



Rio São Francisco, no local onde está sendo planejada a construção da barragem de Riacho Seco

# Corrida mundial por terras e direitos territoriais no Brasil<sup>1</sup>

Sérgio Sauer

O campo brasileiro tem sido, historicamente, palco de disputas territoriais, não só quando se trata de resistências à expropriação ou ações e demandas populares pelo acesso à terra. As organizações patronais também protagonizaram ações e levantaram bandeiras que explicitam esse cenário de confronto, especialmente ao visarem o aumento da produção por meio da expansão das fronteiras agrícolas e pela incorporação, nem sempre por vias legais e pacíficas, de vastos territórios. Mais recentemente, esse embate por terras vem se dando, por exemplo, nas propostas parlamentares de mudanças no

Código Florestal ou na oposição ferrenha à demarcação de terras indígenas e ao reconhecimento de territórios quilombolas, sendo que o objetivo é liberar terras para a expansão agropecuária.

Além desse processo histórico de apropriação e expropriação, desde meados dos anos 2000, vem aumentando velozmente o interesse de pessoas e empresas estrangeiras por terras brasileiras. Transações de compra de terras e investimentos diretos no setor agropecuário estão associados à demanda crescente por *commodities* agrícolas (grãos, carne, matéria-prima para agrocombustível) e não agrícolas

<sup>1</sup> Parte significativa destas reflexões está presente no texto *Mercado de terra: estrangeirização, disputas territoriais e ações governamentais*, capítulo do livro *Territorialidades latino-americanas e francesas*, publicado em 2011 pela Editora Outras Expressões e no *Relatório de missão ao semiárido de Pernambuco, margens do São Francisco*, elaborado em 2010.



Reunião na comunidade quilombola Cupira, município de Santa Maria da Boa Vista, que será inundada com a construção da barragem de Riacho Seco

(madeira, celulose, minérios, entre outras), com preços em alta no mercado internacional.

Apesar de não ser um fenômeno inédito, o campo brasileiro está vivenciando um novo ciclo de expansão do capital, resultando no avanço das fronteiras, alta dos preços das terras e acirramento dos conflitos fundiários e territoriais, conforme veremos a seguir.

### Corrida mundial por terras e o Brasil

Segundo estudo do Banco Mundial, vem ocorrendo um aumento expressivo da demanda mundial por terras, especialmente a partir de 2008, fazendo da disputa territorial, histórica no Brasil e na América Latina, um fenômeno global. Os dados demonstram que, antes de 2008, a transferência de terras agrícolas (ou terras cultivadas) era da ordem de quatro milhões de hectares por ano, enquanto que, só em 2009, mais precisamente entre outubro de 2008 e agosto de 2009, foram comercializados mais de 45 milhões de hectares, sendo que 75% destes foram na África (DEININGER; BYERLEE, 2010, p. vi).

Uma constatação fundamental do estudo do Banco Mundial é que o crescimento da produção agrícola e, consequentemente, das demandas e transações de compra de terras, concentra-se na expansão de oito *commodities*: milho, dendê (óleo), arroz, canola, soja, girassol, cana-de-açúcar e floresta plantada. Apenas três desses cultivos (milho, soja e cana) são os principais responsáveis pelo avanço das fronteiras no Brasil, como reflexo de melhores preços dos agrocombustíveis e de subsídios governamentais.

Vemos, portanto, que parte significativa da produção agrícola atual está diretamente vinculada à produção de matérias-primas para os agrocombustíveis em função da crescente procura mundial por fontes alternativas de energia. Segundo dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), divulgados pela grande imprensa, metade do cultivo anual de cana brasileira vai para a produção de álcool e cerca de 90% da produção nacional de biodiesel tem o óleo de soja como matéria-prima básica.

Seguindo a lógica de demanda crescente, a tendência é haver um aumento das áreas cultivadas para a produção de agroenergia. Em 2008, a estimativa da área total cultivada com matérias-primas para os agrocombustíveis no mundo era de 36 milhões de hectares, duas vezes maior que em 2004. Destes, 8,3 milhões de hectares estavam na União Européia (quase só com cultivo de canola), 7,5 milhões nos Estados Unidos (cultivo de milho) e 6,4 milhões na América Latina, basicamente com cultivos de cana no Brasil. Segundo projeções do Mapa, haverá um acréscimo de sete milhões de hectares no cultivo da cana até a safra de 2018/2019.

Outro dado bastante significativo nesse estudo do Banco Mundial é a caracterização dos três principais tipos de demandantes de terras no mundo: a) governos preocupados com a demanda alimentar interna e sua incapacidade de produzir alimentos suficientes para a população, especialmente a partir da crise alimentar de 2008 (decorrente do aumento dos preços); b) empresas financeiras que, na conjuntura atual, encontram vantagens comparativas na aquisição de terras; c) empresas do setor



Poço artesiano com água imprópria para o consumo humano, comunidade Salitre, município de Juazeiro (BA), a 7 quilômetros do Rio São Francisco e de um canal de irrigação

agrícola (agroindustrial, agronegócio) que, devido ao alto nível de concentração do comércio e do processamento, procuram expandir seus negócios (DEININGER; BYERLEE, 2010, p. 3).

Ocorre que esse processo de expansão das atividades agropecuárias é contraditório. De um lado, reedita a lógica de apropriação de vastos territórios – reproduzindo mecanismos colonialistas ou ampliando a acumulação por expropriação, segundo Harvey (2004) –, por outro, conta com apoio governamental. Parte significativa dos investimentos estrangeiros no Brasil, inclusive na compra de terras, são financiados com recursos públicos, especialmente oriundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e dos Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO) e do Norte (FNO). Além disso, há uma alocação de recursos públicos, seja do BNDES ou de agências de desenvolvimento como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bird), na construção de infraestruturas voltadas justamente para viabilizar o escoamento das *commodities*.

Esses empréstimos, investimentos e incentivos fiscais (SAUER, 2010) estão sendo destinados principalmente à expansão do cultivo de cana, para a produção de etanol (no Cerrado de Goiás, Mato Grosso do Sul e Triângulo Mineiro) e da soja (região conhecida como Mapitoba, mas também em partes da Região Amazônica), bem como à extração de minérios e madeira (especialmente na Região Amazônica). Mas também há muitos projetos de desenvolvimento conduzidos com recursos públicos – basicamente a construção de infraestruturas – que têm resultado na violação de direitos terri-

toriais de comunidades tradicionais e até mesmo de famílias assentadas em programas de reforma agrária.

É digno de nota aqui que o interesse internacional por *commodities* e terras, relativamente abundantes na América Latina, e o avanço das fronteiras agrícolas (e exploração mineral) têm provocado um aumento dos preços das mesmas no Brasil. E, mantendo a lógica latifundista da posse especulativa, essa demanda por terras ganha ainda mais força com a cobertura da imprensa. Os constantes anúncios feitos pela grande mídia de interesses e intenções estrangeiras sustentam a alta nos preços da terra, tanto quanto o crescimento efetivo de investimentos diretos no setor.

Como consequência, além de acirrar as disputas territoriais, essa demanda e a decorrente alta nos preços das terras afetam políticas fundiárias brasileiras. O exemplo mais evidente é que está mais caro desapropriar e indenizar terras para fins de reforma agrária, mesmo sendo áreas que não cumprem a função social. O interesse por terras e a expansão das fronteiras afetam especialmente as comunidades rurais e tradicionais, entre elas, as quilombolas.

## Acirramento dos conflitos territoriais no semiárido

A expropriação e a acumulação de terras sempre estiveram na base do exercício do poder político e na implantação dos processos de desenvolvimento brasileiros, como foi o caso da Revolução Verde, promovida a partir dos anos 1960. A concentração da propriedade da terra e os conflitos dela resultantes propiciam um padrão de desenvolvimento nacional predatório, excludente e concentrador de renda e riquezas. Esse processo histórico tem possibilitado a manutenção e a expansão de um modelo produtivo agroexportador (modernização conservadora), que prioriza o mercado internacional de *commodities* e que se sustenta na aliança entre capital e latifúndio; na precarização do trabalho; e na exclusão política de camponeses e agricultores familiares, ribeirinhos, povos indígenas, comunidades quilombolas, geraizeiros, faxinalenses e tantos outros grupos sociais do campo.

Em oposição a esse cenário, surgem resistências e lutas de comunidades e grupos sociais que reivindicam direitos, reconstróem identidades, expressam modos de vida e de apropriações da terra diferentes do modelo hegemônico, com diversificação agrícola e valorização da floresta e da natureza, insistindo no direito de reprodução social e cultural.

Essa é a realidade em diversas comunidades Brasil afora, não só na Região Amazônica, mas também no Nordeste, especialmente em consequência dos investimentos governamentais na construção de infraestruturas como a Transnordestina,

os canais de transposição do São Francisco, entre outras obras e megaprojetos, sobretudo os que fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal.

Em 2010, a Relatoria do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação realizou uma missão no semiárido pernambucano. Além de marcada pela insuficiência de políticas públicas, a região sofre com os impactos de megaprojetos. Em visita às comunidades e aos projetos de assentamentos afetados, ouvindo lideranças comunitárias e movimentos sociais, ficaram evidentes as violações de direitos. Um dos casos emblemáticos é a situação da comunidade quilombola Cupira, localizada no município de Santa Maria da Boa Vista, ameaçada pelo projeto e pela construção da barragem de Riacho Seco, mais uma no Rio São Francisco.

Em relação ao panorama geral das comunidades quilombolas do semiárido pernambucano, constatou-se que existem 18 reconhecidas e/ou em processo de reconhecimento pela Fundação Cultural Palmares, totalizando 1.807 famílias na região. Dentre elas, nenhuma possui título territorial e algumas sequer possuem procedimento de regularização fundiária aberto no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Há algumas que correm também o risco de perda territorial devido aos impactos dos projetos de barragem e da transposição do São Francisco. Em negociações com órgãos federais responsáveis, a exemplo do Ministério de Integração, foram feitos vários acordos, mas as chamadas obras de compensação não passaram de promessas, não cumpridas após dois anos – época da missão – da assinatura de um protocolo, o qual contou com o apoio do Incra.

A missão também visitou as obras de transposição do Rio São Francisco, mais especificamente a parte do canal que corta o assentamento Jibóia, localizado no município de Cabrobó. Reuniu-se com lideranças camponesas (famílias assentadas e lideranças regionais do MST), indígenas e quilombolas e constatou que trabalhadores rurais enfrentam sérios problemas com falta de água, mesmo estando às margens do Velho Chico. Verificou também dificuldades relacionadas ao saneamento básico, ao transporte e à merenda escolar, à educação, a problemas de degradação do solo para a agricultura (incluindo a salinização das terras), às precárias condições

das habitações e à obtenção de aposentadoria e de salário-maternidade. Além disso, as famílias assentadas têm de conviver com o fato de os projetos de desenvolvimento para a região estarem atendendo aos interesses de grandes grupos econômicos, como é o caso da construção do Projeto Pontal Sul. O projeto tem o objetivo de irrigar mais de sete mil hectares de terras no município de Petrolina com recursos públicos, para posterior alienação de grandes lotes a grupos econômicos, sem atender à demanda local da população rural de acesso à terra e à água.

Assim como ocorre no caso dos territórios quilombolas, a situação das demarcações de terras indígenas reflete várias violações de direitos, o que se deve tanto à precariedade e lentidão dos procedimentos administrativos em curso na Funai quanto ao *lobby* de grandes grupos econômicos da região. No estado de Pernambuco, os povos indígenas próximos à bacia do Rio São Francisco, os Kambiwá, os Pankararu, os Pipipã e os Truká, estão sendo atingidos pela transposição (parte dos canais cortam as terras reivindicadas por esses grupos) e em breve serão afetados pelas barragens de Riacho Seco e Pedra Branca.



Canal da transposição, trecho que corta área do assentamento Jibóia, município de Cabrobó (PE)

Como se não bastasse o não reconhecimento de direitos territoriais, a falta de acesso à terra e à água para consumo humano e a não realização dos prometidos investimentos com irrigação para tornar as terras desapropriadas produtivas, a Relatoria constatou que vários assentamentos sofrerão com obras governamentais. Além da perda de toda a área de reserva legal do assentamento Jiboia com a passagem do canal da transposição, há previsão de alagamentos de terras devido à construção das barragens no Rio São Francisco.

## Resistências

**Esses processos de expropriação e os impactos dos megaprojetos não acontecem sem resistência. A organização e a resistência indígena, quilombola e de comunidades rurais recriam e ressignificam históricas lutas por terra e territórios, apesar de serem interpretadas, por muitos, como expressão de atraso e oposição à modernização e ao desenvolvimento. Confrontar a persistente concentração fundiária e as novas investidas para apropriação de mais terras via expansão de fronteiras significa contrariar setores que têm a propriedade da terra não apenas como meio de produção, mas especialmente como exercício de poder.**

As ações de movimentos sociais e a resistência de comunidades tradicionais são vistas como ameaça, porque conflitos geram instabilidade e afugentam os negócios, mas também porque explicitam a disputa pela terra, limitando os espaços de expansão das monoculturas. Nessa lógica, movimentos sociais agrários, povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e muitos outros que questionam esse modelo acabam sendo criminalizados.

## Notas para uma conclusão

Preocupada com a demanda crescente por terras no Brasil, a Advocacia Geral da União (AGU) publicou um parecer, em agosto de 2010, que retoma a Lei nº 5.709, criada em 1971, para regulamentar a compra de terras por estrangeiros e estabelecendo o limite máximo de compra em 50 módulos (art. 3º), sendo que a soma das propriedades de uma pessoa estrangeira não pode ultrapassar a um quarto da área do município (art. 12).

Sem desmerecer a importância jurídico-legal do parecer, cujo anúncio causou boa impressão em determinados circuitos internacionais ao mostrar a possibilidade de ação efetiva do Estado em área estratégica, é preciso admitir que a solução não se materializa com tal medida. Além de problemas no próprio conteúdo dessa lei, o fato é que o drama fundiário no Brasil transcende em muito o que se convencionou denominar estrangeirização, grilagem ou ainda arresto de terras (possível tradução do termo em inglês *land grabbing*).

A realidade histórica de concentração da propriedade da terra, novamente corroborada pelo Censo Agropecuário de 2006, do IBGE, associada à falta de reconhecimento de direitos territoriais, são problemas fundiários graves, que não serão revertidos com mecanismos de controle da aquisição de terras por estrangeiros. A esmagadora maioria das grandes propriedades está nas mãos de poucos brasileiros, tornando urgente a adoção de políticas redistributivas e de ordenamento territorial, como a reforma agrária e o reconhecimento das terras pertencentes a populações indígenas e comunidades tradicionais.

**Sérgio Sauer**

professor da Faculdade da UnB de Planaltina (FUP/UnB)  
e relator do Direito Humano a Terra,  
Território e Alimentação - Plataforma DhESCA Brasil  
sauer.sergio@gmail.com

---

## Referências bibliográficas

---

- DEININGER, K.; BYERLEE, D. **Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?** Washington: Banco Mundial, set. 2010. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW\\_Sept7\\_final\\_final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf).
- HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- SAUER, S. Mercado de terras: estrangeirização, disputas territoriais e ações governamentais no Brasil. In: SAQUET, M.A.; SUZUKI, J.C; MARAFON, G.J. (org.). **Territorialidades e diversidade nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas**. São Paulo: Ed. Outras Expressões, 2011, p. 227.
- \_\_\_\_\_. Dinheiro público para o agronegócio. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**, ano 3, n. 33, abril de 2010, p. 8-9.
- SAUER, S. e LEITE, S.P. Agrarian structure, foreign investments on land, and land price in Brazil. In: **Journal of Peasant Studies**, 2011 (prelo).
- SAUER, S.; FLORÊNCIO, J. **Relatório de Missão: violações de direitos humanos de comunidades quilombolas e ribeirinhas, povos indígenas e famílias assentadas de reforma agrária às margens do Rio São Francisco**. Brasília/Recife, Plataforma DhESCA-Brasil, dezembro de 2010. Disponível em <http://www.dhescabrasil.org.br>.