



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

TIAGO MATOS DOS SANTOS

**ESTRATÉGIAS DE DESPOLITIZAÇÃO E PROCESSOS DE LEGITIMAÇÃO DO  
CAPITAL TRANSNACIONAL NA GOVERNANÇA GLOBAL DAS  
APROPRIAÇÕES DE TERRAS**

Salvador - Bahia

2018

TIAGO MATOS DOS SANTOS

**ESTRATÉGIAS DE DESPOLITIZAÇÃO E PROCESSOS DE LEGITIMAÇÃO DO  
CAPITAL TRANSNACIONAL NA GOVERNANÇA GLOBAL DAS  
APROPRIAÇÕES DE TERRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão

Salvador - Bahia

2018

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA),  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Santos, Tiago Matos dos  
Estratégias de Despolitização e Processos de  
Legitimação do Capital Transnacional na Governança  
Global das Apropriações de Terras / Tiago Matos dos  
Santos. -- Salvador, 2018.  
137 f.

Orientador: Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão.  
Dissertação (Mestrado - Relações Internacionais) --  
Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-  
Graduação em Relações Internacionais, 2018.

1. Land grabbing. 2. Governança Global. 3.  
Neoliberalismo. I. Aragão, Daniel Maurício Cavalcanti  
de. II. Título.

**TIAGO MATOS DOS SANTOS**

**ESTRATÉGIAS DE DESPOLITIZAÇÃO E PROCESSOS DE LEGITIMAÇÃO  
DO CAPITAL TRANSNACIONAL NA GOVERNANÇA GLOBAL DAS  
APROPRIAÇÕES DE TERRAS**

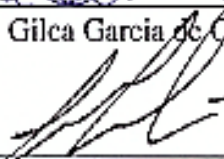
Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 30 de julho de 2018.

**Banca examinadora**

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Gilca Garcia de Oliveira

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Leonardo Cesar Souza Ramos

*“Tú no puedes comprar el viento  
Tú no puedes comprar el sol  
Tú no puedes comprar la lluvia  
Tú no puedes comprar el calor  
Tú no puedes comprar las nubes  
Tú no puede comprar los colores  
Tú no puedes comprar mi alegría  
Tú no puedes comprar mis dolores”*  
(“Latinoamérica”, Calle 13)

## AGRADECIMENTOS

“A felicidade só é real quando compartilhada”. Gosto desta frase. A vi pela primeira vez em um filme, *Into the Wild* (2007). Embora não possa atestar sua autoria, trata-se de um máxima que se provou especialmente verdadeira nos últimos dois anos. As alegrias, assim como as angústias por trás desta dissertação, foram sentimentos que só fui capaz de canalizar produtivamente por tê-los compartilhado com pessoas diversas e queridas, às quais sou grato.

Antes de anunciá-las, no entanto, gostaria de agradecer às instituições. Primeiramente à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB), por ter financiado a pesquisa que originou esta dissertação. Agradeço também à Universidade Federal da Bahia (UFBA), por ter contribuído com a minha participação no 6º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), oportunidade importante para o desenvolvimento deste trabalho acadêmico.

Quanto às pessoas, gostaria de começar agradecendo ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFBA (PPGRI), especialmente à coordenação, representada pela Professora Denise Vitale, a quem sou grato pela prestatividade, paciência e dedicação ao nosso Programa. Agradeço também à secretaria, na pessoa de Ivan. Deixo um agradecimento especial também à professora Elsa Kraychete, por me incentivar sempre e por lutar há tanto tempo pela consolidação do campo de Relações Internacionais na Bahia. Agradeço aos professores Marcos Guedes e José Sacchetta, por terem estimulado em mim, desde a graduação, o interesse pela história do mundo.

Sou grato aos colegas de mestrado com quem tive o prazer de dividir a sala de aula. Agradeço à Aline por sua espontaneidade e suas caronas; à Ana Emília, por suscitar tantos debates; a Bruno, de quem sou fã como músico, acadêmico e pessoa; à Elis, pela delicadeza e naturalidade; a Felipe, pelas “agendas culturais” propostas à turma; à Julia (*JJ*), pelos sempre bons *insights* em sala; à Marla, por sua humanidade; a Manu, por sua força de vontade; a Ricardo, por sua criticidade, apoio e pela admiração recíproca; a Ronaldo, por seu senso de humor e capacidade de elaborar *memes*. Dedico agradecimentos carinhosos à Juliana Magalhães (Ju) e Dayhana Maia (Day), por todo apoio que me prestaram, por serem quem são e pela amizade sincera que construímos.

Ao longo da escrita desta dissertação contei com o apoio, compreensão e incentivo de muitos amigos. Embora não seja possível mencionar a todos, faço questão de lembrar nomes como os de Crisângelo Cirqueira, Uanderson Assis, Airton Portugal, Dilton (Tola), Marve (Bighead), Cássio Bordoni, Chris Borges, Isadora Souza, Nathalia Rosa, Thiago e Gabriel Minho, Péricles, Mitsuro Abe, Aniel Soares, Sauane e Sauara Costa. Agradeço enormemente a Daniel e João Marcelo Rocha por serem pacientes diante das minhas frustrações, agonias e

ansiedades, e por me estimularem a ver o mundo “lá fora”. Com imensa gratidão menciono à Dóris Dias (Doritos) e Mário Joaquim, pela amizade de todos esses anos, por compartilharem sua sabedoria comigo e por acreditarem em mim.

Durante o breve período em que estive no Canadá, conheci pessoas que fizeram da etapa final desta dissertação um processo menos sofrido e cheio de experiências (e fotos!) incríveis. Menciono a Jonas Alencar, Ms. Gerri e Mr. Paul, Carlos Zabaleta (Carlos *from Bolívia*), Saki, Natsumi, Ogucan Akkoç (Og), Dardan Isuti e novamente, minha amiga Day, a quem devo tanto. Que se registre o meu carinho por todas essas pessoas.

Gostaria agora de agradecer à minha família, o início de tudo. Começo por minha avó Marlene Sena, pelo orgulho que tem de mim, pela disposição em me ajudar e por seu carinho. Aos meus primos, tias e tios, especialmente a Fabinho, por seu carinho e prestatividade, e a tio Valter, por seu amor e cuidado. Agradeço às minhas irmãs Laís e Cecília, por existirem, por trazerem alegria ao mundo e por me tirarem da dissertação com suas visitas e sua bagunça. A Pedro, pelo carinho e respeito que tem por mim. Agradeço também à família “baiúcha” que ganhei, Dona Suzane, minha sogra, Seu Valmir, meu sogro, e Juan Bernardes, meu cunhado-irmão-mais-novo.

Quero dedicar agradecimentos mais que especiais a quatro pessoas cujas participações em minha vida foram fundamentais para o desenvolvimento e conclusão deste trabalho. A primeira delas é o meu orientador, Daniel Aragão, a quem jamais estarei à altura de recompensar toda a confiança, todo o apoio, todo o incentivo e toda sinceridade que dedicou a mim nos últimos anos. Sinto profundo orgulho de ser seu orientando (vulgo “*minion*”) e de nutrirmos uma relação de amizade baseada no respeito, na franqueza e na horizontalidade.

Em seguida, quero agradecer à minha mãe, Sibeles Nepomuceno, por me apresentar ao mundo, por me guiar, me proteger e por tudo o que já fez por mim e pela nossa família. Agradeço-a por me educar, por me disciplinar, por me ensinar o significado de dignidade, por respeitar minhas decisões e me apoiar sempre. Agradeço à minha companheira, Ariane Bernardes, por tudo o que já vivemos nesses 7 anos de amor, carinho, amizade e cuidado. Obrigado por me ouvir falar em *land grabbing* por tantas horas, por aturar minhas ausências e meus problemas com ansiedade. Mais especialmente, obrigado por sua lealdade e por sempre acreditar em mim mais do que eu mesmo.

Finalmente, quero agradecer a minha avó, Dona Amália Nepomuceno, pelo seu amor incondicional, por seu cuidado, sua paciência, suas preocupações, suas orações e pelas horas de trabalho não-remunerado dedicados à nossa casa. Obrigado por zelar por mim e pelo nosso pequeno Ivie, por se esforçar para entender minhas decepções e angústias acadêmicas e por preparar o cafézinho da tarde mais saboroso do mundo – responsável por inspirar as melhores

ideias que tive para esta dissertação. À senhora e a todos os demais nomeados aqui, a minha mais verdadeira gratidão.



*À pequena flor, Cecília, com a esperança de que encontre um futuro mais justo. Às memórias de Edith de Jesus, Antônio Bispo de Sena, Lindinalva Gomes e Marina Daltro, com a certeza de que fizeram do nosso passado um tempo de amor.*

SANTOS, T.M. **Estratégias de Despolitização e Processos de Legitimação do Capital Transnacional na Governança Global das Apropriações de Terras**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Federal da Bahia, 2018.

## RESUMO

As crises alimentar, energética e financeira entre 2007 e 2008 potencializaram uma corrida pelo controle de terras agricultáveis, principalmente direcionada a países de renda baixa e média situados do Sul global. Este processo, movido por corporações, fundos de investimento, de pensão e governos, se popularizou pelos termos “*land grab*” e “*land grabbing*”, enquanto em português costuma atender pelas expressões “apropriação” ou “estrangeirização de terras”. Trata-se de uma dinâmica violenta associada a diversos episódios de expulsão de comunidades rurais e povos tradicionais de seus territórios, além da imposição de ameaças à segurança alimentar, ao acesso à terra e a impactos diversos sobre o meio ambiente. Com base em autores vinculados à Teoria Crítica Neogramsciana de Relações Internacionais, o estudo se concentra no processo de governança do *land grabbing*, buscando compreender, especificamente, como os agentes e estruturas interessados na continuidade desse processo buscaram sua legitimação por meio de dispositivos neoliberais de governança global. De caráter qualitativo e exploratório, a pesquisa se utilizou de documentos e relatórios disponibilizados por organizações internacionais, governos, ONGs e movimentos sociais rurais, além de bibliografia encontrada em livros e *journals* acadêmicos especializados. Ao fim, sugere-se que a legitimação da apropriação de terras se dá, em larga medida, através da despolitização do próprio fenômeno e dos mecanismos de regulação propostos para lidar com suas contradições.

**Palavras-chave:** *Land grab*; Governança global; Neoliberalismo;

**SANTOS, T.M. Estratégias de Despolitização e Processos de Legitimação do Capital Transnacional na Governança Global das Apropriações de Terras.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Federal da Bahia, 2018.

### **ABSTRACT**

The food, energy and financial crisis between 2007 and 2008 potentialized a race for the control of agricultural land, mainly directed to middle and low-income countries of the global South. This process, moved by corporations, investment and pension funds, and governments, became popular by the terms of “land grab” and “land grabbing”, while in portuguese were translated into the expressions “apropriação” or “estrangeirização de terras”. This is a violent dynamic linked to a diversity of episodes of rural and traditional communities’ expulsions from their territory, as well as the imposition of threats to the food security, the access to land and a variety of impacts to the environment. Based on some authors and concepts associated with the Neogramscian Critical Theory of International Relations, the thesis focus on the governance of land grabbing, aiming to comprehend, specifically, how the agents and structures who have an interest in the maintenance of this process have worked to legitimize it through neoliberal global governance mechanisms. With a qualitative and exploratory profile, the research made use of documents and reports from international organizations, governments, NGOs and rural social movements, along with bibliography found in books and specialized academic journals. At the end, the thesis suggests that the legitimation of land grabbing occurs, largely, through the de-politization of the phenomena itself and through the mechanisms of regulation proposed to deal with its contractions.

**Keywords:** Land grab; Global Governance; Neoliberalism.

## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1.</b> Funções da Governança Global Neoliberal .....	44
<b>Figura 2.</b> Índice internacional de preços dos alimentos. FAO (2004-2017). .....	57
<b>Figura 3.</b> Preço internacional do barril de petróleo Brent entre janeiro de 2006 e janeiro de 2016 em US\$. .....	59
<b>Figura 4.</b> Top 10 países de origem dos investimentos em terras 2000-2016. ....	62
<b>Figura 5.</b> Top 10 países de destino dos investimentos em terras. 2017. ....	63
<b>Figura 6.</b> Mapa de acordos envolvendo terras no mundo segundo a GRAIN. 2016.....	68
<b>Figura 7.</b> Fluxo de investimentos agrícolas canalizados através das Ilhas Maurício ....	80
<b>Quadro 1.</b> Princípios para um Investimento Agrícola Responsável que Respeite os Direitos, os Meios de Vida e os Recursos.....	92
<b>Quadro 2.</b> Posicionamentos sobre os investimentos transnacionais em terras por conteúdo e atores.....	100
<b>Tabela 1.</b> Aquisições de terras por tipo de investidor. ....	61
<b>Tabela 2.</b> Partilha de capital com investidor doméstico em acordos nos cinco continentes. 2016. ....	64
<b>Tabela 3.</b> Intenção dos investimentos realizados em partilha com capitais nacionais. ....	65

## **LISTA DE SIGLAS**

**BAGC** – *Beira Agricultural Growth Corridor*

**CEDAW** – *Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women*

**CSA** – Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas

**CSM** – *Civil Society Mechanism*

**DVGT** – Diretrizes Voluntárias sobre a Governança da Posse de Terra

**FAO** – Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação

**FIAN** – *Foodfirst Information and Action Network*

**FIAS** – *Foreign Investment Advisory Service*

**FIDA** – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

**FPIC** – *Free, Prior and Informed Consent*

**IAB** – *Investment Across Borders*

**ICC** – *International Chamber of Commerce*

**IFC** – *International Financial Corporation*

**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**LBBF** – *Liberia Better Business Forum*

**LGAF** – *Land Governance Assesment Framework*

**MIGA** – *Multilateral Investment Guarantee Agency*

**MRAM** – Modelo de Reforma Agrária de Mercado

**NAFTA** – *North America Free Trade Agreement*

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**OMC** – Organização Mundial do Comércio

**ONG** – Organização Não-Governamental

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PAM** – Programa Alimentar Mundial

**PRAI** – *Principles for a Responsible Agricultural Investment*

**PSM** – *Private Sector Mechanism*

**RAI** – *Responsible Agricultural Investments in Food Systems*

**REDD+** – Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal

**SAGCOT** – *Southern Agricultural Corridor of Tanzania*

**SLTR** – *Systematic Land Titling and Registration*

**UNCTAD** – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

**UNDRIPS** – *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1. GOVERNANÇA GLOBAL E DESPOLITIZAÇÃO: UMA ABORDAGEM CRÍTICA DAS APROPRIAÇÕES TRANSNACIONAIS DE TERRAS .....</b>	<b>25</b>
1.1 Breve debate sobre Governança Global em Relações Internacionais .....	25
1.2 Ordem Mundial, Globalização e Governança Global .....	30
1.2.1 Elementos da teoria neogramsciana de Relações Internacionais.....	31
1.2.2 Ordem mundial e globalização .....	34
1.3 A Governança Global Neoliberal e a Despolitização da Apropriação de Terras: conceitos-chave .....	41
1.3.1 Economicismo .....	46
1.3.2 Neoconstitucionalismo .....	47
1.3.3 Auto-regulação .....	50
<b>2. A ECONOMIA POLÍTICA GLOBAL DAS APROPRIAÇÕES TRANSNACIONAIS DE TERRAS .....</b>	<b>54</b>
2.1 A corrida pelo controle transnacional de terras .....	55
2.1.1 Um panorama da dinâmica de apropriação de terras .....	60
2.2 O economicismo neoliberal na legitimação da apropriação de terras .....	68
2.2.1 Legitimação via invisibilização: .....	69
2.2.2 Legitimação via integração:.....	72
2.3 Neoconstitucionalismo: a arquitetura política e jurídica das aquisições transnacionais de terras.....	77
2.3.1 O papel do Banco Mundial na governança neoliberal do <i>land grabbing</i> .....	80
<b>3. A GOVERNANÇA GLOBAL NEOLIBERAL DAS APROPRIAÇÕES TRANSNACIONAIS DE TERRAS.....</b>	<b>90</b>
3.1 Uma governança ‘responsável’ do <i>land grabbing</i> ?.....	91
3.2 A oposição aos PRAI e a emergência das Diretrizes Voluntárias da Governança da Posse de Terra (DVGT) .....	97
3.2.1 Potencialidades e limitações das DVGT: breves considerações.....	102
3.3 Contradições da auto-regulação na governança da apropriação de terras ..	105
3.4 Reflexões sobre a despolitização na governança neoliberal do <i>land grabbing</i> .....	114
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>127</b>

## INTRODUÇÃO

---

O deflagrar das crises alimentar, financeira e energética entre meados de 2007 e 2008 desencadeou e potencializou uma série de fenômenos. A incerteza lançada pelo mercado financeiro sobre investidores, a disparada no preço do barril de petróleo e de algumas das principais commodities agrícolas internacionais, incentivou um movimento de capitais em direção a recursos naturais estratégicos. A corrida pela aquisição de terras agricultáveis, principalmente dirigida à países do Sul global, se insere nesse contexto turbulento que marcou a primeira década do século XXI.<sup>1</sup>

Os termos *land grab* ou *land grabbing*, em português, “apropriação de terras” ou “estrangeirização de terras”, são utilizados por acadêmicos críticos, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e movimentos sociais para expressar as ameaças e violações de direitos humanos de comunidades rurais e povos tradicionais a que esse fenômeno está associado. No entanto, seus impactos negativos não são os únicos fatores a justificar a notoriedade alcançada pelos processos de apropriação de terras na agenda acadêmica e política internacional. É também o conjunto de atores e interesses que atravessam essa dinâmica o que lhe atribui originalidade e complexidade.

Um primeiro destaque deve ser dado à participação direta e indireta de governos interessados na aquisição de terras *offshore*. Alguns dos casos mais emblemáticos envolvem a participação de países como Coreia do Sul, Japão e Arábia Saudita, os quais, por razão de sua própria geografia, não possuem condições adequadas para a agricultura de larga escala. Buscando diminuir sua dependência em relação a um mercado internacional de alimentos cada vez mais instável, os governos desses países decidiram incentivar empresas e consórcios públicos e privados nacionais a adquirirem ou arrendarem terras agrícolas – principalmente na África Subsaariana – de modo a garantirem acesso direto às fontes de abastecimento alimentar.

Embora a preocupação de governos nacionais com a própria segurança alimentar tenha dominado boa parte dos primeiros anos de debate sobre *land grabbing* (PEREIRA, 2017, p.41),

---

<sup>1</sup> Ao longo da dissertação, se utilizará os termos “Sul” e “Norte” global, assim como “Centro” e “Periferia”. A despeito dos profundos debates teóricos que os termos possam suscitar, sua utilização aqui serve para expressar, respectivamente, a localização geográfica de determinado ator, e do outro, sua inserção dentro da ordem capitalista mundial. Tal metodologia se faz particularmente útil para o estudo sobre as apropriações transnacionais de terras devido ao fato desta dinâmica envolver atores que podem estar simultaneamente localizados no “Sul” geográfico, e no “Centro” da economia capitalista global, a exemplo da Austrália.



o fenômeno envolve majoritariamente grandes conglomerados corporativos, principalmente vinculados à atividades da agricultura comercial. A crise no preço dos alimentos, atrelada à alta do petróleo – portanto das matérias primas e custos logísticos da agroindústria – influenciou para que as cadeias globais do *agribusiness* se reorganizassem no sentido de uma ainda maior verticalização e concentração, ampliando as condições de acesso aos produtos agrícolas com menor dependência em relação aos fornecedores e menor vulnerabilidade face à volatilidade de preços do mercado internacional.

As crises também abriram espaço para que fundos de pensão, de investimento e grupos financeiros transnacionais coordenassem uma ofensiva em torno das terras agricultáveis. Uma parte destes atores estaria interessada na produção de biocombustíveis, mais precisamente nas chamadas “culturas de múltiplo-uso” – *flex-crops* – capazes de serem empregadas tanto como alimento e ração, quanto como matéria prima para a produção de energia. Saskia Sassen calcula que, em todo o mundo, as aquisições de terra direcionadas à produção de *flex-crops* alcançaram pelo menos 37.2 milhões de hectares até 2011 (SASSEN, 2015, p.83). No Brasil, Clements e Fernandes (2012, p.4) sugerem que os capitais transnacionais já detêm controle de pelo menos 22% da indústria brasileira produtora de cana-de-açúcar e etanol.

ONGs e grupos de pesquisa têm buscado mensurar o volume de capitais financeiros aplicados na aquisição de terras agricultáveis pelo mundo. Este é o caso da Grain, ONG com sede na Espanha. Segundo a organização, o TIAA-CREF, um fundo de pensão para professores estadunidenses, movimentou mais de 2,5 bilhões de dólares entre 2007 e 2014 através da compra de terras. Os países alvo dos investimentos foram diversos, incluindo Austrália, Brasil, Estados Unidos, Polônia e Romênia (GRAIN, 2015). O objetivo de fundos como o TIAA-CREF seria obter lucros financeiros a partir das expectativas do mercado com a elevação da demanda mundial por alimentos e com alternativas aos combustíveis fósseis, tendências que responderiam, de um lado, ao crescimento da população global e às mudanças de dieta em países como China e Índia, e do outro, ao futuro ameaçador projetado pelas mudanças climáticas. Trata-se da interpretação de que as terras agricultáveis, como recursos estratégicos em um futuro de escassez, seriam um “ativo seguro”.<sup>2</sup>

Associado aos motivos que mobilizam atores privados transnacionais a se engajarem nas aquisições de terras estaria também os novos imperativos ambientais. O que autores como White et al. (2012, p.628) chamam de *Green Grabs* se relaciona com o apelo em torno do

---

<sup>2</sup> A terra passa a ser vista como um ativo financeiro “seguro” à medida que pode ser tratada como uma reserva de valor. Nesta situação, o proprietário não tem incentivo para investir na terra, impondo-a ganhos de produtividade. Sua finalidade é obter benefícios a partir da própria proteção desse recurso.

“mercado ambiental”, que influenciaria uma gama de investidores a buscarem terras em outros países de modo a transformá-las em reservas ambientais, unidades de conservação ou para outras finalidades associadas à atividades de compensação, a exemplo das políticas de sequestro de carbono que integram a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+).

Enquanto essas representam algumas das razões motoras da busca de Estados, corporações e agentes financeiros por terras agricultáveis, do outro lado existem os interesses dos governos que se propõem a abrir seus respectivos mercados de terras para os capitais estrangeiros. De acordo com Zoomers *et al* (2014), estes governos, os “*land sellers*”, estariam interessados no aumento das receitas públicas, na atração de investimentos em infraestrutura, geração de empregos e obtenção de tecnologias. Além disso, entusiastas dos acordos envolvendo terras agrícolas realçam as “oportunidades” oferecidas pelos acordos agrícolas de larga escala a proprietários de terras, que poderiam se beneficiar de esquemas envolvendo o aluguel da terra para empreendimentos estrangeiros (DEINIGER, *et al*, 2011).

As promessas de geração de emprego, desenvolvimento rural e acesso à mercados que acompanham os investimentos em terras agrícolas adquirem enorme força no imaginário das comunidades dos países onde estes investimentos costumam aportar: são países que, em sua maioria, possuem baixa renda *per capita*, limitada infraestrutura e capacidade de investimento público e cuja população vive sob quadros graves de insegurança alimentar e nutricional. São essas as condições geralmente encontradas, por exemplo, na República Democrática do Congo, no Sudão do Sul e Moçambique, três países africanos que, juntos, já venderam mais de 13 milhões de hectares de terras agricultáveis à capitais estrangeiros (LAND MATRIX, 2017).

A multiplicidade de atores, interesses e agendas ao redor das aquisições de terras, embora constitua aspecto relevante, não é o único fator a chamar a atenção para essa dinâmica. Um ponto central no tema das aquisições de terras são os impactos negativos desencadeados por esses investimentos. Nos últimos anos, ONGs como a Oxfam, Foodfirst Information and Action Network (FIAN) e o Oakland Institute têm se dedicado a reportar casos concretos de *land grabbing* e a listar as ameaças projetadas por eles. Entre as denúncias realizadas por essas entidades é comum a associação dos investimentos em terras agrícolas com casos de expulsão violenta de produtores rurais e comunidades tradicionais de suas respectivas terras por forças policiais ou grupos armados.

As contradições vinculadas às aquisições de terras por capitais estrangeiros são desdobramentos da própria natureza e dinâmica de funcionamento desses investimentos. A

transferência de titularidade da terra para os investidores externos, principalmente no contexto de países onde o controle da terra é de responsabilidade estatal – como Moçambique e outros países que viveram regimes de coletivização fundiária – ocorre, quase sempre, à revelia das populações que habitam esses territórios. Isso significa dizer que os acordos costumam ser selados com participação exclusiva de investidores e membros das elites políticas nacionais.

Em 2008, um caso envolvendo o governo de Madagascar e um conglomerado sul-coreano teve enorme repercussão. O acordo de investimento selado pela Daewoo Logistics Corporation com o governo malgaxe previa o arrendamento de 1,3 milhão de hectares, por 99 anos, das porções de terra mais férteis do país-ilha africano. O empreendimento, no entanto, não foi adiante. Sua ambição e impacto sobre terras ancestrais geraram protestos que, somados à crise de legitimidade da administração nacional, influenciaram a deposição do então presidente, Ravalomanana, no ano seguinte (BURNOD, 2011).

O aspecto autoritário desses acordos também tende a se acentuar a medida que se vinculam a Tratados Bilaterais de Investimento (BIT's em inglês) envolvendo Estados nacionais e investidores externos. Obrigados a cumprir com as cláusulas que garantem a integridade do investimento externo, alguns Estados acabam desestimulados a cumprir com prerrogativas fundamentais ligadas às demandas populares, como o direito de acesso à terra e a outros recursos naturais responsáveis pela própria reprodução humana, como a água.

A despeito de seu perfil autoritário, o processo de apropriação de terras impõe sérios riscos à segurança alimentar de pequenos produtores rurais e comunidades tradicionais, cujos modos de vida estão baseados na agricultura de subsistência e na comercialização com mercados locais e regionais. Os parques agroindustriais que passam a ocupar a terra adquirida, arrendada ou apropriada, geralmente estão voltados à produção de culturas agrícolas para o mercado externo. Além disso, devido aos estímulos da demanda internacional por biocombustíveis e ração animal, parte considerável desses empreendimentos sequer produzem alimentos humanos (DANIEL, 2011). Acrescenta-se a isso o fato de que o número de postos de trabalho gerados pela agricultura mecanizada de larga-escala é insuficiente para integrar o excedente local de mão de obra e para elevar a renda das famílias de modo a permiti-las acessar alimentos oriundos do mercado internacional (SOUZA, 2017).

Não obstante seus impactos sobre a segurança alimentar de populações rurais pobres, a estrangeirização de terras compromete os processos de reforma agrária e o direito de acesso à terra. Existem no mundo cerca de 1,5 bilhão de camponeses vivendo com menos de 2 hectares (DANIEL, 2011), nesse cenário, a aquisição de terras por investidores estrangeiros aparece

como propulsora de uma ainda maior concentração fundiária nas mãos de elites agrárias nacionais e transnacionais, contexto que favorece o aprofundamento de mazelas sociais como as vividas por diversos países Latino-americanos, nos quais a violência urbana, a marginalização e a insegurança alimentar estão diretamente associadas às estruturas fundiárias nacionais, marcadas por extrema concentração (PEREIRA, 2006).

Além de riscos às pessoas e às comunidades, a apropriação de terras provoca sérios danos ao meio ambiente e à biodiversidade. Conforme discorre Souza (2017, p.20), os casos de *land grabbing* tendem a provocar o uso abusivo dos recursos hídricos, levando à exaustão dessas fontes, a processos de desertificação e salinização, além de contaminação do solo por ação dos fertilizantes e pesticidas que acompanham as lavouras da agricultura comercial. A menção aos recursos hídricos acima se faz importante porque a apropriação de terras está diretamente vinculada à apropriação de água (*water-grabbing*), especialmente em função do emprego das reservas de água nas atividades da agricultura e da mineração (GASTEYER, *et al*, 2012).

Diante do conjunto de ameaças reais e potenciais representadas pelo fenômeno da apropriação de terras, diversos atores da sociedade civil, em particular movimentos sociais rurais, ONGs defensoras do Direito à Alimentação, acadêmicos críticos e associações de produtores rurais, reclamaram a formulação de respostas à complexidade dessa dinâmica capitalista, principalmente no sentido de controlar seus efeitos perversos sobre as populações rurais e povos tradicionais. Apesar desta oposição, as iniciativas propostas por algumas das principais organizações internacionais da agenda agroalimentar global, longe de atacarem o problema, parecem ter caminhado no sentido de transformar a natureza do *land grabbing*, de risco, em “oportunidade” ao desenvolvimento rural.

O Banco Mundial tem papel destacado nesse processo. Desde as primeiras polêmicas em torno do que prefere nomear como “*large-scale farmland investments*”, a instituição de Bretton Woods tenta chamar a atenção para as “vantagens” oferecidas pelos capitais transnacionais para a “modernização” da agricultura de países que sofrem com déficits de investimento em agricultura e infraestrutura. Em relatório, o Banco destaca a tendência ao crescimento da população global até 2050 e a necessidade de aumento na produtividade agrícola mundial para o atendimento desta demanda alimentar. De acordo com o Banco, esses são fatores que devem pressionar os países rumo à liberalização de seus mercados agrícolas e de terras aos investimentos estrangeiros (DEINIGER *et al*. 2011, p.13-14).

Embora protagonista, o Banco Mundial não seria o único ator a demonstrar otimismo com relação aos potenciais do *land grabbing*. O Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), organização do sistema das Nações Unidas (ONU), embora reconheça a variedade de problemas suscitados pelos investimentos que miram grandes parcelas de terras, afirma em relatório que 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).

A síntese dessa abordagem em favor das aquisições de terras influenciou a confecção dos Princípios para um Investimento Agrícola Responsável (*Principles for Responsible Agriculture Investment* - PRAI), um conjunto de sete códigos de conduta encomendados ao Banco Mundial, à Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), ao FIDA e à Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) pelo Grupo dos 8 (G8).<sup>3</sup> Em essência, o documento de caráter voluntário – o que implica que seu cumprimento está sujeito à deliberação de Estados e investidores – estaria orientado a criar um ambiente de negócios que elevasse as supostas potencialidades dos investimentos estrangeiros em terras e os tornasse uma estratégia em que todos (investidores, comunidades rurais e povos tradicionais) ganham – uma estratégia “*win-win*” (STEPHENS, 2011, p.15).

Embora outros desdobramentos tenham sucedido a publicação dos PRAI, o que será discutido ao longo da dissertação, o PRAI lançou as bases do paradigma de “governança global” que demarcaria os processos de concertação internacionais sobre *land grabbing* nos anos seguintes: um paradigma tecnocrático, pragmático, programático, minimalista e centrado em instrumentos voluntários de regulação, típicos de uma abordagem neoliberal de resposta às contradições da globalização (ARAGÃO, 2010). Esse enfoque, ao supor que os efeitos da apropriação de terras sobre as populações rurais pobres podem ser remediados por mecanismos de transparência ou códigos de “boas práticas”, não demonstra um comprometimento efetivo com a proteção dessas populações, mas, como sugere Stephens (2011), é parte de uma tentativa de legitimação dessa dinâmica: “Quando os *land grabs* são enquadrados como ‘riscos’, há um entendimento subjacente de que se certas condições são atendidas, eles podem ser

---

<sup>3</sup> À época, o Grupo dos 8 (G8) possuía esta denominação devido à participação da Rússia. Com a suspensão deste país, em decorrência da anexação da Criméia, em 2014, o fórum político passou a responder pela sigla G7, contando com sua formação prévia a 1997, que inclui: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos.

transformados em ‘oportunidades’. Esse julgamento efetivamente legitima os *land grabs* globais” (STEPHENS, 2011, p.7, tradução nossa).<sup>4</sup>

Tal processo de legitimação cumpre um papel estratégico para a manutenção de uma dinâmica capitalista que, como o *land grabbing*, se reproduz mediante uma lógica autoritária e violenta, que gera uma série de impactos negativos sobre a segurança alimentar, a distribuição de terras, o meio ambiente, a biodiversidade e as condições de vida de milhões de pessoas e que, por essas mesmas razões, encontra ampla oposição entre setores da sociedade civil. Sabe-se que o processo de legitimação das aquisições de terras não se restringe à atuação das organizações internacionais mencionadas anteriormente, mas inclui outras instituições e atores interessados na continuidade desse processo, a exemplo de governos, elites locais, organismos financeiros, etc. São eles que conformam e dão suporte ao paradigma dominante de governança do *land grabbing*.

Ao longo deste trabalho, buscase-a ir adiante no entendimento do papel desses agentes e estruturas. Pretende-se apontar e compreender, de forma mais específica, os mecanismos e estratégias que permitem aos atores da governança global neoliberal tanto operacionalizar a expansão das aquisições transnacionais de terras no espaço e no tempo, como respaldar política, legal e discursivamente esse fenômeno – a despeito das contradições que ele costuma produzir. Em linhas gerais, o que se objetiva entender é: como a governança global neoliberal garante a legitimação da apropriação transnacional de terras?

Para tentar responder a essa pergunta, a dissertação se ampara na Teoria Crítica Neogramsciana de Relações Internacionais, particularmente nas ferramentas teóricas e conceitos cunhados por Robert Cox, Craig Murphy, Stephen Gill, entre outros autores que embora não se vinculem a esta corrente, partem de uma compreensão crítica sobre as relações de poder e dominação na economia política global. A escolha desse referencial teórico se articula com o interesse de observar o processo de governança global em associação com a globalização, a formação de uma classe capitalista transnacional e a predominância do paradigma político-econômico do neoliberalismo. A construção de um quadro crítico de análise sobre a governança global, que permita entender sua funcionalidade à ordem capitalista contemporânea, é fundamental, como se verá, para entender a estrutura das relações que viabilizam a apropriação de terras, ao tempo que supõem ser possível gerenciar os efeitos nefastos dessa dinâmica.

---

<sup>4</sup> “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”.

Através de conceitos como os de civilização de mercado, neoliberalismo disciplinar e neoconstitucionalismo, a abordagem crítica neogramsciana permite teorizar sobre os mecanismos responsáveis por blindar do controle social e da vontade pública dinâmicas de acumulação de capital cada vez mais violentas e autoritárias, das quais a apropriação transnacional de terras agrícolas e da água potável são exemplos. Ademais, o debate sobre hegemonia e supremacia entre autores neogramscianos, somado às considerações desses autores sobre o papel das organizações internacionais na ordem internacional, contribui para lançar luz sobre o sentido do processo de legitimação no contexto da governança do *land grabbing*, particularmente no que diz respeito à produção de “consensos” em torno de instrumentos oriundos da ortodoxia neoliberal para a regulação desse fenômeno.

A pesquisa adotou uma metodologia qualitativa e exploratória que consistiu em pesquisa documental nos acervos virtuais de organizações internacionais como o Banco Mundial, a FAO e entre outras instâncias da ONU, a exemplo do Comitê de Segurança Alimentar (CSA). Neles foram extraídos relatórios, atas e análises produzidas por especialistas desses organismos sobre a dinâmica de apropriação de terras e os mecanismos para lidar com ela. Além disso, recorreu-se a relatórios, cartas e outros documentos produzidos por ONGs como a Oxfam, a GRAIN, a FIAN e movimentos sociais como a Via Campesina, com a finalidade de obter informações e casos de denúncia de apropriações de terras pelo mundo. No que diz respeito à pesquisa bibliográfica, foram priorizados, além de livros, artigos publicados por revistas especializadas, algumas das quais dedicaram números especiais sobre o tema da apropriação de terras, caso do *Journal of Peasants Studies*, *Journal of Agrarian Studies*, *Agrarian South* e *Globalizations*.

Diferente de outras produções sobre o *land grabbing*, esta pesquisa não se atém a nenhum estudo de caso específico. A opção por um recorte geográfico global se dá pelo interesse de realçar a dimensão transnacional das apropriações de terra e de captar os aspectos mais gerais do processo, ofuscados pelas especificidades assumidas pelo fenômeno nos diferentes contextos locais e regionais onde ele se processa ao redor do mundo. Trata-se também de uma escolha coerente com a ambição da dissertação, que é observar a ação de atores, organizações internacionais e instrumentos políticos que compõem a esfera global de governança do *land grabbing*. Quanto ao recorte temporal, analisa-se a dinâmica e a governança da apropriação de terras a partir de 2008, ano de intersecção entre as múltiplas crises (alimentar, energética e financeira) do final da última década e período a partir do qual o tema ganhou maior visibilidade nos veículos de comunicação, na academia e na opinião pública.

Embora situada no campo das Relações Internacionais, a presente dissertação busca traçar um diálogo interdisciplinar com outras áreas do conhecimento, que incluem o Direito Internacional, a Geografia Rural, a Sociologia Agrária e a Economia Política. Essa tentativa de interdisciplinaridade visa absorver as múltiplas contribuições que essas áreas podem oferecer à abordagem do tema, particularmente em face da produção acadêmica nacional de RI sobre *land grabbing*, que, a despeito de número especialmente dedicados ao tema pela revista Estudos Internacionais em 2018, ainda encontra-se em estágio inicial.<sup>5</sup>

O contexto internacional que fez deflagrar a onda de aquisições de terras agricultáveis por capitais transnacionais mudou radicalmente no curso dos últimos anos. A crise no preço internacional dos alimentos e a queda vertiginosa da cotação do barril de petróleo a partir de 2014 são indícios dessas mudanças. Esses fatos, no entanto, não tornam esse fenômeno menos relevante na atualidade. A financeirização da agricultura, as ameaças climáticas e o uso predatório de recursos como as terras férteis e a água doce, somadas à elevação dos níveis de consumo e à pressão exercida pelas atividades humanas sobre os ecossistemas, fazem com que novas – e possivelmente mais agressivas – ondas de apropriação de terras ou de outros recursos naturais estratégicos se tornem possibilidades plausíveis nas próximas décadas.

Esta dissertação propõe uma análise crítica sobre as estratégias e mecanismos por meio dos quais a governança global neoliberal busca promover e legitimar o *land grab*. Para tanto, o trabalho se divide em três capítulos. No primeiro, discute-se o caráter neoliberal da governança global, sua funcionalidade à ordem mundial capitalista e os mecanismos através dos quais esta busca legitimar o capital global e seus paradigmas de regulação. No segundo, analisa-se propriamente a dinâmica de apropriação de terras, com foco nos atores envolvidos, na escala e nas formas de legitimação desse fenômeno. No terceiro e último capítulo, abordam-se as reações aos efeitos nocivos provocados pelo *land grabbing*, os instrumentos normativos da governança global neoliberal propostos para lidar com eles e as contradições a que este processo remete.

---

<sup>5</sup> Trata-se do dossiê “Aquisições Transnacionais de Terra (*Land Grabbing*)”, volume 5, número 2. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/issue/view/1002>> Acesso em 03 de Mar. 2018.



# 1. GOVERNANÇA GLOBAL E DESPOLITIZAÇÃO: UMA ABORDAGEM CRÍTICA DAS APROPRIAÇÕES TRANSNACIONAIS DE TERRAS

---

“A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo não pode nascer; neste interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparecem”.

Antonio Gramsci, Cadernos do Cárcere.

Para compreender o fenômeno da apropriação de terras na contemporaneidade é necessário recorrer a uma interpretação mais ou menos precisa da realidade global em que ele se insere. Tal interpretação requer a utilização de um arcabouço teórico que permita discutir as condições que tornaram o *land grabbing* um fenômeno possível, tanto como lhe permitiram se tornar um objeto e tema da governança global. O objetivo deste capítulo é precisamente lançar as bases teóricas e analíticas desta interpretação.

Primeiramente, apresentam-se breve e resumidamente algumas das abordagens sobre governança global em Relações Internacionais. Em seguida, volta-se à perspectiva neogramsciana, que busca compreender a governança global à luz das mudanças na ordem internacional dos últimos 50 anos e do papel exercido por forças sociais transnacionais comprometidas com um certo ideário político, econômico e ideológico de governo de mundo.

Nas seções seguintes, o capítulo discute o caráter essencialmente neoliberal da governança global, assim como explora sua funcionalidade dentro da atual ordem mundial capitalista. Com base em alguns autores, destacam-se duas funções centrais da governança global: a abertura de novos espaços para operações do capital globalizado e o gerenciamento das crises e conflitos originados desse mesmo processo.

Finalmente, parte-se para uma discussão em torno da noção de “despolitização”, categoria analítica utilizada para pensar o processo de ofuscação do perfil progressivamente coercitivo e autoritário que orienta as políticas neoliberais na atualidade, e que, por essa mesma razão, garante o cumprimento das funções da governança global em um quadro político global atravessado por uma profunda crise de legitimidade.

## 1.1 Breve debate sobre Governança Global em Relações Internacionais

O termo “governança global” esteve historicamente associado ao trabalho da Comissão sobre Governança Global (1995) no âmbito da ONU (ARAGÃO, 2010). De acordo com a Comissão, governança poderia ser entendida como:

“...the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs (...) at the global level, governance has been viewed primarily as intergovernmental relationships, but it must now be understood as also involving nongovernmental organizations (NGOs), citizens’ movements, multinational corporations, and the global capital market” (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p.2-3).<sup>6</sup>

As discussões teóricas a respeito da governança global e suas implicações às relações internacionais, no entanto, são anteriores à ‘oficialização’ do conceito pelo grupo de trabalho onusiano. Hewson e Sinclair (1999) apontam pelo menos três principais abordagens sobre a emergência dos debates sobre governança global: uma centrada nos regimes internacionais, seus atores, problemáticas e mecanismos de regulação; outra centrada nas organizações internacionais e seu papel no pós-Guerra Fria; e uma terceira abordagem voltada à compreensão das mudanças globais sobretudo impulsionadas pela reconfiguração da economia internacional a partir da década de 1970 e pela globalização.

Durante a década de 1980, os regimes internacionais ganharam relevância como tema de discussão no campo das Relações Internacionais.<sup>7</sup> Uma das principais linhas de discussão girava em torno de questionamentos sobre se regimes precisariam ser compreendidos para além das áreas específicas de regulação para os quais estavam voltados, ou seja, argumentava-se em torno da necessidade de avançar das análises ancoradas em questões específicas (*issue-areas*) para compreensões mais holísticas e integradas a respeito do funcionamento, das intersecções e complexidade dos múltiplos regimes em um *system of international governance*.<sup>8</sup>

Com o fim da configuração bipolar do sistema internacional, uma nova corrente de autores e debates emergiu, centrada no potencial de atuação das organizações internacionais. Essa abordagem ganhou força em um contexto de otimismo com relação à construção de uma ordem internacional liberal, baseada na promoção da paz e do comércio internacional e sob liderança da potência vitoriosa da Guerra Fria: os Estados Unidos. Enquanto nas décadas anteriores experimentou-se uma proliferação de esferas de regulação para questões específicas,

---

<sup>6</sup> “...a soma de muitos modos em que indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerem suas questões comuns (...) no nível global, a governança tem sido vista primeiramente como relações intergovernamentais, mas agora precisa ser entendida também como envolvendo organizações não governamentais (ONGs), movimentos cidadãos, corporações multinacionais e o mercado global de capitais”. Tradução nossa.

<sup>7</sup> Regimes Internacionais são aqui compreendidos de acordo com Krasner (2012, p.93), que os define como “princípios, normas, regras e processos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos autores”.

<sup>8</sup> Para autores como James Rosenau, essa seria a razão da não equivalência entre regimes internacionais e governança global, já que esta última se diferenciaria por ser mais ampla em sua ambição, não se restringindo, portanto, às questões específicas (ou a soma sistêmica delas), mas atuando, inclusive, nas lacunas entre os próprios regimes e suas normas, procedimentos, etc. (ROSENAU, 1992, p.9).

como no caso do regime ambiental, de onde emergiu o famoso Relatório Brundtland e o conceito de Desenvolvimento Sustentável, as décadas seguintes, principalmente os anos 1990 – “a década das conferências”<sup>9</sup> – seriam seguidas por esforços de “democratização” e “reforma” das instâncias da ONU com o intuito de fazê-las absorver um conjunto amplo de atores não estatais, entre os quais, as ONGs, as corporações multinacionais e os movimentos sociais globais.

Apesar de apontada como a mais comum (HEWSON e SINCLAIR, 1999, p.16), essa abordagem em torno das organizações internacionais possui diferentes linhas argumentativas. Uma delas é a de Craig Murphy (2013), para quem a governança global existiria desde 1850 como fruto de esforços liberais pela criação de mecanismos de regulação das novas indústrias e mercados que ascendiam sob a égide do capitalismo industrial. Para Murphy (2013, p.43), as organizações internacionais teriam a função de sediar acordos e de construir regras de comércio, de direitos de propriedade e outros mecanismos regulatórios, além de gerenciar conflitos que poderiam emergir em decorrência da suplantação de formas produtivas “ultrapassadas” pelas novas indústrias/mercados e as forças sociais que as acompanhavam. Em linhas gerais, a função das organizações internacionais, em sua interpretação, seria a pavimentação institucional e a promoção da estabilidade necessária à continuidade do desenvolvimento das forças do capitalismo.

Os debates sobre as mudanças de ordem global também ganharam destaque nos estudos sobre a governança global. Uma das obras mais discutidas sobre o tema foi *Governance without Government* (1992), de James Rosenau. Nela, Rosenau está particularmente preocupado com os deslocamentos e realocações de autoridade (antes centrada nos atores estatais de direito internacional) em múltiplas dimensões e formas, das quais o modelo inter-nacional westfaliano e dominante até então passava ser apenas mais um modo de governança. Para o autor, diferente de governo, governança seria “*a more encompassing phenomenon...*” (ROSENAU, 1992, p.4), por isso não dependeria de uma instância formal para fazer cumprir acordos ou instituir penalizações.<sup>10</sup> Tal informalidade estaria aliada à efetividade na entrega de resultados, ainda que baseada na autoregulação das partes – *stakeholders* (ROSENAU, 1992, p.8; SMOUTS, 1998, p.82). Em Rosenau, o “global” é resultado da conscientização dos atores sobre a

---

<sup>9</sup> A década de 1990 ficou conhecida como Década das Conferências devido às inúmeras cúpulas mundiais temáticas realizadas pela ONU, a exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio, 1992), Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995), Conferência Mundial Sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1996), Conferência Mundial sobre a Alimentação (Roma, 1996), entre outras.

<sup>10</sup> “(...) um fenômeno mais abrangente”. Tradução nossa.

interconexão entre os fatores, atividades e realizações de nível micro (individual) e macro (global) permitidas pela globalização e pelas tecnologias da informação, responsáveis por ligar o mundo inteiro em uma única ordem.<sup>11</sup>

As abordagens sobre as mudanças globais também estiveram concentradas na emergência de forças sociais transnacionais. A transnacionalização da atuação política de atores não estatais, como as ONGs e movimentos sociais engajados com demandas que ganharam visibilidade na segunda metade do século XX, a exemplo das pautas ambientais, de gênero, alimentares, de direitos humanos, etc., domina boa parte dos debates nessa linha. Remetendo a David Held, Hewson e Sinclair (1999, p.8) argumentam que nessa discussão, é comum a associação entre governança global com ideais democráticos “cosmopolitas” de rompimento às fronteiras democráticas domésticas, como alternativa ao enfraquecimento do Estado frente às forças da globalização e a favor da construção de uma esfera pública global.

Muito próxima à discussão de uma ordem global cosmopolita estiveram os debates sobre a formação de redes epistêmicas globais. Nesses estudos, os autores estariam principalmente interessados em compreender a influência que grupos de cientistas e intelectuais – sobretudo do Centro – passaram a exercer com a globalização e com as inovações tecnológicas.<sup>12</sup> Trata-se de uma dinâmica que não se caracterizaria apenas pela capacidade de proliferação do conhecimento em escala global, mas por um modelo ‘globalizado’ de organizar essa produção de conhecimento. Esta dinâmica estaria intimamente ligada à construção de autoridade epistêmica, no sentido de construir validade, confiança e legitimidade a conhecimentos produzidos fora do contexto local (HEWSON e SINCLAIR, 1999).

Por fim, entre suas linhas de abordagem, os estudos sobre as mudanças globais também vinculariam um debate sobre forças sociais emergentes. Um destaque nessa corrente foi a obra do cientista político canadense, Robert W. Cox (1983). Cox, além de outros acadêmicos influenciados por suas teses, argumentaria que a globalização produtiva e financeira originou um processo de transnacionalização dos interesses das elites econômicas e políticas dos países centrais (e periféricos). Esta coalisão transnacional, formada por atores do mundo da política, das finanças e intelectualidade, buscaria influenciar política e ideologicamente os rumos da

---

<sup>11</sup> Resumidamente, a governança global aparece em James Rosenau como uma ordem multidimensional, não necessariamente formal, guiada pela eficiência e, simultaneamente, automática (autorregulada) e intencional (ao perpassar a conscientização dos atores sobre sua existência naquela ordem).

<sup>12</sup> Pode-se pensar, por exemplo, no papel das grandes universidades privadas dos países centrais, nas “cidades globais” como eixos de disseminação e acumulação de inovações tecnológicas, nas agências de comunicação globais e até mesmo nos *journals* acadêmicos, capazes de reunir produções teórico/científicas de um sem número de pesquisadores localizados em diferentes rincões do planeta, não raro, em um único domínio na internet.

governança da globalização com base em seus interesses coletivos. A abordagem de Robert Cox contribuiu para consolidar o que passou a se chamar de teoria crítica de Relações Internacionais, antagônica do que o autor chamou de “*problem-solving theories*”.<sup>13</sup>

As teorias de resolução de problemas, segundo Cox (1981, p.208), representam a ordem política e social como fixas e as tomam como ponto de partida de suas considerações. O objetivo dessa abordagem é solucionar problemas específicos. Para tanto, as abordagens *problem-solving* costumam estabelecer parâmetros e limites de análise, isolando as variáveis dentro de um determinado campo de ação. Além disso, tais abordagens separam sujeito e objeto e, por conseguinte, defendem a neutralidade teórica. A teoria crítica, por sua vez, se debruça sobre a construção histórica das estruturas, questionando, por exemplo, como determinadas ordens se elevam e decaem nos constantes processos de mudança operados pelas forças sociais. Diferente de sua antagonista, a teoria crítica não concebe a separação entre os domínios político, econômico e social, compreendo-os como intimamente ligados; tampouco a separação entre sujeito e mundo, destacando sua natureza socialmente co-constitutiva. O objetivo da teoria crítica é lançar luz, através de uma interpretação sobre os movimentos dialéticos da história, para as possibilidades de mudança nas estruturas, mentalidades e ordenamentos (COX, 1981, p.210).

Com base em Faria (2013, p.215), é possível destacar 4 aspectos centrais na teoria crítica: i) sua dimensão totalizante frente ao particularismo das abordagens liberais e realistas, preocupadas, como Rosenau (1992), com aspectos específicos da ordem global; ii) seu historicismo, em oposição tanto ao abstracionismo neorrealista, quanto a certo “evolucionismo” que busca implicitamente emplacar a “democratização” das OIs como resultado da ação do tempo sobre as estruturas – e não da ação política dos atores sociais; iii) pela centralidade da mudança como elemento constituinte da realidade, em oposição a uma realidade aparentemente estática, como presente nas narrativas *mainstream*; e pelo seu iv) comprometimento normativo com a transformação social, em superação à manutenção conservadora dos regimes de poder.

Concebida por Hewson e Sinclair (1999, p.19) como “a mais promissora do ponto de vista de uma visão compreensiva das mudanças globais”<sup>14</sup>, a abordagem crítica em torno dos processos de transnacionalização das forças econômico-políticas, pelos aspectos mencionados acima, abre espaço para pensar a governança para além de um fenômeno transcendental ou de

---

<sup>13</sup> Em português, costuma-se traduzir o termo para “teorias de resolução de problemas”.

<sup>14</sup> “the ... most promising from the standpoint of a comprehensive view of global change” (HEWSON e SINCLAIR, 1999, p.19).

caráter técnico, mas como produto dos interesses e da articulação de agentes políticos, portanto, como uma forma de governo da globalização capaz de ser contestada no campo da política. Trata-se da abordagem que será utilizada nas próximas páginas com vistas a compreender a natureza e funcionalidade do que se descreverá como governança global neoliberal.

## **1.2 Ordem Mundial, Globalização e Governança Global**

Para compreender a governança global a partir de uma perspectiva crítica e centrada nas mudanças da ordem mundial é preciso situá-la no espaço e no tempo, especificamente em sua correlação com os processos que alteraram profundamente as relações sociais em escala planetária. O processo de globalização, nesse sentido, serve de ponto de partida de uma análise crítica sobre o que viria, *de facto*, a se traduzir na governança global. Apesar de amplamente discutida e referenciada, não existe consenso a respeito do seu significado. Por isso, as abordagens sobre a globalização costumam ser as mais variadas. Scholte (2007, p.5) aponta para duas principais: a que busca situar a globalização como sinônimo de internacionalização e liberalização; e a que compreende esse fenômeno como parte de um processo de universalização e ocidentalização.

Assim como não existe consenso em torno do significado da globalização, tampouco há sobre sua origem histórica. De acordo com William Robinson (2007), existem teóricos que interpretam a globalização como continuidade de um processo iniciado há 5 ou 10 mil anos; enquanto outros, como é o caso de Immanuel Wallerstein (2007), remetem suas origens à emergência da modernidade capitalista, há cerca de 500 anos; há ainda uma terceira corrente que analisa a globalização a partir do processo de reestruturação do capitalismo na década de 1970 (ROBINSON, 2007, p.127).

Robert W. Cox e Stephen Gill situam-se entre aqueles que compreendem o processo de globalização como tendo origem nas transformações sociais, políticas e geográficas do capitalismo nos últimos 40 anos. Ambos autores compõem uma corrente em Relações Internacionais que se construiu a partir de uma releitura e aplicação para o contexto internacional de algumas das principais categorias analíticas do pensamento do militante e filósofo político italiano, Antônio Gramsci (1891-1937). Para compreender sua produção, as chaves teóricas que eles oferecem para pensar o significado da governança global, cabe reconstruir brevemente algumas das categorias analíticas do pensamento neogramsciano em RI. Nessa tarefa, abordam-se os pressupostos teóricos de Cox, o primeiro a traduzir a obra de

Gramsci para pensar o sistema internacional. Em seguida, chega-se ao ângulo por meio do qual ele compreende a globalização, e então, aos debates mais amplos e mais recentes trazidos pela abordagem de Stephen Gill.

### **1.2.1 Elementos da teoria neogramsciana de Relações Internacionais**

Apoiado nos pressupostos teóricos de Gramsci, Robert W Cox (1983) buscou compreender a nova fase do capital globalizado a partir do fim de uma ordem hegemônica iniciada pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra. A noção de hegemonia tomada por Cox em Gramsci, no entanto, difere daquela que predominou durante boa parte dos “debates” em Relações Internacionais, sobretudo influenciada pelos escritos de teóricos como Waltz (1979) e Gilpin (1981), para os quais a hegemonia é sinônimo das capacidades de um Estado construir e proteger uma ordem internacional que lhe favoreça através dos seus atributos de poder (sobretudo políticos e militares). A Hegemonia em Gramsci, e portanto em Robert Cox, é uma noção derivada da forma peculiar como o filósofo italiano, influenciado pela obra de Maquiavel, costumava interpretar o poder. O poder em Gramsci é como na analogia do centauro: metade humano, metade fera. A hegemonia, como expressão do poder, é uma forma de exercício equilibrado entre consenso e coerção, na qual o *status* de hegemón perdura enquanto a dominação se mantém sem a necessidade do uso recorrente da força, ou seja, enquanto há uma prevalência do consenso (COX, 1983, p.164).

Herdeira do pensamento de Marx, a obra de Gramsci busca na base material, logo, no modo de produção, o elemento central de constituição das relações em sociedade, afinal, somente a partir das claras divisões em classes provocadas pelo modo de produção capitalista é possível observar a hegemonia da burguesia (proprietária de capitais) sobre o proletariado (proprietário da força de trabalho). A primazia das relações de produção sobre as condições objetivas em que se fundam as relações em sociedade, no entanto, não ofusca o peso dos aspectos ideacionais, políticos e culturais que atravessam os sujeitos.

Parte da popularidade da obra de Gramsci se deve precisamente à articulação harmônica que o filósofo buscou construir entre estrutura e superestrutura. Isto significa que, para Gramsci, a dominação de uma classe por outra não se daria apenas no plano da economia, mas também da cultura (WOOLCOCK, 1985, p.204). É a associação entre um modo de produção e de pensamento dominantes, incorporados subjetivamente pelos indivíduos através de um conjunto amplo de instituições sociais (Igrejas, Escolas, Clubes, etc.) e propagandeadas pelos pensadores

do grupo candidato à hegemonia – os quais Gramsci chamou de “intelectuais orgânicos” – que conforma e substancializa a complexa estrutura de um bloco histórico (OLSARETTI, 2014).

O nascimento do “bloco histórico” em Gramsci pressupõe três etapas ou “níveis de consciência”. O primeiro é o econômico-corporativo, quando as classes sociais originadas da organização do processo produtivo se entendem como classes “em si”. O segundo nível é o da solidariedade ou consciência de classe, quando estas tomam consciência de seus interesses (econômicos) mútuos, logo, passam a se entender como classe “para si”. O terceiro nível é o hegemônico, quando os interesses das classes subordinadas são incorporados ao da classe dirigente e institucionalizados em estruturas históricas como o Estado, de modo que não sejam vistos como particulares, mas expressão de uma ideologia universal (COX, 1983, p.168). O bloco histórico é, portanto, uma construção objetiva e subjetiva caracterizada por um processo de associação e incorporação de classes durante determinado período histórico.

Tanto para Gramsci, como depois para Cox, o Estado como estrutura histórica é o principal ator do SI. Porém, a noção de Estado empregada por eles difere substancialmente daquela adotada, por exemplo, pelos teóricos realistas em Relações Internacionais, que tendem a enxergar o Estado dissociado das correlações de força em seu interior, logo, como uma “caixa preta”. O Estado em Gramsci é o “Estado Ampliado”, ou seja, o resultado da fusão entre a sociedade política (o conjunto do aparato coercitivo estatal) e a sociedade civil (as instituições civis e a base social que lhe atribui legitimidade). A “forma” assumida por determinado Estado estaria, por assim dizer, diretamente vinculada a um modo de produção dominante, aos grupos e ao nível de organicidade que compõem determinado bloco histórico, situado, por sua vez, como reunião de forças políticas em torno do projeto de hegemonia da classe dominante (COX, 1983, p.184).

Essa abordagem reflete o peso que a sociedade civil tem na produção intelectual de Gramsci. Como exemplificado por ele por meio das noções de Guerra de Movimento e de Posição, é exatamente na sociedade civil onde se encontram os elementos que dão forma ao Estado e se apresentam as condições para a hegemonia (WOOLCOCK, 1985, p.204-207).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Os conceitos de Guerra de Movimento e de Posição em Gramsci diferem basicamente em torno da estratégia política. Para o teórico político italiano, a guerra aberta entre classes – exemplificada em um processo revolucionário, por exemplo – caberia no contexto de países onde a sociedade política, constituída do aparato repressivo do Estado, concentrasse todo o poder. Este era o caso da Rússia Czarista, em sua análise. No entanto, no caso de países onde a sociedade civil havia se desenvolvido, e portanto, conservava para si parte do poder político (assim como a legitimidade de seu exercício), a estratégia mais adequada para a disputa da hegemonia seria a criação de instituições e fontes intelectuais alternativas, de modo a construir pontes com os grupos subalternos e assim lançar as bases para a construção de um bloco histórico contra-hegemônico (COX, 1983, p.165).



Esse laço orgânico entre sociedade política e civil em Gramsci fica claro na forma como ele analisou a revolução russa como exemplo de guerra de movimento. Ocorrida em um país agrário no qual a sociedade civil era pouco desenvolvida e o Estado, na figura do Czar, concentrava todo o poder político, a simples tomada do aparelho estatal levou os bolcheviques à hegemonia. O mesmo não se aplicaria aos países centrais da Europa, nos quais a burguesia assumira um papel de liderança e onde a forma de Estado seria a forma “ampla”. Nestes, a conquista da hegemonia demandaria a disputa da sociedade civil, sobretudo no campo ideológico, em um processo marcado por conflitos mais longos, característicos de Guerra de Posição (COX, 1983, p.165).

Um último aspecto do pensamento de Gramsci antes de tratar propriamente de sua adaptação por Cox, diz respeito à transposição de uma determinada ordem política e histórica, até aqui doméstica, para países nos quais a classe dominante não se tornara – em seus termos – hegemônica, ou seja, em países onde a classe dominante não exerceria o poder através do consenso, mas principalmente por meio de sua capacidade coercitiva. Nessas sociedades, em geral periféricas, as mudanças profundas de ordem socioeconômica e culturais não partiriam de um bloco histórico com ampla legitimidade social, mas viriam do alto, de cima para baixo, na forma do cesarismo – com a emergência de uma liderança, progressista ou reacionária, que governaria em um momento histórico de crise orgânica (quando nem a classe dominante teria alcançado a hegemonia, nem um novo bloco histórico antagônico demonstra condições de emergir) –, ou através do transformismo, melhor traduzido na cooptação de grupos, lideranças, entidades políticas e ideias potencialmente ameaçadoras à ordem vigente (COX, 1983). Portanto, além de não contar com participação popular, tais mudanças se dariam de forma parcial, em geral, com a preservação de elementos da velha ordem.<sup>16</sup>

Desta forma, tem-se que em Gramsci as relações sociais são determinadas pelo entrelaçamento das condições objetivas, relacionadas ao modo de produção e às classes e instituições sociais derivadas deste; e as condições subjetivas de vida, como a ideologia das classes dominantes disseminada na sociedade civil, responsável, a seu turno, pela formatação intelectual e moral dos sujeitos. Essa fusão entre estrutura e superestrutura, uma vez coesa, ou seja, reconhecida pelas classes subordinadas como autêntica representação da realidade e dos seus interesses, se cristalizaria na forma de instituições e de um complexo bloco histórico que exerceria a hegemonia através de formas diversas de consenso e de coerção, dentro de uma

---

<sup>16</sup> A convivência paralela entre elementos da nova e da velha ordem social nos caso dos países que passaram por revoluções passivas explicaria, para Gramsci, como o fordismo – enquanto modo produtivo moderno – foi introduzido na Itália de seu tempo junto à preservação do poder político das aristocracias agrárias do sul do país.

configuração social, política e econômica que transbordaria para outras sociedades na forma de revoluções passivas.

### **1.2.2 Ordem mundial e globalização**

A última seção apresentou alguns dos principais conceitos extraídos por Robert Cox da obra de Gramsci para pensar as mudanças de ordem nas relações internacionais. Agora, descreve-se como a transposição desses conceitos serviu para a teorização do autor sobre a ordem internacional contemporânea e o fenômeno da globalização. Para Cox (1993, p.264), a hegemonia no sistema internacional se configuraria no momento em que um Estado (ampliado) conseguisse projetar e proteger uma ordem em termos universais que mesclasse harmonicamente os interesses e instituições do bloco histórico hegemônico em seu interior com a promoção de um modelo econômico que atendesse, mesmo que parcialmente, os interesses das classes dominantes dos Estados subordinados e, claro, que não estivesse amparado no uso recorrente dos recursos militares, mas no consenso em torno de sua liderança intelectual e moral, portanto, na sua legitimidade como hegemón. Resumidamente, uma hegemonia mundial seria uma ordem econômica, social e política – todas reunidas ao mesmo tempo, expressa em normas, instituições e regras de comportamento geral entre os Estados (COX, 1983).

De acordo com sua leitura, três ordens mundiais percorreram os últimos 200 anos. Uma ordem hegemônica, centrada na Grã-Bretanha (1845-1875), no livre comércio, no padrão ouro e na estabilidade continental europeia. Esta ordem foi sucedida por um período não-hegemônico (1875-1945), marcado por crescente protecionismo, abandono do padrão ouro e duas guerras mundiais. O terceiro período, este hegemônico (1945-1965), esteve sob liderança dos Estados Unidos da América (EUA), que refunda e expande o liberalismo através do padrão ouro-dólar, das instituições de Bretton Woods e do Sistema das Nações Unidas. No que toca a essas últimas, Cox vai afirmar que as organizações internacionais cumprem importante função na legitimação da ordem hegemônica, na incorporação das elites dos estados subordinados e de regras que facilitem a expansão das forças econômicas e sociais dominantes, ainda que realizando concessões mínimas para preservar sua própria legitimidade (COX, p.1983, p.172; 1981, p.374).

Para falar sobre a globalização, Cox se volta precisamente para o elo de constituição de uma hegemonia no plano internacional: o modo de produção. Assim, como ele mesmo enfatiza, mais que uma ordem entre Estados, a hegemonia é antes uma “ordem dentro da economia

mundial com um modo de produção dominante que penetra todos os países e que os liga através de códigos subordinados de produção”, (COX, 1983, p.171, tradução nossa).<sup>17</sup> Esse modo de produção dominante, durante o período que correspondeu à hegemonia estadunidense (1945-1965), esteve representado pelo fordismo-keynesianismo, forjado sob uma forte organicidade nas relações entre capital e trabalho, além de uma ampla regulação e presença estatal na entrega de serviços públicos. Na periferia, diferentes modelos convergiram com essa ordem, a exemplo dos projetos desenvolvimentistas de países da América do Sul e das economias exportadoras de alguns países asiáticos, como Japão e Coréia do Sul.

O fim deste período, concebido como uma “era de ouro do capitalismo” (HOBSBAWN, 1995), se manifestou na perda da capacidade de liderança dos Estados Unidos, no fim de Bretton Woods e, mais tarde, na derrota estadunidense no Vietnã e na crise do petróleo (1973). Foi nesse contexto de crises que Cox identificou um processo considerado por ele elemento central da globalização: a internacionalização dos capitais (COX, 1993, p.260). De um lado, o capital se dispersa geograficamente em cadeias produtivas distribuídas por todo o planeta, orientadas pela busca de diferentes matérias primas, ambientes fiscais mais atraentes, mão de obra barata e atividades econômicas intensivas em conhecimento. Do outro lado, as finanças também adquirem uma orientação global. Potencializadas pelas tecnologias da informação, elas passam a romper as antigas estruturas interestatais de transação de ativos, crédito, moedas, etc., buscando mercados cada vez mais desregulados e novas formas de acumulação, movimentando liquidez por todo o mundo em velocidade e volume nunca antes praticados.

Paralelamente, esse processo de globalização também impunha mudanças na natureza dos Estados. Antes do fim da Segunda Guerra, os Estados eram provedores unicamente da ordem econômica doméstica. No entanto, desde a arquitetura de Bretton Woods se passou a ensaiar um processo de internacionalização de suas funções, principalmente por parte dos Estados Unidos, outrora encarregado de assumir os custos de manutenção e provisão dos bens públicos da ordem internacional construída à luz de suas ideias, capacidades e instituições liberais (COX, 1993). Este “liberalismo enraizado” (RUGGIE, 2007) funcionou com relativa estabilidade durante boa parte da segunda metade do século XX. Porém, à medida que os capitais passaram a atuar em escala planetária, forçando a competição fiscal e tributária entre países, regiões e unidades subnacionais, verifica-se um processo de gradual deslocamento da autoridade econômica – do inter-nacional para o global (COX, 1993, p.260).

---

<sup>17</sup> “(...) an order within a world economy with a dominant mode of production which penetrates into all countries and links into other subordinate modes of production”.

Aqui emerge um ponto interessante. Como visto em Gramsci, o modo de produção está diretamente associado à configuração das forças sociais por ele gerada. Portanto, com a transnacionalização da produção e do Estado, Robert Cox também enxerga a formação de uma emergente classe dirigente transnacional. Para ele, esse processo estaria diretamente vinculado à dialética integração-desintegração promovida pelas forças da globalização. Enquanto, de um lado, a dispersão produtiva promovia polarização e desintegração entre as classes subalternas, principalmente entre o proletariado urbano dos países centrais, do outro, lançava as bases para a formação de uma nova classe, representando os capitais transnacionais (COX, 1993, p.261).

Stephen Gill, proeminente nome da corrente neogramsciana de RI e discípulo de Cox, buscou trazer novos elementos e ampliar essa discussão. Em seu conceito de globalização, além do processo de reestruturação da sociedade, do Estado e da economia política presentes em Cox, Gill aponta para a dimensão superestrutural desse processo, observando também seu apelo ideológico. A globalização para ele seria, neste sentido:

"...a broad process of restructuring of the state and civil society, and the political economy and the culture. It's also an ideology largely consistent with the world view and political priorities of large-scale, internationally mobile forms of capital; politically, it is consistent with the outlook of affluent minorities in the OECD and in the urban elites and news middle classes in the Third World" (GILL, 1995, p.405).<sup>18</sup>

Ancorado nas prioridades do capital transnacional, representado em grande medida pela figura das corporações, essa nova ordem buscaria suplantar sua antecessora, dirigida pelo bloco histórico internacional que entre 1940 e 1960, dada sua organicidade, foi capaz de não apenas reunir diferentes capitais nacionais em uma aliança transatlântica fincada no papel hegemônico dos Estados Unidos, mas que foi responsável por condensar diferentes interesses, entre eles, o do capital e do trabalho (GILL e LAW, 1989; GILL, 1992, p.274). O novo bloco histórico transnacional, revestido por uma ideologia chamada por Cox (1993) de “hiper-liberal” e por Gill (1992) de “neoliberal”, tomaria a vanguarda da economia política global buscando formatar a globalização aos interesses de livre circulação e desoneração dos capitais transnacionais, apoiando-se ideologicamente nos escritos de economistas como Milton Friedman (1912-2006) e Friedrich Hayek (1899-1992).

---

<sup>18</sup> "... um amplo processo de reestruturação do Estado e da sociedade civil, da economia política e da cultura. É também uma ideologia largamente consistente com a visão de mundo e as prioridades das grandes e internacionalmente móveis formas de capital; politicamente, também é consistente com a perspectiva de minorias influentes nos países da OCDE e nas elites urbanas e novas classes médias do terceiro mundo". Tradução nossa.

Além de multimilionários dos países centrais e dos setores médios urbanos da periferia, esse novo bloco histórico teria uma composição que mesclava tanto entidades públicas quanto privadas, portanto, agentes estatais e da sociedade civil, incluindo instituições internacionais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a ONU, além de espaços de socialização de capitalistas transnacionais e ultraliberais, como a Conferência de Bilderberg, a Sociedade de MontPèlerin, a Câmara Internacional de Comércio e o Fórum Econômico Mundial (ARAGÃO, 2010; GILL, 1992, p.272). Mas quais seriam precisamente os objetivos imediatos desse bloco histórico neoliberal? Para Gill, a criação de uma infraestrutura global para as operações do capital, sobretudo de curto prazo. O pontapé inicial na aplicação desse receituário foi dado com a ditadura neoliberal do general Pinochet no Chile, mas foi seguido por governos conservadores alinhados com essa perspectiva no Centro, como nas administrações de Ronald Reagan nos Estados Unidos (1981-1989), e de Margaret Thatcher na Grã Bretanha (1979-1990).

O receituário de políticas neoliberais sobre os países da periferia, quando não induzido pela pressão por desregulação dos mercados financeiros e das políticas monetárias e fiscais dos Estados, foi abertamente imposto através de iniciativas como os Programas de Ajustes Estruturais (*Structural Adjustment Policies – SAPs*) e o Consenso de Washington.<sup>19</sup> Esse processo, aprofundado no seguir do desfalecimento da União Soviética (1991), foi tratado por Gill como síntese do poder estrutural adquirido pelo capital transnacional, que inauguraria uma nova ordem na qual o mercado passaria a delimitar diretamente o espaço de ação dos governos (GILL e LAW, 1989, p.479). Nessa mudança, o antigo Estado Provedor (*welfare state*), característico do período de hegemonia estadunidense, assumiria nova forma, a do Estado Empreendedor (*workfare state*), uma forma mercantil e globalizada, voltada à provisão de bens

---

<sup>19</sup> Os dez pontos do Consenso de Washington, sobretudo dirigidos aos países periféricos que enfrentavam suas respectivas crises de dívida externa, foram (Williamson, 1990, 2000, *apud* De Angelis, 2003): 1. Disciplina Fiscal (controle ostensivo sobre o gasto público); 2. Direcionamento do gasto público (fim de subsídios e preços administrados com investimento em áreas lucrativas); 3. Reforma tributária; 4. Liberalização financeira (particularmente livre flutuação da taxa de juros); 5. Política cambial (com taxa de câmbio voltada a favorecer setores tradicionalmente não exportadores); 6. Liberalização comercial (fim de alíquotas tarifárias e redução de tarifas em 10% dentro de uma década); 7. Investimento Externo Direto (equidade no tratamento de investidores domésticos e internacionais); 8. Privatização (particularmente das empresas públicas); 9. Desregulação (de todas as regulações que impedem a entrada de novas firmas e a formação de um cenário competitivo de mercado); 10. Propriedade intelectual (garantir direitos de propriedade sem custos excessivos e disponíveis para o setor informal). De Angelis (2003, p.8) sugere que leiamos as políticas neoliberais do Consenso de Washington como basicamente três prescrições por: 1. Retirada do Estado do social; 2. Abertura de todas as esferas de reprodução social ao mercado; 3. Autossuficiência individual (as pessoas devem organizar sua própria vida socioeconômica, não depender do Estado).

públicos (recursos humanos, naturais, jurídicos e fiscais) para os capitais transnacionais, em geral, privados (GILL, 1997, p.14).

Para Stephen Gill, essa dinâmica responderia a uma tendência histórica do capitalismo, uma *longue durée* relacionada ao seu ímpeto mercadológico, ou seja, sua capacidade de submeter todas as relações humanas (a começar pelo trabalho) e os recursos naturais à lógica de sua reprodução, transformando-os em mercadorias passíveis de intercâmbio. Ele retoma o conceito marxiano de fetiche da mercadoria, segundo o qual as formas de troca no capitalismo, na representação do dinheiro, tenderiam a mascarar suas condições de realização, ou seja, as condições de produção e subjugação que acompanhariam a trajetória dos produtos até o mercado (GILL, 1995, p.402), para traçar essa construção teórica. Para Gill, o poder estrutural do capital promoveria uma *comodificação* de todas as esferas da vida, incluindo aí os recursos necessários à reprodução humana, como água, alimentos, biodiversidade, e, mais ligado ao debate desta dissertação, as terras agrícolas. O resultado último dessa dinâmica seria a consolidação de uma civilização de mercado (*Market Civilization*), assentada no individualismo exacerbado e numa visão ahistórica, economicista, materialista, imediatista e ecologicamente míope de mundo, naturalmente incapaz de se sustentar no longo prazo dadas as contradições sociais e pressão sobre o meio ambiente que tende a gerar (GILL, 1995, p.399; 1997 p.14).

A implantação desse projeto civilizacional pelo bloco histórico que governa a globalização, de acordo com Gill, encontra obstáculos ao seu avanço. Primeiro porque esta ordem não foi acompanhada de uma transferência completa da autoridade política para o global, neste sentido, ainda não existiria uma estrutural global responsável pela provisão de bens públicos, como a ordem internacional sustentada pelos EUA na segunda metade do século XX. Além disso, o próprio EUA, e em menor medida os países do G7, ainda teriam algum grau de autonomia frente os constrangimentos do capital global. Neste ponto, sua análise se distancia de autores que dedicam maior protagonismo às estruturas da economia global e da classe capitalista transnacional, como William Robinson (2000).

O segundo obstáculo imputado por Gill à civilização de mercado estaria no próprio bloco histórico das elites globalizantes, que, com seu modelo econômico, ideias e instituições promovendo ainda mais hierarquias e políticas econômicas contraditórias, além de não ter a mesma organicidade do bloco histórico anterior, não teria alcançado legitimidade frente as classes subalternas, portanto, seria atravessado por uma crise de autoridade governamental (GILL, 1995, p.401). Essa crise de autoridade é a razão a fazer Stephen Gill acreditar que o

bloco histórico neoliberal não governa a globalização pela hegemonia, ou seja, pelo consenso, mas sobretudo por meios coercitivos – através da supremacia.

Stephen Gill concebe “supremacia” como uma forma de dominação por um bloco não hegemônico que exerce domínio por um período de tempo sobre populações aparentemente fragmentadas, até que uma oposição coerente emerge, ou seja, até que um outro bloco histórico (progressista ou reacionário) apresente um outro projeto de ordenamento internacional (GILL, 1995, p.400). As políticas de supremacia, em oposição às de hegemonia, buscariam preencher o vazio de legitimidade do bloco histórico neoliberal frente às classes subordinadas. Essa perspectiva tem coerência com a base gramsciana dos escritos de Gill, já que, como visto anteriormente em Gramsci, nenhuma classe dominante pode manter um bloco histórico em condição de hegemonia sem garantir uma base social coesa que legitime seu modo de governo e o quadro de realidade que lhes apresenta.

Essa governança da economia global pela supremacia – articulada em torno da civilização de mercado e de sua capacidade de controle estrutural sobre as relações humanas e a vontade pública – explica porquê tal governança se baseia nos mecanismos do que Gill (1995) chama de Neoliberalismo Disciplinar, uma forma de “contrarrevolução do capitalismo” que ganhou força a partir dos anos 1990 (RAMOS, 2012). A institucionalização do neoliberalismo disciplinar se daria, por seu turno, na forma de outro conceito trabalhado por ele, o de Neoconstitucionalismo: um conjunto de instrumentos através dos quais a governança neoliberal tenta insular as decisões, agentes e estruturas econômicas da responsabilidade e do escrutínio público, particularmente através de uma noção estreita de democracia e com uma modelagem ideológica que remete à antiga separação, típica do século XIX, entre as esferas econômicas e políticas (GILL, 1992, p.269). Em uma definição mais precisa, o neoconstitucionalismo seria um conjunto de formas quase-legais de atribuição de direitos ao capital em detrimento da maioria das populações humanas e de suas demandas.

Como estrutura de vigilância voltada a monitorar, controlar e induzir o comportamento dos sujeitos, o neoconstitucionalismo em Gill (1995) se assemelha à função exercida pelo panoptico foucaultiano.<sup>20</sup> Ele revelaria o poder de coação do capital global, tanto em sua

---

<sup>20</sup> O panóptico, uma estrutura que permite, por sua disposição espacial, a vigilância simultânea de múltiplos sujeitos sem que estes tenham como precisar se estão ou não sendo vigiados, foi herdado por Michel Foucault do jurista e filósofo inglês Benjamin Bentham e pensado pelo primeiro como um dos mais eficientes dispositivos de controle e subjetivação da modernidade, por induzir o comportamento dos indivíduos conforme os padrões de sociabilidade esperados. O panoptismo está diretamente associado à ideia, também foucaultiana, de uma “governamentalidade”, entendida como as “múltiplas formas [...] pela qual homens, que podem ou não pertencer a um governo, buscam conduzir a conduta de outros homens, isto é, governa-los” (DARDOT e LAVAL, 2016, p.18). O resultado último da governamentalidade é o autodisciplinamento, ou, o autogoverno dos

dimensão discursiva, como nas campanhas midiáticas em favor de bancos centrais “independentes” (leia-se, controlados por nomes do mercado financeiro), quanto em sua dimensão estrutural, a exemplo da capacidade das agências de *rating* – responsáveis por atribuir notas de credibilidade aos Estados – constrangerem as políticas fiscais, de juros e monetárias dos governos em favor dos interesses de investidores, acionistas e especuladores internacionais; ou das condicionalidades impostas pelas instituições financeiras ou de cooperação internacionais como prerrogativas à oferta, respectivamente, de ajuda ao desenvolvimento e crédito de curto prazo para regularização dos balanços de pagamento dos países; ou também, como nos Tratados Bilaterais de Investimento, no North American Free Trade Agreement (NAFTA) e na Organização Mundial do Comércio (OMC), por meio de cláusulas de preservação da integridade dos investimentos privados e indenização pública de investidores, ainda que à revelia da vontade pública e dos direitos humanos.

Os privilegiados do neoconstitucionalismo seriam investidores e corporações transnacionais, principalmente aqueles interessados na aquisição de ativos em países da periferia (GILL, 1997, p.11). A força projetada por esses atores estaria por trás da crescente privatização das instâncias públicas de decisão, como as próprias organizações internacionais da governança agroalimentar e nutricional, conforme mostram Clapp e Fuchs (2009), além do caráter crescentemente privado de burocracias da governança do comércio, como demonstra o status de autoridade adquirido pelo setor de arbitragem da Câmara Internacional de Comércio nos últimos anos (GILL, 1995, p.418).

Apesar do papel assumido na economia internacional nas últimas décadas, para Gill, o neoconstitucionalismo ainda não poderia ser considerado uma estrutura totalmente ‘global’. Isso porque, dentro da mencionada crise de autoridade, os Estados Unidos ainda resguardariam a posição de “cinturão” do neoconstitucionalismo, sobretudo devido a sua capacidade de impor este modelo a outros países, como o fez através das campanhas pela disseminação de Democracias de Mercado (*Market Democracies*) entre os Estados que compunham a antiga União Soviética (GILL, 2015, p.33)<sup>21</sup>. Na próxima seção, debate-se o caráter neoliberal da

---

indivíduos, conforme as regras discursivas de dado tempo histórico. Dardot e Laval inserem a discussão sobre uma governamentalidade como a internalização de uma racionalidade da concorrência universal entre os homens sob a égide do neoliberalismo (2016, p.17).

<sup>21</sup> Ainda que o poder estrutural projetado pelo capital global denote uma relação hierárquica (*top-down*), é preciso lembrar, conforme Scholte (2005, p.10), e em contrariedade ao discurso ideológico neoliberal, que o Estado sob o neoconstitucionalismo não é um Estado ausente ou enfraquecido, mas um Estado cuja capacidade regulatória é ainda mais demandada, no entanto, para as finalidades definidas pelas dinâmicas da economia global. Nestes termos, o neoliberalismo não deve ser compreendido como sinônimo de desregulação, mas de re-regulação.



governança global e as estratégias de despolitização que permitem a seus agentes e estruturas mascarar a natureza contraditória e autoritária que a sustenta em meio à crise de autoridade atravessada pelo bloco histórico que a governa.

### **1.3 A Governança Global Neoliberal e a Despolitização da Apropriação de Terras: Conceitos-chave**

O avanço do modelo civilizacional do projeto neoliberal discutido anteriormente tem encontrado oposição. Parte da dialética da globalização – que integrou as forças capitalistas mas também permitiu a transnacionalização das formas de resistência a seus efeitos negativos (GILL, 1992, p.281) – está na gênese de uma série de movimentos sociais transnacionais que emergiram como resultados e reflexos da insatisfação e repúdio às políticas de supremacia do neoliberalismo, no caso da Via Campesina, por exemplo, sobre a agricultura e os recursos naturais.<sup>22</sup> Apesar da clara oposição ao avanço da globalização neoliberal protagonizada por esses movimentos, sua emergência costuma ser tratada como parte da constituição de uma “sociedade civil global”, um conceito vago que costuma colocar sob o mesmo guarda-chuva um conjunto por vezes antagônico de atores, que inclui ONGs, corporações, universidades e acadêmicos, fundações filantrópicas, sindicatos, etc. Como se verá, essa perspectiva é particularmente problemática.

A presença de uma diversidade de atores no interior dos sistemas de governança, como nas organizações internacionais, reforça uma concepção dominante de governança global que busca situá-la como esfera regulatória da negociação, do consenso, da pluralidade e da horizontalidade, como parte de um processo de “democratização” da política mundial (JAEGER, 2007, p.257-258). No entanto, como foi possível apreender da teoria gramsciana, a sociedade civil é tanto a esfera na qual se processa a hegemonia, quanto o espaço de onde emergem as alternativas ao bloco histórico dominante. Nesses termos, a sociedade civil é antes de tudo uma esfera da disputa e do conflito, logo, uma dimensão eminentemente política. Mas então o que essa representação ‘harmônica’ de sociedade civil global tenderia a esconder?

Para responder a essa questão, é preciso recorrer à perspectiva de Boaventura de Souza Santos (2005, p.14), para quem a governança neoliberal – aí incluída a sociedade civil como

---

<sup>22</sup> A Via Campesina é o maior movimento social do mundo. Fundada em 1993, ela congrega centenas de organizações representantes de pequenos produtores rurais, pescadores, pastores, populações sem-terra, entre outros segmentos. Atualmente sua atuação se estende a pelo menos 81 países.

ator de legitimação – buscaria esconder precisamente as transformações sociais, a participação popular, as relações de poder e os conflitos sociais que atravessaram a governança global. Em sua definição, a governança global é vista como:

“... uma forma geneticamente modificada de direito e de governo, que procura tornar-se resistente a duas perigosas pragas: por um lado, pressões populares, a partir de baixo, potencialmente caóticas; por outro lado, mudanças imprevisíveis das regras do jogo de acumulação de capital, causadas pela regulação estatal ou interestatal” (SOUZA SANTOS, 2005, p.18).

Essa governança global resistente às pressões políticas dos afetados pelas contradições da globalização e voltada à estabilidade do processo de acumulação capitalista é, para Boaventura, parte de uma contrarresposta às demandas que emergiram no contexto da década de 1970 em face da perda de legitimidade social do Estado provedor. Ela teria substituído tais demandas democráticas por um paradigma de governabilidade técnico e economicista, de um modo em que a transformação social passa a dar lugar às abordagens de solução de problemas; a participação popular sede espaço à ideia de *stakeholder* – na qual o Estado não é um ente soberano, mas somente uma entre outras parte-interessada –; a noção histórica de contrato social se traduz em autogoverno; as políticas de justiça social são substituídas por políticas compensatórias; as relações de poder passam a ser referidas como “coordenação” e “parcerias”; e no lugar dos conflitos, emplacam-se discursos sobre coesão social, estabilidade e “consensos” (SOUZA SANTOS, 2005, p.14).

A discussão encabeçada por Boaventura leva a pensar a governança global neoliberal como processo marcado pela “despolitização” dos conflitos de ordem social e ambiental que o processo de expansão da civilização de mercado gera em seu desenvolvimento. Mas qual seria a funcionalidade dessa “despolitização” para a governança global neoliberal? Neste caso a análise de De Angelis (2005) se faz relevante. Para o autor, a Governança Global serve como “um discurso para gerenciar e promover a estabilidade social que é fundamental para a acumulação de capital” (DE ANGELIS, 2005, p.229). Sua abordagem, no entanto, não é a única a convergir com esse pressuposto. Ulrich Brand concebe a governança global como legitimadora e orientadora das transformações neoliberais, destacando que sua principal função é a lida e o manejo efetivo das crises geradas pelo capitalismo pós-fordista (BRAND, 2005, p.158).

O resgate das abordagens de Boaventura de Souza Santos (2005), De Angelis (2005) e Ulrich Brand (2005) leva à compreensão da governança global como um processo associado ao gerenciamento de crises e à estabilização política. No entanto, outras leituras indicam que a

pacificação dos conflitos originados pela globalização não seria a única função do processo de governança global neoliberal. Esta governança também atuaria para a abertura de espaços (físicos e institucionais) para as operações do capital global. Trata-se de uma perspectiva que bebe da interpretação de Craig Murphy (2013) sobre o papel das organizações internacionais na governança global, mencionado no início deste capítulo, mas que não se restringe ao autor. Também na visão de Saskia Sassen (2015) os sistemas de governança global estão diretamente implicados na operacionalização de novos espaços e mecanismos de acumulação de capital, inclusive, por meio da apropriação de terras até então não-incorporadas à dinâmica mercadológica.

“Today’s major global governance systems have enabled the expansion of the operational space for advanced capitalism. The effect has been to expel people both in the Global South and in the North even as it incorporates terrain for its operations –including terrain as diverse as central urban space and smallholder farming space” (SASSEN, 2015, p.86).<sup>23</sup>

Stephen Gill converge com essa perspectiva. Para ele, a governança global “como realmente é” (GILL, 2015) diz respeito aos projetos dominantes da ordem do pós-Guerra Fria “(...) *and the main governance mechanisms that seek to stabilize, modify, extend and legitimate the ruling institution of the global status quo*”.<sup>24</sup> Ele resume as funções da governança global neoliberal como envolvendo:

“(...) devising durable methods, mechanisms and institutions – including the use of organized violence – to help sustain an unequal international order that is premised on the primacy of capital, the world market and US geopolitical power as the key governing forces of world politics” (GILL, 2015, p.1).<sup>25</sup>

A articulação conceitual proposta aqui permite pensar a governança global como um processo contraditório, que envolve, de um lado, a abertura de espaços operacionais para o capitalismo e para a expansão de um modelo civilizacional amparado na lógica do mercado – via formas de disciplinamento neoliberal; e de outro, a pacificação ou “gestão” dos efeitos contraditórios desencadeados por esse mesmo processo. Trata-se de um movimento dinâmico.

---

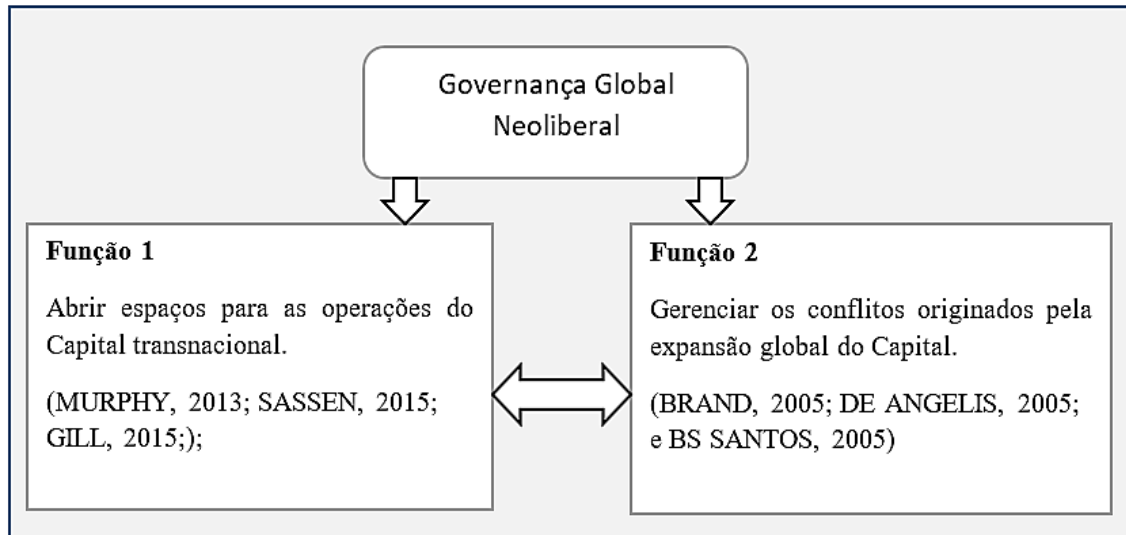
<sup>23</sup> “Os principais sistemas de governança global atuais têm permitido a expansão do espaço operacional para o capitalismo avançado. O efeito disso tem sido a expulsão de pessoas tanto no Sul quanto no Norte global, ao passo que incorpora terrenos para suas operações – incluindo terrenos tão diversos quanto os espaços urbanos centrais e os espaços da pequena agricultura”. Tradução nossa.

<sup>24</sup> “(...) e os principais mecanismos de governança que buscam estabilizar, modificar, estender e legitimar as instituições dominantes do *status quo* global”. Tradução nossa.

<sup>25</sup> “(...) criado métodos, mecanismos e instituições duráveis – incluindo o uso organizado da violência – para ajudar a manter uma ordem internacional desigual baseada na primazia do capital, do mercado global e do poder geopolítico dos Estados Unidos como principais forças dirigentes da política mundial”. Tradução nossa.

Ao passo que a incorporação de novos terrenos e atividades pelo capital leva necessariamente à alterações e conflitos de ordem social, o processo de pacificação desses conflitos produz a estabilidade necessária para a expansão dessa ordem capitalista global no espaço e no tempo. A figura 1 ilustra essa dinâmica.

Figura 1. Funções da Governança Global Neoliberal



Elaboração própria.

Mas como esta ordem de coisas se mantém? Como esse modelo de governança se sustenta tendo em vista a falta de legitimidade do bloco histórico neoliberal que o conduz? Se a governança global neoliberal opera via políticas de supremacia (GILL, 1992, 1995, 1997, 2015), como é possível explicar sua prevalência no espaço e no tempo? William Robinson, se distanciando da tese da supremacia, diria que o bloco histórico neoliberal assumiu diferentes formas ao longo de processos políticos que percorreram a década de 1990 e a primeira década dos anos 2000, sendo a chamada Terceira Via e um suposto Pós-Consenso de Washington exemplos dessa natureza mutante do projeto da classe capitalista transnacional (ROBINSON e HARRIS, 2000).<sup>26</sup> Tais iniciativas emergiriam em decorrência dos fracassos das experiências neoliberais no centro e na periferia, onde estariam associadas ao aumento da desigualdade, da pobreza, da insegurança alimentar, das epidemias e dos desastres ambientais. Reflexo dessa

<sup>26</sup> O termo "terceira via" (em inglês *third way*) ganhou notoriedade acadêmica a partir do trabalho do sociólogo Anthony Giddens, *The Third Way: the Renewal of Social Democracy* (1998). No mundo político, esteve associado ao ativismo do ex-primeiro ministro britânico, Tony Blair, como vertente ideológica que se origina da tentativa de construir um centro político como alternativa ao neoliberalismo (à direita) e à social democracia (à esquerda) na era da globalização.

“autocrítica” do bloco histórico neoliberal estaria presente no conteúdo menos conservador dos relatórios do próprio Banco Mundial sobre as crises financeiras de fins da década de 1990 (PEREIRA, 2006, p.14), mas também, como analisa Aragão (2010), no formato de iniciativas que buscariam reinserir a agenda social no conteúdo das políticas econômicas globais, como sugere o Pacto Global da ONU.<sup>27</sup>

Apesar de debates amplos e ricos em torno de um suposto pós-Consenso de Washington, não fica claro em que medida os projetos “neodesenvolvimentistas” da primeira década do século XXI ou as iniciativas que remeteriam a um neokeynesianismo global poderiam ser pensadas como alternativas verdadeiramente antagônicas ao neoliberalismo (SCHOLTE, 2005) ou ao projeto-ainda-não-hegemônico de civilização de mercado. Em resumo, é difícil afirmar que essas iniciativas não refletem processos complementares de desenvolvimento sob bases capitalistas e, no caso do Pacto Global, esferas de autolegitimação da classe capitalista global através da agenda de direitos humanos e desenvolvimento (ARAGÃO, 2010, p.53).

Tal indefinição redireciona o texto à questão posta outrora sobre o que garante a prevalência da governança neoliberal. Afinal, como políticas que se orientam por um viés autoritário e violento podem forjar consensos ao redor de si? Ao buscar endereçar essas questões, converge-se para a pergunta orientadora desta dissertação, qual seja: como a governança global neoliberal garante a legitimação da apropriação transnacional de terras?

Nas próximas páginas, argumenta-se que uma resposta parcial a esse questionamento reside nas estratégias dos atores e instituições da governança global neoliberal de despolitizar as contradições vinculadas ao aprofundamento da globalização do capital, assim como as formas de regular os efeitos contraditórios que permeiam seu desenvolvimento. Nos termos deste trabalho, trata-se basicamente da despolitização da apropriação capitalista de terras e das respostas propostas por organismos e atores internacionais ao problema.

Entende-se que os processos de despolitização na governança do *land grabbing* operam a partir de dois planos: por meio da i) legitimação do processo de comodificação da terra, blindando legal e discursivamente aqueles interessados no controle e comercialização desse recurso natural; e por meio da ii) ofuscação dos conflitos que atravessam as tentativas de controle social sobre a apropriação de terras, borrando a oposição ao fenômeno e restringindo

---

<sup>27</sup> O Pacto Global das Nações Unidas (*UN Global Compact*, em inglês) é uma iniciativa lançada em 2000, sob a gestão do então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, com o objetivo de encorajar o envolvimento de atores privados da sociedade civil com as políticas de responsabilidade social corporativa e a sustentabilidade. O programa se orienta por quatro eixos principais: direitos humanos, trabalho, meio ambiente e corrupção. A adesão e cumprimento dos princípios estabelecidos pelo Pacto por seus signatários é voluntária, o que levanta questionamentos a respeito de sua efetividade. Para saber mais ver Aragão (2010).

os limites de sua regulação a instrumentos de *soft law* herdeiros da própria racionalidade neoliberal.

Para auxiliar na compreensão desse processo, aponta-se para três elementos presentes no processo de despolitização, os quais são também eixos de análise que orientarão a perspectiva do autor sobre a governança do *land grabbing* nos próximos capítulos. São eles o i) economicismo; ii) o neoconstitucionalismo; e o paradigma da iii) autoregulação. Nos próximos tópicos, descreve-se o significado e a utilidade de cada um desses elementos para a análise da dinâmica de apropriação de terras e de seu processo de legitimação em marcos neoliberais, o que será exposto em detalhes nos capítulos seguintes.

### 1.3.1 Economicismo

O economicismo discutido aqui diz tanto respeito à sobreposição e distanciamento da disciplina econômica das demais ciências sociais, à naturalização dos processos econômicos – com as leis de funcionamento do mercado tomadas como neutras e universais –, quanto da tecnocratização da governança econômica com base na premissa de que sua gestão seria uma questão de *expertise* técnica, não fruto de escolhas políticas (MADRA e ADAMAN, 2013, p.3). De acordo com Talavera (2014, p.341), o economicismo como parte da modernidade capitalista se expressa pela radicalização do valor de troca sobre o de uso e pela universalização da categoria spenceriana do *homo economicus* como exemplo de agente econômico racional. Em Dardot e Laval (2016, p.17) o economicismo neoliberal aparece como componente da própria racionalidade do capitalismo contemporâneo, assentado na perspectiva da universalização da concorrência, inclusive entre indivíduos.

A racionalidade economicista do projeto neoliberal, longe de inofensiva, tende a justificar um capitalismo cada vez mais agressivo e autoritário, principalmente após a crise financeira internacional de 2008. Gill (2016) debate esse caráter autoritário do neoliberalismo disciplinar tomando como exemplo a crise da dívida pública grega, quando a vontade popular expressa no referendo que negou as medidas de austeridade propostas pelo Banco Central Europeu (BCE) em 2015, não fora suficiente para barrar uma nova onda de privatizações imposta pelo Banco e por investidores internacionais ao país como contrapartida ao recebimento de um novo resgate financeiro (*bailout*).

O caráter perverso das políticas neoliberais está no cerne das apropriações transnacionais de terras. Ele encontra amparo na já discutida *comodificação* da natureza. Ao

valorar os recursos naturais à luz da representação monetária e financeira, a lógica neoliberal circunscreve a utilidade e preservação desses recursos à dinâmica da oferta e demanda do mercado (GREIG, HULME et al, 2007, p.188), reduzindo sua importância ao papel desempenhado por estes recursos nas atividades econômicas das grandes corporações e investidores internacionais durante dado período. Parte desse processo pode ser observado na própria pressão gerada pela demanda por agrocombustíveis e pela indústria florestal sob a oferta mundial de terras agrícolas e suas implicações para a concretização do direito à alimentação de comunidades e populações vulneráveis (McMICHEL, 2016, p.154).

Ao encarar a terra como mero ativo financeiro ou como simples fator de produção, a abordagem economicista neoliberal ofusca sua importância sócio-cultural, desconectando-a da reprodução humana e das demandas locais por segurança alimentar, além de desprezar sua dimensão sócioterritorial, parte integrante da formação identitária de milhares de povos indígenas e comunidades tradicionais.

Como se verá no capítulo seguinte, essa perspectiva economicista embasa algumas das decisões tomadas por governos em favor da venda de terras, mesmo que a revelia das famílias e comunidades que habitam esses territórios. A despolitização opera na atenuação do ímpeto autoritário desse processo, que passa a ser traduzido para uma lógica “*business*”, parte de um conjunto de “oportunidades” de desenvolvimento econômico cujos fundamentos, naturalmente, não são questionados. Assim, instituições como o Banco Mundial promovem os “investimentos agrícolas de larga escala” – como os nomeia – como parte de uma estratégia ampla de desenvolvimento rural centrada no agronegócio e no mercado internacional de *commodities*.

Para além das características e funções já descritas, o economicismo, como parte do repertório de legitimação, serve para moldar uma retórica fatalista a respeito do *land grabbing*. Para tanto, se agarra aos números em torno de tendências globais como a demanda por agrocombustíveis, o crescimento da população mundial e o aquecimento global com o objetivo de justificar a continuidade da apropriação capitalista de terras e torná-la parte de um fenômeno fora do controle político, ahistórico e irreversível, destinado a ser regulado por instrumentos legais e semi-legais compatíveis com os interesses dos capitais transnacionais.

### **1.3.2 Neoconstitucionalismo**

Como discutido na última seção, o neoconstitucionalismo sintetiza uma arquitetura de controle do Mercado que blinda as decisões, estruturas e agentes econômicos do interesse

público e das demandas populares. No entanto, aqui essa noção é resgatada como parte do eixo de operação da despolitização a partir de sua capacidade de institucionalizar as formas de comodificação presentes no projeto de civilização de mercado. Para ilustrar como essa dinâmica ocorre, cabe citar a abordagem de Philip McMichael (2016) sobre a financeirização dos alimentos dentro do regime alimentar corporativo e como esse processo é institucionalizado pelo paradigma hegemônico de segurança alimentar, o qual orienta as atividades de organizações internacionais como a FAO. Sobre o processo de financeirização dos alimentos, ele discorre:

“Essa articulação entre os mercados financeiros e alimentar não só transforma o alimento em alvo de especulação, mas também agrava a abstração do alimento de sua relação orgânica com as pessoas (e os animais) – em particular, uma vez que os alimentos são fracionados e reconstituídos em produtos alimentares como fontes de acumulação de capital” (McMICHAEL, 2016, p.138).

O paradigma de segurança alimentar sela a relação descrita por McMichael ao instituir – sobretudo através das regras de comércio da OMC – que o acesso aos alimentos (na forma abstrata descrita acima) se estabeleça mediante o mercado internacional de *commodities* agrícolas, a despeito das assimetrias entre pequenos e médios produtores do Norte e do Sul globais, do punhado cada vez menor de corporações transnacionais que o controlam e da crescente verticalização das cadeias de suprimento da agroindústria (SHUTTER, 2010). A institucionalização do regime alimentar corporativo através do paradigma dominante de segurança alimentar tende a normalizar a ideia de que o mercado mundial é o mais eficiente alocador de recursos e provedor de segurança alimentar e nutricional (McMICHAEL, 2014, p.939), omitindo suas contradições e a agenda eminentemente política a que esse discurso serve, principalmente no que tange aos interesses da agroindústria (McMICHAEL, 2016, p.152).<sup>28</sup> Conforme destaca Williams “...*the link between interest and normative commitment is furthered*

---

<sup>28</sup> O processo de mercantilização dos alimentos em Philip McMichael tem raízes que antecedem a institucionalização do regime corporativo pelas normas da OMC. Este processo obedeceria à dinâmica do capitalismo em cada ordem mundial hegemônica, as quais estão diretamente vinculadas a um regime alimentar específico. É desta forma que se pode pensar em McMichael como o modelo produtivista da Revolução Verde na segunda metade do século XX esteve amparado no regime alimentar estadunidense (1950-1970), responsável pela expansão da forma moderna de agronegócio para as ex-colônias do Terceiro Mundo, a vigência de uma política de assistência alimentar ancorada em seu superávit agrícola (Law 480) e na inserção de modelos contidos de reforma agrária voltados à pacificação do ímpeto revolucionário camponês em suas zonas de influência, o que cumpria papel estratégico em um contexto de acirramento da Guerra Fria.



*through the explicit support given to the food security frame by representatives of agribusiness TNCs and consultants to the industry” (2009, p.169).<sup>29</sup>*

Se o neoconstitucionalismo sedimenta uma abordagem economicista e corporativa sobre a segurança alimentar e nutricional, ele também o faz no que diz respeito à governança de terras. Em Cutler (2014) o neoconstitucionalismo é pensado como um aliado na “legalização” do *land grabbing*.

“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: p.51).<sup>30</sup>

Como o debate da lei em forma de produto a que Cutler se refere no parágrafo acima mostra, a institucionalização da apropriação privada sobre os bens comuns pressupõe a existência de formas jurídicas que lhe atribua substância, seja através da expansão dos regimes de propriedade privada no âmbito constitucional dos Estados, seja por meio da absorção de normas e diretrizes internacionais alinhadas com os modelos de regulação do mercado. Além de central para a legitimação da comodificação, a legalização cumpre um papel na despolitização e na neutralização das relações de exploração que marcam dinâmicas como a do *land grabbing* (CUTLER, 2014, p.48).

Na governança global do *land grabbing*, o ativismo do Banco Mundial em prol da expansão de regimes de propriedade privada individual para países onde os capitais globais têm interesse de selar grandes acordos agrícolas envolvendo a compra ou arrendamento de terras, demarca a dimensão prática desse processo. O objetivo das políticas tomadas pelo Banco é a facilitação dos procedimentos de transferência da titularidade fundiária, ou, conforme expressão usada pelo próprio banco, a formação de “ambientes competitivos” para transações

---

<sup>29</sup>“(…) a ligação entre interesses e compromissos normativos é fortalecida através do apoio dado ao quadro de segurança alimentar por representantes das corporações transnacionais e consultores da agroindústria”. Tradução nossa.

<sup>30</sup> “A comodificação da natureza está criando possivelmente a mais urgente crise a encarar a humanidade hoje. A transformação de partes da natureza em *commodities* comerciais joga o Norte contra o Sul, elites contra camponeses, e corporações transnacionais contra pessoas. Em alguns desses domínios, o processo é de constitucionalização de direitos corporativos de acesso exclusivo a coisas que antes eram mantidas como bens comuns – uma onda de novos cercamentos. Em outras, é uma questão de abertura de mercados para domínios que anteriormente estavam todos sob o controle do Estado. A comodificação da terra, da atmosfera e da água proveem exemplos vivos da forma mercantilizada da lei que se impõe sobre a natureza.

envolvendo terras (DEINIGER et al, 2011, p.10). Esse processo, no entanto, se configura como parte de uma agenda maior de construção de um mercado (global) de terras diretamente vinculado ao modelo de produção para exportação do agronegócio, conforme atesta o ex-relator da ONU para o Direito à Alimentação, Olivier De Shutter:

“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...” (DE SHUTTER, 2011, p.3).<sup>31</sup>

As formas práticas como o neoconstitucionalismo atua na despolitização do *land grabbing* serão abordadas nos próximos capítulos. Cabe aqui dizer, por último, que este é um aliado central das abordagens que longe de oferecer soluções efetivas aos expulsos e ameaçados pelos grandes acordos agrícolas, buscam orientar a “regulação” dos acordos comerciais envolvendo terras no sentido da provisão de segurança jurídica e confiabilidade para a territorialização do capital global. É assim que o neoconstitucionalismo garante a atribuição de privilégios jurídicos ao capital enquanto transfere o acesso das populações pobres aos bens comuns do âmbito dos direitos, para a esfera do mercado (CUTLER, 2014).

### 1.3.3 Auto-regulação

A ideia de que os agentes privados do mercado se autogovernam a despeito das interferências públicas estatais – tomadas como inibidoras das vantagens do *Laissez-faire* – está radicalizada no discurso neoliberal. Nas organizações internacionais, a promoção de instrumentos regulatórios associados à governança corporativa ganharam relativo espaço na agenda de desenvolvimento e direitos humanos da ONU. De acordo com Aragão (2010), a ONU foi atravessada por dois períodos de relação com as corporações transnacionais: o primeiro (entre 1960 e 1970) – “conflitivo” – esteve marcado por tentativas de construção de um Código de Conduta internacional e vinculante para as multinacionais, que já naquele período protagonizavam inúmeras violações de direitos humanos. O segundo momento (1990-presente), de natureza mais “conciliativa”, seria marcado por uma tentativa articulada no interior da ONU

---

<sup>31</sup> “Investimentos de larga escala em terras irão constituir um poderoso incentivo ao desenvolvimento de um mercado para títulos fundiários como meio de melhorar a segurança da posse de terra, e facilita a forma como esses títulos mudam de mãos. [...] isso também irá encorajar uma mudança rumo à agricultura de exportação”. Tradução nossa.

de atrair a participação das corporações à sua agenda, utilizando, para tanto, instrumentos voluntários de associação.

Essa mudança, de uma era dos tratados internacionais para uma das “diretrizes voluntárias” nas agendas de desenvolvimento e direitos humanos, ganhou força devido às crises de endividamento dos países periféricos e devido à capacidade cada vez maior de constrangimento estrutural do capital global, sobretudo na forma de investimentos externos diretos. Além disso, respondeu a pressões de natureza financeira e ideológica dentro das organizações internacionais (GREGORATTI, 2010, p.192), de um lado pela fragilização dos orçamentos com a diminuição da contribuição dos Estados-membros e do outro pela ascensão de secretários comprometidos com a agenda empresarial, a exemplo de Kofi Annan (1997-2007).

O Pacto Global, iniciativa encomendada à John Ruggie pelo próprio Annan, seria expressão dessa mudança paradigmática.<sup>32</sup> A iniciativa buscava forjar um novo pacto político entre as demandas sociais e as forças econômicas do capitalismo reproduzindo elementos do liberalismo enraizado, com a diferença que, desta vez, tal arquitetura não estaria mais assentada na capacidade dos Estados Unidos de prover os “bens públicos” da nova ordem internacional, mas no papel ativo e voluntário das empresas na governança das agendas sociais (BULL e McNEILL, 2010, p.107).

A auto-regulação e o automonitoramento como prerrogativas da relação dos capitais transnacionais com as instâncias de governança global é permeada por contradições que reforçam o que se trata aqui como tentativas de despolitização. Uma delas é a reduzida capacidade de punição de corporações e investidores a partir desses mecanismos de *soft law*, como costumam ser conhecidos. Na ausência de um caráter vinculante, que obrigue as instâncias públicas a punirem violadores e mesmo diante das dificuldades de penalização destes pelas instâncias jurídicas nacionais – dada a já mencionada capacidade de constrangimento estrutural do capital transnacional – sobram apenas as estratégias de exposição midiática dos danos causados por esses atores, que costumam responder com poderosas contra-campanhas de *marketing* para blindar a reputação de suas empresas e fundos (DE ANGELIS, 2005, p.247).

---

32 John Ruggie é um proeminente teórico de Relações Internacionais, professor na Havard Kennedy School, onde atua principalmente nos temas de Empresas e Direitos Humanos. Na ONU, Ruggie foi nomeado por Kofi Annan para planejar a formulação e implementação do Pacto Global e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio entre 1997 e 2001. Em sua produção acadêmica, é conhecido principalmente pelo conceito de Liberalismo Enraizado (*Embedded Liberalism*), presente em sua obra *International Regimes, Transactions and Change: embedded liberalism in the postwar economic order* (1982).

Além disso, o paradigma da auto-regulação dos capitais abre espaço para estratégias como o *bluwashing*, uma tática usada pelas corporações para se apresentarem como socialmente sustentáveis mediante envolvimento com a agenda social da ONU, mesmo estando paralelamente implicadas em violações de direitos humanos (ARAGÃO, 2010). Esse último aspecto influencia como Aragão enxerga no processo de auto-regulação e automonitoramento das corporações uma transmutação do que deveria ser um processo de responsabilização jurídica do capital transnacional pelos poderes públicos, para uma abordagem que permite que o cumprimento das prerrogativas de direitos humanos pelas empresas seja utilizado como mais um aspecto do *marketing* corporativo, articulado à lógica acumulativa. É assim que os atores privados transnacionais tomam a responsabilidade em matéria de direitos humanos como (auto)legitimação (ARAGÃO, 2010, p.145).

A proliferação de mecanismos de autoregulação na governança global, associada a um crescente número de instrumentos privados de regulação, como os que hoje estabelecem uma infinidade de padrões de segurança e comercialização de alimentos determinados pelas corporações ligadas ao agronegócio (CLAPP e FUCHS, 2009), se aproxima do que De Angelis (2005) chama de “inversão de Polanyi”. Enquanto o economista institucionalista Karl Polanyi (1886-1964) argumentava que a tendência do mercado era ser reincorporado à sociedade nos momentos em que seu descolamento da esfera social produzisse demasiadas mazelas (como no período histórico que antecedeu o Entre Guerras), De Angelis (2005, p.251) vai atribuir à governança global neoliberal a inversão desse processo, ou seja, a imposição das regras e paradigmas de regulação do mercado para a sociedade. Neste sentido, a auto-regulação de que se fala aqui não significa a ausência de regulação, mas a supremacia das formas regulatórias que atendem às condições de reprodução do capital global.

A supremacia dos instrumentos de auto-regulação em oposição aos mecanismos que vinculam juridicamente os capitais transnacionais à responsabilidade e escrutínio públicos está expressa na governança das aquisições de terras. Como se verá nos próximos capítulos, as principais respostas ao fenômeno da apropriação de terras giraram em torno de instrumentos regulatórios voluntários. Esse é particularmente o caso dos dois principais instrumentos internacionais celebrados nos últimos anos: os Princípios Para um Investimento Agrícola Responsável (PRAI) e as Diretrizes sobre a Governança Responsável da Posse de Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais (DVGT), que serão abordados em detalhe no capítulo 3.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Ao longo da dissertação, por razões didáticas e de acordo com os propósitos do trabalho, o documento será referido apenas como Diretrizes Voluntárias sobre a Governança da Terra (DVGT).

Em conjunto, os três eixos de análise elencados até aqui – economicismo, neoconstitucionalismo e autoregulação – servem para falar sobre o processo de despolitização do caráter violento que acompanha as investidas do capital transnacional sobre os bens públicos da humanidade; sobre a naturalização de uma visão mercantil e ecologicamente estreita dos recursos naturais; e não menos importante, sobre a autonomia das formas de regulação do mercado frente às demandas de controle social sobre seus efeitos negativos. A organização dos capítulos busca refletir as funções da governança global neoliberal. Assim, para além do papel da despolitização na legitimação da apropriação de terras e de formas neoliberais de regulação, os capítulos 2 e 3 buscarão mostrar, respectivamente, o papel exercido pela governança global na operacionalização de novas frentes de acumulação de capital e no gerenciamento dos conflitos desencadeados pela dinâmica do *land grabbing*.

## 2. A ECONOMIA POLÍTICA GLOBAL DAS APROPRIAÇÕES TRANSNACIONAIS DE TERRAS

---

“Uma commodity parece, à primeira vista, uma coisa muito trivial e fácil de ser compreendida. Sua análise, no entanto, revela uma coisa estranha, abundante em sutilezas metafísicas e minúcias teológicas”.

- Karl Marx, “O Capital”, vol.1, cap1.

Os grandes acordos envolvendo terras agrícolas assumiram um lugar destacado na agenda política internacional a partir de 2008. No entanto, a retórica de alguns organismos internacionais buscou reduzi-los à uma dinâmica meramente econômica, cujos efeitos negativos poderiam ser amenizados a partir de intervenções técnicas e do estímulo a “boas práticas” corporativas. Contrariando esta abordagem, neste capítulo evidencia-se a natureza intrinsecamente política do fenômeno de apropriação de terras, destacando sua relação com as tentativas de controle – principalmente por capitais privados – sobre a disponibilidade de recursos naturais em um mundo marcado por um horizonte de escassez, crises e instabilidade financeira, energética e climática.

Para subsidiar essa discussão, aborda-se o papel exercido por atores e instituições da governança global neoliberal discutida no capítulo anterior. Tais agentes e estruturas vêm operacionalizando a abertura de novos espaços para a acumulação de capital, dos quais as terras agricultáveis tornaram-se novo alvo. Para justificar tal agenda, os membros e aliados do bloco histórico neoliberal têm feito uso de recursos discursivos e estruturais, a exemplo da retórica em torno da existência de suficientes “terras vazias” para investimento, do regime Investidor-Estado e de modificações constitucionais para a formalização de novos mercados nacionais para o intercâmbio de títulos fundiários.

Tais recursos, geralmente mobilizados por instituições como o Banco Mundial, tendem a despolitizar o fenômeno do *land grabbing* por meio da naturalização do processo de mercantilização das terras, da agricultura e dos recursos naturais – deslocados de seu significado social e cultural – e a partir do fortalecimento de regimes jurídicos públicos e privados que atribuem proteção aos capitais transnacionais, blindando-os do controle político democrático. O processo de despolitização operado nesses dois níveis, argumenta-se, ofusca o ímpeto supremacista que acompanha a imposição das políticas neoliberais em um momento histórico de aparente crise orgânica.

## 2.1 A corrida pelo controle transnacional de terras

O fenômeno da apropriação de terras não é novo. Suas raízes remontam ao colonialismo e ao imperialismo ocidental (SOUZA, 2017). Mas então, o que faz dele um fenômeno tão complexo e intrigante na primeira década do século XXI? Ferrando (2012, p.4) aponta pelo menos 7 (sete) aspectos que dão os contornos de originalidade ao *land grabbing* no início dos anos 2000s. São eles: 1) a velocidade com que o fenômeno se expande geograficamente; 2) a conjunção entre forças globais e locais em sua realização; 3) sua intermediação por uma arquitetura de globalização que favorece a circulação de capitais, bens e serviços enquanto impõe barreiras à mobilidade internacional das populações pobres; 4) seu impacto sobre o uso e acesso à terra e água potável em face da escassez cada vez mais aguda desses recursos; 5) os efeitos gerados por esses investimentos sobre a segurança alimentar em um mundo no qual 815 milhões de pessoas não acessam adequadamente os alimentos e nutrientes necessários à saúde humana (FAO, 2017); 6) o fato de não decorrer de guerras, como nos processos de anexação territorial ou pilhagem, por exemplo; e finalmente, 7) pelo fato de estar amparado nas fronteiras do direito internacional e da diplomacia, ou seja, devido ao seu aspecto cada vez mais reforçado de legalidade.

Apesar dos elementos pontuados acima, é difícil falar em um consenso a respeito do significado das apropriações transnacionais de terras (HO e HOFMAN, 2014). A ausência de consenso se expressa na própria variedade de formas de se referir ao problema. Enquanto alguns autores falam em *land rush* (COTULA, 2012), outros (BORRAS Jr *et al*, 2013; EDELMAN *et al*. 2013; McMICHAEL, 2013;) preferem o termo *land grab*, ou *land grabbing*, que além de contrastar com termos comerciais pretensamente “neutros”, como *large-scale investments in farmlands* – empregado pelo Banco Mundial –, possui um caráter abertamente crítico, no qual tem centralidade a dimensão conflitiva do fenômeno. O termo *land grabbing*, assim como “apropriação transnacional de terras” e em menor medida a noção de “estrangeirização de terras”, empregada por Zoomers (2010), serão utilizados diversas vezes a partir das próximas páginas. As razões são simples. Primeiro pelo caráter mais geral do termo *land grabbing*, que permite pensar suas múltiplas dimensões e manifestações com mais flexibilidade, principalmente considerando a natureza mutante do fenômeno. Além disso, *land grabbing* já é um termo há muito consolidado, o que facilita tanto a interlocução com o leitor quanto o diálogo

com a ampla rede de autores que analisam o tema criticamente e cujas produções teóricas se encontram majoritariamente escritas em inglês.

Adotado o termo e explicada sua utilidade didática, ainda carece apontar para uma definição de *land grabbing* com a qual este trabalho dialogue. Neste sentido, o conceito empregado por Jennifer Franco (2013) cede elementos importantes ao pensá-lo como:

“...an accelerating change in the meaning and use of the land and its associated resources (like water) from small-scale, labor-intensive uses like peasants farming for household consumption and local markets, towards large-scale, capital-intensive, resource depleting uses such as industrial monocultures, raw material extraction, and large-scale hydropower generation - integrated into a growing infrastructure that links extractive frontier to metropolitan areas and foreign markets”. (FRANCO *et al*, 2013, p.3)<sup>34</sup>.

Conforme a definição posta acima, a dinâmica do *land grabbing* opera uma mudança de significado sobre os recursos naturais e sua utilização. Ela aponta não somente para uma forma de valoração que subtrai a segurança alimentar do contexto local em favor de sua inserção como responsabilidade do mercado global, como também imputa a suplantação da agricultura de pequena escala por outro projeto de desenvolvimento rural, ancorado no modelo do capital transnacional agrícola, da indústria florestal, do extrativismo ostensivo e das grandes iniciativas público-privadas de desenvolvimento.

Buscando aprofundar o debate, Tomasso Ferrando (2012, p.5) argumenta como essa definição trazida por Franco *et al.* (2013) permite centrar a análise em torno das tentativas de controle sobre recursos naturais cada vez mais estratégicos, escassos ou ameaçados, como as terras com potencial agrícola e a água potável. Como justifica o autor, essa abordagem permite ampliar o horizonte de análise sobre os processos de apropriação de terras para além da dicotomia legal-ilegal, realçando a problemática em torno de quem controla, com qual finalidade e qual o paradigma de desenvolvimento passa a orientar o uso de recursos naturais escassos. Considera-se também que esta abordagem, centrada na dimensão do controle, exacerba a natureza política do fenômeno do *land grabbing* e por isso contribui para explicar

---

<sup>34</sup> Um processo acelerado de mudança de significado sobre o uso da terra e seus recursos associados (como água) da pequena escala, intensiva em trabalho, como na pequena produção agrícola de subsistência e para o mercado local, para o modelo de larga escala, intensivo em capital, desperdiçador de recursos, como as monoculturas industriais, a extração de matérias primas e a geração em larga escala de energia hidrelétrica – integradas em uma crescente infraestrutura que liga a fronteira extrativa às áreas metropolitanas e aos mercados externos. Tradução nossa.



as razões pelas quais diversos atores (públicos e privados) passaram a comprar, vender ou arrendar terras pelo mundo.

O estopim da corrida pelo controle de terras foi a crise alimentar iniciada entre 2007 e 2008. A maior dos últimos trinta anos, a crise elevou o número de expostos à insegurança alimentar e nutricional no mundo para a casa de 1 bilhão e 20 milhões de pessoas (FAO, 2009, p.vi). As causas da crise foram múltiplas. Entre fatores de “curto” e “longo” prazo, Suárez e Schiavoni (2017) apontam para a estagnação da produtividade agrícola nos anos anteriores à crise, a ocorrência simultânea de secas e inundações em diferentes regiões agrícolas do planeta – afetadas pelas consequências das mudanças climáticas; o aumento da demanda por alimentos de origem animal, frutas e vegetais frescos, que somados aos grãos transformados em ração animal, teriam reduzido a oferta de terras utilizadas para a produção de cereais de primeira necessidade; e o entrelaçamento entre a financeirização das commodities agrícolas e as políticas públicas de incentivo à produção e consumo de biocombustíveis, principalmente puxadas por Estados Unidos e Europa, interessados em diminuir sua dependência do petróleo arábico e do gás russo, respectivamente. O incentivo aos agrocombustíveis, no entanto, foi fator chave. Segundo as autoras, a demanda pelos *biofuels* teria gerado uma enorme expectativa de retorno financeiro aos especuladores envolvidos no intercâmbio de futuros agrícolas, o que teria contribuído para a elevação do índice de preço dos alimentos no mercado internacional, conforme ilustra a figura 2.

Figura 2. Índice internacional de preços dos alimentos. FAO (2004-2017).



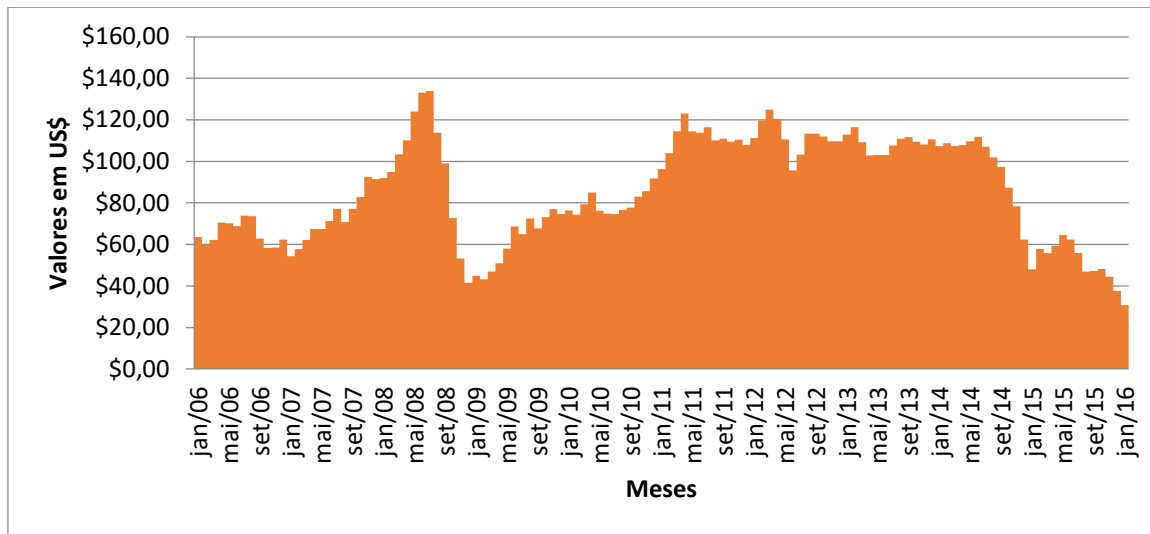
Fonte: FAO (2018). Elaboração própria.

A crise alimentar emergiu em um contexto de acentuada instabilidade nos mercados internacionais devido ao então recente estouro da bolha *sub-prime* nos Estados Unidos. Mas

essa não teria sido a única razão a aprofundá-la. Foi a crise energética, deflagrada com a drástica elevação do preço do barril de petróleo, que tornou a crise alimentar ainda mais aguda. Conforme pode se observar na figura 3, o barril de petróleo em janeiro de 2006 estava cotado a pouco mais de US\$60 (sessenta dólares), permanecendo nessa faixa até janeiro do ano seguinte, quando assumiu trajetória ascendente, atingindo a marca dos US\$133 (cento e trinta e três dólares) em julho de 2008. A súbita elevação no preço da principal matéria prima energética mundial teve impacto imediato sobre o já instável índice de preços dos alimentos, tanto diretamente, com a elevação de custos produtivos e logísticos (fertilizantes, defensivos, gasolina, diesel, etc.), quanto indiretamente, com a pressão sobre a oferta mundial de terras agrícolas reservadas à produção de gêneros alimentícios, já que, como dito outrora, estímulos governamentais tinham disparado uma onda de investimentos na produção de agrocombustíveis (COTULA, 2012, p.663).

As crises alimentares e energéticas não pararam em 2008. Conforme também mostra a figura 3, em 2011 houve uma nova elevação no preço do barril de petróleo, cotado em abril daquele ano em US\$123 (cento e vinte e três dólares), após ter chegado à casa dos US\$44 (quarenta e quatro dólares) no início de 2009. Seu impacto sobre o índice de preços dos alimentos deflagrou uma nova crise alimentar, que desta vez teve impactos geopolíticos, ao ser o estopim das crises que levaram à deposição de regimes na Tunísia, no Egito, na Líbia e no Yemen, crises responsáveis por reconfigurar o tabuleiro político do Norte da África e do Oriente Médio ao longo da chamada “Primavera Árabe” (SOUZA, 2017, p.24). O temor de um efeito *spill over* e a análise estratégica da alta dependência em face de um mercado internacional de alimentos cada vez mais volátil, mobilizou a ação de grupos de Estados como as monarquias do golfo, a exemplo da Arábia Saudita, a buscarem garantir seu abastecimento alimentar doméstico através da aquisição de terras agrícolas em outras regiões do mundo, particularmente em países africanos de baixa renda, com vantagens geográficas, pouco transparentes, e, claro, abundantes em solos férteis e recursos hídricos.

Figura 3. Preço internacional do barril de petróleo Brent entre janeiro de 2006 e janeiro de 2016 em US\$.



Fonte: Index Mundi (2018). Elaboração própria.

A procura de alguns Estados por acesso direto às fontes de abastecimento alimentar em razão da perda de confiança no mercado internacional como cumpridor desta função, influenciou a forma como Philip McMichael aborda o *land grabbing* com base no que chama de Mercantilismo de (Agro)Segurança. O mercantilismo de segurança seria uma estratégia resultante tanto do aprofundamento, quanto de contradições do regime alimentar comandado pelas corporações (McMichael, 2013, p.48). Ao passo que questionaria a eficácia das regras da OMC no sentido de garantir o abastecimento alimentar de países altamente dependentes do fluxo internacional de alimentos, o mercantilismo de segurança tenderia a aperfeiçoar um conjunto de estruturas normativas cada vez mais privadas, não-vinculantes e voltadas à proteção dos grandes acordos agrícolas. É partindo dessas considerações que o autor analisa o desinteresse da China em manter a entrada de alimentos no país sob a intermediação de *big traders* estrangeiras, como a Cargil. É também a partir desse conceito que McMichael (2013) analisa a proliferação de tratados de comércio e investimentos voltados à garantia de segurança jurídica aos capitais transnacionais agrícolas envolvidos nas aquisições de terras em outros países.

A abordagem de Cotula (2012) se aproxima da noção de mercantilismo de segurança. Segundo ele, após a descolonização houve uma mudança substantiva na forma de relacionamento dos capitais com a agricultura, que teria migrado do dominante sistema de *plantation* – comum ao contexto colonial/imperial – para esquemas mais ou menos semelhantes

ao que hoje se conhece como *contract farming*.<sup>35</sup> Esta mudança teria favorecido em grande medida as corporações do agronegócio ao facilitar sua desvinculação dos riscos produtivos inerentes aos investimentos em ativos fixos, permitindo distribuir esses riscos entre seus fornecedores – os produtores rurais. Além de maior flexibilidade na negociação dos termos de contrato, esse esquema permitia o deslocamento e concentração dessas corporações em cadeias mais lucrativas do agronegócio, como no processamento e na distribuição. Tem aí que para Cotula (2012, p.662) a mudança mais qualitativa para a qual a dinâmica recente do *land grabbing* aponta, estimulada pelas preocupações com a crise alimentar, é precisamente um retorno parcial dos capitais à produção agrícola com controle direto da terra.

Outros autores também têm mostrado como a prerrogativa de garantir controle sobre as terras agricultáveis e seus recursos tem se sobressaído às próprias tendências de rearranjo do sistema internacional no pós-Guerra Fria. Partindo da dialética entre confiança e desconfiança nas relações internacionais, Lima e Leite (2016) refletem sobre como, temendo a possibilidade de desabastecimento doméstico no auge da crise alimentar, alguns Estados impuseram restrições ou bloqueios à exportação de gêneros alimentícios como trigo e arroz por produtores privados nacionais (LIMA e LEITE, 2016, p.131), reforçando pressupostos realistas que contrapõem a prevalência da cooperação diante do dilema de segurança – neste caso, de segurança alimentar.

Tomando o caso dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), Tomasso Ferrando (2012) mostra, por seu turno, que em matéria de aquisição de terras, o clube de países não se diferencia dos padrões de dominação geralmente atribuídos aos países do Norte político. Exemplo disso seria a intensa agenda de investimentos em terras entre os membros do bloco emergente e entre esses últimos e países pobres. Para o autor, no que diz respeito à garantia de acesso a terras, têm prevalecido mais os interesses econômicos e políticos e menos retóricas de solidariedade como a da “cooperação sul-sul”.

### **2.1.1 Um panorama da dinâmica de apropriação de terras**

As abordagens centradas no controle de terras elencadas na seção anterior têm grande validade na demonstração do caráter intrinsecamente político que atravessa o fenômeno das

---

<sup>35</sup> Dentro do esquema de *contract farming*, ou agricultura por contrato, o investidor estrangeiro oferece ao pequeno/médio produtor um contrato de compra da produção (geralmente a preço fixo) previamente a sua colheita, enquanto a titularidade da propriedade rural segue em nome deste último, que usa de seus fatores de produção e insumos para entregar os produtos demandados em quantidade e prazo negociados com o investidor

aquisições de terras. No entanto, elas tendem a reforçar um aspecto “estado-cêntrico” e “internacional” da dinâmica, o que não parece representar sua imagem mais fiel. Observando dados e a literatura sobre o tema, é possível notar que a corrida por terras tem um perfil muito mais privado, no sentido da propriedade dos capitais envolvidos nos acordos de compra/arrendamento de terras, que necessariamente público, como no caso do envolvimento de empresas públicas/estatais e iniciativas governamentais para a aquisição de terras *off-shore*, caso da frequentemente citada Iniciativa do Rei Abdullah para Investimentos Agrícolas no Exterior (*King Abdulla’s Initiative for Agricultural Investment Abroad*), apoiada pela monarquia saudita para incentivar a aquisição de terras na África.

Conforme mostra a tabela 1, 41% dos acordos de investimento em terras envolvem companhias privadas, enquanto outros 30% corporações de capital aberto em bolsa. Somente 6% dos acordos têm origem em empresas estatais. Ainda que se considere os fundos de investimentos (9%), que podem contar com aporte de recursos públicos, na soma não representariam mais que 15% do total das transações envolvendo terras.

*Tabela 1. Aquisições de terras por tipo de investidor.*<sup>36</sup>

<b>Tipo de investidor</b>	<b>Nº de acordos</b>	<b>% do total de acordos</b>
<b>Companhias privadas</b>	407	41%
<b>Companhias com ações em bolsa</b>	299	30%
<b>Fundos de investimento</b>	89	9%
<b>Entidade estatal</b>	62	6%
<b>Empreendimento individual</b>	31	3%
<b>Outros</b>	8	1%
<b>Sem informação</b>	165	16%

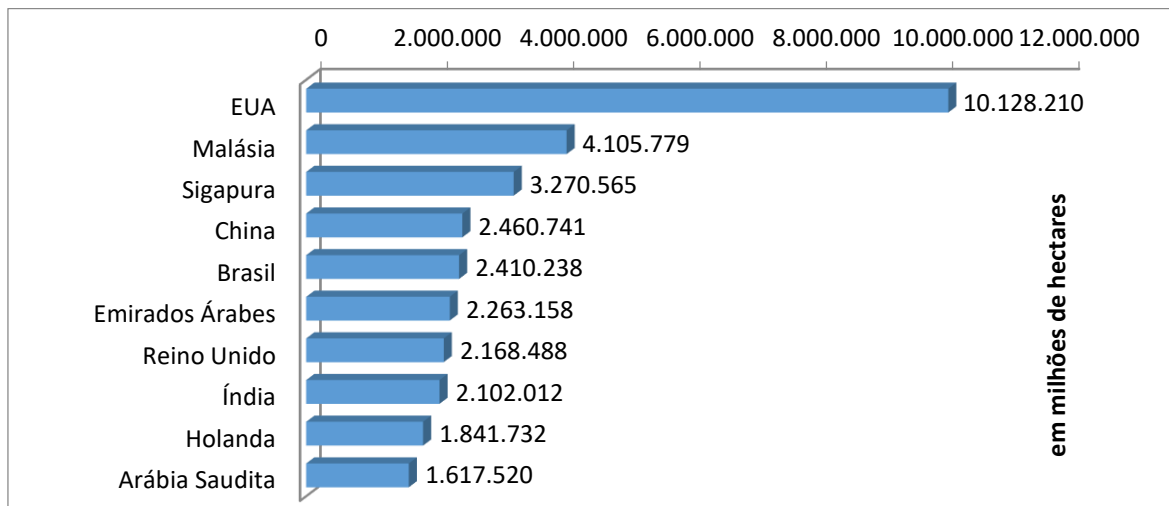
Fonte: NOLTE *et al* (2016). Elaboração própria.

Os capitais privados, majoritariamente envolvidos nas aquisições de terras, como mostram os dados, têm uma origem geográfica, ou seja, eles partem de algum lugar do globo sob a jurisdição de determinado Estado e entram a fronteira econômica de outros Estados sob a denominação de “internacionais”. Observando a origem dos investimentos é possível notar uma prevalência de países do centro capitalista, como Estados Unidos, Reino Unido e economias como a da Malásia. Entre 2000 e 2011, quase 7.5 milhões hectares foram transacionados em acordos partindo desses três países, com os Estados Unidos na vanguarda (NOLTE, *et al*, 2016, p.23). Apesar da participação de economias ditas “emergentes” como China, Brasil e Índia, a

<sup>36</sup> Os números são resultado de cálculos realizados pelos autores com base em dados da plataforma Land Matrix disponíveis até o mês de abril de 2016.

centralidade dos capitais transnacionais sediados nos EUA na dinâmica de aquisição de terras é notável. Conforme mostra a figura 4, o número de hectares adquiridos por capitais estadunidenses corresponde a mais que o dobro de Brasil e China somados.

Figura 4. Top 10 países de origem dos investimentos em terras 2000-2016.



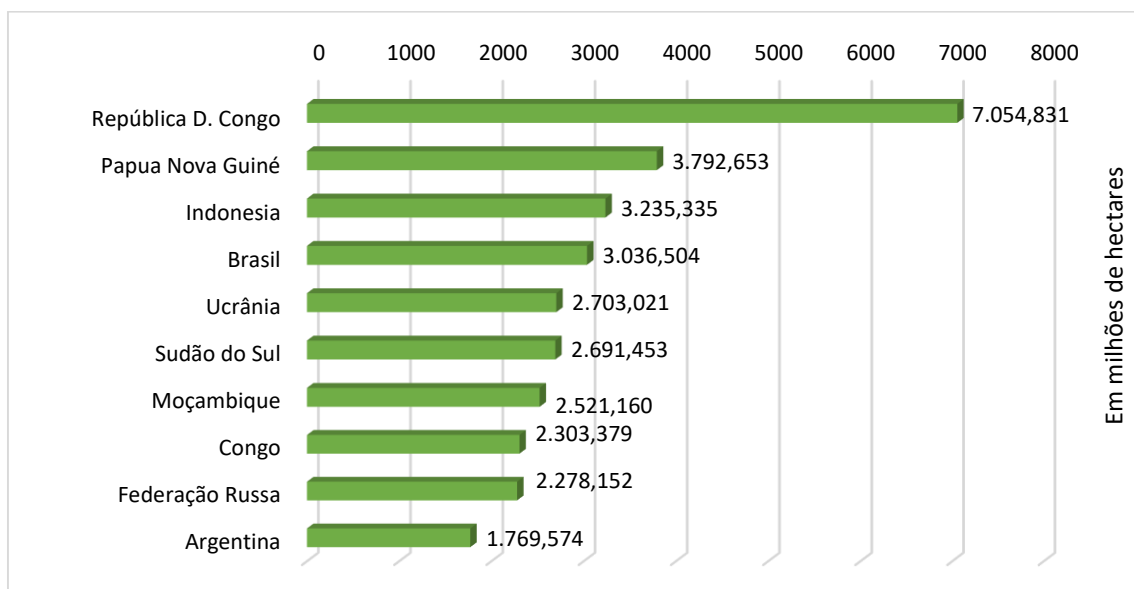
Fonte: LAND MATRIX (2017). Elaboração própria.

Existe uma razão para se preferir falar em “origem dos investimentos” e não “origem dos investidores”. Como visto, a maior parte das aquisições de terras são realizadas por capitais privados, os quais são, em geral, transnacionais (NOLTE *et al.* 2016, p.27). Isso implica que é difícil precisar a origem “nacional” real dos compradores de terras, já que empreendimentos como as corporações multinacionais, de acordo com sua própria denominação, atuam em diversas jurisdições e compartilham ações com investidores das mais variadas nacionalidades.<sup>37</sup> Além disso, muitos Estados são utilizados como “hubs” por grandes investidores. Por exemplo, durante quatro anos Chipre e Ilhas Virgens figuraram entre os principais investidores em terras do mundo. Ocorre que ambos países são paraísos fiscais utilizados para mascarar a origem verdadeira dos capitais interessados na aquisição de terras, provavelmente devido às repercussões midiáticas e políticas negativas acumuladas pelos grandes acordos agrícolas nos últimos anos.

<sup>37</sup> Para driblar este desafio, a Land Matrix costuma catalogar a origem do investimento com base no país sede da corporação transnacional. Portanto, ainda que, por exemplo, a Monsanto compre terras em Moçambique utilizando uma subsidiária na África do Sul, a plataforma irá contabilizar o investimento como de origem estadunidense.

Outro elemento que reforça a natureza “transnacional” da dinâmica de apropriação de terras diz respeito ao papel exercido pelas elites econômicas e políticas na abertura dos mercados de terras. A maior parte dos investimentos tem como destino o sul global, principalmente o continente africano, o sudeste asiático e a América do Sul (ver figura 5). Sobretudo no que toca à África e às Américas, nota-se que um número razoável de acordos têm se dado através da associação entre capital estrangeiro e nacional. As elites econômicas e políticas locais têm papel chave na intermediação desses acordos, uma vez que muitos Estados possuem limites legais para a aquisição de terras por estrangeiros. Isso implica reconhecer que a associação entre capitais transnacionais não é uma dinâmica casual, mas cumpre funções políticas, jurídicas e econômicas.

Figura 5. Top 10 países de destino dos investimentos em terras. 2017.<sup>38</sup>



Fonte: LAND MATRIX (2017). Elaboração própria.

Como será possível visualizar logo a seguir (tabela 2), a associação entre capitais corresponde a pelo menos 20% de todos os acordos envolvendo terras africanas e 21% dos acordos sediados nas Américas. Embora no quadro geral esse montante represente uma

<sup>38</sup> Os valores dizem respeito somente aos acordos concluídos até o momento da verificação, portanto excluem os acordos reportados em mídia, malsucedidos e especulativos.

porcentagem relativamente pequena dos acordos documentados, juntos esses contratos arrematam mais de 4 milhões de hectares nos dois continentes.<sup>39</sup>

*Tabela 2. Partilha de capital com investidor doméstico em acordos nos cinco continentes. 2016.*

TARGET REGION	SIZE (1 000 HECTARES)	% OF SIZE OF AREA IN TARGET REGION	DEALS	% OF DEALS IN TARGET REGION
Africa	2 610	26%	86	20%
Americas	1 459	32%	30	21%
Asia	557	11%	33	11%
Europe	192	4%	6	6%
Oceania	0	0%	0	0%
<b>Total</b>	<b>4 818</b>	<b>18%</b>	<b>155</b>	<b>15%</b>

Fonte: NOLTE *et al* (2016, p.32).

A transnacionalização dos capitais envolvidos na dinâmica de apropriação de terras tem um direcionamento. Segundo cálculos de Nolte *et al.* (2016 – ver tabela 3), a maior extensão de terras mobilizadas nos investimentos realizados em associação com capitais domésticos mira a produção de agrocombustíveis (34%), o que corresponderia a 1,702,00 ha (um milhão, setecentos e dois hectares). Os acordos interessados na produção de alimentos (95), embora representem mais que o dobro dos acordos para a produção de agrocombustíveis (42), ocupam 13% das áreas negociadas, seguidos pelos investimentos em pecuária (10%), gêneros não-alimentícios (15%) e agrícolas não-específicos (14%). Se somada a porcentagem de áreas que produzem agrocombustíveis com aquelas voltadas a finalidades não alimentícias, tem-se que pelo menos 2 milhões de hectares, ou praticamente metade do total de áreas negociadas via associação com capitais domésticos (49%), não está voltada a produção de alimentos, contrariando aqueles que buscam legitimar essa modalidade de investimento apelando para seus supostos benefícios para a segurança alimentar das populações mais pobres.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Cabe recordar que os acordos de investimento envolvem quantidades variáveis de terras. Isso significa que é possível que 4 acordos representem o equivalente a, por exemplo, 5 milhões de hectares, enquanto 10 acordos não abarquem sequer a metade dessa área. A título de exemplo, o Groupe Blattner Elwyn, empresa com sede nos Estados Unidos, adquiriu em 2012, em apenas um contrato, o equivalente a 1,900,00 milhões de hectares para silvicultura no Congo (LAND MATRIX, 2017).

<sup>40</sup> Cabe explicar que o caso em questão trata da intenção dos investimentos feitos em associação com capitais domésticos. Naqueles em que tal associação não existe, e que correspondem a maior parte dos investimentos em terras, a dominância é de aquisições voltadas a produção de culturas alimentícias (NOLTE *et al*, 2016, p.VI).



Tabela 3. *Intenção dos investimentos realizados em partilha com capitais nacionais.* <sup>41</sup>

INTENTION	AREA (1 000 HECTARES)	% OF AREA WITH DOMESTIC PARTNER	DEALS	INTENTION AS % OF DEALS
Agrofuels	1 702	34%	42	19%
Food crops	1 103	13%	95	17%
Livestock	190	10%	17	13%
Non-food	337	15%	21	9%
Agriculture unspecified	758	14%	41	16%

Fonte : NOLTE *et al* (2016, p.33) com base em dados da Land Matrix de abril 2016.

Como discutido acima, as tentativas de controle sobre a disponibilidade de terras agricultáveis e dos recursos naturais cada vez mais estratégicos e escassos, como a água potável, é um forte indício do caráter político da dinâmica global do *land grabbing*. Mas afinal, quanta terra passou a controle dos capitais transnacionais? Esta costuma ser uma questão de grande complexidade metodológica. Dada a limitação e qualidade de acesso e mensuração dos dados disponíveis, levantamentos sobre a quantidade de terras sob propriedade de capitais estrangeiros mostram resultados variados (SCOONES *et al*, 2013).

Enquanto o Banco Mundial estima que 56.6 milhões de hectares tenham sido incorporados em todo o mundo, entre outubro de 2008 e agosto de 2009 (DEINIGER *et al*, 2011), a Oxfam apontou em 2011 que esse número chegaria a 227 milhões de hectares, se consideradas as terras vendidas ou arrendadas desde 2001. Dados mais recentes trazidos pela Grain afirmam que, no transcurso de dez anos (2006-2016), mais de 491 casos de aquisições transnacionais de terras foram catalogados, os quais representariam pelo menos 30 milhões de hectares de terras incorporados em 78 países, conforme ilustrado em mapa da figura 6 a seguir (GRAIN, 2016, p.4).<sup>4243</sup>

<sup>42</sup> De acordo com 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.

<sup>43</sup> A Grain se tornou uma referência entre pesquisadores e ativistas contrários aos processos de estrangeirização de terras a partir da publicação do relatório *Seized* (2008), em que denunciou a corrida global por terras; e por manter uma acessível base de dados sobre transações envolvendo grandes parcelas de terras, fruto de seu trabalho de monitoramento de grandes acordos agrícolas.

Figura 6. Mapa de acordos envolvendo terras no mundo segundo a GRAIN. 2016.



Fonte: (GRAIN, 2016).

O contraste entre bases de dados se soma às diferenças metodológicas empregadas em cada estudo. Como lembra Scoones *et al* (2013, p.473), algumas pesquisas costumam levantar somente os casos “confirmados” de aquisição de terras, enquanto outras levantam também os “reportados”, o que pode ter implicações diretas nos números divulgados. Além disso, as questões metodológicas estão atravessadas por interesses políticos, seja na forma como pesquisadores e instituições divulgam seus resultados, seja no próprio viés dos dados. Enquanto os estudos encomendados pelo Banco Mundial parecem cumprir o propósito de divulgar a disponibilidade de terras aos investidores – como se discutirá mais a frente –, a GRAIN emprega uma metodologia de levantamento de dados que, nas palavras da própria organização, possui uma “*explicit political agenda guiding what we choose to focus on and how we use the information, our aim is to gather the best and most useful information that can support responses by local communities and activist networks*” (GRAIN, 2013 Apud Scoones, 2013).<sup>44</sup> O caráter enviesado dos dados também está presente nas informações prestadas por oficiais e agências estatais de regulação fundiária, as quais costumam ser conservadoras na divulgação dos números (COTULA, 2012, p.652; BARBANTI Jr, 2017).

<sup>44</sup> ...uma agenda política explícita guiando o que nós escolhemos focar e como nós usamos a informação, nosso objetivo é juntar as melhores e mais úteis informações que possam dar suporte às reações das comunidades locais e às redes de ativistas. Tradução nossa.

As questões metodológicas em torno das apropriações transnacionais de terras têm ganhado cada vez mais relevância. Periódicos internacionais como *Globalization*, *Journal of Agrarian Change*, *Agrarian South* e principalmente o *Journal of Peasants Studies* têm publicado largamente sobre o fenômeno, tendo este último dedicado em 2013 um número especialmente voltado às discussões metodológicas que envolvem as pesquisas sobre o tema. Tais iniciativas revelam um maior amadurecimento das discussões, comprometimento com maior rigor metodológico e analítico das questões, além de uma convergência em torno da desconstrução de certas narrativas que se provaram conjunturais no decorrer dos anos. O livro *The Global Land Grab: beyond the hype*, editado por Kaag e Zoomers (2014), é um exemplo de abordagem com esse viés. Além desta obra, Lorena Pereira (2017) descreve didaticamente as muitas fases pelos quais os estudos sobre as aquisições de terras percorreram até seu estado atual.

As preocupações com metodologia afetam diretamente o trabalho de redes de pesquisadores que se dedicam a servirem como plataforma de dados para pesquisas sobre *land grabbing*, caso da Land Matrix. A Land Matrix, de onde boa parte dos dados elencados anteriormente aqui estiveram baseados, é uma iniciativa que se auto define como uma “base pública e *online* de dados sobre acordos de terras” (LAND MATRIX, 2017, tradução nossa) que opera a partir do cruzamento de informações sobre acordos envolvendo terras divulgados na mídia, em relatórios oficiais e de ONGs, processos judiciais, etc.<sup>45</sup> Embora existam críticas a respeito da qualidade do cruzamento de dados feito pela plataforma (ver EDELMAN *et al*, 2013), ou ao apelo ideológico na orientação de seu trabalho (ver SCOONES *et al*, 2013), é notável o constante aperfeiçoamento metodológico da iniciativa e sua importância para a produção de conhecimento sobre o *land grabbing*, particularmente por sua acessibilidade, praticidade, volume e atualidade dos dados que disponibiliza.

Notadamente, o conjunto de análises centradas nos elementos de controle que subjazem o fenômeno da apropriação de terras apresentadas constituem apenas um entre muitos ângulos através dos quais se pode observar a dinâmica do *land grabbing*. Assim como as abordagens centradas nos direitos humanos (DE SHUTTER, 2011), na segurança alimentar (DANIEL, 2011), nas relações de trabalho (LI, 2011), de gênero (CHU, 2011; VERMA, 2014;), de dominação neocolonial (SOUZA, 2017), imperial (MOYO *et al*, 2012) ou de resistência (HALL *et al*, 2015), elas reforçam uma argumentação central deste capítulo: a do caráter intrinsecamente político que reveste e atravessa a dinâmica da apropriação transnacional de

---

<sup>45</sup> Land Matrix (2018). Disponível em <<http://www.landmatrix.org/en/>> acesso em 04 Jan.2018.

terras. A fim de complementá-la, na próxima seção discute-se as estratégias encontradas pelos atores da governança global neoliberal para legitimar as apropriações de terras como parte de um receituário de desenvolvimento rural.

## 2.2 O economicismo neoliberal na legitimação da apropriação de terras

Para legitimar a continuidade dos processos de aquisição de terras pelos capitais transnacionais, agências de desenvolvimento, doadores internacionais e governos têm se utilizado de uma série de narrativas. Entre os governos que ofertam terras é comum a tentativa de emplacar os investimentos agrícolas de larga escala como ferramentas estratégicas para a formação de divisas, a atração de investimentos em infraestrutura, para a geração de empregos no campo e a absorção de tecnologias (ZOOMERS e KAAG, 2014). Parte desse discurso se sustenta na ideia de que é preciso “modernizar” a agricultura, tomando em conta o baixo desempenho de alguns países africanos no setor. O Banco Mundial é bastante enfático com relação às “oportunidades ao desenvolvimento” oferecidas pelos grandes investimentos agrícolas. De acordo com a perspectiva do banco, os recursos mobilizados poderiam preencher o *gap* de produtividade agrícola em face da crescente demanda alimentar global, puxada pela expectativa de crescimento da população humana até 2050.

“Experts agree that population growth, rising incomes, and urbanization will continue to drive demand growth for some food, especially vegetable oils and livestock, with higher derived demand for feed and for industrial products. To cope with a 40 percent increase in world population, production would need to rise by 70 percent, and raising food consumption to 3,130 kcal/person/day by 2050 would require agricultural production to nearly double in developing countries” (DEINIGER *et al.* 2011, p.13-14).<sup>46</sup>

Na esteira do que propagandeiam governos e organismos internacionais, os investimentos agrícolas de larga escala são colocados como sinônimos de desenvolvimento rural (BORRAS Jr *et al.*, 2012, p.624). Tal desenvolvimento, porém, pressupõe a aceitação de um paradigma específico e dominante de agricultura comercial, aquele estabelecido pelo regime alimentar corporativo e espelhado no modelo do agronegócio. O avanço desta agenda reforça

---

<sup>46</sup> Especialistas concordam que o crescimento populacional, dos níveis de renda e a urbanização continuarão a orientar o crescimento da demanda por alguns alimentos, especialmente óleos vegetais e de origem animal, com maior demanda derivada de alimentos para animais (ração) e produtos industriais. Para enfrentar um aumento de 40 por cento na população mundial, a produção teria que crescer em 70 por cento, e aumentar o consumo alimentar para 3,130 calorias pessoa/dia até 2050 requereria que a produção agrícola dobrasse nos países em desenvolvimento. Tradução nossa.

certas relações de tipo colonial, principalmente no que diz respeito ao papel de alguns países na divisão internacional do trabalho e, não menos, na própria dinâmica das aquisições de terras (SOUZA, 2017). Em 2009, o então ministro de investimentos do Sudão declarou que o país, dono de alguns dos piores indicadores internacionais de insegurança alimentar, poderia “alimentar o mundo inteiro graças aos milhões de hectares de terras férteis” em seu território (DANIEL, 2011, p.29, tradução nossa). Esse tipo de comprometimento, no entanto, não se restringe a um punhado de países periféricos da África Subsaariana. Potências agrícolas de renda média, como o Brasil, também se somam à fila dos que divulgam sua “competividade” na oferta de terras agricultáveis para os capitais estrangeiros. Desde que assumiu o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 2016, o latifundiário Blairo Maggi tem sido um dos principais defensores da abertura do mercado de terras brasileiro a estrangeiros, argumentando em torno dos benefícios que a medida poderia oferecer tanto para a atração de investimentos, quanto para o acesso a crédito junto a bancos estrangeiros por produtores rurais nacionais.<sup>47</sup>

### **2.2.1 Legitimação via invisibilização:**

O apelo aos ganhos de produtividade agrícola para o aumento da oferta mundial de alimentos e os benefícios financeiros e produtivos associados aos investimentos estrangeiros não são os únicos argumentos que jogam para a legitimação da dinâmica das aquisições de terras. Um dos principais discursos a que partidários dos investimentos agrícolas de larga escala se agarram para justificar sua agenda foca na disponibilidade global do que chamam de “terras vazias”, “marginais” ou “disponíveis”. Utilizando imagens captadas por satélite, o Banco Mundial, um dos principais responsáveis pela disseminação desse tipo de argumentação, estima em mais de 445 milhões de hectares a quantidade de terras não florestais e não cultivadas com potencial agrícola, metade desta oferta concentrada em apenas sete países: Sudão, Brasil, Austrália, Rússia, Argentina, Moçambique e República Democrática do Congo (DEINIGER,

---

<sup>47</sup> Apesar de defender a abertura do mercado brasileiro de terras para estrangeiros, Blairo Maggi sugere a implantação de certos limites. A principal restrição defendida por ele é de que os investidores estrangeiros não possam adquirir terras para a produção de culturas anuais, como o milho e a soja. A justificativa de Blairo é que alguns fundos de investimento poderiam decidir não plantar nas ocasiões em que os preços dessas culturas no mercado internacional caíssem, o que ameaçaria a segurança alimentar do país (FOLHA DE LONDRINA, 2017). Blairo Maggi, além de ministro, é um dos principais produtores de soja do Brasil e do mundo.

*et al.* 2011, p.79).<sup>48</sup> Naturalmente, os dados sobre a oferta de terras agricultáveis em países de dimensões continentais como Brasil e Rússia tendem a fortalecer posições simpáticas às aquisições transnacionais de terras. No entanto, a ideia de que as áreas mapeadas pelos satélites estariam “disponíveis” esconde questões.

Primeiro é preciso ter em conta que a narrativa em torno das “terras vazias” não é nova. Geiler (2012) conta como esta última tem origem no pressuposto jurídico de *Terra Nullius*, associada por sua vez à doutrina da *res nullius*, utilizada para se referir às “coisas sem dono” durante o império romano. Ao longo da dominação de Roma, o princípio da *terra nullius* tratava de toda porção de terra além das fronteiras do império, que, por serem consideradas “vazias”, estariam aptas a serem “romanizadas”. Com o colonialismo, a ideia de *terra nullius* ganhou novos contornos, integrando também requisitos como a produção e o trabalho sobre a terra. Desta forma, terras consideradas pelas potências coloniais como improdutivas ou subutilizadas também eram consideradas vazias, logo, passíveis de serem transferida à iniciativa de colonos ou empreendimentos europeus interessados em “desenvolvê-las” (GEILER, 2012, p.18-19). Conforme mostram os antecedentes históricos, o princípio da terra vazia fora utilizado para justificar processos de dominação política. No entanto, para ter validade, ele esteve amparado na desconsideração das formas de posse e de propriedade das terras ocupadas pelos povos autóctones e em sua substituição pelo regime jurídico das potências imperiais.

O elemento colonial presente nos primeiros usos do discurso de “terras vazias” se mantém na forma contemporânea do *land grabbing*. Conforme analisa Maria Eduarda Souza (2017), no contexto de alguns países da África Subsaariana, a exemplo de Moçambique, o imperativo jurídico da propriedade privada individual ainda é central para a justificação do discurso atual das terras vazias. Como destaca a autora, em muitos países africanos, principalmente naqueles que viveram experiências socialistas na segunda metade do século XX, caso de Moçambique, a propriedade da terra é estatal e a maior parcela da força de trabalho se concentra na agricultura. Esta configuração social implica que, ao tempo em que grande parte da população baseia sua subsistência em atividades relacionadas à terra, este recurso segue em controle das elites políticas a frente dos Estados. Com a demanda transnacional de acesso a essas terras, as agências estatais de regulação fundiária passaram a aprofundar iniciativas de privatização das terras e a divulgar números sobre a disponibilidade de áreas para investimento onde, alegadamente, não haveria atividade produtiva ou ocupações humanas.

---

<sup>48</sup> Os dados do Banco Mundial indicam uma oferta global de 445,624 milhões de hectares de terras não-florestais e não-cultivadas, com capacidade de desenvolvimento de cultivos sequeiros de trigo, cana de açúcar, azeite de dendê, milho e soja.

Neste ponto o economicismo neoliberal e a dominação colonial se entrelaçam e escancaram seu autoritarismo. Embora definidas como “improdutivas”, em geral, as terras mapeadas via satélite são utilizadas para agricultura de subsistência, pastoreio, coleta, rotação de cultivos e mesmo para a preservação, logo, não estão “vazias” (BORRAS Jr e FRANCO, 2010; SOUZA, 2017, p.75). A questão é que, devido aos modos tradicionais com que geralmente se relacionam com a posse da terra (direito costumeiro, propriedade coletiva, etc.), essas populações – que representam a maior parte dos produtores rurais africanos – não dispõem de documentos que comprovem legalmente sua propriedade ou mediante os quais possam reclamar juridicamente (DA VIÀ, 2011, p.9). Diante dessas circunstâncias, ganha força a lógica segundo a qual, se terra não tem titulação formal ou não foi privatizada, é de domínio estatal. Caso o senso das agências estatais não mostre ocupações em número significativo em determinada área, aquelas terras são então consideradas “vazias”, ou ainda, se não apresentarem atividade produtiva em relevância – nos moldes considerados “relevantes” – passam à designação de “subutilizadas” ou “improdutivas”, justificando sua venda ou arrendamento aos capitais estrangeiros (BORRAS JR *et al*, 2013, p.172).

Além da presença humana e de atividades econômicas essenciais para a subsistência de pequenos produtores e povos tradicionais, existem outras informações que costumam ser omitidas pelo discurso das “terras vazias”. Uma delas é que apesar da enorme disponibilidade de áreas com potencial para o cultivo das principais commodities agrícolas, conforme atesta relatório do Banco Mundial, os investidores não estão interessados em qualquer parcela de terra “disponível”. Como recorda Lorenzo Cotula (2012), os investimentos agrícolas de larga escala costumam mirar aquelas terras com maior fertilidade, ampla disponibilidade de água, infraestrutura, legislação ambiental favorável e facilidades logísticas, como proximidade dos mercados de destino das produções a serem exportadas. Isso explica porque a região de Ségou, no Mali, de grande disponibilidade hídrica, concentra a maior parte dos investimentos em terras no país (COTULA, 2012, p.655). A escolha das terras onde aportarão os investimentos, vista deste ângulo, é tarefa extremamente criteriosa e seletiva, como ilustra a declaração do presidente da *holding* agrícola russa Ambika, Mikhail Orlov, na qual explica as razões pelas quais os custos da aquisição de terras em seu país tendem a afastar investidores.

“Na Rússia, além de investir na produção de grãos, você deve investir também em infraestrutura de armazenamento de fertilizantes e grãos e em equipamentos. Como resultado, o montante de recursos extras necessários ao desenvolvimento da produção no país é muito maior do que, digamos, na África. Acho que as terras agrícolas russas são muito dispendiosas...” (RUSSIA BEYOND, 2012).

Ao agregar as variáveis mencionadas anteriormente com elementos que incidem sobre a segurança jurídica dos investimentos, além de fatores como o potencial de conflito e disputa das áreas negociadas, propensão da região às mudanças climáticas, instabilidade dos regimes políticos e o próprio índice de preço do hectare naquele país/região, supõe-se que a disponibilidade total de terras seja bem menor que aquela propagandeada pelo Banco Mundial. Assim, a presunção de que os investimentos agrícolas de larga escala não causariam danos às populações já estabelecidas em determinadas frações de terras, dada a ampla disponibilidade global do recurso, não parece tão convincente.

A facilidade com que transita entre as elites políticas e econômicas transnacionais, no entanto, reforça a natureza autoritária desse argumento: trata-se de uma perspectiva que nega o modo de vida daqueles não integrados à agricultura comercial ao não atribuir valor econômico, social e cultural às atividades desempenhadas por eles, ao passo que os priva do acesso à justiça e à reparação quando submete o reconhecimento de formas coletivas e ancestrais de utilização e relação com a terra ao crivo do estatuto jurídico ocidental, amparado na noção – estranha a muitas comunidades camponesas e povos tradicionais – de propriedade privada individual. Este processo de “invisibilização”, principalmente no plano discursivo, tem sido um instrumento estratégico para a legitimação dos capitais envolvidos na apropriação de terras, embora não seja o único, como se perceberá no próximo sub-tópico.

### **2.2.2 Legitimação via integração:**

Se o discurso das terras vazias legitima políticas que invisibilizam e que têm como resultado a “expulsão” das comunidades rurais de seus territórios para cederem espaço aos empreendimentos estrangeiros, há também entre os organismos da governança global um forte apelo em torno da “integração” de produtores rurais às cadeias de valor da agroindústria. O objetivo é convencer a comunidade internacional, governos e sociedade civil acerca das “potencialidades” oferecidas pelas parcerias comerciais com os investidores internacionais. Conforme apontam dados da Land Matrix (NOLTE *et al*, 2016, p.9) a maior parte dos grandes acordos agrícolas serve a contratos de arrendamento da terra, em geral, por longos períodos de tempo. Essa modalidade de acordo atribui aos capitais transnacionais maior mobilidade e permite que evitem grande parte dos riscos produtivos, principalmente aqueles relacionados à manutenção da terra, que permanecem sob responsabilidade do proprietário (GÓMEZ, 2014, p.6). O Banco Mundial é um defensor dos acordos de arrendamento. Em relatório a instituição



destaca as vantagens que o aluguel da terra pode apresentar para a renda de pequenos e médios produtores em parceria com investidores, os quais, pela escala de sua produção, operam com menores custos e, por isso, oferecem condições mais competitivas de negócios:

“Mutually beneficial outcomes are possible because, despite higher expenses for management, costs on farms operated by large operators are some 10 percent below those on smaller farms. With competitive land markets and land rents of US\$250–US\$300, a landowner of 50 ha would net more than US\$10,000/year from renting” (DEINIGER, 2011, p.40)<sup>49</sup>.

Apesar da grande quantidade de contratos de aluguel/arrendamento de terras, a principal modalidade de acordo defendida pelos partidários dos investimentos agrícolas de larga escala é a agricultura por contrato. Os esquemas de *Contract Farming* costumam ser bem vistos pelas possibilidades que oferecem a pequenos produtores no que diz respeito ao acesso a insumos, tecnologias, crédito, mercados e incrementos de renda (EATON e SHEPHERD, 2001). O Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) costuma destacar que parcerias entre produtores e investidores internacionais podem ser “bem sucedidas” e “sustentáveis”, embora chame a atenção para alguns riscos presentes neste tipo de iniciativa, principalmente devido às assimetrias de poder econômico entre ofertantes (produtor/comunidade rural) e demandantes (investidor/empresas):

“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 [...] Establishing mutually beneficial partnerships are possible, but they require sustained support by a range of service providers (government, civil society, private sector), and effort and time. Particular attention needs to be given to empowering smallholder farmers and rural communities to engage on equal terms with outside investors. There is also a need to monitor the implementation of agreements to ensure that the anticipated benefits are realized” (LIVERSAGE, 2011, p.7).<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Resultados mutualmente benéficos são possíveis porque, apesar das altas despesas com gestão, os custos sobre fazendas geridas por grandes operadores são 10 por cento menores que os de propriedades menores. Com mercado de terras competitivos e aluguéis na faixa de US\$250-US\$300 dólares, um proprietário de 50 hectares poderia faturar mais de US\$10.000 dólares anuais via arrendamento. Tradução nossa.

<sup>50</sup> O sucesso dessas parcerias e o real benefício para pequenos agricultores e comunidades rurais, mais amplamente, dependerá do nível de propriedade, voz (governança), e do compartilhamento de riscos e benefícios entre as partes [...] O estabelecimento de parcerias mutualmente benéficas são possíveis, mas elas requerem apoio sustentável de uma série de provedores de serviços (governo, sociedade civil, setor privado), além de esforço e tempo. Atenção especial deve ser dada ao empoderamento de pequenos agricultores e comunidades rurais para que possam se engajar em condições de igualdade com o investidor externo. Também precisa haver monitoramento da implementação dos acordos para garantir que os benefícios antecipados sejam realizados. Tradução nossa.

A promoção dos modelos de agricultura por contrato ganhou ampla adesão entre os organismos simpáticos aos investimentos agrícolas de larga escala por servir como alternativa às aquisições de terras – quando o investidor adquire a propriedade da terra (com ou sem o consentimento de seus ocupantes) –, principalmente em face da ampla repercussão negativa a que esses investimentos estão associados. Por isso, há alguns anos agências da governança agroalimentar vêm incentivando mecanismos como a *Public-Private-Producers Partnerships* (4Ps) *in value-chain development projects*, uma iniciativa liderada pelo FIDA que busca introduzir pequenos produtores às cadeias de valor da agroindústria como parte de um esforço pela redução da pobreza através de “soluções de mercado” (IFAD, 2016). Esse tipo de iniciativa, embora se autoproclame “inovadora” pelos critérios que estabelece, são arquiteturas razoavelmente conhecidas.<sup>51</sup> Nelas, os agentes públicos, respondendo à aversão dos capitais privados aos riscos produtivos, geralmente se inserem como “*brokers*”, ou seja, além de realizarem as inversões financeiras iniciais, assumem funções de facilitadores, coordenadores ou de garantidores jurídicos dos benefícios sobre os planos de negócios e sobre o capital aplicado pelos investidores (GREGORATTI, 2010, p.200).

Embora a integração de pequenos produtores e comunidades rurais às cadeias de valor da agroindústria possa apresentar resultados mais satisfatórios que os vistos em episódios nos quais a terra é apropriada sem qualquer tipo de consulta, ressarcimento ou chance de acesso à justiça pelas populações afetadas, esse tipo de estrutura não está isenta de contradições. Além do extensivo uso de recursos públicos em empreendimentos que beneficiam majoritariamente capitais privados, como em propostas de PPPs a exemplo do 4Ps, a agricultura por contrato também implica sérios riscos aos pequenos produtores.

Os esquemas de *contract farming* podem influenciar na exploração da força de trabalho camponesa à medida que, para cumprir com os requisitos demandados em contrato, os produtores rurais são induzidos a empregar grande parte da força de trabalho doméstica, incluindo familiares e crianças, nas atividades da fazenda. Tais contratos também impõem um controle estrito sobre a produção e seu direcionamento, que em geral mira mercados externos, o que impacta na oferta e nos preços dos alimentos, tendo consequências diretas para a segurança alimentar local (DE SHUTTER, 2010). Com a perda de autonomia sobre o conteúdo

---

<sup>51</sup> De acordo com o órgão, o modelo de funcionamento do 4Ps divergiria de outras conhecidas parcerias-público-privadas por nutrir características como i) monitoramento sistemático e avaliação de resultados; ii) alta seletividade dos parceiros privados com base em critérios de competitividade, transparência e objetividade; iii) pelo papel ativo dos produtores, tanto na negociação como na governança e monitoramento; iv) pelo compartilhamento de responsabilidades e benefícios; v) e pelo tempo de vida dos projetos – que se orientam, destaca a agência, sob uma “business logic” (IFAD, 2016).

e intensidade da produção, também emerge o fenômeno do “assalariamento” dos agricultores, que acabam tornando-se empregados em suas próprias terras, sem dispor, no entanto, das mesmas garantias legais às quais os trabalhadores assalariados costumam ter acesso (GÓMEZ, 2014, p.93). A perda de autonomia costuma ser fator chave na manutenção (ou não) do agricultor no campo.

“Contract farming linked to corporate value chains is cited as a win-win alternative, but most often it isn’t. Farmers are subjected to corporate control over what they plant, when and how and hence lose the autonomy which is the basis of their resilience. Corporate value chains reward everyone else more than the primary producer. Ninety per cent of the world’s cocoa is grown by some 5.5 million small-scale farmers, who receive less than 5% of the total value of the average chocolate bar” (OXFAM, 2013. *Apud* McKEON, 2017).<sup>52</sup>

Conforme destaca a citação acima, além dos efeitos sobre a autonomia dos agricultores, outra questão relevante nas cadeias corporativas transnacionais é sua progressiva concentração, responsável por enrijecer ainda mais as assimetrias na relação de barganha entre pequenos produtores e os demais elos da cadeia do agronegócio. Na atualidade, apenas três corporações dominam 57% do comércio global de sementes de milho e 55% das sementes de soja (ECONEXUS, 2013). Outros dados mostram que 80% da oferta de chá e 40% de toda a oferta internacional de café são controladas por apenas 04 empresas (DE SHUTTER, 2010, p.2). O caráter oligopolístico das cadeias de valor é ainda mais notável entre grandes redes globais do varejo, onde a exploração dos agricultores que abastecem os supermercados tende a se intensificar com a imposição de padrões de qualidade e segurança dos alimentos cada vez mais rigorosos e insustentáveis para a agricultura de pequena escala (CLAPP e FUCHS, 2009). A imposição desses requisitos também não costuma acompanhar ganhos de rentabilidade para os pequenos produtores rurais. Como exemplifica De Shutter (2010), o preço do grão de café ofertado por agricultores às redes de supermercados caiu em cerca de 80% entre 1997 e 2002. No mesmo período, o preço praticado pelas corporações varejistas caiu apenas 27%, ao passo que os lucros de redes como Starbucks e Nestlé cresceram, respectivamente, entre 41% e 20%.

A pressão exercida por demandantes internacionais através das cadeias de valor que integram pequenos produtores rurais têm aprofundado a precarização das condições de vida e

---

<sup>52</sup> A agricultura por contrato ligadas às cadeias corporativas de valor é citada como uma estratégia alternativa onde todos saem ganhando (*win-win*), mas nem sempre é assim. Os agricultores são submetidos ao controle corporativo sobre o que plantam, quando e como, e portanto perdem a autonomia que é a base de sua resiliência. As cadeias de valor corporativas remuneram a todos mais que ao produtor primário. Noventa e nove por cento da produção mundial de cacau é produzida por cerca de 5.5 milhões de pequenos produtores rurais, os quais recebem menos de 5% do total do valor de uma barra de chocolate. Tradução nossa.

trabalho no campo. Como resultado, milhares de famílias camponesas, incapazes de atender aos requisitos de produção demandados por muitos contratos, acabam sendo forçadas a vender suas propriedades para sanar dívidas, abrindo espaço para a instalação de empreendimentos exportadores capazes operar economias de escala (AKRAM-LODHI, 2007). Associada está a pressão sobre o meio ambiente. A agricultura comercial de larga escala tende a estimular a sobre-exploração de águas subterrâneas, provocar a salinização do solo, o declínio de sua fertilidade, sua compactação e poluição, custos ambientais que geralmente são driblados pelas corporações, capazes de migrar facilmente para outras áreas onde exercer suas atividades (DA VIÀ, 2011, p.12). Desta forma, ainda que colocados como alternativa à violência dos casos de *land grabbing*, os esquemas de arrendamento de terras e agricultura por contrato também não parecem ser capazes de evitar no longo prazo a repetição dos mesmos efeitos *a priori* destacados na dinâmica da estrangeirização de terras, a saber, a insegurança alimentar, o empobrecimento, a (re)concentração de terras e, mais simbolicamente, a expulsão territorial.

A razão para isso é que em ambas as modalidades (arrendamento e *contract farming*) prevalece a mesma perspectiva economicista que justifica a apropriação das terras camponesas e ancestrais na qual se baseia o argumento das “terras disponíveis”, respectivamente: a ideia de que a terra é um ativo financeiro qualquer; e que o pequeno produtor rural é mera força de trabalho à espera de tornar-se um “empreendedor”. Nesse sentido, esses mecanismos não podem ser entendidos somente como parte de um receituário de políticas institucionais, mas como sínteses da racionalidade neoliberal, que reduz todo o conteúdo social e cultural da agricultura, da terra e dos alimentos à lógica do processo de acumulação de capital. Membros da emergente classe capitalista transnacional operam coerentemente a partir dessa mentalidade, como mostra o posicionamento de um membro da agroindústria durante sessão do Comitê de Segurança Alimentar da ONU.

“...Farming needs to be understood as a profession, and food security is about economic growth, not just growing food— thus farmers need to break the subsistence cycle and become entrepreneurs, produce more with less land, and stabilize via land ownership, inputs (agro-chemicals), knowledge, and market access...”. (McMICHAEL, 2017).<sup>53</sup>

A racionalidade neoliberal, nos termos postos acima, esgarça o que Philip McMichael chama de “fetichismo da agricultura”, um processo liderado pelo regime alimentar corporativo

---

<sup>53</sup> “A agricultura precisa ser entendida como uma profissão, e segurança alimentar tem a ver com crescimento econômico, não apenas o cultivo de alimentos – portanto os agricultores precisam romper com o ciclo de subsistência e se tornarem empreendedores, produzirem mais com menos terra, e se estabilizarem através da propriedade sobre a terra, insumos (agroquímicos), conhecimento e acesso a mercado...”. Tradução nossa.

e centrado no pressuposto de que a agricultura deve servir exclusivamente à “produção indiscriminada de mercadorias visando o lucro” (McMICHAEL, 2016, p.179). Enquanto o autor encontra nisso o exemplo de uma “crise epistêmica”, entende-se aqui que a redução do valor social e ecológico da agricultura e dos recursos naturais ao cálculo econômico é também etapa do projeto de civilização de mercado, discutido no capítulo anterior.

No que toca à governança das aquisições de terras, a imposição do paradigma economicista neoliberal serve a dois principais propósitos: i) justificar a *comodificação* da natureza; e ii) descaracterizar o ímpeto autoritário com que os capitais transnacionais avançam sobre os bens comuns. O objetivo último desse processo é a legitimação da dinâmica de aquisições de terras por meio de sua transformação em fenômeno inevitável, governável, de ordem estritamente técnica-econômica e, finalmente, destituído de conteúdo e ligação política com o projeto civilizacional das elites da globalização.

### **2.3 Neoconstitucionalismo: a arquitetura política e jurídica das aquisições transnacionais de terras**

Como discutido na seção anterior, o processo de legitimação da dinâmica das aquisições transnacionais de terras assume diversas faces discursivas. Até aqui tratou-se de duas delas: o discurso de que existiriam suficientes “terras vazias” ou “disponíveis” para investimento; e o discurso segundo o qual as contradições evidenciadas pelos casos de *land grabbing* poderiam ser superadas com a integração de pequenos produtores às cadeias de valor da agroindústria. Ambas modalidades têm como pressuposto básico a marginalização das formas tradicionais de posse e produção sobre a terra como forma de legitimar sua apropriação. Elas encontram amparo na racionalidade economicista neoliberal, que isola a terra de seus valores sociais, culturais, territoriais e identitários, impondo-lhe valor estritamente monetário. No entanto, ainda que sirva a sua legitimação, outras etapas são necessárias para naturalizar a *comodificação* da terra.

Para ter efetividade, a *comodificação* dos recursos naturais precisa encontrar respaldo jurídico, ou seja, ela precisa estar traduzida na forma de arranjos institucionais e legislativos (CUTLER, 2014, p.47). Para explicar esse processo retornemos às Leis de Cercamento que vigoraram na Inglaterra a partir do século XVI. Ao arrancar de produtores rurais e camponeses seu principal meio de subsistência, – a terra –, os atos de cercamento não apenas romperam com a propriedade fundiária comum, herdada do feudalismo, mas transformaram as populações

espoliadas em proletários (força de trabalho livre e desprotegida), aumentando drasticamente a oferta de força produtiva nos centros urbanos e, com isso, se tornando uma das principais alavancas do capitalismo industrial moderno (AKRAM-LODHI, 2007).

Embora comumente associado às origens do capitalismo inglês, o processo de cercamento do capital não possui uma delimitação espaço-temporal. Trata-se de um fenômeno intrínseco ao capitalismo, uma resposta encontrada pelos capitais para superar barreiras à sua expansão e centralização (CUTLER, 2014, p.43). Neste sentido, mais do que reflexo de determinadas conjunturas econômicas e/ou históricas, o cercamento representa a própria lógica de acumulação primitiva do capital, que pressupõe a apropriação dos bens comuns (sua privatização) e o estabelecimento de novos regimes de propriedade que garantam a estabilidade de sua reprodução na nova forma adquirida, qual seja, a forma mercantil (AKRAM-LODHI, 2007, p.1443).

A legalização dessa forma mercantil é função central na abertura de novos espaços para a acumulação de capital. Um exemplo relevante e atual de arquitetura institucional e jurídica global capaz de resguardá-la é o regime Investidor-Estado, “um sistema de provisão de segurança jurídica com o objetivo de proteger investidores de possíveis expropriações de seus ativos e outras medidas que podem afetar o investimento” (CUTLER, 2015, p.93). Entre as modalidades institucionais do regime estão os Tratados Bilaterais de Investimento (*Bilateral Investment Treaties – BITs*). Os BITs são tratados que envolvem dois Estados, geralmente um exportador e outro receptor de capitais. Eles se destacam pelos instrumentos que oferecem aos investidores, como mecanismos de solução de controvérsias à parte das cortes nacionais, como é o caso do Centro para a Arbitração de Disputas Internacionais (ICSID em inglês), instância sediada pelo Banco Mundial”, e por algumas cláusulas, como tratamento nacional, nação mais favorecida e a garantia de indenizações aos investidores. Desde a década de 1990, quando se multiplicaram rapidamente, os BITs já protagonizaram inúmeras polêmicas que puseram em tela conflitos entre os direitos (privados) dos investidores e o regime de direitos humanos ou a responsabilidade pública dos Estados. Um dos casos mais conhecidos de conflito envolvendo investidores e Estados em Acordos Bilaterais de Investimento foi a chamada “Revolta da Água” de Cochabamba, na Bolívia.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Após elevar em 50% a cobrança de tarifa sobre a concessão de água na cidade boliviana, a corporação americana Bechtel enfrentou inúmeros atos de protestos organizados pela população local. Para defender o tratado de investimento selado com a empresa, o Estado Boliviano reprimiu violentamente as manifestações, ferindo centenas e levando à morte do jovem de 17 anos, Victor Hugo Daza. O caso ganhou notoriedade global e, sob pressão, o consórcio Aguas Del Tunari, do qual a Bechtel era sócia, foi obrigado a deixar o país, sendo a gestão da água retomada pela iniciativa pública. Após 8 meses, porém, os investidores abriram processo contra

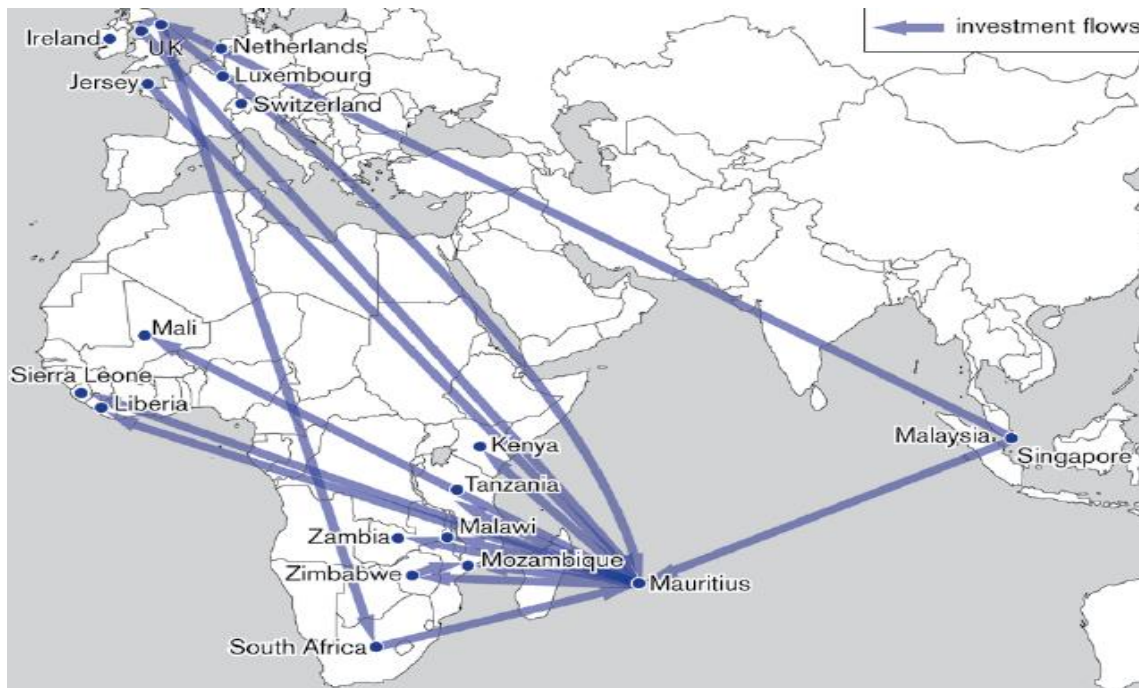
Cumprindo com sua finalidade, os BITs têm sido um mecanismo relevante para a proteção dos lucros de investidores interessados na aquisição de terras, ainda que em detrimento das necessidades públicas e de direitos humanos básicos. White *et al.* (2012) trazem o exemplo do Paquistão, onde populações próximas às faixas de terra concedidas a investidores internacionais via BIT passaram a ter seu acesso e uso às fontes de água restringido à medida que o empreendimento aumentou a exploração do recurso, embora, no contrato de concessão (com duração prevista de 99 anos), os depósitos subterrâneos de água não estivessem inclusos. A situação implicava que qualquer ação judicial do Estado paquistanês tomada em favor da garantia de acesso das populações à água poderia suscitar uma reclamação do investidor estrangeiro, amparado nas cláusulas do acordo bilateral (WHITE *et al.*, 2012, p.631).

Dados catalogados pela Land Matrix indicam que pelo menos 64% dos acordos agrícolas envolvendo terras, particularmente em países de renda baixa e média, estão sob proteção de Tratados Bilaterais de Investimento (COTULA e BERGER, 2015, p.6). Entre os investimentos que aportam na Indonésia, 98% foram acordos concluídos através de BITs. Embora a agricultura represente uma parcela diminuta dos casos internacionais de arbitragem de investimento entre países, análises mostram que os investidores costumam ganhar a maioria das causas (12 de 9), que terminam, inclusive, com os Estados sendo responsabilizados pelas despesas da ação judicial (COTULA e BERGER, 2015). Além disso, tal como nos casos em que os investidores usam “estados -hubs” para mascarar a origem de seus capitais, as corporações costumam praticar o chamado *Treaty Shopping*, utilizando suas subsidiárias em um país B para gozar dos benefícios e vantagens presentes em acordos bilaterais existentes entre este e um país C (COTULA e BERGER, 2015, p.10). As Ilhas Maurício, um arquipélago e paraíso fiscal africano, hospedam inúmeros acordos de investimento com esta finalidade, em geral, voltados à aquisição de terras em outros países africanos, conforme mostra figura 7 abaixo.

---

o Estado Boliviano na ICSID requerendo uma indenização de 50 milhões de dólares pelos prejuízos causados pelo fim da concessão. A cobrança gerou novas mobilizações populares, boicotes e campanhas globais, até que, em 2006, os investidores abandonaram o caso.

Figura 7. Fluxo de investimentos agrícolas canalizados através das Ilhas Maurício



Fonte: Cotula e Berger (2015).

Embora seja tema de considerável relevância e sintetize de forma didática como o processo de cercamento e comodificação dos recursos naturais ganha institucionalidade e amparo jurídico dentro de estruturas da governança econômica global, não se pretende estender as considerações sobre a relação entre os tratados bilaterais de investimento e a dinâmica das aquisições de terras. Prefere-se, no próximo tópico, mostrar como o mesmo processo de *comodificação* da terra ganha legalidade a partir do papel exercido por um dos principais organismos da governança global neoliberal: o Banco Mundial. As ações da instituição de Bretton Woods, principalmente a partir das crises financeira, alimentar e energética, têm sido fundamentais para dar seguimento ao processo global de cercamento do capital sobre as terras e reservas hídricas dos países de baixa e média renda. Neste sentido, suas políticas são centrais para se entender como o neoconstitucionalismo opera na abertura de novos espaços para expansão e acumulação de capital.

### 2.3.1 O papel do Banco Mundial na governança neoliberal do *land grabbing*

O Banco Mundial é uma das principais instituições financeiras públicas do Mundo. Nascido dos Acordos de Bretton Woods, em 1944, o organismo tem sede em Washington, capital dos EUA, e atualmente conta com 10.000 funcionários distribuídos em 120 escritórios



pelo mundo (WORLD BANK, 2018a). À princípio, sua função foi auxiliar na reconstrução da Europa devastada pela 2ª Guerra Mundial, porém, ao longo das décadas, a agenda da instituição financeira sofreu mudanças, passando para uma abordagem centrada no desenvolvimento (particularmente dos países sob área de influência dos Estados Unidos, durante a Guerra Fria), com o financiamento de grandes obras de infraestrutura; no combate à pobreza e na governança, sendo o responsável pela proposição de uma série de reformas institucionais voltadas a tornar os Estados da periferia mais “eficientes” e “democráticos” (DE ANGELIS, 2005). Tal como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, a estrutura de decisão do Banco Mundial é relativamente hierárquica, tendo maior poder de voto aqueles Estados com maior quota de participação acionária no órgão.

Desde a segunda metade do século XX, o Banco Mundial vem buscando se inserir como ator da governança agrária. Além da oferta de empréstimos para a expansão do modelo do agronegócio na zona de influência ocidental, já em 1975 o órgão financeiro produzia relatórios recomendando campanhas de titulação e registro de terras como parte de suas políticas agrárias para o continente africano (WILY, 2012 p.763). A partir da década de 1990, com a derrocada do bloco soviético, a agenda de desenvolvimento rural do Banco Mundial assume caráter abertamente alinhado com as políticas neoliberais. Uma das primeiras formas de impor essa agenda foi através da exigência de desestatização e descoletivização das terras antes sob domínio da URSS como prerrogativa para a concessão de empréstimos aos novos países independentes. Mais amplamente, o organismo adotou uma série de diretrizes de política agrária que giravam em torno do estímulo às relações de arrendamento, compra e venda de terras, além da privatização de terras públicas e comunais. De acordo com o Banco Mundial, essas políticas trariam maior dinamismo aos mercados fundiários, facilitando uma distribuição mais justa de terras entre aqueles proprietários mais “eficientes”, além de atrair capitais privados para a economia rural (PEREIRA, 2006, p.21). Síntese desse programa foi seu Modelo de Reforma Agrária de Mercado (MRAM).

O MRAM foi concebido pelo Banco Mundial como um programa “desideologizado” de reforma agrária. Tendo como projetos-pilotos países tão diversos quanto Colômbia, Filipinas, África do Sul, Malawi e posteriormente o Brasil, o MRAM foi pensado como substituto do modelo de reforma agrária estatal, a reforma agrária redistributiva, centrada na desapropriação das propriedades rurais que não cumprem sua função social. Para o Banco, a reforma agrária clássica seria conflituosa devido ao seu apelo “confiscatório”, ademais de centralizadora, estatista, burocrática e inibidora da formação de mercados fundiários dinâmicos, não teria

resolvido o déficit de infraestrutura que impediria pequenos produtores de fazer amplo uso produtivo das terras e água sob sua posse (PEREIRA, 2006). Para o Banco Mundial, o MRAM, em contrapartida, se destacaria por seu caráter mais eficiente, “voluntário” e “negociado”. Seu pressuposto básico – fiel à ortodoxia neoclássica – era de que os mercados seriam os melhores alocadores de recursos, portanto, as transações de mercado, exemplificadas nos processos de arrendamento, compra e venda, seriam meios mais eficientes para a facilitação do acesso à terra (PEREIRA, 2006, p.39). Em linhas gerais, a ideia preconizada pelo MRAM era de que a concentração fundiária permanecia devido à ausência de um mercado de terras lucrativo e competitivo (AKRAM-LODHI, 2007, p.1438).

Não deve ser de surpreender que o MRAM não tenha alcançado o sucesso prometido por seus idealizadores. As razões são muitas. A primeira é de caráter, diria, ontológico, uma vez que se relaciona com a reprodução de dois pressupostos básicos da ideologia neoliberal sobre as relações agroalimentares: a interpretação da terra como mero recurso econômico; e do livre mercado como um espaço universal de trocas voluntárias entre atores abstratamente iguais (AKRAM-LODHI, 2007). Partindo dessas premissas, o MRAM tanto não conseguiu atacar satisfatoriamente a concentração ou os conflitos por terras, como, ao contrário, contribuiu para acelerar ambas as tendências (PEREIRA, 2006). Ao desconsiderar o contexto político e cultural das relações agrárias em prol de um enfoque mais “técnico”, a reforma agrária neoliberal também não reconheceu – ou não se permitiu fazê-lo – que a terra, para o latifundiário, é antes de tudo um atributo de poder, do qual não se desfaz somente em razão de estímulos de mercado (AKRAM-LODHI, 2007, p.1440). Em resumo: “(...) *property and access are not or not only matters of land title and contract, but fundamentally ‘matters of power and authority’*” (WHITE *et al.* 2012, p.633. Tradução nossa).<sup>55</sup>

Além disso, distante de qualquer pretensão estrutural, tais políticas tiveram caráter estritamente paliativo no alívio à pobreza rural de países alvos dos ajustes estruturais do próprio Banco Mundial. Soma-se a isso seu limitado alcance social – exatamente por basear-se na compra de terras a preço de mercado –, sua tentativa de esvaziamento da agenda de reforma agrária e deslegitimação da figura estatal como ator da distribuição de riqueza e, não menos importante, a subordinação que impunha ao modelo agrícola dominado pelo capital financeiro e as corporações do agronegócio transnacional como paradigmas de desenvolvimento rural (PEREIRA, 2006, p.41).

---

<sup>55</sup> “(...) propriedade e acesso não são, somente, questões de título ou contrato fundiário, mas fundamentalmente questões de poder e autoridade”. Tradução nossa.

A crise alimentar de 2007 foi um ponto de partida para o aprofundamento da agenda neoliberal que o Banco Mundial vinha testando ao redor do mundo através de iniciativas como as mencionadas reformas agrárias de mercado. A crise foi pintada pelo organismo financeiro como um momento de “oportunidades” ao desenvolvimento da agricultura, bastando, para tanto, a realização de algumas “reformas”: “*seizing these opportunities will require the political will to move forward with reforms that improve the governance of agriculture*”, dizia Robert Zoellick, à época presidente do Banco Mundial (WORLD BANK, 2008, p.xiii).<sup>56</sup> O potencial para a dinamização de um mercado global de terras naquela etapa histórica colocava a pauta agroalimentar no centro da agenda da organização financeira internacional. A Corporação Financeira Internacional (*Internacional Financial Corporation* - IFC), um braço privado do Banco Mundial, teve papel destacado no modelo de governança das aquisições de terras que o Banco passou a propor na primeira década deste milênio.

Conforme sua página na internet, a IFC “é a maior instituição de desenvolvimento global voltada para o setor privado nos países em desenvolvimento” (WORLD BANK, 2018b). Em atividade desde 1952, o setor atua basicamente na provisão de recursos financeiros (empréstimos a juros baixos), assistência técnica e assessoria a projetos privados, mas também a governos e agências estatais. As atividades de assessoria costumam ser desempenhadas pela IFC, enquanto as atividades ligadas à assistência técnica ficam sob responsabilidade do Serviço de Consultoria ao Investimento Estrangeiro (*Foreign Investment Advisory Service* – FIAS). Outro setor importante é a Agência Multinacional para a Garantia de Investimento (*Multilateral Investment Guarantee Agency* – MIGA), que, como sugere o próprio nome, serve como seguradora dos investimentos contra riscos políticos. Desde 2008, esses três departamentos vêm trabalhando pela facilitação do acesso de investidores estrangeiros às terras agricultáveis de países e regiões periféricas, principalmente no continente africano, onde a reserva de terras férteis e recursos hídricos não explorados comercialmente ainda é relativamente grande.

Sob a bandeira do aumento da produtividade agrícola africana, o IFC aumentou enormemente a sua participação em investimentos envolvendo a compra de terras, tanto diretamente, a partir da oferta de crédito a investidores, quanto indiretamente, assessorando agências nacionais e regionais de desenvolvimento (DA VIÀ, 2011). A título de exemplo, em 2003 os gastos do FIAS com assessoria aos governos da porção subsaariana do continente africano contabilizavam 167 milhões de dólares. Em 2009 esses números já haviam saltado para

---

<sup>56</sup> Aproveitar essas oportunidades requererá vontade política para ir além com reformas que melhorem a governança da agricultura. Tradução nossa.

a marca de 1.8 bilhão (DANIEL e MITTAL, 2010, p.12). Essas ações se articulavam com diversas iniciativas voltadas à agricultura africana mobilizadas por potências centrais, corporações da agroindústria, doadores e organismos internacionais. Parte desse processo, os atualmente conhecidos Corredores de Crescimento Agrícola (*Agricultural Growth Corridors*) foram instrumentos cuja implementação contara com amplo suporte da IFC/FIAS.<sup>57</sup>

Na Tanzânia, por exemplo, os técnicos do Banco Mundial/IFC acompanharam de perto o governo na realização de todas as reformas fiscais, tributárias e regulatórias necessárias à formalização da transferência de terras para a construção do Corredor de Crescimento Agrícola do Sul da Tanzânia (*Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania – SAGCOT*). O Corredor de Beira (*Beira Agricultural Growth Corridor – BAGC*), em Moçambique, lançado em ocasião do Fórum Econômico Mundial de Davos (2009), é outra iniciativa que conta com suporte financeiro do IFC para sua implementação. Em seu lançamento o corredor já previa a necessidade de liberação de pelo menos 190 mil hectares de terras destinadas à agricultura de exportação. Além disso, a iniciativa também prevê um aporte de investimentos da ordem de 1.7 bilhão de dólares até 2030 (ORAM, 2014, p.18).

A relação do Banco Mundial com a dinâmica de estrangeirização de terras é mais antiga do que essas iniciativas recentes mostram. Shepard Daniel estima que ao longo dos últimos 30 anos a IFC já tenha apoiado mais de 200 projetos de arrendamento de terras em pelo menos 50 países, que somados teriam movimentado cerca de 1.4 bilhão de dólares (DANIEL, 2011, p.10).

Além do apoio institucional e financeiro às grandes iniciativas de desenvolvimento da agricultura comercial de exportação na África, uma das principais formas encontradas pelo Banco Mundial e seus departamentos para promover as aquisições de terras globalmente foi a utilização de indicadores político-econômicos voltados a orientar e facilitar o fluxo internacional de investimento externo direto. Por meio de *rankings* como o *Doing Business*, o Banco Mundial passou a pontuar e classificar positivamente os países que mais se dedicassem a reformar seus ambientes regulatórios de modo a facilitar a entrada de investimento agrícola estrangeiro. Assim, os Estados que cortassem processos administrativos, reduzissem impostos corporativos e removessem ‘obstáculos’ legais de natureza ambiental, social e comercial, tenderiam à alcançar melhores posições no quadro de preferência dos investidores. No que toca

---

<sup>57</sup> Corredores de crescimento agrícola são projetos que buscam remodelar a infraestrutura de regiões inteiras especificamente para a atração de investimentos e para a facilitação do desenvolvimento da agricultura comercial de exportação. Consiste na implementação de portos, rodovias, ferrovias, irrigação, zonas de processamento, etc. Os corredores de crescimento agrícolas tem sido uma das principais estratégias dos países centrais, do G20, de doadores e corporações transnacionais para reduzir os “gaps” da produtividade agrícola africana (PAUL e STREINBRECHER, 2013).

aos investimentos em terras agrícolas, saíam na frente aqueles que promovessem reformas agrárias compatíveis com a finalidade de facilitação do intercâmbio de títulos fundiários (KINDAMA, 2017).

Enquanto indicadores como o *Doing Business* constrangiam os Estados a partir da sugestão sobre quais políticas tomar para viabilizar a entrada de investimentos, o Banco Mundial também oferecia as formas através das quais realizar tais mudanças. Para tanto contava com os produtos de assistência técnica promovidos pelo serviço de consultoria da FIAS. Um dos primeiros e principais produtos disponibilizados pelo organismo foi o *Access to Land*. Orientando governos para a implementação de reformas administrativas e legislativas de curto e longo prazos, o *Access to Land* buscava desenhar e implementar sistemas mais efetivos no sentido de melhorar o acesso de investidores às terras; promover critérios de transparência que garantissem a segurança da propriedade da terra ao investidor, reduzisse custos transacionais e encurtassem o tempo de maturação do investimento, reduzindo, para tanto, despesas e tempo com a liberação de licenças ambientais, processos de zoneamento, etc. De acordo com o FIAS, tais medidas seriam de grande funcionalidade já que "(...) *unclear or unenforceable rights to land inhibit business growth and investment across the developing world*" (DANIEL e MITTAL, 2010, p.13).<sup>58</sup>

Encerrado em 2009, o *Access to Land* inspirou outras marcas responsáveis por dar continuidade à corrida desregulatória “para baixo” em favor das aquisições de terras. O *Investment Across Borders* (IAB) foi uma dessas marcas. Além de ampliar o escopo de medidas recomendadas pelo *Doing Business*, incluindo o fim de restrições às aquisições de terras por estrangeiros – prevista em muitas constituições nacionais –, o IAB chegava a oferecer um guia sobre “como obter acesso à terras” (DANIEL, 2011, p.8). O *Land Market for Investment*, iniciativa de 2010, operava sob a mesma lógica de seus antecessores, orientando investidores a vencer ‘barreiras’ ao acesso, garantia e desenvolvimento da terra. Shepard Daniel (DANIEL, 2011, p.9) conta que este último produto chegou a contar com uma rede de pessoal *in site* responsável por analisar de perto os projetos submetidos pelos investidores e a viabilidade de sua aplicação no contexto doméstico dos países.

Junto ao apoio financeiro e técnico, o poder estrutural do Banco Mundial também se manifestou através do estímulo à formação de agências nacionais e regionais de investimento, principalmente no contexto africano. Utilizando sua influência política, o organismo financeiro

---

<sup>58</sup> Direitos pouco claros ou inviáveis inibem o crescimento do negócio e o investimento através do mundo em desenvolvimento. Tradução nossa.

incentivou a construção de bancos de terras, incentivos fiscais e garantias aos investidores através das novas agências (ORAM, 2014). Exemplo disso foi o Centro de Investimento da Tanzânia, estabelecido com a finalidade de identificar terras agricultáveis “disponíveis”, cooperar no processo de obtenção de licenças e outras medidas necessárias à transferência desses recursos ao controle dos capitais transnacionais (DANIEL, 2011, p.10). A parceria do Banco Mundial com essas agências também tinha por finalidade facilitar o diálogo com os atores nacionais para as mudanças legislativas necessárias à dinamização do mercado de terras.

Em 2006, o Grupo do Banco Mundial esteve por trás da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Madagascar (*Economic Development Board of Madagascar*), instância responsável por direcionar os investimentos diretos que entravam no país, particularmente aqueles que miravam o setor agrícola. Através desta entidade, em 2008 Madagascar adotou um novo código que permitia o arrendamento das terras do país, medida que abriu espaço para o emblemático escândalo envolvendo o governo local e a corporação transnacional Sul-Coreana Daewoo Logistics no ano seguinte (ORAM, 2014, p.16).<sup>59</sup>

O *Systematic Land Titling and Registration* (SLTR) da Nigéria foi outro programa criado sob influência do Banco Mundial visando dinamizar o mercado de terras nigeriano a partir da quebra dos “empecilhos” aos investimentos agrícolas de larga escala no país (CURTIS, 2015). Em Serra Leoa, também por influência do Banco Mundial/IFC, os investidores estrangeiros passaram a gozar de uma série de privilégios, como impostos reduzidos (principalmente imposto corporativo), isenção tributária na importação de equipamentos de agroprocessamento, agroquímicos e outros insumos, além de isenção de tarifa de importação sobre plantas e equipamentos, dedução fiscal sobre os investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), e repatriação de lucros, dividendos e royalties (DA VIÀ, 2011, p.2).

Além de sua capacidade de disciplinamento neoliberal, outro aspecto que chama a atenção no papel exercido pelo Banco Mundial na promoção dos investimentos em terras no contexto de países africanos é a forte articulação do organismo com as elites econômicas em espaços de socialização do que foi chamado no primeiro capítulo de “classe capitalista transnacional”. Além do Fórum de Davos, outros ambientes voltados às elites políticas e

---

<sup>59</sup> Em 2008, a transnacional Daewoo Logistics Corporation, sediada na Coreia do Sul, selou um acordo de arrendamento de terras com o governo de Madagascar. O contrato previa concessão do uso de 1,3 milhão de hectares de algumas das mais férteis porções de terra do país por 99 anos. O acordo de investimento, dado 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 opositorista, Andry Rajoelina (BURNOD, 2011).

econômicas também foram construídos ao longo dos últimos anos, a exemplo do Fórum de Serra Leoa para Comércio e Investimento (*Sierra Leone Trade and Investment Forum*), celebrado no final de 2009, em Londres. De acordo com a organização do Fórum, sua função seria “apoiar o governo na promoção da plataforma necessária ao setor privado para o desenvolvimento de políticas de investimento e para discutir sobre negócios” (DANIEL, 2011, p.14, tradução nossa). Na mesma linha, o Banco Mundial, por meio da IFC, também fomentou a criação de espaços como o *Liberia Better Business Forum* (LBBF), uma instância "*created with the objective of increasing private sector participation in economic policy-making in Liberia through joint Public and Private Sector Working Groups partnering to advocate, based on technical analysis of viable options*" (DANIEL e MITTAL, 2010, p.26).<sup>60</sup>

Os instrumentos e políticas adotadas pelo Banco Mundial com o objetivo de fomentar a abertura do mercado de terras estão permeados de contradições. Elas são inerentes ao processo de cercamento do capital sobre os recursos naturais na primeira década do século XXI. Este é o caso, por exemplo, do ímpeto autoritário presente nessas políticas. Para se ter uma dimensão disso no plano discursivo, basta analisar a forma como departamentos como o FIAS enquadram as terras indígenas e comunais como obstáculos aos investimentos estrangeiros: “... *such land can be critical to the development of agriculture, agro-industry and ecotourism, but obtaining rights to use this land is often difficult and risky for private investors, for there is a lack of formal legal frameworks to support such rights*”, afirma um documento da instituição (DANIEL, 2011, p.12)<sup>61</sup>.

O mesmo autoritarismo presente no discurso elencado acima está evidente na desconsideração sobre os impactos socioambientais que o avanço da apropriação de terras tende a gerar. Só para exemplificar, a IFC não detinha informações sobre os impactos sociais e ambientais de pelo menos 40% de sua carteira de investimentos, onde estariam depositados pelo menos 20 bilhões de dólares (OXFAM, 2013). Produtos como o *Access to Land* e o *Investment Across Borders*, por exemplo, não continham qualquer menção à necessidade de informações precisas sobre a existência de ocupações humanas nas áreas previstas pelos investimentos ou sobre considerações relativas aos direitos humanos (DANIEL, 2011, p.18).

---

<sup>60</sup> ...criado com o objetivo de aumentar a participação do setor privado nas decisões econômicas através de um grupos de trabalho público-privados conjuntos em parceria para atuar conforme análises técnicas sobre as opções viáveis.... Tradução nossa.

<sup>61</sup> ...essas terras [comunais e indígenas] podem ser críticas para o desenvolvimento da agricultura, da agro-indústria e do eco-turismo, mas obter o direito de uso dessas terras é sempre difícil e arriscado para os investidores privados, devido à falta de um quadro legal que dê amparo a esses direitos. Tradução nossa.

Casos de cumplicidade ou desprezo pelos impactos ambientais, sociais e sobre os direitos humanos causados pelos investimentos agrícolas apoiados pelo Banco Mundial não faltam. Na região de Bajo Aguán, em Honduras, a Dinant, uma corporação hondurenha que já recebeu mais de 30 milhões de dólares em empréstimo da IFC desde 2009, está por trás da expulsão territorial de milhares de famílias, além do assassinato de pelo menos 100 pessoas, entre agricultores, lideranças de movimentos sociais e advogados, vítimas de guardas privados, policiais e paramilitares ligados à corporação (EARTH RIGHTS INTERNATIONAL, 2017).

A ONG Inclusive Development International (IDI) conta outro caso, este envolvendo a mineradora AngloGold – a terceira maior do mundo – e um empréstimo de 105 milhões de dólares que lhe foi concedido pela IFC através de intermediários financeiros. O investimento, destinado à exploração de ouro na mina de Kintinian, na Guiné, gerou a expulsão de pelo menos 380 famílias de suas terras somente entre 2015 e 2016, além de contaminar a água potável da região com cianeto (usado na extração do ouro), ameaçando a saúde de outras 150 mil pessoas (THE BRETTON WOODS PROJECT, 2017).

Os casos mencionados reforçam a função do Banco Mundial dentro da governança global do *land grabbing*: promover, orientar e proteger os capitais transnacionais, ainda que sob ameaça ou prejuízo da segurança alimentar, dos direitos e do modo de vida das populações locais (DANIEL, 2011). Para cumprir com este papel, a instituição de Bretton Woods contou com seu amplo aporte de recursos e com sua capacidade de disciplinar e cooptar os atores nacionais em prol do estabelecimento de regimes jurídicos compatíveis com a formação de mercados nacionais para a livre transação de títulos fundiários ou que respaldassem os privilégios dos investidores envolvidos na dinâmica de aquisição de terras, como demonstrado no exemplo dos tratados bilaterais de investimento.

Ao longo deste capítulo, discutiu-se o caráter político por trás da corrida global pelo controle de terras agricultáveis. Observou-se como a legitimação dessa dinâmica se ancora em um discurso despolitizador, responsável por isolar a terra de seus elementos sociais, culturais e políticos em relação aos seus ocupantes legítimos, de modo a justificar sua mercantilização. Nota-se que a comodificação da terra se ampara em variadas estruturas jurídicas, desde legislações nacionais à tratados bilaterais de investimento, e que tais estruturas costumam blindar os capitais envolvidos na apropriação de terras do interesse público e dos direitos humanos. Esse processo, longe de possuir um caráter aleatório, reforça a função da governança global neoliberal na abertura de novos espaços para a acumulação de capital.



No próximo capítulo, discute-se a reação à ordem de fatos narrados até aqui. Com uma análise centrada no papel da governança global neoliberal para o gerenciamento dos conflitos produzidos pela globalização, discute-se especificamente os instrumentos de “governança” propostos para lidar com as apropriações transnacionais de terras. Busca-se compreender como estes instrumentos, contrariando expectativas em favor de maior controle social sobre os impactos dos investimentos agrícolas de larga escala, se orientam no sentido da legitimação dos capitais envolvidos nessa dinâmica e da abordagem neoliberal de regulação que os acompanha.

### 3. A GOVERNANÇA GLOBAL NEOLIBERAL DAS APROPRIAÇÕES TRANSNACIONAIS DE TERRAS

---

“We don’t want ‘responsible investors’. We want legislative frameworks that protect us effectively and investors who are obliged to respect the law”.<sup>62</sup>

Mamadou Cissokho, líder camponês africano.

As políticas instrumentalizadas por organismos internacionais e governos com a finalidade de naturalizar o processo de comodificação da terra e justificar sua apropriação e controle por capitais transnacionais estiveram associadas a uma série de violações de direitos humanos e episódios violentos de expulsão de comunidades rurais e povos tradicionais de seus respectivos territórios, como mostrado no capítulo anterior. A natureza autoritária da apropriação de terras, seus impactos reais e potenciais sobre a segurança alimentar e a soberania de países pobres, além de sua correlação com a crise alimentar da última década, geraram enorme mobilização na opinião pública internacional em prol da construção de uma resposta global ao problema.

Esse contexto, no entanto, também foi interpretado por organismos internacionais, Estados capitalistas centrais, investidores e corporações como uma oportunidade de emplacar uma agenda de regulação que não apenas permitisse a continuidade dos investimentos agrícolas de larga-escala envolvendo terras, mas que traduzisse o avanço do capital transnacional sobre o campo para uma linguagem *business*. A tentativa de legitimação do *land grabbing* encontrou oposição nos atores e movimentos da sociedade civil, particularmente aqueles envolvidos no projeto de soberania alimentar e defensores do direito à alimentação,<sup>63</sup> que passaram a demandar a confrontação dos investimentos em terras e medidas efetivas, baseadas nos direitos humanos, para a proteção dos afetados por essa dinâmica.

O que se convencionou chamar por governança global da apropriação transnacional de terras se estabeleceu a partir desse universo de atores, paradigmas de regulação e de

---

<sup>62</sup> “Nós não queremos ‘investidores responsáveis’. Queremos quadros regulatórios que nos protejam efetivamente e investidores que sejam obrigados a respeitarem a lei” (McKEON, 2017, p.85). Tradução nossa.

<sup>63</sup> 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).

desenvolvimento rural que dominou a agenda agroalimentar da ONU entre 2009 e 2012. Os instrumentos herdeiros desse processo e associados à “governança” da terra e de seus recursos são analisados criticamente neste capítulo, observando seus contextos de emergência, as disputas e conflitos ao seu redor, suas utilidades, limites e contradições. Ao final, espera-se mostrar que tal como para a abertura de novos mercados para as aquisições de terras, os processos de despolitização nas tentativas de regulação dos investimentos em terras jogam um papel central para a legitimação de uma governança do *land grabbing* em bases neoliberais.

### 3.1 Uma governança ‘responsável’ do *land grabbing*?

De acordo com Stephen Gill (2014), um objetivo central do neoconstitucionalismo, como parte da agenda estratégica dos Estados Unidos e do G7 desde a década de 70, é garantir a proteção aos direitos de propriedade e de liberdade dos investidores em escala mundial, o que tem sido feito historicamente através da modificação ou implementação de leis, constituições e tratados que proveem segurança jurídica aos capitais, como mostrado no capítulo anterior. No entanto, Gill também lembra que as formas assumidas pelo neoconstitucionalismo podem variar conforme as configurações das sociedades civil e política: “(...) *the precise form that such initiatives will produce varies in and across different political and civil societies, and as such there are often very important differences between jurisdictions...*” (GILL, 2014, p.37).<sup>64</sup> Nas próximas linhas discute-se uma dessas variações, sintetizada na forma dos Princípios para um Investimento Agrícola Responsável (*Principles for Responsible Agriculture Investments – PRAI*).

Os PRAI, sigla pela qual ficaram conhecidos, foi um conjunto de 7 princípios propostos durante a Cúpula de L’Áquila do G7, em 2009. Em setembro daquele ano, o Japão, o Banco Mundial, a FAO, o FIDA e a UNCTAD propuseram a formulação do documento junto a outros 31 governos, um banco e uma corporação da agroindústria com o objetivo de transformá-lo em uma resposta às polêmicas associadas aos investimentos agrícolas de larga escala (STEPHENS, 2013, p.188). A primeira versão oficial dos princípios foi lançada em janeiro de 2010. Em sua concepção, os PRAI destacavam a importância dos investimentos (privados e internacionais) para a superação do déficit de produtividade da agricultura de pequena escala, para o crescimento econômico e a superação da pobreza nos países de economia rural. O documento

---

<sup>64</sup> “(...) A forma que essas iniciativas vão produzir variam dentro e entre as diferentes sociedades civis e políticas, uma vez que existem importantes variações entre as jurisdições”. Tradução nossa.

foi bem recebido entre membros da elite global, tendo sido amplamente propagandeado durante a Cúpula do G20 em Seul, em 2010. Na ocasião, seus formuladores convocaram governos e corporações à aderirem aos princípios.

Em relatório divulgado pelo Banco Mundial, no qual os princípios são discutidos detalhadamente, enfatiza-se sua importância para a minimização dos “riscos” possíveis de serem causados pelos investimentos agrícolas de larga escala, entre os quais, a remoção de populações locais, a negação de direitos, corrupção, insegurança alimentar e nutricional, danos ambientais, polarização social, instabilidade política e outros (FAO *et al*, 2010). Para superar possíveis efeitos negativos e potencializar as “oportunidades” oferecidas pelos investimentos em terras, os PRAI, de caráter voluntário, se concentram em sete eixos: respeito aos direitos sobre a terra e recursos naturais, garantia da segurança alimentar, garantia da transparência, da boa governança e do ambiente favorável à negociação; consulta e participação [às comunidades locais], responsabilidade do empreendimento agrícola, sustentabilidade social e ambiental. O quadro 1 detalha o que o documento, em tese, espera de investidores e Estados anfitriões envolvidos nos acordos de terras.

*Quadro 1. Princípios para um Investimento Agrícola Responsável que Respeite os Direitos, os Meios de Vida e os Recursos.*

Princípio 1	Os direitos sobre a terra e recursos naturais associados serão respeitados.
Princípio 2	Os investimentos não comprometerão a segurança alimentar, mas a fortalecerá.
Princípio 3	Os processos que dizem respeito ao investimento agrícola devem ser transparentes, monitorados e devem garantir o comprometimento de todas as partes interessadas com um devido ambiente empresarial, legal e regulatório.
Princípio 4	Todas as partes materialmente afetadas devem ser consultadas, e os acordos decorrentes dessas consultas serão registrados e cumpridos.
Princípio 5	Os investidores devem garantir que os projetos respeitem a lei, reflitam as melhores práticas industriais, sejam viáveis economicamente e resultem em retornos coletivos duráveis.
Princípio 6	Os investimentos devem gerar impactos sociais desejáveis e distributivos, não aumentando a vulnerabilidade.
Princípio 7	Os impactos ambientais de um projeto devem ser qualificados e medidas devem ser tomadas para encorajar o uso sustentável dos recursos, a minimização do risco ou da magnitude de impactos negativos, mitigando-os.

Fonte: FAO *et al* (2010). Elaboração e tradução nossa.

Se observado o quadro acima, parece não haver razões para contrariar um documento como os PRAI. No plano teórico, seus princípios abordam uma série de efeitos negativos causados pelos investimentos agrícolas de larga escala. Entretanto, são os aspectos problemáticos do documento que ganham relevância aqui. Primeiro é importante atentar ao tipo

de abordagem que o documento pressupõe: a ideia de que os interesses dos países ricos e pobres, dos investidores, das comunidades rurais e povos tradicionais podem ser contemplados simultaneamente (BORRAS Jr e FRANCO, 2010). A retórica *win-win*, associada aos partidários dos grandes investimentos agrícolas e típica do pensamento neoclássico, parte da noção de que os interesses dos variados atores podem ser mutuamente realizados desde que o devido ambiente institucional, no caso sugerido pelos PRAI, um que garanta o direito à propriedade individual e o livre funcionamento das transações de mercado, tenda a prevalecer (BORRAS Jr *et al*, 2013, p.169). Contudo, ao igualar abstratamente os atores em jogo, essa abordagem ofusca questões relevantes.

A primeira delas é que longe de se traduzir em proteção efetiva àqueles mais diretamente afetados pelos acordos de terras, medidas como o fortalecimento da propriedade privada, dos padrões ambientais e laborais como as demandadas pelo PRAI, atribuem, na verdade, maior lisura aos acordos de terras em benefício dos capitais transnacionais (BORRAS Jr, *et al*, 2013, p.169). Como indicam White *et al*, (2012, p.4), não existem evidências que indiquem uma correlação direta entre a posse do título de propriedade sobre a terra e seu respeito pelo investidor estrangeiro (e seus aliados políticos locais/nacionais), afinal, como observado no capítulo anterior, as relações agrárias são, antes de tudo, atravessadas por hierarquias e relações de poder. Neste sentido, não é exagero afirmar que os princípios em questão estão mais preocupados em garantir o direito de acesso dos investidores à terra do que, por exemplo, o direito dos expulsos de reconquistarem seus territórios (CASTELLANELL, 2017, p.6).

O apelo às medidas técnicas e de governança em resposta ao *land grabbing*, como presente nos PRAI, coincide com a própria forma como o Banco Mundial buscou justificar a insustentabilidade e os conflitos decorrentes de alguns acordos agrícolas: “*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 *et al*, 2011, p.142).<sup>65</sup> Argumentos como o posto acima são duplamente problemáticos. Primeiro que ao focar no nível de “educação” das comunidades afetadas pelo *land grabbing* em relação as questões legais relativas à propriedade, além de menosprezar as assimetrias de poder discutidas no parágrafo anterior, perde-se de vista a iniciativa do investidor e de seus aliados como atores “conscientemente” engajados no ato de apropriação de terras ocupadas, transferindo a responsabilidade sobre o “fracasso” do

---

<sup>65</sup> Comunidades que não foram educadas quanto ao seus direitos sobre a terra e recursos associados, ou quanto aos usos potenciais e valores implicados nesses recursos são mais propensas à tomarem decisões sobre a sua alienação das quais podem se arrepender. Tradução nossa.

investimento à incapacidade de negociação das próprias vítimas. Em segundo lugar, o valor atribuído à terra é tipicamente monetário, o que costuma induzir à ideia de que as relações culturais e identitárias dos espoliados são passíveis de negociação desde que a contrapartida à apropriação de suas terras seja financeiramente atrativa, reproduzindo a lógica autoritária do economicismo neoliberal tratada no capítulo anterior.

Outro aspecto técnico trazido pelo documento que merece atenção é seu clamor por “transparência”. Embora seja reconhecida a indispensabilidade dos critérios de transparência para a formalização de acordos da magnitude daqueles que miram grandes faixas de terras, também é necessário pontuar que a simples transparência dos acordos não garante que os investimentos agrícolas de larga escala necessariamente beneficiem os mais pobres. Isso porque, como destacam Borrás Jr e Franco (2010, p.4), transparência não é o mesmo que responsabilidade, portanto, mais importante do que celebrar a transparência dos acordos agrícolas é garantir a responsabilização dos investidores diante dos efeitos negativos que seus empreendimentos podem acarretar. Aqui começa a problemática em torno da natureza voluntária dos Princípios. Os formuladores dos PRAI partem da premissa de que os atores privados se comprometeriam com as diretrizes por serem sensíveis aos riscos de reputação aos quais poderiam incorrer caso associados a episódios de apropriação de terras: “*Investing firms and supporting governments are likely to be equally concerned about their reputation*” (FAO *et al*, 2010, p.21).<sup>66</sup>

A crença depositada pelo documento na auto regulação dos atores privados associados aos investimentos transnacionais em terras levanta questionamentos a respeito de sua aplicabilidade e, principalmente, de sua efetividade na responsabilização desses atores. Ora, se em um regime jurídico vinculante a responsabilização de investidores por violações de direitos humanos e ambientais costuma ser um processo complexo, custoso e demandante de grande esforço político, o que esperar de um instrumento cujo único mecanismo de penalização é a opinião pública? Considerando a frequência com que as corporações praticam *whitewashing* ou a capacidade que estas têm de, aliadas aos grandes conglomerados da comunicação, promoverem contra-campanhas de *marketing* em seu próprio favor – blindando as denúncias dos escândalos protagonizados por elas –, quais penalizações reais podem ser esperadas para aqueles investidores que se apropriam de terras ocupadas por pequenos produtores e povos

---

<sup>66</sup> “Firmas investidoras e governos apoiadores são geralmente propensos a ficarem igualmente preocupados com riscos envolvendo sua reputação”. Tradução nossa.

tradicionais?<sup>67</sup> É com base em questionamentos como este que, na opinião de Borrás Jr e Jennifer Franco (2010), os PRAI tenderiam a não oferecer garantias sólidas (em termos de remédios legais) às vítimas da apropriação global de terras.

Além de sua ineficácia, o caráter voluntário dos PRAI guarda outra contradição. Enquanto sugere uma abordagem flexível de responsabilização para os investidores internacionais, os Princípios exigem responsabilidades específicas para os Estados na governança das aquisições de terras. Conforme demanda o diretor do Departamento de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Banco Mundial, Juergen Voegelé, “*countries will need to better secure local land rights and improve land governance. Adopting an open and proactive approach to dealing with investors is also needed to ensure that investment contributes to broader development objectives*” (DENINGER *et al*, 2011, p.xv).<sup>68</sup> A função dos Estados como garantidores dos direitos sobre a terra e do ambiente adequado para os investimentos, como sugere a passagem acima, reforça o alinhamento dessa perspectiva com o neoconstitucionalismo e, mais amplamente, com um dos papéis reservados aos Estados na globalização neoliberal: proteger os capitais transnacionais, blindando-os do interesse e das demandas públicas.

Os mencionados aspectos problemáticos dos PRAI se somam ao completo acriticismo dos princípios com relação ao modelo de desenvolvimento rural baseado nos papéis dos complexos energéticos e da agroindústria, setores, diga-se de passagem, cada vez mais centralizados e controlados pelas corporações transnacionais. Trata-se de uma abordagem que “*(...) explicitly or implicitly assumes that there is no fundamental problem with existing industrial food and energy production and consumption patterns tightly controlled by transnational corporations (TNCs)*” (BORRAS Jr e FRANCO, 2010, p.3).<sup>69</sup> A legitimação do projeto de desenvolvimento rural corporativo paralela à desconsideração de seus impactos sobre a segurança alimentar, sobre as comunidades de pequenos agricultores, povos tradicionais e sobre as reservas ambientais do planeta, justifica o comentário irônico feito pelo ex-relator da

---

<sup>67</sup> Whitewash, segundo o dicionário Oxford on-line, seria “uma tentativa deliberada de esconder fatos desagradáveis e incriminatórios sobre uma pessoa ou organização de modo a proteger sua reputação”. Ver Oxford Dictionaries (2018a).

<sup>68</sup> Os países precisarão melhor garantir direitos sobre a terra e melhorar a governança fundiária. A adoção de uma abordagem aberta e proativa para lidar com investidores também é necessária para garantir que o investimento contribuirá para objetivos mais amplos de desenvolvimento. Tradução nossa.

<sup>69</sup> “(...) explícita ou implicitamente assume que não há qualquer problema com os sistemas agroalimentares e energéticos atuais e seus padrões de consumo, estritamente controlados pelas corporações transnacionais”. Tradução nossa.

ONU para o direito à alimentação sobre os PRAI, que seriam, segundo ele “(...) *a check list of how to destroy the peasantry responsibly*” (DE SHUTTER, 2011, p.254).<sup>70</sup>

Finalmente, ao propor a regulação das aquisições de terras a luz de mecanismos de mercado, a abordagem que orienta os PRAI presume que tais investimentos corresponderiam a uma tendência incapaz de ser evitada, por isso as respostas possíveis a ela estariam no campo técnico da “minimização de riscos”. Essa retórica é parte do discurso “*win-win*” mencionado anteriormente, que imputa aos grandes acordos agrícolas a geração de “oportunidades” às comunidades locais. Mais gravemente, tal retórica infere um caráter transcendental às aquisições transnacionais de terras, ofuscando suas origens históricas e situando-as no campo da inevitabilidade, portanto, distante da capacidade de controle por instrumentos públicos e democráticos. Esse posicionamento tem como função a despolitização do tema e a consequente legitimação dos investimentos em terra como estratégia de desenvolvimento e combate à fome (STEPHENS, 2011, p.7).

As problemáticas e contradições contidas na resposta do Banco Mundial e aliados à polêmica das aquisições de terras, formalizadas nos Princípios para um Investimento Agrícola Responsável, não passaram em branco. Consciente da falta de legitimidade de seu mandato para a proposição de políticas agroalimentares, a instituição financeira buscou legitimar os PRAI a partir do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) da ONU, à época, recém-reformado. Lá uma ampla oposição se formou, composta por setores da sociedade civil, como ONGs e movimentos sociais rurais, junto à governos do G77, ressentidos por não terem sido convocados à discutir o documento. Apoiado por Estados Unidos, Canadá, Austrália e o setor privado, o Banco Mundial tinha a intenção de transformar os Princípios em livro branco dos acordos transnacionais de terras, inclusive, com enfoque específico para os investimentos estrangeiros (STEPHENS, 2013, p.190). No entanto, a falta de transparência na formulação dos PRAI tinha sido notável, o que minava qualquer chance de ampla credibilidade. O próprio Banco acaba reconhecendo isso ao afirmar em relatório que as consultas que levaram à formulação dos PRAI teriam ocorrido “*with all other relevant international agencies*” (FAO *et al*, 2010, p.2)<sup>71</sup>, o que não incluía, neste caso, um conjunto amplo de atores igualmente interessados em discutir respostas ao *land grabbing*.

Na seção seguinte, discute-se as reações e processos políticos desencadeados pela publicação dos PRAI.

<sup>70</sup> “(...) uma lista de como destruir o campesinato global responsabilmente”. Tradução nossa.

<sup>71</sup> “Com todas as outras agências internacionais relevantes”. Tradução nossa.



### 3.2 A oposição aos PRAI e a emergência das Diretrizes Voluntárias da Governança da Posse de Terra (DVGT)

Os Princípios para os Investimentos Agrícolas Responsáveis (PRAI) discutidos na última seção geraram forte oposição entre uma diversidade de atores envolvidos na agenda agroalimentar, especialmente movimentos sociais rurais e organizações não-governamentais que atuam em prol do direito à alimentação. Utilizando muitos dos argumentos elencados na seção anterior, esses atores buscaram contestar e deslegitimar o documento elaborado pelo Banco Mundial, a FAO, o FIDA e a UNCTAD sob demanda do G7. Além da mencionada falta de transparência durante a elaboração dos princípios, uma das críticas centrais desses grupos de oposição girava em torno da total falta de referência aos direitos humanos dos PRAIs, direitos os quais, em sua grande maioria, já eram reconhecidos em diferentes declarações e tratados internacionais.

Ao contrário do que se costuma pensar, os PRAI não foram exatamente a primeira tentativa de enquadrar o fenômeno das aquisições transnacionais de terras dentro de um regulamento global. Foram os Princípios Mínimos e Medidas para Endereçar os Desafios das Aquisições ou Arrendamentos de Terra em Larga-Escala (*Minimum Principles and Measures to Address the Human Rights Challenge of Large-Scale Land Acquisitions or Leases*), ou simplesmente “Princípios Mínimos”, elaborados pelo ex-Relator da ONU para o Direito à Alimentação, Olivier De Shutter, a primeira iniciativa com essa ambição. O documento consistiu em 11 princípios escritos apenas 6 meses depois de um relatório publicado pelo mesmo De Shutter sobre os impactos do comércio mundial e das normas da OMC sobre a materialização do direito à alimentação.<sup>72</sup> Em seus princípios, De Shutter apontou uma variedade de normas e diretrizes internacionais que poderiam ser endossadas com o objetivo de servir como mecanismos de regulação dos grandes acordos agrícolas envolvendo aquisição de terras.

Baseado nos direitos humanos à autodeterminação, ao desenvolvimento e à alimentação, os Princípios Mínimos de De Shutter colocavam ênfase nas múltiplas ameaças representadas pelos investimentos de larga-escala em terras, particularmente no que dizia respeito à realização do direito à alimentação adequada nas ocasiões em que tais investimentos pusessem em risco a capacidade de famílias e comunidades rurais/tradicionais de acessarem suas fontes de reprodução, como recursos hídricos e a própria terra; ou quando seus respectivos níveis de renda

---

<sup>72</sup> Ver De Shutter (2009).

não lhes permitissem acessar o mercado de alimentos; ou ainda, quando esses mesmos alimentos – barateados pelos subsídios praticados pelas potências agrícolas centrais – tivessem impacto negativo sobre os mercados locais e regionais. Clayer e Valoqueren (2013, p.195) destacam como os Princípios elaborados pelo ex-relator conclamam a responsabilidade dos Estados estabelecerem ou cooperarem com leis nacionais de investimento que delimitem os direitos e obrigações que devem disciplinar os interesses de investidores, ao passo que, no nível internacional, põe ênfase na responsabilidade extraterritorial de Estados e investidores negociando terras.

Após serem apresentados por Olivier de Shutter, os Princípios Mínimos logo se tornaram instrumento de oposição aos PRAI do Banco Mundial. Isso não significa, porém, que o documento tenha sido aceito acriticamente pelos amplos setores da sociedade civil. Como relembram Clayer e Valoqueren (2013, p.196), organizações como a FIAN e a GRAIN chegaram a temer a possibilidade de que os princípios terminassem por legitimar os investimentos transnacionais em terras agrícolas. Uma segunda preocupação dessas entidades era de que o próprio De Shutter apoiasse os mecanismos de agricultura por contrato como uma alternativa a outras modalidades de negócio envolvendo o controle direto de terras pelo investidor externo, como no caso dos contratos de compra ou arrendamento.

A publicação dos Princípios Mínimos contribuiu para o avanço das discussões sobre a governança dos investimentos em terras. No entanto, o espaço para a formação da frente de oposição aos PRAI só se tornou possível devido a uma conquista política e institucional particular: a reforma do Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas (UN Committee on World Food Security – CFS). Reconhecido como parte de uma experiência de “democratização” dos espaços de governança das Nações Unidas (McKEON, 2017), a reforma do Comitê de Segurança Alimentar da ONU se deveu à décadas de luta dos movimentos sociais rurais por maior participação na agenda agroalimentar global. Esse processo, acirrado na década de 1990, esteve marcado por uma clara assimetria na capacidade de influência desses movimentos no interior dos espaços de deliberação da ONU. Enquanto corporações transnacionais receberam o título de “parceiras do desenvolvimento”, redes de organizações camponesas tiveram de lutar para garantir voz em alguns dos principais fóruns decisórios das últimas décadas, como no caso da Conferência Mundial da Alimentação, celebrada em Roma, em 1996 (McKEON, 2009). A reforma do Comitê de Segurança Alimentar, nestes termos, resultava de campanhas pela real democratização da governança da alimentação e da

agricultura, particularmente sintetizadas e reunidas sob o guarda-chuvas do Comitê Internacional de Planejamento para a Soberania Alimentar (CIP).

Acordada entre os 123 governos membros, a reforma do CSA foi desenhada com o objetivo de abrir espaço para um amplo número de atores não-estatais inseridos nas políticas agroalimentares, particularmente oriundos da sociedade civil. Como destacado por Conti (2016, p.2), a reforma tinha por finalidade redefinir a visão e papel do CSA na luta global contra a fome; adaptar suas regras e procedimentos de modo a tornar o Fórum uma plataforma central para discussões sobre segurança alimentar e nutricional no mundo; e apoiar a formação de um Alto Painel de Especialistas (High Level Painel of Experts – HLPE), encarregado de orientar as políticas do Comitê em bases científicas. Nas palavras do próprio Olivier de Shutter, a reforma:

“...was grounded in the recognition that governments will only manage to make true progress towards food security if they accept to work in a bottom-up fashion, by learning not only from one another's experiences, but also from the experience of those who are on the frontline of combating hunger – the international agencies and the non-governmental organizations – and the victims of hunger themselves.” (DE SHUTTER, 2013, p.220).<sup>73</sup>

A aprovação da reforma do Comitê de Segurança Alimentar, concluída no final de 2009, expandiu enormemente a capacidade de influência e participação dos atores da sociedade civil e dos movimentos sociais na agenda alimentar e nutricional da ONU. Ela foi responsável por reconhecer a diversidade de atores não-estatais envolvidos nas políticas agroalimentares a partir da criação de espaços específicos de articulação e coordenação entre eles, baseando-se em sua natureza e demandas. Deste modo nasceram espaços como o Mecanismo da Sociedade Civil (*Civil Society Mechanism – CSM*) e o Mecanismo do Setor Privado (*Private Sector Mechanism – PSM*), que agregam, de um lado, movimentos sociais rurais e ONGs, e do outro, corporações e suas entidades representativas. Além da formação de espaços próprios, a reforma do CSA fortaleceu o papel dos atores não-estatais, concedendo-lhes direito de participação nas discussões do fórum (contrariando o papel de simples observadores que outrora tinham) e assentos no Alto Painel de Especialistas. Mais ainda, no caso dos movimentos camponeses, a reforma do CSA foi central para o fortalecimento da autonomia desses atores, mesmo frente às

---

<sup>73</sup> “(...) estava baseada no reconhecimento de que os governos apenas farão progresso verdadeiro em segurança alimentar, se eles aceitarem trabalhar de baixo para cima, aprendendo não apenas das experiências dos outros, mas também com as experiências daqueles que estão na linha de frente do combate à fome – as agências internacionais e as organizações não-governamentais – e as próprias vítimas da fome.” Tradução nossa.

ONGs, que podem atuar como apoiadoras, mas não representantes de seus interesses (McKEON, 2017, p.75-79).

As conquistas alcançadas pelos atores da sociedade civil através da reforma do CSA tiveram grande efeito para a utilidade deste espaço como lócus de oposição ao modelo de governança das apropriações de terras proposto pelo G7 e o Banco Mundial na forma dos PRAI. Fortalecida a capacidade de diálogo e articulação das forças de pressão contra o *land grabbing*, as abordagens propostas para lidar com o problema também ficaram mais claras e abertas. Para Saturnino Borrás Jr *et al* (2013), três grandes grupos de posicionamento ou “tendências” buscariam liderar a agenda internacional à altura das discussões sediadas pelo CSA em 2011: a) aqueles que defendiam uma abordagem de regulação que facilitasse a expansão e execução dos investimentos de terra; b) aqueles que defendiam uma abordagem que buscasse mitigar os impactos negativos dos investimentos, potencializando seus benefícios; e c) aqueles que defendiam que se pusesse um freio à corrida global por terras, advogando por medidas de reparação e restituição das terras apropriadas às famílias e comunidades vítimas. No quadro 2 apresenta-se esse grupo de posicionamentos de forma mais detalhada, destacando seu conteúdo e os atores por trás de sua defesa.

*Quadro 2. Posicionamentos sobre os investimentos transnacionais em terras por conteúdo e atores.*

<b>Posições</b>	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.
<b>Principais atores</b>	Banco Mundial; G8; Atores privados	FAO, FIAD, alguns governos e ONG’s	Movimentos camponeses, alguns governos e ONG’s

Fonte: (BORRAS Jr *et al*, 2013)

A multiplicidade de atores e agendas em disputa, assim como os desdobramentos de processos políticos desencadeados pela reforma do CSA, demonstram a complexidade por trás das tentativas de governança do *land grabbing*. O resultado da correlação de forças dentro de um universo de posições conflitantes não foi necessariamente uma moratória contra o *land grabbing*, como desejam alguns grupos, mas a elaboração e negociação das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança da Posse de Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais (aqui referidas – por finalidade didática – como Diretrizes Voluntárias sobre a Governança da Terra – DVGT), aprovadas em maio de 2012, durante a 38ª Seção Extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial.

Embora aprovadas em 2012, a demanda pela construção de normas internacionais sobre governança e posse da terra não é recente. De acordo com Paolini e Onorati (2014, p.379), o apelo por um instrumento internacional que auxiliasse pequenos produtores rurais a adquirirem acesso à terra remonta às lutas por reforma agrária travadas por redes de movimentos sociais como a Via Campesina desde os anos 1990. A partir dos compromissos selados durante ocasiões como a Conferência Internacional para a Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural (Porto Alegre, Brasil, 2006), tal pleito se fortaleceu no âmbito de agências da ONU, como a FAO, que deu início às discussões sobre as mencionadas diretrizes ainda em meados de 2008.

Conforme narra Seufert (2012, p.183), a construção das Diretrizes teve início com um amplo processo de consulta regional que envolveu a participação de quatro membros da sociedade civil e um do setor privado. Em seguida, a FAO liderou a escrita de um rascunho zero (*zero draft*) que permaneceu disponível para consulta *on-line* entre abril e maio de 2011. Deste documento, com forte caráter técnico, foram incorporadas sugestões que se tornaram a base para as negociações sucedidas posteriormente no CSA. Tais negociações ocorreram em três rodadas, entre julho de 2011 e março de 2012. Naquele momento, o Alto Painel de Especialistas foi convidado a oferecer um parecer sobre o documento, oportunidade em que atestou o potencial negativo dos investimentos agrícolas de larga escala para a segurança alimentar, a renda, a fauna e o meio ambiente das populações locais (PAOLINI e ONORATI, 2014, p.381). Somente após cumpridas todas essas etapas a versão final do documento foi levada à votação e aprovada.<sup>74</sup>

O período de elaboração das diretrizes exacerbou os interesses políticos em torno da governança das aquisições transnacionais de terras. Alguns membros do CSA fizeram forte

---

<sup>74</sup> Ver FAO (2012).

oposição ao processo de consulta como etapa prévia à construção do documento, destacadamente o Canadá, acompanhado de membros do setor privado (DUNCAN, 2013). O jugo autoritário com que algumas potências agrícolas centrais e suas corporações responderam à iniciativa de levar adiante as diretrizes ficou ainda mais evidente quando sustentaram, como pré-requisito ao apoio às negociações, que as discussões sobre investimentos agrícolas responsáveis fossem retomadas no imediato pós-votação das DVGT, o que fora levado à negociação pelo então relator, Olivier De Shutter, e posteriormente aceito pelos demais membros do Comitê. Além disso, ONGs e movimentos sociais rurais defensores das diretrizes também tiveram de presenciar os Estados Unidos – à priori contrário às Diretrizes – eventualmente se oferecerem para compor a presidência da mesa de negociações.

As DGVT tinham por objetivo cobrir um escopo amplo de questões envolvendo a governança da terra e dos recursos naturais, de modo que sua versão final, dividida em 7 partes, propõe ações que vão desde a governança e administração da posse de terra até respostas às mudanças climáticas. Influenciado pelos Princípios Mínimos organizados por Olivier De Shutter, o documento está baseado em um leque igualmente amplo de direitos e recomendações, muitos dos quais incorporados de convenções como a de Populações Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Convenção contra a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) da Assembleia Geral da ONU.

### **3.2.1 Potencialidades e limitações das DVGT: breves considerações**

Apesar de sua ambição e do elogiado processo de “governança global” que lhe dera origem, há controvérsias a respeito das potencialidades e limitações das DVGT. Algumas análises (TNI, 2013, p.21; ACTION AID, 2015, p.26) destacam, por exemplo, o caráter ambíguo assumido pela versão final do documento que, em razão do esforço de síntese entre as diferentes visões e paradigmas de desenvolvimento rural em disputa, terminou mesclando a um só tempo perspectivas radicais de direitos humanos com soluções *Market-based*, tais como as presentes nos PRAI.

Apesar disso, diversos avanços são lembrados pelos autores que se propõem a analisar as Diretrizes. Entre eles situa-se a responsabilização dos Estados com relação à proteção da posse de terra e dos recursos naturais a esta associados, principalmente com o objetivo de garantir a realização do direito à alimentação, atingir metas de erradicação da pobreza e promover a sustentabilidade, o desenvolvimento rural e a proteção do meio ambiente (PAOLONI e ONORATI, 2014; SEUFERT, 2013, p.184). Além disso, o documento também

chama a atenção para a necessidade de reforço do princípio de Consentimento Livre, Prévio e Informado (*Free Prior and Informed Consent - FPIC*), já aplicado às comunidades indígenas, além do fortalecimento da capacidade de participação e decisão das comunidades que se utilizam das chamadas terras “comuns”.

Outro avanço que costuma ser apontado nas DVGT diz respeito à ênfase colocada na obediência aos direitos humanos por parte dos atores não-estatais durante a conclusão de investimentos que envolvem terras e recursos naturais, reforçando ao mesmo tempo a perspectiva desses recursos como direitos e não “negócios” (PAOLONI e ONORATI, 2014). Além disso, avanços são apontados no que diz respeito à ênfase colocada pelas Diretrizes nas desigualdades de gênero que permeiam a posse e administração da terra e dos recursos naturais dentro de uma perspectiva dos direitos humanos (McKEON, 2013, p.111). Como observa Andrea Collins, as diretrizes atuam como “(...) *a constant reminder for policymakers to anticipate the gendered impacts of policy decision*” (COLLINS, 2014, p.199),<sup>75</sup> já que, como destaca a autora, os impactos negativos causados pelos episódios de apropriação de terras costumam ser ainda mais nocivos às mulheres pobres do campo.

Tais como suas consideradas potencialidades, as DVGT possuem limitações. Wisborg (2013), por exemplo, argumenta que o documento, por concentrar-se demasiadamente nas questões que remetem à posse da terra, não é completo o suficiente para atacar os desafios da governança das florestas e dos recursos pesqueiros, se atendo a medidas de caráter mais universal, como participação, consulta, medidas contra corrupção, etc. Ele também critica o que aqui demonstra ser um traço do economicismo tratado no capítulo anterior quando afirma que a abordagem de “desenvolvimento” que orienta as Diretrizes não seria “*clearly human rights based*”, posto que baseia a proteção da posse da terra de pequenos produtores na segurança alimentar nacional e na estabilidade social; ou quando sugere que restituição e redistribuição são questões a serem analisadas dentro do contexto “apropriado” dos Estados nacionais, não como prerrogativas de direitos humanos universais (WISBORG, 2013, 1211). Tal perspectiva economicista tem efeitos graves para as Diretrizes, já que as conduzem a desconsiderar formas de despossessão associadas às operações “normais” de mercado:

“Tenure rights acquired ‘through forceful and/or violent means’ are rejected (25.4) but ‘normal’ market transactions may also dispossess. The Pinheiro Principles on the rights of displaced persons to housing and restitution (United Nations 2005) are mentioned in connection with natural disasters (24.2) and

---

<sup>75</sup> “(...) um constante lembrete para os tomadores de decisão sobre a da necessidade de antecipar os impactos de gênero nas decisões políticas”. Tradução nossa.

conflicts (25.2) but not the ordinary economic and political processes that cause displacement” (WISBORG, 2013, p.1211)<sup>76</sup>.

Se de um lado as Diretrizes tendem a menosprezar as possibilidades de apropriação de terras mediante formas aparentemente legítimas de negociação, do outro as críticas ao documento tornam-se ainda mais incisivas quando se trata de sua abordagem sobre os direitos de povos indígenas/originários. Por influência da oposição de diversos governos, elementos-chave da já referida Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIPS), principalmente referentes à restituição de terras ancestrais, foram mantidos fora das Diretrizes, contrariando o que prevê a própria Declaração na qual está – parcialmente – baseada. Segundo Seufert (2013, p.185), esta seria uma das razões pelas quais alguns movimentos da sociedade civil e povos indígenas temeriam que as Diretrizes significasse um passo atrás rumo ao fortalecimento dos direitos historicamente reconhecidos sob o guarda-chuva da UNDRIPS.<sup>77</sup>

Ainda que reconheça as potencialidades das DVGT no que diz respeito às questões de gênero, Collings (2014, p.199) não deixa de apontar sérias limitações do documento nesse mesmo aspecto. Para a autora, enquanto os PRAI tenderiam a conceber a proteção ou o acesso das mulheres à terra sob a perspectiva do fortalecimento dos direitos de propriedade individual, o que desconsideraria as condições de renda e trabalho feminino no campo, as diretrizes tenderiam a “romantizar” a realidade de acesso à terra de mulheres em comunidades tradicionais/tribais ao considerar o fortalecimento de direitos coletivos ou costumeiros de propriedade como soluções essencialmente democráticas. Ao fazê-lo, as diretrizes acabariam por legitimar uma série de hierarquias que outorgam, em muitos contextos aos patriarcas, as decisões referentes ao exercício da posse da terra por mulheres, que são, não raro, impedidas do uso, posse ou propriedade de porções de terra por razão de convenções tribais – como as que

---

<sup>76</sup> “Direitos de posse da terra adquiridos ‘através de meios forçosos ou violentos’ são rejeitados (25.4), mas transações de mercado ‘normais’ também podem levar à desposseção. Os Princípios de Pinheiro sobre os direitos de pessoas deslocadas à moradia e restituição (Nações Unidas 2005) são mencionados em conexão com desastres naturais (24.2) e conflitos (25.2), mas não o processo econômico e político que normalmente causa o deslocamento”. Tradução nossa.

<sup>77</sup> Com relação à restituição de terras indígenas pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, o documento, em seu artigo 28, parágrafos 1 e 2, dispõe que: “1. Os povos indígenas têm direito à reparação, por meios que podem incluir a restituição ou, quando isso não for possível, uma indenização justa, imparcial e equitativa, pelas terras, territórios e recursos que possuíam tradicionalmente ou de outra forma ocupavam ou utilizavam, e que tenham sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados ou danificados sem seu consentimento livre, prévio e informado. 2. Salvo se de outro modo livremente decidido pelos povos interessados, a indenização se fará sob a forma de terras, territórios e recursos de igual qualidade, extensão e condição jurídica, ou de uma indenização pecuniária ou de qualquer outra reparação adequada”. Para visualizar a Declaração completa, ver ONU (2008).



preveem a perda da posse da terra na ocasião de matrimônios fora do círculo da tribo ou comunidade étnica.

Nora McKeon (2013), por seu turno, destaca que outra grave limitação das DVGT é a não inclusão do acesso/posse da água no rol de direitos a serem protegidos. Os recursos hídricos estão diretamente conectados à terra e sua posse, de maneira que, como visto no capítulo anterior, são um dos principais fatores a atraírem investidores interessados para a aquisição de terras em determinadas regiões. Apesar disso, o tema da água foi excluído das negociações desde o início por pressão dos governos e das empresas. Autores como Philip Seufert (2013) consideram que ainda há possibilidades de reversão dessa situação no futuro, já que as próprias diretrizes preveem que os Estados considerem também os recursos naturais “(...) *inextricably linked to land, fisheries and forests, such as water and mineral resources*” como parte do escopo de governança (SEUFERT, 2013, p.185).<sup>78</sup> No entanto, como o próprio Seufert reconhece, para uma grande parcela dos movimentos da sociedade civil que integraram as negociações, a ausência de referência à água nas diretrizes não deixa de ser interpretada como uma derrota relevante.

Como visto, o conteúdo das DVGT está repleto de potencialidades e limitações, às vezes, no que diz respeito às mesmas questões, como no caso da abordagem do documento em matéria de gênero, restituição e proteção do acesso aos recursos naturais. Há, no entanto, um elemento ainda mais crítico e central nas diretrizes que merece ser tratado aqui: sua natureza voluntária. Na próxima seção, discute-se em detalhes tal caráter voluntário, associando-o ao paradigma neoliberal de governança que tem nos mecanismos de autoregulação uma forma predominante de resolução das contradições resultantes da expansão global do capitalismo.

### **3.3 Contradições da auto-regulação na governança da apropriação de terras**

Como dito anteriormente, além de potencialidades, as DVGT também apresentaram uma série de limitações. A principal delas, pelo menos para aqueles associados à luta global contra a apropriação de terras, foi sua natureza voluntária (SEUFERT, 2013). Como visto no primeiro capítulo, os instrumentos de auto-regulação ganharam enorme projeção dentro da agenda das organizações internacionais nas últimas décadas, associados a um processo de transposição dos modelos de gestão corporativa para a arena política internacional. No caso das DVGT, uma das razões apontadas para seu caráter voluntário seria sua ambição universalista.

---

<sup>78</sup> “(...) Intrinsecamente ligados à terra, à pesca e às florestas, como a água e os recursos minerais” Tradução nossa.

Para assumir o perfil compreensivo desejado, as Diretrizes precisariam ser ajustáveis aos diferentes contextos de relações agrárias, de gestão e uso dos recursos naturais dos países e comunidades, de modo a constituírem um “(...) *framework for policies, legislation, and programs that actors can use when developing their own strategies, policies, legislation, and programs* (SEUFERT, 2013, p.182).<sup>79</sup>

Além de sua capacidade de adaptação, a importância do documento também seria medida através da forma como ele orientaria a aplicação de um receituário de legislações nacionais e normas internacionais já existentes. Trata-se do constante reforço feito por seus defensores de que, embora não sejam vinculantes “*they demonstrate your intention to apply them to your respective national context*” (CFS, 2012a). Nesses termos, a importância assumida pelas DVGT estaria em sua utilidade como mensagem em torno de como a governança deveria se configurar “idealmente” (WINDFHUR, 2016).

Embora haja alguma razoabilidade em ambos os argumentos elencados acima, é preciso analisar mais criticamente o conjunto de questões e contradições que cercam a natureza voluntária das DVGT como instrumento de governança global. Um elemento central a ser considerado é a sua utilidade. Como é possível avaliar a utilidade das DVGT para a prevenção, combate ou reversão dos efeitos perversos causados pela apropriação transnacional de terras sobre as comunidades de produtores rurais e povos tradicionais? Mais ainda, como pensar a utilidade desse instrumento quando este não fora sequer admitido oficialmente como resposta ao fenômeno global do *land grabbing*?

Apesar de comumente associada na literatura especializada como parte do receituário de governança das aquisições transnacionais de terra (SOUZA, 2017; BORRAS Jr *et al*, 2013, etc.), devido, em grande parte, às questões que aborda e ao fato de sua discussão e elaboração ter coincido com o ápice das manifestações contra os grandes acordos agrícolas, as DVGT, como fizeram questão de enfatizar governos e a própria FAO, não constituiriam necessariamente “(...) *guidelines against land grabbing*” (SEUFERT, 2013, p.183).<sup>80</sup> Como dito anteriormente neste capítulo e como explicam Clayes e Gaetan (2013), as diretrizes sobre governança da terra e dos recursos naturais eram um pleito muito anterior à corrida pelo controle de terras agricultáveis. Seu processo de construção e negociação foi acelerado por pressão da sociedade civil, interessada em sua utilidade como mecanismo de defesa contra as

---

<sup>79</sup> “(...) um quadro para políticas, legislação e programas que atores podem usar quando do desenvolvimento de suas próprias estratégias, políticas, legislações e programas”. Tradução nossa.

<sup>80</sup> “(...) diretrizes contra a apropriação de terras”. Tradução nossa.

investidas do capital transnacional sobre as terras de povos camponeses e comunidades tradicionais.

O embate e correlação de forças com governos, organizações internacionais, corporações e instituições financeiras durante o processo de elaboração e negociação das DVGT, pesou para que os atores da sociedade civil interessados em um instrumento legal vinculante contra o *land grabbing* não obtivessem essa resposta. Como reconhece a Via Campesina: “*These guidelines have also the weakness of being ‘voluntary’ whereas we would have hoped for a binding instrument to counter the massive land grabs currently underway* (VIA CAMPESINA, 2012, p.11).<sup>81</sup> Por essa razão, ao passo que seu escopo amplo permitiu o reconhecimento de uma série de demandas referentes à governança da terra, dos bosques e da pesca, as DVGT também contribuíram para tirar de foco o fenômeno do *land grabbing*, tanto quanto da reivindicação de um instrumento internacional específico que garantisse proteção efetiva contra a apropriação de recursos naturais por investidores, corporações e governos.

A falta de reconhecimento oficial das DVGT como mecanismo de governança das aquisições transnacionais de terras por governos, OI’s e o setor privado não é o único fator que, associado ao seu caráter voluntário, limita a utilidade das DVGT no disciplinamento dos capitais envolvidos na dinâmica do *land grabbing*. Aspectos ligados à implementação e monitoramento também costumam se somar à lista de contradições que os códigos de conduta e diretrizes voluntárias de governança, em geral, costumam desencadear. No caso das DVGT, Wisborg (2013, p.1210) critica o fato do documento lançar tais demandas sobre o Comitê de Segurança Alimentar, o qual, segundo ele, é útil para a troca de informações, apoio e negociação, mas que poderia se mostrar “sobrecarregado” para lidar com esse tipo de responsabilidade.

Mesmo quando se volta à responsabilização dos Estados sobre a implementação e monitoramento, as DVGT tampouco atendem à complexidade por trás da apropriação de terras e por essa razão tendem a carecer da utilidade necessária ao enfrentamento desse processo. Como visto no segundo capítulo, as elites político-econômicas a frente dos Estados estão diretamente implicadas na dinâmica global do *land grabbing*, sejam como compradores, intermediadores ou vendedores de terras. Isso significa que, em muitos casos, são as próprias instituições estatais as responsáveis por violar os mecanismos públicos de transparência sobre a administração fundiária. Barbanti Jr (2017, p.135), por exemplo, destaca as inúmeras

---

<sup>81</sup> “Estas diretrizes também têm a fraqueza de serem ‘voluntárias’, quando esperávamos por um instrumento vinculante para conter a massiva apropriação de terras em curso atualmente”. Tradução nossa.

inconsistências e indícios de manipulação nos dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) sobre a quantidade de terras transferidas a estrangeiros no Brasil, o que sugere a interferência de interesses de ordem político-econômica na formulação e divulgação desses dados.

Exemplos como estes lançam dúvidas sobre a capacidade de positivar instrumentos como as DVGTS e de torná-las mecanismo de proteção de uma ordem democrática de governança da terra e seus recursos. Naturalmente, isso não se deve, exclusivamente, ao fato de que as Diretrizes, sem um sistema forte de monitoramento e avaliação, serem incapazes de atingir os objetivos para os quais foram redigidas (PAOLINI e ONORATI 2014, p.384), mas antes porque sem mecanismos que forcem o cumprimento de normas claras e que prevejam punições aos atores do capital transnacional – como os envolvidos na apropriação das terras de produtores rurais e comunidades tradicionais –, há pouco espaço para acreditar na “benevolência e bom comportamento por parte dos poderosos” (BITTLE e SNIDER, 2013, p.189, tradução nossa).

A emergência de um modelo de regulação cuja implementação e monitoramento depende, em larga medida, da capacidade dos atores da sociedade civil pressionarem Estados e organizações internacionais está por trás da crítica levantada por movimentos sociais e acadêmicos a respeito da funcionalidade das DVGTS no contexto da governança da apropriação de terras. Ao não tocarem questões estruturais que dizem respeito ao *land grabbing* (WISBORG, 2012, p.1218), as Diretrizes não confrontam os interesses por trás dessa modalidade de investida capitalista, apenas lhe confere algum sinal de “regulação”. Como denuncia a Via Campesina: “(...) ‘*large-scale-acquisitions*’ are nowhere banned but only ‘regulated’ by the text” (VIA CAMPESINA, 2012, p.11).<sup>82</sup>

A crítica ao fato dos códigos voluntários não alterarem fundamentalmente a natureza ou o resultado das contradições geradas por fenômenos como a corrida pelo controle de terras, não se restringe às campanhas lideradas por movimentos sociais e suas redes de apoio. Acadêmicos críticos como Borrás Jr *et al.* (2013), também imputam a esses mecanismos a intenção de tornar a apropriação de terras mais palatável, ou, para usar suas próprias palavras, mais ‘transparentes’ e ‘consultivas’.

“If this type of global governance instrument continues to be the dominant objective of this dominant alliance, it is reasonable to expect that the trend in and character of

---

<sup>82</sup> “(...) as aquisições de larga escala não estão de forma alguma banidas, mas apenas ‘reguladas’ pelo texto [referindo-se às Diretrizes]”. Tradução nossa.

contemporary land grabs will continue, but that the manner in which land deals are done may change: from non-transparent and non-consultative to transparent and consultative land grabs—but land grabbing, just the same” (BORRAS *et al*, 2013, p.174).<sup>83</sup>

A fragilidade dos instrumentos de regulação voluntários frente aos desafios e complexidades impostas pela dinâmica do *land grabbing* se reflete na falta de complacência com seu cumprimento. Em artigo publicado por Sophia Monsalves Suárez e Zoe Brent, cujo título questiona “*Why the World Bank is Neither Monitoring, Nor Complying with the FAO Guidelines on Responsible Tenure of Land, Fisheries and Forests*”<sup>84</sup>, as autoras mostram que o mecanismo utilizado pela entidade financeira internacional para monitorar a governança da terra, o chamado *Land Governance Assessment Framework* (LGAF), opera sob a lógica da eficiência do mercado de títulos fundiários, inclusive, estende esse tipo de parâmetro para sua avaliação sobre a gestão de terras comunais. Esse tipo de parâmetro economicista, cuja elaboração e perspectiva remontam ao MRAM do próprio Banco Mundial, discutidos no capítulo 2, não é compatível com os princípios de equidade e justiça que orientam as DVGT:

“The LGAF standard, taken as a whole, is directed toward a specific vision of society: a world in which economic efficiency is essential and small rural actors not conforming to the model are squeezed out. In that sense, the LGAF initiative is not in line with the “VG spirit” which is characterized by the principles of human dignity, non-discrimination, equity and justice, gender equality, holistic and sustainable approach, consultation and participation, rule of law, accountability, transparency and continuous improvement”. (SUÁREZ e BRENT, 2014, p.51).<sup>85</sup>

A falta de alinhamento entre o modelo de governança da terra pregado pelas DVGT e o que continua sendo praticado pelo Banco Mundial, mesmo após sua aprovação em 2012, também é perceptível nos empréstimos concedidos pela instituição financeira internacional, que continuam sem monitoramento adequado e por isso seguem financiando, direta ou indiretamente, projetos públicos e privados envolvidos em violações de direitos humanos de

---

<sup>83</sup> “Se esse tipo de instrumento de governança continuar a ser o objetivo dessa aliança dominante, é razoável esperar que a tendência e o caráter das apropriações de terra na contemporaneidade continuem, ainda que a forma através das quais serão realizados os acordos possa mudar: de não-transparentes e não-consultivas, para apropriações transparentes e consultivas – mas ainda assim apropriações de terra”. Tradução nossa.

<sup>84</sup> “Por que o Banco Mundial não está nem monitorando, nem cumprindo com as Diretrizes sobre Governança da Posse de Terra, Pesca e Florestas da FAO?”. Tradução nossa.

<sup>85</sup> “O Padrão do LGAF, tomado como um todo, está direcionado a uma visão específica de sociedade: um mundo no qual a eficiência econômica é essencial e os pequenos atores rurais não adequados a este modelo são esmagados. Nesse sentido, a iniciativa do LGAF não se alinha com ‘o espírito das DVGT’, o qual se caracteriza pelos princípios da dignidade humana, da não-discriminação, equidade, justiça, equidade de gênero, uma abordagem holística e sustentável, consulta e participação, domínio da lei, responsabilidade, transparência e contínua melhoria”. Tradução nossa.

povos indígenas e produtores rurais. É o caso de corporações vietnamitas operando no Laos e no Camboja que, gozando de financiamento da IFC e do Deutsche Bank, estão envolvidas em casos de *land grabbing* (SUÁREZ e BRENT, 2014, p.56). Para Sophia Monsalve e Zoe Brent, esses são exemplos que só confirmam que “[...] *the World Bank is also failing to comply with the Tenure Guidelines, since they represent a higher standard in terms of protecting the rights to tenure of land, fisheries and forests of the rural poor*” (SUÁREZ e BRENT, 2014, p.58).<sup>86</sup>

Não é de surpreender que sem qualquer instrumento legal que obrigue os atores públicos e privados a compactuarem com as Diretrizes ou que prevejam punições efetivas em caso de sua violação práticas como as do Banco Mundial se perpetuem. Tampouco surpreende o emprego que algumas corporações transnacionais ligadas às cadeias globais do agronegócio veem oferecendo às DVGT. A FIAN tem denunciado que empresas têm proliferado uma série de guias sobre como utilizar as Diretrizes com a finalidade de evitar riscos financeiros, econômicos e de reputação durante acordos para a aquisição de terras, florestas, etc., o que indica que elas têm empregado o documento como instrumento para a obtenção de “vantagens competitivas” – uma ferramenta de negócios –, não um instrumento de proteção dos afetados pelo *land grabbing* e pelas desigualdades de acesso aos recursos naturais (CONTI, 2016, p.9).

O uso das DVGT como uma ferramenta de negócios contrasta com a forma como as corporações se reportam a este instrumento nos fóruns de governança global. Em documento remetido ao CSA, um representante da Coca-Cola assegura que a multinacional coopera com os *frameworks* de proteção à posse da terra, inclusive cita o *Food and Agriculture Business Principles* do Pacto Global. Ele também afirma que a companhia possui suas próprias diretrizes sobre agricultura responsável, que aliadas a mecanismos de transparência e responsabilidade, são disseminadas por toda sua cadeia de suprimentos. O executivo ainda afirma que a companhia [Coca-Cola] e o Mecanismo do Setor Privado consideram a apropriação de terras “*unacceptable*” (INTERNATIONAL AGRI-FOOD NETWORK, 2014, p.1-2). Esse tipo de autopromoção, longe de constituir novidade, se associa claramente a já discutida prática de *bluwashing*, uma consequência comum dos modelos de governança global que buscam integrar os atores do capital global a agenda internacional das organizações e governos mediante esquemas flexíveis.

Para além de um profundo déficit de efetividade na proteção dos mais vulneráveis, o modelo de regulação – que em prática não regula – do qual tem origem as DVGT, revela a

---

<sup>86</sup> “(...) o Banco Mundial está falhando em cumprir com as Diretrizes, uma vez que elas representam um padrão mais elevado em termos de proteção da posse de terra, da pesca e das florestas dos pobres das zonas rurais”. Tradução nossa.

capacidade de despolitização do modelo de governança global neoliberal. Uma primeira característica disso é a forma como os problemas originados pelas contradições da globalização do capital passam a ser encarados. Como visto nesse capítulo, além de se recusar à imputar às Diretrizes a função de resposta ao *land grabbing*, os governos e organizações internacionais envolvidos em sua elaboração insistiram na descaracterização da natureza autoritária e nefasta do fenômeno ao longo do documento. Isso fica implícito na forma como a versão final das DVGTT em nenhum momento refere-se ao termo “*land grabbing*”, somente à operações normais de mercado, ilustradas em expressões como “*transfers and other changes to tenure rights and duties*” ou mesmo “*markets*” e “*investments*”.

Esse tipo de estratégia tem diversas finalidades. Uma delas é transformar a apropriação de terras em um movimento natural da economia globalizada, influenciado por um conjunto de crises e prognósticos sobre o crescimento da população mundial e das ameaças climáticas, retirando dele uma série de outras características e fatores responsáveis por sua complexidade e originalidade. A outra é legitimar uma abordagem técnica do problema, passando a ideia de que a apropriação de terras pode ser gerida mediante instrumentos de governança – “*ensure that land grabs benefit all sides through effective governance measures*” (STEPHENS, 2011, p.7).<sup>87</sup>

Outra forma particularmente interessante de se observar a despolitização dos conflitos que acompanham a governança global do *land grabbing* é analisando como representantes das organizações internacionais e do setor privado tentam emplacar a ideia de “consenso”. Em um pequeno artigo publicado por 3 funcionários da FAO e um especialista em questões agrárias do Banco Mundial (PALMER *et al*, 2012), o termo “*consensus*” é mencionado 16 vezes no corpo do texto, isso para não mencionar o próprio título do artigo – “*Fostering a new global consensus*”. Já em declaração proferida durante a seção de aprovação das DVGTT, o diretor geral da FAO, José Graziano, comemorou que “*El diálogo que culminó con el consenso sobre las directrices voluntarias aproximó posiciones distintas sobre temas muy difíciles, involucrando a gobiernos, sociedad civil, iniciativa privada y otros actores, fue un diálogo franco y constructivo*” (CFS, 2012a, p.2, grifo nosso).<sup>88</sup> Curioso é que no mesmo discurso o

---

<sup>87</sup> “(...) garantir que o land grab beneficie todos os lados através de medidas de governança efetivas”. Tradução nossa.

<sup>88</sup> “O diálogo que culminou com o consenso sobre as diretrizes voluntárias aproximou posições diferentes sobre temas muito difíceis, envolvendo governos, sociedade civil, iniciativa privada e outros atores, foi um diálogo franco e construtivo”. Tradução nossa.

diretor também celebra o fato das discussões terem se dado a partir do “paradigma de governança” “(...) y no de reivindicaciones de los movimientos sociales” (CFS, 2012a, p.1).

Embora se saiba que por razão de seu regimento interno a aprovação de resoluções no âmbito do Comitê de Segurança Alimentar tecnicamente dependa da concordância de todos os *stakeholders* (ainda que caiba exclusivamente aos governos a decisão final), a noção de consenso como empregada no contexto das DVGT parece ir além da questão procedimental, buscando imputar um nível de aceitação dos resultados políticos que não expressa a realidade dos fatos e a profundidade das contradições em jogo. O dicionário Oxford on-line (OXFORD DICTIONARIES, 2018b) define “consenso” como “*a general agreement*”,<sup>89</sup> associando a palavra à “harmonia”, “consentimento”, “unanimidade”, entre outros sinônimos. No entanto, ao recordar a trajetória de construção e negociação das DVGT, não é possível associá-las ao conceito de “consenso” ou nenhum de seus sinônimos.

Ora, conforme discutido nesse mesmo capítulo, as DVGT estiveram desde sempre associadas a conflitos de ordem política-ideológica. Primeiro, a respeito da necessidade de sua existência (ou não); depois, em torno de quais instituições e atores sediariam e liderariam, respectivamente, a sua elaboração; em seguida, sobre seu direcionamento e escopo – se para conter o *land grabbing* ou para legislar sobre questões mais amplas de gestão dos recursos naturais; mais a frente, sobre se deveriam basear-se nas preocupações de investidores ou nas prerrogativas de direitos humanos; por fim, se deveriam ou não incluir os recursos hídricos, etc. Enfim, o conceito de consenso como sinônimo de acordo geral entre partes antagônicas nem de longe expressa a complexidade dos interesses e agendas por trás da tentativa de governança da posse da terra e de seus recursos.

Na verdade, se retomado o quadro 2, percebe-se que a única possibilidade de consenso possível de ser alcançado na governança do *land grabbing* seria entre aqueles que defendiam a regulação para a facilitação e aqueles que defendiam a regulação para mitigação dos impactos negativos e maximização das ‘oportunidades’ ligadas aos investimentos em terras, pois ambos os grupos de interesse pensam os investimentos em terras como um fenômeno inevitável e irreversível, ao qual caberia a aceitação ou a “regulação”. O ponto de inflexão do suposto consenso, neste caso, sempre foram os atores da sociedade civil, nomeadamente as organizações camponesas de base, que advogavam por um instrumento que pusesse freios à corrida capitalista por terras. O avanço do processo de governança no sentido da adoção de diretrizes voluntárias, como de fato se deu, ainda que tenha contado com a participação

---

<sup>89</sup> “um acordo geral”. Tradução nossa.



estratégica da sociedade civil, atendeu em maior medida às reivindicações de um conjunto específico de atores particularmente interessados na continuidade dos acordos agrícolas de larga escala – ainda que sob bases mais ‘transparentes e consultivas’, como dito anteriormente.

Nesse sentido, imputar a ideia técnica-procedimental de “consenso” como um marco referente da governança do *land grabbing* é parte de um processo de despolitização característico da governança global neoliberal que busca sinalizar unanimidade em torno do paradigma dominante de regulação dos mercados – a autoregulação. No que se refere às DVGT, a descaracterização dos conflitos pela ideia de consenso acaba escondendo, por exemplo, que os avanços inseridos nas Diretrizes – e que fizeram delas uma referência em governança dos recursos naturais – se devem à capacidade de articulação, pressão e mobilização dos setores da sociedade civil e dos afetados pela apropriação dos recursos naturais, não de qualquer concessão ou comprometimento automático de investidores, governos e organismos internacionais com a perspectiva de direitos humanos que ela traz consigo. Conforme expõe Sophia Monsalve da FIAN:

“Without the symbolic protests organized outside the FAO building, without the Dakar appeal signed by the more than 1000 organizations around the world, without the 15,000 emails sent to Hillary Clinton by the US Food Sovereignty Alliance, without the forceful interventions by Angel and Kalissa (of La Via Campesina) at key moments that allowed us to turn the negotiating table to our advantage, we would not have obtained what we did. So it was all a sophisticated mix of clear vision, the capacity to mobilize people and the charisma of leaders from social movements” (VIA CAMPESINA, 2012, p.11).<sup>90</sup>

Se não serve para caracterizar a governança do *land grabbing* no passado, a ideia de consenso tampouco se sustenta na atualidade. Seis anos após a aprovação das DVGT, os mesmos movimentos que aparentemente haviam aderido ao ‘acordo geral’ em torno das diretrizes e que terminaram sendo, eles próprios, os principais responsáveis por seu monitoramento nos níveis local-nacional, ainda insistem em uma série de demandas que remetem ao período de negociação no âmbito do CSA. Durante o Fórum Mundial de Acesso à Terra, ocorrido na Espanha em 2016 e que reuniu centenas de organizações e movimentos sociais rurais, entre as 20 ações propostas por sua declaração final, constam: o freio às apropriações de terras, a construção de observatórios nacionais independentes para o

---

<sup>90</sup> “Sem os protestos simbólicos organizados fora do prédio da FAO, sem a Declaração de Dakar, assinada por mais de 1000 organizações ao redor do mundo, sem os 15,000 e-mails enviados a Hillary Clinton pela Aliança da Soberania Alimentar dos Estados Unidos, sem as forçosas intervenções de Angel e Kalissa (da Via Campesina) em momentos chave, que permitiram virar a mesa de negociações a nosso favor, não teríamos obtido o que obtivemos. Então foi tudo resultado de uma mistura sofisticada de objetivos claros, capacidade de mobilização e carisma dos líderes dos movimentos sociais”. Tradução nossa.

acompanhamento da implementação das DVGT, e, por fim, o lançamento imediato de um processo organizativo com a finalidade de transformar as diretrizes – de voluntárias, em instrumentos nacionais e internacionais vinculantes (WFAL, 2016).

Conforme visto até aqui, a dinâmica da apropriação transnacional de terras gerou enorme clamor por medidas que respondessem a sua complexidade. Os países centrais, aliados ao Banco Mundial, organizações internacionais e investidores, buscaram liderar esse processo através da formalização de um documento basicamente voltado a transformar o *land grabbing* em uma modalidade aceitável de investimento. Os PRAI, com sua falta de legitimidade, de referência aos direitos humanos e sua perspectiva economicista sobre as relações agrárias encontrou ampla oposição, tanto entre alguns governos, como entre o conjunto de atores da sociedade civil, a exemplo dos movimentos sociais rurais, ONGs e acadêmicos críticos.

O processo de resistência aos PRAI desempenhou um papel importante na recolocação das questões agrárias na agenda política internacional. Graças à pressão da sociedade civil, o tema da governança dos recursos naturais ganhou centralidade nas discussões do Comitê de Segurança Alimentar por pelo menos 3 anos, culminando na aprovação das DVGT. A elaboração, negociação e aprovação das Diretrizes Voluntárias sobre Governança da Terra significou uma avanço no nível de participação dos atores não estatais na governança global das Nações Unidas, assim como seu conteúdo significou – apesar das limitações – uma guinada positiva em favor dos direitos humanos na proteção ao acesso e uso da terra e dos recursos naturais associados. Na próxima seção, no entanto, apresentam-se algumas reflexões a respeito dos múltiplos significados do processo de despolitização para o contexto amplo da governança global neoliberal do *land grabbing*.

### **3.4 Reflexões sobre a despolitização na governança neoliberal do *land grabbing***

Conforme argumentado no primeiro capítulo, os processos de despolitização são parte central da governança global neoliberal. Porém, mais do que um conjunto de estratégias utilizadas por empresas, investidores, Estados e organismos internacionais para driblar ‘obstáculos’ sociais ao processo de expansão global do capitalismo, os processos de despolitização reforçam o perfil autoritário do bloco histórico neoliberal, o qual, como argumenta Stephen Gill (1995), não se mostra disposto ou capaz de construir uma base social que atribua legitimidade ao seu modo de governo da globalização. Visto deste ângulo, a despolitização é tanto um efeito da crise de autoridade das elites globalizantes, como um

instrumento político útil à produção de legitimidade em torno de um bloco histórico transnacional cujo modelo produtivo, instituições e ideias não se tornaram, em termos gramscianos, o “senso comum” desta época, razão pela qual precisam ser impostos através da coerção do Estado e do Capital – via supremacia.

Os processos de despolitização na governança das aquisições de terras tendem a convergir com esse entendimento. No nível local, isso pode ser observado em diferentes aspectos. Conforme visto no capítulo anterior, por exemplo, a despolitização do *land grabbing* tem naturalizado a imposição do modelo de produção agrícola capitalista, sintetizado no grande agronegócio global, sobre os territórios de milhares de comunidades rurais, quase sempre utilizando-se de justificativas que remetem à narrativa messiânica e modernizante do “desenvolvimento rural”. Em muitos contextos, a imposição da agricultura comercial de larga escala segue acompanhada da imposição de um regime jurídico assentado na propriedade privada da terra, o qual é parte da tendência capitalista à privatização de bens até então mantidos na esfera dos “comuns” – uma nova onda de cercamentos.

As estratégias de despolitização também estão associada à legitimação de um programa cada vez mais restrito de alternativas ao modelo produtivo do agronegócio transnacional. Na dinâmica da corrida pelo controle de terras, tal programa impõe basicamente dois caminhos: a invisibilização e expulsão de comunidades camponesas e povos tradicionais de suas terras, seguida de sua substituição por proprietários rurais considerados “eficientes” pela racionalidade economicista neoliberal; ou a integração de pequenos produtores rurais às concentradíssimas cadeias globais de valor corporativas em um processo que tende a exacerbar a exploração da força de trabalho desses produtores e aumentar sua dependência em relação aos bancos privados de crédito agrícola. Em ambos os casos, a despolitização legitima a violência imposta pela civilização de mercado, principalmente ao imputar que os efeitos perversos gerados pelos processos mencionados decorreriam de suposta incapacidade de adaptação das vítimas ao paradigma de desenvolvimento rural da globalização neoliberal.

A legitimação de uma forma despolitizada de Estado, um Estado deslocado das forças sociais que lhe ocupa e dá forma, é outro aspecto relevante entre os efeitos da governança neoliberal no nível local. O neoconstitucionalismo, ao instrumentalizar as estruturas públicas para que sirvam às demandas do capital global, naturaliza o já mencionado *workfare state* (GILL, 1995). Essa forma específica de Estado, típica do neoliberalismo, ao ser tomada como dada, joga contra o entendimento da complexidade que permeia fenômenos como o *land grabbing*. Um olhar crítico sobre a governança global e suas estratégias de auto-legitimação

requer uma compreensão do Estado em seu sentido “amplo”, como prevê a perspectiva gramsciana. Isso significa atentar para a constelação de forças políticas em disputa em seu interior e na sociedade civil.

Como visto outrora, as elites político-econômicas nacionais/locais jogam um papel central na operacionalização das grandes transações de terras. A reação popular a este papel das elites costuma produzir uma correlação de forças que expõe a dimensão conflituosa entre o nacional/local e o global na dinâmica do *land grabbing*. No entanto, para apreender essa dimensão conflituosa e abrir espaço para uma (re)politização da apropriação de terras, é preciso romper com as perspectivas realistas e liberais. Embora tentem explicar como os estados podem se engajar na dinâmica de aquisição de terras para preservar a própria segurança alimentar ou para aumentar suas receitas, o entendimento dos estados como “caixas-pretas” ou como representantes legítimos da vontade pública nas abordagens realistas e liberais, respectivamente, não representam suficientemente os conflitos que atribuem enorme caráter político à dinâmica de estrangeirização de terras. Na verdade, como teorias *problem-solving* que são, tendem a reificar a ordem político-econômica global que sustenta essa dinâmica.

Em sua análise, Nora Mckee (2017) dá pistas de como avançar em considerações mais críticas a respeito do papel dos Estados na governança do *land grabbing*. Segundo ela, os Estados jogam um duplo padrão (*double standard*) na governança do *land grabbing*: eles servem tanto à proteção, quanto à violação dos direitos daqueles dependentes da terra e de seus recursos. Isso implica que as ações dos Estados vão depender do exercício do poder político pelas forças sociais dominantes em seu interior, o que, em perspectiva neogramsciana, compreende saber: i) se possuem ampla legitimidade política – se governam por hegemonia – e optam por considerar os impactos negativos da venda de terras sobre a coerência do bloco histórico que lhe dá suporte; ou ii) se a dominância das elites locais baseia-se unicamente na coerção dos grupos subalternos – via políticas de supremacia –, o que faz com que seja razoável esperar a violação dos direitos humanos de minorias em prol de ganhos para os setores associados a essas mesmas elites. Questionando a expectativa depositada pelas DVGT em torno da capacidade de cumprimento de suas prerrogativas pelos governos, Windfhr (2012) chama a atenção para o papel das elites na definição do papel a ser exercido pelos Estados no contexto das aquisições de terras.

“States can be complicit and being biased in supporting elites in their access to land, while discriminating weaker segments of the societies as well as persons or groups living in vulnerable situations. [...] Is it realistic to expect from governments as much

as the VGGT does or would it be more advisable to focus on the role of other actors than states?” (WINDFHUR, p.212, 2017).<sup>91</sup>

Além de um olhar sobre o papel das forças sociais que exercem poder através de seu aparato, uma compreensão crítica do Estado na dinâmica do *land grabbing* requer considerar os constrangimentos estruturais a que está submetido dentro de uma ordem econômica global marcada por formas de disciplinamento neoliberal. Isso significa reconhecer que mesmo nos contextos em que a correlação de forças permita uma atuação estatal em conformidade com os direitos daqueles afetados pela apropriação de terras, é preciso considerar as múltiplas consequências disso do ponto de vista político-econômico. Conforme visto no segundo capítulo, em muitos contextos é a expectativa de investimentos privados, associada à incapacidade de investimento público estatal para o desenvolvimento dos setores agrícolas, que empurra governos à abertura de seus respectivos mercados de terras para os capitais transnacionais. O mesmo se aplica à positivação de diretrizes voluntárias como mecanismo de proteção frente aos capitais globais. Dito isso, é razoável pensar que algum Estado/unidade subnacional abriria mão de milhões/bilhões em investimento externo direto (IED) porque determinado grupo empresarial/investidor/fundo violou princípios de um código – voluntário – de conduta?<sup>92</sup>

Além de importante para um entendimento mais aprofundado sobre as relações de poder que subjazem o papel dos Estados na governança global, romper com a despolíticação do Estado através de uma análise sobre as estruturas e forças sociais que condicionam o seu funcionamento é tarefa fundamental para compreender como a questão do controle sobre a terra é transposta da esfera da soberania – cujo um dos pilares é precisamente o monopólio e controle estatal sobre o território nacional – para a esfera da governança global, e, portanto, para as inúmeras possibilidades e finalidades de controle pelo capital transnacional.

A soberania e seu significado têm mudado ao longo dos contextos históricos e linguísticos. Na era da globalização neoliberal, a soberania passou de elemento intrínseco ao Estado moderno westfaliano para um atributo dependente de sua capacidade de reação aos constrangimentos estruturais do capital global ou da escolha política das classes sociais

---

<sup>91</sup> “Os Estados podem ser complacentes e estarem implicados no apoio ao acesso das elites à terra, enquanto discrimina os seguimentos mais fracos da sociedade ou grupos vivendo em situações de vulnerabilidade. [...] É realista esperar dos governos tanto quanto as DVGT esperam, ou seria mais prudente focar no papel de outros atores que não os estados?”. Tradução nossa.

<sup>92</sup> Evidências preliminares (WITTMAYER, 2012; VERMEULEN e 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.

dominantes em seu interior. Esse processo de ressignificação explica porque, na dinâmica de aquisição de terras, existem governos que reclamam a soberania em sua expressão de autoridade absoluta sobre os assuntos internos para favorecer a venda – “soberana” – de parte do território nacional, enquanto outros instituem mecanismos para barrar a aquisição de terras por estrangeiros apegando-se precisamente na suposta violação de sua soberania, como fez o Brasil em 2010.<sup>93</sup>

Enquanto no nível local o processo de despolitização ofusca e naturaliza as transformações impostas pela globalização do capital aos países e comunidades rurais/tradicionais, no nível global ele exerce um papel central para a legitimação do processo de re-regulação imposto pela governança neoliberal. Trata-se de um modelo que exige normas, leis e tratados para a garantia da acumulação de capital em escala global, enquanto impõe códigos de conduta e diretrizes como instrumentos de resposta aos efeitos nocivos gerados por esse mesmo processo acumulativo.

Lorenzo Cotula (2013) tenta entender essa dinâmica de produção normativa em torno do *land grabbing* à luz do conceito de “duplo movimento”, extraído do economista Karl Polanyi (1886-1964). Ele observa como em Polanyi a norma joga um papel central, tanto para o avanço da comodificação da terra e do trabalho quanto como instrumento para freá-la:

“(...) in Polanyi’s analysis law making emerges as a particular form of intervention by public authorities in economic relations: first to facilitate the creation of new commodities, then to rein in market forces. It is this ‘double movement’ between commodification and embeddedness that frames the relationship between law and social change in Polanyi’s work. Law can both facilitate and restrain commodification” (COTULA, 2013, p.1609).<sup>94</sup>

Partindo dessa interpretação de duplo movimento, Cotula observa que o processo de governança das aquisições de terras esteve primeiro constituído por uma onda regulatória em favor da facilitação dos investimentos em terra, legitimadora da visão comodificada sobre a terra, mas que foi sucedida por uma reação da sociedade civil com o objetivo de inserir um caráter mais “social” às normas que regulariam o *land grabbing*. Analisando a trajetória temporal das tentativas de regulação do fenômeno a luz desta interpretação, seria como pensar

<sup>93</sup> 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).

<sup>94</sup> “(...) na análise de Polanyi, a produção normativa emerge como uma forma particular de intervenção pelas autoridades públicas nas relações econômicas: primeiro para facilitar a criação de novas commodities, depois para frear as forças de mercado. É esse ‘duplo movimento’ entre comodificação e incorporação que define o relacionamento entre normas e mudança social no trabalho de Polanyi. A lei pode tanto facilitar quanto restringir a comodificação”. Tradução nossa.

os PRAI como modelo de regulação em favor da “facilitação” e as DVGT como representantes da reincorporação do “social” à governança do *land grabbing* (SOUZA, 2017, p.52).

A interpretação da governança do *land grabbing* a partir da noção de duplo movimento guarda relevância para a compreensão do caráter dialético da produção normativa face às mudanças estruturais da economia. No entanto, ela não explica satisfatoriamente a contradição central por trás do caráter voluntário que as normas oriundas do processo de “reação” da sociedade têm assumido na contemporaneidade, influenciadas pelas forças sociais vinculadas ao projeto neoliberal de globalização. Em outras palavras, o conceito de duplo movimento não responde suficientemente perguntas como a de Collings (2014), que questiona as razões pelas quais os impactos negativos dos investimentos agrícolas são resolvidos com medidas ‘voluntárias’, enquanto a proteção desses investimento é realizada por meio de tratados, leis e outros instrumentos juridicamente vinculantes sobre os Estados.

“Why is it that the social impacts of agricultural investments are being addressed by ‘voluntary’ measures, while new global alliances—particularly bilateral investment treaties that are legally binding on host states—are struck to deepen foreign agricultural investment in Africa and elsewhere?” (COLLINGS, 2014, p.201).<sup>95</sup>

Para preencher essa lacuna teórica, uma noção mais adequada parece estar no que De Angelis (2005) chama de “inversão de Polanyi”. Enquanto no duplo movimento pensado por Polanyi havia a perspectiva de uma tendência à reincorporação da economia pela sociedade, para De Angelis (2005, p.252) a governança neoliberal teria invertido essa dinâmica, ou seja, na atualidade, a sociedade estaria sendo submetida às normas de regulação do mercado com base na prerrogativa de seus interesses (respeito aos direitos humanos, ao trabalho, ao meio ambiente, ao desenvolvimento sustentável, etc.) e os do mercado (o lucro das empresas e de seus acionistas, etc.) seriam mutuamente compatíveis. A leitura de De Angelis ajuda a compreender porque os atores do capital global buscam impor que sua responsabilidade sobre os problemas sociais desencadeados ou potencializados pela globalização sejam reguladas por códigos de conduta e diretrizes de caráter voluntário que têm, como visto até aqui, pouquíssimo poder de constrangimento diante da capacidade de atuação global desses atores.

Essa atitude reflete um aspecto novo para o conceito de *double movement*: ao invés da retomada do controle social da economia das mãos ‘invisíveis’ do mercado a partir da produção

---

<sup>95</sup> “Por que é que os impactos dos investimentos agrícolas estão sendo endereçados com medidas voluntárias, enquanto novas alianças globais – particularmente tratados bilaterais de investimento que tem caráter vinculante sobre os Estados – estão aprofundando os investimentos agrícolas estrangeiros and África e em outros lugares?”. Tradução nossa.

normativa, na era da governança neoliberal há um sequestro do próprio fundamento do processo de *law making*, como expõe o próprio conceito de neoconstitucionalismo. Isso permite aos atores ligados ao capital transnacional impor um espaço absurdamente estreito para o alcance das reações da sociedade civil, restringindo as alternativas às contradições desencadeadas pela globalização capitalista a de um lado, instrumentos semi-legais extremamente limitados em seu alcance, utilidade e efetividade regulatória, cuja lógica de funcionamento é herdeira do próprio Mercado; e de outro, à aceitação, por parte da sociedade civil global, da prerrogativa de que “não há alternativa” (“*there is no alternative*”) senão a adaptação ao avanço do projeto de civilização comandado pelas elites do capital global.<sup>96</sup>

Esse quadro autoritário de opções políticas oferecido pelo bloco histórico neoliberal reforça a tese que lhe imputa um caráter de supremacia, muito maior que de hegemonia. Não se trata unicamente de um paradigma de governança que funciona por meio da coerção, mas que imputa um quadro reduzido de (re)ação e que não se compromete efetivamente com as demandas dos grupos subalternos, mesmo quando –tecnicamente – as reconhece. Tal caráter supremacista justifica o papel das estratégias de despolitização para a governança do *land grabbing*. É auxiliada por elas que a governança global neoliberal, mesmo carecendo de ampla legitimidade, garante a abertura de novas frentes de acumulação de capital e o gerenciamento dos conflitos oriundos desse processo.

Ao se despolitizar a terra, abstraindo seus elementos e valores socioculturais, reduzindo-a à condição de *commoditie* e submetendo-a – com respaldo jurídico – ao mercado de capitais, retira-se do *land grab* o aspecto violento e conflituoso que lhe é intrínseco. Na outra mão, por meio de instrumentos de solução de problemas, os processos de despolitização trancam (*lock-in*) a contraposição da sociedade civil em um paradigma de governança que efetivamente não regula, mas que empodera os atores do capital transnacional. Esse paradigma não só é estranho à trajetória de construção e afirmação dos Direitos Humanos (ARAGÃO, 2010), como serve, fundamentalmente, para expressar normalidade e consenso em torno do que, em realidade, demonstram ser mecanismos de exercício da supremacia do capital sobre a própria democracia.

Como resultado de um processo dialético, as tentativas de rompimento com essa ordem de mundo ou de resposta às questões e dilemas impostos por ela correm em paralelo aos esforços neoliberais em prol de sua legitimação. Na governança global do *land grabbing*, isto

---

<sup>96</sup> Esta frase representou o slogan de campanha do partido conservador que elegeu a então primeira ministra britânica, Margareth Thatcher, na década de 1980. Com o desfalecimento da União Soviética, a frase foi retomada por ideólogos neoliberais para afirmar a supremacia da economia capitalista global e da democracia liberal sobre os demais modelos de organização social, política e econômica.



pode ser percebido tanto sob o ponto de vista teórico, quanto prático. Do ponto de vista teórico, a noção de soberania agrária (*land sovereignty*) trabalhada por Borrás Jr e Jennifer Franco (2012) contrapõe o economicismo, o neoconstitucionalismo e o Estado sob o neoliberalismo disciplinar em muitos aspectos. Primeiro, inspirando-se no projeto de Soberania Alimentar, propõe um entendimento da terra como território e paisagem, não somente como recurso econômico. Além disso, busca expandir as noções de reforma e segurança agrária, compreendendo que ambas noções estariam mal equipadas para lidar com o *land grabbing*, devido, respectivamente, ao seu potencial de facilitar os procedimentos de transferência da titularidade da terra em desfavor de seus ocupantes e de servir como mecanismo de proteção das terras sob domínio de latifundiários, governos corruptos e bancos (BORRAS Jr e FRANCO, 2012, p.610).

Longe de se contrapor às políticas e lutas por reforma agrária, o conceito de soberania agrária chama a atenção para a necessidade de atrelar a governança da terra a um processo mais amplo de democratização da sociedade e do Estado. Parte, deste modo, da demanda por um Estado cujo papel seja o de respeitar, proteger e garantir o direito à terra, não o contrário, como no duplo-padrão apontado por McKeon (2017). Uma governança democrática da terra, nesses termos, pressupõe seu controle efetivo por quem nela trabalha e por quem ainda não tem acesso ao seu usufruto. Essa noção parte também do 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. Finalmente, o soberania agrária advoga pela retomada do Estado em sua forma verdadeiramente soberana – a serviço do interesse comum (BORRAS Jr e FRANCO, 2012, p.612).

No plano das ações concretas lideradas por movimentos sociais transnacionais, além de um conjunto de agendas construídas por fora das organizações ‘oficiais’ da governança global, a participação em processos de concertação no âmbito do CSA tem sido determinante para tentar inserir, pelo menos, referências aos Direitos Humanos na construção de novos documentos oficiais. Durante a elaboração dos *Responsible Agriculture Investments* (RAI), um desdobramento do já discutido PRAI, a participação dos atores da sociedade civil foi determinante para orientar o documento no sentido da valorização do papel dos produtores rurais (McKEON, 2017).<sup>97</sup> Mesmo assim, as contradições do documento são consideráveis. Além de não ter contado com o apoio das delegações de Europa e África (indispostas a confrontarem o Mercado em um tema estratégico como investimentos agrícolas), a versão final

---

<sup>97</sup> O documento poder ser visualizado na íntegra em CFS (2014).

do RAI, aprovada durante a 41ª Seção do CSA, em 2014, não atribui responsabilidades regulatórias suficientes aos estados, aposta em uma suposta simetria entre corporações agroalimentares e pequenos produtores rurais e possui o mesmo caráter voluntário presente nas DVGT.

Outra frente de contraposição ao regime regulatório da civilização de mercado parece emergir das tentativas de construção de normas vinculantes para controlar as atividades dos capitais transnacionais. Conforme dito neste capítulo, alguns movimentos sociais rurais já têm organizado manifestações em apoio à transformação das DVGT – de voluntárias para vinculantes – no contexto de alguns países. No entanto, outras mobilizações, mais ambiciosas, têm ocorrido na arena global. Um exemplo é a proposta de um Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos, o qual tramita no Conselho de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, desde 2014. A proposta, como de se esperar, conta com oposição aberta das corporações transnacionais e dos Estados Unidos.

É relevante observar como tais iniciativas tanto reforçam o déficit de legitimidade da emergente classe capitalista transnacional e de seu modelo de governo da globalização, quanto demonstram a insatisfação social que, por seu turno, carrega o potencial de (re)politização da governança global. A (re)politização desafia o vazio de alternativas imposto pela governança neoliberal e convida a imaginar novos horizontes possíveis. Captar essas manifestações de insatisfação e apontar para seu potencial (re)político, nos termos desta dissertação, é convergir com um dos pressupostos centrais da teoria crítica: o de lançar luz sobre os movimentos dialéticos da história a fim de apontar para as possibilidades de mudança na ordem global.

## CONCLUSÃO

---

O fenômeno da apropriação de terras por capitais transnacionais nas primeiras décadas do século XXI tem chamado a atenção de acadêmicos e ativistas pelo seu contexto de surgimento, pela sua escala, atores envolvidos e, principalmente, pela violência que geralmente o acompanha. Nesta dissertação, buscou-se mostrar como o *land grabbing* tem se manifestado mundialmente, como esse fenômeno se insere em um processo de governança global e mais ainda, quais são os aspectos determinantes presentes nas iniciativas propostas para lidar com suas contradições. Os resultados dessa investigação estão distribuídos entre os três capítulos deste trabalho.

No primeiro, analisou-se o processo de governança global à luz da teoria crítica de Relações Internacionais. Partindo de conceitos e debates associados a autores neogramscianos, buscou-se elaborar um quadro de análise da governança global que a compreendesse em articulação com as mudanças na ordem mundial, com o aprofundamento da globalização e com a expansão de um modelo civilizacional pautado por uma noção estreita e utilitária de democracia. O esforço intelectual realizado ao longo do capítulo permitiu uma compreensão do caráter essencialmente neoliberal da governança global e de sua funcionalidade à ordem capitalista contemporânea. Demarcou-se nesse mesmo capítulo alguns dos eixos de análise através dos quais se interpretou, nos capítulos seguintes, a dinâmica e a governança das apropriações de terras.

Ao longo do segundo capítulo, abordou-se o controle como elemento central do conceito de *land grabbing*, além de responsável por exacerbar o caráter estratégico de recursos como as terras agricultáveis e a água em um contexto de crises alimentares, energéticas, financeiras e políticas. Percebe-se que os países do Sul, embora figurem entre os maiores alvos da apropriação de terras, também estão implicados na aquisição desses recursos. Esse caráter “sul-sul” das aquisições de terras não ofusca, contudo, o peso das potências capitalistas centrais nesse processo, que seguem liderando entre os *land grabbers*. Observou-se também que, embora parte da popularidade do tema se deva ao envolvimento de empresas estatais, são os capitais privados os maiores envolvidos na apropriação de terras. Esses capitais, além de privados, são majoritariamente transnacionais e frequentemente se associam a empreendimentos locais a fim de penetrarem os mercados nacionais de terras, principalmente no contexto africano e latino-americano.

Junto à elaboração de um panorama geral, durante o segundo capítulo foi possível perceber como a legitimação da apropriação de terras se dá, de um lado, com base na expulsão de produtores rurais e comunidades tradicionais de suas terras, e do outro, mediante a integração destes às cadeias agronegócio global. Percebe-se também que este tem sido um fenômeno possível, em larga medida, devido à ação de membros das elites políticas nacionais e de organismos internacionais, que têm implantado instrumentos legais e semi-legais – leis, tratados bilaterais de investimentos, etc. – responsáveis por criar, abrir ou dinamizar mercados para a comercialização de títulos fundiários. Um destaque nesse sentido é o Banco Mundial, que através de seus departamentos privados, tem oferecido recursos humanos e financeiros a governos periféricos interessados em tornar suas terras agrícolas mais “competitivas”.

No capítulo 3, são analisadas as iniciativas de “regulação” dos processos de apropriação de terras, com enfoque especial sobre as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança da Terra (DVGT). O documento, fruto de décadas de ativismo de movimentos sociais rurais e ONGs, representa um avanço considerável em relação a outras diretrizes que, por sua vez, não possuem qualquer referência aos direitos humanos, como ilustra o caso dos PRAI. No entanto, percebe-se que as DVGT, para além de limitações técnicas específicas, não deixam de reproduzir contradições comuns aos instrumentos voluntários de governança: carece de efetividade, fomenta a prática de *bluwashing* por corporações e investidores, expressa um “consenso” razoavelmente contestável e, mais gravemente, tanto não oferece condições seguras de proteção aos afetados pela apropriação de terras, como favorece a legitimação do mesmo fenômeno sobre o qual deveria exercer controle.

A elaboração e organização dos debates propostos nos referidos capítulos estiveram orientados pela pergunta central desta dissertação: – “como a governança global neoliberal garante a legitimação da apropriação transnacional de terras?”. Para responder a tal questionamento, recorreu-se a uma análise sobre o papel dos processos de despolitização na governança global do *land grabbing* e três de seus mecanismos: o economicismo neoliberal, o neoconstitucionalismo e os modelos de autoregulação. O resultado dessa análise converge para o entendimento de que a legitimação da apropriação transnacional de terras baseia-se largamente na transformação das terras agrícolas em *commodities* – ou seja, na dissociação de seus atributos socioculturais e na proteção jurídica desse processo de comodificação por meio da sobreposição do regime de propriedade privada sobre os diferentes estatutos jurídicos de governo, uso e controle da terra – etapa responsável por atribuir segurança jurídica aos capitais envolvidos na apropriação. Por fim, tal legitimação também se opera a partir da transformação

do *land grabbing* em um problema de ordem técnica, capaz de ser remediado por instrumentos voluntários que efetivamente não regulam, mas enquadram a prática em uma linguagem *business* mais “transparente”, empoderando as frações do capital transnacional envolvidos nessa modalidade de investimento.

Esse conjunto de observações levam a considerar que os processos de despolitização jogam um papel estratégico para tirar de foco o caráter violento e conflitivo de fenômenos potencializados pela globalização – como o *land grabbing* –, ao tempo em que são igualmente responsáveis por naturalizar a imposição de um conjunto extremamente limitado de quadros regulatórios em resposta às demandas da sociedade civil afetada pelas contradições produzidas por fenômenos desta natureza. Visto desse ângulo, compreende-se que os processos de despolitização não somente reforçam as condições políticas que garantem um enfoque neoliberal nos processos de concertação internacionais, como servem para legitimar a supremacia do próprio paradigma neoliberal de governança global, prioritariamente comprometido com a abertura de novos espaços para a acumulação de capital e com o gerenciamento das crises decorrentes deste mesmo processo acumulativo.

Acredita-se que o debate proposto por essa dissertação, a despeito de suas limitações, contribui para dar visibilidade ao tema da apropriação de terras por estrangeiros entre a comunidade acadêmica brasileira de Relações Internacionais, particularmente em razão de seu esforço de construir uma abordagem crítica sobre o papel e o caráter da governança global diante do fenômeno capitalista. Este, felizmente, não tem sido um esforço individual. Durante o período de escrita deste trabalho, a revista *Estudos Internacionais* publicou, em seu quinto volume, um número especialmente dedicado ao tema das aquisições transnacionais de terras, no qual, além de um conjunto variado de autores, consta contribuição deste autor.<sup>98</sup>

Embora louvável, a ascensão do *land grabbing* como tema de investigação no âmbito acadêmico nacional de Relações Internacionais carrega desafios. Alguns deles influenciam as limitações dessa dissertação. Conforme visto no segundo capítulo, as fontes de dados sobre transações envolvendo terras são limitadas em número e qualidade, o que necessariamente cria lacunas ao redor do fenômeno. A obtenção de dados sobre a quantidade de terras em posse de capitais estrangeiros junto às agências públicas de administração fundiária costuma ser tarefa árdua e os dados obtidos nem sempre são confiáveis. O mesmo se aplica ao monitoramento dos empréstimos concedidos por instituições financeiras internacionais que subsidiam aquisições

---

<sup>98</sup> Ver Aragão e Santos (2017).

de terras. Fatores como esses fazem com que grande parte da produção sobre o *land grabbing* se concentre em fontes secundárias – dados compilados por ONGs, governos, grupos de pesquisa ou em relatos captados nos veículos de mídia.

Espera-se que, no futuro, novas contribuições não apenas enderecem tais limitações e desafios metodológicos, mas busquem expandir o leque de discussões suscitadas pelo tema. Existe um amplo espaço para o desenvolvimento de análises críticas sobre o *land grab*, não somente sobre a dinâmica *per se*, mas sobre suas múltiplas intersecções. A título ilustrativo, considera-se pertinente atentar à complexidade da dicotomia local – global projetada pelo fenômeno, particularmente em face dos dilemas impostos pela globalização ao sentido westfaliano de soberania. Além disso, análises que questionem o paradigma dominante de regulação – que cobra normas vinculantes para a garantia dos direitos de investidores e acionistas enquanto relega a proteção dos direitos humanos a instrumentos voluntários – também podem produzir reflexões interessantes sobre o poder estrutural do capital que subjaz a economia política global. Em um momento histórico marcado por formas variadas de constrangimento à democracia e à agenda de direitos dos mais vulneráveis, expor as condições sob as quais se celebram os ‘consensos’ globais é, também, um dever da intelectualidade acadêmica.

## REFERÊNCIAS

---

ACTIONAID. **Terra é vida, não mercadoria: direitos e mecanismos nacionais e internacionais.** 2015. Disponível em: < [http://www.actionaid.org.br/sites/files/actionaid/direito\\_terra\\_actionaid\\_1e.pdf](http://www.actionaid.org.br/sites/files/actionaid/direito_terra_actionaid_1e.pdf)> Acesso em 25 mai. 2017.

AKRAM-LODHI, A.H. Land, markets and neoliberal enclosure: an agrarian political economy perspective. **Third World Quarterly.** v.28, n.8, p.1437-1456. 2007.

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.

\_\_\_\_\_; SANTOS, T.M. A governança global do desenvolvimento e a despolitização do *land grabbing*: “there is no alternative”? **Estudos Internacionais.** v.5, n.2, p.57-73, 2017.

BARBANTI, Jr. Olympio. Internacionalização de terras no Brasil: perspectivas para o setor de plantações de madeira. **Estudos Internacionais.** v.5, n.2, p.132-154, 2017.

BITTLE, S; SNIDER, L. **Examining the Ruggie Report: can voluntary guidelines tame global capitalism? Critical Criminology.** v.21, n.2, p.177-192, 2013.

BORRAS Jr, Saturnino M; FRANCO, Jennifer C. **Regulating land grabbing?** Pambazuka News, 2010. Disponível em:< <https://www.pambazuka.org/land-environment/regulating-land-grabbing>> Acesso em 4 mar.2018.

\_\_\_\_\_. FRANCO, J. From threat to opportunity? Problems with the idea of a “code of conduct” for land-grabbing. **Yale Human Rights and Development Journal.** v.13, n.2, p.507-523, 2010.

\_\_\_\_\_. FRANCO, Jennifer C. A ‘Land Sovereignty’ alternative? Towards a people counter-enclosure. **TNI TRANSNATIONAL INSTITUTE.** 2012.

\_\_\_\_\_. FRANCO, J.C.; WANG, C. 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.

BRAND, Ulrich. Order and Regulation: global governance as a hegemonic discourse of international politics? **Review of International Political Economy,** v. 12, n. 1, p. 155-176, 2005.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **AGU Pareceres:** Processo Nº 00400.000695/2007-00. Brasília: AGU, 2010. Disponível em: < <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/258351f> >. Acesso em: 02 nov. 2016.

BRETTON WOODS PROJECT. **IFC investments implicated in land grabs in Africa**. 2017. Disponível em: < <http://www.brettonwoodsproject.org/2017/07/ifc-investments-implicated-land-grabs-africa/> > Acesso em 4 fev.2018.

BULL, Benedicte; McNEILL, Desmond. From Business Unusual to Business as Usual: The Future Legitimacy of Public-Private Partnerships with Multilateral Organizations. In. BEXELL, Magdalena; ULRIKA, Mörth (Org.). **Democracy and Public-Private Partnerships In Global Governance**. New York: Palgrave Macmillan, 2010, p.190-210.

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](http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/art_pb.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2017.

CASTELLANELLI, C.A. A critique of the Principles for Responsible Agricultural Investment. **Mercator**. v.16, [S.I], p.1-10. 2017.

CHU, Jessica. Gender and ‘Land grabbing’ in Sub-Saharan Africa: Women’s land rights and customary land tenure. **Development**. v.54, n.1, p.35-39, 2011.

CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris. Agrifood corporations, Global Governance, and Sustainability: a framework for analysis. In\_\_\_\_\_ (Org.). **Corporate Power in Global Agrifood Governance**. London: The MIT Press, 2009, p.1-25.

CLAYES, P; VANLOQUEREN, G. The Minimum Human Rights Principles Applicable to Large-Scale Land Acquisitions or Leases. **Globalizations**, v.10, n.1, p.193-198, 2013.

CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique. **Agrarian South: Journal of Political Economy**. v.2, n.1, 2013, p. 41-69.

COLLINS, Andrea M. Governing the global land grab: what role for gender in the Voluntary Guidelines and the Principles for Responsible Investment?. **Globalizations**. v.11, n.2, p.189-203. 2014.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighborhood**. 1995. Disponível em: < <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/chap1.htm> > Acesso em: 02 nov. 2017.

COMMITTEE ON WORLD FOOD SECURITY (CFS). **Declaración del Director-General de la FAO**. CFS/2012/38/Inf.4. Roma: FAO, 2012a. Disponível em:< <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md856e.pdf> > Acesso em 01 abr.2018.

\_\_\_\_\_. **Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems**. Roma: FAO, 2014. Disponível em:< [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS\\_Principles\\_Oct\\_2014\\_EN.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS_Principles_Oct_2014_EN.pdf) > Acesso em 20 mar.2018.

CONTI, Mauro. Food sovereignty agenda and transitional rural social movements in the UN global governance. **Global governance/politics, climate justice & agrarian/social justice:**



linkages and challenges. International Institute of Social Sciences: The Hague, Netherlands, 4-5 fevereiro, 2016.

COTULA, Lorenzo. The international political economy of the global land rush: a critical appraisal of trends, scale, geography and drivers. **The Journal of Peasants Studies**. v.39, n.3-4, p.649-680, 2012.

\_\_\_\_\_; BERGER, T. **Land deals and investment treaties**: visualizing the interface. IIED: Londres, 2015. Disponível em:< <http://pubs.iied.org/12586IIED/?a=T+Berger>> Acesso em 15 jan.2018.

\_\_\_\_\_. The new enclosure? Polanyi, international investment law and the global land rush. **Third World Quarterly**. v.34, v.9, p.1605-1629. 2013.

COX, R.W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v.10, n.2, p.126-155, 1981.

\_\_\_\_\_. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. **Millennium**, v. 12, n.2, p.162-175, 1983.

\_\_\_\_\_. Structural issues of global governance: implications for Europe. In: GILL, Stephen (Org.). **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. New York: Cambridge University Press, 1993, p.259-289.

CURTIS, Mark. New Alliance, New Risk of Land Grabs: evidence from Malawi, Nigeria, Senegal and Tanzania. ActionAid. 2015. Disponível: [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/new\\_alliance\\_new\\_risks\\_of\\_land\\_grabs.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/new_alliance_new_risks_of_land_grabs.pdf)> Acesso 17 jan. 2018.

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.

\_\_\_\_\_. New constitutionalism, Democracy and the Future of Global Governance. In: GILL, S. (Org.). **Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance**. London: Palgrave Macmillan. 2015. p.89-109.

DA VIÀ, Elisa. The politics of “win-win” narratives: land grabs as development opportunity? Artigo apresentado durante a **International Conference on Global Land Grabbing**, University of Sussex, 6-8, abril, 2011.

DANIEL, S; MITTAL, A. **(Mis)investment in agriculture**: the role of the International Finance Corporation in Global land grab. The Oakland Institute, 2010. Disponível em:< [https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/misinvestment\\_web.pdf](https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/misinvestment_web.pdf)> Acesso em 14 de jan. 2018.

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, 2011. p.25-42.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE ANGELIS, Massimo. The political economy of global neoliberal governance. **Research Foundation of SUNY**. v.38, n.3, p.229-257, 2005.

DE SHUTTER, Olivier. **Report prepared by the UN Special Rapporteur on the Right to Food, Mr. Olivier De Shutter, on his mission to the World Trade Organization (WTO)**. 2009. Disponível em: < <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/9-srrtreportmissionwto-1-09.pdf>> Acessado em 12 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Adressing Concentration in Food Supply Chains: the Role of Competition Law in the Tackling the Abuse of Buyer Power**. 2010. Disponível em: < [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20101201\\_briefing-note-03\\_en.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20101201_briefing-note-03_en.pdf)> Acessado 23. Abr. 2017.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. The reform of the Committee on World Food Security: the quest for coherence in global governance. In: LAMBEK, N.C.S; CLAYES, P; WONG, A; BRILMAYER, L. (Org.). **Rethinking food systems: structural challenges, new strategies and the law**. 2015 pp.219-238.

DENINGER, K; BYERLEE, D; LINDSAY, J; NORTON, A; SELOD, H; STICKLER, M. **Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?**. Washington: The World Bank, 2011. Disponível em: < <https://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf> > Acesso em: 15 nov. 2016.

DUNCAN, Jessica. **Participation for improved policy making: An examination of policy roundtable negotiations in the reformed Committee on World Food Security [DRAFT]**. 2013. Disponível em: < <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/e917d46b-d22a-476f-b56e-3c4bd134dfdf.pdf>> acesso em 07 abr. 2018.

EARTH RIGHTS INTERNATIONAL. **Honduran Farmers Sue World Bank Group for Human Rights Violations**. 2017. Disponível em: <https://earthrights.org/media/honduran-farmers-sue-world-bank-group-for-human-rights-violations/> Acesso em 20 jan. 2018.

EATON, C; SHEPHERD, A.W. **Contract farming: partnerships for growth**. Roma: FAO, 2001. Disponível em: < <http://www.fao.org/docrep/014/y0937e/y0937e00.pdf>> Acesso em 23 abr.2017.

ECONEXUS. **Agropoly: a handful of corporations control world food production**. 2013. Disponível em: <<http://www.econexus.info/publication/agropoly-handful-corporations-control-world-food-production>> Acessado em 20 abr. 2017.

EDELMAN, M; OYA, C; BORRAS Jr, S.B. Global land grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories. **Third World Quartely**. v.34, n.9, p.1517-1531, 2013.

FAO. **The state of food and agriculture**. 2009. Disponível em:< <http://www.fao.org/docrep/012/i0680e/i0680e.pdf>> Acesso em 03 jan.2018.

\_\_\_\_\_.; IFAD; UNCTAD; WORLD BANK GROUP. **Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources (extended version)**. 2010. Disponível em:< [http://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles\\_Extended.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles_Extended.pdf)> Acesso em 04 mar.2018.

\_\_\_\_\_. **El estado de la seguridad alimentaria y de la nutrición en el mundo**. 2017. Disponível em:<<http://www.fao.org/3/a-I7695s.pdf>> Acesso em 14. Jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Food Price Index**. 2018. Disponível em:< <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>> Acesso em 03 jan.2018.

\_\_\_\_\_. **Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security**. Roma: FAO, 2012. Disponível em:< <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>> Acesso em 04 mar.2018.

FARIA, L.A.E. O valor do conceito de Hegemonia para as Relações Internacionais. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. v.2, n.3, p.209-232, 2013.

FERRANDO, Tomasso. **BRICS and Land Grabbing: Are South-South Relationships Any Different?** 2012. Disponível em: < <https://peoplesbrics.files.wordpress.com/2016/12/ferrando-brics-and-land-grabbing.pdf>> Acesso em 12. Abr.2017.

FRANCO, Jennifer C; et al. The global land grab: a primer. **Transnational Institute (TNI)**. 2013. Disponível em:< <https://www.tni.org/files/download/landgrabbingprimer-feb2013.pdf>> Acesso em 03 fev.2016.

GASTEYER, S. et al. Water Grabbing in Colonial Perspective: Land and water in Israel/Palestine. **Water Alternatives**. v. 5, n. 2, p. 450-468, 2011.

GEISLER, Charles. New terra nullius narratives and the gentrification of Africa's "empty lands". **Journal of World-Systems Research**. v. 18, n.1, p.15-29, 2012.

GILL, Stephen. Global hegemony and the structural power of Capital. **International Studies Quartely**. v.33, n.4, p.475-499, 1989.

\_\_\_\_\_. Economic Globalization and the Internationalization of Authority: limits and contradictions. **Geoforum**. v. 23, n.3. p.269-283. 1992.

\_\_\_\_\_. Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism. **Millenium: Journal of International Studies**. v. 24, n.3. pp.399-423. 1995.

\_\_\_\_\_. Global Structural Change and Multilateralism. In:\_\_\_\_\_.(Org.). **Globalization, Democratization, and Multilateralism**. New York: Palgrave MacMillan, 1997, p.1-17.

\_\_\_\_\_. Reimagining the future: some critical reflections. In. \_\_\_\_\_(Org.). **Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance: reimagining the future**. New York: Palgrave Macmillan, 2015, pp.1-23.

\_\_\_\_\_. Critical global political economy and the global organic crisis. In. CAFRUNY, A; TALANI, L.S; MARTIN, G.P. **The Palgrave Handbook of Critical International Political Economy**. Palgrave Macmillan, 2016, pp.29-48.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press. 1981.

GÓMEZ, Sergio. **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**. 2015. Disponível em: <<https://www.grain.org/article/entries/5336-foreign-pension-funds-and-land-grabbing-in-brazil>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **The global land grab: how big, how bad?**. [S. l.]: GRAIN. 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.

GREGORATTI, Cátia. UNDP, Business Partnerships, and the (UN)Democratic Governance of Development. In: BEXELL, Magdalena; ULRICA, Mörth (Org.). **Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance**. New York: Palgrave Macmillan, 2010, p.190-210.

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.

HALL, Ruth; *et al.* Resistance, acquiescence or incorporation? An introduction to land grabbing and political reactions ‘from below’. **The Journal of Peasant Studies**, v.42, n.3-4, p.467-488, 2015.

HEWSON, M; SINCLAIR, T.J. The emergence of global governance theory. In. \_\_\_\_\_(Org.). **Approaches to Global Governance Theory**. New York: State University of New York Press. 1999. Pp. 3-22.

HO, P; HOFMAN, I. Tracing the dragon’s footsteps: a deconstruction of the discourse on China’s foreign land investments. In. KAAG, Mayke; ZOOMERS, Annelies (ORG.). **The global land grab: beyond the hype**. London: Zedbooks, 2014.

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

IFAD. **How to do Public-Private-Producer Partnerships (4Ps) in Agricultural Value Chains**. 2016. Disponível em < <https://www.ifad.org/documents/10180/998af683-200b-4f34-a5cd-fd7ffb999133>> Acessado em 25 mar. 2017.

INDEX MUNDI. **Crude Oil (petroleum); Dated Brent Monthly Price - US Dollars per Barrel**. 2018. Disponível em: < <https://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=crude-oil-brent&months=300> > Acesso em 06 jan. 2018.

INTERNATIONAL AGRI-FOOD NETWORK. **Respect for Land Rights Remarks by Ulrike Sapiro, The Coca-Cola Company On behalf of the Private Sector Mechanism of CFS**. 2014. Disponível em: < <https://agrifood.net/position-papers/192-land-tenure-psm-statement-2/file>> Acesso em 15 abr.2018.

JAEGER, Hans-Martin. “Global civil society” and the political depolitization of global governance. **International Political Sociology**. v.1, p.257-277, 2007.

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

KINDAMA, Ishmael. **Land campaigners criticise World Bank doing business and benchmarking of the business of Agriculture in Africa**. Standard Time Press. 2017. Disponível em:< <http://standardtimespress.org/?p=5012>> Acesso em 12 jan.2018.

KRANSER. Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba. v. 20, n.42, p.93-110, 2012.

LAND MATRIX. **Web of transnational deals**. 2017. Disponível em < <https://landmatrix.org/en/get-the-idea/web-transnational-deals/>> Acesso em: 17 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. The Online Public Database on Land Deals. 2018. Disponível em:< <https://landmatrix.org/en/>> Acesso em 12 jan.2018.

LI, Tania M. Centering labor in the land grab debate. **The Journal of Peasant Studies**. v.38, n.2, p.281-298, 2011.

LIMA, T; LEITE, A.C.C. Estrangeirização de terras: um questionamento à cooperação na ordem econômica internacional contemporânea? **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**. P.121-151, 2016.

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.

MADRA, Yahya; ADAMAN, Fikret. Neoliberal reason and its forms: Depolitization through economization. Working papers. **Bogazici University**. 2013.

McKEON, Nora. **The United Nations and civil society: legitimating global governance – whose voice?** Zed Books, 2009.

\_\_\_\_\_. ‘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.

\_\_\_\_\_. Civil Society-Public Institution Relations in Global Food Policy: The Case of FAO and the CFS. In: MARCHETTI, Raffaele (Org.). **Partnerships in International Policy-Making: Civil Society and Public Institutions in European and Global Affairs**. Palgrave MacMillan, 2017, p.71-88.

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

\_\_\_\_\_. Historizing Food Sovereignty. **Journal of Peasants Studies**, v.41, n.6, p.933-957, 2014.

\_\_\_\_\_. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias**. São Paulo: Editora Unesp; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

\_\_\_\_\_. **Reflections on an epistemic road block in the CFS**. 2017. Disponível em:< <https://foodgovernance.com/2017/02/13/reflections-on-an-epistemic-road-block-in-the-cfs/>> Acesso em 11 nov.2017.

MOYO, S; YEROS, P; JHA, P. Imperialism and Primitive Accumulation: notes on the new scramble for Africa. **Agrarian South**. v.1, n.2, p.181-203, 2012.

MURPHY, Craig N. **Organização internacional e mudança industrial**. São Paulo: Editora Unesp. 2013.

MURPHY, Sophia; SCHIAVONI, Chirsitina M. Dez anos após a crise alimentar mundial: enfrentar o desafio do direito à alimentação. In. FIAN; ICCO; BROT FÜR DIE WELT (ORG.). **Vencer a crise alimentar mundial**, 2017, pp.18-31.

NOLTE, K. CHAMBERLAIN, W. GIGER, M. **International land deals for agriculture: fresh insights from the Land Matrix**. Analytical report. 2016. Disponível em:< [https://landmatrix.org/media/filer\\_public/ab/c8/abc8b563-9d74-4a47-9548-cb59e4809b4e/land\\_matrix\\_2016\\_analytical\\_report\\_draft\\_ii.pdf](https://landmatrix.org/media/filer_public/ab/c8/abc8b563-9d74-4a47-9548-cb59e4809b4e/land_matrix_2016_analytical_report_draft_ii.pdf)> Acesso em 03 jan.2018.

OLSARETTI, Alessandro. Croce, Philosophy and Intellectuals: three aspects of Gramsci’s Theory of Hegemony. **Critical Sociology**. v.42, n.3, p.337-355, 2014.

ORAM, Julian. **The great land heist: how the world is paving the way for corporate land grabs**. ActionAid. 2014. Disponível em:< <https://www.actionaidusa.org/publications/great-land-heist/>> Acesso em 02 fev.2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Rio de Janeiro: ONU, 2008. Disponível em:< [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf)> Acesso em 18 mar.2018.

OXFAM. **The World Bank's private sector financing arm doesn't know the environmental and social impacts of nearly half its portfolio.** Disponível em <https://www.oxfam.org/en/grow/pressroom/pressrelease/2013-02-08/world-banks-private-sector-doesnt-know-environmental-impact>>. 2013. Acesso em 23 dez.2017.

OXFORD DICTIONARIES. **Definition of whitewash in English.** 2018a. Disponível em <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/whitewash>>. Acesso em 20. Jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Definition of consensus in English.** 2018b. Disponível em <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/consensus>>. Acesso em 20. mai. 2018.

PALMER, D; TÖRHÖNEN, M; MUNRO-FAURE, P; ARIAL, A. Fostering a new global consensus. The Voluntary Guidelines on the Governance of Tenure. **Land Tenure Journal.** Rome: FAO, 2012.

PAOLONI, L; ONORATI, A. Regulations of large-scale acquisitions of land: the case of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Land, Fisheries and Forests. **The Law and Development Review.** v.7, n.2, p.369-400, 2014.

PAUL, H; STEINBRECHER, R. **African agricultural growth corridors and the New Alliance for Food Security and Nutrition: who benefits, who loses?** Econexus, 2013. Disponível em: <[https://econexus.info/sites/econexus/files/African\\_Agricultural\\_Growth\\_Corridors\\_&\\_New\\_Alliance\\_-\\_EcoNexus\\_June\\_2013.pdf](https://econexus.info/sites/econexus/files/African_Agricultural_Growth_Corridors_&_New_Alliance_-_EcoNexus_June_2013.pdf)> Acesso em 17 jan.2018.

PEREIRA, J.M.M. Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. In. SAUER, S; \_\_\_\_\_(ORG.). **Capturando a terra:** Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006, p.13-47.

PEREIRA. Lorena Izá. Land grabbing, land rush, controle e estrangeirização da terra: uma análise dos temas e tendências da produção acadêmica entre 2009 e 2017. **Estudos Internacionais.** v.5, n.2, 2017, p.34-56.

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

RAMOS, Leonardo. Ordem e poder na economia política global: a contribuição neogramsciana. **Contexto Internacional,** v.34, n.1, p.113-150, 2012.

ROBINSON, W.I; HARRIS, J. Towards a global ruling class? Globalization and transnational capitalist class. **Science and Society.** v.64, n.1, S.N. 2000.

\_\_\_\_\_. Theories of globalização. In. RITZER, George (Org.). **Globalization.** Malden, Massachusetts: Blackwell Publishing. 2007. Pp.125-153.

ROSENAU, James N. Governance, order, and change in world politics. In.\_\_\_\_\_(Org.). **Governance without government:** order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press. 1992. Pp. 1-29.

RUGGIE, John. "Global Markets and Global Governance: The Prospects for Convergence". In BERNSTEIN, Steven; PAULY, Louis W. (Org). **Global Liberalism and Political Order: Toward a New Grand Compromise?** New York: State University of New York, 2007, p.23-48.

RUSSIA BEYOND. **Terrenos agrícolas da Rússia estão entre os mais baratos do mundo, aponta estudo.** 2012. Disponível em:<[https://br.rbth.com/articles/2012/12/14/terrenos\\_agricolas\\_da\\_russia\\_estao\\_entre\\_os\\_mais\\_baratos\\_do\\_mundo\\_ap\\_16907](https://br.rbth.com/articles/2012/12/14/terrenos_agricolas_da_russia_estao_entre_os_mais_baratos_do_mundo_ap_16907)> acesso em 23 dez.2018.

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. Cap.4, p.69-88.

SCHOLTE, J.A. The sources of neoliberal globalization. **United Nations Research Institute for Social Development.** 2005.

\_\_\_\_\_. "Defining Globalization". **Cim economía.** n.10, p.15-63, 2007.

SCOONES, I; HALL, R; BORRAS Jr, S.M; WHITE, B; WOLFORD, W. The politics of evidence: methodologies for understanding the global land rush. **The Journal of Peasant Studies,** v.40, n.3. p.469-483, 2013.

SEUFERT, Philip. The FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests. **Globalizations,** v.10, n.1, p.181-186, 2013.

SMOUTS, Marie-Claude. The proper use of governance in international relations. **International Social Science Journal.** v.50, n.155, p.81-89, 1998.

SOUZA SANTOS, Boaventura. A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. **Revista Crítica de Ciências Sociais.** v.72, p.7-44, 2005.

SOUZA, Maria Eduarda Andrade e. **Aquisições transnacionais de terras em Moçambique: uma interpretação pós-colonialista.** 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, 2017.

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

\_\_\_\_\_. The Principles of Responsible Agricultural Investment. **Globalizations,** v.10, n.1, p.187-192, 2013.

SUÁREZ, S.M; BRENT, Z. Why the World Bank is Neither Monitoring, Nor Complying with the FAO Guidelines on Responsible Tenure of Land, Fisheries and Forests. In: LRAM (Org.). **Keeping Land Local: Reclaiming Governance from the Market.** Bangkok, Thailand, 2014. Pp.45-62.



TALAVERA, Pedro. Economicism and nihilism in the eclipse of humanism. **Humanities**. v.3, p.340-378, 2014.

VERMA, Ritu. Land Grabs, Power, and Gender in East and Southern Africa: So, What's New? **Feminist Economics**.v.20, n.1, p.52-75, 2014.

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, 2010.

VIA CAMPESINA. **The Committee on World Food Security (CFS): a new space for the food policie of the world – opportunities and limitations**. 2012. Disponível em:< <https://viacampesina.org/en/the-committee-on-world-food-security-cfs-a-new-space-for-the-food-policies-of-the-world-opportunities-and-limitations/>> Acesso em 04 abr.2018.

VIEIRA, Flávia Braga. Via Campesina: um projeto contra-hegemônico? In: **SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA**, 3. 2008, Londrina. Anais ... Londrina: GEPAL, 2008.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu: a retórica do poder**. São Paulo: Boitempo, 2007.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: Random House, 1979.

WFAL. Final Report from the WFAL 2016. 2016. Disponível em:< [http://www.landaccessforum.org/wp-content/uploads/2015/05/Final-report\\_EN.pdf](http://www.landaccessforum.org/wp-content/uploads/2015/05/Final-report_EN.pdf)> Acesso em 18 de ago. 2017.

WHITE, Ben; BORRAS JR. S.B; 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, 2012, p.619-647.

WILLIAMS, Marc. Feeding the World? Transnational Corporations and the Promotion of Genetically Modified Food. In. CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris. (Org.). **Corporate Power in Global Agrifood Governance**. London: The MIT Press, 2009, p.155-185.

WILY, L.A. Looking back to see forward: the legal niceties and land theft in land rushes. **The Journal of Peasant Studies**. v.39, n.3-4, p.751-775, 2012.

WINDFHUR, M. FAO: Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land, Forests and Fisheries – Relevance, Reception and First Experiences in Implementation. In: GINZKY, H; HEUSER, I; QIN, T; RUPPEL, O; WEGERDT, P. (Org.). **International Yearbook of Soil Law and Policy**. Springer, 2016. Pp. 203-218.

WISBORG, Poul. Human rights against land grabbing? A reflection on norms, policies, and power. **Journal of Agricultural and Enviromental Ethics**. v.26, n.6, p.1199-1222, 2013.

WITTMAYER, Hannah. Mozambiques “**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.

WOOLCOCK, JOSEPH A. Ideology and Hegemony in Gramsci's Theory. **Social and Economic Studies**. v.34, n.3. p.199-210, 1985.

WORLD BANK. **Agriculture for development**. 2008. Disponível em:<[https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR\\_00\\_book.pdf](https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf)> Acesso em 5 jan.2018.

\_\_\_\_\_. **O que fazemos**. 2018a. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>> Acesso em 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Sobre a IFC**. 2018b. Disponível em: <[http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/multilingual\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/home\\_pt](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/multilingual_ext_content/ifc_external_corporate_site/home_pt)> Acesso em 10 Jan.2018.

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