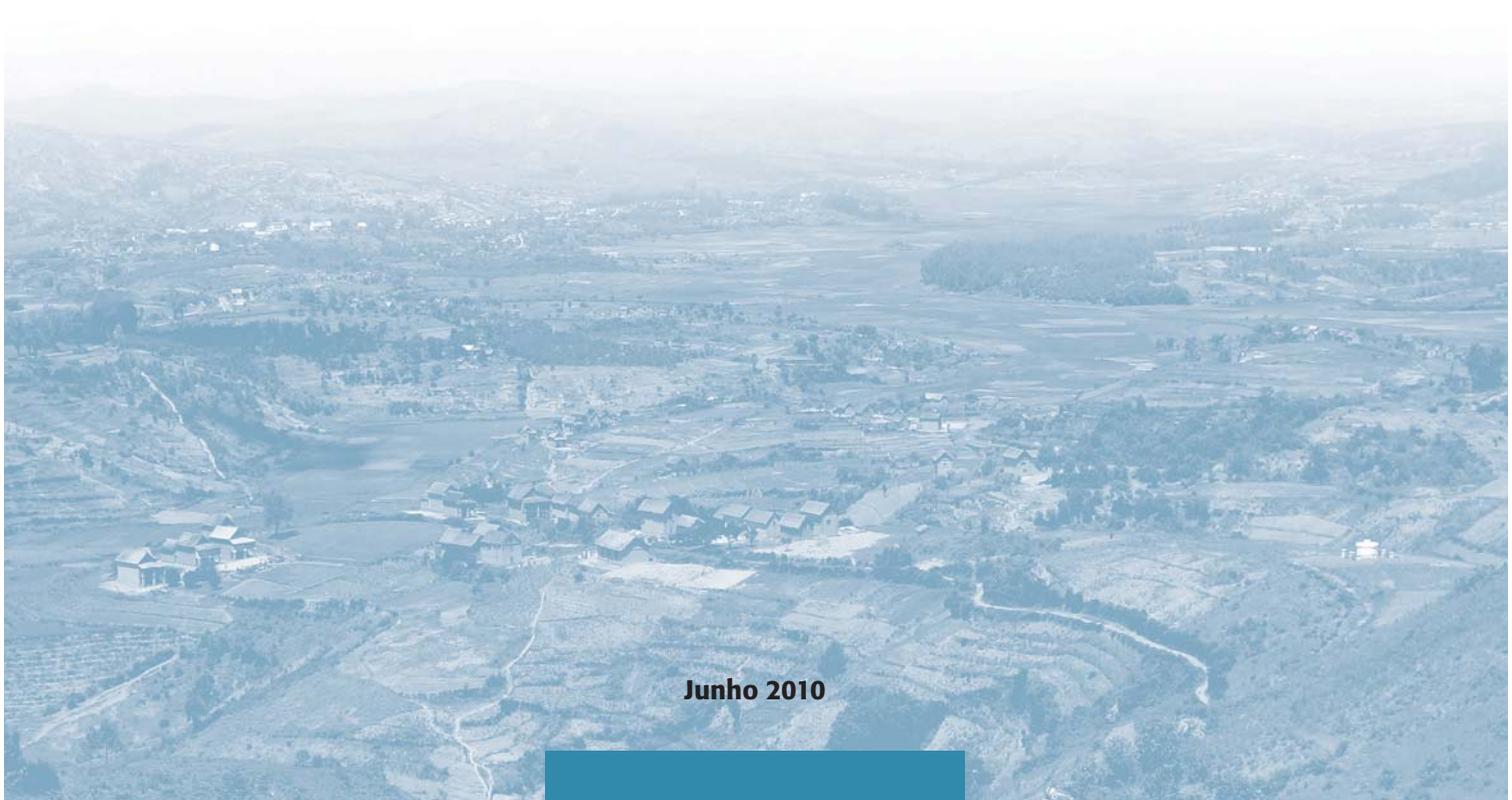


# Apropriações de terras em larga escala

**Análise do fenômeno e proposições de orientações**

Junho 2010



# **Apropriações de terras em larga escala**

**Análise do fenômeno e proposições de orientações**

## Advertência

---

**E**ntre 2008 e 2009, a aceleração dos processos de “apropriação” e concentração de terras agricultáveis em várias regiões do mundo por grandes empresas, não raro estrangeiras, foi motivo de preocupação para muitos pesquisadores, instituições de desenvolvimento e organizações da sociedade civil tanto dos países do Norte como do Sul. A acentuada alta dos preços dos alimentos, as “revoltas da fome”, a crise energética, a demanda por agrocombustíveis e a crise financeira constituem um novo contexto para fenômenos já bem conhecidos.

No final de 2008, após uma reunião organizada pelo *Ministério das Relações Exteriores* francês (*MAEE*, na sigla em francês) com o objetivo de estudar o caso malgaxe, os membros do *Comitê Técnico “Questão Fundiária e Desenvolvimento”* concluíram que deveriam dedicar-se a esta questão e oferecer sua contribuição para definir uma posição oficial da França que extrapolasse o âmbito da Agência Francesa de Desenvolvimento (*AFD*) e do *MAEE*.

Assim, foi criado um grupo de trabalho ampliado, reunindo o *Comitê Técnico “Questão Fundiária e Desenvolvimento”*, membros do *Grupo Interministerial para a Segurança Alimentar* (*GISA*, na sigla em francês) e representantes de organizações da sociedade civil. O Comitê solicitou à associação *AGTER*<sup>1</sup> que organizasse uma reflexão coletiva sobre o assunto e se encarregasse do trabalho de monitoramento utilizando os dispositivos já existentes, elaborados por diversas organizações no âmbito do projeto “Apoio à elaboração de políticas fundiárias”, financiado pela *AFD*<sup>2</sup>.

O objetivo não era fazer mais um estudo que seria simplesmente acrescentado às iniciativas promovidas por instituições como *Banco Mundial*, *FAO*, *FIDA* e *International Land Coalition* (*ILC*), mas antes criar condições para uma colaboração fecunda entre os

1. A Associação pela Melhoria da Governança da Terra, da Água e dos Recursos Naturais (*AGTER*, na sigla em francês) é uma associação internacional regida pelo direito francês. ([www.agter.asso.fr](http://www.agter.asso.fr)). No primeiro trimestre de 2009, a pedido da *International Land Coalition* (*ILC*), a *AGTER* preparou o quadro conceitual, a proposta metodológica e os termos de referência de um estudo global, além de diversos estudos temáticos e locais sobre este assunto, intitulado “Pesquisa sobre as Pressões Comerciais sobre a Terra”.

2. O projeto “Apoio à elaboração de políticas fundiárias rurais” tem como objetivo “colocar quadros conceituais e conhecimentos aprofundados à disposição dos atores envolvidos na definição e na implementação de políticas e intervenções fundiárias para que possam apurar a pertinência de suas reflexões e ações”. Sua missão é financiar ações e projetos nas áreas de informação, comunicação e formação, além de operações de pesquisa e de capitalização da experiência. É dirigido pelo *Comitê Técnico “Questão Fundiária e Desenvolvimento”*, presidido pela *AFD* e pelo *Ministério das Relações Exteriores e Europeias* (*MAEE*).

membros permanentes do *Comitê Técnico “Questão Fundiária e Desenvolvimento”*, que já participavam de várias formas de trabalhos sobre este assunto (*IIED, AGTER, GRET, HUB Rural de Dakar, Landnet West Africa, Inter-Réseaux* etc.), os membros do *GISA* e outras iniciativas internacionais ou nacionais.

Este documento de análise e proposições constitui a síntese das reflexões do Grupo de Trabalho ampliado sobre o fenômeno das apropriações de terras em larga escala em todo o mundo. Foi redigido por Michel Merlet e Mathieu Perdriault, respectivamente Diretor e Encarregado de Desenvolvimento da *Associação pela Melhoria da Governança da Terra, da Água e dos Recursos (AGTER)*.

Também contribuíram para a produção deste documento, graças a seus comentários feitos oralmente ou por escrito: Delphine Babin Pelliard (*MAEE*), Vincent Basserie (assistente técnico francês junto ao *Hub rural*, Dakar), Frédéric Bazin (*IRAM*), Pierre-Marie Bosc (*CIRAD*), Antoine Bouhey (*Peuples Solidaires*), Cécile Broutin (*GRET*), Pascal Carrere (*MinEco, DGTPÉ*), Jean-Pierre Chauveau (*IRD*), Gérard Chouquer (*FIEF*), Jean-Philippe Colin (*IRD*), Joseph Comby (*ADEF*, consultor em propriedade fundiária), Lorenzo Cotula (*IIED, UK*), Jean-Denis Crola (*Oxfam France Agir ici*), Michel Doucin (embaixador encarregado da bioética e da responsabilidade social das empresas, *MAEE*), Nordine Drici (*MAEE*), Alain Durand Lasserre (*CNRS*), Benoît Faivre-Dupaigre (*MAEE*), Clara Jamart (*AGTER*), Lionel Galliez (*Conselho Superior do Notariado*), Willy Giacchino (*Conselho Superior do Notariado*), Philippe Lavigne-Delville (*GRET, LASDEL*), Pierre Laye (*MAEE*), Etienne Le Roy (*Laboratório de Antropologia Jurídica de Paris, LAJP na sigla em francês*), Aurore Mansion (*GRET*), Ambroise Mazal (*Coordenação SudICZA; CCFD*), Didier Nourissat (*Conselho Superior do Notariado*), Vatché Papazian (*AFD*), Emilie Pélerin (*GRET*), Philippe Pipraud (*MAAP*), Caroline Plançon (*LAPJ*), Laurent Polidori (*ESGT-CNAM*), Alain Rochegude (*LAJP*), Thomas Ruger (*Agence de Services et de Paiement*), Irène Salençon (*MAEE*), Sujiro Seam (*MAEE*), Harris Sélod (assistente técnico francês junto ao *Banco Mundial*), Cécile Sportis (*MAEE*), André Teyssier (*CIRAD*), Marie-Cécile Thirion (*AFD*), José Tissier (*AFD*), Lionel Vignacq (*MAEE*).

Este documento reflete a posição dominante dos membros do grupo de trabalho, porém não traduz necessariamente a posição de suas respectivas instituições.

A diversidade dos participantes e de suas posições pessoais foi determinante para a riqueza da reflexão. As várias versões intermediárias foram discutidas e analisadas. Não medimos esforços para obter a síntese mais consensual possível, mas sem abrir mão das proposições inovadoras. Portanto, o conjunto de participantes não compartilha necessariamente todas as formulações adotadas.

Este documento existe também em francês, em inglês e em espanhol. Versões disponíveis no portal “Foncier & développement” ([www.foncier-developpement.org](http://www.foncier-developpement.org)).

De acordo com o projeto inicial do Grupo de Trabalho, esta reflexão coletiva também serviu como base para a produção de uma nota de posicionamento oficial da França, que será divulgada em breve<sup>3</sup>.

---

3. No momento da impressão deste trabalho, a nota encontra-se em processo de validação final pelo secretariado do *Comitê Interministerial da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (CICID)*. Versão em francês: “Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable. Pour une approche garante des droits de l’homme, de la sécurité alimentaire et du développement durable”. Versão em inglês: “Large Scale Land Acquisition and Responsible Agricultural Investment. For an approach respecting Human Rights, Food Security and Sustainable Development”.

# Índice

---

- 3 Advertência
- 7 Introdução
  
- 9 **PARTE 1. A constatação**
- 10 **Motores da apropriação e da concentração das terras**
- 10 Atores diversos com motivações variadas
- 13 Os subterfúgios para maximizar a rentabilidade do capital investido
- 15 **Dois situações distintas: privatização e concentração**
- 16 Primeira situação: privatização de recursos “comuns”
- 17 Segunda situação: concentração de terras já reconhecidas como “propriedade privada”
- 17 Em ambos os casos, uma concepção inadaptada da propriedade do solo
- 18 **Onde se situa a novidade deste fenômeno?**
  
- 23 **PARTE 2. Desafios**
- 23 **Importantes desafios locais e globais**
- 23 Pobreza e segurança alimentar
- 24 Desafios ecológicos
- 25 Necessárias benfeitorias dos recursos naturais
- 26 A questão dos direitos humanos
- 27 **O desafio das opções de modelos agrícolas**
- 29 **Em busca de opções sociais pragmáticas**
  
- 31 **PARTE 3. Proposições de posicionamento**
- 31 **Os fundamentos de um posicionamento original**
- 32 **Dois princípios básicos da posição do grupo de trabalho**
- 32 Respeitar e consolidar os direitos de propriedades existentes em sua diversidade
- 33 ... e ao mesmo tempo construir ou reconstruir o “comum”
- 34 **O que isso significa nas diferentes esferas?**
- 34 Na esfera nacional
- 39 Na esfera mundial
- 41 **Proposições de estratégias e ações**
- 41 No âmbito da política francesa de auxílio ao desenvolvimento
- 43 Nas instâncias regionais, particularmente na União Europeia
- 43 No âmbito das relações diplomáticas multilaterais
- 51 Para a sociedade civil

## **Lista de Siglas**

---

ADEF	Association des études foncières
AFD	Agence française de développement
AGTER	Améliorer la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles
AMGI	Agence multilatérale de garantie de l'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CICID	Coopération internationale et du développement
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (em inglês: UNCTAD)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIAS	Foreign Investment Advisory Service (em francês: Service Conseil pour l'investissement étranger)
FIDA	Fonds international pour le développement agricole (em inglês: IFAD, International Fund for Agricultural Development)
FIEF	France international expertise foncière
GISA	Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire
HLPE	High Level Panel of Experts (em francês: panel d'experts de haut niveau)
IAASTD	International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development
ICSID	International Center for Settlement of Investment Disputes (em francês: Centre international de règlement des différends liés à l'investissement)
IFC	International Finance Corporation (ver SFI)
IIASA	International Institute for Applied Systems Analysis
IIED	International Institute for Environment and Development
ILC	International Land Coalition (em francês: Coalition internationale pour l'accès à la terre)
IRAM	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
IRD	Institut de recherche pour le développement
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency (ver AMGI)
PIDCP	Pacte international sur les droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels
SFI	Société financière internationale

## **Introdução**

---

**E**ntre 1950 e 2000, o aumento da produção agrícola superou em muito o crescimento da população mundial. No entanto, uma em cada seis pessoas padece de fome<sup>4</sup>. Portanto, faz-se necessário reconsiderar as opções do passado e estabelecer as bases de uma nova política mundial para a alimentação e a agricultura.

De fato, para alcançar a meta de segurança alimentar<sup>5</sup> é necessário dispor de uma oferta de alimentos em volume suficiente e garantir a solvabilidade da demanda para que todas as populações tenham acesso, graças a suas atividades agrícolas ou no mercado, a uma alimentação em quantidade suficiente. Isto pressupõe que, além de dobrar a produção agrícola até 2050 para alimentar nove bilhões de pessoas, consigamos aumentar significativamente a demanda efetiva e, portanto, a renda dos mais pobres, pois hoje aproximadamente um em cada dois homens dispõe de menos de dois dólares por dia.

É preciso aumentar consideravelmente os investimentos na agricultura. Isto é ponto pacífico. Mas quais são os investimentos prioritários?

- >> Investir prioritariamente nas grandes propriedades rurais, que empregam mão de obra assalariada? Ou, ao contrário, na agricultura familiar?
- >> Privilegiar a melhoria das infraestruturas, cadeias de transformação, instalações de armazenagem e comercialização? Ou começar pelo ordenamento das terras, desenvolvimento de irrigação ou drenagem, proteção dos solos, etc.?
- >> Atualmente, quem são os principais investidores? Quais seriam os atores mais aptos a contribuir para os objetivos almejados? Estados, grandes empresas nacionais ou estrangeiras, instituições financeiras, grupos agroindustriais, os próprios agricultores familiares, etc?
- >> Como podemos otimizar a utilização de capital, mão de obra, terra e recursos naturais?

---

4. FAO. The State of food insecurity in the world 2008.

5. Empregamos aqui a definição da FAO: "Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico, econômico e social a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva que satisfaça suas necessidades nutricionais e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e saudável". Cúpula Mundial da Alimentação, 1996.

Estas interrogações nos exortam a explorar as ações coletivas necessárias para definir um quadro de intervenção capaz de assegurar a segurança alimentar e a refletir sobre as políticas públicas e os mecanismos institucionais que permitam encarar este desafio, assim como os grandes desafios climáticos, ambientais, políticos e sociais dos quais depende a sobrevivência da humanidade.

É esta a problemática abordada na reflexão do Grupo de Trabalho. Inicialmente, ela se concentrou nas possíveis consequências dos fenômenos de apropriação fundiária sobre a segurança alimentar, em seguida ampliou a abordagem para incorporar a análise das consequências mais globais desses fenômenos em termos econômicos, políticos, sociais e ambientais, mas também em termos de direitos humanos, para conduzir o Grupo a se questionar sobre os sistemas de governança fundiária.<sup>6</sup>

O documento foi dividido em três partes:

- >> A primeira expõe os fenômenos observáveis de apropriação e concentração de terras em larga escala;
- >> A segunda faz uma avaliação dos grandes desafios ligados a esses fenômenos;
- >> A última apresenta as proposições do grupo de trabalho.

---

6. O conceito de governança fundiária aqui empregado foi retomado do *Livro branco dos organismos franceses da cooperação sobre a governança fundiária e a garantia dos direitos nos países do hemisfério Sul: "O caráter normativo e universalista de "boa governança", estreitamente ligado à noção de democracia, é geralmente apresentado como resultado de um amplo consenso internacional. Esta abordagem é restritiva, e a universalidade dos princípios de "boa governança" nem sempre resiste à confrontação com a diversidade. Cada sociedade avalia a qualidade da ação do Estado da sua própria maneira, em função de sua história, seu nível de desenvolvimento e suas opções políticas. Mais precisamente, uma "boa" governança fundiária corresponde ao conjunto de tradições e instituições através do qual se exerce a autoridade em determinado país e supõe a capacidade das autoridades para formular políticas fundiárias, após negociação com a população, e garantir sua implantação de acordo com o interesse de todos os atores envolvidos, o que, não raro, supõe evoluções significativas do quadro jurídico e institucional".*

## A constatação

**O** fenômeno surge subitamente no panorama mundial em 2008. Desde então, gera debates e suscita várias controvérsias, tanto na mídia como nas organizações internacionais. A gravidade das consequências decorrentes dos processos em curso exige precisão em sua definição de maneira a evitar caricaturas, o que enfraqueceria a importância das tomadas de posição que se fazem necessárias.

O *Comitê Técnico “Questão Fundiária e Desenvolvimento”* optou por utilizar o termo “apropriação e concentração de terras em larga escala” em vez de “aquisições em massa de terras”, utilizado pelo *Banco Mundial*, ou ainda, “açambarcamento de terras”, empregado por vários observadores e, em geral, pelas organizações da sociedade civil.<sup>7</sup>

Esta escolha se ampara na reflexão que os membros do *Comitê Técnico “Questão Fundiária e Desenvolvimento”* conduzem há mais de dez anos sobre a questão da apropriação dos recursos naturais e da terra, e sobre a natureza e a construção dos direitos sobre a terra e os recursos naturais e, de maneira geral, a governança fundiária.<sup>8</sup>

Esta abordagem não é exclusivamente francesa. Ela compreende diferentes concepções da apropriação fundiária que dizem respeito a sistemas jurídicos diferentes: Código Civil francês, Common Law, direito islâmico, sistemas costumeiros dos povos autóctones. Além disso, ela apresenta pontos de convergência com os trabalhos de Elinor Ostrom relativos à consideração desses recursos comuns na ação coletiva<sup>9</sup>. Na visão dos membros do *Comitê Técnico “Questão Fundiária e Desenvolvimento”* e também naquela de vários atores que trabalham com as questões fundiárias, a propriedade plena da terra constitui somente uma modalidade entre várias outras possibilidades. Ela não é necessariamente a mais apropriada face aos desafios do mundo moderno. É fundamental reconhecer a pluralidade de direitos,

7. O termo “aquisição” subentende que, *a priori*, a terra pode ser comprada. Se falarmos de “aquisições de direitos fundiários”, a definição é um pouco diferente, pois certos direitos podem ser vendidos e outros, não. Ademais, resta especificar quais. O termo utilizado pela International Land Coalition, “pressões comerciais sobre as terras”, é mais vago e pode aplicar-se a diferentes mecanismos. O termo “cessão de ativos agrícolas”, utilizado pelo *Centre d’analyse stratégique* dos serviços do primeiro ministro da França, privilegia uma visão financeira. O termo “açambarcamento” subentende tomada de controle e concentração, de maneira simultânea. Ao adotar o termo “apropriação e concentração de terras em larga escala”, temos a intenção de levar em consideração dois fenômenos distintos que não devem ser confundidos, como demonstraremos neste documento.

8. Vide a publicação do *Comitê Técnico “Questão Fundiária e Desenvolvimento”*. “Governança fundiária e garantia dos direitos nos países do hemisfério Sul. Livro branco dos atores da Cooperação”. Obra coletiva coordenada por Lavigne, P. e Durand Lasserre, A. MAEE. AFD. Paris. 2009. Vide também, dentre os trabalhos anteriores: Lavigne Delville, P.(ed.). “Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité”. Ministério da Cooperação. Karthala. Paris, 1998. e Le Roy, E.; Karsenty, A.; Bertrand, A. (eds). “La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables”. Karthala. Paris, 1996.

9. Ostrom, Elinor. “Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action”. Cambridge University Press. 1990.

individuais ou coletivos, sobre a terra e os recursos naturais. Além disso, o mercado constitui uma entre várias formas de distribuição desses direitos.

Primeiramente, cabe precisar quais são esses fenômenos de apropriação de terras em larga escala e de que modo representam uma novidade em relação aos antecedentes históricos.

As fontes utilizadas para as análises que se seguem são principalmente as informações publicadas na imprensa de vários países, notadamente aquelas coletadas pela ONG *GRAIN*<sup>10</sup>, a *Coalition internationale pour l'accès à la terre*<sup>11</sup>, o *Hub rural*<sup>12</sup>, os estudos publicados ou em curso de realização de diversos organismos de pesquisa e de instituições internacionais<sup>13</sup>, os depoimentos de alguns investidores e trabalhos específicos realizados por organizações camponesas.

## **Motores da apropriação e da concentração das terras**

### **● Atores diversos com motivações variadas**

Os atores que contribuem para esses fenômenos são diversos e suas motivações, assim como seus interesses, não são necessariamente coincidentes.

#### **Atores públicos e atores privados**

LA mídia tem noticiado uma série de grandes investimentos agrícolas caracterizados por apropriações e concentrações de direitos fundiários em larga escala. Esses investimentos são realizados no exterior por empresas ou por países do Golfo Árabe-Pérsico (Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Kuwait), além de China, Coreia do Sul, Japão, Índia e Líbia, para citar apenas os mais mencionados. Mas também podem ser realizados por investidores nacionais<sup>14</sup>. Os diferentes atores são fundos soberanos, empresas estatais e paraestatais, bancos públicos de desenvolvimento, agências governamentais, mas também atores privados<sup>15</sup>.

As organizações e instituições financeiras internacionais também exercem uma influência direta ou indireta sobre esses investimentos financiando projetos e empresas, e também

---

10. GRAIN. "Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière", outubro 2008. Vide também <http://farmlandgrab.blogspot.com/>.

11. Merlet, M.; Jamart, C. "Problématique et cadre conceptuel. Document de cadrage de l'étude Pressions commerciales sur la terre dans le monde". AGTER. ILC (International Land Coalition), abril 2009. Vide também <http://www.landcoalition.org/cpl-blog/>.

12. Site do Hub rural: <http://www.hubrural.org/>. Vide também Basserie, Vincent. Ouedraogo, Hubert. (2009). "La quête des terres agricoles en Afrique Sub-saharienne", *Grain de sel*, nº 45, Dezembro 2008-Janeiro 2009.

13. Por exemplo: 1/ Cotula, L.; Vermeulen, S.; Leonard, R. and Keeley, J. (2009). "Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa", IIED, FAO, IFAD, 2009. 2/ Von Braun, Joachim and Meinzen-Dick, Ruth. "Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities", IFPRI Policy Brief 13, abril 2009. 3/ Hallam, David. "International Investments in Agricultural Production", Paper presented at the conference "Land Grab: the Race for the World's Farmland", Woodrow Wilson centre, Washington DC, FAO (Trade and Markets Division), 5 de maio de 2009. 4/ FAO. "De l'accapement des terres à la stratégie du gagnant-gagnant. Saisir les opportunités offertes par les investissements internationaux dans l'agriculture", Perspectives Economiques et Sociales, Synthèses nº 4, Junho 2009.

14. Por exemplo, na Índia.

15. Grandes empresas privadas (empresas de produção agrícola, de transformação, de comercialização e/ou transporte de *commodities*, investidores imobiliários), fundos de investimentos mobilizados por bancos privados, fundos de pensão, fundos especulativos etc. Fonte: GRAIN. "Les nouveaux propriétaires fonciers. Les sociétés d'investissement en tête de la course aux terres agricoles à l'étranger". Outubro 2009.

por meio da promoção ativa de investimentos estrangeiros diretos. Este é o caso do *Banco Mundial*, que criou várias instituições especializadas<sup>16</sup> para investir, incitar os Estados a reformarem suas legislações a fim de facilitarem e garantirem a segurança dos investimentos estrangeiros, além de assessorar os investidores<sup>17</sup>. Mas é também o caso do *Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento* (BERD), cuja atividade de financiamento de projetos agrícolas é considerável nos países do Leste Europeu, do *Conselho de Cooperação do Golfo*, da *União Econômica e Monetária do Oeste Africano* etc.

A estruturação e as modalidades de aplicação dos investimentos em geral são complexas, imbricando estruturas públicas e privadas em um mesmo projeto<sup>18</sup>. Portanto, é difícil distinguir o capital público e o capital privado investidos.

Os governos dos países hospedeiros afirmam buscar os meios para alcançar seu desenvolvimento. As instituições financeiras internacionais consideram que para isso é preciso que sua economia se abra para o mercado mundial e haja um aumento acentuado de suas exportações. Quando um presidente ou ministro atrai investimentos estrangeiros, é geralmente considerado um excelente governante. As possibilidades de enriquecimento pessoal dos governantes e de autoridades de alto escalão durante a preparação desses acordos e seu peso na decisão política são geralmente omitidas.

### Por que esses atores investem em terras?

- *Previsões sobre as perspectivas de evolução dos mercados de commodities*

A alta dos preços das *commodities* agrícolas observada em 2007 e 2008 foi muitas vezes considerada pelos investidores como anunciadora de uma inversão da tendência de queda das cotações mundiais constatada há mais de um século. Eles pretendem estimar essa evolução, com a qual, por sinal, nem todos os especialistas concordam. A rápida queda dos preços dos gêneros alimentícios poucos meses depois da alta acentuada que provocou as “revoltas da fome” demonstra uma grande volatilidade dos preços. Também parece indicar que a queda tendencial dos preços de produtos agrícolas pode continuar e que prosseguirá enquanto houver milhões de hectares suscetíveis de serem cultivados.

As produções de alimentos e de agrocombustíveis disputam em parte as mesmas terras<sup>19</sup>. Não há como negar que seus respectivos mercados são interligados. A tal ponto que é difícil saber o que isso representa em termos financeiros<sup>20</sup>. Os mercados de agrocombustíveis

16. Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), *Agência Multilateral de Garantia ao Investimento*; International Finance Corporation, (IFC): FDI.net, serviço de promoção dos investimentos estrangeiros nos mercados emergentes; PRI-center.com, serviço de informação sobre seguros contra riscos políticos para investidores e profissionais; FIAS: The Investment Climate Advisory Service, serviço de assessoria para investimentos estrangeiros.

17. Conselhos políticos, mas também econômicos e monetários

18. Principalmente participações, empréstimos, subsídios, isenções fiscais, garantias de investimentos e negociações diplomáticas.

19. Para mais informações acerca das pressões sobre a terra ligadas aos agrocombustíveis, vide: GRAIN. “La nouvelle ruée vers l’Afrique”, Grain, Seedling, Out. 2007. Cotula, L.; Dyer, N.; Vermeulen, S. “Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people’s access to land”, IIED, FAO, 2008. FAO. “La situation mondiale de l’alimentation et de l’agriculture, les biocarburants: perspectives, risques et opportunités”, 2008. Eide, Asbjorn. “The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels (Agrofuels), Right to Food Studies”, FAO, 2008.

20. Em uma nota de abril de 2008, David Mitchell, economista-chefe do Grupo de Prospectiva do Desenvolvimento do Banco Mundial, forneceu uma estimativa alta na qual atribuiu aos agrocombustíveis a responsabilidade por 75% da alta dos preços de produtos agrícolas entre 2002 e 2008. Outras estimativas mais baixas, mas também significativas, também foram divulgadas por outros organismos.

surgiram recentemente nos Estados Unidos, na Europa e na Ásia, mas existem no Brasil desde os meados dos anos 1970. Os incentivos públicos oferecidos às empresas de transformação na forma de subsídios e exonerações fiscais, além da regulamentação que torna obrigatório o acréscimo de uma porcentagem cada vez maior de agrocombustíveis aos combustíveis fósseis permitiram o desenvolvimento de novos mercados. Além disso, deram origem a novas rendas fundiárias nos países que dispõem de condições pedoclimáticas, infraestruturais e políticas favoráveis à produção da matéria-prima dessas novas energias<sup>21</sup>. A volatilidade dos preços do petróleo influi diretamente na competitividade dos agrocombustíveis e no interesse conjuntural dos investidores em apossar-se de grandes extensões de terras para produzir suas matérias-primas. No entanto, as perspectivas de médio e longo prazo, com o anúncio do esgotamento das reservas de petróleo facilmente extraíveis, são provavelmente mais determinantes.

A demanda mundial de madeira e de produtos florestais, que aumentou com o crescimento da demanda efetiva nos países emergentes, determina só parcialmente o interesse dos investidores pelas florestas. Mas extração de madeira e produção agrícola estão intimamente ligadas na medida em que a exploração “mineral”<sup>22</sup> dos recursos florestais abre espaço para o desenvolvimento de atividades agropecuárias a partir da apropriação do solo, criando dinâmicas de colonização de novos espaços. Outra perspectiva que suscita o interesse dos investidores pelas florestas é o surgimento de novos mercados para transações com os créditos de carbono e a remuneração da conservação da biomassa, no âmbito da luta contra o aquecimento global.

A chamada crise dos “subprimes”, deflagrada no início de 2008 e que provocou o colapso do mercado imobiliário dos Estados Unidos, parece ter incentivado as transferências de liquidez para o mercado fundiário agrícola<sup>23</sup>.

- ***Os Estados em busca de segurança alimentar e energética***

Certos países dependem das importações para garantir seu abastecimento em produtos alimentares devido a sua limitada capacidade de produção agrícola, mas dispõem de fartos recursos financeiros. Em razão da alta acentuada do custo das importações de alimentos ocorrida entre 2006 e 2008, muitos deles decidiram garantir a segurança do abastecimento por intermédio da implantação de estruturas produtivas no exterior, assegurando-se de que o transporte da produção também seja garantido. Deste modo, esses países se protegem contra os aumentos dos preços e também contra as incertezas políticas.

Outros Estados, como a China, afirmam ter optado pelo uso prioritário de suas próprias terras para a produção de alimentos de consumo interno e buscam garantir seu abastecimento em energia renovável graças a apropriações de direitos fundiários no exterior. Há vários anos, esses Estados incentivam a aquisição de direitos de uso de propriedade fundiária sobre milhões de hectares no exterior.

---

21. Segundo a OCDE, os poderes públicos dos países-membros da organização, principalmente os Estados Unidos e os países-membros da União Europeia, injetaram 10 bilhões de dólares nos setores de biodiesel e bioetanol de 1ª geração em 2006.

22. Termo utilizado para designar os modos de exploração que não permitem a renovação do recurso explorado.

23. A busca de investimentos que ofereçam uma alternativa aos valores mobiliários considerados “contaminados” por essas dívidas obscuras pode ter contribuído para o aumento das operações nos mercados de contratos a termo sobre grãos com fins especulativos nos Estados Unidos, em seguida para a extensão desse movimento na direção dos mercados de *commodities* agrícolas. Em 2008, depois das aquisições de infraestruturas de armazenagem e de equipamentos de transporte por empresas multinacionais de comercialização de *commodities*, a produção de matérias-primas e as terras parecem interessar cada vez mais os investidores. Desde o segundo semestre de 2008, grandes instituições financeiras do setor privado mobilizaram novos fundos de investimento dotados de centenas de milhões de dólares especificamente dedicados ao setor agrícola.

Outros objetivos vêm adicionar-se às iniciativas dos Estados, por exemplo, o de incentivar o desenvolvimento de suas empresas privadas e assegurar seu posicionamento nos mercados de *commodities* agrícolas.

A presença dos Governos dos países desenvolvidos não tem grande destaque nos debates atuais, mas nem por isso são menos atuantes. Eles gozam de grande influência nos mecanismos de governança das instituições financeiras internacionais, as quais elaboraram políticas e medidas destinadas a multiplicar os investimentos estrangeiros diretos. Empresas e grandes grupos oriundos desses países e presentes na cena internacional também se empenharam em operações que envolvem apropriações de terras em larga escala.

- ***Rentabilidade a curto prazo, rentabilidade a médio prazo e outros objetivos***

Nem todos os investidores compartilham os mesmos horizontes temporais. Alguns deles atuam nos mercados de *commodities* agrícolas e especulam sobre o ganho realizado em operações de compra e revenda com poucos meses de intervalo. Outros investidores preferem criar uma atividade agrícola nas terras florestais a partir do zero, sem vias de comunicação, e que alcançarão sua capacidade máxima de produção somente daqui a vários anos.

Os investidores imobiliários em geral visam um retorno sobre investimento em prazo muito mais curto que os investidores “produtores”. Em certos casos, podem arrendar os bens imobiliários adquiridos e utilizar a terra como valor-refúgio ou investimento especulativo, enquanto aguardam ganhos posteriores.

Por vezes, os investidores consideram que a posse da propriedade fundiária e dos equipamentos de produção agrícola constitui uma alavanca estratégica para ampliar sua oferta nos mercados em plena expansão a fim de ocupar posições dominantes.

As perspectivas de evolução dos mercados agrícolas para produção de alimentos e de energia e as previsões de dispositivos que visam a reduzir as emissões de gases do efeito estufa (poços de carbono, cotas e mercados de direito de emissão) exercem grande influência nas decisões de investimento.

- **Os subterfúgios para maximizar a rentabilidade do capital investido**

La A maximização da rentabilidade de um investimento esperada por um investidor é condicionada a diferentes fatores: rapidez do movimento do capital, taxa de lucro, mas também riscos das operações realizadas. Entre os principais determinantes da rentabilidade dos investimentos no setor da produção agrícola, podemos destacar: preço de compra ou aluguel da terra, fertilidade, custo da mão de obra, facilidade de abastecimento em insumos e material, existência e proximidade dos mercados, e nível de impostos.

Para os produtores, as possibilidades de acesso aos mercados dependem do volume de sua produção, dos meios logísticos e das informações de que dispõem e da organização das cadeias de comercialização. Portanto, uma empresa bem posicionada em certos mercados internacionais pode não somente investir na transformação e na comercialização, mas também na produção direta, enquanto produtores locais, não integrados a cadeias desse tipo não podem fazê-lo, mesmo se possuírem os meios de produção. Os meios de produção e as terras de que dispõem as diferentes categorias de produtores é fruto de uma história longa, das oportunidades, das

relações de força e das políticas adotadas. Os produtores dos países do Sul e do Leste Europeu raramente possuem esses meios, portanto, podemos afirmar que é necessário aumentar o investimento no setor agrícola. A questão é saber de qual investimento estamos falando.

Atualmente, vários Estados colocam vastos recursos fundiários, adaptados à atividade agrícola, à disposição dos investidores por um custo acessível; em certos casos, gratuitamente<sup>24</sup>. O valor do investimento por hectare geralmente é muito baixo. Podemos, portanto, nos questionar sobre a verdadeira natureza desses “investimentos” e nos perguntar se não são meros mecanismos visando à posse e à apropriação das riquezas naturais. Klaus Deininger e Vera Songwe, em um curto texto publicado pelo *Banco Mundial* em janeiro de 2009, já chamavam a atenção para tal risco<sup>25</sup>. Uma declaração comum da França e do Brasil divulgada por ocasião da última Cúpula Mundial da Alimentação menciona esses riscos de predação<sup>26</sup>.

A rentabilidade dos investimentos é determinada por fatores “naturais” e pelas situações sociais e econômicas preexistentes. Mas ela está vinculada também às vantagens excepcionais por vezes acordadas a certos investidores ou ao desenvolvimento de novos mercados diretamente ligados à promoção de políticas públicas (mercados dos agrocombustíveis, por exemplo). Nestas condições, conseguir diferenciar o valor criado por um investimento daquele que permite obter a exploração, geralmente não sustentável, de um recurso natural, ou ainda daquele que provém diretamente de políticas específicas é imprescindível para instaurar políticas de otimização da utilização dos recursos.

Considerando-se o contexto, vale a pena lembrar o conceito de “renda fundiária”, desenvolvido pelos economistas clássicos. Ela explica a existência de riquezas que não são diretamente ligadas às atividades humanas: dois terrenos diferentes nos quais se utiliza a mesma tecnologia, a mesma quantidade de trabalho e de capital não geram a mesma renda. A diferença, denominada “renda diferencial”, não é imputável ao produtor<sup>27</sup>. A apropriação privativa das rendas é uma punção de riquezas cuja acumulação não tem qualquer relação com a eficiência do investimento. Em si mesma não apresenta eficiência econômica.

Embora estas questões sejam indiscutíveis e evidentes no plano teórico, na prática o montante das rendas não é tão simples de se avaliar. Não é tarefa fácil distinguir as “rendas” (de fertilidade, ... ou geradas pelas políticas públicas) dos rendimentos do trabalho e do capital. Frequentemente nem todo o potencial dos solos é utilizado, pois os habitantes não dispõem dos recursos, conhecimentos ou contatos necessários para produzir e comercializar sua produção. No entanto, os investidores que dispõem de capital, capacidade de transformação ou armazenamento, contatos e bom posicionamento nos mercados são capazes de valorizar esse potencial inexplorado. Eles são responsáveis pelo aumento da produção, embora outras

---

24. O Sudão oferece extensões de terras consideráveis aos investidores por uns poucos dólares por hectare, Cotula, L.; Vermeulen, S.; Leonard, R. and Keeley, J.. (2009) “Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa”, IIED, FAO, IFAD, 2009. Recentemente, a associação de produtores agrícolas sul-africanos Agri SA obteve o direito de utilizar gratuitamente 200.000 hectares por 30 anos, renováveis, na República do Congo (extensíveis a milhões de hectares em função dos planos de negócios desses produtores). (<http://farmlandgrab.blogspot.com>).

25. Deininger, K.; Songwe, V. “Foreign Investment in Agricultural Production, Opportunities and Challenges”, Agriculture & Rural Development, Notes, Land Policy and Administration, Issue 45, janeiro 2009.

26. França-Brasil, “Por uma nova política mundial para a agricultura e a alimentação”, declaração franco-brasileira à margem da Cúpula Mundial da Alimentação, setembro 2009.

27. Por conseguinte, o proprietário da terra pode exigir que o produtor lhe ceda essa renda. Ricardo, D. “On the Principles of Political Economy and Taxation”. Ed. London, J. Murray. 1817. Esta apresentação é extremamente simplificada. Existem outros tipos de rendas, e a análise torna-se mais complexa quando as produções e as tecnologias variam, todavia este documento não visa aprofundar essa questão.

estruturas produtivas que dispusessem do tempo necessário, acesso ao capital e às técnicas, pudessem ter feito o mesmo, senão melhor.

Em princípio, o preço da terra equivale à capitalização dos rendimentos, inclusive as rendas, que possam ser obtidos com seu uso. Do ponto de vista da sociedade, a compra de terras não constitui um “investimento”, mas sim uma simples transferência.

Por vezes são oferecidas compensações em troca da cessão dos direitos de uso sobre as terras durante um longo período. Por exemplo, em algumas circunstâncias os investidores se comprometem a construir infraestruturas (de comunicação, saúde, educação...). Mas esses compromissos nem sempre são claros<sup>28</sup>. Via de regra, a aquisição ou o arrendamento da terra é gratuito ou seu preço é irrisório. Além disso, a ausência de impostos (impostos fundiários anuais e/ou impostos sobre a produção) leva o investidor a se apropriar de riquezas cuja existência, de certa maneira, contribuiu para revelar. Na verdade, o objetivo original do imposto fundiário é socializar e redistribuir a renda<sup>29</sup>.

Assim sendo, é compreensível que sejam atribuídas virtudes ao investidor. Virtudes às quais não faz jus<sup>30</sup>. A palavra “açambarcar” no sentido de uma apropriação em larga escala de recursos que exclui outros beneficiários potenciais é, portanto, empregada de maneira deliberada, mas se aplica ao potencial das terras em termos de recursos.<sup>31</sup>

## **Duas situações distintas: privatização e concentração**

Os casos identificados em diferentes regiões do mundo não são idênticos. Podemos distinguir dois processos diferentes:

- >> o primeiro diz respeito à apropriação privada de recursos até então comuns e sobre os quais diferentes grupos exerciam coletivamente um direito de uso ou de gestão; ou, mais raramente, terras que não faziam objeto de apropriação ou reivindicação. Essa apropriação privada pode ser exercida por atores nacionais, estrangeiros ou internacionais e pode se dar por meio de compra ou arrendamento de terras (concessões, ou arrendamentos enfitêuticos, entre outros);
- >> o segundo diz respeito à compra ou aluguel de grandes superfícies de terras já submetidas a um regime fundiário de propriedade privada, individual ou coletiva.

Convém estabelecer a distinção entre a apropriação privada e a concentração de terras. Os dois fenômenos não são necessariamente concomitantes.

28. No que se refere ao acordo firmado entre a República do Congo e a Agri SA, ao que parece, o único compromisso exigido pelo Estado congolês foi a criação de um setor de produção agrícola comercial no país.

29. A maioria dos economistas do século XIX considerava necessário socializar a renda fundiária, inclusive os membros da escola clássica e os pais do liberalismo, como John Stuart Mill, Léon Walras, e o economista americano Henry George, que a coloca no centro de seu livro mais importante, *Progress and Poverty*, lançado em 1879.

30. Vide Merlet, M., “Les phénomènes d’appropriation à grande échelle des terres agricoles dans les pays du Sud et de l’Est. S’interroger sur la nature des droits de propriété peut aider à faire la différence entre investissements et prédation”. *Etudes foncières* # 142. Novembro/Dezembro 2009.

31. Portanto, um investidor que compra milhares de hectares de campos extensivos de latifundiários por um preço baixo e os transforma em terras agrícolas não açambarca a terra. Esta já havia sido objeto de concentração e açambarcamento pelos pecuaristas. Ele açambarca a riqueza potencial dessas terras, que poderia ter sido revelada e partilhada com um grande número de produtores por meio de uma reforma agrária, caso esses mesmos produtores tivessem tido a oportunidade de desenvolver seus próprios sistemas de produção. A distinção é essencial para explicar as opções políticas e econômicas.

## ● **Primeira situação: privatização de recursos “comuns”**

A venda ou cessão por intermédio de arrendamento enfiteutico a investidores nacionais ou estrangeiros é realizada geralmente em terras submetidas a um regime que, para simplificar, denominaremos “costumeiro”. É o que ocorre mais particularmente na África Subsaariana. Não se trata de terras inabitadas, embora geralmente apresentem baixa densidade demográfica. Elas têm sido habitadas e utilizadas há várias gerações, mas seus habitantes não possuem documentos formais que atestem seus direitos, podendo, portanto, ser considerados ocupantes “ilegais”. Embora em certos casos seus direitos de uso possam ser reconhecidos, representam uma segurança frágil, que depende da boa vontade das autoridades.

Não raro, amparado na legislação vigente, o Estado move ações para reaver essas terras em troca de uma indenização ou mesmo sem indenizar os habitantes, e as coloca à disposição dos investidores. De fato, essas terras são frequentemente consideradas pelos Estados como “dominiais” ou “nacionais”, pois todas as prerrogativas do antigo poder colonial foram transferidas para os novos Estados independentes por ocasião da descolonização. A inexistência de título de propriedade, situação verificada na maioria dos casos, é interpretada como presunção de dominialidade. Em outras palavras, as terras sem título de propriedade foram consideradas “devolutas, sem dono” ou os direitos de seu uso coletivo não foram reconhecidos e elas foram incorporadas ao domínio privado do Estado, tanto no período colonial como depois das independências. A presunção de dominialidade criou tensões entre a legalidade (direito escrito dos Estados, o direito positivo) e a legitimidade das práticas, pois é evidente que essas terras não são devolutas, muito menos sem donos, e são regidas por um sistema de direitos tradicionais<sup>32</sup>.

Mesmo quando a presunção de dominialidade não é aplicada, em muitos países existe a possibilidade de desapropriação legal, independentemente da natureza dos direitos adquiridos pelos ocupantes. Mas no caso de uma desapropriação, a fragilidade da organização dos titulares do direito e a inexistência de um Estado de direito não permite que se beneficiem de recursos à justiça, menos ainda de uma indenização que compense a perda sofrida.

Nessas condições, a venda de terras ou seu arrendamento de longo prazo constitui uma violação dos direitos dos habitantes<sup>33</sup> e uma profunda mudança do “regime fundiário”<sup>34</sup>. O fenômeno equivale a uma privatização da terra e de seus recursos, sejam quais forem as modalidades de cessão e as formas de produção que são privilegiadas.

Essas situações permitem intervenções em massa e rápidas em grandes extensões de terra, mas representam riscos políticos e econômicos para as empresas e os governos em questão. Elas podem suscitar vivos protestos e violência<sup>35</sup>.

---

32. Atualmente a presunção de dominialidade deixou de ser a regra em todos os países da África. O Níger reconhece a validade dos direitos costumeiros há muitos anos. A reforma fundiária em Madagascar resultou no abandono desse princípio e estipula que sejam fornecidos certificados fundiários que reconheçam os direitos adquiridos pelos usuários ao longo do tempo. Isto não impediu várias tentativas de açambarcamento em massa de terras. Mesmo depois do abandono da presunção de dominialidade, as tensões persistem, pois a construção de um novo sistema de direitos que integre e ao mesmo tempo transforme os direitos costumeiros é um processo contraditório e lento, na medida em que envolve grupos com interesses antagônicos.

33. Como os direitos costumeiros, na maior parte das vezes, não são reconhecidos pelos Estados, não representam problema para estes mesmos Estados. Por outro lado, os direitos das pessoas e das comunidades, conforme estipulado nos textos e tratados internacionais, são violados. Trata-se de um ponto fundamental que será retomado mais adiante.

34. Neste caso, entendemos por regime fundiário a combinação de diferentes tipos de direitos sobre a terra dos titulares do direito, individuais e/ou coletivos, que coexistem em determinado território, bem como os sistemas de regulação que lhes dizem respeito.

35. Vide o caso de Madagascar, com a Coreia e *Daewoo Logistics*.

## ● Segunda situação: concentração de terras já reconhecidas como “propriedade privada”

Quando já existem direitos legais de propriedade sobre a terra, reconhecidos tanto no nível local como no âmbito da legislação nacional, os detentores desses direitos, pequenos ou grandes proprietários, podem concordar em cedê-los, voluntariamente ou depois de terem sido pressionados. Encontramos tal situação em vários países da América Latina. Os diferentes atores dispõem de meios desiguais para intervir nos mercados fundiários e os titulares do direito nem sempre podem fazer face às grandes empresas nacionais em pé de igualdade, e menos ainda às internacionais.

Em virtude da inexistência de mecanismos de controle e regulação dessas transferências de direitos, os processos de concentração de terras podem desenvolver-se rapidamente, com a constituição de grandes propriedades, ou por intermédio de arrendamentos de grandes extensões de terras.<sup>36</sup>

O segundo mecanismo representa menos riscos políticos, uma vez que os detentores dos direitos consentem na cessão, pelo menos aparentemente. No entanto, se alguns recalcitrantes não aceitarem vender, esse mecanismo é mais demorado, podendo necessitar ações de desapropriação e uma decisão da justiça. Neste caso, devem ser pagas indenizações.

## ● Em ambos os casos, uma concepção inadaptada da propriedade do solo

Embora haja diferenças entre as duas situações, existe um elemento comum. Em ambos os casos, as apropriações apoiam-se com frequência em uma concepção errônea, já que unívoca dos direitos fundiários, ou seja, o reconhecimento de um único titular do direito sobre o lote, podendo “usar” e “abusar” da terra<sup>37</sup>.

Em ambos os casos, deve-se buscar a causa nas sequelas dos processos históricos. No que tange mais particularmente aos países do Sul, nas sequelas dos processos coloniais<sup>38</sup>.

Muitos “direitos de propriedades” sobre territórios “comuns” ou sob regimes costumeiros são, de fato, socialmente reconhecidos a indivíduos e/ou comunidades no nível local. Existem diversos mecanismos de governança que não são justos nem eficientes no tocante ao interesse público. Nesses territórios, a utilização da terra e dos recursos nunca é totalmente coletiva. As terras são ocupadas de maneira mais ou menos privativa, porém sempre existem

36. Vide o caso da Argentina, onde a concentração de terras em larga escala teve início bem antes de 2008.

37. Como indica o Código Civil francês. Contudo, essa visão não se limita aos sistemas jurídicos civilistas. Os sistemas fundados no *Common Law* evoluíram e reconhecem de fato apenas um direito oponível a terceiros, salvo exceções previstas nos trusts. Os sistemas de propriedade inglês e francês, que se opõem tanto no que se refere à estrutura institucional quanto ao formalismo jurídico, são fundados em valores idênticos: “individualismo possessivo e liberal ocidental”. Vide Galey, Mathieu. “La typologie des systèmes de propriété de C. R. Noyes. Un outil d’évaluation contextualisée des régimes de propriété privée, publique et commune.” Publicado em Christoph Eberhard (dir.), “Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afro-indiens”, Pondichéry, Institut Français de Pondichéry, 2007, p. 89-125.

38. Por vezes a realidade é mais complexa do que sugere esta explicação genérica. Razões independentes da herança colonial, como a natureza de certos direitos fundiários costumeiros, também podem contribuir para a criação de um ambiente favorável a apropriações fundiárias em larga escala. Além disso, o fato de as partes interessadas não terem o mesmo peso na negociação influi nos resultados das repartições e aquisições de terras por ocasião das arbitragens (mais particularmente aquelas fundadas no direito costumeiro): Estado contra particular, poderosos contra pobres etc. Esse desequilíbrio pode expressar-se por meio de coerção, suborno, expulsão

modos de gestão coletiva dos recursos na esfera local que regulam, por exemplo, as heranças e as transferências para pessoas exteriores à comunidade<sup>39</sup>.

É muito raro que os diversos direitos ou os mecanismos de governança sejam realmente reconhecidos pelo direito “positivo” nacional. Isto é particularmente patente quando saímos das relações sociais do círculo próximo. O direito dos países em questão, exceto aqueles poucos que romperam com esta tradição, por exemplo, o Níger, reconhece unicamente os direitos atribuídos “de cima para baixo”, ou seja, pelo Estado<sup>40</sup>. Nos países da África francófona, o estabelecimento do “registro fundiário” é o mecanismo central. Toda terra não registrada pertence ao Estado, que herdou os direitos da potência colonial.

Essa concepção é totalmente diferente daquela que predominava durante a elaboração dos direitos sobre a terra nos países desenvolvidos. Nesse caso, não há domínio do Estado, no sentido utilizado na África ou na América Latina, nem registro constitutivo de direito. Foram antes o reconhecimento, a codificação e o aperfeiçoamento dos direitos costumeiros, além do controle das transações que possibilitaram a garantia dos direitos “de baixo para cima”<sup>41</sup>.

A segunda situação descrita também provém de uma herança colonial. Na América Latina, não existem mecanismos de regulação dos mercados fundiários rurais. Na Europa, um proprietário fundiário não goza de direitos ilimitados sobre seus lotes. É submetido a mecanismos de regulação e limitação de seu direito de propriedade. Em outras palavras, há sempre sobreposição de direitos em um mesmo espaço.

Estas duas características, ou seja, o reconhecimento dos direitos concedidos pelos Estados, exclusivamente, e o fato de estes mesmos Estados ignorarem a existência dos direitos compartilhados sobre a terra<sup>42</sup>, permitem compreender a facilidade com a qual se desenvolvem os fenômenos de apropriação e concentração das terras em larga escala.

---

## **Onde se situa a novidade deste fenômeno?**

---

A tendência à apropriação em larga escala de terras e riquezas não é um fenômeno novo. Há séculos o motor das guerras de conquistas ou dos processos de dominação colonial tem sido a apropriação de riquezas minerais, dos solos, certas plantas, recursos marinhos e, por vezes, também mão de obra. Esses processos apoiavam-se no emprego da força, embora as alianças firmadas entre os conquistadores e certos grupos dominantes pudessem facilitar a tomada de controle dos territórios. A pilhagem dos recursos e/ou a valorização das terras exigiam grandes quantidades de mão de obra, de uma população numerosa à disposição

---

39. É o caso da utilização das terras pastoris pelas populações nômades ou seminômades, particularmente na zona saheliana, com os pontos de parada e os direitos prioritários, mas não exclusivos, sobre a água. Vide os trabalhos de Le Roy, E, em particular: Le Roy, Etienne. “L’apport des chercheurs du LAJP à la gestion patrimoniale”. *Bulletin de liaison du LAJP*, n° 23. Paris. 1998. Le Roy, Etienne. “Actualité des droits dits coutumiers dans les pratiques et les politiques foncières en Afrique et dans l’océan Indien”, in *Cahiers d’Anthropologie du Droit, Retour au foncier*. LAPJ Karthala. 2003.

40. Embora certos países reconheçam a existência de direitos costumeiros, especialmente no meio rural, uma larga margem de interpretação é deixada ao Estado.

41. Vide Comby J., “Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne” in *Etudes foncières* n° 128, 2007.

42. Mais uma vez, a realidade pode revelar-se mais complexa. Existem Estados cuja legislação prevê a possibilidade de existência de diferentes direitos sobrepostos em um mesmo espaço, porém na prática esses direitos não são realmente reconhecidos, nem são oponíveis a terceiros. Em certos casos, os governos ignoram os direitos por razões políticas e econômicas.

dos conquistadores. Isso se traduzia pela submissão das populações, pela escravidão ou pelo incentivo de movimentos migratórios consideráveis provenientes de outros continentes. Podem ser citadas como exemplos as colônias de povoamento da América do Norte e da América do Sul. Todos esses processos ocasionaram fenômenos de apropriação em massa das riquezas, mas só puderam se concretizar devido a grandes movimentos de populações.

Com o recente – do ponto de vista histórico – processo de descolonização em várias regiões do mundo, os novos Estados independentes reivindicaram a total soberania sobre seus recursos naturais e seus territórios.

O sistema das *Nações Unidas* foi criado nessa época segundo o princípio do respeito das vontades nacionais soberanas, que tiveram de ceder-lhe parcialmente uma das funções regalias: o direito de recorrer à força para além das fronteiras (princípio de segurança coletiva). Posteriormente, as organizações internacionais promoveram a implantação de um sistema cada vez mais liberal, que ao longo de várias décadas retirou progressivamente a esfera de trocas comerciais do controle dos Estados<sup>43</sup>. Embora não se trate do tema de reflexão deste grupo de trabalho, é esta a novidade dos fenômenos de apropriação de terras atuais.

Presentemente, essas apropriações de terras em larga escala renunciaram ao recurso direto à força. Fazem uso de meios políticos e econômicos para explorar as fragilidades jurídicas e ter acesso aos recursos utilizados pelos habitantes. Os espaços em questão correspondem a vastas áreas da superfície do planeta. Trata-se principalmente das situações de territórios que passaram por diferentes processos de colonização, em períodos diversos, ou à coletivização forçada, como os países do Leste Europeu, onde os camponeses foram espoliados e tiveram grande parte de suas propriedades rurais substituída por grandes unidades de produção socialistas que empregavam mão de obra assalariada ou quase assalariada, como ocorreu nos colcozes.

Os Estados criados após a descolonização, legitimados pelas lutas de independência, atualmente desempenham papel fundamental nesses processos. As apropriações de terras em larga escala tomam a forma de contratos, teoricamente aceitos pelas partes signatárias. Como são fundadas em relações contratuais (geralmente comerciais), essas apropriações parecem incontestáveis e são apresentadas como estando em perfeita sintonia com um desenvolvimento que passa pela crescente liberalização dos intercâmbios comerciais. Ademais, tornou-se desnecessário importar um grande número de trabalhadores para explorar as vastas extensões de terra graças à possibilidade de recorrer a um alto grau de mecanização, insumos químicos e biotecnologias. Estas são, portanto, as novidades estruturais fundamentais.

No período histórico atual, existe a interferência de uma série de outros fatores: crescimento demográfico e melhoria alimentar em vários grandes países emergentes, queda do bloco soviético, desenvolvimento considerável da esfera financeira no âmbito da globalização, movimentos de capitais, com caráter predominantemente especulativo, aparição de países emergentes cuja potência econômica abala a repartição mundial em termos de produção de mercadorias e demanda de matérias primas, crise energética e alimentar de 2007-2008 e crise financeira deflagrada em 2008 também contribuíram para dar origem a algumas das novas características do fenômeno de apropriação de terras em larga escala.

Os fenômenos atuais ainda não foram caracterizados de maneira suficientemente precisa para que se conheça o peso relativo de cada um desses determinantes. Portanto, deve-se

43. Chemiller-Gendreau, Monique. "Le droit international peut-il contribuer à une société mondiale plus équitable ?", Conferência-debate, Reunião temática da AGTER, 13 de outubro de 2009 ([http://www.agter.asso.fr/article292\\_fr.html](http://www.agter.asso.fr/article292_fr.html)). Chemillier-Gendreau, M. "Humanité et Souverainetés, Essai sur la fonction du droit international", La Découverte, 1994.

usar de prudência. Os raros estudos realizados, particularmente o intitulado "*Land Grab or Opportunity?*" da IIED, FAO e FIDA (embora analise um número pequeno de países), e os diversos contratos firmados noticiados na imprensa sugerem que o interesse dos investidores pelas terras agrícolas cresceu muito durante os últimos anos. No entanto, ainda não é possível afirmar categoricamente que os investimentos agrícolas que implicam aquisições de direitos fundiários em larga escala estejam aumentando de maneira tão acentuada quanto o que parece indicar a mídia. O estudo da CNUCED sobre o investimento no mundo e, mais particularmente sobre os investimentos agrícolas, indica um aumento de investimentos estrangeiros diretos em agricultura, silvicultura e pesca no período 2005-2007 em relação ao período 1989-1991, mas não traz dados novos nem números sobre os mecanismos de compra ou arrendamento de terras<sup>44</sup>. O estudo sobre aquisições de direitos fundiários em larga escala realizado pelo Banco Mundial em cerca de vinte países deverá trazer, até no máximo meados de 2010, mais precisões.

Temos poucas informações sobre as populações potencialmente afetadas ou beneficiárias. Raramente temos acesso aos detalhes dos contratos celebrados. E, portanto, o conteúdo desses documentos e os tipos de instâncias previstas para a solução de conflitos são essenciais para que se possa determinar sua verdadeira natureza<sup>45</sup>.

Além disso, é necessário aprofundar a análise das diversas formas de agricultura contratual para avaliar as vantagens e eventuais riscos. O termo está na moda, mas pode ter significados diversos<sup>46</sup>. Em seu relatório sobre o investimento no mundo de 2009, a CNUCED apresenta o *contract farming* como alternativa aos *Investimentos Estrangeiros Diretos (FDI, na sigla em inglês)*. Os números nele contidos mostram a importância que essa forma de articulação entre empresas transnacionais e pequenos e médios produtores começa a adquirir. Este não é o tema central de nossa reflexão, porém, em certos casos, os investimentos fundiários são acompanhados do propósito de criar esquemas de agricultura contratual. Os poucos problemas que nos foram relatados nos incitam à prudência<sup>47</sup>. A grande desigualdade entre a empresa e os produtores no que diz respeito ao poder de negociação, ao menos no início, poderá dificilmente conduzir a condições favoráveis para os produtores. A questão que se coloca é a de saber qual é o grau de liberdade de que um produtor integrado dispõe para escolher as produções que deseja implementar e as técnicas que pretende utilizar. Exatamente como na produção integrada praticada na França, assistimos a uma verdadeira proletarianização do produtor. Nessa transformação os riscos são assumidos integralmente por ele, e não mais pela empresa.

Parece-nos evidente que, antes de desenvolver esta questão, devemos averiguar as informações, no entanto desde já é possível antever as grandes tendências. É urgente buscar soluções para essas evoluções cujas consequências são irreversíveis e podem dar origem a situações de conflito<sup>48</sup>.

---

44. CNUCED, "World Investment Development Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development". UNCTAD, United Nations, Sept. 2009. (p. 112).

45. A este respeito, vide os trabalhos do IIED, "Strengthening Citizen's Oversight of Foreign Investment: Investment Law and Sustainable Development". 5 Briefings. 2007.

46. A tipologia utilizada pelo World Investment Report 2009, baseada na CNUCED, no Box III-7, ela mesma retomada da UNCTAD, é puramente formal e não fornece elementos de análise pertinentes sobre as questões às quais buscamos responder neste documento.

47. André Teyssier apresentou o caso da empresa VARUN em Madagascar por ocasião do seminário do CIRAD em Montpellier, em setembro 2009. É evidente que nesse caso as propostas contratuais são muito desfavoráveis para os produtores. Vide sua intervenção no site do CIRAD. (<http://www.cirad.fr/media/videos/journee-foncier/>).

48. Alden Willy, Liz. "Whose Land Is It? Commons and Conflict States. Why the Ownership of the Commons Matters

Atualmente há casos documentados nos quais os próprios investidores explicam suas motivações e suas práticas. A análise dos mecanismos em questão fornece elementos suficientes para sustentar a análise do grupo de trabalho.

Depois de ter identificado a natureza dos fenômenos, constatado suas origens e analisado o que apresentam de novo, gostaríamos de salientar vários pontos que, a nosso ver, merecem atenção.

- >> É necessário questionar a natureza dos direitos de propriedade efetivamente reconhecidos e a legitimidade de seus detentores.
- >> Sempre existe um risco de desequilíbrio nas relações contratuais entre partes com poderes de negociação muito desiguais.
- >> A transformação de bens comuns em mercadorias – “bens públicos globais” – pode acarretar sua destruição, com efeitos negativos para todos.
- >> A questão das formas, dos modelos de agricultura é o tema principal dos debates suscitados pelos fenômenos de apropriação e concentração de terras em larga escala.

A agricultura desenvolvida nesse contexto é uma agricultura capitalista que emprega mão de obra assalariada, considerada “moderna”, “intensiva”, “comercial”. Ela geralmente faz uso farto de mecanização e insumos químicos, e até mesmo de plantas geneticamente modificadas. Por si só, ela permite a apropriação acelerada das riquezas naturais de vastos territórios sem auxílio da guerra e sem precisar organizar grandes migrações populacionais. Ela entra em competição direta com formas de agricultura familiar (camponesas), que ainda hoje representam uma importante fonte de renda para a maior parte da população ativa rural dos países em desenvolvimento.

Os modos de articulação entre essas formas de produção podem ser extremamente díspares, indo da complementaridade ao antagonismo, em função de suas dinâmicas respectivas.

---

in *Making and Keeping Peace*. Rights and Resources Initiative Washington DC. EUA, 2008. E do mesmo autor: *Fodder for War: Getting to the Crux of the Natural Resources Crisis*. Rights and Resources Initiative Washington DC. EUA. 2010.

# Desafios

**C**om as mudanças climáticas, a humanidade toma consciência de que o destino de cada um de nós está ligado à maneira como os recursos comuns são geridos. A questão da apropriação e da concentração fundiária em larga escala faz parte dos desafios globais deste início de século XXI e dizem respeito a todos os setores da sociedade: ricos e pobres, microempresários e grandes grupos econômicos.

O objetivo desta segunda parte é indicar por que e como, abordando o debate segundo uma perspectiva mais abrangente.

---

## Importantes desafios locais e globais

---

### ● Pobreza e segurança alimentar

Os investimentos no setor agrícola podem melhorar a segurança alimentar dos países em que são realizados desde que não se traduzam em diminuição acentuada da produção alimentar nacional, que os rendimentos gerados sejam compartilhados com a população local e que sejam suficientes para facilitar-lhes o acesso à alimentação. O fato de os investimentos contribuírem para a melhora da segurança alimentar nos países para onde os produtos serão exportados não deve ser o único fator a ser considerado.

Um bilhão de pessoas passam fome. Esse número, que cresce diariamente, está diretamente ligado à evolução da pobreza no mundo: as “revoltas da fome” foram manifestações de revolta da pobreza. A alta dos preços das *commodities* agrícolas em 2007-2008, origem dessas revoltas, deve ser analisada no contexto de uma forte queda tendencial das cotações mundiais dos produtos agrícolas em moeda constante que vem sendo verificada nos últimos anos. Ela ocasionou um déficit da oferta, que estava diretamente ligado à evolução das estruturas de produção, e foi agravado por causas conjunturais climáticas.<sup>49</sup>

As agriculturas das diversas regiões do mundo apresentam diferenças e contrastes. O que pode haver de comum entre um produtor de arroz chinês, que dispõe de meio hectare de terra agrícola por família, um pastor nômade saheliano, que percorre centenas de quilômetros, uma propriedade rural europeia e uma grande empresa produtora de soja transgênica em milhares de hectares no estado brasileiro do Mato Grosso? A produtividade líquida do trabalho agrícola (uma vez deduzidos o custo dos insumos e a amortização do capital) varia de um a quinhentos em função dos sistemas de produção. Essas diferenças aumentam ainda mais com os subsídios que certos produtores recebem e aos quais a maioria dos agricultores e pecua-

---

49. Mazoyer, M. (2005). “Développement agricole inégal et sous-alimentation paysanne”. in Mazoyer, M. et Roudart L. *La fracture agricole & alimentaire mondiale. Nourrir l’humanité aujourd’hui et demain*. Encyclopædia Universalis.

ristas do mundo não tem acesso. Essas diferenças de produtividade provêm principalmente dos equipamentos utilizados e da área agricultável disponível, extremamente desiguais. São o produto de investimentos insuficientes na agricultura, mas, sobretudo, de um investimento desigual, que marginalizou a maioria das populações do campo.<sup>50</sup>

Com a globalização da economia, os preços dos produtos agrícolas e alimentares de base tendem a se uniformizar. Tornam-se os mesmos para todos e dependem dos excedentes de exportação. Dois sacos de arroz vendidos pelo mesmo preço em um mercado podem significar a troca do resultado de um único dia de trabalho pelo equivalente a mais de um ano de trabalho. Esses mecanismos também afetam os agricultores cuja integração ao mercado ainda é frágil devido aos preços relativos. As relações resultantes são tão desiguais que a imensa maioria dos agricultores do mundo, os menos equipados de ferramentas e terras, vê-se arruinada rapidamente e forçada a migrar para cidades ou países mais desenvolvidos em busca de trabalho.

O que configura um paradoxo: a maioria dos seres humanos desnutridos é formada de agricultores, produtores de alimentos.

Tal constatação é perturbadora. Ela incita a reconsiderar o axioma segundo o qual o crescimento do comércio constitui a solução para os problemas de desenvolvimento e pobreza. Essas razões não são suficientes para explicar todas as situações de insegurança alimentar e pobreza. Outras causas também devem ser analisadas.

Contudo, é indispensável levarmos em consideração esse mecanismo comercial desigual que contribui para as causas profundas de geração contínua de pobreza e insegurança alimentar no mundo. Trata-se de um elemento central e está diretamente vinculado ao problema das apropriações de terras em larga escala, como veremos a seguir.

## ● **Desafios ecológicos**

Emissões de gases de efeito estufa, pauperização da biodiversidade, queda da fertilidade de certos tipos de solos, redução dos recursos hídricos fazem parte das preocupações ambientais diretamente ligadas aos modos de uso dos solos. A luta contra esses fenômenos está em vias de se tornar uma prioridade para os governos de todo o mundo<sup>51</sup>.

Concluir que os impactos ambientais são inerentes aos sistemas de produção em larga escala em relação aos sistemas de pequeno porte nem sempre é fácil, pois existe uma grande diversidade de condições de implantações e de modos de funcionamento em cada uma dessas categorias. Nada impede que as fazendas de dimensões industriais integrem essas considerações e consigam minimizar seus impactos negativos. Da mesma forma, o desmatamento ligado à extensão das superfícies cultivadas não é inerente à agropecuária extensiva. Os produtores familiares, expulsos das áreas mais favoráveis, despojados de meios financeiros, também têm papel decisivo no avanço das frentes pioneiras. Vale lembrar que os agricultores familiares franceses modernos não podem ser considerados exemplares: estão entre os que mais utilizam pesticidas, o que acarreta consequências graves para o meio ambiente (poluição dos lençóis freáticos, erosão da fertilidade dos solos, entre outras).

---

50. Mazoyer, M.; Roudart, L. (1998) "Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine". Le Seuil. Paris.

51. Embora os resultados da Cúpula de Copenhague mostrem que o zelo para selar um acordo de regulação climática é bem menor do que aquele demonstrado por ocasião da decisão de socorrer o sistema bancário global.

No entanto, a busca de lucros no curto prazo e o fato de poderem se eximir das responsabilidades pelos efeitos negativos provocados pelas práticas agrícolas são suscetíveis de estimular as grandes empresas a adotarem comportamentos contrários ao interesse público das gerações futuras. São os próprios mecanismos de arbitragem econômica que estão em causa. É difícil levar em consideração a renovação e a melhoria da fertilidade dos solos, ou ainda a proteção da biodiversidade dos ecossistemas cultivados, quando se tem a possibilidade de aumentar a rentabilidade de uma produção fazendo um uso em larga escala de insumos não renováveis e de biotecnologias que fragilizam o meio ambiente. Principalmente quando se sabe que, uma vez esgotados esses recursos, durante um período de tempo mais ou menos longo, ainda será possível buscar mais terras, mais recursos, mais investimentos financeiros suscetíveis de fornecer, uma vez mais, lucros elevados<sup>52</sup>. Nestas condições, o cálculo financeiro não permite considerar as preocupações de longo prazo.

Embora as pequenas propriedades familiares possam agir da mesma maneira, os meios financeiros limitados de que dispõem e sua lógica de funcionamento fazem com que não se comportem do mesmo modo. Quando esses agricultores possuem recursos suficientes para otimizar o uso da terra<sup>53</sup>, administram os recursos naturais como um patrimônio a ser transmitido para seus filhos. Ao agir dessa forma, seu comportamento econômico leva em conta o longo prazo, e isto bem antes do advento do conceito de “desenvolvimento sustentável”.

Todas as empresas, independentemente do porte, poderiam desempenhar um papel decisivo na elaboração de tecnologias inovadoras, indispensáveis para toda a humanidade. Cabe definir as condições necessárias para permitir essa evolução.

### ● **Necessárias benfeitorias dos recursos naturais**

Segundo um estudo da FAO e da IIASA, metade das terras potencialmente agricultáveis é subutilizada<sup>54</sup>. Elas se situam tanto nos países do Norte como nos do Sul. No entanto, é na África, na América do Sul e nos países do antigo bloco soviético que encontramos as condições mais favoráveis às apropriações em larga escala.

Em geral, essas terras não estão desocupadas, porém seus habitantes não dispõem dos meios necessários para fazer benfeitorias, nem dos instrumentos jurídicos ou da força necessária para conservar seu controle. Representam, portanto, o alvo dos investidores.

Para a sociedade, trata-se de optar por modelos de produção que permitam um melhor beneficiamento e o conseqüente aumento na criação de riquezas por unidade de superfície.

Todavia, essas terras potencialmente agricultáveis nem sempre são utilizáveis sem riscos ambientais e sociais, seja por que estão cobertas de florestas, cujo desmate provocaria emissões de CO<sub>2</sub> e uma perda irreversível de biodiversidade, seja por que são habitadas e que seu uso para a agricultura, ou a intensificação de sua utilização, implicaria em transformações sociais de grande impacto.

Além disso, a atribuição de terras agrícolas de boa qualidade por habitante varia consideravelmente de um país a outro. Será que devemos perenizar processos antigos e considerar

52. Vide os dados sobre terras disponíveis no mundo no parágrafo seguinte.

53. Quando não é o caso, as unidades produtivas familiares privilegiam a subsistência no dia a dia. Com o tempo, a necessidade de se alimentar conduz à destruição dos recursos, solos, florestas, ... especialmente se não tiverem acesso a inovações técnicas e à capacitação profissional.

54. Fischer, G. Van Velthuisen, H.; and al. “Global Agro-Ecological Assessment for Agriculture in the 21<sup>st</sup> century”, FAO, IIASA. 2002.

a promoção de grandes migrações populacionais para colonizar as zonas pouco beneficiadas? Naturalmente, a questão levanta problemas políticos consideráveis.

É bom lembrar que encontramos problemas de mesmo tipo com a repartição extremamente desigual dos recursos energéticos e minerais no mundo, e que os benefícios financeiros decorrentes desses tipos de explorações, em especial aqueles provenientes do petróleo, têm um papel ativo no desenvolvimento dos fenômenos atuais de investimentos agrícolas no exterior.

A necessidade de otimizar a utilização dos recursos naturais não se limita aos territórios pouco beneficiados. O problema também se manifesta nas terras atualmente utilizadas de maneira aparentemente produtiva. É coerente defender modelos que destroem a floresta amazônica para produzir soja que, depois de percorrer milhares de quilômetros, servirá de ração para bovinos e suínos de estabelecimentos industriais que poluem os lençóis freáticos na Europa? O encadeamento de decisões racionais por parte de cada um dos atores de determinado setor não produz necessariamente um sistema econômico racional que tenha sentido e coerência.

### ● **A questão dos direitos humanos**

Não raro, as apropriações em larga escala de direitos fundiários atentam contra os direitos fundamentais do homem, notadamente o direito de acesso aos recursos existentes (direito de acesso a água, pastos e cultivo das terras). Foi mencionado que o acesso à terra é a base da produção de alimentos, mas a terra tem também uma dimensão cultural, social e estatutária fundamental nas sociedades afetadas por esses fenômenos. As relações com a terra são indissociáveis das relações que os homens mantêm entre si.

As consequências da mercantilização da terra não são unicamente econômicas. As repercussões indiretas nos direitos humanos podem revelar-se imensas<sup>55</sup>. A apropriação em larga escala de terras pode dar origem a movimentos populacionais (problemática de não respeito dos direitos e liberdades fundamentais dos deslocados internos e refugiados estrangeiros), o que acentua a precariedade dessas populações específicas em virtude das migrações econômicas forçadas, principalmente para cidades (com mudança do modo de vida e dos laços de solidariedade a fim de garantir sua sobrevivência econômica e social). Também pode dar origem a um aumento da precarização das populações mais vulneráveis, em particular as mulheres e as crianças, que podem ser alvo de “comércios” ilícitos.

A perda de referenciais provocada por essas mudanças pode ser considerável, principalmente quando se produzem em ritmo acelerado. Toda a organização social e familiar é abalada, e essas populações sofrem toda uma série de consequências em termos de situação legal e de fato. As consequências podem revelar-se dramáticas e não serão compensadas pelos programas sociais que as empresas venham a criar.

---

55. Vide: De Schutter, Olivier. “Acquisitions et locations de terres à grande échelle : ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au regard des droits de l’homme”. Adendo ao parecer do relator especial para o direito à alimentação. Conselho de Direitos Humanos, décima terceira sessão, 28 de dezembro de 2009. Mas também: “3D Trade, Human Rights, Equitable Economy. The global land grab : a human rights approach, 2009”. *Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, 42ª sessão, exame dos relatórios apresentados pelos Estados Partes em observância aos artigos 16 e 17 do pacto. Observações finais do *Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Camboja (E/C.12/KHM/CO/1) 12 de junho 2009.

## O desafio das opções de modelos agrícolas

O emprego e as migrações são questões diretamente ligadas ao tema aqui abordado. Se as disparidades de renda entre as regiões do mundo persistirem ou aumentarem, as pressões migratórias continuarão a crescer. A liberalização total dos intercâmbios de mão de obra, a mobilidade sem entraves das populações, que seria a contrapartida lógica da liberalização das trocas comerciais e da mercantilização da terra seria sem dúvida capaz de equilibrar as equações econômicas. Mas a que preço!

Os experts do Banco Mundial que trabalham na área fundiária já destacaram que os principais desafios que se apresentam com a apropriação de direitos fundiários em larga escala estão ligados à escolha das formas de produção que deverão ser privilegiadas<sup>56</sup>. O avanço que representaria para a grande produção agrícola o acesso praticamente gratuito às terras, a inexistência de imposto fundiário e a possibilidade de empregar uma mão de obra barata, seria um grande risco para os agricultores camponeses e algo extremamente negativo para a sociedade como um todo. Valer-se dessa situação para apropriar-se de riquezas geraria ainda mais pobreza e, no médio prazo, teria consequências dramáticas<sup>57</sup>.

A geração de empregos é uma questão particularmente importante nos países em desenvolvimento, onde a população é principalmente rural. Em regiões como a África Subsaariana, entre 70 e 80% da população ativa tira seu sustento em termos de produtos e renda da agricultura e da pecuária. O crescimento da demanda efetiva global e a evolução dos fenômenos migratórios dependem dessa geração de empregos. A agricultura das empresas que empregam mão de obra assalariada e em larga escala é capaz de gerar empregos na zona rural no mesmo nível que a agricultura familiar? Se não, o que acontecerá com as populações empregadas atualmente na agricultura familiar? Onde podemos encontrar as condições de industrialização que fizeram com que a Europa conseguisse enfrentar o êxodo rural dos séculos XVIII a XX<sup>58</sup>?

Para evitar a instabilidade e a insegurança decorrentes de um êxodo de grande amplitude em todo o mundo, parece lógico auxiliar os agricultores familiares a permanecerem na região e criar condições que favoreçam sua modernização com uma transição demográfica progressiva para empregos não-agrícolas.

As condições de trabalho nas empresas implantadas no âmbito dos investimentos via apropriação e concentração de direitos fundiários em larga escala são outro aspecto a ser considerado no exame das oportunidades que elas oferecem. Trata-se, contudo, de um efeito secundário que vem se adicionar à questão primordial: atualmente, quais são as formas de produção que permitem maximizar a geração de empregos por hectare?

Mais uma vez, as realidades locais são diversas.

- >> Na Argentina, observamos o deslocamento de milhares de famílias de pequenos e médios produtores para dar lugar aos gigantescos “consórcios de sementes” (pooles de siembra) administrados por fundos de investimento que arrendam ou compram as propriedades dos produtores arruinados e as exploram graças a empresas de serviços, a fim de obter uma rentabilidade máxima no âmbito de uma exploração agrícola. As consequências são

56. Deininger et Songwe, 2009. Nota ARD.

57. Merlet, M. “Les grands enjeux de l’évolution du foncier agricole et forestier dans le monde. Des réponses globales sont nécessaires”. Janeiro-Fevereiro 2010. Revue Etudes Foncières # 143, Paris.

58. Para as cidades, mas também para terras distantes: uma parte dos migrantes foi para as Américas.

- a despovoamento das zonas rurais e uma acentuada migração para as periferias pobres das grandes cidades onde não há empregos suficientes para estes novos pobres.
- >> Na Rússia ou na Ucrânia, o desastre já teve lugar quando da coletivização da agricultura. Atualmente, a agricultura viável independente suscetível de ser espoliada e destruída é praticamente inexistente. Os processos de arrendamento ou aquisição de centenas de milhares de hectares por empresas com participação de capitais estrangeiros, que, graças a seu aporte de capital, apropriam-se ao mesmo tempo das rendas, irão comprometer por longo tempo, ou mesmo agravar, a situação dos trabalhadores rurais e de suas hortas e pequenas criações, herança da era soviética e que continuam sendo a fonte de boa parte do abastecimento em alimentos da população?
  - >> Na Etiópia, na Zâmbia, no Congo e no Mali, que impacto sofrerá a agricultura camponesa situada nas proximidades das áreas de implantação das grandes empresas?

Caso continue a ser verificado, o desenvolvimento em massa de estruturas de produção em larga escala em todo o mundo com número pequeno de assalariados por hectare, ao invés de contribuir para alimentar a humanidade, provocará a queda dos preços das *commodities* agrícolas, resultando na destruição das agriculturas camponesas, mais frágeis em termos de volume de terras e meios de produção, mas também daquelas que sobrevivem nos países desenvolvidos graças ao apoio dos governos, os quais encontram dificuldades crescentes para manter esses auxílios em razão da ofensiva da Organização Mundial do Comércio e dos países do grupo CAIRNS, defensores da opção pelo agronegócio.

Para resolver o problema das migrações é preciso tratar as causas, e não os sintomas. A grande maioria de pessoas subnutridas vive em áreas rurais. Suas condições de vida dependem diretamente dos preços e dos meios de que dispõem para tirar proveito de seus recursos fundiários de maneira sustentável. A ação capaz de influenciar mais diretamente a segurança alimentar em todo o mundo deveria almejar primeiramente a melhoria das capacidades de produção dos sistemas já existentes. Vários estudos, entre os quais os da FAO e do IAASTD, bem como as análises prospectivas da *Agrimonde* (INRA, CIRAD), demonstraram que a agricultura familiar seria capaz de atender às necessidades alimentares de 9 bilhões de pessoas em 2050.

Além disso, a segurança alimentar é também fruto da adequação dos bens alimentares aos hábitos de consumo próprios de cada cultura, parcialmente ligados às espécies e variedades que compõem os ecossistemas locais. A agricultura familiar é muito mais apta a atender a essas demandas de diversidade que os sistemas de produção de escala industrial. Mais precisamente, ela é capaz de beneficiar territórios que a agricultura em larga escala não tem meios de explorar, como as terras de média montanha. Vale lembrar que o crescimento da demanda de alimentos não poderá ser atendido se os territórios mais difíceis de serem explorados não forem cultivados. Mais e mais terras deverão ser dedicadas ao cultivo, mas sem afetar de maneira irreversível os equilíbrios ecológicos. A experiência e o know-how das agriculturas centenárias ou milenares serão então insubstituíveis, não por apego às coisas do passado, mas por que o aumento da produtividade e da modernização da produção agrícola em contextos históricos e ambientais muito diversificados é particularmente complexo.

Os serviços ambientais assegurados pela agricultura familiar de pequenas ou médias propriedades são significativos e, segundo inúmeras análises, geralmente de melhor qualidade que aqueles fornecidos pelas grandes unidades de produção<sup>59</sup>. Isso se deve a seu potencial

---

59. Acerca desses serviços e de seu potencial de intensificação agroecológica, vide mais precisamente os trabalhos 1/ do International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, IAASTD

de intensificação<sup>60</sup> da produção de modo sustentável, agroecológico. As grandes estruturas tendem a uniformizar e artificializar o espaço segundo uma lógica de economia de escala a fim de maximizar o rendimento dos equipamentos agrícolas e das variedades-padrão selecionadas. Assim, eliminam os elementos não cultivados da paisagem e das variedades potencialmente produtivas que não se enquadram nos processos de produção simplificada. Recorrem à monocultura (o que significa geralmente uma única variedade geneticamente modificada), aos fertilizantes, pesticidas sintetizados e energia fóssil em larga escala. Muito embora sejam assinaladas algumas evoluções positivas, o impacto produzido nos ecossistemas, a pauperização considerável da diversidade ecológica que ocasionam têm efeitos em cascata. Os desequilíbrios ecológicos conduzem ao desaparecimento de várias espécies auxiliares responsáveis pela renovação da fertilidade e até mesmo pelo controle de certas pragas.

Ao contrário, a escala de produção da agricultura familiar, que, por definição, pode ser gerida por uma família, facilita a valorização do potencial agroecológico. Ela admite a implantação de sistemas de produção mais complexos e diversificados, que funcionam como sustentação para serviços ambientais fundamentais, desde que outras condições sejam satisfeitas: acesso à terra, ao crédito, redução das incertezas sobre os preços, fortalecimento das capacidades técnicas dos agricultores, entre outras.

## Em busca de opções sociais pragmáticas

À luz das observações precedentes, torna-se claro que a questão das apropriações de terras e recursos em larga escala não é conjuntural nem passageira. Ao contrário, ela é emblemática de opções econômicas e sociais decisivas.

Tais opções não devem depender unicamente de interesses privados, mesmo em se tratando de interesses poderosíssimos, nem de posições ideológicas que ignoram os desafios de longo prazo. Nossas sociedades devem buscar soluções que invistam nas causas das anomalias, e não se satisfazer em minorar seus efeitos.

A preferência manifestada pela França no sentido de orientar o investimento para a agricultura familiar, e não para estruturas transnacionais, que controlam os direitos fundiários e as produções sobre vastos territórios, é uma posição pragmática. Ela se fundamenta na experiência histórica de seu próprio desenvolvimento, que provou sua eficácia.

Os investimentos no setor agrícola podem constituir oportunidades a serem aproveitadas, desde que não se traduzam pela privação do acesso dos agricultores familiares à terra, e sim pela criação de condições que possibilitem uma maior produtividade desses agricultores, segundo uma dinâmica de produção sustentável.

Sem contrapor, *a priori*, as diferentes formas de produção, é necessário examinar as trajetórias de evolução mais adaptadas caso a caso a fim de lograr situações em que todos

(Global Assessment & Five Sub-global Assessments), FAO, GEF, PNUD, PNUE, UNESCO, World Bank e WTO, 2007; 2/ da FAO (especialmente os de Miguel Altieri e do grupo informal “agricultura de conservação”, composto por várias divisões da organização), a oficina sobre agricultura orgânica, organizada pela FAO em 2007 (que concluiu que essa forma de produção é capaz de atender às necessidades alimentares da população mundial e determinou as condições necessárias para tanto); e 3/ de Michel Griffon : “Nourrir la planète, pour une révolution doublement verte”. 2006. Paris. Ed. Odile Jacob.

60. Intensificação em termos de trabalho, ou seja, criação de mais valor agregado por hectare após dedução dos custos com insumos e a amortização das máquinas.

possam obter vantagens. É essencial privilegiar o longo prazo, a capacidade de resiliência dos sistemas diante de imprevistos e crises, e evitar as destruições irreversíveis da biodiversidade, dos conhecimentos e das riquezas culturais. Diversos cenários são possíveis e serão necessários. Com certeza deverão articular, de modos diferentes, as formas da grande produção ou as corporações de alcance mundial com agriculturas camponesas e artesanatos de manufatura que trabalham em escala humana. Portanto, não haverá um tamanho único, mas antes soluções sob medida em função da história, dos conhecimentos, dos riscos e das oportunidades.

Por fim, trata-se de prevenir a deflagração de grandes conflitos e as consequências imprevisíveis do desespero decorrente da agravamento insuportável das desigualdades no mundo.

Neste início de século XXI, o desenvolvimento da agricultura deixou de ter um caráter exclusivamente setorial. Deve ser considerado nos níveis local e global, e de modo a gerir suas interfaces com os outros setores que tenham algum interesse nos recursos explorados pelo setor agrícola: a água, o carbono, a biodiversidade, o trabalho, entre outros. O emprego, a criação de valor agregado e sua distribuição, a produção de bens alimentares e de serviços ambientais são de interesse público, portanto sua regulação não pode reduzir-se unicamente aos interesses dos mercados e às estratégias das multinacionais.

## Proposições de posicionamento

### Os fundamentos de um posicionamento original

A França possui os atributos necessários para trazer sua contribuição aos debates internacionais, tanto em virtude das posições que defendeu no passado como por suas competências. A França pode se apoiar:

- >> Em um investimento intelectual de vários anos na proteção dos bens públicos mundiais com papel significativo no âmbito dos trabalhos conduzidos pela ONU, principalmente os antecedentes positivos sobre a questão de taxas mundiais;
- >> Em um posicionamento claro sobre os meios a por em prática a fim de promover a questão da segurança alimentar ao nível de preocupação mundial<sup>61</sup>;
- >> Em práticas antigas e análises consistentes em matéria de políticas fundiárias;
- >> Na experiência decorrente de sua cooperação com a África.

No que se refere à problemática fundiária, a qualidade da reflexão e do trabalho da cooperação francesa é amplamente reconhecida. O *Comitê Técnico "Questão Fundiária e Desenvolvimento"* sintetizou as análises e recomendações dos atores franceses da cooperação e dos pesquisadores no Livro Branco sobre a questão fundiária<sup>62</sup>. Nesse documento são salientados:

- >> A importância da definição e da implementação de políticas fundiárias que contribuam para garantir os direitos fundiários existentes: individuais e coletivos, formais e costumeiros ou tradicionais;
- >> O questionamento do princípio de presunção de dominialidade, legado da época colonial, para que o exercício da soberania nacional sobre a terra torne-se compatível com a proteção dos direitos de acesso e uso de grupos e indivíduos;
- >> A necessidade de reconhecer e tomar como ponto de partida a grande diversidade de situações agrárias no mundo;
- >> A importância do papel desempenhado pelas agriculturas familiares (ou camponesas) nos países em desenvolvimento. Seu fortalecimento exige processos de longo prazo, medidas de regulação, amparo e proteção que lhes permitam encarar os problemas ligados aos níveis e às flutuações dos preços agrícolas nos mercados mundiais;

61. O que foi reafirmado recentemente na declaração presidencial conjunta franco-brasileira "Por uma nova política mundial para a agricultura e a alimentação", por ocasião da Cúpula Mundial da Alimentação convocada pela *Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação* (novembro 2009)..

62. *Comitê técnico "Questão Fundiária e Desenvolvimento"*. "Governança fundiária e garantia dos direitos nos países do hemisfério Sul. Livro branco dos atores da Cooperação". Obra coletiva coordenada por Lavigne, P. e Durand Lasserre, A. MAEE. AFD. Paris. 2009.

>> A orientação do investimento de preferência para o fortalecimento das capacidades produtivas dos agricultores camponeses, bem como para sua inserção na economia nos níveis local, nacional e mundial por intermédio do desenvolvimento das cadeias de comercialização e transformação.

## **Dois princípios básicos da posição do grupo de trabalho**

A posição do grupo de trabalho pode resumir-se a duas proposições aparentemente contraditórias, mas que na verdade são complementares:

1. A defesa dos direitos de propriedades<sup>63</sup> existentes;
2. A necessidade de construir o “comum”, que passe pelo reconhecimento de direitos coletivos os quais, por sua vez, permitam assegurar a compatibilidade entre os usos e direitos privados (individuais) e o interesse público (segurança alimentar, biodiversidade, clima etc.).

### **● Respeitar e consolidar os direitos de propriedades existentes em sua diversidade...**

Em geral, os espaços em que se pretende fazer investimentos já se encontram ocupados. Há muito tempo, as terras mais férteis atraíram as comunidades humanas ali implantadas.

A formalização dos contratos de investimentos requer o respeito prévio dos direitos fundiários existentes, em toda a sua diversidade, sejam esses direitos formais ou informais, individuais ou coletivos, oriundos do direito moderno ou de sistemas locais costumeiros.

Esta proposição reúne um largo consenso. O respeito dos direitos humanos dos grupos e indivíduos, onde quer que se encontrem, é uma condição considerada imperativa e fundamental para a ONU. Esta proposição é retomada também na base de discussão proposta pelo *Banco Mundial* para alimentar os debates sobre o código de conduta a ser observado para investimentos agrícolas, salientando que os direitos estatutários ou costumeiros, primários ou secundários, formais ou informais, coletivos ou individuais devem ser respeitados<sup>64</sup>.

Entretanto esta proposição apresenta problemas ao ser transposta para o campo prático em termos de medidas efetivas e eficazes. Para que este princípio possa sair do papel, é necessário dispor de instrumentos de análise que permitam identificar a diversidade de direitos e a pluralidade dos titulares dos direitos. Além disso, devemos ter a capacidade de avaliar como a sobreposição de direitos em um mesmo espaço, processo sempre contraditório, resulta em complementaridades, com benefícios para todos, ou, ao contrário, em antagonismos. No entanto, também é necessário dispor de um quadro legal e regulamentar, como práticas administrativas que permitam reconhecer os diferentes direitos e titulares dos direitos, e garantir que todos sejam respeitados.

---

63. Empregamos o plural, “propriedades”, para destacar a pluralidade de direitos, no sentido do conceito inglês *property rights*. Não se trata da propriedade no sentido designado no código civil, mas sim de um conjunto que abrange direitos de uso, gestão e transferência.

64. Comunicação oral ao grupo de trabalho, baseada em um documento interno do Banco Mundial: Deininger, K.; Lamb, J. “Securing land tenure and improving livelihoods : Towards a set of principles for responsible agro-investment”, Draft paper for Discussion Only, Agriculture and Rural Development, The World Bank, 21 de setembro. 2009.

## ● ... e ao mesmo tempo construir ou reconstruir o “comum”<sup>65</sup>

O respeito dos direitos existentes é um pré-requisito indispensável, mas não garante que os usos da terra serão utilizados numa perspectiva de “desenvolvimento sustentável”<sup>66</sup>. A maneira como a terra, a água e os recursos naturais são utilizados e geridos não diz respeito unicamente aos principais titulares do direito sobre esses recursos, mas também, de uma maneira ou de outra, a toda a coletividade, da esfera local à mundial. Atualmente, sabemos que alguns desses usos podem pôr em perigo o futuro comum da humanidade e que deveremos definir, a partir dos conhecimentos científicos e históricos, as bases de uma gestão sustentável da terra e dos recursos naturais.

Isto necessita políticas específicas, quadros jurídicos adaptados aos desafios de segurança fundiária das populações e uma gestão sustentável dos recursos naturais. Em todo caso, os diferentes direitos de uso, individuais e coletivos, devem articular-se entre si, nos diferentes níveis: local, nacional, regional e mundial. As formas e modalidades de implementação serão diferentes em função dos sistemas de direito que forem adotados. A lógica dos sistemas que emanam do *common law* reconhece a existência de vários direitos sobre a terra e os recursos, ao passo que a dos sistemas civilistas estabelece um tipo de direito dominante, limitado por mecanismos vinculativos em função das exigências nos diversos níveis. Para além dessa diferença inicial, existe um grande número de declinações, divergências e convergências. Portanto, não se deve recorrer a simplificações excessivas. Será necessário reconhecer a diversidade e apoiar-se nela para avançar.

- >> Fazer referência à necessidade do respeito dos direitos existentes não significa uma condenação ao imobilismo. Certas práticas denominadas “tradicionais” podem ser prejudiciais para o meio ambiente e desrespeitosas dos direitos fundamentais do homem.
- >> A exportação de modelos de direitos de propriedade oriundos dos países desenvolvidos também pode comportar grandes riscos, principalmente se tiverem sido elaborados na época colonial<sup>67</sup>. A transformação da terra em mercadoria que ocorre nos países do Sul é geralmente muito mais rápida e radical que as evoluções ocorridas nos países do Norte.

O mercado tende a uniformizar as práticas. Ele se impõe como o regulador universal das relações que os homens mantêm com os recursos naturais e entre si. No entanto, a diversidade de ecossistemas, culturas, sistemas sociais e políticos, trajetórias históricas dos povos é tamanha que nenhum sistema único pode atender satisfatoriamente e em todas as circunstâncias a todas as demandas. É preciso fazer adaptações caso a caso. Cada sociedade

65. A palavra *comum* é empregada com sentidos diferentes em francês e em inglês, o que pode gerar confusão. Não se pode utilizar o termo “bem comum” para traduzir “Commons”. Elinor Ostrom demonstrou que não existe bem comum sem comunidade de gestão desses mesmos bens. Por trás da palavra “commons”, temos ao mesmo tempo um recurso compartilhado e as regras de governança deste recurso. Quando falamos em recriar o comum naturalmente não queremos dizer “coletivizar”, mas antes indicar aquilo que diz respeito ao interesse público de uma “comunidade”, e criar as respectivas regras de governança.

66. Entendemos o desenvolvimento sustentável conforme definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987 (Comissão Brundtland): “um desenvolvimento capaz de suprir às necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das gerações futuras”. Há dois conceitos inerentes a esta noção: o conceito de “necessidades”, e mais particularmente as necessidades essenciais das populações mais desfavorecidas, para as quais é necessário estabelecer a mais alta prioridade, e a ideia das limitações que o estado atual de nossas técnicas e de nossa organização social impõe à capacidade do meio ambiente para suprir as necessidades atuais e futuras. A Cúpula da Terra (Rio, 1992), completa esta noção definindo três pilares a serem conciliados: progresso econômico, justiça social e preservação do meio ambiente.

67. Como vimos anteriormente.

deve definir suas próprias normas, suas próprias políticas públicas, suas próprias práticas contratuais. Ao mesmo tempo, elas não devem entrar em contradição com as normas e políticas compartilhadas, universais.

As condições e limitações aos usos da terra e à circulação de direitos fundiários devem poder incorporar os desafios comuns da humanidade. Elas só poderão ser definidas por meio de debates no interior de cada sociedade e entre as diferentes culturas. É uma condição indispensável para que essas modalidades de regulação possam ser adaptadas e aplicáveis<sup>68</sup>. A nova governança a ser construída deve apoiar-se em práticas sociais e culturais locais, em seguida a reflexão deve estender-se para os planos nacional e mundial.

É a isto que chamamos “recriar o comum”. É, portanto, o debate interno e entre essas diversas comunidades políticas, em todos os níveis, que deve ser favorecido à luz da consciência dos interesses comuns.

---

## **O que isso significa nas diferentes esferas?**

---

Antes de refletir sobre o que seria possível fazer, examinemos como essas duas proposições podem ser aplicadas nos diferentes níveis de governança.

### **● Na esfera nacional**

As relações internacionais são fundadas no respeito da soberania dos Estados. No estado atual do direito internacional, a rigorosa observância do princípio de soberania não permite impor aos Estados regras vindas do exterior, exceto aquelas que dizem respeito à “segurança coletiva”.

No entanto, é possível promover comportamentos virtuosos, termo que utilizamos para designar a probabilidade de se levar em conta os interesses da maioria das populações do mundo. É nesta perspectiva que são apresentados três princípios: a/ proteger os usuários costumeiros da terra b/ buscar o interesse público no longo prazo c/ promover transparência e responsabilidade.

### **Proteger os usuários costumeiros da terra**

O acesso à terra e aos recursos naturais e, portanto, a sobrevivência das populações autóctones, encontram-se ameaçados pelas apropriações de terras em larga escala que acompanham os investimentos estrangeiros ou nacionais observados atualmente. Na maioria das vezes, as populações atingidas são as mais pobres e vulneráveis: as mulheres e as crianças que cultivam a terra ou pastoreiam. São as primeiras a sofrer com a apropriação de terras em larga escala. O primeiro princípio consiste em protegê-las.

Isso implica o reconhecimento dos direitos costumeiros existentes. Para isso, deve-se questionar o “princípio de presunção de dominialidade” para impedir que, em virtude desse

---

68. A criação das convenções locais no contexto saheliano é uma boa ilustração. Outro exemplo é a implantação da política fundiária original instituída pelo Níger, que foi uma das únicas da região a reconhecer os direitos fundiários costumeiros e o direito moderno, criando as condições necessárias para que fosse feita uma síntese a partir das comissões fundiárias de base até a instalação progressiva de um novo quadro legal. Lavigne-Delville, Philippe. “Des conventions locales pour gérer ensemble les ressources naturelles ?”, *Grain de Sel*, nº 46-47, março-agosto 2009.

princípio, o Estado adote uma atitude de proprietário privado em vez de atuar na defesa do interesse público. Mais cedo ou mais tarde, o recenseamento e o registro dos direitos costumeiros serão obrigatórios. Não se trata necessariamente da primeira medida a ser adotada: os mecanismos fortalecidos de governança local são mais úteis que os cadastros, que levariam em conta somente uma parte dos direitos e desapropriariam os titulares dos direitos não reconhecidos oficialmente.

A questão da proteção dos direitos das populações rurais exige que se possa dispor de um quadro conceitual adequado e de um método de intervenção operacional. Esse método compreende três etapas distintas: identificação, reconhecimento e proteção<sup>69</sup>. A identificação de uma pluralidade de direitos, individuais e coletivos, sobre a terra necessita uma abordagem abrangente, pesquisas de campo, escuta das populações em questão para que a justiça possa compreender a natureza dos direitos existentes. O reconhecimento dos diferentes direitos (propriedade, uso, superfície, concessão, arrendamento, entre outros) implica a escrituração em certificados e títulos ou atas contendo adoções de decisões coletivas para que sejam eficientes e incontestáveis no futuro<sup>70</sup>. No entanto, para que esse reconhecimento seja funcional, e os direitos sejam protegidos, em seguida é necessário registrá-los e torná-los públicos. Os documentos devem ser constantemente atualizados. Essas operações competem a um servidor do Estado ou a instâncias coletivas locais encarregadas da atualização dos registros.<sup>71</sup>

Esta abordagem não significa que o Estado abdica de seus direitos. Muito pelo contrário. Ele tem papel fundamental a desempenhar para que possam ser definidos e estabelecidos, na concertação das regulamentações, os limites e as obrigações referentes ao uso da propriedade fundiária e à transferência dos direitos de propriedade que levem em consideração as questões comuns ambientais, sociais e econômicas.

Quando o investimento visa áreas ocupadas por sistemas agrícolas, *pastoris*, *agropastoris* ou *agro-silvo-pastoris* familiares, a única opção considerada não deve ser sua destruição e substituição por estruturas de grandes empresas empregando assalariados. A proteção dos atuais usuários de propriedades fundiárias requer o estudo de opções que se apoiem nos sistemas existentes, mas objetivando melhorá-los graças a:

- >> Créditos que permitam incentivar o investimento dos camponeses;
- >> Tecnologias mais adaptadas que propiciem uma modernização dos processos de produção;
- >> Intervenções nas áreas de transformação e comercialização com o intuito de garantir preços de compra mais previsíveis e, se possível, mais elevados das produções.

Aquisições e arrendamentos de terras por longos períodos e em larga escala deveriam ser limitados a situações em que não haja no país em questão populações que possam servir de base para um processo de desenvolvimento. Somente nesses casos, tais intervenções

69. No que tange a este aspecto, deve-se levar em conta a experiência histórica francesa do Notariado.

70. Além da segurança que proporciona, o reconhecimento dos direitos sobre a terra induz inúmeras consequências positivas, como o reconhecimento da dignidade humana, principalmente do direito das mulheres, a melhoria dos bens, portanto da produção agrícola, ou ainda o acesso ao microcrédito.

71. A proteção e a gestão dos recursos comuns merecem uma menção particular. Colocar em prática as ideias de Elinor Ostrom, reconhecidas recentemente com a atribuição do prêmio Nobel, exige a aplicação de uma técnica jurídica elaborada. O conceito de regulamentação da gestão de recursos comuns deve combinar a abordagem inclusiva, descrita acima, e regras de participação, de controle efetivo, mecanismos de solução de litígios e regras de entrada e saída, garantindo sempre a autodeterminação do grupo. O êxito de uma tarefa de tal envergadura necessita um trabalho de redação consensual e preciso para confeccionar uma regulamentação sob medida.

poderiam ser justificadas. Se tais populações não puderem ser encontradas localmente, mas existirem em outras regiões, seria possível organizar processos de colonização e instalação a fim de permitir o acesso à terra. Os camponeses que não tinham acesso a áreas satisfatórias poderiam assim desfrutar de condições favoráveis para poder se desenvolver.

### **Busca do interesse público no longo prazo**

- ***Busca do interesse público nos processos decisórios concernentes aos investimentos que implicam apropriações de terras em larga escala***

Os investimentos que se traduzem em apropriações de terras em larga escala devem servir ao interesse público<sup>72</sup>. É o segundo princípio de base que permite a avaliação de sua pertinência.

Esta nem sempre é uma tarefa fácil, porém existem instrumentos para tanto: as avaliações econômicas e os estudos de impacto *ex ante*, uma área para a qual a França fez importantes contribuições durante as últimas décadas.

As avaliações financeiras, que permitem considerar a rentabilidade de um projeto, são indispensáveis para o investidor, no entanto nada dizem sobre a utilidade global do projeto para o país (menos ainda para o mundo). Em virtude disso, sistematicamente, deveria ser realizado um *estudo de impacto econômico social e ambiental*, como ocorre durante a fase de preparação de todo grande investimento estratégico. Estudos preliminares de impacto desse tipo, ainda que sumários, não parecem ter sido realizados em nenhum dos países nos quais foram realizados investimentos fundiários em larga escala nos últimos anos. Em todo caso, nunca foram publicados.

Graças a esses estudos, os países cuja segurança alimentar não é garantida ou continua precária, devem ao menos assegurar-se de que o projeto não constitui uma nova ameaça para a segurança alimentar das populações, e que antes contribuam para sua melhoria, independentemente de qualquer outra vantagem que o projeto possa representar para o país.

- >> As repercussões da implementação dessas novas estruturas de produção sobre as demais atividades agrícolas do país devem ser cuidadosamente avaliadas. A implantação de um setor muito moderno pode provocar a falência de um grande número de propriedades familiares que não tenham os meios necessários para modernizar sua produção, tampouco disponham das mesmas condições de acesso à propriedade fundiária. Podem existir efeitos externos negativos, como o recuo generalizado da capacidade de produção de alimentos ou a limitada capacidade de adaptação do sistema agrário diante de imprevistos.
- >> A manutenção ou a geração de empregos remuneradores constituem uma maneira de melhorar o acesso aos alimentos. Projetos intensivos em mão de obra local, empregada com remunerações elevadas em relação às médias registradas no país podem contribuir para a melhoria das condições de vida da população local. Além disso, garantias quanto às condições de trabalho e de proteção social da mão de obra local empregada deve ser o mínimo exigido dos investidores estrangeiros. Este é raramente o caso.
- >> Nos países dotados de terras aráveis não utilizadas (ou subutilizadas) que não conseguem assegurar seu próprio abastecimento alimentar e cujas populações muitas vezes dependem do *Programa Mundial de Alimentos* para sobreviver, os projetos de produção

---

72. Primeiramente do país em que é realizado, mas também o bem comum da humanidade.

de alimentos deveriam ter prioridade em relação aos outros projetos agrícolas<sup>73</sup>, com ao menos parte dessa produção comercializada no próprio país. Poderia ser previsto que a parte da safra vendida nos mercados locais aumentasse segundo proporções fixadas antecipadamente em função da evolução dos preços dos gêneros alimentícios no mercado nacional. Também poderia ser vislumbrada a formação de estoques reguladores.

O ponto comum de todos esses projetos deve ser o respeito do meio ambiente. As práticas agrícolas não devem provocar a erosão dos solos e da biodiversidade, o esgotamento dos recursos hídricos, nem contribuir para o aquecimento global.

Seja qual for a natureza do projeto implantado, a fiscalidade é um ponto essencial a ser examinado. Incentivar o investimento estrangeiro graças à isenção tributária durante vários anos assemelha-se à legalização da pilhagem de recursos nacionais em lugar do favorecimento do uso sustentável dos recursos, especialmente se o investidor não se obrigar por compromisso explícito e verificável a contribuir para o desenvolvimento do país.

Portanto, os Estados devem definir quadros legais e tributários garantindo que os projetos autorizados não prejudiquem o desenvolvimento sustentável, mas antes contribuam para seu implemento.

- ***Elaboração de políticas públicas que permitam atender ao interesse das maiorias***

Mais do que os fenômenos de apropriação em massa das terras e dos recursos, são as políticas públicas que estão em causa, bem como os vínculos entre aquelas que um país instaura e os tipos de agricultura que tenciona fomentar. Nem as agriculturas familiares da União Europeia, e mais precisamente a agricultura francesa, nem aquelas dos Estados Unidos teriam se desenvolvido sem a elaboração de políticas favoráveis ao desenvolvimento de certos tipos de unidades de produção.

As decisões sobre essas questões não podem se limitar a opções setoriais. Trata-se da escolha de um modelo de sociedade que deveria ser objeto de amplos debates e necessita mecanismos democráticos de governança. Isto remete às noções de políticas públicas consideradas como bem público, conforme ressaltou Joseph Stiglitz<sup>74</sup>.

En Por ora, nos países do Sul, as mudanças no setor agrícola e o futuro dos agricultores são raramente objeto de decisões coletivas. São antes dominadas pelas dinâmicas das grandes empresas privadas. Podemos verificar o fato em países como Brasil, África do Sul, Rússia e Ucrânia, com empresas nacionais e também de capitais estrangeiros. Os Estados, mesmo quando são poderosos e *a fortiori* quando são fracos, não desempenham seu papel na organização de um debate público sobre essas questões de sociedade. O panorama pode ser ainda agravado devido a fenômenos de *lobby* e/ou corrupção.

A questão da evolução de longo prazo das estruturas de produção agrícola, segundo uma escala de tempo transgeracional, atualmente não é suficientemente abordada nem discutida. As políticas públicas relativas a essa dimensão essencial são ínfimas, senão inexistentes. O grupo de trabalho considera que tanto a questão da regulação dos mercados fundiários quanto as políticas ditas “das estruturas agrícolas” devem ser objeto de uma reflexão e de debates prioritários em todos os países do mundo.

73. Como recomenda Olivier de Schutter, relator especial da Organização das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, em seu relatório de junho de 2009: De Schutter, O. “Large-scale land acquisitions and leases : A set of core principles and measures to address the human rights challenge”. 11 de junho de 2009

74. Joseph Stiglitz, “Global Public Goods and Global Finance: Does Global Governance Ensure that the Global Public Interest is Served?”. In *Advancing Public Goods*, Jean-Philippe Touffut, ed., Edward Elgar Publishing, 2006.

Uma política clara das estruturas agrícolas, discutida e manifestada pelos países hospedeiros, permitiria:

- >> Organizar as bases para a construção da segurança alimentar fazendo a promoção de modelos econômicos concebidos para produzir alimentos acessíveis e de qualidade;
- >> Estabelecer os modos de coexistência de grandes estruturas com pequenas unidades produtivas, as relações que mantêm entre si e as evoluções desejáveis.

No contexto atual, geralmente essa política de estruturas deve ser associada a uma política de desenvolvimento dos territórios rurais.

A história da agricultura e da ruralidade europeia (em particular a francesa) abona essas proposições tornando-as legítimas e verossímeis. Com uma reflexão argumentada sobre a evolução almejada das estruturas agrícolas, sustentada por debates públicos contraditórios e com políticas públicas que possibilitem alcançar as metas fixadas, os Estados fortaleceriam sua legitimidade perante suas populações, mas também suas posições diante das pressões dos investidores estrangeiros e das entidades financiadoras internacionais que intervêm no financiamento do desenvolvimento.

### **Promover a transparência e a responsabilidade**

Os contratos que implicam apropriações fundiárias em larga escala têm consequências e um impacto consideráveis. Portanto, é extremamente importante que não sejam secretos ou conhecidos por um pequeno círculo de iniciados. As negociações devem ser transparentes.

Os projetos não deveriam ser aceitos sem antes terem sido autorizados pelos ocupantes das áreas em questão, os quais precisam ser informados com antecedência sobre todos os detalhes do projeto e ter acesso aos estudos de avaliação preliminares. Como a capacidade de negociação das comunidades locais, geralmente pobres e vulneráveis, é limitada e os projetos de apropriação de terras em larga escala atingem vários setores da vida econômica e criam múltiplos efeitos externos, sempre que o projeto puder ter um impacto significativo no plano regional (ou *a fortiori* nacional), deve ser obrigatoriamente submetido a debate e à aprovação parlamentar.

É necessário enunciar clara e detalhadamente nos contratos as condições que permitem assegurar que o investimento garantirá o interesse público. O respeito das leis do país deve ao menos ser assegurado.

Quando um investimento de reconhecido interesse público interfere no acesso das populações à terra, cabe indenizá-las, e isto independentemente do fato de seus direitos serem formais ou informais, coletivos ou individuais, formalizados ou não por um certificado ou título reconhecido pelas autoridades. Neste caso, deveria ser aplicado o direito relativo às evicções, retomando as normas dos acordos internacionais sobre a questão<sup>75</sup>.

---

75. De acordo com os "Principes de base et directives concernant les évictions et déplacements liés au développement" apresentados em 2007 pelo relator especial sobre a moradia adequada como elemento do direito a um nível de vida suficiente (A/HRC/4/18, anexo I), e com a Observation générale n° 7 (1997) do Comitê dos direitos econômicos, sociais e culturais sobre o direito a uma moradia adequada (art. 11.1): evicções forçadas.

## ● Na esfera mundial

É urgente prevenir um novo agravamento da crise alimentar, alcançar as metas de segurança alimentar, obter uma repartição justa das riquezas e combater as causas das mudanças climáticas.

As apropriações e concentrações fundiárias em larga escala podem dar origem a mudanças irreversíveis no meio ambiente e nas sociedades humanas. Essas mudanças podem colocar em perigo a própria existência de certas sociedades, de seu conhecimento e de seu know-how. A adoção de modalidades de “desenvolvimento sustentável” não é uma opção, mas antes um imperativo.

Aqui devemos fazer a distinção entre dois registros. Há o registro de **iniciativas voluntárias**, que podem ser objeto de uma aplicação, mas unicamente se os países e os agentes econômicos transnacionais privados concordarem com seus termos; e há também a implementação progressiva de **medidas vinculativas aplicáveis a todos**. Estas últimas, muito mais complexas, exigem tempo e uma grande vontade política. Sua colocação em prática deve ser realista, mas no futuro serão inevitáveis. Para poderem entrar realmente em aplicação, não há outra opção senão operar por etapas durante as quais nem todos os objetivos serão atingidos imediatamente. Com efeito, os fracassos de medidas mal ajustadas em geral provocam reações negativas, que colocam em perigo seu próprio princípio.

### Apoiar e fortalecer as iniciativas voluntárias

Começam a se estruturar iniciativas cujo objetivo é atrair investidores, atores públicos e sociedades civis para que adotem as medidas voluntárias de respeito aos direitos proclamados no plano internacional e aos princípios de sustentabilidade ambiental ainda não erigidos em normas internacionais. Os princípios formulados pela equipe de pesquisa sobre questões fundiárias do *Banco Mundial*<sup>76</sup> devem ser apoiados, muito embora não sejam suficientes, como veremos mais adiante. Um grande número de Estados anunciou sua intenção de apoiar a ação conjunta do *Banco Mundial*, do *FIDA* e da *FAO* cujo objetivo é reunir o mais amplo consenso sobre um código de conduta voluntário em matéria de investimentos agrícolas. Resta-nos parabenizar esse anseio no sentido de articular a iniciativa com um processo de consultas regionais organizadas junto a diversos atores e programadas no âmbito do trabalho da *FAO* para definir **Diretivas voluntárias sobre a governança responsável da terra e dos outros recursos naturais**.<sup>77</sup>

No curto prazo e considerando-se o estado atual da mobilização das sociedades civis a favor da criação de um direito internacional efetivo, estas iniciativas constituem a perspectiva mais concreta objetivando evitar os impactos negativos das apropriações de terras em larga escala, bem como garantir que somente projetos capazes de servir o interesse público das populações dos países hospedeiros possam ser levados a cabo.

76. Reconhecimento e respeito dos direitos existentes sobre a terra e sobre os recursos naturais, fortalecimento da segurança alimentar, transparência e necessidade de prestar contas, fazer consultas e fazer participar populações potencialmente afetadas, viabilidade econômica e responsabilidade social da empresa, sustentabilidade social e ambiental.

77. Vide FAO. “Vers des directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles”, documento de discussão, Unidade de Posse de Terras e Gestão (NRLA), janeiro 2009. E, entre outros, Monsalve Suárez, Sofia; Marques Osorio, Leticia; Langford, Malcolm. “Land Tenure Working Paper Voluntary Guidelines for Good Governance in Land and Natural Resource Tenure: Civil society perspectives”, FIAN International and Hakijamii (Economic and Social Rights Centre). 2008.

Atualmente, o quadro legal e institucional internacional não favorece o reequilíbrio dos poderes de negociação em proveito dos usuários locais dos territórios em que se planejam os investimentos, nem mesmo em proveito dos atores públicos que negociam os acordos de investimentos.

O *Grupo Banco Mundial*<sup>78</sup> dedica muitos meios e energia para ampliar e proteger os direitos dos investidores, em particular os investidores estrangeiros. Seus serviços visam principalmente a facilitar os procedimentos para obtenção de direitos fundiários nos países em desenvolvimento, em conformidade com as demandas dos investidores. Isto envolve um trabalho junto aos Estados para abordar reformas jurídicas, políticas e administrativas. Um relatório recente do *Oakland Institute*<sup>79</sup> ressalta a importância e o caráter abrangente dessas intervenções, além de sua relação direta com os fenômenos de apropriações em larga escala de terras, particularmente na África. Não existem avaliações publicadas sobre o impacto dessas intervenções sobre os objetivos de redução da pobreza e da fome nos países em desenvolvimento fixados pelo Banco Mundial

As estruturas de arbitragem, que intervêm para a solução de eventuais litígios ligados ao investimento, não podem funcionar de maneira equitativa quando as partes que se opõem são, de um lado, poderosas empresas globalizadas, e do outro, os Estados mais pobres do planeta. Quando os Estados não são capazes de garantir os direitos de seus cidadãos, estes, não raro desorganizados e incapazes de defender seus próprios direitos, vêem-se privados de recursos. Portanto, é necessário promover melhorias nesse plano<sup>80</sup>.

Embora a adoção de medidas fundadas no princípio do voluntariado seja a mais indicada em virtude dos interesses em jogo e dos limites do direito internacional, o grupo de trabalho considera que não seriam suficientes diante dos riscos identificados. Ele constata os limites atuais do direito internacional no que tange às questões ligadas ao uso da propriedade fundiária no mundo, no entanto considera indispensável que sejam tomadas todas as medidas necessárias para promover progressos na área.

### **Trabalhar a fim de instaurar um quadro legal vinculativo para “construir o comum” no plano mundial**

Para enfrentar os problemas decorrentes da apropriação e da concentração dos recursos naturais e da terra, é necessário que haja uma reflexão de alcance planetário sobre a definição e as condições de aplicação efetiva de normas mundiais adaptadas.

---

78. Por intermédio do Centro Internacional para a Solução de Controvérsias Relativas a Investimentos (International Center for Settlement of Investment Disputes, ICSID), órgão ligado ao Banco Mundial, bem como de várias de suas agências e serviços, notadamente a Corporação Financeira Internacional (International Finance Corporation, IFC), o Serviço de Assessoria para Investimentos Estrangeiros (Foreign Investment Advisory Service, FIAS), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA), o Grupo Banco Mundial oferece serviços, assessoria e assistência técnica em matéria de investimentos tanto para Estados como para investidores. Ele é também um investidor direto, por meio de seus projetos, portanto é parte interessada e assessoria.

79. “(Mis)Investment in Agriculture, The role of the international finance corporation in global land grabs”, Shepard Daniel with Anuradha Mittal. The Oakland Institute, 2010.

80. Sobre essas questões, vide: Cotula, Lorenzo. “Making the Law work for the poor”, IIED. 2005. IIED. “Strengthening Citizens’ Oversight of Foreign Investment”, Investment Law and Sustainable Development, Sustainable Markets Investment Briefings #1- 5. 2007. Cotula, Lorenzo. “International law and negotiating power in foreign investment projects: comparing property rights protection under human rights and investment in Africa”, in The South African yearbook of international law 2008, 2009.

Trata-se de construir uma identidade, uma consciência, um sentimento comum de pertencer a um mesmo todo, a humanidade. O *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)* e vários outros tratados já contêm formulações que comprovam um vasto consenso ético sobre muitas das questões aqui levantadas<sup>81</sup>. O trabalho de elaboração das diretrizes voluntárias para a “Governança Responsável da Terra e de outros Recursos Naturais”, promovido pela FAO, com o apoio de vários Estados e organizações da sociedade civil, avança nessa mesma direção. Mas subsiste um problema: a aplicação dessas disposições depende da boa vontade de cada ator.

Atualmente, cabe a cada Estado decidir sobre sua adesão ou não aos sistemas de normas e de arbitragem criados, e isso inclusive em áreas que podem ser consideradas fulcrais. Existe pelo menos uma instância que dispõe das competências técnicas e da autoridade moral suficientes para apreciar a legitimidade ou não dessas práticas: o *Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*<sup>82</sup>. Entretanto, não existem instrumentos jurídicos para sancionar um Estado que incentive os processos de apropriação em larga escala dos direitos fundiários, ocasionando uma indubitável espoliação das populações locais. É preciso encontrar os meios de remediar a falta de normas vinculativas no direito internacional atual.

---

## Proposições de estratégias e ações

---

O grupo de trabalho considera que a constituição, o desenvolvimento e o fortalecimento dos quadros participativos de governança da terra são pré-requisitos a serem aplicados aos investimentos em propriedades fundiárias rurais. Eles constituem uma condição indispensável, embora insuficiente, para que os investimentos participem verdadeiramente do desenvolvimento sustentável dos agricultores dos países hospedeiros. Estas proposições estão reunidas em três seções: 1/ no âmbito da política de auxílio ao desenvolvimento; 2/ no âmbito da elaboração de novos mecanismos de governança mundial; e 3/ em relação direta com a atuação da sociedade civil.

### ● No âmbito da política francesa de auxílio ao desenvolvimento

É possível começar pelas políticas internas, cuja aplicação depende exclusivamente das decisões francesas. As proposições abaixo não foram classificadas por nível de importância. São simplesmente relacionadas, sem obedecer a uma ordem particular. O grupo de trabalho faz dez proposições:

1. Fortalecer a prioridade do financiamento de programas de pesquisas específicas sobre a questão fundiária no mundo e sua relação com a segurança alimentar, bem como a necessidade de um quadro renovado de governança mundial. Tais programas terão maior impacto se forem estreitamente articulados com as instituições de pesquisa dos países do Sul e com organizações da sociedade civil, francesas e estrangeiras. Alguns dos eixos essenciais dessas pesquisas poderiam ser a diversidade dos direitos e os regimes de governança, a regulação dos mercados de direitos fundiários e a tributação fundiária. Todos deverão ser abordados nos diferentes níveis de governança.

---

81. ONU. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, firmado em Nova York, em 16 de dezembro de 1966.

82. Que se diz preocupado com o impacto da especulação e dos projetos fundiários no Camboja, no que se refere aos direitos estipulados pelo PIDESC.

2. Prestar auxílio aos países e atores coletivos (municipalidades, organizações camponesas) preocupados em identificar e inventariar os direitos existentes sobre a terra, tanto individuais como coletivos, e a repensar a repartição dos diferentes direitos de propriedade (direitos de uso sobre os diferentes recursos, direitos de gestão, direitos de transferência – herança, venda, arrendamento etc.) entre diversas categorias de titulares de direitos<sup>83</sup>, além da suposta “presunção de dominialidade”, que continua a existir em vários países que passaram pelo processo de descolonização.
3. Criar programas de auxílio ao desenvolvimento para fortalecer as capacidades jurídicas dos Estados do Sul, os meios de informação e de formação de suas populações, bem como os dispositivos de governança que permitam alcançar rapidamente o Estado de Direito, operando com base em contrapoderes reconhecidos. Uma articulação com as políticas de apoio à descentralização seria altamente desejável.
4. Reativar a expertise técnica francesa em matéria de avaliação econômica, além de estudos de impacto no setor agrícola e rural, incorporando a dimensão ecológica e privilegiando o médio e o longo prazo. Trata-se de oferecer aos países interessados a possibilidade de usufruir dessa expertise e torná-la uma etapa indispensável precedendo a toda decisão de financiamento de projetos de investimento a partir de empréstimos provenientes de fundos públicos. Parece-nos indispensável estabelecer um vínculo com os métodos de elaboração de “Quadros Estratégicos de Luta contra a Pobreza e as Desigualdades”.
5. Estabelecer regras vinculativas para todo financiamento público de investimentos que envolvam a posse de grandes extensões de terra ou de recursos naturais. Seriam fundadas em um vasto acordo entre investidores privados, instituições de pesquisa, grupos de peritos em cooperação para o desenvolvimento sustentável e organizações da sociedade civil.
6. Fazer uso da larga experiência da França e dos países europeus em matéria de governança da terra no âmbito de sistemas agrários fundados na agricultura camponesa modernizada, transmitir essas experiências aos países do Sul e ressaltar os ensinamentos tirados de várias décadas de políticas diversas e fecundas. Tais experiências podem revelar-se particularmente úteis ao abordar a criação de políticas públicas agrícolas que levem em consideração as evoluções transgeracionais em relação às políticas de “estruturas agrícolas”.
7. Dar apoio às federações de organizações camponesas no nível regional e, caso não existam, apoiar as organizações nacionais para que possam produzir ou consolidar suas próprias análises sobre as dinâmicas em curso e que sejam capazes de avaliar riscos e oportunidades.
8. Apoiar as organizações de defesa dos direitos humanos, mais particularmente as ligas nacionais, quando estas existirem, diretamente ou por intermédio da *Federação Internacional dos Direitos Humanos*, pois elas podem desempenhar papel importante na busca de um tratamento mais justo dessas questões.
9. Financiar a criação de instâncias de monitoramento, ou mesmo de vigilância, reunindo organizações públicas e privadas dos países envolvidos (França, outros países envolvidos nos investimentos, país hospedeiro), instituições de pesquisa e representantes das sociedades civis da França e dos países hospedeiros para acompanhar a aplicação dos investimentos mais importantes e exercer um controle permanente e crítico dos desdobramentos da ação. Tanto o governo francês como os investidores privados e as

---

83. O que os juristas franceses denominam “desmembramento da propriedade”.

populações podem tirar proveito da criação de mecanismos desse tipo e de um diálogo franco e aberto entre as partes.

10. Continuar a apoiar os trabalhos do *Comitê Técnico "Questão Fundiária e Desenvolvimento"* da Cooperação Francesa. As reflexões produzidas puderam posicionar a França no que se refere a esses assuntos estratégicos e contribuíram para enriquecer os debates internacionais de maneira significativa.

Todas essas ações têm o objetivo de mostrar que é possível efetuar investimentos em larga escala na agricultura sem ir de encontro aos interesses das populações rurais mais pobres. Se a França pretende agir no nível internacional, deve mostrar que suas proposições são viáveis. Nada seria mais lesivo para todos que eventuais denúncias de grandes empresas francesas que continuem, ainda hoje, a praticar investimentos predatórios<sup>84</sup>, pilhagem de recursos naturais e exploração dos trabalhadores, manifestando total descaso pelas leis trabalhistas do país hospedeiro. Naturalmente, a ação deve ser acompanhada de uma reflexão sobre a responsabilidade social das empresas francesas e multinacionais.

### ● Nas instâncias regionais, particularmente na União Europeia

Os espaços regionais que reúnem vários países representam um nível particularmente interessante para dar início à reflexão e à introdução de medidas e regulações que ultrapassem o universo da soberania de cada Estado, como ressaltou Pascal Lamy em 2004, na época Comissário para o Comércio<sup>85</sup>. O exemplo da Europa, que encontrou dificuldades, mas representa um verdadeiro sucesso, abriu caminho para a construção de outros espaços desse tipo.

Quando não se limitam a meras zonas de livre comércio, os espaços regionais podem lançar bases para um desenvolvimento equilibrado e solidário entre os países que compartilham certo número de características geográficas e históricas. Sem desenvolver esta noção no âmbito deste trabalho, há duas ideias convergentes a destacar:

- >> A possibilidade de criar regras vinculativas comuns nos espaços que reúnem países que enfrentam fenômenos de apropriação e concentração de terras em larga escala;
- >> A possibilidade de criar ações comuns no âmbito da União Europeia a fim de facilitar o avanço rumo a medidas mais amplas, passíveis de serem aplicadas em todos os países do mundo.

### ● No âmbito das relações diplomáticas multilaterais

O grupo de trabalho considera necessário trabalhar no plano internacional para fazer avançar as ideias e os princípios desenvolvidos até aqui a fim de que sejam reconhecidos

84. Para retomar o termo utilizado na declaração conjunta franco-brasileira de novembro de 2009.

85. Os agrupamentos regionais podem constituir um espaço capaz de conciliar as preferências coletivas e limitar os efeitos desestabilizadores da abertura. Uma vez que compartilham um espaço que marcou sua história, que têm em comum um grande número de elementos de cultura política, de características econômicas, traços demográficos, os países de uma mesma região podem efetuar mais facilmente aproximações que envolvam suas políticas e suas soberanias. As construções regionais constituem, portanto, matérias reutilizáveis no cenário mundial. Representam um primeiro espaço de síntese e articulação das preferências coletivas." In Lamy, Pascal. "L'émergence des préférences collectives dans le champ de l'échange international : quelles implications pour la régulation de la mondialisation ?", Conferência "Préférences collectives et Gouvernance mondiale : Quel avenir pour le système commercial mondial ?", (discurso do comissário europeu para o Comércio), Bruxelas, 15 de setembro de 2004.

pelas organizações internacionais e entidades financiadoras em seus diálogos políticos com os países hospedeiros dos investimentos.

### **Apoio ao desenvolvimento de iniciativas voluntárias**

A iniciativa do Japão, que deu origem às ações iniciadas pelo Banco Mundial, a FAO e o FIDA<sup>86</sup>, recebeu em setembro de 2009 o apoio de cerca de trinta Estados, dentre os quais, a França. Elas visam a obter um consenso em torno de alguns princípios básicos<sup>87</sup> que seriam o alicerce para a elaboração de um código de conduta aplicável prioritariamente aos investidores, segundo o que propõe o Japão. Os princípios propostos compreendem, no entanto, os campos de ação de todas as partes interessadas no que tange à concentração e à apropriação fundiária em larga escala: os investidores, naturalmente, mas também Estados hospedeiros, Estados dos investidores, sociedade civil e as populações que serão afetadas. Correspondem em grande parte às ideias identificadas pelo grupo de trabalho e que foram expostas nas páginas precedentes. Como este espaço de discussão é um dos únicos no plano multilateral em que tais questões são abordadas, é importante continuar a divulgar o teor da análise e das recomendações da França. A iniciativa merece apoio a fim de ampliar progressivamente o consenso e criar as condições para seguir em sua progressão.

A consolidação dos direitos de propriedade existentes, que faz parte dos princípios de base expostos, deve certamente ocupar o centro destas proposições. Do mesmo modo, a questão da transparência das negociações e dos contratos é essencial, e as exigências de “publicização” das informações e decisões, no sentido de torná-las públicas, em um primeiro momento podem ser facilmente incorporadas aos termos de responsabilidade quando de iniciativas voluntárias.

No entanto, o grupo de trabalho manifesta sua preocupação quanto à possibilidade de converter estas boas intenções em ações concretas: o risco de produzir meros “códigos de boa conduta” e não promover uma verdadeira mudança nas práticas dos atores que atuam nas apropriações e concentrações fundiárias em larga escala. Se eles se contentarem em “moralizar” a maneira de apresentar o processo de investimento sem alterar realmente sua natureza, podem criar um efeito negativo ao respaldar práticas que poderiam continuar a assemelhar-se à predação e não práticas que correspondem a legítimos investimentos otimizados.

O processo promovido pela FAO com o intuito de instituir diretrizes voluntárias que indiquem as modalidades de uma governança responsável da terra e dos demais recursos naturais compreende uma dimensão suplementar fundamental: a organização em larga escala de processos de consulta e concertação, inclusive com a sociedade civil, em torno das questões fundiárias e de governança.

No que se refere às iniciativas que recorrem ao voluntariado unicamente dos Estados, um protocolo adicional ao *Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC)* foi recentemente proposto para assinatura dos Estados signatários do Pacto e, vale lembrar, graças aos esforços da França. Ele daria ao *Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* novas competências de vigilância na área dos direitos estipulados pelo *PIDESC*,

---

86. O ponto de partida foi o G8 e o G8+5 do último mês de julho. Vice Government of Japan. “Promoting responsible international investment in agriculture”, Roundtable concurrent with the 64th United Nations General Assembly, Chair’s Summary, 2009.

87. A equipe de pesquisa fundiária do Banco Mundial propôs uma primeira base de discussão a partir do documento de trabalho intitulado “Securing land tenure and improving livelihoods: Towards a set of principles for responsible agro-investment”.

semelhantes àquelas do *Comitê de Direitos Humanos* em relação aos direitos do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (notadamente o exame de comunicações coletivas e individuais)<sup>88</sup>.

O artigo 11 do *PIDESC* de 1966 estipula a base dos valores fundamentais do “direito à alimentação” para os quais a *ONU* nomeou um relator especial<sup>89</sup>. O *PIDESC* define também precisamente os direitos dos povos sobre seus recursos. Se esses direitos, já devidamente reconhecidos pela comunidade internacional, pudessem ser defendidos perante a justiça, as populações cujos direitos elementares e o desenvolvimento econômico são ameaçados pela apropriação e a concentração fundiária em larga escala poderiam fazer uso de um recurso importante. Infelizmente, não é isto que ocorre.

Em virtude dos limites dos dispositivos legais internacionais atuais, a assinatura do protocolo adicional ao *PIDESC* por um grande número de Estados seria um passo na direção correta. Sua ativação depende unicamente da vontade política de cada um dos Estados membros da *ONU* para concordar em incumbir a essa entidade, expressão de uma entente multilateral, o direito de dar seu parecer sobre a maneira como os Estados agem. Do mesmo modo, dependeria da vontade política dos Estados lançar as bases de uma justiça internacional que se impusesse a eles para sancionar, e não somente comentar suas violações do contrato firmado no âmbito dos acordos internacionais (*PIDESC*, *PIDCP*<sup>90</sup>, convenções *OIT*, etc.), fora do âmbito dos atos que afetam a segurança coletiva<sup>91</sup>.

### **Proposições para ir além das medidas voluntárias**

O grupo de trabalho salienta que não devemos nos contentar com a boa vontade das partes interessadas no que se refere à apropriação e à concentração fundiária em larga escala (investidores, países de origem dos investimentos, países hospedeiros, beneficiários...) para que suas práticas concretas evoluam tão rapidamente quanto exigem os desafios planetários atuais<sup>92</sup>.

As proposições a seguir visam a revelar um corpo de valores e de normas essenciais, suficientemente legítimos para que todos considerem que devem ser respeitados, e a criar as condições e os instrumentos necessários para que tal ocorra. É graças a esses valores que a dimensão comum do uso da terra pode revelar seu sentido profundo.

- ***Criação de um grupo de especialistas internacionais independentes sobre a governança da propriedade fundiária e dos recursos naturais***

Os problemas de governança fundiária têm uma dimensão comum evidente em escala planetária, que ultrapassa a esfera dos Estados soberanos. Atualmente esses problemas tomam

88. Quando chamado a pronunciar-se, o *Comitê de Direitos Humanos* pode interrogar representantes dos Estados envolvidos, a pedido de indivíduos ou grupos, e comunicar seu parecer à opinião pública mundial e aos outros Estados-Membro sobre o respeito dos direitos estipulados no Pacto. No entanto, essas decisões permanecem sem efeito direto em termos de imputação de responsabilidades, sanções e reparações.

89. Encarregado particularmente de fazer um balanço anual da situação mundial do direito à alimentação perante a Assembleia Geral das Nações Unidas.

90. Pacto internacional relativo aos direitos civis e políticos.

91. Os quais são decisões obrigatórias que o Conselho de Segurança das Nações Unidas pode decidir que são de sua competência.

92. Por ora, o único documento oficial de uma administração nacional incitando a ir além das medidas voluntárias que conhecemos foi um documento do Ministério da Cooperação alemão (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany). “Development Policy Stance on the Topic of Land Grabbing. The purchase and Leasing of Large Areas of Land in Developing Countries”, Discourse 015. 2009.

proporções perigosas para a segurança alimentar, a manutenção da paz e a preservação dos recursos naturais. Eles impõem a busca de soluções que, em um primeiro momento, não serão necessariamente consensuais. A complexidade dos problemas fundiários e das questões de governança nos diferentes planos não permite encontrar rapidamente soluções universais, adaptadas a todas as situações. A diversidade de ecossistemas, sistemas agrários, sociedades, sistemas jurídicos, culturas é tão grande que será necessário avançar em paralelo, por vias diferentes, para instaurar uma melhor governança fundiária a fim de atingir as metas de desenvolvimento sustentável. E isto, sobretudo, se quisermos otimizar a utilização dos recursos e reduzir a pobreza e a insegurança alimentar.

A França já propôs a criação de um painel de especialistas de alto nível (*High Level Panel of Experts - HLPE*) no âmbito da *parceria mundial para a agricultura e a alimentação*. A apreciação da problemática da apropriação fundiária em larga escala (e a garantia da segurança fundiária em geral) poderia começar nessa instância, ao menos no início do processo.

Contudo, o grupo de trabalho sugere uma ação mais ousada e propõe à comunidade internacional a criação de um grupo permanente de especialistas independentes, reunindo cientistas e especialistas de vários países, de origens diversas, com um mandato intergovernamental para aprofundar estas questões, realizar um diagnóstico, refletir e fazer proposições que permitam vislumbrar avanços<sup>93</sup>.

Da mesma maneira que o *GIEC* no âmbito das mudanças climáticas, este grupo deverá ir muito além dos interesses privados e nacionais, e propor mecanismos de regulação, bem como uma estratégia para sua implementação. Seu trabalho poderia articular-se com o de uma rede de universidades e com a criação de um observatório fundiário mundial, necessário para avaliar as evoluções e fazer o acompanhamento das medidas propostas. O grupo deve contar também com pelo menos uma personalidade de referência na área dos direitos humanos e das questões de gênero. Deve dispor de financiamentos internacionais que possibilitem trabalhar com tempo e de maneira serena e independente, condições essenciais para sua eficiência.

- ***Rumo a um direito internacional mais efetivo***

Para tratar desses problemas comuns respeitando a diversidade humana, poderíamos imaginar um processo de construção de governança mundial fundada na *subsidiaridade*, semelhante aos mecanismos implementados para a construção da União Europeia.

É evidente que os Estados são as instâncias superiores de regulação no plano nacional, e seu papel não deve ser posto num plano secundário. No entanto, os problemas globais requerem normas globais efetivas, comuns a todos. Ora, a aplicação das normas estabelecidas em conjunto pelos Estados não é obrigatória (salvo aquelas que dizem respeito à paz e à segurança coletiva) e não apresentam uma dimensão verdadeiramente universal (nem todos os Estados do mundo as compartilham, nem todos são “partes” nos diversos acordos internacionais em que vigoram tais valores).

Os valores definidos atualmente nos tratados internacionais, convenções, declarações da *Assembleia Geral das Nações Unidas* etc., constituem, no entanto, uma base de princípios de grande interesse e bem adaptados às necessidades. Eles poderiam oferecer a via para interpor recursos, caso as condições de vida de uma população venha a ser ameaçada por uma apropriação ou concentração em larga escala de terras. Mas os acordos internacionais em que constam não atribuíram poder a nenhuma instância supranacional para que tenha

---

93. Outra alternativa de construção dessa capacidade de reflexão coletiva poderia ser o empenho da França para trabalhar, num primeiro momento, na constituição ou no fortalecimento de um grupo de especialistas europeus.

competência a fim de garantir a observância de tais princípios. Os Estados que ratificaram os acordos não são obrigados a respeitar os compromissos assumidos. Esses compromissos podem ser transgredidos quando da assinatura de certos acordos de investimentos<sup>94</sup>.

Ademais, a solução de controvérsias sobre a aplicação de um contrato de investimento firmado entre um Estado e uma empresa transnacional não está abrangida pelos grandes tratados internacionais que dão uma definição dos direitos humanos (compartilhada por seus signatários). As instâncias de arbitragem referem-se exclusivamente aos acordos de investimento para orientar suas decisões<sup>95</sup>. Tais acordos, negociados caso a caso por Estados cujos poderes econômicos e geopolíticos são geralmente muito diferentes, acordam condições bastante favoráveis para os investidores transnacionais. Não raro, prevêm que o Estado Hospedeiro garantirá a todo novo investidor as melhores condições já acordadas a um investidor estrangeiro ou nacional (cláusula da nação mais favorecida e cláusula do tratamento nacional). Nesse caso, garantem às populações uma espoliação, quando menos, igual à pior espoliação anterior.

Essas disposições generalizam exonerações fiscais, tanto sobre a propriedade fundiária como sobre as transações comerciais e os lucros, e isto, independentemente de mudanças de governos. Nos casos de apropriações e concentrações em larga escala de terras, elas tornam impossível a instauração de impostos fundiários no longo prazo, o que permitiria, quando os investimentos dessem origem a rendas, socializá-las ao menos parcialmente.

Atingimos os limites do direito internacional atual. Na esfera mundial, não existe um “direito dos contratos” uniforme e obrigatório para orientar a solução de controvérsias e fixar a hierarquia dos princípios a serem observados, como é o caso em todos os direitos nacionais. É impossível para um árbitro julgar um litígio que oponha as duas partes de um contrato de investimento referindo-se a uma norma aceita por toda a comunidade política envolvida devido à inexistência de um direito universal do contrato.

Os desafios globais impõem um avanço no sentido de definir tais normas de alcance mundial e submeter a essas normas todos os compromissos contratuais firmados entre atores transnacionais e Estados, atores transnacionais e distritos ou regiões administrativas, atores transnacionais e atores privados locais etc., bem como os próprios acordos internacionais. Um tratado já estabelece o nome desse conjunto de valores: direito imperativo geral<sup>96</sup>. Presentemente, cabe estipular as normas que farão sua substância.

---

94. Aqui não se faz referência aos valores que constam de acordos que o *Organismo de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio* é encarregado de examinar e sancionar as eventuais violações (Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, Acordo Agrícola, entre outros), nem aqueles constantes da Carta Europeia, com o concurso do Tribunal de Justiça da União Europeia. Com efeito, trata-se dos dois únicos exemplos atuais de verdadeiras jurisdições internacionais vinculativas. No entanto, embora as primeiras digam respeito a um grande número de países, tratam indiretamente os problemas levantados pelas apropriações fundiárias de larga escala, além disso, estão longe de fazer prevalecer as considerações sociais e ambientais sobre os outros princípios de sua competência (desregulamentação do comércio). O *Tribunal Europeu dos Direitos Humanos* não é uma via de interposição de recursos diretos para as populações mais suscetíveis de serem afetadas pelas apropriações e concentrações fundiárias em larga escala. Seria interessante conhecer o efeito que a sociedade civil poderia obter ao interpor um recurso em nome de populações cujos interesses estivessem ameaçados por uma apropriação ou concentração fundiária fora da Europa e cuja responsabilidade pudesse ser atribuída a uma empresa europeia. A questão aqui colocada é a de avaliar o alcance da Carta Europeia em termos de responsabilidade extraterritorial (mais particularmente, extraeuropeia) dos Estados Europeus. Não procuramos fazer essa avaliação.

95. Acordos bilaterais ou multilaterais de promoção e proteção dos investimentos e outros capítulos dedicados aos investimentos nos acordos internacionais de livre comércio, parceria econômica ou associação.

96. Convenção de Viena sobre o direito dos tratados.

Propomos a seguinte estratégia: considerar os princípios estipulados pelos pactos internacionais mais importantes atualmente e que definem os direitos humanos fundamentais e os direitos dos povos sobre seus recursos naturais como base a partir da qual elaborar o conteúdo do direito imperativo. Em seguida, parece-nos essencial ao menos ressaltar o problema da ausência de caráter vinculativo desses tratados atualmente. E destacar que se os Estados assinarem uma cláusula de competência obrigatória do *Tribunal Internacional de Justiça* acrescentado a esses pactos e, primeiramente, ao *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, essa lacuna será preenchida.

O fato de não ser possível interpor recursos com base nesses pactos<sup>97</sup> configura uma anomalia. Ela salienta o malogro, ou antes, a interrupção de uma tentativa promissora para traduzir as condições que a biosfera impõe para garantir a perenidade da espécie humana em regras compreensíveis e observáveis por todos.

Pudemos constatar que também é necessário ampliar o alcance desses acordos internacionais principais a todos, o que significa a participação de todos na definição de seu conteúdo. Esta participação implicará a adaptação de tais acordos. O que está em pauta é a constituição de uma “comunidade mundial” em torno dos desafios que determinam nosso destino comum. Esta perspectiva é o tema da última recomendação do grupo de trabalho no que tange à sociedade civil.

- ***Valorizar os investimentos úteis para a sociedade desenvolvendo mecanismos que remunerem o trabalho e a eficácia econômica, e redistribuam a renda que não foi possível eliminar por outros meios***

O funcionamento atual da economia mundial tem sofrido severas críticas, o que levou certos chefes de Estado a defenderem a “refundação do capitalismo”. No tema que abordamos, a origem da grande maioria dos problemas é a confusão entre investimento e tomada de riquezas.

Para favorecer os investidores eficientes e honestos, cabe apontar claramente a diferença entre, de um lado, a remuneração justa do trabalho, a eficácia econômica e a exposição a riscos, que faz parte de todo investimento; e do outro, o confisco dos recursos e a captura da renda. Desta forma, podemos fazer uma distinção em relação àqueles que buscam unicamente oportunidades de investimentos predatórios, cujo objetivo é tirar proveito de situações de exoneração fiscal, perpetuando-as, além da abundância de uma mão de obra pobre e pouco remunerada.

Os riscos de conflitos, rebeliões e revoltas diminuiriam consideravelmente para os investidores, que ganhariam em legitimidade. Em lugar de sucumbir à tentação de processos acelerados e iméritos de acumulação, estes investidores ganhariam mais segurança no médio e longo prazo, e contribuiriam para o crescimento da demanda efetiva das populações. Com o tempo, essas populações se tornariam seus clientes, instituindo-se assim um desenvolvimento virtuoso, e não meramente especulativo.

Além destas questões de justiça, um tratamento mais adequado das rendas permitiria que:

- >> Estados mais pobres cessem a liquidação de seus recursos naturais;
- >> Os produtores locais não sofram as consequências de uma concorrência desleal por parte dos agricultores mais produtivos e possam obter rendimentos mais elevados provenientes da venda de seus produtos, podendo assim desenvolver sua produtividade;

- >> A humanidade como um todo possa dotar-se de instrumentos e meios para implementar práticas sociais e ambientais compatíveis com o imperativo de desenvolvimento sustentável.

Prioridade deve ser dada à elaboração de instrumentos capazes de identificar os rendimentos indignos e os mecanismos capazes de suprimi-los. Mais uma vez, é necessário refletir sobre os diferentes níveis. Como vimos anteriormente, as rendas podem se manifestar na esfera local e na esfera nacional. No entanto, estas questões têm uma dimensão claramente internacional. Portanto, o grupo de trabalho propõe um trabalho em duas direções complementares.

- >> A primeira consistiria na luta contra o surgimento de rendas ligadas a distorções do mercado;
- >> A segunda diz respeito à fiscalidade como mecanismo de redistribuição de rendas.

#### Evitar a criação de situações de rendas por meio da regulação do comércio mundial

A possibilidade de beneficiar as terras pouco utilizadas até então depende geralmente da existência de mercados "artificiais" que fazem aumentar os preços dos produtos que poderiam ser produzidos nessas terras.

- >> Por exemplo, a forte demanda de soja nos países europeus é parcialmente responsável pelo aumento da pressão sobre a floresta amazônica. Sua importância seria menor não fossem os acordos passados no início da implementação da *Política Agrícola Comum*, os quais conduziram a França e a Europa a privilegiarem a produção de cereais em lugar das oleaginosas e proteínas vegetais para a ração animal<sup>98</sup>. Do mesmo modo, as políticas de promoção de agrocombustíveis nos países desenvolvidos ou emergentes, com a incorporação obrigatória de uma percentagem desses novos combustíveis pelos distribuidores, contribuem para o surgimento de rendas;
- >> O fato de essas rendas procederem das políticas públicas de certos países parece ter dado origem a pouca ou nenhuma reflexão por parte dos mecanismos de negociação e regulação da *Organização Mundial do Comércio*. Por outro lado, os subsídios diretos são rigorosamente combatidos.

O grupo de trabalho considera que os acordos comerciais relativos à agricultura deveriam ser reexaminados para que se possa identificar seus efeitos indesejáveis sobre o desenvolvimento agrícola mundial, a segurança alimentar das populações e o respeito dos direitos humanos quando contribuem para a criação de rendas, as quais são em seguida os motores dos processos de apropriação em larga escala de direitos fundiários.

#### Elaborar uma tributação fundiária nos diferentes níveis

Muitos outros mecanismos podem conduzir ao surgimento de rendas, por exemplo, as decisões sobre as autorizações de uso do solo. Um terreno em área construível "é valorizado", a construção de uma via de comunicação nas imediações de um lote faz aumentar seu preço e seu aluguel. Esses ganhos fundiários refletem um aumento das rendas de situação que beneficiam a terra e que não dependem de ação alguma do proprietário<sup>99</sup>. Há ainda outros

98. E sem os acordos de Blair House, de 1992, segundo os quais a União Europeia comprometeu-se a limitar as áreas de cultivo de girassol e soja e a suprimir seus direitos aduaneiros sobre as importações provenientes dos Estados Unidos de produtos derivados dessas duas plantas: óleo e farelo.

99. E que não se deve confundir com o aumento do valor ligado a obras realizadas para o ordenamento ou a "viabilização" dos imóveis.

tipos de rendas que não são vinculadas nem às políticas públicas nem às regulamentações. Elas são inerentes ao meio, às riquezas naturais (fertilidade inicial, por exemplo).

Embora seja difícil e por vezes impossível evitar o surgimento dessas diferentes rendas, é possível fazer com que não sejam apropriadas de maneira privativa. O imposto fundiário, ou territorial, é o instrumento ideal para permitir a socialização das rendas. A redistribuição das rendas “imerecidas”<sup>100</sup> e sua utilização a serviço do interesse público tende a gerar efeitos positivos para todos, se os sistemas de governo e de gestão funcionarem democraticamente e sem demasiada corrupção.

Na esfera nacional, a instauração de políticas fiscais depende muito mais das negociações políticas. Nos países do Sul, a instauração de uma tributação fundiária, ou rural, é geralmente tão difícil quanto a realização de reformas agrárias; senão ainda mais difícil.

Mas os efeitos de rendas que nos interessam particularmente ocorrem na esfera internacional. Nesse caso, embora seja possível fazer a distinção entre os efeitos perversos das rendas e os resultados virtuosos dos verdadeiros investimentos, é ainda mais difícil abordá-los de maneira diferente que na esfera nacional. Como seria possível socializar as rendas provenientes das apropriações de bens comuns?

A socialização das rendas poderia ser feita por intermédio de cláusulas de reterritorialização obrigatória de uma parte do valor agregado gerado pelos investimentos. Ela poderia também ser feita por meio de um imposto fundiário obrigatório sobre as grandes transações fundiárias (aquisição da propriedade ou arrendamento enfitêutico...) captadas pelos projetos de investimento agrícola e de extração de madeira que impliquem uma grande desapropriação. No entanto, já pudemos ver que não é possível impor tais medidas aos Estados, atualmente os únicos capazes de implementá-las.

A ideia de criação de impostos mundiais recebe uma razoável aprovação à medida que tomamos consciência de que os problemas de governança dos bens comuns no âmbito planetário (ou bens públicos mundiais) não poderão ser solucionados unicamente graças à criação de mecanismos de mercado. Portanto, a criação de uma fiscalidade mundial sobre as transferências de grandes quantidades de terras deve ser considerada. Ao reduzir o efeito das desigualdades inerentes ao potencial e as exigências diferentes de cada tipo de solo, pode contribuir para um desenvolvimento menos desigual e mais harmonioso dos territórios, e assim trazer benefícios para todos<sup>101</sup>. Mas quem poderia impor e arrecadar um tributo global deste tipo no âmbito do planeta? Como isso poderia funcionar? De que maneira poderíamos fixar o valor?

Um imposto fundiário mundial, mesmo imperfeito e parcial, poderia contribuir para uma tomada de consciência da parte comum que existe em todo recurso natural: se a comunidade internacional recolhe um imposto, é porque ela possui um direito sobre a terra. É nesse sentido que se deve orientar a busca de proposições concretas, de modo a contribuir para:

>> Fazer surgir a consciência de se pertencer a um mesmo mundo, uma identidade comum que se manifesta por meio de uma responsabilidade comum sobre os recursos, que não podem ser divididos nem repartidos sem correr o risco de serem destruídos;

---

100. Para empregar o termo utilizado em inglês ao abordar o assunto: “unearned income”.

101. À semelhança da “política da montanha”, instaurada na França, ou os mecanismos de Fundos Estruturais nos países da União Europeia: procedem da mesma lógica, mas buscam compensar as desigualdades a posteriori, por meio de subsídios, e não na origem, por um imposto.

>> Contribuir para aumentar as possibilidades de criação de uma tributação fundiária no âmbito dos próprios países, um desafio fundamental para se poder controlar as apropriações e concentrações fundiárias em larga escala e reduzir seus efeitos negativos.

É impossível abordar detalhadamente aqui o sentido que poderia tomar esta reflexão. Portanto, faremos um rápido apanhado dos pontos que poderiam ser discutidos:

- >> A natureza da instituição que poderia fazer a arrecadação. Deveria ser uma instituição do sistema da *ONU*;
- >> A destinação dos fundos, na perspectiva de uma implementação progressiva, que vise a modificar gradualmente as relações de força entre os atores e as concepções de bem comum;
  - > Poderiam ser utilizados para fortalecer as capacidades de negociação das populações afetadas, para verificar o respeito dos direitos humanos e dos critérios de sustentabilidade ambiental;
  - > Poderiam também alimentar fundos destinados a fortalecer a capacidade dos Estados em constituir uma tributação fundiária nacional operacional, voltada desta vez para a posse da terra e ostentando um caráter permanente, de modo a incentivar uma utilização eficaz dos recursos e evitar o “entesouramento fundiário”.

Mas é preciso também estudar os efeitos perversos dessas medidas. Podemos facilmente imaginar como o pagamento de um imposto baixo poderia contribuir para legitimar apropriação das riquezas, como se fosse uma compra formal ou uma locação.

Apesar das dificuldades claramente identificadas para propor um instrumento operacional aceitável por todos, esta reflexão tem um aspecto positivo que é o de problematizar uma questão de fundo, vinculada à elaboração de verdadeiras políticas globais, e deixar de lado a dependência do voluntariado, da boa vontade e da responsabilidade dos atores: o retorno da ação política é mais do que nunca necessário.

## ● Para a sociedade civil

As proposições precedentes são ambiciosas. Não poderão gerar avanços espetaculares se isto depender unicamente do voluntarismo do Estado francês. E isto independentemente de sua intenção de se situar na vanguarda da busca de soluções no nível mundial.

É necessário imaginar uma estratégia que articule o trabalho com a sociedade civil. Essas iniciativas não podem se restringir à França. São as iniciativas conjuntas e convergentes, provenientes de diferentes continentes, que poderão fazer progredir os acordos, como ocorreu, por exemplo, com a iniciativa franco-brasileira sobre a segurança alimentar, agora, porém, com um alcance muito mais amplo.

O grupo de trabalho sugere o apoio a iniciativas importantes e a parcerias com o intuito de facilitar a conscientização coletiva dos desafios concretos da utilização da terra, e elaborar progressivamente soluções locais, nacionais e internacionais, mais particularmente no âmbito jurídico.

O posicionamento político da França em relação a estas questões e a experiência do *Comitê Técnico “Questão Fundiária e Desenvolvimento”*, cujos membros são servidores públicos, pesquisadores, universitários, especialistas de ONGs e da sociedade civil, representam

vantagens que poderão ser ampliadas se for desenvolvida uma estratégia de difusão, discussão e concertação em grande escala, que ultrapasse as fronteiras dos países francófonos<sup>102</sup>. De certo modo, é uma condição necessária para a implementação das proposições anteriores.

A França tem um papel fundamental a desempenhar na criação, no financiamento das atividades que se fazem necessárias, na organização de redes de intercâmbios e de fóruns públicos, no apoio à tradução e à difusão das ideias que possam contribuir para a formação do mais amplo consenso sobre as soluções a serem buscadas. A necessidade de abordar as apropriações e concentrações de direitos fundiários em larga escala tem uma relação direta com a busca de respostas para enfrentar os riscos climáticos. Esta proposição encontra-se em perfeita harmonia com a política da França que apoia a criação de uma *Assembleia Mundial sobre a Segurança Alimentar* e que desempenha um papel central na construção de uma posição europeia de vanguarda na luta contra as mudanças climáticas.

102. O Comitê Técnico “*Questão Fundiária e Desenvolvimento*” trabalha desde sua criação em colaboração com parceiros do Reino Unido, o Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, IIED. Esta é provavelmente uma de suas especificidades e contribuiu para a riqueza de suas reflexões.

# Apropriações de terras em larga escala

## Análise do fenômeno e proposições de orientações

Os processos de apropriação e concentração de terras agricultáveis por grandes empresas em vários países do Sul e do Leste são motivo de preocupação para a sociedade civil, instituições internacionais e governos.

Com base nas contribuições dos membros do Comitê Técnico “Questão Fundiária e Desenvolvimento” e de membros de um grupo de trabalho ampliado, este documento analisa as diferentes situações observáveis a partir das informações disponíveis. Os autores refletiram sobre o sentido da palavra investimento e os tipos de investimentos necessários para garantir a segurança alimentar e a preservação do meio ambiente no mundo.

Fazem a distinção entre os fenômenos de privatização de recursos comuns e aqueles de concentração de terras já reconhecidas como propriedades privadas, e salientam o que há de realmente novo ou que vem de longa data em tais fenômenos.

Com base nas contribuições dos membros do Comitê Técnico “Questão Fundiária e Desenvolvimento” e de membros de um grupo de trabalho ampliado, este documento analisa as diferentes situações observáveis a partir das informações disponíveis. Os autores refletiram sobre o sentido da palavra investimento e os tipos de investimentos necessários para garantir a segurança alimentar e a preservação do meio ambiente

no mundo. Fazem a distinção entre os fenômenos de privatização de recursos comuns e aqueles de concentração de terras já reconhecidas como propriedades privadas, e salientam o que há de realmente novo ou que vem de longa data em tais fenômenos.

As proposições foram formuladas segundo dois princípios: 1. Defesa dos direitos existentes das populações sobre a terra e os recursos; 2. Necessidade de reconhecer direitos coletivos que conciliem os usos e direitos privados individuais e o interesse público. Elas se aplicam aos diferentes níveis: nacional, regional e mundial.

Os autores reconhecem a importância da implementação de medidas voluntárias, mas ressaltam que não se pode depender unicamente da boa vontade de empresas socialmente responsáveis para equacionar o problema.

Portanto, incitam as partes interessadas a:

- Contribuir desde já para a instauração progressiva de um quadro legal vinculativo no plano mundial;
- Desenvolver políticas e mecanismos que remunerem o trabalho e a eficácia econômica e redistribuam a renda que não foi possível eliminar por outros meios mediante a criação de uma tributação fundiária.

*O Comitê Técnico “Questão Fundiária e Desenvolvimento”, que reúne especialistas, pesquisadores e responsáveis da Cooperação Francesa, é um grupo de reflexão que, desde 1996, presta apoio à Cooperação Francesa em termos de estratégia e de supervisão de ações sobre a questão fundiária, em um intercâmbio permanente com diversos atores franceses e internacionais. O Comitê produziu o livro branco dos atores franceses da Cooperação e grande número de documentos e ferramentas para auxiliar na compreensão dos desafios ligados à questão fundiária nos países do Sul e na maneira de agir sobre eles. Toda a sua produção está disponível em versão integral no portal “Foncier et développement” ([www.foncier-developpement.org](http://www.foncier-developpement.org)), dispositivo criado a partir dos trabalhos do Comitê para facilitar o acesso a informações de qualidade sobre o setor.*

*A AGTER é uma associação internacional regida pelo direito francês, que se dedica às questões de governança da terra, água e recursos naturais. Ela coordena uma rede formada por pessoas com experiências diversas, oriundas de diferentes países, que trocam ideias e alimentam a reflexão sobre como aproveitar as experiências acumuladas e informações disponíveis, transpondo barreiras linguísticas e culturais. Desta maneira, a associação contribui para a formulação de proposições e alternativas para os atuais desafios de gestão dos recursos. O Comitê Técnico “Questão Fundiária e Desenvolvimento” confiou à associação AGTER a missão de coordenar a reflexão de um grupo de trabalho ampliado sobre a questão das apropriações de terras em larga escala no mundo e, a partir de suas conclusões, redigir este documento analítico e propositivo. [www.agter.asso.fr](http://www.agter.asso.fr)*