman (2016, p. 11), para quem importa, também, “a consolidação das cadeias de valor, proteção de zonas ecológicas, ecoturismo e investimentos em sumidouros de carbono ou outras fontes de pagamentos por serviços ambientais” (EDELMAN, 2016, p. 11).

O caso da produção de madeira tem recebido pouca atenção nas discussões de *land grabbing*, apesar da forte expansão de florestas plantadas: entre 1990 e 2010 elas cresceram 48% no mundo; 67% na América do Sul; 560,5% no Canadá; e 815,1% no México. É uma expansão internacional superior a cinco milhões de hectares por ano (KRÖGER, 2014). Adicionalmente, chama a atenção o fato de que os dados do Incra, apesar de imprecisos, são mais completos para os estados do sudeste e sul do Brasil, nos quais a maior parte das terras pertencentes a estrangeiros está ocupada com plantações de madeira: primeiramente eucalipto e, em segundo lugar, pinus.

Note-se que o conceito de “floresta” não corresponde, exatamente, à percepção do não especialista: na verdade, a “Avaliação Global de Florestas”, da FAO, compreende como “florestas” as formações de árvores que tenham, ao menos, cinco metros de altura, 10% de cobertura de dossel, e meio hectare de área (HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS, 2017). Essa definição é seguida pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que reconhece haver em território nacional doze tipos de formações florestais, além da categoria reflorestamento (SFB, 2017).

Em 2014 foi criada uma associação denominada Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ), como resultado da união Associação Brasileira da Indústria de Painéis de Madeira (ABIPA), da Associação Brasileira da Indústria de Piso Laminado de Alta Resistência (ABIPLAR), da Associação Brasileira dos Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF) e da Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA). Em 2015, a presidente dessa entidade, Elizabeth de Carvalhaes, assumiu a presidência do Internatio-

nal Council of Forest and Paper Associations (ICFPA), a principal entidade do setor de base florestal no mundo. A Ibá (2014) estima que o abastecimento global de madeira irá demandar mais 250 milhões de hectares de florestas plantadas até 2050, devido ao aumento da população, que deve atingir nove bilhões em 2030, e do consumo de energia de biomassa, que para a entidade deve dobrar até 2050.

A América Latina e o Caribe deverão ser os maiores provedores mundiais de madeira, com área plantada menor do que em outras regiões (federação Russa e China, por exemplo), mas com a maior produtividade do mundo (INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES, 2015). De fato, o Brasil se destaca por ser o campeão mundial de produtividade na indústria de base florestal: “a área florestal necessária para a produção de 1,5 milhão de toneladas de celulose por ano (no Brasil) é de 140 mil hectares, um quinto da área necessária na Escandinávia” (INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES, 2015). No caso da celulose, a demanda mundial deve dobrar até 2050, em relação ao consumo de 2005 (HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS, 2017).

O crescimento da demanda reflete, também, um grande alargamento nas possibilidades de emprego da madeira, dado que novas tecnologias possibilitam mais usos múltiplos e usos flexíveis do que culturas alimentares (KRÖGER, 2014), podendo, inclusive, ser utilizada na alimentação e na fabricação de cosméticos e fármacos, além de centenas de produtos e ter, também, função ambiental. Não sem controvérsia, discute-se, por exemplo, os serviços ambientais de florestas plantadas: há divergências se elas podem contar como estoques de carbono (pelo fato de serem cortadas em poucos anos), e quais seus impactos na biodiversidade, na conservação do solo, na demanda por água, na dispersão de sementes, e outras funções, além do fato de que a transformação industrial da madeira em papel e celulose, ou sua queima na forma de carvão, resultam em emissões que fariam com que as plantações de árvores fossem, na verdade, emissoras de carbono, e não sumidouros de carbono (OVERBEEK; KRÖGER; GERBER, 2012). A representação do setor argumenta que, em comparação com fontes de combustíveis fósseis, as emissões de carbono das florestas plantadas são menores (INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES, 2015).

O debate sobre sustentabilidade se une a interesses capitalistas do setor florestal em diversas frentes. Uma delas, em estágio já avançado no Brasil, é a integração entre lavoura, pecuária e floresta (ILPF). Trata-se de diferentes formas de combinação desses três usos na formação de mosaicos, que podem ser arranjos de lavoura-pecuária (agropastoril); lavoura-floresta (silviagrícola); pecuária-floresta (silvipastoril) e lavoura-pecuária-floresta (agrossilvipastoril). Embora representativos para a plantação de árvores, esses mosaicos não são considerados pela FAO como florestas, mas sim como sistemas agrícolas agroflorestais (HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS, 2017).

No entanto parece óbvio que um produtor não irá plantar madeira se não puder vendê-la. Segundo a Embrapa (2016), na safra 2015/2016 havia 11,5 milhões de hectares em ILPF no Brasil, com destaques para os estados de Mato Grosso do Sul (18% do total de ILPF no país), Mato Gros-

so (13%), Rio Grande do Sul (13%), e Minas Gerais (9%) – justamente nas localidades nas quais há proximidade com unidades industriais de papel e celulose e com carvoarias. Ou seja, a demanda por madeira se alastra e possibilita o uso múltiplo da terra no país. Interessante que a área com ILPF é maior do que a área com florestas plantadas, que, em 2015, somam cerca de 7,8 milhões de hectares, conforme a Ibá (2016), e 9,9 milhões de hectares segundo o IBGE.

O Brasil tem uma posição particularmente favorável a plantações de madeira, dada sua grande produtividade – tanto para a produção de carvão como para finalidades industriais. As plantações destinadas a carvão para abastecimento de fornos produtores de ferro-gusa estão localizadas em Minas Gerais e Norte do país (Maranhão, Pará e Piauí). Embora tais empreendimentos possam constituir atrativo para a internacionalização, o fato de estarem localizados no bioma Amazônia, a falta de direitos de propriedade claros sobre a terra nessa região, conflitos agrários com camponeses, agricultores familiares, povos tradicionais e indígenas, além de custos de transação mais elevados por deficiências em infraestrutura, afastam investidores estrangeiros desse mercado, posto que eles temem riscos financeiros e os riscos ligados à reputação, ou riscos de “branding”, como a exposição da marca empresarial em âmbito internacional (DAUVERGNE; LISTER, 2011). O capital internacional requer, ao menos, uma boa aparência, “civilizada”.

Ademais, fábricas de papel e celulose pagam mais pela madeira de produtores autônomos do que as gusarias, que enfrentam maiores oscilações de demanda e preços, especialmente quando o carvão se torna úmido no instável clima amazônico. O mercado de plantações industriais é mais atrativo, estável e previsível: possui competitividade internacional, e abastece o setor de papel e celulose brasileiro, que caminha para a liderança mundial. A Fibria, empresa brasileira pertencente ao grupo Votantim S.A. (29,42%) e ao BNDESPar (29,08%) já é a líder mundial na produção de celulose branqueada de eucalipto, tendo custos de fabricação 57% menores do que a média mundial (DAUVERGNE; LISTER, 2011a), e dificilmente deixará de sê-lo. Segundo o departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos do Bradesco (2017), o custo de produção de celulose no Brasil é de US\$ 235 por tonelada, enquanto que nos Estados Unidos o custo é de US\$ 420, e, na China, de US\$ 498. A Ibá acredita que em 2017 o Brasil passará de quarto ao segundo lugar na produção mundial de celulose, ultrapassando Canadá e China de uma só vez, restando à frente os Estados Unidos. Papel e celulose respondem atualmente por 4,1% da pauta total de exportações do Brasil, percentual ainda bem menor do que o complexo soja (13,0%), e menor do que o complexo carnes (7,6%), e o de açúcar e etanol (5,2%), porém superior aos 3,4% do café (BRADESCO, 2017).

Se as perspectivas para o setor de papel e celulose são boas e sugerem aumento de plantações, do ponto de vista de novos mercados e, provavelmente de valor agregado, a principal perspectiva econômica se encontra naquilo que se chama bioeconomia: a junção de novas tecnologias produtoras de biocombustíveis, bioprodutos e bioprocessos. “A biologia está se tornando um poderoso vetor de dinamismo da econo-

mia mundial, como base da inovação no século XXI”, afirma o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (QUÍMICA..., 2010; entidade vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação). Segundo Erikson, Nelson e Winters (2012), os produtos de base biológica são classificados em três categorias: produtos químicos de commodities; especialidades químicas; e materiais. Juntas, representam uma oportunidade para substituição de produtos petroquímicos já no curto prazo. Dentre novos usos de produtos de base florestal, a Ibá (2014) destaca seis: bioplásticos, etanol, nanofibras, bio-óleos, “tall oil” (subproduto da fabricação da celulose de fibra longa), e lignina (cuja aplicação vai da alimentação humana à perfuração de poços de petróleo, metalurgia, adesivos e diversas outras aplicações de alto valor agregado). Além dos usos dos troncos de madeira, há outras centenas de aplicações, que incluem produtos das flores, folhas, frutos, galhos, casca e resina.

Esses novos usos estão em implantação nas empresas de base florestal instaladas no hemisfério Norte, que buscam agregar valor à sua base florestal, posto que o valor da commodity madeira desses países já não tem como competir com o Brasil e outros países da América Latina (Chile e Uruguai), tanto em papel e celulose, como em outros setores da indústria de base florestal. Tem havido uma “evidente migração da produção do hemisfério Norte para o Sul” (INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES, 2016, p. 25), mas o aproveitamento da base florestal para novos produtos se concentra nos países do Norte (Estados Unidos, Canadá, Finlândia, Noruega e Suécia), que desenvolvem uma nova bioeconomia.

A estratégia desses países industrializados tem sido a de “acoplar” biorrefinarias às unidades industriais já existentes e destinadas à produção de papel e celulose ou de etanol visando obter bioeletricidade e novos produtos químicos (a chamada *white biotech*), entre os quais os bioplásticos. No Brasil, a implementação de biorrefinarias é incipiente, e deve ocorrer tanto “acopladas” como em novas unidades criadas exclusivamente para essa finalidade. Na verdade, as modernas fábricas de papel e celulose que utilizam o processo “kraft” já são biorrefinarias “pelo menos quando se fala da produção de energia elétrica e térmica por meio da utilização de resíduos industriais e florestais que seriam destinados a aterros ou estações de tratamento de efluentes” (NALI, 2016). O desenvolvimento do setor no Brasil é estudado pelo Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol (CTBE), pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, pela Associação Brasileira Técnica de Celulose e Papel, pelo BNDES, e por empresas do setor.

Biorrefinarias podem utilizar diversas matérias-primas para a produção, incluindo cana-de-açúcar, algas, lixo, plantas oleaginosas e outras. Nesse sentido, a bioeconomia deverá demandar terras (e águas) para implantação de outras culturas, não apenas de madeira, e deve se espalhar pelo território brasileiro. De fato, o peso elevado das toras faz com que as áreas de reflorestamento sejam estabelecidas em localidades próximas às unidades de processamento de papel e celulose e de painéis reconstituídos, que, no Brasil, estão localizadas nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Bahia, Espírito Santo e Minas Gerais. O que diferencia a madeira de outras culturas que

podem atrair investidores internacionais é, principalmente, que o investidor no mercado de base florestal busca um controle maior sobre a terra, como se discutirá adiante.

Desde a década de 1960, a modernização conservadora da agricultura brasileira levou a uma forte concentração fundiária, cujos dados foram apresentados na Tabela I. No período recente, estima-se que tal concentração tenha aumentado como resultado da expansão do agronegócio de larga escala, brasileiro e estrangeiro, na produção agrícola, especialmente de oleaginosas. Trata-se de um processo que Oliveira (2016) chama de mundialização da agricultura, e que ocorre por meio de dois processos que o autor denomina como territorialização dos monopólios e de monopolização dos territórios. O primeiro processo refere-se ao controle da propriedade privada da terra, do processo produtivo no campo e do processamento industrial da produção agropecuária. No segundo processo, empresas de comercialização e de processamento industrial, que não produzem no campo, passam a controlar fazendeiros capitalistas, agricultores familiares e camponeses por meio de mecanismos de subordinação.

O setor florestal possibilita os dois modelos de territorialização e monopolização. O ILPF é mais próximo do agronegócio, e, portanto, da monopolização de territórios. Já o plantio florestal industrial seria a expressão da territorialização dos monopólios do setor de papel e celulose. Segundo Kröger (2016), esse setor busca ser proprietário da terra onde planta porque é grande o capital que permanece imobilizado por anos, e porque as plantações industriais de árvores possibilitam redução de riscos, dado que se trata de um bem que possui crescimento biológico, dando concretude a investimentos que, de outra forma, poderiam se beneficiar de margens gordas de lucratividade nos mercados financeiros internacionais. Ocorre que as plantações são um investimento razoavelmente seguro, mas não rendem muito acima da caderneta de poupança quando, no momento do corte, se descontam os custos culturais que demandaram capital de giro por vários anos. Ser um plantador autônomo de florestas não é um investimento muito atrativo no mundo rural – faz mais sentido para aqueles que são processadores de madeira e podem incorporar ganhos em todas as etapas do processo.

Há usos múltiplos, porém os mais rentáveis são derivados da madeira (tronco), que tem apenas uma colheita, e não de flores, folhas e galhos, que têm várias. Assim, afirma Kröger, o capital industrial no setor florestal tende a comprar seus ativos e a excluir os detentores da terra. No entanto, no Brasil apenas 34% dos hectares plantados são pertencentes às empresas de papel e celulose, estima a análise do Bradesco (2017), que trabalha com a área de florestas plantadas informada pelo Ibá. O banco estima que investidores financeiros detenham 10,2% da área plantada, uma porcentagem que é mencionada por empresas de consultoria como um valor médio em termos globais. Interessante que o Bradesco (2017) considere que o Brasil seja o segundo maior destino dos investidores nesta área, recebendo 29% dos investimentos, atrás dos Estados Unidos, que recebem 66% - nomes de investidores e valores não são mencionados. Portanto, os investimentos devem ser recentes, devem estar alterando o mercado, e certamente não estão sendo exibidos

em estatísticas oficiais. O fato de que muitos reflorestamentos pertencem a autônomos pode ser explicado pela concentração fundiária: ao detentor de muitas terras é interessante ter uma “âncora” no estável investimento em madeira caso ocorra uma quebra na sua lavoura. A lógica da estabilidade é o que faz com que a maioria dos investidores internacionais em plantações de madeira sejam fundos de pensão e fundos ligados a universidades norte-americanas.

Investimentos no setor de papel e celulose ocorrem de forma cíclica, em grandes volumes, posto que têm um longo período de maturação. Tradicionalmente, a demanda não cresce na mesma proporção; no entanto, a expansão das economias da China e da Índia têm tido um rebatimento forte na demanda por papel e papelão, em particular para impressão (o chamado papel A4) e para caixas utilizadas no crescente comércio eletrônico. Adicione-se a essas tendências o já mencionado crescimento em combustíveis de biomassa, e novos materiais, especialmente o plástico derivado de madeira. Também se estima que a construção de casas de madeira deve aquecer o mercado, principalmente o de madeira serrada, que no Brasil é maior do que o da celulose em termos de metros cúbicos consumidos (SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES FLORESTAIS, 2017a). Há outras aplicações potenciais que ainda precisam “vingar”, como carros de madeira já desenvolvida pela Toyota, e que tendem a ser até 15% mais leves do que os atuais veículos de metal e plástico.

Além das demandas de mercado de papel e celulose e de novos produtos, tanto a produção agropecuária como a florestal já está sendo modificada pela introdução de organismos geneticamente modificados (OGMs). Em 2016 o Brasil se estabeleceu como o segundo maior usuário no mundo de OGMs (49,1 milhões de hectares plantados, contra 72,92 milhões de hectares nos EUA), ou 27% da área global de 185,1 milhões de hectares com transgênicos, sendo que entre 2015 e 2016 a área total de cultivo biotecnológico do Brasil aumentou 11%, ou 4,9 milhões de hectares, “de longe o maior aumento em qualquer país do mundo em 2016” (ISAAA, 2016). No caso de árvores, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBIO) deu parecer favorável (nº 4408/2015) à solicitação da empresa FuturaGene do Brasil Tecnologia S.A. para a liberação comercial de eucalipto geneticamente modificado por considerar que “as medidas de biossegurança propostas atendem às normas e à legislação pertinente, que visam garantir a biossegurança do meio ambiente, agricultura, saúde humana e animal” (BRASIL, 2017, p. 2). A perspectiva produtivista da transgenia de eucalipto é que seja reduzido de sete para cinco anos e meio o período de crescimento até o corte para a indústria de papel e celulose, sendo que a árvore transgênica deve ser a ser mais grossa e mais alta do que sua espécie natural.

Considerações finais

Interesses internacionais pela compra de terras brasileiras devem se ligar tanto à agropecuária como também às plantações de madeira. Em alguns casos, essas alternativas são excludentes, mas o crescimento significativo das culturas com modelos ILPF indicam que existe uma so-

breposição de interesses. As alternativas de especialização em produtos agropecuários e florestais que têm “multiple-ness” e “flexible-ness” devem reger o padrão de investimento na busca por terras, além das demandas já conhecidas de baixo risco e elevado retorno.

Esses dois setores estão em crescimento, e mesmo um pequeno crescimento percentual na agropecuária resultará na incorporação de grandes parcelas de terra, pelo fato de a área sob cultivo já ser muito grande. No entanto, em termos proporcionais, o crescimento de plantações de florestas, especialmente aquelas de finalidade industrial, deve ser maior. Isso porque o Brasil possui produtividade inigualável nas plantações de madeira, especialmente de eucalipto, e possui grandes extensões de terra e disponibilidade hídrica. Fábricas de papel e celulose demandam água em quantidades tão grandes que necessitam captar de rios como Paraná e Tocantins. Uma investigação sobre a relação entre plantações de madeira e a presença de rios ou aquíferos podem dar algumas indicações sobre locais preferidos para a compra de terras.

O valor das terras no Brasil teve grande elevação de preços, mais ainda é atrativo e tem possibilidades de ganhos polpudos. A maior parte das terras ainda tem pouca estrutura produtiva (casas, silos, cercas, aceiros) e acesso à infraestrutura de comunicação e transporte. Uma parte do interesse por terras reside nas possibilidades de ganho pela estruturação da propriedade rural para venda futura. O uso da terra nesse ínterim pode não ser o principal objetivo do investidor. De certa forma, o uso de plantações de madeira guarda essa lógica: a de ser uma reserva de valor para outras finalidades. Adicionalmente, as alegadas funções ambientais das plantações, ainda que contestáveis, agregam valor para alguns investidores.

Fábricas de papel e celulose tendem a ser donas das terras das quais extraem madeira, ou a manter contratos que configuram dimensões de *land grabbing* por determinar as alternativas de uso. Uma dimensão associada às formas de controle da terra é o fato de que plantações transgênicas de eucalipto de outras espécies levam aos mesmos efeitos de outras culturas de OGMs em termos de impactos ambientais: acabam por contaminar outras produções adjacentes, afetam a biodiversidade, demandam mais água pelo crescimento acelerado, e estruturam mercados locais e regionais de forma a excluir outros produtores posicionados fora da cadeia-OGM.

Nesse contexto, o fato de o mercado de terras ter secretismo não é uma falha do órgão público, não ao menos no que tange ao cadastro de terras. Se o Incra não possui informações sobre as terras pertencentes a estrangeiros é porque não está a cumprir a lei que regula o funcionamento do Instituto. A falta de informações abertas, em qualquer mercado, é funcional para aqueles que conseguem informação por outros meios. Dado que os meios de comunicação têm divulgado compras de parcelas de terras de grande extensão, tal fato sugere que empresas e corretores possuem alguma forma de acesso privilegiado aos dados de terras disponíveis à venda.

Portanto, esses dados do mercado, ainda que esparsos, mas associados aos dados de instituições como o Banco Mundial, e com os dados

revelados de investimento na agropecuária e no setor florestal, indicam uma forte tendência à internacionalização de terras brasileiras. No caso de florestas plantadas, as possibilidades de uso múltiplo e flexível da commodity aumentam o interesse do capital pela terra. A produção de madeira em plantações industriais ou utilizada em integração com a pecuária e a lavoura é um uso em expansão no mundo e no Brasil, possivelmente configurando uma tendência majoritária de investimento. Resta saber se esses investimentos vão configurar um reforço na especialização produtiva, ficando os países centrais com as novas indústrias da bioeconomias, e o Brasil com as plantações de árvores e o setor de papel e celulose.

Referências

- BACHA, Carlos José Caetano; STEGE, Alysson Luiz; HARBS, Ricardo. Ciclos de preços de terras agrícolas no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília v. 25, n. 4, p. 18-37, out./nov./dez. 2016. Disponível em: < <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1201/1024>>. Acesso em: 23 nov. 2017.
- BEDDINGTON, John et al. **Achieving food security in the face of climate change**: final report from the Commission on sustainable agriculture and climate change. Copenhagen, Denmark : CGIAR, 2012.
- BELLO, Walden. **Food wars**: crisis alimentaria y políticas de ajuste estructural. Bilbao: Virus Editorial, 2012.
- BORRAS JÚNIOR, Saturnino M. et al. The rise of flex crops and commodities: implications for research. **Journal of Peasant Studies**, London, v. 43, n. 1, p. 93–115, 2016.
- BORRAS JÚNIOR, Saturnino M. et al. Land grabbing in Latin America and the Caribbean viewed from broader international perspectives. Santiago, Chile: FAO Regional Office, 14-15 Nov. 2011. Disponível em: <https://mafiadoc.com/land-grabbing-in-latin-america-and-the-caribbean-viewed-from-_5a0034781723dd56b2ed905e.html>. Acesso em: 23 nov. 2017.
- BORRAS JÚNIOR, Saturnino M. et al.; **Towards understanding the politics of flex crops and commodities**: implications for research and policy advocacy. Amsterdam: TNI, 2014. Disponível em: < <https://goo.gl/Ys4YQ5> >. Acesso em: 05 maio 2017.
- BRADESCO. Papel e celulose. Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos [S.l.]: DEPEC-BRADESCO, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/NnzAas>>. Acesso em: 08 ago. 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2006**: Brasil, grandes regiões e unidades da federação: segunda apuração. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/WbnxmG>>. Acesso em: 11 jul. 2017.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer nº LA 01, de 19 de agosto de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, 23 ago. 2010. Disponível em: < <https://goo.gl/4A91mU>>. Acesso em: 03 ago. 2017.
- BRASIL. Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974. Regulamenta a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 nov. 1974. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74965.htm >. Acesso em: 23 nov. 2017.
- BRASIL. Lei nº 5.079, de 07 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 out. 1971. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm >. Acesso em: 23 nov. 2017.
- BRASIL. Lei nº 6.634, de 02 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 maio 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 23 nov. 2017.
- 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 fev. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm >. Acesso em: 23 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação. Comissão Técnica Nacional de Biossegurança. Extrato de parecer nº 4408/2015. Brasília: CTNBio, 2015. Disponível em: < <https://goo.gl/bsXxKg> >. Acesso em: 06 jul. 2017.

BTGPACTUAL. **BTG Pactual Timberland Investment Group**: overview. Rio de Janeiro: Banco BTGPactual, 2016. Disponível em: < <https://goo.gl/8vux7a> >. Acesso em: 12 jul. 2017.

CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2010.

CLAPP, Jennifer; HELLEINER, Eric. Troubled futures? The global food crisis and the politics of agricultural derivatives regulation. **Review of International Political Economy**, London, v.19, n. 2, p. 181-207, 2012.

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL. **Projeto de Lei 4.059, de 2012**. Regulamenta o art. 190, da Constituição Federal, altera o art. 1º, da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: < <http://bit.ly/2sL4Yba> >. Acesso em: 05 jun. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA. **Venda de terra para estrangeiros traz benefícios?** YouTube, 14 de mar de 2017. Disponível em: < <https://goo.gl/gWi6a4> >. Acesso em: 04 jul. 2017.

CROSBY, Alfred W. **Imperialismo ecológico**: a expansão biológica da Europa 900-1900. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

DAUVERGNE, Peter; LISTER, Jane. Big brand sustainability: governance prospects and environmental limits. *Global Environmental Change*, v.2, p. 36-45, 2012.

DAUVERGNE, Peter; LISTER, Jane. **Timber**. Cambridge: Polity, 2011.

EDELMAN, Marc. **Estudios agrarios críticos**: tierras, semillas, soberanía alimentaria y derechos de las y los campesinos. Quito: Editorial IAEN, 2016.

ERICKSON Brent; NELSON Janet E.; WINTERS Paul. Perspective on opportunities in industrial biotechnology in renewable chemicals. **Biotechnology Journal**, v. 7, n. 2, p.176-185, Feb. 2012.

FISCHER, Günther; SHAH, Mahendra. **Farmland Investments and Food Security**. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis, 2010. Disponível em: < <https://goo.gl/t8wW5Y> >. Acesso em: 03 jun. 2017.

GASQUES, José Garcia; BASTOS, Eliana Teles; VALDES, Constanza. Preço da terra no Brasil. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. **Anais ...** Rio Branco, AC : SOBER, 2008. Disponível em: < <https://goo.gl/Qo6MWz> >. Acesso em: 30 jun. 2017.

GEISLER, Charles. Trophy lands: why elites acquire land and why it matters. **Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement**, v. 36, n. 2, p. 241-257, 2015.

GILPIN, Robert. **A Economia das Relações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, 2002.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS. Sustainable forestry for food security and nutrition: a report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome: CFS/HLPE, 2017. Disponível em: < <https://goo.gl/qPGaEA> >. Acesso em: 23 jul. 2017.

HORA, André Barros da. Análise da formação da base florestal plantada para fins industriais no Brasil sob uma perspectiva histórica. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 383-426, 2015.

HOUTART, François. **A agroenergia**: soluções para o clima ou saída da crise para o capital? Petrópolis: Vozes, 2010.

INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES. **[Relatório anual] Ibá 2014**. Brasília: IBÁ, 2014. Disponível em: < <https://goo.gl/tWzz5g> >. Acesso em: 07 ago. 2017.

IBÁ. INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES. **[Relatório anual] Ibá 2015**. Brasília: IBÁ, 2015. Disponível em: < <https://goo.gl/XqSSr3> >. Acesso em: 07 ago. 2017.

INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES. IBÁ: Indústria Brasileira de Árvores: brazilian tree industry. São Paulo: IBÁ, 2016. Disponível em: < <https://goo.gl/EfLpbp> >. Acesso em: 07 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: < <https://goo.gl/WbnxmG> >. Acesso em: 11 jul. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. 1114 **Módulo de exploração indefinida MEI**. Brasília: INCRA, 2014. Disponível em: < <https://goo.gl/ExSR9v> >. Acesso em: 03 jul. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Cadastro de imóveis rurais**: situação jurídica: titularidade particular. Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária INCRA, 2016a. Disponível em: <<https://goo.gl/TF4KFt>> Acesso em: 01 jul. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Perguntas e respostas sobre a aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros. Brasília: INCRA, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/kCKKR8>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Estatísticas de imóveis rurais**. Brasília: INCRA, 2016b. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/estatisticas-de-imoveis-rurais>> Acesso em: 01 jul. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução normativa n. 76**. Brasília: INCRA, 2013. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/imprensa/IN_76_P.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2017.

INTERNATIONAL SERVICE FOR THE ACQUISITION OF AGRI-BIOTECH APPLICATIONS **Brief 52**: global status of commercialized Biotech/GM crops: 2016. Ithaca: ISAAA, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/5Ksuxj>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

KRÖGER, Markus. The political economy of 'flex trees': a preliminary analysis. **The Journal of Peasant Studies**, London, v. 43, n.4, p. 886-909, 2016.

KRÖGER, Markus. The political economy of global tree plantation expansion: a review. **The Journal of Peasant Studies**, London, v. 41, n. 2, p. 235-261, 2014.

LIMA FILHO, Rafael Ribeiro de; AGUIAR, Gustavo Adolpho Maranhão; TORRES, Alcides. Eucalipto : rentabilidade da produção no Brasil. Revista Agroanalysis, Rio de Janeiro, jun. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/rFofsy>> Acesso em: 13 jul. 2017.

LINKLATER, Andro. **Owning the Earth**: the transforming history of land ownership. London: Bloomsbury, 2013.

MAGDOFF, Fred; TOKAR, Brian (Ed.). **Agriculture and food in crisis**: conflict, resistance, and renewal. New York: Monthly Review Press, 2010.

McMICHAEL, Philip. The world food crisis in historical perspective. In: MAGDOFF, Fred; TOKAR, Brian (Ed.). **Agriculture and food in crisis**: conflict, resistance, and renewal. New York: Monthly Review Press, 2010. p. 51-67.

NALI, Eduardo Christensen; RIBEIRO, Leonardo Brandão Nader Magliano; HORA, André Barros da. Biorrefinaria integrada à indústria de celulose no Brasil: oportunidade ou necessidade?. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 257-294, 2016. Disponível em : <<https://goo.gl/RaaMiF>> Acesso em: 05 ago. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Perspectivas agrícolas 2015-2024**. [S.l.]: OCDE/FAO, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/ry4Q-Gi>>. Acesso em: 07 fev. 2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A mundialização da agricultura brasileira**. São Paulo: Iände editorial, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/f8SrxR>> Acesso em: 03 abr. 2017.

OVERBEEK Winfridus; KRÖGER Markus; GERBER Julien-François. Um panorama das plantações industriais de árvores no Sul global: conflitos, tendências e lutas de resistência. **Relatório EJOLT**, n. 3, 2012.

PAULA, Nilson Maciel de; SANTOS, Valéria Faria; PEREIRA, Wellington Silva. A financeirização das commodities agrícolas e o sistema agroalimentar. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, ano 23, v. 2, out. 2015.

PORTAL BRASIL. **Preço médio das terras no Brasil aumentou 300% nos últimos anos**. Brasília: Governo do Brasil, 02 mar. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/kecmGk>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

QUÍMICA verde no Brasil: 2010-2030. Ed. rev. e atual. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/wMLbyj>> Acesso em: 01 ago. 2017.

RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros**: Atualidade. Colégio Notarial do Brasil. 07 mar. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/YGvPCi>>. Acesso em: 06 jul. 2017.

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

SCREPANTI, Ernesto. Global Imperialism and the Great Crisis: the uncertain future of capitalism. New York: NYU Press, 2014.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES FLORESTAIS. Definição de Floresta. Brasília: Serviço Florestal Brasileiro, 2017. Disponível em: < <https://goo.gl/pAxyhT> >. Acesso em: 01 ago. 2017.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES FLORESTAIS. **Produção Florestal – Madeireiros**. Serviço Florestal Brasileiro, 2017a. Disponível em: < <https://goo.gl/pMu4DB> > Acessado em: 01 ago. 2017b.

TRUFFI, Renato. O governo Temer prepara MP para a venda de terras a estrangeiros. Carta Capital, São Paulo, 16 fev. 2017. Disponível em: < <https://goo.gl/fqtvK5> >. Acesso em: 04 jul. 2017.

A produção do espaço na região do MATOPIBA: violência, transnacionais imobiliárias agrícolas e capital fictício

The Space Production in the MATOPIBA Region, Brazil: Violence, Transnational Real Estate Dealers in Agriculture and Fictitious Capital

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p155](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p155)

Fábio Teixeira Pitta¹
Cássio Arruda Boechat²
Maria Luisa Mendonça³

Recebido em: 15 de agosto de 2017.
Aceito em: 25 de outubro de 2017.

RESUMO

O presente artigo visa dissertar sobre a presença recente de transnacionais imobiliárias agrícolas na região conhecida por MATOPIBA. A partir do movimento metodológico de crítica da totalidade concreta (SCHOLZ, 2016), observa-se a possibilidade de tais transnacionais investirem na terra como ativo financeiro à parte, ao moverem a subida de seu preço de forma especulativa. Isso ocorre como processo de crise da acumulação capitalista, que se caracteriza pela expulsão do trabalho do processo produtivo, a partir da década de 1970. Após o ciclo de alta dos preços das *commodities* nos mercados internacionais, de 2002 a 2012 (com queda mais acentuada a partir de 2014), e da reversão deste ciclo, nota-se o “descolamento” entre os preços das *commodities* e os da terra. Os investimentos na especulação financeira em terra atingem o MATOPIBA, no século XXI, *locus* de investimento privilegiado de diversas transnacionais, especialmente após a crise capitalista de 2008. O baixo custo para formação das fazendas por causa da e a partir de grilagem de terras e a rápida subida do preço da terra nos anos recentes retroalimentaram tal subida e fomentaram a procura transnacional atual por tal tipo de investimento, permitindo que seu preço continuasse a subir de forma independente em relação ao do preço das *commodities* nos mercados de futuros internacionais.

Palavras-chave: *Land grabbing*. MATOPIBA. Produção fictícia do espaço. Crise do capital. Transnacionais imobiliárias agrícolas.

ABSTRACT

The following paper aims at dealing with the presence of transnational rural real estate companies in the region known as MATOPIBA. From the methodological movement of the critique of concrete totality (SCHOLZ, 2016), we here observe the possibility of such transnational companies invest in land as an autonomous financial asset, moving the increase of its price in a speculative way. This seems to occur as a process of crisis of the capitalistic accumulation,

1. Fábio Teixeira Pitta é Pós-doutorando do Departamento de Geografia Humana, FFLCH, Universidade de São Paulo. E-mail: pitta.fabio@gmail.com. Orcid: orcid.org/0000-0002-5460-9669.

2. Cássio Arruda Boechat é Professor do Departamento de Geografia do CCHN, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Email: cassio.boechat@ufes.br. Orcid: orcid.org/0000-0003-4280-6347.

3. Maria Luisa Mendonça é Doutora em Geografia Humana pela FFLCH, Universidade de São Paulo; Pesquisadora Visitante do Graduate Center da City University of New York e Coordenadora da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. E-mail: marialuisam222@gmail.com.

which characterizes itself by the expulsion of labor from the productive process mainly from the 1970s on. After the 2001-2008 commodities price peak in the international markets and after the reversion of this cycle, we can observe the “detachment” between commodities’ prices and land prices. Real Estate speculative investments reached the MATOPIBA region in the 21st. century, turning it into a privileged place for transnational investments, especially after the 2008 crisis. The low costs of farms formation due to illegal land appropriation and the rapid land prices increase in recent years fed back such increase and fostered recent transnational demand for those sorts of investment, allowing the prices to keep increasing independently in relation to commodities prices in the international markets.

Keywords: Land Grabbing. MATOPIBA. Fictitious space production. Capital crisis. Rural real estate transnational companies.

Introdução

MATOPIBA é um acrônimo a partir das iniciais dos estados brasileiros do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Ficou assim conhecida em reportagens da mídia e projetos do governo. Academicamente falando, por sua vez, era mais utilizado o de BAMAPITO (ALVES, 2006), já que se refere ao processo histórico de chegada da soja nas áreas de chapada no Cerrado de tais estados. Em maio de 2015, porém, o governo tornou oficial a região do MATOPIBA por meio do Decreto no. 8.447, que instituiu o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA e o seu Comitê Gestor articulando os referidos estados e diversos ministérios, corroborando a existência de uma região do planejamento de Estado assim denominada e tendo seu “desenvolvimento” explicitamente atrelado à agropecuária (PITTA; MENDONÇA, 2015).

Antes mesmo de tal consolidação, a área em questão vinha sido alvo da especulação imobiliária agrícola e da expansão do agronegócio, que conta com incentivos fiscais e créditos subsidiados pelo Estado para financiar a produção de soja, milho, eucalipto, algodão e cana-de-açúcar, evidenciando um longo processo de territorialização do capital modificado recentemente pelas suas formas mais desdobradas. A possibilidade da compra de terras a preço baixo ocorre no processo de formação das fazendas, muitas vezes através da grilagem, e causa o desmatamento do Cerrado nativo. Depois de formada a fazenda para a produção de *commodities*, ocorre a tendência de inflação do preço da terra. A escalada do preço da terra no MATOPIBA, no século XXI, transformou-a em zona de interesse para a especulação fundiária nacional e transnacional (PITTA; CERDAS; MENDONÇA, 2018).

A expansão territorial da produção de *commodities* é estimulada por agentes financeiros, principalmente fundos de pensão e de investimentos transnacionais que se associam ao agronegócio no Brasil. A aparência de um capital financeiro diretamente atrelado ao capital produtivo do chamado agronegócio esconde, no entanto, um interesse na especulação imobiliária. O conhecido mecanismo de grilagem de terras é utilizado em “novas” fronteiras agrícolas para facilitar a atuação de agentes internacionais no mercado local de terras. Este processo intensifica a exploração do trabalho e a violência contra povos indígenas, quilombolas e camponeses. É por

tais condicionamentos e consequências que relacionamos os processos aqui tratados à discussão sobre *land grabbing* (SAUER; BORRAS, 2016), incorporando sua dimensão mais explicitamente violenta, atrelada à expropriação (WHITE; BORAS; HALL; SCOONES; WOLFORD, 2012), mas também permitindo uma abordagem que inclua outros elementos menos explícitos de controle (PELUSO; LUND, 2011) que nos levam a pensar na dimensão especulativa do capital fictício que lhes sustenta.

Em nossas pesquisas recentes sobre a expansão de monocultivos para a produção de agrocombustíveis⁴ percebemos que, após a crise econômica mundial de 2008, há uma queda acentuada nos preços das commodities agrícolas no mercado internacional, com retomada de sua inflação por um curto período e uma tendência de queda destes preços a partir de 2012, o que se acentua ainda mais em 2014. Ao mesmo tempo, o preço da terra agrícola no Brasil mantém uma tendência inflacionária, o que nos levou a perceber um processo de “descolamento” entre o mercado de terras e o mercado daquelas *commodities* agrícolas (BOECHAT; PITTA; TOLEDO, 2017). Este fato, somado aos nossos estudos sobre empresas imobiliárias rurais que foram criadas a partir deste período (PITTA; MENDONÇA, 2015), levou-nos a apreender o processo especulativo que aprofundamos na pesquisa a ser aqui apresentada, com ênfase em seus desdobramentos no MATOPIBA (PITTA, CERDAS; MENDONÇA, 2018). Desse modo, a pergunta que motiva este artigo é quanto a se as tendências que observamos particularmente na produção de agrocombustíveis, mais localizada em lavouras do Centro-Sul do país, podem ser verificadas na produção de soja que capitaneia a recente territorialização do agronegócio nesta região particular de transição entre o Norte e Nordeste do Brasil.

4. www.social.org.br

No que se refere, entretanto, ao papel do capital fictício permeando tal territorialização indicamos a concepção de uma produção do espaço na qual as materialidades estão diretamente subordinadas ao seu movimento global, permitindo a sugestão de uma qualificação deste processo como, no fundo, uma produção fictícia do espaço.

Parte I: Modernização da agricultura e expulsão dos camponeses no Cerrado brasileiro a partir da segunda metade do século XX

A partir da década de 1950, teve início no Brasil um processo de modernização da agricultura, decorrente a princípio do desdobramento da industrialização nacional (levando à fabricação de tratores, implementos e insumos ditos modernos) e conduzindo posteriormente à constituição de indústrias processadoras de mercadorias agropecuárias (DELGADO, 1985). Essa integração entre agricultura e indústria, que teria levado à constituição de *complexos agroindustriais* (SILVA, 1982), corroboraria a consolidação posterior de uma ideologia ou consenso (DELGADO, 2012) e uma sociedade do agronegócio (HEREDIA; LEITE; PALMEIRA, 2010). Denominaremos, no decorrer deste artigo, agroindústria como sendo personificação dessa modernização. Nesse processo, foi fundamental o apoio do Estado brasileiro, que garantiu políticas de fornecimento de crédito subsidiado para o estabelecimento e reprodução da agroindús-

tria, assim como isenções fiscais, administração de preços e fomento da ocupação por empresas e fazendeiros de terras devolutas (antes ocupadas por camponeses, indígenas e quilombolas), além de promover uma ampla reformulação normativa e de conduzir uma política de erradicação de cafezais a fomentar uma diversificação da agropecuária com expulsão de agregados e trabalhadores residentes (STOLCKE, 1986).

Diversas relações sociais de produção particulares existentes no campo foram sendo transformadas. Formas de trabalho como as do colono da cafeicultura, do morador da produção canavieira nordestina, dos vaqueiros da pecuária dos sertões, entre outras, nas quais o trabalhador vivia dentro das propriedades e tinha acesso parcial e mediado aos meios de produção ou ao produto de seu trabalho, foram sendo questionadas tanto pelas novas legislações (Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, e Estatuto da Terra, de 1964, por exemplo) como pelas novas formas de se produzir que, além de permitirem a comparação do trabalho manual com o potencializado pelos novos meios de produção industrializados, permitiam introduzir novos cultivos e mesmo reavaliar as terras antes cedidas como potencialmente geradoras de rendimentos (BOECHAT; LEITE; TOLEDO 2017).

Cabe ressaltar que um fator determinante para tal papel do Estado brasileiro foi a disponibilidade de capitais do sistema financeiro do centro do capitalismo, principalmente dos EUA e da Europa. Essa disponibilidade permitiu, por meio do endividamento externo do Estado brasileiro, a concessão de créditos subsidiados, atrelados à compra de maquinário com excesso de oferta, necessitando serem vendidos para a acumulação das empresas que os produziram, provenientes também do centro do capitalismo. Ou seja, a dinâmica de crise de “superacumulação de capital” (OLIVEIRA, 1977; HARVEY, 2005) e expansão capitalista contribuiu de maneira decisiva com a formação da agroindústria brasileira (BOECHAT, 2014; PITTA, 2016).

A partir dos governos da ditadura militar (1964 – 1985), a modernização do campo se transformou em um dos carros chefe das políticas públicas. Desde a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR, em 1965), passando pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, 1968 – 1973), correspondente ao que ficou conhecido como “milagre econômico brasileiro”, e pelo II PND (1975 – 1979), aprofundaram-se as contradições do modelo de desenvolvimento adotado, explicitadas também com a ajuda de uma conjuntura internacional adversa agravada após a crise do petróleo de 1973, levando à “explosão” no Brasil da dívida pública e privada internacional (DAVIDOFF, 1984), da inflação, da superexploração do trabalho (tanto urbana quanto rural) e das expropriações no campo.

A constituição das agroindústrias no Brasil para a produção de *commodities* (atualmente as principais são soja, milho, açúcar, algodão e suco de laranja concentrado e congelado), tendo a exportação como seu principal sentido, completou a implantação da chamada Revolução Verde⁵. O pacote tecnológico adotado, combinando o uso de insumos químicos industrializados e maquinários para produção, colheita e beneficiamento, implicou no aumento do capital constante investido necessário para se iniciar uma produção agrícola e na dispensa relativa de força de trabalho

5. “Tal denominação foi empregada pelo Banco Mundial para se referir aos novos cultivos baseados em sementes de alto rendimento desenvolvidas pelo agrônomo norte-americano Norman Borlag, e passou a ser comumente utilizada para se referir ao conjunto de políticas e estratégias adotadas para acelerar a imposição da lógica industrial capitalista no campo [...]. Estivesse no Hemisfério Norte ou Sul, a orientação de práticas agrícolas da Revolução Verde era a mesma: uso intensivo do solo, irrigação, rotação de curta duração, aplicação de fertilizantes inorgânicos, controle químico de pragas, fungos e ervas, e uso regular de maquinários. Os fabricantes por detrás dos pacotes tecnológicos enfatizavam que os resultados econômicos da produção agropecuária estavam diretamente atrelados ao uso combinado de tais mercadorias [...]” (CAMARGO, 2010, p. 19-21).

para realizar tal produção. Uma vez que boa parte dessa força de trabalho, até os anos 1960, encontrava-se no interior das propriedades, esta mudança na composição orgânica dos capitais contribuiu para a sua acelerada expulsão. Desse modo, o assalariamento precário daí resultante seguiria enfrentando a mesma dinâmica, agravando nas décadas seguintes o nível e as condições de emprego agrícola e conduzindo a uma dispensa absoluta de força de trabalho.

Para termos um exemplo, a produção de cana-de-açúcar, entre os anos 1960 até 1980, mecanizou parcialmente o plantio e amplamente os tratamentos culturais, mas manteve a colheita manual. Se na década de 1960 se utilizava aproximadamente dois milhões de trabalhadores no campo no estado de São Paulo, desde então o maior produtor do país, ao final dos anos 1980, tendo a produção de cana se tornado hegemônica no estado e se utilizando do trabalho dos bóias-frias principalmente para o corte, o número de trabalhadores empregados era de quinhentos mil (PITTA, 2011). Atualmente, após o *boom* dos preços das *commodities* da primeira década do século XXI e da consequente mecanização quase completa do corte (PITTA, 2016), o número de trabalhadores caiu para menos de noventa mil.

O mesmo aconteceu com a produção de soja, em sua expansão dos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul para o estado do Mato Grosso entre as décadas de 1970 e 1980 (BERNARDES, 2007). Atualmente, o trabalho manual na produção de soja se reduz a alguns momentos do plantio direto e da manutenção da produção, aí muitas vezes por meio de trabalho análogo à escravidão, por exemplo, para a catação manual de ervas daninhas e para a catação manual de pedras, necessária para preservar as colheadeiras de soja.

Por outro lado, a expansão da fronteira agrícola e a privatização de terras de uso comum potencializaram a tensão e os conflitos no campo, corroborando processos de expropriação (LEITE, 2015). Se, de um lado, a “marcha para o Oeste” compunha a integração nacional, desde os anos 1940, ela adquiriria novos significados com a “militarização da questão agrária” atrelada à Revolução Verde. A possibilidade de acesso à terra na fronteira agrícola passaria a ser condicionada pelo planejamento regional e pela ascensão de um novo modelo produtivo.

Desse modo, para entendermos as particularidades da expansão da soja no MATOPIBA, primeiramente neste período de “simulação” da acumulação capitalista por meio de mecanismos financeiros de rolagem de dívidas, precisamos nos remeter a dois importantes programas relacionados ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): o POLOCENTRO (Programa de Desenvolvimento Agrícola do Cerrado), vigente de 1975 a 1979; e, principalmente (por isso a opção por abordarmos este adiante), o PRODECER (Programa Nipo-Brasileiro de Desenvolvimento Agrícola da Região dos Cerrados), que vigorou de 1979 até 2001 com diversas fases (SANTOS, 2016).

A estratégia econômica adotada no II PND foi explicitamente a de promover a constituição de conglomerados financeiros, visando uma centralização de capitais que permitisse que empresas nacionais pudessem competir na nova ordem internacional, cabendo uma associação com o

6. “É de prever-se que o programa de colonos e pequenos produtores, pela densidade demográfica da região e pelas suas características físico-climáticas terá mais ênfase no Nordeste e em certas áreas, limitadas do Centro-Oeste e da Amazônia. Na implantação dos programas de empresas, evitar-se-ão distorções, como a de atribuir sentido de feudos a tais explorações, limitando-se a concessão de terras ao estritamente necessário à atividade produtiva. Também se procurará impedir a tentativa de usar a terra principalmente como investimento fundiário, controlando-se a implantação efetiva dos projetos, em prazos bem definidos” (BRASIL, 1975, p. 61). De algum modo, esta preocupação com a colonização e o uso produtivo da terra deriva dos princípios gerais emanados desde a Lei no. 601, de 1850, a chamada Lei de Terras. Nela, pode-se ver uma relação entre a constituição de um mercado de terras (art. 1), mediando a incorporação na forma mercadoria de formas pretéritas de acesso à terra (por sesmarias ou por posses livres) por meio da privatização de terras devolutas com o intuito de se fazer um fundo para se criar uma política de imigração de trabalhadores livres (art. 18). Tratava-se, portanto, de evitar a dispersão de trabalhadores ao se apossarem de terras “livres”, tornando-as terras do Estado, que deveria direcioná-las ao mercado, promovendo o suprimento de trabalhadores às empresas (MARTINS, 2000). Tal comercialização de terras devolutas, como se sabe, não chegou a ocorrer como o planejado, havendo um controle coronelista sobre o seu acesso, principalmente pelo controle de cartórios de registros (o que, é claro, incluía o monopólio sobre a manipulação de escrituras, isto é a grilagem de terras), de maneira que a região se “fechava” à livre circulação da força de trabalho e do capital, devendo a mesma ser mediada pelo poder dos coronéis. Neste sentido, a “integração nacional” pode ser compreendida como longo processo de ruptura da armature regional (GOLDENSTEIN; SEABRA, 1982), permitindo a mobilização do trabalho e o acesso aos meios de produção (até então regionalmente monopolizados) por novos grupos econômicos, também através do planejamento regional e seus “blocos integrados de investimentos” (OLIVEIRA, 2008). Certamente, há uma inflexão decisiva no sentido de uma integração do mercado de terras por meio do processo de integração nacional.

7. No Paraná, em Mato Grosso do Sul e no Mato Grosso, é de suma importância ressaltarmos aqui, foi aprofundado um

capital estrangeiro no provimento de tecnologias avançadas e investimentos (BRASIL, 1975, p. 47-55). No entanto, ela se articulava à política de integração nacional que incluía a ocupação do “universo brasileiro” (BRASIL, 1975, p. 56). A ocupação da *hinterlândia* era concebida aí como política populacional que promoveria a criação de novos empregos na fronteira agrícola, mas sobretudo como fonte de produção de alimentos e matérias-primas, por meio de “blocos integrados de investimentos em polos, distritos agroindustriais ou outras formas, permitindo a adoção de prioridades nítidas e controle dos resultados fisicamente, por área” (BRASIL, 1975, p. 60). A política de colonização se somava à de promoção de grandes investimentos, sempre com a preocupação, ao menos em tese, de evitar uma “regressão econômica” (FURTADO, 2000)⁶.

Assim, a política de modernização da agricultura brasileira, no caso da produção de soja, transformou a ocupação do Cerrado, a partir dos anos 1970, e aprofundou processos de expropriação, tanto no que diz respeito à expulsão direta de posseiros, agregados das fazendas pecuaristas, como também de indígenas e pequenos produtores que viviam naquela região⁷, quanto em relação à concentração e centralização do capital (Marx, 1984, Cap. XXIII: A lei geral da acumulação capitalista) dos diferentes momentos da produção e processamento das agroindústrias nas mãos da indústria à montante e à jusante da produção e das *tradings* (MENDONÇA, 2013).

A forte expansão sobre o Cerrado do Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso, a partir dos anos 1970, conduziu sojicultores menos produtivos a venderem suas terras e produções, a partir de uma dinâmica de crise de seus capitais e a migrarem para locais de terras mais baratas e ainda não ocupadas pela produção agroindustrializada, promovendo uma expansão da fronteira da soja tanto para a Floresta Amazônica, como para o Cerrado do Nordeste, incluído aí o MATOPIBA. Ao mesmo tempo, grandes produtores também passaram a expandir suas produções para tais regiões de terras baratas passíveis de subirem de preço, justamente em razão dos incentivos para tal movimento.

A partir de incentivos fiscais e de produção de uma infraestrutura locais, mas, principalmente, incentivos à ocupação de terras a preços módicos, por meio do fomento dos estados e de grilagens de terras, constituiu-se um mecanismo de expansão e de ocupação que tinha na terra importante elemento da acumulação no que diz respeito à chegada da fronteira com soja: realizava-se a expropriação para formar uma fazenda de gado, aguardar a produção de soja chegar e vender a terra para tanto⁸. A terra neste momento se constituía, então, como uma mercadoria e se inseria em um mercado nacional de terras, modificado pelas políticas de “integração nacional”. Após a ocupação do Cerrado do Centro-Oeste do país, tal expansão, já nos anos 1980, atingiu a Bahia e a partir dos anos 1990, chegou ao Maranhão e Piauí. Vale destacar que, no caso do Maranhão, a grilagem de áreas de chapada na cidade de Balsas, muito bem descrita na tese de doutorado de Roberto Miranda (2011), foi o marco inicial da chegada dos processos de modernização agrícola àquela região. Em 2015, a Rede Social de Justiça e Direitos Humanos lançou o relatório *A empresa Radar S/A e a especulação com terras no Brasil* (PITTA; MENDON-

ÇA, 2015), na qual apresentava o interesse de transnacionais imobiliárias agrícolas em especular com terras como ativos financeiros, justamente nesta chapada em Balsas, o que lança luz ao intuito desta parte do artigo de articular os mecanismos mais recentes de acesso ao capital fictício com o processo pretérito de territorialização do capital. Assim, após a chegada da produção de soja, sua expansão dependia de novo acesso ao endividamento e a mecanismos financeiros de acumulação, o que retroalimentava sua promessa de expansão, a fim de acessar novos financiamentos, dando continuidade ao seu processo de ocupação territorial. Isto fica bem refletido no debate feito na Câmara dos Deputados, em inícios dos anos 1980, quando a instauração do PRODECER era alvo de críticas e oposição:

[...] desesperados com uma dívida externa avassaladora que nada mais é do que o resultado de uma política econômica errônea, o Governo brasileiro – incapaz de estancar o débito com o exterior – usa agora como tática o plano de aumentar a dívida como forma de pagar a dívida. Insere-se nesse plano o projeto de internacionalização de nossa agricultura materializado no Acordo Brasil Japão [Prodec] (...) (CÂMARA..., 1980, p.1-2).

A partir da necessidade de intermediação da “simulação” financeira para a produção de mercadorias, podemos concluir para tal momento que tanto a expropriação de indígenas e do campesinato como a superexploração do trabalho assalariado não eram, de meados dos anos 1970 em diante (tanto no Brasil, como em termos mundiais), suficientes para a acumulação capitalista ocorrer (SCHOLZ, 2016), apesar de continuarem existindo como consequência mesma de tal processo de modernização.

Desse modo, a modernização da agricultura, necessária em termos capitalistas como tentativa do Brasil em se aproximar dos níveis de produtividade dos países centrais, teve como consequência, desde os anos 1960, a expropriação reiterada de indígenas e camponeses, a eliminação gradativa de formas de parcerias agrícolas e a expulsão da força de trabalho assalariado do processo produtivo, dificultando cada vez mais a reprodução social daqueles camponeses expropriados, antigos parceiros ou migrantes volantes que passavam a ter que vender sua força de trabalho para sobreviver. Tal movimento do capitalismo vale tanto para o campo como para a cidade e é a explicação para o “desemprego estrutural” que hoje é uma realidade mundial (KURZ, 1999, SASSEN, 2016 e OLIVEIRA, 2016), assim como da miséria e da pobreza como suas consequências diretas. A expulsão do trabalho do processo produtivo de mercadorias se intensificou em razão da terceira revolução industrial, caracterizada pela microeletrônica e sua consequente robotização e automação das indústrias, tanto urbanas quanto das agroindústrias (KURZ, 1999):

[...] Mas já que a abertura forçada ao mercado mundial e a exigência de uma produtividade elevada impediam uma industrialização recuperadora completa e extensa, a acumulação primitiva não chegou a terminar sua obra. Ficou parada na metade do caminho, isto é, depois de desarraigar as massas, deixou de integrá-las na moderna máquina de exploração em empresas (KURZ, 1999, p. 181).

Por isso, a socióloga Saskia Sassen vem usando o termo “expulsões” (SASSEN, 2016) para denominar a característica fundamental das expropriações a nível mundial na atualidade. Além de relacioná-las aos movimentos especulativos do capital financeiro como sentido da acumulação capitalista mundializada, ela destaca que o capitalismo atual expulsa tra-

processo de expropriação dos Guarani (Kaiowá, M'byá, Nandeva e Avá) das terras que ainda ocupavam. Muitos foram apresados e aldeados em ínfimas parcelas de terra localizadas nas periferias das cidades do interior de tais estados, aldeamentos estes criados na primeira metade do século XX pelo órgão estatal responsável pela política indigenista, o SPI (Serviço de Proteção ao Índio). Tais aldeamentos se caracterizam pela reduzida extensão e pela insuficiência para a reprodução social dos Guarani, que acabam tendo que se vender como força de trabalho superexplorada nas produções de commodities das agroindústrias do campo brasileiro. Sobre a expropriação dos Guarani ver os seguintes relatórios de pesquisa da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos: *A Agroindústria canavieira e a crise econômica mundial* (XAVIER, NAVARRO, PITTA; MENDONÇA, 2012) e *Empresas Transnacionais e Produção de Agrocombustíveis no Brasil* (XAVIER, NAVARRO, PITTA; MENDONÇA, 2014).

8. Para maior compreensão de tal processo no MATOPIBA, mas também especificamente para o caso do Piauí, ver Alves, 2006.

balho do processo produtivo e forma uma massa de excluídos a viverem em parcelas de terra insuficientes para sua reprodução e sobrevivência (p. ex., a situação de indígenas e camponeses no MATOPIBA), dentre outras condições de precariedade extrema. Podemos encontrar sintomas de tal análise nos presídios relacionados ao processo global de encarceramento em massa, nos campos de concentração e de refugiados e nas periferias e favelas das metrópoles globais (SASSEN, 2016). Diz ela sobre o atual momento do capitalismo mundial e o conceito de “expulsões”:

Em sua forma mais extrema, pode levar à miséria e à exclusão de cada vez mais pessoas, que deixam de ter valor como produtores e consumidores [...]. Essas tendências não são anômalas, nem são resultado de uma crise. São parte do atual aprofundamento sistêmico das relações capitalistas. [...] A população - enquanto trabalhadores e consumidores - tem desempenhado um papel cada vez menor nos lucros de muitos setores econômicos. Por exemplo, da perspectiva do capitalismo atual, os recursos naturais de grande parte da África, América Latina e da Ásia Central são mais importantes do que as pessoas que vivem naquelas terras, na condição de trabalhadores e consumidores (SASSEN, 2016, p. 19).

Assim, poderíamos dizer que o mercado de trabalho, a partir da terceira revolução industrial e da modernização da agricultura, significou, para a população trabalhadora, entre camponeses e assalariados, a necessidade de aceitar as piores condições de trabalho existentes, já que a concorrência por estes rebaixava e precarizava as próprias condições de trabalho. Desta forma, superexploração do trabalhador, condições de trabalho análogo à escravidão, desemprego e expropriação da terra ou do trabalho do campesinato não são fruto do atraso, mas sim da modernização endividada brasileira. Para a empresa capitalista, por sua vez, aqui no caso particular das agroindústrias, com cada vez menor quantidade de trabalho para ser explorado e transformado em seus lucros, fica cada vez mais difícil alcançá-los, a não ser que sejam “simulados” por mecanismos financeiros, como utilização de créditos subsidiados, isenção fiscal, política de preços acima dos custos das empresas e anistia das dívidas já subsidiadas (THOMAZ JR., 2002), justamente o quadro que marcou o primeiro e o segundo PNDs.

A promessa de expansão de uma produção agroindustrial por meio da rolagem da dívida externa brasileira moveu processos de expropriação e grilagem também na área do MATOPIBA, já nos anos 1970 e 1980, alcançando os anos 1990. A própria promessa de implantação de infraestrutura, como ferrovias e estradas, que permitissem a apropriação de Renda Diferencial I (MARX, 1985) – aquela referente a diferenças de produtividade natural do solo e também de localização do mesmo, reduzindo custo com fretes, por exemplo –, impulsionou os processos de expropriação e grilagem, na região em questão.

Conforme indicam as pesquisas de Alves (2006 e 2015), as áreas altas e planas das chapadas eram as áreas prioritárias a serem ocupadas. Ali as produções podiam acessar um regime pluviométrico adequado, além de serem justamente os locais de cabeceira / nascentes dos rios do Cerrado na região. As chapadas eram também adequadas à mecanização (plantio, tratamentos culturais e colheita), já que são planas, permitindo inclusive a irrigação por meio de pivôs centrais, em alguns casos. Como estas terras eram antes utilizadas de forma comum, tanto por camponeses como por

9. O termo “simulado” aqui se refere ao conceito de “capital fictício” de Marx (1985), que o utilizou para se remeter a uma acumulação crítica, feita por meio de dinheiro que se transforma em mais-dinheiro sem exploração do trabalho suficiente na forma de mais-valia para acumulação de capital. Utilizaremos tal termo no resto do presente relatório.

produtores pecuaristas, mas não frequentemente eram lugar de moradia para as populações locais, em diversas situações se veiculou o discurso de que eram desocupadas e desabitadas. Porém, como é evidente, as chapadas eram de suma importância para a reprodução das populações locais, já que dali coletavam frutas e medicamentos, caçavam e soltavam o gado em certos períodos do ano, conforme a temperatura e as estações de chuva e seca. A ocupação (na maioria das vezes ilegal) das chapadas pela expansão, sobretudo, da produção de soja inviabilizou o uso das mesmas por parte daquelas populações locais e “fechou” a fronteira para que continuassem se deslocando conforme a produção agroindustrial avançava. Tais populações foram expropriadas das chapadas. Diversas foram as comunidades que deixaram de existir, principalmente aquelas que tinham nesses seus locais de moradia. Seus membros migraram definitivamente para as periferias das cidades, passaram a habitar as favelas dos grandes centros urbanos e passaram a se vender como força de trabalho assalariado, quando arrumavam emprego (ALVES, 2006).

Por sua vez, as comunidades que habitavam os chamados baixões, muitas vezes, mantiveram a posse de suas terras. Em algumas situações também foram expropriadas dessas áreas e acabaram por migrar, assim como as comunidades anteriormente destacadas. As que mantiveram seu espaço de moradia, o fizeram sobre áreas a partir de então insuficientes para poderem se reproduzir, já que as chapadas não se encontravam mais disponíveis para o uso comum. Os membros destas comunidades habitantes dos baixões passaram a integrar o mercado de força de trabalho como volantes migrantes. Nos períodos de safra agrícola, por exemplo, migravam para áreas de produção agroindustrial contratantes de trabalho assalariado, sob míseras condições de trabalho, quando o encontravam, como é o caso da produção de cana-de-açúcar no Centro-Sul do Brasil e do trabalho do cortador de cana, bóia-fria (ALVES, 2015).

O caso da expropriação de pequenos produtores nas áreas de chapada do chamado Gerais de Balsas, no sul do Maranhão, do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, é bastante representativo do processo que viemos descrevendo até aqui, de implantação da agroindústria da soja na área do MATOPIBA. Em tese de doutorado, Roberto Miranda (2011) recuperou o histórico de grilagem¹⁰ violenta de terras nesta região, além do desmatamento, formação das fazendas e sua venda para os sojicultores que eram provenientes do Centro-Sul do Brasil. A promessa de chegada da produção de soja fomenta, especulativamente, o início da grilagem das terras nos Gerais de Balsas/MA. Já nos anos 1990, a SLC (Schneider Logemann Company) Agrícola S/A se implantou na região dos Gerais de Balsas, no Maranhão, região que foi quase em sua totalidade ocupada no século XXI, por exemplo. A SLC Land Co., criada em 2012, braço imobiliário da SLC Agrícola S/A, em sociedade com o fundo de investimentos inglês Valiance Capital, possui parte daquelas fazendas griladas nos anos 1990. A Radar Propriedades Agrícolas, criada em 2008, sociedade entre a Cosan S/A e o fundo de pensão TIAA-CREF (Teachers Insurance and Annuity Association of America - College Retirement Equities Fund), também possui terras nesta região dos Gerais de Balsas, que tiveram as fazendas formadas entre os finais dos anos 1980 e a década de 1990 (PIT-

10. O esquema de grilagem de terras diz respeito a uma falsificação de titulação fundiária com a intenção de simular a legitimidade de uma apropriação ilegal de terras. O termo se remete à prática de guardar os documentos falsificados com grilos para que a sujeira dos insetos fizesse que os documentos falsos parecessem antigos e passassem por legítimos.

TA; MENDONÇA, 2015). Falaremos destas transnacionais imobiliárias agrícolas mais detidamente adiante, no presente artigo, ambas possuem mais de uma fazenda no MATOPIBA.

Na primeira metade dos anos 1990, após a moratória da dívida externa brasileira de 1986 e o Plano Real, os créditos subsidiados por parte do Estado para a industrialização da agricultura secaram, diversas empresas quebraram, o que acarretou inclusive em diminuição dos preços da terra agrícola no país (DELGADO, 2012). Porém, já na segunda metade dos anos 1990, o BNDES retomou os créditos para a produção agrícola, o que deu novo impulso à ocupação de terras no Cerrado brasileiro, impulso que foi retroalimentado de maneira profunda pelo ciclo de alta dos preços das *commodities* nos mercados mundiais de futuros (KURTZ, 2011; Delgado, 2012), ciclo que se iniciou em 2001/2002 com queda de preços após a crise econômica mundial de 2008/2009, e uma nova queda, ainda mais brusca, nas safras de 2012/2013. Nesta nova e recente fase de expansão territorial da produção de soja, a ocupação do Cerrado do MATOPIBA foi ainda mais profunda, atingiu novamente a Bahia e o Maranhão, mas terminou por alcançar definitivamente o sul do Piauí e do Tocantins, como veremos a partir do próximo item.

Parte II - A expansão do agronegócio na região do MATOPIBA como "última fronteira" na conquista do Cerrado pelas agroindústrias no século XXI

A partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, o sistema financeiro internacional passou por mudanças profundas no que diz respeito à sua capacidade de criação de dinheiro, ou seja, realização de dinheiro que se torna mais dinheiro sem explorar trabalho suficiente para fazê-lo. Após a crise das dívidas da América Latina e a moratória de países como o México (1983) e o Brasil (1986), o sistema financeiro desenvolveu mecanismos de securitização de dívidas e de negociação de preços de ativos financeiros (os chamados derivativos) em mercados secundários (XAVIER; PITTA; MENDONÇA, 2012), sendo ambos capazes de ampliar a liquidez dos mercados, aumentar a alavancagem das empresas em geral e, aqui a consequência mais importante, aprofundar a dependência entre produção de mercadorias e financeirização da economia.

Desta forma, inaugurou-se um circuito de financiamento que alavancou os recursos oferecidos, via mercado de capitais, para os tomadores de empréstimos em geral. Este circuito inicia-se com a geração ou "originação" de ativos pelo mercado de capitais, que também se encarrega de promover a securitização e a negociação, com a qual são obtidos novos recursos, posteriormente utilizados para gerar novos ativos, realimentando o circuito. Portanto, a chamada revolução tecnológica, simultaneamente, diminuiu a vantagem competitiva dos bancos na atividade de empréstimos e deu forte impulso ao mercado de capitais. Por último, o crescimento dos investidores institucionais, em especial os Fundos de Pensão, constitui outra força competitiva atuando no mercado antes restrito aos bancos. A origem deste tipo de fundo guarda relação com os processos de privatização dos sistemas previdenciários de vários países, assim como o desenvolvimento da indústria de previdência complementar. Vale mencionar que a reação dos bancos ao acirramento da competição também teve efeito expansivo sobre o mercado de capitais. Vide a diversificação rumo as *[sic]* atividades fora de balanço (*off- balance sheet*), principalmente no mercado de derivativos (SILVA, 2007, p. 8 e 9).

No excerto acima importa destacarmos enfaticamente o que o autor caracterizou como “realimentação do circuito”. A securitização das dívidas significou a possibilidade de as instituições financeiras repassarem o risco de crédito para uma enorme diversidade de investidores, já que passaram a vender no mercado de capitais diversos tipos de dívidas, agora na figura do ativo financeiro. Além disso, a possibilidade de negociação dos preços de tais ativos nos mercados secundários de derivativos - ou seja, mercados de capitais capazes de negociar preços de títulos ou pacotes de dívidas; taxas de juros, câmbio, seguros de créditos; assim como preços futuros de commodities - aumentou exponencialmente a liquidez destes mercados e a procura por parte de capitais financeiros superacumulados por tais tipos de investimentos. Este processo, concluindo, passou a proporcionar a inflação dos preços dos ativos financeiros em termos mundiais e retroalimentou a criação de novos ativos a serem negociados (HUDSON, 2012). A “simulação” financeira dos lucros das empresas, inclusive daquelas produtoras de mercadorias deixou de ocorrer como rolagem de endividamento para estar assentada na inflação de ativos financeiros.

Do início dos anos 1980 até por volta da crise mundial de 1998 (BRENNER, 2003), que envolveu os Tigres Asiáticos, a Rússia e promoveu a maxidesvalorização do Real em 1999, a economia brasileira apresentou índices módicos de acumulação. Porém, após tal momento, o Estado, a fim de compensar os déficits comerciais gerados pela fuga de capitais relacionada à crise cambial de 1998, passou a fomentar, novamente por meio de créditos subsidiados, a agroindústria exportadora (DELGADO, 2012). Se, em meados dos anos 1990, a fronteira agrícola com soja já atingira a Bahia e o Maranhão, foi a partir do fim da década de 1990 e início dos anos 2000 que a mesma chegou de maneira mais aprofundada no Piauí e no Tocantins.



Delgado (2012) apresenta de maneira explícita como o chamado *boom* dos preços das *commodities*, a partir dos anos 2001/2002, retroalimentou, por sua vez, a expansão das agroindústrias no Brasil, expansão esta retomada pelo fomento do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003):

Esse esforço de relançamento, forçado pelas circunstâncias cambiais de 1999, encontrará um comércio mundial muito receptivo na década de 2000 para meia dúzia de commodities em rápida expansão nos ramos de *feedgrains* (soja e milho), açúcar-álcool, carnes (bovina e de aves) e celulose de madeira, que juntamente com os produtos minerais crescerão fortemente e passarão a dominar a pauta de exportações brasileiras no período 2000 – 2010 (DELGADO, 2012, p. 95).

Figura 1 • Expansão da soja no Brasil, 1960-2002.

Fonte: JICA, 2017.

Importa retomarmos aqui a lógica de inflação de ativos financeiros descrita anteriormente e que passou a dominar os movimentos do capitalismo, a partir de meados dos anos 1990, para entendermos a exponencial expansão das agroindústrias em geral no Brasil, a partir de tal momento. Foi a inflação dos preços das ações de empresas de tecnologia, na bolsa estadunidense Nasdaq, que fomentou a acumulação capitalista dos EUA na década de 1990 e do resto da economia mundial, a partir desta economia central. A lógica da inflação dos ativos financeiros, por sua vez, está relacionada a uma subida especulativa do preço de determinado ativo, subida esta que atrai novos investidores em busca de rendimentos, mas que acaba por levar a uma deflação brusca (como estouro de uma bolha financeira) de tal ativo e levar à bancarrota empresas, inclusive produtivas, relacionadas ao ativo em questão. A partir de 2001 os preços das empresas de tecnologia despencaram, com a quebra da Nasdaq (BRENNER, 2003), e capitais financeiros ociosos passaram a buscar se valorizar em novos ativos que poderiam rápida e profundamente serem inflacionados. Os dois principais foram o setor imobiliário estadunidense e europeu e as *commodities* (DELGADO, 2012; KURZ, 2011), com seus preços inflados negociados nos mercados de futuros (derivativos de *commodities*, HUDSON, 2012).

A crise do mercado de hipotecas imobiliárias nos EUA, partir de 2007/2008, como estouro de outra bolha de ativos (HUDSON, 2012), levou à bancarrota bancos (Lehman Brothers), seguradoras (AIG), empresas (GM). No Brasil, faliu a Sadia, por exemplo, assim como diversas usinas de açúcar e etanol (XAVIER; PITTA; MENDONÇA, 2012), mas também em países (como a Grécia e a Islândia), ou seja, impactou a economia capitalista mundial como um todo, em razão da interdependência entre suas esferas financeira e produtiva. Cabe ressaltar que, conforme nossa perspectiva aqui apresentada, a atual crise econômica brasileira está iminentemente relacionada a tal crise do capitalismo mundial.

A retroalimentação que a inflação de ativos moveu ao entrelaçar os mercados de capitais com os setores produtivos da economia capitalista ficou explícita na crise imobiliária dos EUA. Investimentos securitizados, tanto para construção de imóveis como para crédito pessoal para aquisição dos mesmos, moveram a subida dos preços dos imóveis. Seus proprietários, além disso, podiam hipotecar seus imóveis com preços em ascensão e consumir, o que impulsionou o aquecimento da economia estadunidense, inflacionando-a, inclusive, na primeira década do século XXI (HARVEY, 2011). Com as hipotecas, os proprietários podiam até mesmo comprar novos imóveis, transformando-os em uma “máquina de sacar dinheiro” (HUDSON, 2012), retroalimentando a subida de seus preços, o que fez com que tal processo parecesse não ter fim.

Por outro lado, o desemprego estrutural da economia capitalista em termos mundiais, em razão da alta mecanização dos processos produtivos, não conduz ao aumento do trabalho (produtivo), nem promove o aumento dos salários de forma suficientes a pagar as dívidas adquiridas por meio da inflação de ativos, o que acarreta, conseqüentemente, uma deflação dos preços do ativo em questão quando da incapacidade da expansão financeira em retroalimentar o momento altista de uma de-

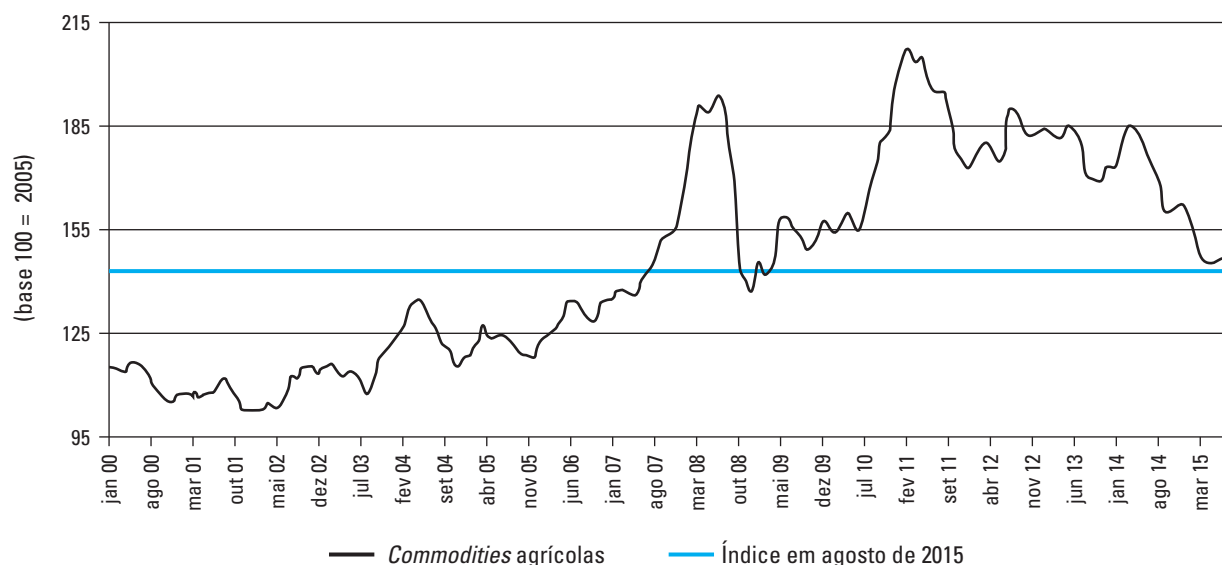
terminada bolha especulativa. Na verdade, a economia capitalista teria se transformado em um cassino de jogadores com os preços de ativos nos mercados secundários que assim passaram a influenciar a produção transnacional de mercadorias a nível mundial (KURZ, 1995; PITTA, 2016; SASSEN, 2016).

Os exorbitantes montantes de investimento financeiro no setor imobiliário nos EUA e Europa também ocorreram no que diz respeito aos mercados de *commodities* em geral e consequentemente também ao de terras agrícolas. Os fundos de pensão, os fundos mútuos e os chamados *hedge funds*, como enormes poupanças em busca de valorização, também moveram a subida especulativa dos preços *commodities* negociáveis nos mercados de futuros, nos quais na realidade se negocia uma promessa de preço de uma transação futura (PITTA, 2016).

Dado que a partir destes preços futuros é possível que produtores de *commodities*, *tradings* e indústrias processadoras adquiram financiamento sobre uma promessa de produção a ser entregue no futuro, em espécie, ficamos diante de um cenário que também se retroalimenta enquanto a tendência de alta dos preços nestes mercados se mantém. Em certo sentido, poder-se-ia dizer que quanto maior sua capacidade de produzir uma *commodity* (que é o ativo financeiro dos produtores e *tradings* de *commodities*), maior sua capacidade de adquirir adiantamentos sobre uma promessa de produção futura. Quando as grandes empresas produtoras de *commodities* passam a abrir seus capitais em bolsas de valores, adicionando aí suas ações também como ativos financeiros, a possibilidade de retroalimentação dos processos de inflação dos preços dos ativos financeiros se amplia exponencialmente (HUDSON, 2012), como é o caso de empresas como SLC Agrícola S/A (produtora de soja) e Cosan S/A (produtora de cana, açúcar, etanol e energia elétrica a partir da queima do bagaço da cana). A terra como outro ativo e o banco de terras dessas empresas também são utilizados como critério para a capacidade de crescimento de uma empresa e a inflação do preço da terra interessa para a lógica de “simulação” financeira dos lucros das empresas, conforme o cassino do capitalismo mundial atual (PITTA, 2016).

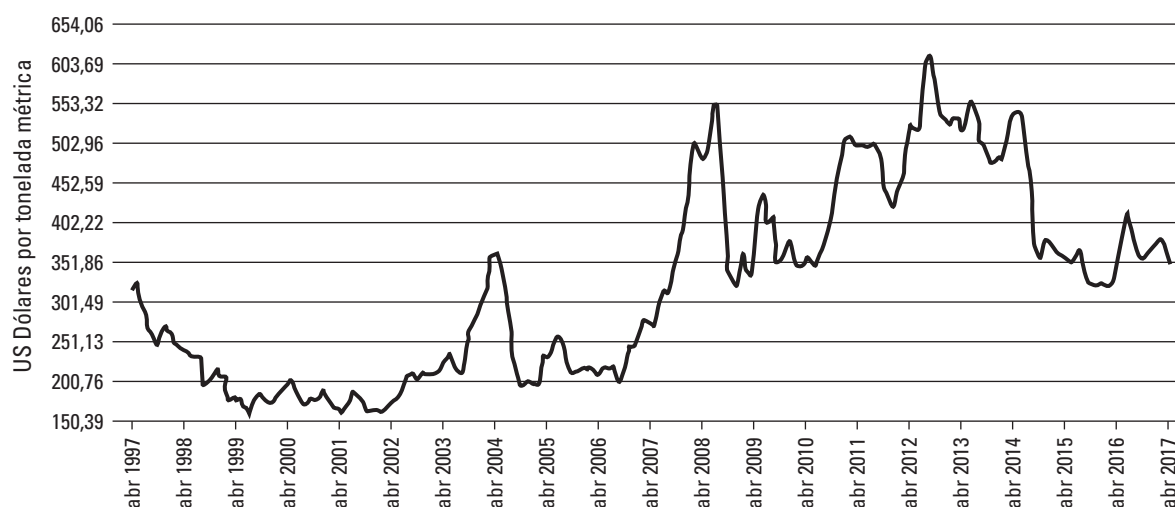
Importa aqui destacarmos, consequentemente com o que foi exposto até aqui, que a passagem da “simulação” da acumulação capitalista de rolagem das dívidas para a inflação dos ativos por meio do mercado de capitais (financeiro) não deixa de se relacionar com o momento de produção de mercadorias, mas, pelo contrário, passa a tratar toda e qualquer mercadoria como ativo financeiro determinando qual deverá ser produzida e qual não o será a partir da lógica especulativa das bolhas financeiras. Isso vale para a produção de açúcar, soja, minério de ferro, petróleo e inclusive para terra (SASSEN, 2016, p. 100), o que alcançaremos adiante, como ponto de chegada do presente texto. Em relação à terra como ativo financeiro, é após a crise de 2008 que investidores transnacionais passam a focá-la para seus investimentos, dada a alta de seus preços nos anos imediatamente anteriores, é isso que move a retroalimentação da alta de seu preço, assim como a criação de empresas especializadas neste tipo de negócio (PITTA; MENDONÇA, 2015; BOECHAT; PITTA; TOLEDO, 2017).

Gráfico 1 • Índice de Preços de Commodities Agrícolas Deflacionado pela Inflação Norte-Americana



Fonte.: SERIGATI, 2015.

Gráfico 2 • Preço da soja anual, Bolsa de Chicago, em US Dólares (1997 – 2017)



Fonte: Banco Mundial, 2017

Com a crise econômica mundial, a partir de 2008 (KLIMAN, 2012), iniciou-se uma queda brusca nos preços das *commodities* (KURZ, 2011; DELGADO, 2012), já que capitais especulativos migraram para títulos de baixo risco e de baixa rentabilidade, como o são os títulos do governo estadunidense. Após uma primeira queda, os preços retomaram um processo inflacionário, buscando melhores rendimentos especulativos, mas a partir de meados da safra 2012/2013 voltaram a cair, acelerando tal queda de forma acentuada a partir de 2014.

Atualmente, quais são os principais fatores que influenciam a formação dos preços agrícolas? Os fundamentos do lado real da economia, isto é, variáveis associadas com as condições de oferta e demanda dessas *commodities*, ou as flutuações nos mercados financeiros, refletindo, principalmente, estratégias espe-

culativas? Essas questões ficaram ainda mais evidentes em razão do aumento da volatilidade dos preços agrícolas na última década: períodos de forte crescimento foram interrompidos por abruptas e profundas quedas que, por sua vez, foram sucedidas por intensos períodos de recuperação.

Esta dinâmica fica clara ao se observar a evolução do índice de preços de *commodities* agrícolas e minerais, sem petróleo, divulgado mensalmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Este índice é uma média dos preços das principais *commodities* transacionadas no mercado internacional, ponderados seus respectivos volumes de comércio. Ao analisar o comportamento deste índice de preços, fica claro que, entre 1991 e 2003, os preços das *commodities* agrícolas e minerais apresentaram suaves flutuações, com uma tendência ascendente até 1995/96 e descendente até 2003. A partir de 2003, porém, os preços apresentaram forte e constante crescimento até julho de 2008 (durante estes cinco anos, o valor do índice praticamente mais que dobrou). Em razão da crise econômica nos países centrais, com especial destaque para os Estados Unidos e para os países da União Europeia, de agosto a dezembro de 2008, isto é, em apenas cinco meses, os preços das *commodities* caíram em média 30%, retornando aos patamares observados no início de 2006. É interessante observar que esta queda, embora intensa, foi muito rápida; a partir de março de 2009, os preços iniciaram um processo de recuperação, crescendo ininterruptamente até abril de 2011.

É também importante mencionar que em abril de 2010 o índice de preços já tinha superado o pico de 2008 e no começo de 2011 estabeleceu novo recorde. Todavia, novamente, conforme se deteriorava a solvência de alguns países na periferia da zona do euro, os preços das *commodities* voltaram a registrar forte declínio, voltando a crescer somente entre dezembro e abril de 2011, período que coincide com duas rodadas de empréstimos a juros “de pai para filho” que o Banco Central Europeu promoveu para os bancos da região. Após passar a euforia dos empréstimos, os preços das *commodities* voltaram a cair (SERIGATI, 2012, *apud*, PITTA, 2016, p. 248).

Embora as *commodities* agrícolas, na média, tenham apresentado uma tendência de queda desde o seu pico, em fevereiro de 2011, esse declínio, a partir do primeiro semestre de 2014, tornou-se bem mais intenso (SERIGATI, 2015).

Naquele primeiro momento de deflação dos preços nestes mercados, diversas empresas faliram, muitas especulando com câmbio ao utilizarem-se dos empréstimos que haviam adquirido sobre sua promessa de produção futura (FARHI; BORGUI, 2009). Muitas foram, inclusive, as usinas de cana-de-açúcar a irem à bancarrota, em razão de seu alto endividamento lastreado nas altas dos preços futuros de açúcar nos anos anteriores (PITTA, 2016). Após 2012 e 2013 a situação se aprofundou ainda mais (CERDAS, 2015; PITTA, 2016) e a crise econômica brasileira atual tem relação importante com o movimento do capitalismo a nível mundial por nós aqui apresentado.

Assim, a prosperidade brasileira dos últimos anos assenta em pés de barro. O sucesso de exportação baseia-se principalmente em matérias-primas industriais e agrícolas, como minério de ferro, açúcar, etanol (biocombustível a partir de cana de açúcar), café e carne. A forte subida dos seus preços estimulou o crescimento e as reservas de divisas. Com uma recessão global esse processo pode ser rapidamente revertido (KURZ, 2011, p. 1).

O momento de subida dos preços de *commodities*, desse modo, resultou em profunda expansão dos níveis de área plantada, produção e produtividade das agroindústrias no Brasil. Foi neste período que a produção de soja alcançou definitivamente o MATOPIBA (PITTA; MENDOÇA, 2015), não mais como ocupação da fronteira agrícola a promover a formação do mercado nacional de trabalho e de terra, como nos anos 1950/1960, como vimos anteriormente, mas agora como acumulação de ativos financeiros a servirem de lastro para a nova promessa de expansão da produção de

tais ativos movida pela inflação do preço destes nos mercados financeiros de derivativos mundiais. Entre 2000 e 2014, a área plantada com soja aumentou 253% (CERDAS, 2015). Neste caso, a área plantada foi de 1 para 3,4 milhões de hectares.

Tabela 1: Produção, Área e Produtividade da Soja no Brasil – safras 1994/95 a 2015/2016

Ano-Safra	Produção (mil toneladas)	Produção %	Área Plantada (mil ha)	Área %	Produtividade (kg/ha)	Produtividade %
1994/95	25.934,1	3,5	11.678,7	1,5	2.221	1,9
1995/96	23.189,7	-10,6	10.663,2	-8,7	2.175	-2,1
1996/97	26.160,0	12,8	11.381,3	6,7	2.299	5,7
1997/98	31.369,9	19,9	13.157,9	15,6	2.384	3,7
1998/99	30.765,0	-1,9	12.995,2	-1,2	2.367	-0,7
1999/00	32.890,0	6,9	13.622,9	4,8	2.414	2,0
2000/01	38.431,8	16,8	13.969,8	2,5	2.751	14,0
2001/02	42.230,0	9,9	16.386,2	17,3	2.577	-6,3
2002/03	52.017,5	23,2	18.474,8	12,7	2.816	9,3
2003/04	49.792,7	-4,3	21.375,8	15,7	2.329	-17,3
2004/05	52.304,6	5,0	23.301,1	9,0	2.245	-3,6
2005/06	55.027,1	5,2	22.749,4	-2,4	2.419	7,8
2006/07	58.391,8	6,1	20.686,8	-9,1	2.823	16,7
2007/08	60.017,7	2,8	21.313,1	3,0	2.816	-0,2
2008/09	57.165,5	-4,8	21.743,1	2,0	2.629	-7
2009/10	68.688,2	20,2	23.467,9	7,9	2.927	11
2010/11	75.324,3	9,7	24.181,0	3,0	3.115	6
2011/12	66.383,0	-11,9	25.042,2	3,6	2.651	-15
2012/13	81.499,4	22,8	27.736,1	10,8	2.938	11
2013/14	86.120,8	5,7	30.173,1	8,8	2.854	-2,9
2014/15	96.228,0	11,7	32.092,9	6,4	2.998	5,1
2015/16	95.434,6	-0,8	33.251,9	3,6	2.870	-4,3

Fonte: organizado por Cecília Vecina a partir de dados do CONAB.

Ao observarmos o Gráfico 2, que segue aliás de maneira muito próxima a oscilação dos preços das *commodities* em geral apresentada pelo Gráfico 1, podemos observar a determinação dos momentos altistas e baixistas conforme investimentos nestes mercados, como destacamos anteriormente.

Não caberia aqui percorrer de maneira minuciosa as oscilações para produção, área plantada e produtividade da soja brasileira que a Tabela 1 nos apresenta. Cabe ressaltarmos, entretanto, que os níveis de produtividade das lavouras de soja brasileiras, em geral, são dos mais elevados do mundo (ALVES, 2006). Logo após a retomada dos créditos subsidiados do BNDES, a partir de 1999, para as agroindústrias brasileiras, a produtividade da soja brasileira (2000/2001 e 2002/2003) alcançou níveis que só viriam a ser superados após os picos dos preços da soja após a crise de 2008, e mesmo assim, não de forma permanente. Por outro lado, a expansão da produção e da produtividade da soja ocorreram concomitantemente à expansão em área como ativo financeiro e capaz de lastrear as promessas de aumento de produção.

Tal movimento da agroindústria (não exclusivo para a soja) no campo brasileiro necessitou, assim, de um crescimento em níveis exponenciais relacionados à capacidade de expansão dos capitais financeiros e para isso não bastava o aumento de sua produtividade, mas também da área plantada com tais *commodities*. Combinou-se assim, aumento da produção e da produtividade em níveis que também moveram a subida inflacionária do preço da terra como ativo financeiro (ver Tabela 2, abaixo).

A inflação do preço da terra como ativo financeiro pôde, assim, ser incorporada, inclusive, como forma de inflacionar os preços das ações das empresas produtoras de *commodities* que passaram a abrir capital na BM&F/BOVESPA (Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo), aproveitando o momento de alta de seus preços, aberturas que foram se estancando conforme os desdobramentos da crise de 2008 se mostravam presentes.

Após a crise de 2008 podemos constatar uma brusca queda nos preços da soja nos mercados de futuros internacionais (safra 2008/2009), assim como a queda no montante de soja produzido nacionalmente e em seus níveis de produtividade. A área, por sua vez, expandiu-se em 2%, de 21,3 para 21,7 milhões de hectares, mesmo com o cenário adverso:

[...] A restrição do crédito influenciou a safra 2008/2009. As dívidas que somavam R\$ 10 bilhões somente em Mato Grosso limitaram muito a liberação de recursos públicos na área do cerrado. [...] Todavia, os produtores que deixaram para comprar os fertilizantes às vésperas da semeadura, por falta de crédito ou de planejamento, deverão reduzir seus pacotes [tecnológicos] e ainda assim ter rentabilidade quase nula. Em alguns casos poderá até ser negativa (COLLOSSI, 2009, pg. 434).

As safras posteriores (2009/2010, 2010/2011, 2012/2013) poderiam nos dar a impressão de resolução de tal cenário de crise econômica, já que veremos uma ampliação da produção, área e produtividade da soja. Vale ressaltar, porém, que a acumulação capitalista nos EUA e Europa entrou em recessão (KLIMAN, 2012), reduzindo o ritmo de crescimento do consumo de soja a nível mundial. Isso ocorreu também pois o próprio crescimento da economia chinesa, principal importadora da soja brasileira, diminuiu de ritmo, em razão de seu entrelaçamento econômico com os mercados consumidores estadunidenses e europeus (e também como credores destes países) em crise (KONICZ, 2015).

Nos últimos anos, porém, com a retomada da queda dos preços mundiais das *commodities*, que como já vimos retomou a tendência especulativa baixista (SERIGATI, 2015), com a soja apresentando aprofundamento de tal tendência a partir de meados de 2014 (ver Gráfico 2, acima), diversos produtores de soja vêm apresentando dificuldades para manter seus níveis de acumulação capitalista. Estudo recente de Mauro Osaki, apresentado pela reportagem a seguir, explicita a relação especulativa com o câmbio e ressalta o contexto crítico da safra atual, 2016/2017, para a produção de soja no Brasil:

[...] A soja tem sido destaque negativo puxado justamente pelo aumento dos custos de produção. Apesar da supersafra esperada, algo em torno de 107 milhões de toneladas, foi identificado que o preço pago ao produtor caiu, e a receita líquida total está próxima de zero. [...] Diante desta constatação o pesquisador destaca que a situação deve servir de alerta ao país, já que novos investimentos

podem ficar comprometidos. “O produtor foi compensado nessas últimas duas safras, principalmente em relação à taxa de câmbio que deu essa falsa impressão de que a rentabilidade estava positiva, mas agora começa a entrar um pouco mais dentro da realidade”, garante ele (SOJABRASIL, 23 de abril de 2017).

Como podemos observar por meio da Tabela 1, mesmo nas safras em que houve queda de produção e de produtividade de soja – como em 2008/2009, 2011/2012, 2013/2014 (queda da produtividade) e na última safra, a de 2015/2016, com queda de 0,8% de produção e 4,3% na produtividade – a expansão da área com soja não deixou de ocorrer.

Em momentos em que as novas áreas de fronteira são incorporadas para a produção de soja, com desmatamento direto do Cerrado, há um hiato de alguns anos, entre 5 a 10 anos, para que tal terra se aproxime da média de produtividade nacional e mundial e faça aquela terra ser capaz de efetivamente acumular capital. Quando os preços de mercado de uma dada mercadoria caem, os piores solos deixam de render acima dos custos de produção, tornando a referida terra improdutiva em termos capitalistas. Enquanto os preços da mercadoria em questão estão em ascensão, terras piores podem ser incorporadas à produção. Quando os preços caem, tais terras passam a dar prejuízo e podem permanecer em funcionamento por um certo período de tempo, tendo de ser desativadas posteriormente. Porém, em um momento em que a terra funcione como ativo financeiro à parte, com inflação de seu preço apesar da queda nos preços das *commodities* que nela podem ou não ser produzidas, a comercialização da mesma pode ocorrer de forma independente (PITTA; CERDAS; MENDONÇA, 2018).

Assim, a incorporação de novas áreas, com abertura de novas terras, serve como possibilidade de ampliação de produção de soja a lastrear financiamentos sobre a subida do preço desta *commodity*, serve como banco de terras a inflar o portfólio das empresas, lastreando a subida do preço de suas ações em bolsa de valores, e serve também como ativo financeiro propriamente dito, atuando relativamente de maneira independente em relação ao preço das mercadorias que podem ser produzidas ali. Tal possibilidade está no cerne da criação das imobiliárias agrícolas transnacionais, o que abordaremos a seguir como síntese atual do processo histórico de crise que viemos descrevendo até aqui.

Tabela 2: Comparação da Inflação de ativos Financeiros no Brasil (2013-2016 e 2006-2016)

Indicador	Valorização no período (3 anos)	Valorização no período (10 anos)
Dolar	39%	52,70%
Renda Fixa (CDI)	43,51%	183%
BOVESPA	28,95%	38,10%
Ouro	30,33%	164%
Terra	15,66%	220%

Fonte: organizado por Cássio A. Boechat a partir de dados do SLC, 2017, p 62.

Ao observarmos os Gráficos 1 e 2 e sua relação com a Tabela 2 acima (apreciação dos preços das terras no Brasil, *farmland* em inglês),

verificamos que mesmo após a queda nos preços das *commodities*, pode-se perceber a continuidade da subida do preço da terra, ocorrendo, assim, um descolamento entre os lucros obtidos com uma produção de uma mercadoria em determinado tipo de solo e a renda capitalizada da terra, a partir da negociação da mesma também como um tipo de ativo financeiro (DELGADO, 2012 e PITTA e MENDONÇA, 2015)¹¹. Sobre a primeira década do século XXI, Delgado (2012) observa o que segue:

O movimento de expansão da exportação na década passada, com destaque à exportação de produtos primários que demonstramos na seção precedente, suporta um processo intenso de valorização das terras agropecuárias e irá propiciar uma clara reversão do ciclo de desvalorização, observado nos anos 1990 [...] (DELGADO, 2012, p. 97).

O processo de relançamento da valorização fundiária, visto que este mesmo surto fora observado no período 1967/86, reflete o *boom* de *commodities* mundiais da década [de 2000] (DELGADO, 2012, p. 98, *apud* PITTA, 2016, p. 256, nota 142).

Saskia Sassen (2016), ao analisar a transformação da terra em ativo financeiro, a partir da criação de um mercado global de terras e também da criação de empresas transnacionais imobiliárias agrícolas (ver PITTA; MENDONÇA, 2015), observa o seguinte sobre a aquisição das terras por estas transnacionais, exponencialmente mais relevantes a partir da crise de 2008:

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 do que apoiar o mero ato da compra. Não apenas facilita, como também estimula novas aquisições de terras por parte de estrangeiros. Esse setor de serviços especializados 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. Vemos o começo de uma mercantilização em grande escala, o que pode levar à financeirização da mercadoria que continuamos a chamar simplesmente de terra (SASSEN, 2016, p. 100).

Relacionando a queda nos preços das *commodities*, principalmente após 2008/2009 e com maior explicitação, após 2012/2013 (Gráficos 1 e 2), com a subida nos preços das terras, Delgado esclarece:

Outra forma sub-reptícia de produzir valorização financeira na crise econômica, favorecendo, no caso, outro título patrimonial estratégico, é combinar medidas regulatórias com outras não regulatórias para impedir que a queda nos preços das “*commodities*” desvalorize os preços das terras rurais, impactados por mais de uma década do “boom das *commodities*”.

[...]

Proprietários de ativos financeiros e de recursos naturais – terras, recursos hídricos, minas e campos petrolíferos, normalmente estariam preocupados com a reversão dos preços externos das “*commodities*”. Alguns de fato sentiram a crise, com é o caso das grandes empresas do setor – PETROBRÁS, Vale do Rio Doce – ALBRAS-ALUNORTE etc., cujos negócios externos encolheram. Mas há uma via secreta de apropriação de fundos públicos – a dívida pública e o mercado de terras – que vêm sendo mantido artificialmente valorizados, para salvar a renda fundiária e a renda financeira em uma economia de crescimento zero ou negativa (DELGADO, 2015).

Não por acaso, diversas transnacionais produtoras de *commodities*, como a Cosan S/A, a SLC Agrícola S/A, passaram, a partir de meados de

11. Para o acesso a outras interpretações acerca do processo de transformação da terra em ativo financeiro, com cerne na região do MATOPIBA, ver Pereira e Pauli (2016).

12. Ver as seguintes notícias: "Megaprodutores consolidam a última fronteira" (*Valor Econômico*, 01 de abril de 2013) e "10 grupos têm um terço da nova fronteira da soja" (*Valor Econômico*, 01 de abril de 2013).

2008/2009¹², a investir na terra como principal ativo financeiro de seus negócios. Em alguns casos, como a Cosan S/A e a SLC Agrícola S/A, as empresas de capital aberto em bolsa de valores e constituídas no formato de *holdings*, criaram braços como transnacionais imobiliárias agrícolas a fim de negociarem a terra agrícola como negócio exclusivo de empresas como a Radar Propriedades Agrícolas S/A e a SLC LandCo., de propriedade respectivamente das duas empresas acima citadas em sociedade com fundos de pensão ou de investimentos internacionais (PITTA; MENDONÇA, 2015).

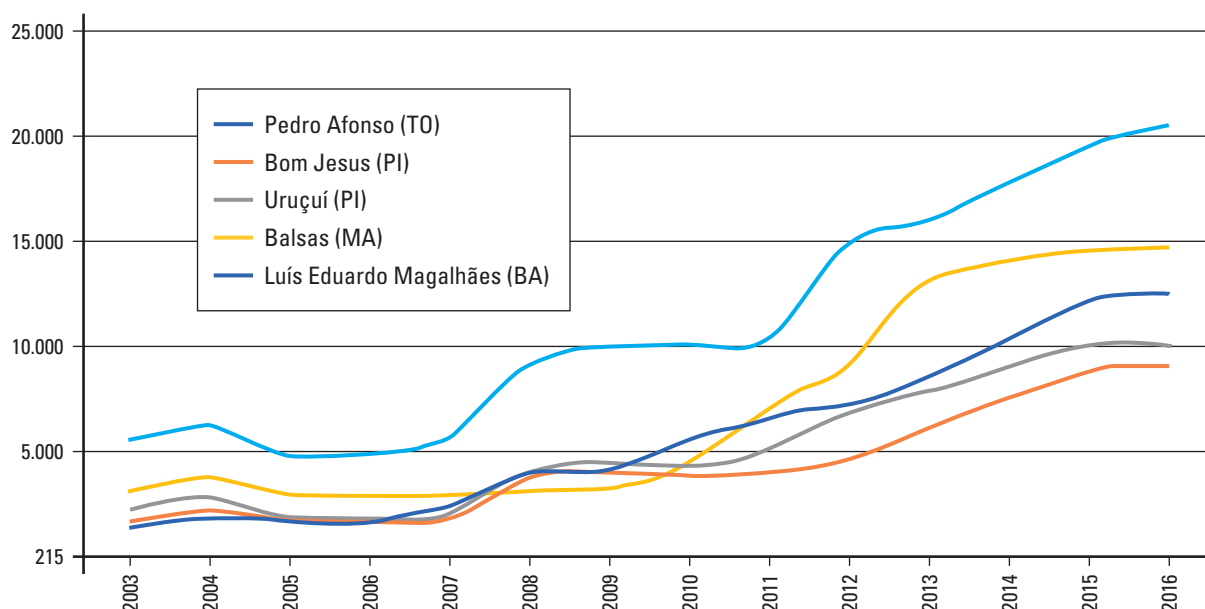
Ainda dentre outras transnacionais que ocuparam as chapadas do MATOPIBA no século XXI com significativo aumento desta ocupação a partir de 2008/2009 é importante destacarmos a BrasilAgro, a TibaAgro, por meio do Fundo VisionBrazil Gestão de Investimentos e Participações Ltda, a Sollus Capital, relacionada com a Ceagro (com capital da Mitsubishi-Japão e do Grupo Los Grobo-Argentina); a XingúAgri (com negócios com a Multigrain-EUA/Mitsui-Japão e com a SLC Agrícola-Brasil); Adecoagro (com capital do megainvestidor financeiro George Soros); a Agrinvest (com capital dos fundos Ridgefield-EUA e Touradji-Brasil; a CalyxAgro (vinculada ao Grupo Louis Dreyfus Commodities-Holanda e ao fundo PineBridge Investment); o Grupo Colorado (com capital dos fundos Global Opportunity e Black Rock); a Insolo AgroIndustrial (com capital da Universidade de Harvard) ainda sem mencionar com maior profundidade as *tradings* como a Bunge e a Cargill (PITTA; CERDAS; MENDONÇA, 2018).

Como vimos anteriormente, a subida dos preços das *commodities* nos mercados de futuros internacionais moveu a ocupação de novas áreas para sua produção, mesmo que mantendo relativamente alta a produtividade, altos índices de mecanização e baixa incorporação de trabalho no processo produtivo. Foi assim que a produção de soja atingiu com profundidade no começo do século XXI áreas do MATOPIBA e passou a ocupar terras devolutas de chapada, muitas delas utilizadas secularmente por camponeses e pequenos produtores rurais. Estas áreas, com Cerrado ainda nativo, utilizado de forma comunal pelas populações rurais locais, ao serem desmatadas e inseridas no mercado de terras como fazendas formadas, podem ser incorporadas a um custo muito baixo e depois precificadas, elevando a renda capitalizada quando de sua venda, após aumentar sua produtividade, por meio do preparo do solo e de formação de estruturas internas para produção de soja, no caso da região em questão.

A mera aquisição da terra e sua venda posterior, após a subida de seu preço no mercado de terras, também é possível, mesmo sem a terra estar produzindo nada, como é o caso da Radar S/A no MATOPIBA (PITTA; MENDONÇA, 2015). Seu caso é significativo, já que de produtora de cana, açúcar e etanol, passou a investir em terras em áreas produtoras de soja. Ao final de 2016, a Cosan S/A vendeu sua parte da RADAR S/A para seu sócio, o fundo de pensão estadunidense TIAA-CREF (*Valor Econômico*, 30 de setembro de 2016), realizando os rendimentos com a venda da terra a preços mais altos do que as adquiriu (justamente a partir da criação desta empresa, em 2008). A própria demanda pela terra como ativo financeiro, inclusive em razão da demanda pelas transnacionais imo-

biliárias agrícolas ou *land companies*, move a subida dos seus preços no mercado de terras nacional e faz da mesma um negócio especulativo à parte dos demais ativos.

Gráfico 3 • Preços de terra de alta produtividade MATOPIBA (2003 – 2016) (R\$/ha)



Fonte: organizado por Débora Lima a partir de dados do Informa Economics/FNP. Preços corrigidos pelo IGP-M (índice Geral de Preços do Mercado) para abril de 2015. Atualização para os anos de 2015 e 2016 por Tim Steinweg e Hilde van Dijkhorst (AidEnvironment-Holanda). Ver <<http://www.informaecon-fnp.com>>.

O Gráfico 3 acima mostra a vertiginosa subida dos preços das terras desde o início do *boom* das *commodities*, nas principais áreas produtoras de soja do MATOPIBA. Mesmo após as quedas nos preços internacionais de *commodities* nos últimos anos, os preços das terras continuam subindo. A consequente subida dos preços das terras, por sua vez, também moveu o aumento de processos de grilagem de terras, mesmo que nem sempre sejam diretamente transnacionais proprietárias fundiárias que realizam o processo inicial de apropriação ilegal de terras, mas terceiros, impulsionados pelas altas especulativas de seus preços, visando sua comercialização. O próprio processo de subida dos preços das terras movidos pela demanda pelas mesmas fomenta o aumento dos processos de grilagem de terras, expropriação de camponeses e desmatamento de áreas de Cerrado, como é o caso aqui estudado do MATOPIBA. Desse modo, o tratamento dado ao caso particular do MATOPIBA permite inseri-lo nos debates e processos mais amplos abarcados pela literatura recente sobre *land grabbing*, evidenciando uma inflexão financeira nos últimos anos que requalifica processos anteriores.

Conclusão

A crise econômica de 2008 gerou uma mudança no perfil do agro-negócio no Brasil e estimulou a presença de empresas transnacionais de diferentes setores, não só agrícolas, mas também financeiras. Tal processo

estimulou fusões e aquisições, causando maior concentração de capitais. As empresas optam por tal procedimento com a intenção de aumentar seu capital e demais ativos, como máquinas, terras, subsidiárias, entre outros. Assim, o preço de suas ações passa a ser parte fundamental do valor de mercado e torna-se parâmetro para que consigam crédito.

A formação de novas fazendas ocorre geralmente em terras públicas, por meio do cercamento de uma área até então sem título de propriedade. Na maioria das vezes isso acontece sobre terras devolutas, do Estado, nas quais pequenos agricultores têm vivido e produzido alimentos algumas vezes há centenas de anos por meio da posse. A principal maneira de se formar uma fazenda sobre terras devolutas é através da grilagem, que consiste no ato ilegal de forjar a titularidade e cercá-la, expulsando os agricultores locais para posteriormente vender ou arrendar a “nova” propriedade como se estivesse legalizada.

Os impactos da expansão do agronegócio e da especulação com terras no MATOPIBA – especulação fomentada inclusive pelas imobiliárias agrícolas transnacionais que investem na terra como ativo financeiro nesta região – geram expropriação das populações camponesas, indígenas e quilombolas. A expropriação das comunidades causa pobreza, fome e necessidade de seus moradores se submeterem a condições degradantes de trabalho nas fazendas, muitas vezes análogo à escravidão, ou a migrarem para as cidades. A elevação do desemprego piora as condições habitacionais nas cidades, como resultado da expansão do capital financeiro e especulativo no campo brasileiro.

É possível entender o papel do capital financeiro como uma forma de “terceirização” nos negócios com terras. Da mesma forma como o trabalho terceirizado no corte de cana é utilizado para isentar usineiros da responsabilidade pelas condições degradantes e dos casos de trabalho escravo. O mecanismo de “terceirização” consiste em criar diversas empresas com os mesmos administradores, assim como subsidiárias, fazendo parecer que são de proprietários distintos.

Estas são algumas das principais tendências identificadas na pesquisa apresentada no presente artigo, que demonstra a relação entre o capital financeiro internacional, o mercado de terras e seus impactos no campo brasileiro.

Referências

- ALVES, Vicente Eudes Lemos. **Mobilização e modernização nos cerrados piauienses: formação territorial no império do agronegócio**. São Paulo: 2006. Tese (Doutorado em Geografia), FFLCH-USP.
- BERNARDES, Júlia Adão. “**Modernização agrícola e trabalho no Cerrado brasileiro**”. Anais do IX Colóquio Internacional de Geocrítica, 28 de maio a 1 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/9porto/juliaad.htm>>. Acesso em: jul. 2017.
- BANCO MUNDIAL. **Indexmundi: commodities**, 2017. Disponível em: <<http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=soybeans&months=240>>. Acesso em: mai. 2017.
- BOECHAT, Cássio Arruda. **O colono que virou suco: terra, trabalho, Estado e capital na modernização da citricultura paulista**. São Paulo, 2014, Tese (doutorado em geografia). FFLCH - USP, 2014.
- BOECHAT, Cássio A., PITTA, Fábio T. e TOLEDO, Carlos de A. “**Land grabbing e crise do capital: possíveis intersecções dos debates**”. Rio de Janeiro: Revista GEOgraphia, UFF, v. 19, nº 40, 2017, p. 75-91.

BOECHAT, Cássio A., LEITE, Ana Carolina G.; e TOLEDO, Carlos de A. “**Archéologie de la question agraire au Brésil: du labor grabbing au land grabbing**”. Paris : EchoGéo, v. 41, 2017.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília, Serviço Gráfico do IBGE, 1975. 150p.

BRENNER, Robert. **O boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara dos Deputados: projeto de resolução 159**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1980. 8p.

CAMARGO, Paula. **Organização produtiva e socioterritorial da agroecologia – o MST e sua Cooperativa Agropecuária Vitória**, Paracaty-PR. São Paulo: 2010. Trabalho de Graduação Individual (Graduação em Geografia). FFLCH-USP.

CERDAS, Gerardo. **A dupla serpente: Estado e agroindústria sucroenergética brasileira na construção de uma nova matriz de inserção global (2003-2014)**. Rio de Janeiro: 2015. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), UFRRJ.

COLUSSI, Pedro. **AgriAnual 2009**. São Paulo: Instituto FNP, 2009.

COLUSSI, Pedro. **AgriAnual 2010**. São Paulo: Instituto FNP, 2010.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Agricultura e abastecimento em boa companhia**. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br>> Acesso em: 05 dez. 2017.

DAVIDOFF, Paulo. **Dívida Externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos 1970**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

DELGADO, Guilherme. **Capital Financeiro e Agricultura: 1965-1985**. São Paulo: Ícone, 1985.

DELGADO, Guilherme. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio - mudanças cíclicas em meio século**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012.

DELGADO, Guilherme. “**Apropriação financeira na crise**”. Correio da Cidadania, São Paulo, 11 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11016:2015-08-11-17-27-52&catid=72:imagens-rolantes>. Acesso em: jul 2017.

FARHI, Maryse; BORGUI, Roberto Alexandre. “**Operações com derivativos financeiros das corporações de economias emergentes no ciclo recente**”. Anais do II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, Porto Alegre, UFRGS, setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2009/02.pdf>>. Acesso em: jul. 2017.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Publifolha, 2000.

GOLDENSTEIN, Lea; SEABRA, Manoel. “**Divisão territorial do trabalho e nova regionalização**”. Revista do Departamento de Geografia, USP, São Paulo, v. 1, 1982.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HEREDIA, Beatriz; LEITE, Sérgio Pereira e PALMEIRA, Moacir. “**Sociedade e economia do agronegócio no Brasil**”. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 25, n. 74, 2010, p. 159-196.

HUDSON, Michael. **The bubble and beyond: fictitious capital, debt deflation and global crisis**. Dresden, Alemanha: Editora ISLET, 2012.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA). **Economic and social impacts of Agricultural Development of the Cerrado**. Tóquio: JICA, 2017.

KLIMAN, Andrew. **The failure of capitalist production: underlying causes of the great recession**. Londres: PlutoPress, 2012.

KONICZ, Thomasz. “**Estará a China na iminência de um colapso? O crescimento da economia chinesa financiado pelo endividamento não aguenta mais**”. Konkret, Alemanha, maio de 2015. Disponível em: <http://www.obeco-online.org/tomasz_konicz4.htm>. Acesso em: jun. 2017.

KURZ, Robert. “**A ascensão do dinheiro aos céus: os limites estruturais da valorização do capital, o capitalismo de casino e a crise financeira global**”. 1995. Disponível em: <o-beco.planetaclix.pt/rkurz101.htm>. Acesso em: jul. 2017.

KURZ, Robert. **O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

KURZ, Robert. **O fim do boom das matérias-primas**. Lisboa, 2011. Disponível em: <http://o-beco.planetaclix.pt/rkurz395.htm>. Acesso em: jul. 2017.

- LEITE, Ana Carolina Gonçalves. **O campesinato no Vale do Jequitinhonha: da sua formação no processo de imposição do trabalho à crise da (sua) reprodução capitalista**. São Paulo, 2015. Tese (doutorado em Geografia). FFLCCH-USP. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-05082015-124614/pt-br.php>>. Acesso em: jul. 2017.
- MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- MARX, Karl. **O Capital** – Crítica da Economia Política. Livro I, Tomo II. São Paulo: Abril Cultural, 1984 (Série “Os Economistas”).
- MARX, Karl. **O Capital** – Crítica da Economia Política. Livro III, Tomo II. São Paulo, Abril Cultural, 1985 (Série “Os Economistas”).
- MENDONÇA, Maria Luisa. **Modo capitalista de produção e agricultura: a construção do conceito de agronegócio**. São Paulo, 2013. Tese (Doutorado em Geografia), FFLCH, USP.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A mundialização da agricultura brasileira**. São Paulo: Iandê Editorial, 2016.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. São Paulo: Graal, 1977.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Noiva da revolução/Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste, Planejamento e conflito de classes**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- PELUSO, N.; LUND, C. “New frontiers of land control”. *The Journal of Peasant Studies*, v. 38, n. 4, p. 667-681, 2011.
- PEREIRA, Lorena Izá e PAULI, Lucas. “O processo de estrangeirização da terra e expansão do agronegócio na região do MATOPIBA”. *CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária*. Edição especial, p. 196-224, jun., 2016.
- PITTA, Fábio T. **Modernização retardatária e agroindústria sucroalcooleira paulista: o Proálcool como reprodução fictícia do capital em crise**. São Paulo, 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia). FFLCH-USP. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-20102011-110312/pt-br.php>>. Acesso em: 20 jul. 2017.
- PITTA, Fábio T. **As transformações na reprodução fictícia do capital na agroindústria canavieira paulista: do Proálcool à crise de 2008**. São Paulo, 2016. Tese (doutorado em Geografia). FFLCCH-USP. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-10052016-140701/pt-br.php>>. Acesso em: jul. 2017.
- PITTA, Fábio T. e MENDONÇA, Maria Luisa. **A empresa Radar S/A e a especulação com terras no Brasil**. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2015. Disponível em: < <https://social.org.br/files/pdf/RevistaREDE2015paranet2.pdf>>. Acesso em: dez. 2017.
- PITTA, Fábio T., CERDAS, Gerardo e MENDONÇA, Maria Luisa. **Imobiliárias agrícolas transnacionais e a especulação com terras na região do MATOPIBA**. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2018.
- SANTOS, Clóvis Caribé dos. “Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER: um espectro ronda os cerrados brasileiros”. *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 24, n. 2, p. 384-416, outubro de 2016.
- SASSEN, Saskia. **Expulsões**. São Paulo: Paz e Terra, 2016.
- SAUER, S.; BORRAS JR., S. M. “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, p. 6-42, 2016.
- SCHOLZ, Roswitha. **Cristóvão Colombo Forever: para a crítica das actuais teorias da colonização no contexto do “Colapso da modernização”**. Lisboa: 2016. Disponível em: <http://www.obeco-online.org/roswitha_scholz24.htm>. Acesso em: jul. 2017.
- SERIGATI, Felipe. “Fundamentos X mercado financeiro”. São Paulo: Agroanalysis, agosto de 2012. Disponível em: <http://www.agroanalysis.com.br/materia_detalhe.php?idMateria=1314>. Acesso em: jul. 2017.
- SERIGATI, Felipe. “A última peça do velho cenário”. São Paulo: Agroanalysis, agosto de 2012. Disponível em: < <http://www.agroanalysis.com.br/index.php/10/2015/mercado-negocios/commodities-agricolas-a-ultima-peca-do-velho-cenario>>. Acesso em: jul. 2017.
- SILVA, José F. Graziano da. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São Paulo: Hucitec, 1982.
- SILVA, Lauro Emilio Gonzalez da. **Crises Financeiras Recentes e Poupança Externa**. Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas - Escola de Economia de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 142.

SLC. Relatório de desempenho 1T17. Porto Alegre: SLC, 2017. Disponível em <<http://ri.slacagricola.com.br/>>. Acesso em: jul. 2017.

SOJABRASIL. “**Estudo garante que rentabilidade do sojicultor está próxima de zero**”. São Paulo: SojaBrasil, 23 de abril de 2017. Disponível em: <http://www.projetosojabrasil.com.br/estudo-garante-que-rentabilidade-do-sojicultor-esta-proxima-a-zero/>. Acesso em: jul. 2017.

STOLCKE, Verena. **Cafecultura: homens, mulheres e capital**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

THOMAZ JR., Antônio. **Por trás dos canaviais: os nós da cana**. São Paulo: Annablume/FA-PESP, 2002.

VALOR ECONÔMICO. “**Megaprodutores consolidam a última fronteira**”. São Paulo: Valor Econômico, 01 de abril de 2013a. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3067284/megaprodutores-consolidam-ultima-fronteira>>. Acesso em: jul. 2017.

VALOR ECONÔMICO. “**10 grupos têm um terço da nova fronteira da soja**”. São Paulo: Valor Econômico, 01 de abril de 2013b. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3067336/dez-grupos-tem-um-terco-da-nova-fronteira-da-soja>>. Acesso em: jul. 2017.

VALOR ECONÔMICO. “**Cosan vende parte de suas ações na Radar para Mansilla por 1,065 bi**”. São Paulo: Valor Econômico, 30 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4731589/cosan-vende-parte-de-suas-acoes-na-radar-para-mansilla-por-r-1065-bi>>. Acesso em: jul. 2017.

WHITE, B.; BORRAS JR., S.; HALL, R.; SCOONES, I.; WOLFORD, W. “**The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals**”. *The Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 3-4, p. 619-647, 2016.

XAVIER, Carlos Vinicius; PITTA, Fábio T.; MENDONÇA, Maria Luisa. **Monopólio da produção de etanol no Brasil: a fusão Cosan - Shell**. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, Editora Outras Expressões, 2011. Disponível em: <<https://www.social.org.br/revistasocosanshel.pdf>>. Acesso em: jul. 2017.

XAVIER, Carlos Vinicius; PITTA, Fábio T.; MENDONÇA, Maria Luisa. **A Agroindústria canavieira e a crise econômica mundial**. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, Editora Outras Expressões, 2012. Disponível em: <<http://www.social.org.br/relatorioagrocombustiveis2012.pdf>>. Acesso em: jul. 2017.

XAVIER, Carlos Vinicius; NAVARRO, Cristiano; PITTA, Fábio T.; MENDONÇA, Maria Luisa. **Empresas Transnacionais e Produção de Agrocombustíveis no Brasil**. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, Editora Outras Expressões, 2014. Disponível em: <https://www.social.org.br/Empresas_transnacionais_e_producao_de_agrocombustiveis_no_Brasil.pdf>. Acesso em: jul. 2017.