

A GOVERNANÇA GLOBAL DA TERRA: AS INICIATIVAS MULTILATERAIS PARA REGULAÇÃO DO FENÔMENO *LAND GRABBING*

THE GLOBAL LAND GOVERNANCE: MULTILATERAL INITIATIVES TO REGULATE THE LAND GRABBING PHENOMENON

Bruna Figueiredo Gonçalves¹

Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro – RJ – Brasil.

Resumo: O início do século XXI tem presenciado um crescimento significativo nas transações de terras em todo o mundo. Esta corrida por terras tem sido referida pelo termo *land grabbing*, entendido como *apropriação de terras*, ideia diretamente ligada à acumulação por espoliação e à reprodução ampliada do capital, descritos por David Harvey, e gera preocupações quanto aos seus impactos econômicos, sociais e ambientais. Os principais objetivos deste artigo são analisar as iniciativas de organizações internacionais para a regulação global destas transações, criadas sobretudo a partir de 2008, e discutir seus efeitos sobre o fenômeno *land grabbing*. A governança global dos *land grabs* é analisada por meio do foco em duas iniciativas multilaterais, elaboradas pelo Banco Mundial e agências da ONU, a partir das contribuições da teoria crítica *neogramsciana* das Relações Internacionais, que explicam como a governança global do período está entrelaçada a um modelo de desenvolvimento dominante. Entende-se que as organizações internacionais têm sido aliadas no processo de mercantilização da natureza, em uma governança pautada por um discurso neoliberal e coordenada pela disciplina de mercado e pelo poder político. Argumenta-se que tais iniciativas de governança legitimam as apropriações de terra e contribuem para uma despolitização do debate sobre *land grabbing*.

Palavras-chave: *Land Grabbing*. Governança Global. Governança da terra. Economia Política Internacional. Teoria Crítica.

Abstract: The beginning of the 21st century has witnessed a significant growth in land transactions worldwide. This land rush has been referred to by the term *land grabbing*, understood as land appropriation – an idea directly linked to accumulation by spoliation and the increased reproduction of capital described by David Harvey, and it raises concerns about its economic, social and environmental impacts. The main purposes of this article are to analyze the initiatives of international organizations for the global regulation of these transactions, created mainly from 2008, and to discuss their effects on the *land grabbing* phenomenon. The global governance of *land grabs* is analyzed by focusing on two multilateral initiatives, developed by the World Bank and some UN agencies, considering the contributions of the critical *neo-gramscian* theory of International Relations, which explains how the global governance of the period is intertwined with a dominant development model. It is understood that the international organizations have been allied in the process of mercantilization of nature, in a governance guided by a neoliberal discourse and coordinated by the discipline of market and the political power. It is argued that such governance initiatives legitimize land appropriations and contribute to depoliticizing the *land grabbing* debate.

Key-words: Land Grabbing. Global Governance. Land Governance. International Political Economy. Critical Theory.

¹ bruna_fg@ymail.com

Recebido: 13/06/2019

Aprovado: 30/06/2019

Considerações iniciais

O início do século XXI tem presenciado um significativo aumento no interesse e na busca por terras e outros recursos ligados a ela em todo o mundo. Esta “corrida mundial por terras” está associada a transformações na economia e política internacionais nas últimas décadas, que tornaram possíveis estas transações e que impulsionaram a demanda por terras, alimentos, agroenergias, dentre outras razões. O termo *land grabbing* ressurgiu no nível internacional a partir deste período, como referência a este fenômeno que não é novo, mas que apresenta, assim, particularidades em sua fase contemporânea.

Esta corrida por terras ganhou repercussão após o lançamento de um relatório elaborado pela sociedade civil e divulgado em 2008 pela Organização Não Governamental (ONG) GRAIN (2018), que apoia pequenos agricultores e movimentos sociais nas suas lutas por um sistema alimentar controlado e baseado no respeito à biodiversidade. O relatório advertiu sobre os potenciais impactos negativos do que chamou de “*land grab*”, tema que desde então ganhou diversas páginas na imprensa, que noticia casos de conflitos e disputas no campo e alerta sobre a escassez de alimentos ou a compra de terras por estrangeiros.

Ainda que não haja estudos que ofereçam dados precisos sobre as transações realizadas, existe um relativo consenso de que estas estejam ocorrendo, com estimativas que variam entre 50.572.213 hectares de terra apropriadas, entre 2000 e 2018, segundo o *Land Matrix* (2018), e 30.000.000 hectares, entre 2006 e 2016, segundo a ONG GRAIN (GRAIN, 2016). Saliente-se que o número de casos reportados varia a todo instante no *website* da *Land Matrix* e o valor supracitado se refere ao acesso da plataforma disponível no dia 26 de março de 2018.

As práticas de *land grab* ecoam em todo o mundo em desenvolvimento, principais alvos das apropriações, e geram preocupações quanto às suas consequências reais e potenciais, em ações frequentemente cercadas por segredos e incertezas quanto a *quem* e a *quantidade* de terras e de capitais envolvidos. Os impactos destas práticas reforçaram a demanda por uma governança desse fenômeno, originada em diversos grupos da sociedade. Nas últimas décadas, a terra começou a ganhar mais destaque no âmbito transnacional e foi incluída na agenda de governança global de diversas organizações internacionais. Nesse sentido, particularmente após 2008, têm sido criadas diversas iniciativas para regular a nível global os “investimentos em larga escala” em terra e outros recursos, por organizações internacionais de diferentes naturezas.

O presente artigo tem por objetivo analisar as iniciativas de organizações internacionais para a regulação global dos *land grabs* e discutir os efeitos desta governança sobre o fenômeno *land grabbing* no início do século XXI. Defende-se a importância de se compreender a recente entrada da terra na agenda de governança global a partir de lentes críticas e a partir de uma perspectiva histórica, considerando os processos e contradições políticas e econômicas mais amplos por trás do fenômeno e de suas regulações. Tanto *land grabbing* quanto a sua governança estão diretamente relacionados a processos históricos e transformações na ordem mundial nas últimas décadas, em termos políticos, econômicos, sociais e outros.

Para atingir o objetivo principal de compreender tais efeitos, o artigo, primeiramente, define *land grabbing*, conceito que está associado a dinâmicas do capitalismo na busca pela acumulação de capital e que é viabilizado e impulsionado por transformações mais amplas na economia e na política nas últimas décadas. Tal perspectiva é inspirada em abordagens de autores da Economia Política Internacional, como David Harvey (2004a; 2004b; 2014). Em seguida, para refletir sobre a governança global dos investimentos em terra e outros recursos, este trabalho retoma as contribuições da teoria crítica *neogramsciana*, sobretudo as obras de Gill (2008; 2014).

A partir de determinados conceitos e pressupostos desta corrente, a pesquisa busca analisar duas iniciativas de regulação voluntárias consideradas centrais para governança dos investimentos, a primeira formulada pelo Banco Mundial em parceria com agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e lançada em 2010; a segunda publicada em 2012 pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). A conclusão aponta para o efeito legitimador de tais iniciativas para a regulação dos investimentos em terra sobre os *land grabs* e as suas contribuições para uma despolitização dos *land grabs*.

1. *Land grabbing* como ‘apropriação de terras’

O crescimento das transações de terra em todo o mundo mobilizou nos anos recentes diversos trabalhos acadêmicos, da sociedade civil organizada e da imprensa, que de diferentes formas refletem sobre este processo. A literatura sobre o tema é marcada pela pluralidade de ângulos pelos quais se pode analisá-lo, como Direitos Humanos ou segurança alimentar, pelo debate quanto às razões para esta corrida, bem como por disputas quanto aos seus aspectos mais elementares, quer dizer, quanto ao que é o próprio fenômeno e às suas características determinantes.

Com vistas a alcançar o objetivo deste artigo, torna-se essencial explicitar o que se entende por este termo. As razões políticas, sociais e econômicas para que o fenômeno ocorra, bem como as implicações nestes âmbitos que possui, são essenciais para compreender tanto estas práticas, quanto a sua governança.

Define-se *land grabbing* como “apropriação de terras”, em que o termo apropriação implica “na transferência de propriedade, de direitos de uso e do controle sobre recursos que foram propriedades pública ou privada” (FAIRHEAD, LEACH & SCOONES, 2012, p. 238, tradução da autora). Por um lado, ressalta-se que o fenômeno envolve não só a transferência de títulos de propriedade, mas há diferentes formas pelos quais *land grabs* ocorrem, como compra, arrendamento, contratos, conservação de florestas e outros. Devido a isso, Borrás Jr. et al. (2012) defendem que o fenômeno não seja entendido apenas em termos de escala de terras, mas também em termos de escala de capital.

Por outro lado, o fenômeno é visto como “*control grabbing*”, isto é, como o poder de controlar terra e outros recursos associados a ela, com vistas a se beneficiar deste controle (BORRAS Jr., 2012). *Land grabbing* envolve frequentemente mudança no significado e propósito da terra e dos recursos associados a ela, cujos novos usos ficam condicionados às necessidades de acumulação de capital que os controla. Assim, esta definição possibilita pensar não só em “*land grabs*” (apropriação de terras, em tradução livre), mas também em “*water grabs*” e “*green grabs*”, termos que têm se tornado cada mais frequentes na literatura para indicar apropriação de água e apropriação verde (em tradução livre), respectivamente (BORRAS Jr., 2012).

Além disso, Fairhead et al. (2012) defendem que *apropriação* está diretamente relacionada aos processos duais e inter-relacionados de reprodução e espoliação (FAIRHEAD, LEACH, & SCOONES, 2012). Essas noções estão relacionadas à teoria de David Harvey (2004b), autor central para a compreensão da atual fase de *land grabbing*, que se manifesta por ambas as formas mencionadas. O argumento central de David Harvey para refletir sobre *land grabbing* é que o processo de reprodução ampliada de capital nos dias de hoje é acompanhado pelo que o autor chama de processos de acumulação por espoliação (2004b). O conceito de acumulação por espoliação é uma releitura do processo de acumulação primitiva descrito por Karl Marx, processo que, para Harvey, segue ocorrendo de maneira contínua ao longo do desenvolvimento capitalista até os dias de hoje e é fundamental para acumulação de capital na contemporaneidade.

Para ressaltar a ideia de continuidade neste conceito, Harvey destaca diversos processos identificados por Marx como formas de acumulação primitiva, que seguem presentes no dia de hoje, como a “mercantilização e a privatização da terra, a expulsão violenta de populações camponesas, a conversão de várias formas de direitos de propriedade (comum, coletiva, do Estado etc.) em direitos exclusivos da propriedade privada” e outras (HARVEY, 2004a, p. 121).

Além disso, segundo Harvey, novas formas de acumulação por espoliação foram criadas nos últimos anos, como a biopirataria, a *commodificação* ou mercantilização da natureza de diversas formas, ao passo que alguns dos mecanismos da acumulação primitiva destacados por Marx se aprimoraram e desempenham hoje um papel ainda mais forte. Determinadas características do capitalismo contemporâneo representam “grandes trampolins de predação, fraude e roubo”, como o sistema de crédito e o capital financeiro (HARVEY, 2004a, p. 122). Além destes, para o autor, observa-se no período contemporâneo outros mecanismos predatórios e fraudulentos, como a financeirização, valorizações fraudulentas de ações, destruição de ativos pela inflação e dívidas que aprisionam indivíduos e países. Estes processos se conectam diretamente à forma como *land grabbing* tem ocorrido no período contemporâneo.

Nesse sentido, *land grabbing* pode ocorrer como simples acumulação de capital, em que os lucros acumulados são reinvestidos, aumentando o capital e a concentração de sua propriedade, ou como acumulação por espoliação. Nesse processo, os *land grabs* são práticas em que terras são disponibilizadas no mercado e aparecem como nova oportunidade de investimento para o capital excedente, para receber uso lucrativo, como novo local de acumulação de capital. As terras são disponibilizadas para estes investidores de diversas maneiras, como desapropriações, privatizações e desvalorizações, como apontado por Harvey (2004), que podem ocorrer de forma orquestrada, administradas e controladas pelos próprios Estados, de modo a possibilitar a transferência de propriedade de uns para outros. O capitalismo cria as próprias condições para manter a acumulação de capital, em grande parte, com ajuda dos Estados. Harvey ressaltava, assim, os casos de desapropriação de terras de populações de diversos locais como necessários para a expansão do capitalismo.

Cabe ressaltar que a apropriação de terras, em particular a apropriação de terras por estrangeiros, é parte da história da humanidade e não representa um fenômeno completamente novo. Porém, a onda atual de intensificação na prática de apropriação de terras possui características particulares, ligadas ao contexto histórico, político e econômico recente

(GONÇALVES, 2017). Estas particularidades estão relacionadas tanto a processos que, em grande parte, tornaram possível os investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento, quanto a conjunturas específicas que contribuíram para a intensidade e o ritmo com que as apropriações de terra têm ocorrido. Quanto ao primeiro aspecto, destacam-se os programas de reestruturação implementados nas décadas de 1980 e 1990, pelo FMI e o Banco Mundial, e quanto ao segundo aspecto, destaca-se a convergência de múltiplas crises no século XXI e a financeirização da economia.

2. A terra como tópico da agenda de governança global

O espaço internacional e transnacional existente para se pensar a terra, e a complexidade de aspectos com os quais tal se relaciona, é um tema essencial para compreender a governança das apropriações de terra no período contemporâneo. A terra tem sido historicamente mantida longe dos debates e instituições internacionais, notadamente devido ao conceito de soberania dos Estados, tradicionalmente aceito para se pensar as relações internacionais, pelo qual se tem tratado a terra como um assunto restrito à política nacional, isto é, como pertencente às soberanias e às autoridades dos Estados-nação; e também devido à forte conexão estabelecida entre os temas agrários e as lutas políticas ligadas a ideologias de esquerda.

Nota-se que a recente onda de investimentos em terra tem contribuído enormemente para a inclusão da terra na agenda de governança global. As potenciais consequências de casos de *land grabbing* desencadearam preocupações de diversos atores, que reforçaram a demanda por sua governança. Diversas organizações, tanto de natureza econômica, como o Banco Mundial, quanto organizações ligadas à agenda de desenvolvimento, como as Organizações das Nações Unidas e suas organizações satélite, têm-se dedicado a formular diretrizes para a regulação dos investimentos em terra.

Nesse sentido, Sassen (2016) afirma que as principais consequências dos investimentos são o grande número de microexpulsões de pequenos agricultores e cidades inteiras; níveis crescentes de toxidades na terra e na água; a expulsão de flora e fauna para dar lugar a monoculturas; fome em regiões onde se produz, por exemplo, soja em vez de feijão e outros alimentos.

Este trabalho entende que a governança fundiária deve ser vista como uma questão planetária, posto que a população mundial é majoritariamente rural e, além disso, que os recursos alimentares e naturais dizem respeito à toda a humanidade, segundo Sencébé (2015). As crescentes apropriações de terras em todo o mundo conformam desafios alimentar e

ecológico, mas também um desafio de regulação internacional e de política pública, conforme afirma tal autora, nos quais se confrontam modelos antagônicos de desenvolvimento com diferentes visões de mundo, aspecto sobre o qual pretende-se refletir.

Estas considerações reafirmam a importância de se estudar a terra como um assunto pertinente à política internacional, mobilizando chaves de leitura e conceitos da disciplina de Relações Internacionais. Isto posto, este artigo tem o objetivo de analisar duas iniciativas que se destacam na governança global das apropriações de terra e discutir os efeitos do tratamento dado por tais organizações a estas práticas, para o fenômeno recente. As iniciativas selecionadas são: o documento *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects, Livelihoods, and Resources* (PRAI) (FAO et al., 2010), lançada em 2010, e elaborada sob a liderança do Banco Mundial, em parceria com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) e com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (IFAD, sigla em inglês); e o documento *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (VG), elaborado pela FAO (2012).

A iniciativa liderada pelo Banco Mundial é constituída por princípios que podem ser vistos como desdobramentos de estudos anteriores das instituições envolvidas na sua formulação, e foi elaborado em reação ao aumento dos investimentos em larga escala em terra no final da década de 2000, tendo como foco, portanto, os investimentos em elementos relacionados à agricultura. O documento elaborado no âmbito exclusivo da ONU não foi uma reação direta aos casos de *land grabbing* e possui como prioridade diretrizes voltadas a pensar a posse da terra. Contudo, há um amplo reconhecimento quanto à sua importância para a governança da terra em geral, que passa pela regulação dos investimentos em terra, sobretudo por ter sido o primeiro a ser aprovado por todos os países signatários da ONU.

A análise de ambos os documentos mencionados permite afirmar que estes partem de premissas diferentes para propor a regulação do fenômeno, quer dizer, apresentam diferenças no tratamento de certos aspectos abordados. Apesar disso, este trabalho defende que tais iniciativas possuem semelhanças, que estão relacionadas ao tratamento dos investimentos em terras e outros recursos alusivos, tanto como inevitáveis, dentro de um contexto maior de globalização, com crescentes fluxos de capitais transnacionais, quanto como essenciais para o desenvolvimento. As ideias de inevitabilidade e a defesa da importância dos investimentos para o desenvolvimento, porém, possuem implicações para o debate sobre o fenômeno, como

será desenvolvido a seguir, e permitem argumentar que estas iniciativas legitimam as apropriações de terra que têm ocorrido em todo o mundo e contribuem para uma despolitização do debate sobre o fenômeno.

Entende-se que, de maneira geral, o tratamento oferecido por estas iniciativas aos *land grabs* é positiva e os investimentos são vistos por tais como ‘oportunidades’ para o desenvolvimento, que devem ser aproveitadas. Esta formação discursiva da governança global dos investimentos em terra está presente em ambos os documentos analisados e ainda em vários outros, sobretudo os elaborados por atores do setor privado, ainda que haja diferença entre as abordagens.

Esta análise das políticas públicas globais que tratam de investimentos em terra se apoia sobre as contribuições teóricas da disciplina de Relações Internacionais sobre a governança global e a sua relação com a ordem mundial, em particular sobre os conceitos e pressupostos da teoria crítica *neogramsciana*, que oferece uma compreensão sobre a governança global a partir de uma chave crítica de análise. A teoria crítica das Relações Internacionais nasce como crítica metodológica e epistemológica às teorias dominantes e tem uma de suas principais vertentes baseada no pensamento de Antonio Gramsci. Este pensador influenciou diversos autores da disciplina, que se utilizaram de seu método de análise e conjunto de ideias, originalmente aplicados ao cenário nacional italiano, para pensar o internacional, ampliando a agenda de pesquisas da disciplina. Os autores desta corrente fornecem leituras sobre globalização e governança global que possibilitam compreender criticamente os mecanismos para governança dos investimentos em terra, como será visto adiante.

3. A governança global dos *land grabs* a partir das lentes da teoria crítica *neogramsciana*

Gill é um autor central para o fortalecimento da teoria crítica *neogramsciana* nas últimas décadas e contribui fundamentalmente para o debate feito neste artigo. Partindo da interpretação gramsciana de Cox sobre a ordem mundial e da observação de que na história mundial há períodos hegemônicos e não hegemônicos, Gill defende que a globalização neoliberal observada nas últimas décadas não pode ser compreendida como uma política de hegemonia, mas sim como uma política de supremacia (GILL, 2008, p. 125). O bloco histórico que exerce uma política de supremacia no período contemporâneo é envolvido pelo discurso neoliberal de governança, que privilegia aspectos associados a esta ideologia, como a eficiência, o bem-estar e a liberdade de mercado e reflete as forças dominantes na

globalização contemporânea, que se expressam, por exemplo, em organizações e instituições financeiras internacionais.

As mudanças recentes na ordem mundial envolvem, assim, o crescimento e o aumento do poder do capital, das ideias e ideologias neoliberais, e a imposição de quadros constitucionais ou quase constitucionais que apoiam estes processos. Esses dois processos estão ligados a dois conceitos desenvolvidos por Gill para pensar a ordem mundial contemporânea: ‘neoliberalismo disciplinar’ e ‘novo constitucionalismo’, respectivamente. Ambos são fundamentais para a formação a nível global da supremacia do bloco histórico liberal transnacional (GILL, 2008) e são acompanhados por uma civilização de mercado.

As ideias do novo constitucionalismo e de civilização de mercado permitem compreender a governança global de *land grabbing*. A expansão espacial e social do liberalismo nos anos contemporâneos tem sido acompanhada por uma civilização de mercado, em um processo que aprofunda ao longo dos anos as práticas de mercado que formam parte da *longue durée* do capitalismo moderno, ao passo que submetem diversas esferas da vida social à lógica de mercado.

A civilização de mercado que emerge com a globalização neoliberal apresenta um projeto de sociedade com visão de mundo ‘ahistórica’, economicista e materialista, individualista, imediatista e ecologicamente míope. A governança dessa civilização de mercado é pautada por um discurso neoliberal globalizante apoiado na interação de empresas e do Estado, coordenada pela disciplina de mercado e pelo poder político. Este processo tem por implicação o aprofundamento da lógica de mercado, em que relações sociais e esferas da vida são transformadas em *commodities* intercambiáveis, como o trabalho e a natureza (Gill, 2008). Ocorre com a globalização uma intensificação da mercantilização de elementos como a água, a biodiversidade e ainda outros recursos relacionados, como a terra, em concordância com os argumentos de David Harvey expostos anteriormente, lógica presente na governança.

O neoliberalismo disciplinar é institucionalizado no nível macro do poder pelo processo que Gill denomina ‘novo constitucionalismo’. O novo constitucionalismo fornece mecanismos jurídicos e institucionais que sustentam tal poder e a disciplina do capital nas relações sociais, que o conceito de neoliberalismo disciplinar implicam. Este processo pode ser observado na governança global, em que diversas organizações proveem políticas, acordos, quadros regulatórios e outros mecanismos, que pregam o que Gill chama de liberalismo transnacional como o único modelo possível de desenvolvimento. Cabe ressaltar

que as leis ou quase-leis não são simplesmente superestrutura, mas sim uma forma de governo ativa, que produz autoridade política (GILL, 2014).

O novo constitucionalismo é a forma dominante de governança legal e jurídica nos dias de hoje da economia política global. Este já existia em outros períodos históricos, e pode ser entendido como parte da *longue durée* da formação do Estado liberal e do projeto político de blindar os ganhos de poder do capital em escala global. Porém, nos anos recentes, particularmente a partir de meados dos anos 1990, intensificaram-se seus esforços para expandir e proteger a governança neoliberal e, com isso, a garantia de propriedades privadas (GILL, 2008).

As leis ou quase-leis, em particular, o novo constitucionalismo, têm sido aliadas no processo de mercantilização da natureza, isto é, de transformação de partes da natureza em *commodities* intercambiáveis. Segundo Cutler (2014), isto pode ocorrer, às vezes, pela constitucionalização de direitos especiais a corporações transnacionais para acesso exclusivo a coisas que eram anteriormente comuns, que representam uma nova onda de cercamentos – acumulação por espoliação –, ou, outras vezes, pela abertura para o mercado de parcelas da vida que antes estavam sob o controle estatal. A importância do Estado-nação para garantir a propriedade privada deve ser também reconhecida. A imposição de direitos à propriedade privada depende da existência do poder do Estado e sistemas legais que codificam, definem e aplicam as obrigações contratuais, conforme argumenta Harvey (2014).

A mercantilização da terra por meio das leis internacionais pode ser notada também pela adoção pelos Estados de reformas agrárias neoliberais e orientadas para o mercado, vendendo terras estatais ou mercantilizando terras camponesas, e permitindo que sejam comercializadas. O papel do Banco Mundial neste processo tem grande peso. O Banco tem promovido, especialmente no Sul global, uma reforma agrária de mercado, que inclui a remoção de posse da terra de sistemas tradicionais ou não associadas ao mercado. O Banco Mundial facilita *land grabs* à medida que a reforma é promovida, por meio da defesa de políticas amigáveis ao mercado e também pela defesa de investimentos externos, por diversos motivos, inclusive com justificativa de assegurar a segurança alimentar.

É essencial para pensar os *land grabs*, o novo constitucionalismo. Mais do que apenas blindar formas de disciplina de mercado, o novo constitucionalismo envolve três conjuntos de constrangimentos produtivos inter-relacionados que moldam a governança neoliberal da economia política, e que dão bases para o poder do capital. Estes elementos são medidas para:

reconfigurar o Estado; criar e ampliar os mercados capitalistas liberais; conter desordem e contestações (GILL, 2014).

Quanto ao primeiro elemento, um dos objetivos centrais do novo constitucionalismo é fazer os Estados se adequarem à disciplina de mercado, sobretudo por meio da institucionalização ou da proteção da liberdade de movimento de entrada e saída do capital. As “boas práticas” promovidas por instituições financeiras internacionais estão associadas a este objetivo. Os Estados são estimulados a agir como se pertencessem ao mercado e a fazer reformas em nome de suas credibilidades e do estabelecimento de boas condições políticas para atrair investimentos. O papel do novo constitucionalismo é, dessa forma, institucionalizar proteções às empresas e investidores, em detrimento de grande parte da população. Gill argumenta que este tipo de medida limita a participação democrática das massas e até a influência parlamentar sobre aspectos centrais das economias (GILL, 2014).

O Banco Mundial aparece neste aspecto novamente como um dos principais atores do novo constitucionalismo, cujas políticas têm por objetivo a reformulação de alguns elementos dos Estados, de modo a criar ambientes mais estáveis e favoráveis à entrada de capitais externos nos países, ou seja, que ofereçam maior segurança aos investimentos e maiores lucros (GILL, 2008). A atuação do Banco Mundial no sentido de priorizar ações estatais que favoreçam a circulação de capital e ofereçam boas condições a este está presente inclusive nas diretrizes para regulação dos investimentos em terra elaboradas sob a liderança do Banco, como será visto no próximo capítulo.

Com relação ao segundo elemento, o novo constitucionalismo possibilita institucionalizar a liberalização dos mercados de capitais, produtos e trabalho, para ampliar a acumulação de capital. Leis são reescritas nesse processo, com vistas a facilitar práticas de acumulação primitiva, como a privatização de bens públicos ou a alienação de terras e recursos comuns, em um novo processo de cercamentos. O direito à propriedade privada tem prioridade em relação a direitos trabalhistas, do meio ambiente e direitos humanos (GILL, 2014). Este aspecto do novo constitucionalismo está associado à mercantilização e à financeirização de diversas esferas da vida. Este processo se relaciona com o descrito por Harvey e seu conceito de acumulação por espoliação, visto no capítulo anterior deste trabalho, que representa uma forma importante pela qual os *land grabs* ocorrem.

Quanto ao terceiro ponto, Gill afirma que a administração das crises de acumulação, pelo qual o desenvolvimento capitalista tem sido ameaçado, requer a despolitização da economia. Este processo de separação entre economia e política abrange três aspectos: em

primeiro lugar, torna legítima a retirada do caráter democrático de determinadas políticas econômicas, sobretudo por meio do discurso da “participação” em áreas devidamente controladas e que não interfiram na política macroeconômica (fiscal e monetária), que representa uma tentativa sistemática de cooptar e canalizar forças da sociedade civil; em segundo lugar, a despolitização envolve o que Gramsci chamou de *transformismo*, i.e. “expressão (muitas vezes negativa) de um fato que continua a ser político” (CHIAROMONTE, s.d.); por último, a despolitização se conecta às tentativas de colocar questões econômicas como questões técnicas que não podem ser contestadas politicamente (GILL, 2014).

Em síntese, os conceitos e ideias da teoria crítica aqui resgatados possibilitam compreender que a governança global de *land grabbing* surge em um contexto maior de entrelaçamento entre a governança global e a globalização neoliberal. As ideias do bloco histórico neoliberal se expressam por meio de organizações internacionais e instituições internacionais e ainda outros organismos. Os processos que permitem a formação a nível global da supremacia do bloco histórico liberal transnacional, como o neoliberalismo disciplinar e o novo constitucionalismo, estão diretamente ligados à forma como tem sido construída a governança global das apropriações de terra, voltada à abertura de novos lugares para a acumulação de capital e às prioridades do capital. A partir desses argumentos, pretende-se a seguir refletir sobre as iniciativas de governança indicadas.

4. As iniciativas multilaterais de regulação: a legitimação das apropriações de terras e a despolitização do debate

A partir dos pressupostos da teoria crítica acima, este trabalho argumenta que ambas as iniciativas de regulação analisadas podem ser compreendidas pela forma como o novo constitucionalismo, isto é, leis ou quase leis internacionais, tem contribuído para a consolidação do poder do capital a nível global. Estas iniciativas estabelecem diretrizes que legitimam um modelo de desenvolvimento consistente com a civilização de mercado, que emerge com a expansão espacial e social do liberalismo, isto é, a globalização neoliberal.

Conforme mencionado, entende-se que o tratamento oferecido por estas iniciativas aos *land grabs* é positiva e os investimentos são vistos por tais como ‘oportunidades’ para o desenvolvimento, que devem ser aproveitadas. Em ambas as iniciativas, identifica-se o tratamento dos investimentos em terras e outros recursos relacionados, tanto como inevitáveis, dentro de um contexto maior de globalização, com crescentes fluxos de capitais

transnacionais, quanto como essenciais para o desenvolvimento. No PRA (FAO et al, 2010), a ‘necessidade dos investimentos’ em terra e agricultura é justificada especialmente pela necessidade de se aumentar a produtividade da produção de pequenos agricultores, a fim de alcançar crescimento econômico e redução da pobreza nos locais que recebem estes investimentos. Os investimentos “em nome da humanidade” passam pela modernização da agricultura para aumentar a eficiência das produções, em processos que “superem” as produções pequenas e tradicionais, legitimando um modelo de desenvolvimento baseado no capital.

O VG, por sua vez, ao mesmo tempo em que ressalta a importância de elementos de visões de mundo dos camponeses e que reconhece diferentes significados da terra, direitos humanos, reformas redistributivas, dentre outros aspectos, este documento também reforça a ideia de que os investimentos de larga escala em terra são importantes para a segurança alimentar mundial. Esta abordagem enfatiza que ambos os investimentos de origem pública e de origem privada são essenciais para melhorar a segurança alimentar, assim, ressalta a “necessidade” dos investimentos para o desenvolvimento. Nesse sentido, o VG se diferencia, em certa medida, do PRAI, porém, tampouco representa desafios às apropriações de terra em larga escala.

Em ambos os documentos, portanto, os investimentos que resultam em *land grabs* são práticas essenciais para melhorar a segurança alimentar e se enfatiza-se a “necessidade” dos investimentos para o desenvolvimento. Esta ideia de “necessidade” dos mercados está relacionada a formas de disciplinamento pelas quais se faz parecer que isto é necessário para o bem de todos, ainda que não o seja. Entende-se que, quando se admite a apropriação de terras em larga escala, o controle sobre os grandes territórios continua nas mãos de poucos e grandes.

O aspecto inevitabilista presente em tais iniciativas, por sua vez, está relacionado a duas ideias interconectadas: em primeiro, à ideia de que não há alternativa para os investimentos, e, assim, que devemos viver com estes; em segundo, ao não questionamento dos processos históricos que tornaram tais investimentos possíveis e dos interesses que os movem. Defende-se que, ao tratar os investimentos como dinâmicas inevitáveis, as iniciativas de regulação analisadas apresentam propostas de regulação e “transformação” que não questionam o contexto em que tais investimentos surgem, e oferecem respostas pontuais aos “problemas” que identificam. Estas propostas de “transformação”, ao não questionarem a ordem vigente, podem ser compreendidas como úteis aos interesses dos que estão confortáveis com tal

configuração. Trata-se de iniciativas que servem aos interesses do capital transnacional, cujo livre movimento e investimentos em recursos naturais mercantilizados são defendidos.

Além disso, argumenta-se que as narrativas construídas por estas organizações internacionais contribuem para uma despolitização do debate sobre *land grabbing*. O não questionamento dos contextos e processos históricos por trás dos investimentos, assim como a representação dos investimentos responsáveis como desejáveis, ideias que se combinam, estão ligados à forma como as narrativas contribuem para a despolitização.

A análise feita identificou a despolitização por diversos elementos, como pela apresentação de problemas e respostas que colocam questões econômicas como questões técnicas que não podem ser contestadas politicamente, a exemplo do alarme quanto à necessidade de que hajam investimentos para aumentar a eficiência da produção de alimentos a fim de alimentar a humanidade, ou pela forma com que tais narrativas contribuem para o processo identificado por Gill, em que se torna legítima a retirada do caráter democrático de determinadas políticas econômicas, sobretudo por meio do discurso da “participação” em áreas devidamente controladas e que não interfiram na política macroeconômica.

A despolitização age de modo a conter contestações contra a ordem vigente, retirando de discussões democráticas as estratégias de política econômica, e representa uma tentativa de conferir legitimidade aos documentos. A despolitização do debate é feita especialmente pelo PRAI, mas também em certa medida pelo VG. Este último considera políticas e ações que estão em conformidade com demandas da sociedade civil, conforme mencionado, desde que se mantenham as condições de reprodução do capital e a ordem permaneça estruturalmente idêntica.

Estas iniciativas de regulação reconhecem que não deve haver prejuízos sociais associados aos investimentos, porém as respostas oferecidas aos problemas pontuais encontrados por estas iniciativas funcionam dentro da mesma lógica capitalista de acumulação, que passa pela ressignificação da natureza, isto é, não representam desafios ou desvios a esta lógica. Os documentos analisados identificam como problemas que levam a estes riscos, e que devem ser resolvidos, questões, como a má governança dos Estados, e não as contradições inerentes ao sistema de produção no qual estão inseridos. A ‘narrativa de crises’ utilizada por estas regulações, em que se defendem os investimentos como soluções para as múltiplas crises dos anos recentes, para a segurança alimentar mundial e para o combate à pobreza mundial, obscurecem a percepção de que estes problemas devem ser

pensados como resultados de contradições inerentes ao sistema capitalista e que *land grabbing* se expressa, em grande parte, como fruto destas crises, e não como “solução”.

Em vista do exposto, argumenta-se que os posicionamentos adotados por tais organizações internacionais terminam por legitimar os *land grabs*, apesar de toda a controvérsia e conflitos que os acompanham. Os investimentos são vistos com otimismo por ambas as iniciativas, desde que minimizados os ‘riscos’ em potencial e reais decorrentes destes. Cabe problematizar a quem este modelo de desenvolvimento serve e quem é afetado por ele.

A governança global dos investimentos em terra e em agricultura legitima um modelo de desenvolvimento consistente com a civilização de mercado, que emerge com a expansão espacial e social do liberalismo, isto é, a globalização neoliberal. As iniciativas de regulação dos *land grabs* podem ser compreendidas como parte deste processo, visto que, em tais, as terras, assim como outras diversas esferas da vida social, são submetidas à lógica de mercado, e se nota um discurso neoliberal globalizante, consistente com a visão de mundo e com as prioridades do capital.

Ademais, cabe destacar a própria natureza voluntária destas iniciativas, que fornece elementos fundamentais para se refletir sobre seus potenciais de transformação da prática. A governança global de *land grabbing* se apresenta como expressão de mudanças ocorridas nos últimos anos na governança global em geral, marcadas pelo aumento na pluralidade de atores envolvidos na governança global e por mudanças nos mecanismos de governança utilizados, ligadas sobretudo à emergência de mecanismos mais flexíveis de governança, como as regulações voluntárias, que focam em aumentar a habilidade e a disponibilidade dos atores envolvidos em agir em conformidade com tais regras.

As iniciativas de regulação voluntárias de investimentos de maneira geral, como o PRAI ou o VG, apresentam características que dificultam o vislumbre de mudanças reais no comportamento dos investidores em questão. Visto que estas iniciativas foram adotadas recentemente, não se pode fazer uma avaliação completa dos seus desempenhos e impactos sobre aquilo que propõem, mas cabe aqui refletir sobre a possibilidade de implementação destas iniciativas e suas capacidades reais de transformação das ações dos atores que alvejam. Quanto a isto, três aspectos, em especial, devem ser observados: a vagueza das proposições formuladas quanto ao que exigem das partes a quem se direcionam; a proliferação de iniciativas que competem entre si, o que ocorre em um contexto mais amplo de crescente complexidade da governança global, em que regulações transnacionais tendem cada vez mais

a interagir e se sobrepôr sobre uma ampla gama de regimes internacionais e aglomerados de instituições (MARGULIS & PORTER, 2013); e as baixas taxas de participação que possuem.

Em geral, as iniciativas de regulação voluntária se direcionam aos mais diversos participantes das transações, e buscam, de certa forma, convencê-los de que é proveitoso para os próprios agir de forma responsável, em respeito ao meio ambiente e questões sociais (CLAPP, 2016). Os investidores costumam aderir mais frequentemente a iniciativas voluntárias em casos em que estes vislumbram possibilidades de retornos da adesão, sejam estes financeiros ou ainda de outras naturezas; a título de exemplo, empresas que possuem como ponto forte de seus negócios a sustentabilidade social e ambiental, ou empresas preocupadas com as suas reputações, tendem a participar mais (CLAPP, 2016).

Conforme Clapp (2016), isto pode ser observado nos casos de investimentos em agricultura, em que empresas mais preocupadas com as reputações de suas marcas, como grandes companhias já reconhecidas, engajam-se mais em participar de iniciativas que promovem a sustentabilidade, enquanto empresas com menos visibilidade e atores financeiros que não estão preocupados com suas reputações tendem a se engajar menos com tais.

A participação de atores financeiros nos investimentos em elementos relacionados à terra tem crescido, como no mercado de futuro de *commodities*, produção de *commodities*, fundos de investimento, dentre outros. A complexidade dos mercados hoje, como os de terra e agricultura, e a pluralidade de atores ativos que apresentam, torna cada vez mais difícil atribuir determinados resultados de ações àqueles que os causaram. Tal complexidade aponta para a dificuldade de responsabilização dos investidores por suas ações no campo, o que, por sua vez, contribui para que os investidores não estejam dispostos a mudar seus comportamentos de maneira voluntária (CLAPP, 2016).

O que Clapp (2015) chamou de “distanciamento” entre os investimentos e seus efeitos práticos explica como este aspecto representa um grande desafio para as iniciativas voluntárias. Este distanciamento possui ainda consequências para a ação política de resistência a estes investimentos, sobretudo para os movimentos do campo. O distanciamento dificulta a vinculação das consequências sociais e ecológicas às atividades de investimentos financeiros que os originaram e torna a ação política mais desafiadora. Esse processo está intrinsecamente associado ao papel da especulação financeira na apropriação de terras, à medida que o capital financeiro é cada vez mais atraído pelo ativo fixo da terra. Uma vez que não se pode identificar os responsáveis por determinadas consequências, como e a quem reclamar?

A adesão a estas iniciativas, que se colocam a favor dos investimentos “responsáveis”, legitima discursivamente a ação de empresas que muitas vezes as adotam apenas formalmente, enquanto suas ações na prática continuam sendo feitas da mesma forma. A dificuldade de responsabilização de diversos atores envolvidos nestas dinâmicas, como visto, contribui ainda mais para que estas adesões se restrinjam somente aos discursos.

Estas observações e argumentos são importantes para notar que estas iniciativas possuem pouca capacidade de reduzir os problemas sociais e ecológicos associados aos investimentos em terra e outros recursos, por limitações relacionadas às suas próprias naturezas e possibilidade de implementação. As regulações de natureza voluntária são simbólicas, mas não vinculantes e, em conclusão a estes argumentos, tendem a possibilitar poucas mudanças na prática.

A insatisfação com o caráter voluntário dos instrumentos internacionais existentes para empresas se comprometerem a respeitar os direitos humanos e os direitos ambientais tem crescido recentemente. Observa-se que diversos movimentos têm se dedicado a demandar o estabelecimento de marcos legais alternativos para a regulação de investimentos e, quanto a isso, cabe destacar os esforços de certos grupos em auxiliar a negociação para a criação de um tratado vinculante no âmbito da ONU (FASE, 2018), para estes direitos serem respeitados.

Considerações Finais

O presente artigo teve por objetivo aprofundar a compreensão sobre o tratamento dado por organizações internacionais aos investimentos em terra e recursos relacionados a ela, assim, ao fenômeno *land grabbing*, por meio de suas iniciativas de regulação globais, e discutir os efeitos desta governança para as apropriações de terra. O artigo argumentou que as organizações internacionais, por meio de suas iniciativas de governança da terra, legitimam os investimentos em larga escala em terras e outros itens associados a este recurso, como alimentos, água e florestas, isto é, legitimam as apropriações de terra e contribuem para uma despolitização do debate sobre as apropriações.

Estas abordagens legitimam um modelo de desenvolvimento informado por ideias neoliberais, apesar de toda a controvérsia e conflitos que os acompanham, vistos como oportunidades, desde que minimizados os ‘riscos’ em potencial e reais decorrentes destes. Os investimentos são tratados como fundamentais para alimentar a humanidade e os investimentos do setor privado são aliados essenciais para as agendas sociais e de desenvolvimento rural. Na governança global dos *land grabs*, predomina uma visão de mundo

em que a terra é submetida a um aprofundamento na lógica mercadológica, assim, à lógica da civilização de mercado, centrada no capital, voltada aos interesses do grupo dominante e ecologicamente míope. Defende-se, assim, que a corrida por terras seja vista como produto de contextos e processos históricos específicos, marcada por contradições e conflitos, portanto, por *política*.

O referencial teórico da disciplina de Relações Internacionais no que concerne à participação das organizações internacionais sobre acontecimentos da política e economia mundial, frequentemente afastado dos temas agrários, possibilitou ampliar o debate sobre o fenômeno, ao mesmo tempo que este diálogo contribuiu para a ampliação da agenda de pesquisas da disciplina.

Referências

BORRAS JR., et al (2012). **Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America**. 33 (4): 402-16.

CHIAROMONTE, G. (s.d.). **Transformismo**, publicado em [<https://www.acessa.com/gramsci/?id=661&page=visualizar>] Acesso 5/08/2019.

CLAPP, J. (2014). Distant agricultural landscapes. **Sustainability Science**, 10 (2): 305-16.

CLAPP, J. (2017). Responsibility to the rescue? Governing private financial investment in global agriculture. **Agriculture and Human Values**, 34 (1): 223-35.

CUTLER, A. C. (2014). New constitutionalism and the commodity form of global capitalism. In: GILL, S.; CUTLER, A. C.. **New Constitutionalism and World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 45-62

FAIRHEAD, J., LEACH, M., & SCOONES, I. (2012). Green Grabbing: a new appropriation of nature? **The Journal of Peasant Studies**, 39 (2): 237-61.

FAO et al (2010). **Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources (PRAI)**, publicado em World Bank [https://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles_Extended.pdf] Acesso 5/08/2019.

FAO (2012). **Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security**, publicado em Fao [<http://www.fao.org/3/a-i2801e.pdf>]. Acesso 5/08/2019.

GILL, S. (2008). **Power and Resistance in the New World Order**. New York: Palgrave Macmillan.

GILL, S. (2014). Market civilization, new constitutionalism and world order. In: GILL, S.; CUTLER, A. C., **New Constitutionalism and World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 29-44.

Gonçalves, B. F. (2017). A Apropriação de Terras no século XXI: o fenômeno land grabbing como reflexo de mudanças na Economia Política Internacional. **Mural Internacional**, 8 (2): 199-214.

GRAIN. (2016). **The global farmland grab in 2016: how big? how bad?**, publicado em [<https://www.grain.org/article/entries/5492-the-global-farmland-grab-in-2016-how-big-how-bad>]. Acesso em 03/04/2019.

HALE, T., & HELD, D. (2011). **Handbook of Transnational Governance: Institutions and Innovations**. Cambridge: Polity Press.

HARVEY, D. (2004a). **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola.

HARVEY, D. (2004b). O "Novo" Imperialismo: acumulação por espoliação. **Socialist Register**, p. 95-126.

HARVEY, D. (2014). **Seventeen Contradictions and the End of Capitalism**. Nova Iorque: Oxford University Press.

MARGULIS, M. (2014). Emergent Global Land Governance. In: SETO, K. C. & REENBERG, A., **Rethinking Global Land Use in an Urban Era**. Cambridge: MIT University Press, p. 183-200.

MARGULIS, M. E., & PORTER, T. (2013). Governing the Global Land Grab: Multipolarity, Ideas, and Complexity in Transnational Governance. **Globalizations**, 10 (1): 65-86.

MARGULIS, M. E., MCKEON, N., & BORRAS JR., S. M. (2013). Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives. **Globalizations**, 10 (1): 1-23.

MCMICHAEL, P. (2016). Food Security, Land, and Development . In: GRUGEL, J.; HAMMETT, D. (Eds.), **The Palgrave Handbook of International Development**. Londres: Palgrave Mcmillan: Springer Nature, p. 671-94.

SASSEN, S. (2013). Land Grabs Today: Feeding the Disassembling of National Territory. **Globalizations**, 10 (1): 25-46.

SASSEN, S. (2016). **Expulsões: Brutalidade e Complexidade na Economia Global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SAUER, S., & BORRAS JR., S. (2016). 'Land grabbing' e 'Green grabbing': Uma leitura da 'corrida na produção acadêmica' sobre a apropriação global de terras. **Campo-Território: Revista de geografia agrária**, 11 (23): 6-42.

SENCÉBÉ, Y. (2015). Desenvolvimento Rural e Ordenamento Fundiário: Perspectivas e Desafios Contemporâneos. In: CAZELLA, A. A.; et al, **Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em, zonas rurais**. Blumenau: Nova Letra, p. 25-54.

TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI). (2012). The Global Land Grab: a primer. **TNI Agrarian Justice Programme**, publicado em [<https://www.tni.org/en/publication/the-global-land-grab>] Acesso: 5/08/2019.