

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A “CORRIDA MUNDIAL POR TERRAS” NO BRASIL

LAND REGULARIZATION AND THE “GLOBAL LAND GRAB” IN BRAZIL

Gustavo de L. T. Oliveira

Doutorando

Departamento de Geografia, Universidade da Califórnia em Berkeley

oliveira@berkeley.edu

Resumo

Investigo as políticas aparentemente contraditórias adotadas pelo Estado brasileiro para prevenir apropriações espúrias de terras em uma região e apoiar investimentos no agronegócio em outra. O governo lançou o Programa Terra Legal (TL) para regularizar títulos fundiários para 300 mil posseiros em terra pública na Amazônia Legal. Esse esforço para organização de áreas geralmente “ilegíveis” para o Estado tem a intenção de contrapor o desmatamento ilegal e grilagem de terra na Amazônia. Por outro lado, investimentos do agronegócio de larga escala estão aumentando o desmatamento e a concentração fundiária na região dos Cerrados por mecanismos de Estado já bem estabelecidos. Enquanto a imposição de “legibilidade” pode regular a concentração fundiária e o desmatamento, regiões legíveis também facilitam investimentos que provocam desmatamento e concentração de terras. Proponho que o TL estrutura a corrida por terras em nível nacional – não por que grandes quantidades de terras públicas estão de fato sendo privatizadas por tal regularização, mas por que esse programa limita programas de redistribuição de terras em outras regiões e consolida a infraestrutura do agronegócio na área de transição entre o Cerrado e a Amazônia.

Palavras chave: Amazônia. Cerrado. Regularização fundiária. Grilagem. Privatização.

Abstract

I investigate the seemingly contradictory policies adopted by the Brazilian state to prevent land grabs in one region while encouraging agribusiness investments in another. The government recently initiated a program (TL) intended to regularize titles of 300,000 homesteaders in unassigned public land in the Amazon region. This effort in state making over a largely illegible landscape is aimed at offsetting large-scale illegal land grabs and deforestation. In contrast, legal large-scale agribusiness investments are exacerbating deforestation and the concentration of land ownership in the Cerrado region through well-established state mechanisms. While the imposition of legibility may regulate land concentration and degradation, legible landscapes also facilitate investments that drive both concentration and degradation. I argue that TL structures land grabbing nationally — not because large amounts of public land are in fact being privatized through regularization, but because it actively undermines land redistribution programs elsewhere in the country and consolidates infrastructure in the Amazon–Cerrado transition zone.

Keywords: Amazon. Cerrado. Land regularization. Land grab. Privatization.

Introdução¹

A corrida mundial por terras tem sido caracterizada por duas tendências: 1) aquisições de terras em larga escala por empresas e governos de países “pobres em terra/ricos em capital” e 2) investimentos em países “ricos em terras/pobres em capital” orientados à exportação, proeminentemente na África, mas também, em menor escala, na Ásia e América Latina (BANCO MUNDIAL, 2010; DE SCHUTTER, 2009; GRAIN, 2008). O Brasil, no entanto, segue em contraponto a ambas tendências, já que o país contém extensas terras agricultáveis, assim como empresas e financiadores do agronegócio com amplos recursos financeiros. A avaliação dos riscos e possibilidades em jogo requer uma análise específica para nosso contexto levando em consideração que o Brasil é uma das principais origens e destinos de tais investimentos. Sem negar as pressões internacionais que geram essa corrida por terras no Brasil e no mundo, mantenho que uma análise focada na “estrangeirização do espaço” e atores transnacionais como características centrais do movimento atual de corrida por terras (p. ex. ZOOMERS, 2010; FERNANDES 2011; SAUER & LEITE 2012; PEREIRA 2015) negligencia a forma pela qual governos conseguem canalizar pressões comerciais para esforços domésticos de construção de Estado e consolidação territorial. De fato, essa reflexão nos esforços do governo brasileiro para limitar apropriações espúrias de terras na Amazônia (tanto estrangeirização quanto grilagem por atores domésticos) enquanto simultaneamente facilita parcerias transnacionais para investimentos no agronegócio dos Cerrados indica as formas complexas na qual processos internacionais da corrida por terras são obstruídos – mas não descartados – por diferentes agências governamentais no Brasil, atravancados – mas não revertidos – pela sociedade civil brasileira.

O tema em pauta, designado em Inglês como um novo *global land grab*, que traduzo como uma “corrida mundial por terras”, é conceitualizado como uma reavaliação dramática da propriedade fundiária após o surto no preço das commodities agrícolas em 2007-2008. Este surto tem levado atores transnacionais e domésticos com grande poder econômico a buscar terras supostamente “vazias” que possam servir como local para produção de combustíveis e alimentos no evento de novos saltos nos preços desses produtos (BORRAS et al., 2011, p. 209). Esta caracterização de terras como “vazias” ou “livres” deve ser compreendida mais como ato estratégico de Estados e investidores que descrição empírica, pois agora assim como na época de colonização, este “mito (...) negligencia a ocupação desses lugares por parte de populações tradicionais” (ASSIS,

2014, p. 399). O estabelecimento de propriedades privadas sobre terras devolutas do Estado é certamente um mecanismo pelo qual apropriações espúrias podem ocorrer. No entanto, tal privatização também pode ser elaborada para regularizar ocupações informais de camponeses (posses) e os proteger de grilagens e apropriações espúrias por poderosos atores nacionais e internacionais. Neste artigo, eu proponho que o programa de regularização fundiária Terra Legal organizado pelo governo federal na zona de transição entre a Amazônia e Cerrado estrutura a corrida por terras no Brasil – não por que grandes quantidades de terra estão de fato sendo privatizadas, mas por que o Terra Legal enfraquece programas de redistribuição de terras em outras partes do país e consolida a infraestrutura de produção na zona de transição entre a Amazônia e o Cerrado. Conseqüentemente, o Terra Legal facilita a expansão do modelo de produção do agronegócio nas franjas do Cerrado e ao longo dos corredores de transporte dentro da Amazônia. De fato, somente quando analisamos esse processo inter-regional que podemos compreender a complementaridade de políticas distintas do Estado em cada região, e conseqüentemente como atores domésticos e transnacionais estão aumentando seu controle sobre o agronegócio no Brasil, incluindo não só terras agrícolas, mas também toda sua produção, processamento e comercialização.

As primeiras análises acadêmicas investigavam a corrida mundial por terras como um processo pelo qual o capital busca um “alinhamento espacial” para investimentos (HARVEY, 2003) e gera assim o desenvolvimento desigual e combinado (SMITH, 1991). Enquanto essas análises iluminam as forças econômicas que conduzem esse fenômeno, os mecanismos pelos quais essas forças econômicas operam ficam ofuscados. Seria necessário, portanto, examinar os processos políticos pelos quais a corrida mundial por terras se desdobra em cada local, focando atenção no papel estruturante do Estado. Uma investigação dos “mecanismos de produção de Estado” – as simplificações de população, espaço e meio ambiente em sistemas que podem ser observados e controlados pelo aparato governamental – é o arcabouço teórico central desta reflexão. Paralelos com a análise de James Scott seguem implícitos em minha abordagem, como seus estudos sobre questionários cadastrais, estabelecimento de regimes de propriedade privada, homogeneização de discursos jurídicos, planejamento regional, a organização de transportes e a simplificação da agricultura como “imposições de legibilidade” para atuação do Estado (SCOTT, 1998, 2009).

Neste artigo, eu proponho que o programa Terra Legal é uma imposição de legibilidade sobre uma região em que posses e atividades agropecuárias e extrativistas têm sido geralmente ilegíveis para o Estado.² Considerando as dinâmicas inter-regionais em que esse processo se deslança, esses esforços de construção de Estado permitem ao governo brasileiro facilitar investimentos estrangeiros e apropriações espúrias de terra em uma região enquanto aparentemente limitando-os em outra, fortalecendo assim tanto o Estado quanto o agronegócio brasileiro na economia global e sistema interestadual. Desta forma, uma concessão aos interesses extrativistas do agronegócio nessa área chave de transição entre o Cerrado e Amazônia consolida a exploração capitalista da franja sul da Amazônia e atravança demandas mais radicais por reforma agrária nos Cerrados e outras regiões do país. Por fim, esta análise esclarece as convergências e divergências conceituais e geográficas entre os termos “grilagem” e “estrangeirização” para análise das apropriações perniciosas da corrida mundial por terras no Brasil.

Apropriações de terras e investimentos do agronegócio nos Cerrados

Primeiramente, consideremos a história geográfica da produção do Estado e do desenvolvimento do agronegócio nos Cerrados. Este ecossistema ocupa quase 25% do território nacional. Ele é a savana com a maior biodiversidade do planeta, portanto categorizada como um centro de biodiversidade mundial (*biodiversity hot spot*) devido ao alto nível de endemismo de espécies e a alta porcentagem de habitat destruído ou degradado (MYERS et al., 2000). Estima-se que 40-50% de sua vegetação já foi destruída, enquanto outros 30-40% já foram degradados, e o desmatamento nos Cerrados prossegue no dobro da velocidade do desmatamento na Amazônia (MMA, 2009). Portanto muitas de suas espécies estão ameaçadas ou na beira da extinção. A mineração, barragens, pecuária e, especialmente, a agricultura são responsáveis pela degradação do meio ambiente dos Cerrados. Tais processos ocorrem também através de mudanças sociais que forçam milhões de camponeses para as cidades, já inchadas nesta e em outras regiões – um processo que acelera cada vez mais com investimentos externos a partir da década de 1970s (AGUIAR & CAMARGO, 2004; MACHADO, 2009; PIRES, 2000; WOLFORD, 2008; MATOS & PESSOA, 2014).

O regime oligárquico de propriedade privada (*latifúndios* geridos mais como províncias do que fazendas até a década de 1930) não foi alterado, mesmo quando a

ditadura nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas tomou o poder das elites agrárias e encaminhou o país para industrialização (SANTOS, 2009). A “marcha ao oeste” foi proclamada pelo Estado para ocupar os “espaços vazios” dos Cerrados. Este esforço de produção de Estado envolveu a construção de ferrovias e estradas a partir da região sudeste que se industrializava, a construção de uma nova capital no estado de Goiás (Goiânia), doações e subsídios para a expansão agrícola, regularização fundiária, e programas de colonização. Em outras palavras, os Cerrados, que antes eram classificados como “vazios” pelo Estado brasileiro começaram a se tornar legíveis mesmo antes que investimentos agrícolas externos tivessem um papel central na região (CPAC, 1975; FAUSTO, 2004; ASSIS 2014).

O novo ciclo de investimentos em infraestrutura associados à construção de Brasília e a tecnologia da “revolução verde” acelerou rapidamente a ocupação dos Cerrados e aumentou a legibilidade da região para o Estado (cf. SCOTT, 1998). Mas esse processo não foi nada pacífico e coerente. Por exemplo, membros da elite goiana falsificaram títulos para três latifúndios num total de 75 mil hectares, e passaram a desalojar à força camponeses que haviam estabelecido posses muito antes pela região. Os camponeses, então, tomaram armas para se defender, organizando uma verdadeira revolta armada nos municípios de Trombas e Formoso. A luta armada foi intensa entre 1955 e 1957, mas conflitos entre grileiros e posseiros duraram até 1964, quando os militares instauraram a ditadura, criminalizaram as Ligas Camponesas e o Partido Comunista, e sancionaram as grilagens que causaram o conflito (ESTEVES, 2008).

Subsequentemente, o Estado brasileiro atraiu investimentos nacionais e internacionais que aumentaram a legibilidade dos Cerrados de outras formas. Em 1975, uma unidade da EMBRAPA foi criada especificamente para os Cerrados, desenvolvendo intervenções no pH e disponibilidade de nutrientes nos solos para que a produção intensiva de variedades híbridas de soja, milho, algodão e cana-de-açúcar pudesse se tornar lucrativa (CPAC, 1975; MENGEL & AQUINO, 2015). Nessa época, investimentos internacionais também começaram a desempenhar um papel maior no desenvolvimento dos Cerrados. Por exemplo, o Programa de Assentamento Direcionado do Alto Paranaíba (PADAP) doou terras públicas para o estabelecimento de quatro assentamentos agrícolas nos Cerrados de Minas Gerais em 1973. Os beneficiários eram colonos do sudeste, dentre os quais 80% eram descendentes de japoneses (PIRES, 2000).

Assim, a Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) tomou interesse pelo projeto, já que o Estado japonês tinha intenção de aumentar a disponibilidade de soja e grãos nos mercados internacionais, providenciando crédito e apoio técnico para produção de soja e outros grãos no PADAP. Esse apoio também se estendeu para a construção de infraestrutura de transportes, energia e comunicação (HOLLERMAN, 1988; YOSHIOKA, 1992).

O sucesso do PADAP fortaleceu negociações entre a JICA e o Estado brasileiro em 1975, resultando na expansão do modelo do PADAP para um Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER) (MARTINS & PELLEGRINI, 1984). Três etapas já foram implementadas nos Cerrados, beneficiando 758 agricultores, assentados em 21 projetos em 7 estados, e produzindo em uma área total de 353.748 hectares (MAPA, 2002). Posteriormente, as negociações foram abandonadas para uma possível quarta etapa que expandiria o programa as zonas de transição entre Cerrado e Amazônia no Maranhão, norte do Mato Grosso, Rondônia e Pará, estabelecendo 60 novos assentamentos sobre 41 mil hectares (JEPSON et al., 2010; MAROUELLI, 2003), mas que foi suplantado pela reprodução do PRODECER entre a JICA e o governo brasileiro no desenvolvimento do agronegócio em Moçambique (sobre o ProSAVANA veja FERRANDO, 2015). Ainda mais, cabe realçar que programas como o PRODECER causam impactos muito além dos colonos diretamente beneficiados, já que estes investimentos se desdobram com outras políticas públicas e investimentos privados, criando assim as condições para o deslocamento de toda uma fronteira agrícola (HECHT, 2005). Desta forma, eu proponho que tais pacotes de investimentos se enquadram como aspecto central da corrida mundial por terras tanto naquele como neste momento.

Apesar das dinâmicas complexas da expansão do agronegócio em vários setores e regiões do Brasil, há uma forte correlação entre áreas de expansão do agronegócio e áreas visadas para investimentos estrangeiros em terras agrícolas, resultando em ainda mais concentração de terras e renda. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) perdeu a capacidade de averiguar propriedade estrangeira de terras agrícolas a partir de 1995,³ mas estimou, em 2004, que estrangeiros controlam em torno de 4 milhões de hectares (VITAL, 2010), o que seria uma parcela relativamente pequena diante do tamanho do país. Contudo, a quantidade de terras que está de fato sob controle

estrangeiro é praticamente impossível de calcular, especialmente devido a *joint ventures*, parcerias e arrendamentos, até mesmo por causa da velocidade e sigilo com que são feitos tais acordos. O controle internacional de terras é dispar entre regiões do país, concentrando-se na região dos Cerrados e nos estados produtores de cana-de-açúcar: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais, Bahia, São Paulo e Paraná contém mais que 75% de todas as terras registradas por estrangeiros, enquanto o Pará contém somente 5,84%, e todos os outros estados contem menos que 3% cada (ibid.). Essa concentração de terras de propriedade estrangeira na zona de produção sucroalcooleira é indicativa da crescente importância da produção de combustíveis nas dinâmicas da corrida mundial por terras (BORRAS et al. 2010; HOLT-GIMÉNEZ & SHATTUCK, 2009) e das particularidades do próprio setor que elevaram a propriedade estrangeira de usinas no Brasil de 3% em 2006 para mais de 33% em 2012 (MCKAY et al., 2016). Esse aumento de investimentos estrangeiros no setor também tem um papel importante no aumento do preço da terra no sudeste dos Cerrados, empurrando assim a pecuária e a produção de soja para as franjas norte e oeste do bioma, em sua transição com a Amazônia (MIRAGAYA, 2007; SAUER & LEITE, 2012).

De certa forma, há continuidade entre o processo histórico de ocupação dos Cerrados e o crescente interesse doméstico e internacional em aquisição de terras na região neste momento. Porém, a conjuntura atual também é marcada por importantes divergências. Primeiramente, houve um aumento expressivo no volume de fluxos de capital direcionados à aquisição de terra, assim como uma expansão no quadro de fontes e veículos empresariais empregados neste fluxo, onde podemos realçar a inserção de capital financeiro doméstico e internacional (inclusive *hedge funds* e fundos de pensão) em empresas de arrendamento e administração fundiária como *pools de siembra* oriundas da Argentina (FAIRBAIRN, 2014; OLIVEIRA & HECHT, 2016). Ainda, havia a presença de um governo democrático e de centro-esquerda no Brasil e maior atenção e resistência em nível internacional contra apropriações espúrias de terra. Isso gerou pressão de diversos setores da sociedade brasileira contra a estrangeirização, motivando em 2010 o governo a implementar regulamentações mais restritivas para empresas e indivíduos estrangeiros, mas permitindo parcerias minoritárias com empresas e indivíduos brasileiros.⁴ Estas restrições supostamente resultaram numa queda de investimento por empresas estrangeiras (BIZARRIA, 2011; VALOR 2010). Todavia,

conglomerados japoneses (*sogo shosha*) aumentaram muito seus investimentos no agronegócio desta região, assim como empresas financeiras e do agronegócio baseadas nos Estados Unidos e Europa (OLIVEIRA, 2015). Afinal, investimentos internacionais nos Cerrados continuam sendo lucrativos para aqueles que conseguem driblar as restrições. A região é adequada para mecanização (geralmente plana), irrigação (com muitos recursos hídricos para explorar), e para a indústria de processamento, especialmente em parcerias com empresas brasileiras. Estas são cruciais para providenciar as técnicas de produção e navegar o contexto políticos doméstico, que seguem sendo, afinal, bastante favoráveis aos investimentos e exportações do agronegócio – uma política de Estado na qual os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e a oposição de direita no Congresso convergem.

Entretanto, a propriedade estrangeira de terras não é o melhor enfoque para compreender as pressões e interesses internacionais na agricultura brasileira e suas exportações. De fato, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) apoia investimentos e parcerias com empresas do agronegócio brasileiro ao invés de investimentos diretos em aquisição de terras (MAPA, 2010) e muitos investidores concordam. Por exemplo, o diretor geral da Hassad Food (de propriedade do fundo soberano de Qatar) disse: “Não descartamos a opção de comprar terras, mas não sentimos que essa é a estratégia correta” (BAKR, 2009). Hassad Food tem negociado investimentos no Brasil para parcerias nos setores de cana-de-açúcar, frangos e ração animal. Ainda mais, investimentos chineses considerados como cerne da estrangeirização de terras no Brasil após 2008, analisados profundamente em novas pesquisas fundamentadas em trabalho de campo e entrevistas com empresários atuantes no setor, foram de fato redirecionados para fusões e aquisições de empresas atuando na comercialização de insumos e exportação de grãos (OLIVEIRA, 2015). Portanto, limitar uma discussão da corrida mundial por terras no Brasil com foco em investimentos estrangeiros em terras ofusca importantes fatores que estruturam essa dinâmica. Necessitamos também considerar a privatização de terras na Amazônia e discutir a relação entre ambos fenômenos.

Programa Terra Legal: regularização fundiária na Amazônia

O Programa Terra Legal de regularização fundiária na Amazônia deve primeiro ser contextualizado na história de regimes de propriedade privada estabelecidos pelo genocídio indígena, escravatura e colonização do território que agora forma o Estado brasileiro (ASSIS, 2014). A velocidade e localidade em que esses processos ocorreram foram altamente variados, começando nas regiões litorâneas e vales de rios navegáveis (que eram acessíveis a colonizadores europeus) e progredindo gradualmente para o interior conforme tecnologias de transporte e o relacionamento com povos indígenas se desenvolviam (tanto pacificamente quanto violentamente). James Scott (2009, p.40 et seq.) desenvolveu o conceito de “fricção de terreno” para descrever características geográficas (topografia íngreme, pântanos, zonas de malária, florestas densas, etc.) que dificultam historicamente a incursão de agentes do Estado (como tropas, coletores de impostos e exploradores) e assim desafiam as práticas de produção de Estado. A densa floresta amazônica gera um nível muito alto de fricção de terreno e a maioria deste território segue sem propriedades privadas ou uso público definido por lei. Em 2008, 53% das terras na Amazônia estavam ocupadas sem reconhecimento formal ou estavam classificadas ambigualmente, incluindo propriedades privadas sob suspeita de grilagem, terras públicas devolutas, posses legais mas sem reconhecimento de propriedade e terras indígenas ou de comunidades tradicionais ainda não demarcadas por lei. Ainda, os títulos de propriedade em cartórios de toda região amazônica são frequentemente inconsistentes com o registro do INCRA e às vezes nem sequer correspondem ao local físico do lote (BRITO & BARRETO, 2010).

Até recentemente, a fricção do terreno amazônico limitou a capacidade do Estado brasileiro de aumentar a legibilidade da população, suas demandas de uso de terra e relações de posse e propriedade na região, impedindo assim a regulamentação de conflitos rurais e desmatamento ilegal. Em 2003, o cadastro do INCRA para a Amazônia revelou 302.457 imóveis sobre uma área de 42.205.886 hectares e uma concentração fundiária severa devido as extensas grilagens típicas da região (Tabela 1). Essas aflições são sofridas mais intensamente – no presente assim e de longa-data – pelos povos indígenas, comunidades tradicionais e camponeses pobres que não têm títulos seguros de propriedade sobre as terras que os sustentam a gerações (CPT, 2010; MELO, 2006; PACHECO & PACHECO, 2010). No entanto, a política do Estado de aumentar a

legibilidade da Amazônia tinha até recentemente a defesa nacional como seu propósito fundamental, ignorando assim as demandas de posseiros e comunidades tradicionais. O exército brasileiro era a principal agência governamental mapeando a região e suas atividades focam no monitoramento das fronteiras internacionais e policiamento de pistas de aviões usadas pelo narcotráfico (FAUSTO, 2004).

Tabela 1. Ocupações irregulares e grilagens de terra na Amazônia registradas até 2003

Módulos fiscais (MF) e média de hectares	Número de imóveis registrados	Porcentagem	Área ocupada	Porcentagem
Menos que 1 MF (< 76 ha)	211.327	69,9%	8.352.883	19,8%
Entre 1 e 4 MF (76 a 400 ha)	70.849	23,4%	8.794.225	20,8%
Até 4 MF (< 400 ha)	282.176	93,3%	17.147.109	40,6%
Entre 4 e 15 MF (400 a 1.500 ha)	13.435	4,4%	7.296.757	17,3%
Acima de 15 MF (>1.500 ha)	6.846	2,3%	17.762.020	42,1%
Total	302.457	100%	42.205.886	100%

Fonte: INCRA/SNCR, 2003; adaptado de A. Oliveira (2011).

Somente a partir da década de 1990 que a crescente pressão pública forçou o Estado a aumentar regulações socioambientais na região amazônica como um todo, ao invés de limitar seu foco à segurança nacional e projetos de industrialização pontuais voltados para grandes cidades como Belém, Porto Velho e Manaus. Parcialmente dirigidos por preocupações ambientais para reduzir o desmatamento, intervenções do Estado e regulação das indústrias extrativistas aumentaram drasticamente na região. Em 1999, o crescente movimento ambientalista forçou o Ministério Público Federal (MPF) a impedir que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) renove ou conceda novas licenças ambientais para a indústria madeireira até que o órgão consultasse os títulos de propriedade no cadastro do INCRA e fizesse uma inspeção local – um processo que geralmente leva mais que um ano (A. OLIVEIRA, 2010; BRITO & BARRETO, 2010).

Neste mesmo período, desenvolvimentos tecnológicos como o georreferenciamento por satélite aumentaram a capacidade do Estado de impor maior

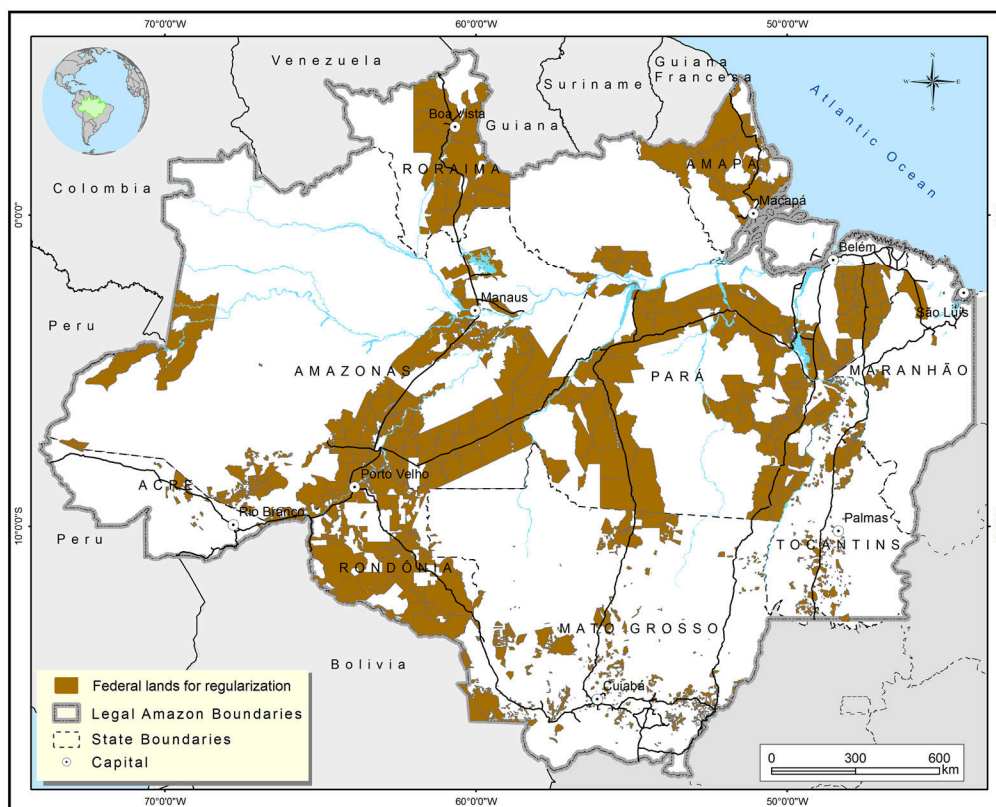
legibilidade sobre seu território. Novas leis em 2001 e 2002 exigiram que o INCRA consolidasse os registros de imóveis rurais em um único cadastro nacional e exigiram o georreferenciamento para registros de propriedades novos ou renovados. Isto aumentou a complexidade do processo de titulação e atrasou ainda mais a regularização e renovações necessárias para licenciamento ambiental. O IBAMA também restringiu os tipos de documentos aceitos para autorização de extração madeireira em duas ocasiões (2002 e 2006), rejeitando os documentos de posse prevalentes na região e exigindo títulos de propriedade regularizados para o licenciamento ambiental. Madeireiros reagiram com protestos, bloqueios de rodovias e ocupações de prédios públicos, e representantes da indústria madeireira aumentaram seu *lobby* pela simplificação da regularização de títulos de propriedade e aceleração do processo de licenciamento ambiental (A. OLIVEIRA, 2010; BARRETO et al., 2008).

Diante dessa situação, a administração do PT, que entrou no governo em 2003, transformou a tarefa de aumentar a legibilidade da Amazônia de um assunto de segurança militar para uma imperativa moral. O PT argumentou que o Estado tem a obrigação de proteger o meio ambiente e os posseiros com demandas legítimas pela titulação de suas terras e reprimir os grileiros responsáveis pela violência e desmatamento na região (MDA, 2009a, 2009b). Aumentar a legibilidade da Amazônia via regularização fundiária também atende bem os argumentos econômicos e jurídicos sobre a eficiência e justiça de regimes de propriedade privada (COSTA, 2010; FILHO & SURLO 2010). Por fim, tal imposição de legibilidade, como Scott (2009) argumentou, constitui um esforço de uniformização administrativa e econômica para aumentar a capacidade operacional de agências governamentais sobre o território, para assim administrar os vários interesses públicos e privados que surgiram em paralelo e oposição um ao outro.

O Programa Terra Legal (doravante TL), iniciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em junho de 2009, foi um dos pilares desse processo de construção de estado na Amazônia. A intenção era de regularizar títulos de 300 mil posseiros em terras devolutas da união na região amazônica (tanto urbana quanto rural) em um prazo de três a cinco anos. Apesar da estimativa do INCRA em 2003 que essas posses cobrissem cerca de 422 mil quilômetros quadrados, esse programa tornou passível de regularização todas terras públicas sem fins definidos na região – uma área maior que 670 mil quilômetros quadrados, equivalente a área total da Alemanha e da Polônia (veja

Figura 1). O TL é notável não só pela extensão da área em que se aplica e pela velocidade com que seria executado, mas também pela maneira que o programa foi criado por medidas provisórias.

Figura 1 – Área passível de regularização pelo Programa Terra Legal



Fonte: IMAZON (BRITO & BARRETO, 2010).

A lei vigente de 1976 sobre a alienação de terras públicas restringia a regularização de posses a não mais que 100 hectares. Mas em 2005 e 2008 – seguindo o aumento dos protestos de madeireiros descrito acima – medidas provisórias foram decretadas pelo braço executivo do Estado para permitir a regularização de posses de até 1.500 hectares. Ainda, essas medidas provisórias permitiram ao INCRA privatizar terras públicas previamente adquiridas para o estabelecimento de assentamentos de reforma agrária (A. OLIVEIRA, 2010; MST, 2009), dificultando assim a reforma agrária constitucionalmente demandada para reajustar a propriedade fundiária a favor dos milhões de camponeses que seguem sem terra.

O programa em si também foi estabelecido por ainda outra medida provisória (MP 458) no dia 10 de fevereiro de 2009. A estratégia de aumentar os limites de regularização e instaurar esse programa por medidas provisórias pelo executivo acelerou o que seria outrora um debate público e processo legislativo mais longo e aprofundado. Depois que medidas provisórias são decretadas, somente sessenta dias são designados para audiências públicas. O Congresso pode estender esse período no máximo outros sessenta dias e depois tem de rejeitar ou ratificar o decreto em lei. Durante os quatro meses que a MP 458 transitou no legislativo, o Congresso somente deliberou publicamente quatro vezes sobre o assunto e nenhuma audiência pública foi organizada nos nove estados afetados pelo programa (BRITO & BARRETO, 2010). Conforme demonstrado em maior detalhe por Oliveira (2011), essas medidas para simplificar o processo de regularização e aumentar o tamanho das posses elegíveis ocorreram relativamente rápido e com debate público mínimo para apaziguar os madeireiros protestantes, que demandavam aceleração do licenciamento ambiental na Amazônia, sem, no entanto, permitir o descarrilamento do processo por aqueles que demandam regulações mais rígidas sobre esse processo. Assim, o TL foi iniciado em junho de 2009.

O TL envolve quatro etapas: cadastramento, georreferenciamento, vistoria local, titulação e monitoramento. Imóveis a serem regularizados precisam estar ocupados, no mínimo, desde 1º de dezembro de 2004. Como parte dos esforços para limitar apropriações espúrias de terra e a dominação de terras por poderosos investidores transnacionais, estrangeiros e pessoas jurídicas não podem cadastrar imóveis para regularização no programa. Terrenos que foram objeto de disputa por terras ou onde trabalho escravo foi constatado são desqualificados, mas o desmatamento ilegal não impede a regularização ou implica em multa. Imóveis de 100 hectares ou menos são isentos de pagamento para regularização, enquanto imóveis maiores precisam pagar uma quantia relativa, mas significativamente abaixo do preço de mercado (gerando questionamentos judiciais ainda pendentes, por exemplo ADI 4.269). Imóveis maiores que 400 hectares requerem uma vistoria local além de georreferenciamento e a titulação deve ser monitorada subsequentemente para garantir que o uso da propriedade seja conforme a área e requerimentos ambientais e trabalhistas.

O número de cadastros feitos para o TL durante o primeiro ano parecia adequado para o desempenho do programa conforme planejado, mas 53% destes foram importados

do cadastro de membros do Programa Nacional de Apoio a Pequenos Agricultores (PRONAF). Nos anos seguintes, o ritmo de novos cadastros caiu fortemente. Ao final dos três anos originalmente planejados para execução do programa, 102,438 indivíduos haviam cadastrado 12,696,449 hectares de terras públicas para privatização (uma área quase do tamanho da Nicarágua), atingindo somente um terço da meta de cadastramento. Já estava claro que as metas originais não seriam cumpridas, sendo que a maioria dos processos estavam somente nas primeiras duas etapas (cadastramento e georreferenciamento) e diversos entraves praticamente estagnaram o programa desde então. Nos dois anos seguintes ao prazo original, somente 14.403 novas solicitações foram cadastradas, trazendo o total de pedidos para 116.841 imóveis sobre 14.901.115 hectares (BRITO & BARRETO, 2011; BRITO & CARDOSO JR, 2015). As metas foram reduzidas de ano em ano, definindo a emissão de 152 mil títulos rurais como objetivo final (MDA, 2014), somente metade do originalmente imaginado, e com período de conclusão indefinido.

Já que a maioria dos cadastros com os quais o programa começou a operar vieram do PRONAF, para o qual somente posseiros com menos que 400 hectares qualificam, a área média dos pedidos de regularização era relativamente pequena, e uma grande proporção dos cadastros de 76 hectares ou menos já haviam sido processados até o final do primeiro ano. Estes representavam 64% de todos os pedidos cadastrados até então, mas cobriam somente 16% de toda área cadastrada para regularização. Contudo, 49% de toda área cadastrada era objeto de meros 8% dos pedidos para propriedades entre 400 e 1.500 hectares (MDA, 2012). Isso ilustra um movimento de concentração fundiária além da grave situação já previamente estimada, e este movimento acelerou ainda mais durante os anos seguintes com a inclusão de novos cadastros: a área média dos pedidos de privatização aumentou de 113 hectares no primeiro ano para 146 hectares ao final do terceiro ano, uma média que se mantém até agora.⁵ No entanto, somente 9.567 processos foram concluídos com títulos emitidos ou indeferidos, demonstrando sérios entraves na execução do TL, começando pela análise dos cadastros e, especialmente, nas etapas de georreferenciamento e vistorias para titulação. Neste ritmo, levariam 56 anos para o governo brasileiro conseguir emitir títulos ou indeferir os pedidos já cadastrados mas ainda aguardando encaminhamento (BRITO & CARDOSO JR, 2015).

Dificuldades técnicas foram parcialmente responsáveis por esse ritmo lento, começando pelo fato que o MDA não tinha capacidade técnica para fazer o georreferenciamento ou pessoal suficiente para fazer vistorias de campo, ambas etapas cruciais do processo de regularização. Durante o primeiro ano do TL, praticamente nenhum cadastro foi georreferenciado, pois o MDA teve de elaborar todo um processo de licitação e capacitação de empresas terceirizadas para atender esta nova demanda (MDA, 2009a). Durante o segundo ano de execução do programa, a maioria destas empresas ainda precisou modificar suas técnicas de trabalho para operar na Amazônia, e subestimaram o tempo necessário para organizar eventos públicos para apresentar os técnicos de georreferenciamento para membros da comunidade e obter permissão para acesso aos lotes a serem georreferenciados (BRITO & BARRETO, 2011). Para agilizar a execução dessa etapa, o georreferenciamento passou a preceder a análise do cadastro após o terceiro ano do programa, evitando assim a prática ineficiente de organizar o georreferenciamento baseado nas demandas do TL enquanto glebas vizinhas ficavam fora do processo, o que dificultava também a análise de sobreposição de demandas. Mesmo assim, somente 50% dos pedidos foram georreferenciados até 2015, atingindo apenas 35% de toda área cadastrada para regularização. Com capacidade operacional limitada, os técnicos do MDA contratados para fazer vistoria de campo e empresas terceirizadas para fazer o georreferenciamento relatam que os cadastros estão ficando desatualizados, frequentemente descobrindo que o atual ocupante do imóvel não é mais aquele que o cadastrou para regularização (BRITO & CARDOSO JR, 2015).

Além de dificuldades técnicas, o TL também travancou devido a disputas jurídicas decorrentes de pressão política de órgãos governamentais como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), ONGs e movimentos sociais. O MPF questionou a constitucionalidade da isenção de inspeções locais para áreas menores que 400 ha (que pode levar a sobreposição de títulos com áreas em processo de demarcação como terras indígenas, quilombolas, etc.), provisões que determinam preço abaixo de mercado para privatização de áreas maiores que 100 ha, a falta de provisões que condicionem a regularização fundiária com o cumprimento de legislação ambiental (como restrições ao desmatamento ilegal), e o contraste entre permitir que propriedades acima de 4 módulos fiscais possam ser vendidas 3 anos após a regularização, enquanto propriedades menores somente poderiam ser comercializadas 10 anos após a regularização.⁶ Posses abaixo de

100 hectares são constitucionalmente isentas de pagamento por titulação, e municípios administram títulos em áreas urbanas diretamente, portanto o processo de regularização urbana e peri-urbana dessas posses menores avançou mais rapidamente, evitando os questionamentos judiciais levantados pelo MPF.

Ao final dos primeiros três anos do programa, 90% dos 2.326 títulos emitidos foram para propriedades abaixo de 400 hectares, sendo o total da área privatizada até então de 191.986 hectares. Em minha publicação anterior sobre este tema, adverti que, sem mudanças significativas na implementação do programa devido a estes questionamentos jurídicos, a extensão de terras a serem privatizadas em unidades maiores que 400 hectares certamente ultrapassaria a área regularizadas em pequenas posses (OLIVEIRA, 2013). No entanto, nos dois anos seguintes (ou seja, até agosto de 2014), o ritmo da análise de cadastros e titulação acelerou, mas ainda segue muito aquém da meta do Estado: o total de títulos emitidos atingiu 8.702 sobre 662.707 hectares, demonstrando assim que a área média das posses privatizadas é pouco maior que 76 hectares, enquanto a área média das 865 solicitações indeferidas até então foi de 273 hectares (BRITO & CARDOSO JR, 2015). Aqueles que se articularam para evitar que apropriações espúrias e concentração de terras ocorressem devido a implementação do TL podem se parabenizar por esse resultado preliminar.

Todavia estes riscos ainda existem, pois o TL segue a um passo mais acelerado que o processo de reconhecimento e demarcação de direitos territoriais indígenas, quilombolas e de outras comunidades tradicionais. O MDA declarou objetivo de emitir mais 15 mil títulos pelo Terra Legal em 2016 (MDA, 2016), enquanto processos de demarcação de terras indígenas e quilombolas requerem longos trabalhos etnográficos e históricos que podem levar vários anos ou até décadas para serem concluídos (BRITO & BARRETO, 2010). Além do INCRA, agências governamentais como a FUNAI e o IBAMA seguem operando com demandas que excedem significativamente seus orçamentos e, conseqüentemente, sua capacidade operacional (A. OLIVEIRA, 2011; MAIOR, 2010). Mesmo com o TL estagnado devido a desafios técnicos e jurídicos, ainda assim é necessário reverter as prioridades do Estado para atender as recomendações do Relator Especial das Nações Unidas para o Direito a Alimentação sobre a ameaça do agravamento de violações de direitos humanos devido à privatização de terras (De SCHUTTER, 2009). O desmatamento e a privatização inconstitucional de terras públicas

e comunais pode ser difícil de deflagrar, mas é também a falha mais óbvia e imediata da suposta intenção do Estado brasileiro em fortalecer sua presença na Amazônia (PACHECO & PACHECO, 2010).

Tais apreensões foram levantadas antes mesmo da implementação do TL (BRITO & BARRETO, 2008; MST, 2009), auxiliando mudanças importantes até dentro do Estado, especialmente com os questionamentos jurídicos do MPF e seu levantamento de denúncias que induziram inspeções mais acirradas da implementação do programa. Críticas ao TL foram claramente justificadas com o resultado da Operação Castanheira em agosto de 2014, na qual o MPF, IBAMA, Receita Federal e a Polícia Federal apreenderam uma organização criminosa que utilizava os mecanismos de regularização fundiária do TL para cometer crimes ambientais (desmatamento ilegal, inclusive de espécies protegidas como a castanheira) no processo de grilagem de terras públicas no Pará. Os criminosos vendiam estas terras ocupadas e desmatadas ilicitamente para pecuária e o plantio de soja, buscando a regularização de títulos de propriedade pelo TL. O IBAMA e o MPF indiciaram os criminosos por R\$ 500 milhões em danos ambientais, além de invasão de terras públicas, furto, sonegação fiscal, falsificação de documentos, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro (IBAMA, 2014; MPF, 2014). Em um estudo etnográfico no oeste do Pará, Jeremy Campbell também concluiu que “apesar de supostamente estar orientado para inclusão social, o [programa] Terra Legal está de fato sendo utilizado para reforçar as desigualdades rurais” (CAMPBELL, 2015, p. 162).

É menos espetacular mas ainda assim muito importante considerar que o TL forçou o INCRA a retirar 10% de seus técnicos do trabalho de redistribuição de terras para trabalhar no programa de regularização fundiária (BRITO & BARRETO, 2010). De fato, o INCRA concluiu em seu relatório anual de 2009 que essa reestruturação limitou sua capacidade de atender suas outras tarefas e responsabilidades (MDA, 2010). Para desentruar o TL, o INCRA precisaria redirecionar ainda mais de seus recursos humanos e financeiros para o processo de inspeção dos cadastros georreferenciados, agravando assim sua habilidade de atuar competidamente em suas demandas de redistribuição de terras para assentamentos de reforma agrária. Esta forte guinada na direção de regularização fundiária reverte um aspecto crucial da democratização do Estado brasileiro durante os anos 1980, quando o INCRA abandonou seu foco anterior em colonização da Amazônia para atender ao invés as demandas de redistribuição de terras e reforma agrária

no resto do país (A. OLIVEIRA, 2010, 2011; BRITO & BARRETO, 2010; MELO, 2006; MST, 2009). Portanto, há forte base para o argumento que a contínua execução desse programa favorece interesses extrativistas e do agronegócio ao invés da reforma agrária para produção agroecológica por parte de comunidades carentes.

Logo, precisamos concluir que a situação problemática do TL transcende os desafios de sua implementação “adequada” (*pace* BRITO & CARDOSO JR, 2015). Mesmo se o programa vier a preencher com sucesso os “espaços vazios” do interior, o Estado brasileiro estaria meramente integrando a zona de transição entre a Amazônia e os Cerrados no sistema de agronegócio e extrativismo que gera uma balança comercial positiva e algum crescimento econômico, mas com extenso desmatamento e êxodo rural devido a concentração de terras e renda como suas consequências socioambientais (CAMPBELL, 2015; MULLER, 2003; SCHLESINGER & NORONHA, 2006; G. OLIVEIRA, 2009, 2010). Este fato tem sido reconhecido até por instituições como o Banco Mundial (2010), que advertiu em seu relatório sobre a forte demanda por investimentos e privatizações de terras sobre esses efeitos negativos da ocupação dos Cerrados pelo agronegócio durante as últimas décadas. Mas claro, sem um Estado autoritário e uma sociedade civil submissa e sem capacidade de resistir esses planos, o Brasil não tem dois dos quatro principais elementos teorizados por Scott (1998, p. 4-5) que resultariam em outro dos “episódios mais trágicos de engenharia social iniciadas pelo Estado.” No entanto, os dois primeiros elementos indicados seguem presentes no contexto brasileiro: extenso reordenamento administrativo da sociedade e natureza na Amazônia e nos Cerrados, e uma ideologia modernista de desenvolvimento nacional com forte e amplo apoio.

Demonstrei como políticas distintas do Estado brasileiro em cada uma dessas regiões não são contraditórias, mas se complementam em um projeto de desenvolvimento nacional e produção do Estado. Elaborei agora como esta conjuntura estrutura as dinâmicas inter-regionais da corrida mundial por terras no Brasil.

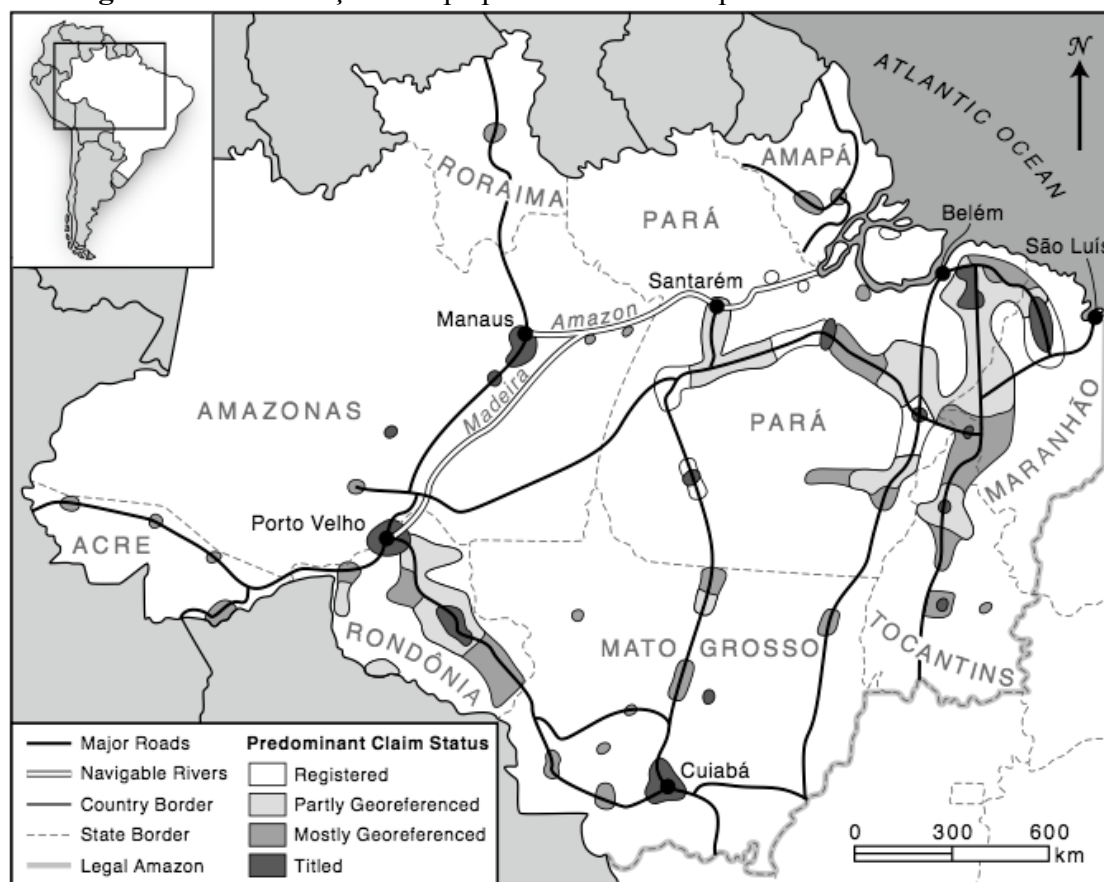
Dinâmicas inter-regionais da corrida mundial por terras no Brasil

Proponho que os esforços de produção do Estado na zona de transição entre os Cerrados e a Amazônia são um componente crucial da corrida mundial de terras no Brasil, já que o programa de regularização fundiária conecta duas políticas e processos

aparentemente distintos e contraditórios ao longo dos corredores de logística entre essas duas regiões. Esclareço que meu argumento não é que as privatizações de terras públicas pelo TL se enquadram necessariamente como grilagem ou apropriações espúrias, ou que o TL ocasiona diretamente a estrangeirização de terras em suas zonas de atuação. Porém, com este aumento de regulações governamentais, o desmatamento e os investimentos internacionais característicos da corrida mundial por terras estão sendo limitados no bojo da Amazônia, enquanto sua franja sul e corredores de transporte estão sendo relegados para intensificação agrícola, extrativismo madeireiro, e concentração fundiária (OLIVEIRA & HECHT, 2016; JEPSON et al., 2008).

Como evidência, elaborei na Figura 2 a distribuição dos processos do TL e a etapa predominante dos processos em cada área ao final de seu terceiro ano, realçando como estes se concentram ao longo das rotas de transporte da franja sul e leste da Amazônia. A consolidação de propriedades privadas nestas áreas tanto reflete quanto reforça os investimentos em infraestrutura alavancam o agronegócio baseado nos Cerrados, aumentando a lucratividade e fomentando ainda mais investimentos no agronegócio na região pelo capital doméstico com parcerias internacionais. O programa TL não se aplica somente ao bioma amazônico, mas inclui toda as zonas de transição entre os Cerrados e a Amazônia do Mato Grosso, Tocantins, Rondônia, e Maranhão. O foco da regularização fundiária nessa região ilustra como políticas divergentes de fato se sobrepõe precisamente nessas áreas que estão próximas suficiente da Amazônia para ser passíveis de regularização pelo TL, mas que também estão suficientemente integradas ao sistema produção do agronegócio dos Cerrados para se beneficiar da logística para comercialização. Como já mencionado, esta zona de transição também inclui o local de muitos dos recentes investimentos do agronegócio de larga-escala visando exportação.

Figura 2 – Distribuição e etapa predominante dos processos do TL em 2012



Fonte: Elaboração do autor com base em MDA (2012), mapa por Cameron Reed.

As grandes *tradings* multinacionais e o conglomerado de Blairo Maggi (o Grupo Amaggi), que já foi o maior produtor privado de soja do mundo, governador e senador pelo estado do Mato Grosso e, atualmente, Ministro da Agricultura, estão entre os maiores beneficiários. Mesmo se essas empresas não buscam nem podem solicitar terras para regularização pelo TL, o maior número e escala de outros produtores na região – incluindo aqueles que se beneficiam diretamente da regularização fundiária pelo TL – precisam armazenar grãos nos seus armazéns, processar seus produtos em suas esmagadoras, transportar as commodities por seus portos e hidrovias e enfim entregam seus produtos para estas empresas que atuam no mercado internacional. Ainda mais, o estabelecimento de um regime de propriedade privada nesta zona de transição viabiliza a consolidação de terras nas pastas de atores financeiros e das grandes empresas de arrendamento e administração de terras, acima mencionadas, que se destacam como líderes neste novo avanço do processo de aquisição de terras no Brasil, seguidas também, é claro, por todos aqueles agricultores

de menor escala mas que conseguem crescer, incorporando vizinhos ao longo dessa fronteira (OLIVEIRA, 2015; OLIVEIRA & HECHT, 2016; HECHT, 2005).

Para melhor esclarecer as convergências e divergências entre os termos “grilagem” e “estrangeirização”, frequentemente utilizados sem distinção em discussões sobre corrida mundial por terras no Brasil e os processos devidamente caracterizantes do tema em pauta, tenho complementado a discussão de aquisições espúrias de terras (seja por atores domésticos ou internacionais) com atenção aos esforços do Estado em estender infraestruturas logísticas, tecnológicas e jurídicas para a expansão do agronegócio e argumentado que estas se distinguem especialmente pelo retrocesso no regime de governança fundiária da redistribuição de terras para a regularização fundiária. Afinal, a melhoria da infraestrutura de transportes, atendente e alavancando ainda mais a regularização fundiária nesses corredores logísticos, se tornou absolutamente necessária para o agronegócio brasileiro se manter competitivo em mercados internacionais. Por isso a convergência de interesses e fatores de produção e governança do TL ocorre especificamente nas áreas realçadas na Figura 2, onde a produção do Estado busca consolidação territorial e atende, predominantemente, aqueles posseiros que podem incorporar ativamente sua propriedade aos circuitos domésticos e transnacionais de capital. Ou seja, para compreender a conjuntura da corrida mundial por terras deste momento no Brasil, não basta pesquisar ou restringir somente grilagens e estrangeirização de terras, acima de tudo é necessário avaliar criticamente a atuação do Estado perante as prioridades de governança fundiária (demarcação e redistribuição ou regularização e colonização), assim como a forma de intensificação (agroquímica ou agroecológica) que o Estado favorece e outras regulamentações socioambientais. Esta análise geográfica identifica também um dos principais territórios em jogo sendo a zona de transição entre a Amazônia e os Cerrados.

A expansão do agronegócio se estende cada vez mais para os cantos dos Cerrados e também, especialmente ao longo desses corredores de transportes, para dentro da Amazônia. Como mencionado acima, a ocupação dos Cerrados pelo agronegócio iniciou pelo sudeste, que está mais próximo da região que mais se industrializava e urbanizava no país. O sudeste continua sendo a principal rota de escoamento dos produtos do agronegócio, mas sofre gargalos cada vez maiores a caminho dos portos de Santos e Paranaguá (TAVARES, 2004). Mesmo que a extensão de infraestrutura logística para o

norte e oeste tenha sido uma atividade saliente de 30 a 50 anos atrás, quando a ditadura militar buscava integração regional, houve pouco interesse público e capacidade privada para melhoria e extensão de infraestrutura para os portos do rio Amazonas até recentemente. Estas condições mudaram ao longo da última década, aumentando também as perspectivas de privatização de terras ao longo dessas rotas de escoamento. Isto gera notável fortalecimento do projeto modernista da “revolução verde”, enquanto o extrativismo agrícola e madeireiro incorpora mais territórios no sistema de produção centrado nos Cerrados, expelindo e excluindo populações ainda mais vulneráveis.

O Código Florestal designa 80% das propriedades na Amazônia para reserva florestal, 35% na zona de transição, e somente 20% de vegetação nativa nos Cerrados. Estes parâmetros legais são raramente mantidos, mas devem ser considerados em qualquer discussão de apropriações espúrias de terras. A ilegalidade da apropriação pode ocorrer devido à forma de aquisição do terreno, ao desmatamento feito durante a ocupação, ou ambos (como nos casos deflagrados pela Operação Castanheira). A disposição do TL (questionada juridicamente pelo MPF) que isenta propriedades abaixo de 400 hectares de vistorias poderia corroborar desmatamento ilegal e séria degradação ambiental devido à extração madeireira em pequena escala, assim como demandas sobrepostas com comunidades tradicionais. Os efeitos negativos para mudanças climáticas devido à conversão da zona de transição dos destes biomas pelo agronegócio seriam semelhantes, ou até piores, aos efeitos do desmatamento dentro da própria Amazônia pela grande quantidade de carbono fixado no solo pela vegetação dos Cerrados e os gases de efeito estufa emitidos ao longo das cadeias de produção da pecuária, processamento madeireiro, e produção de lavouras com métodos agroindustriais (BUSTAMANTE, 2002; CAVALETT & ORTEGA, 2010). Outros danos ambientais da conversão dessa região para o agronegócio incluem a poluição das águas e dos solos devido ao uso de fertilizantes e agrotóxicos, erosão e assoreamento dos rios, perda de biodiversidade em nível local e do ecossistema (MULLER, 2003; SCHLESSINGER & NORONHA, 2006).

Esta crítica não é uma rejeição absoluta da importância e necessidade da regularização fundiária, intensificação agrícola e melhoramentos na infraestrutura rural. Tudo isso é necessário para a sociedade brasileira progredir em direção à soberania alimentar, sustentabilidade dos ecossistemas, justiça econômica e social, e à paz que isso tudo traz. Porém, as prioridades definidas pelo Estado e as lutas políticas correspondentes

determinam *como* esses processos de desdobram: gerando a soberania alimentar ou mais mal nutrição enquanto commodities agroindustriais são exportadas; levando à igualdade social ou aumentando a desigualdade de renda e propriedade rural; estabelecendo a sustentabilidade ou agravando a vulnerabilidade e possível colapso socioambiental; levando à paz ou ao agravamento dos conflitos por terras e violações dos direitos humanos (G. OLIVEIRA, 2009, 2010; CAMPBELL, 2015).

Alguns (p. ex. CELENTANO & VERÍSSIMO, 2007; SAWYER, 1984, 2010) promovem concessões aos interesses do agronegócio e extrativismo madeireiro diante dos processos de produção de Estado descritos acima, fomentando regularização fundiária para intensificar produção do agronegócio nas áreas já desmatadas da transição dos Cerrados e assim – supostamente – proteger as áreas menos desmatadas da Amazônia. No entanto, a regularização fundiária e investimentos em infraestrutura na área de transição podem prosseguir de várias formas distintas. Por um lado, o fortalecimento da produção de Estado ao longo dos corredores de transporte com relações de propriedade regularizadas – sob forte pressão e acompanhamento de movimentos sociais, ONGs ambientalistas e agentes judiciais – poderia de fato transformar a decorrente falha do programa TL em um campo de experimentação para melhores regulamentações agrícolas e ambientais. Por outro lado, concessões aos interesses do agronegócio na região chave de transição entre a Amazônia e os Cerrados poderiam, em última análise, consolidar os interesses capitalistas na franja sul da Amazônia e entravar demandas mais radicais por reforma agrária nos Cerrados e outras regiões mais populosas do país, um “ajuste espacial” de acumulação por espoliação (HARVEY, 2003).

O contexto mundial de grandes investimentos nas cadeias de produção do agronegócio poderia ser uma boa oportunidade para financiar uma virada agroecológica que assente e empregue milhões de camponeses sem terra e trabalhadores desempregados, promovendo a soberania alimentar, reduzindo as desigualdades socioeconômicas, e diminuindo a violência que aflige o Brasil. No entanto, a situação está se transformando rapidamente em uma das maiores e mais trágicas oportunidades perdidas (para maiores detalhes sobre a economia política da governança fundiária, veja A. OLIVEIRA, 2011). Como indicado acima, o MDA foi reestruturado para completar o programa TL na Amazônia, redirecionando técnicos do INCRA ativos na reforma agrária para o processo de privatização que está incorporando a zona de transição dos

Cerrados e Amazônia ao sistema de produção do agronegócio. A recente extinção do MDA e incorporação junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome deve agravar essa situação ainda mais.

Conclusão

Na ocupação dos Cerrados, os esforços precedentes de produção do Estado e grandes grilagens de terra possibilitam os atuais investimentos de grande porte no agronegócio doméstico com parcerias internacionais, enquanto na Amazônia temos o oposto, com a produção do Estado visando atualmente impedir aquisições espúrias de terras. Isto não quer dizer que apropriações espúrias e a produção do Estado não prossigam nos Cerrados – aonde vários estados têm mais propriedades privadas registradas que a área total do estado (MELO, 2006) – ou que a regularização fundiária seja o único mecanismo estruturante da corrida mundial por terras na Amazônia e no Brasil. Afinal, as maiores propriedades griladas na Amazônia transcendem em muito as áreas de 1.500 ha sendo regularizadas pelo TL, e não necessariamente se situam na zona de transição com os Cerrados. Logo, este estudo ilustra somente um aspecto importante de um processo muito mais complexo. Minha intenção é somente realçar características chave de eventos decorrentes nos Cerrados, na Amazônia e especialmente em sua zona de transição, como notadamente pertinentes ao estudo de como a corrida mundial por terras está se desdobrando no Brasil. Mais especificamente, os objetivos hiperbólicos do TL atravancaram por que a Amazônia está sob forte proteção (exemplificada pelos motivos declarados para a criação do TL em primeira instância), enquanto os Cerrados estão sendo sacrificados para investimentos do agronegócio, gerando um conflito sobre a zona de transição que não está sendo resolvido, mas incorporado ao Estado pela sua imposição de legibilidade (OLIVEIRA & HECHT, 2016). Assim, esta análise da produção do Estado buscou problematizar a distinção supostamente simples entre a governança de conservação e produção, expandindo também análise da corrida mundial por terras além de grilagens e estrangeirizações para apreender sobretudo as dinâmicas inter-regionais articuladas pelo Estado que, de fato, enquadram o fenômeno em pauta.

É necessário, ainda, realizar mais uma qualificação sobre este foco nos processos de produção de Estado. Não há intenção de deslocar uma abordagem de análise da corrida mundial por terras (no Brasil e além) como um processo capitalista de acumulação por

espoliação (BORRAS et al., 2010; HARVEY, 2003). De fato, é a conjunção do capital agroindustrial brasileiro e financiamento externo que apoia e se beneficia desses esforços de produção de Estado. Por fim, se encontra o enigma de distintas políticas governamentais para os Cerrados e a Amazônia: a maior imposição de legibilidade sobre a Amazônia pode de fato limitar o desmatamento e a concentração fundiária, *na medida em que seria possível intensificar a produção do agronegócio e também aprofundar regulamentações socioambientais*, mas a maior legibilidade da transição dos Cerrados com a Amazônia na verdade promove mais desmatamento e concentração fundiária, inclusive grilagens de terra e aquisições espúrias pelo capital internacional, *uma vez que o Estado atende em última análise aos interesses do agronegócio e extrativismo madeireiro*. O capitalismo regulado e/ou administrado pelo Estado é mais resistente que a “anarquia de produção” (HARVEY, 2003), tendo maior capacidade de se adaptar e acomodar pressões sociais e ambientais, mas ainda assim busca o poder e o lucro acima da justiça, saúde e sustentabilidade socioambiental.

Então, deveria o Estado brasileiro prosseguir com programas de regularização fundiária e renovada cautela diante dos problemas mencionados acima? Ou existem problemas estruturantes com esse processo que justificam a oposição dos movimentos sociais e seus aliados? Em quais locais e de que forma poderiam os movimentos sociais e seus aliados no Brasil e no exterior cultivar forças para pressionar agências governamentais a responderem aos interesses de bem-estar comum? Mesmo seguindo menos otimista que Sawyer, Celentano e Veríssimo sobre a estratégia de controlar os interesses do agronegócio pela regularização fundiária – ecoando aqueles que clamam por uma moratória no processo de regularização – concordo que a zona de transição entre os Cerrados e a Amazônia deve ser priorizada como território de disputa contra o agronegócio por alternativas agroecológicas (SAWYER, 2010). Os resultados de ações governamentais como a Operação Castanheira e o monitoramento social do processo de regularização fundiária (p. ex. BRITO & CARDOSO JR, 2015; CAMPBELL, 2015) podem reforçar demandas de reforma agrária e ocupações de terras por movimentos sociais nessa região. Afinal, o modo em que a zona de transição entre os Cerrados e a Amazônia será integrada ao resto do país vai determinar tanto o futuro do agronegócio quanto da reforma agrária no Brasil, influenciando assim os processos mais amplos de corrida por terras e investimentos agroindustriais pelo mundo inteiro.

A corrida mundial por terras, se é que podemos identificar e analisar tal fenômeno, tem um caráter bastante idiossincrático no Brasil. Atores domésticos estão disputando território, especialmente na zona de transição entre a Amazônia e os Cerrados, e interesses capitalistas domésticos e internacionais estão levando à consolidação do sistema de produção do agronegócio e a ideologia nacional-desenvolvimentista que o sustenta no Brasil. Proponho que é impossível compreender essas dinâmicas sem fazer referência ao papel central do Estado brasileiro, por um lado limitando a estrangeirização de terras e por outro facilitando a inserção do agronegócio brasileiro nas cadeias internacionais de produção. As forças e tendências internacionais identificadas como uma corrida mundial por terras estão sendo aceitas mas modificadas por capitalistas brasileiros, subvertidas mais ainda não interrompidas por atores brasileiros. A centralidade do papel do Estado nesses processos faz com que os fracassos desses processos sejam ainda mais trágicos, mas as possibilidades criadas por movimentos sociais, ONGs, e até mesmo alguns atores judiciais e de outras agências governamentais, revelam oportunidades de transformar as calamidades decorrentes do nacional-desenvolvimentismo em um programa de transição para uma distribuição fundiária mais justa e democrática, fortalecendo a soberania alimentar e levando nosso país para novos caminhos de progresso social.

Notas

¹ Agradecimentos especiais a Wendy Wolford, Sara Keene, Cameron Reed, Brenda Brito, Ailana Cota, revisores das revistas *Development and Change* e *Campo/Território*, e diversos participantes do primeiro congresso da Land Deal Politics Initiative, onde esse artigo foi originalmente apresentado.

² A imposição de legibilidade e a produção do Estado são processo ilimitados e co-constitutivos. Portanto, “o Estado” não é um ponto final estático de processos de construção de Estado, mas um arranjo de relacionamentos caracterizados pela centralização administrativa, consolidação de poder militar, ampliação de produção agrícola, etc. “Simplificações de Estado podem ser consideradas como parte de um ‘projeto de legibilidade’ decorrente, um projeto que nunca é completamente realizado” (SCOTT, 1998, p. 80). Esta e todas traduções subsequentes do Inglês foram feitas pelo autor.

³ Devido à emenda constitucional número 6, que eliminou a diferença jurídica entre empresas estrangeiras e empresas controladas pelo capital estrangeiro mas baseadas no Brasil, para facilitar o processo de privatização durante a administração de Fernando Henrique Cardoso.

⁴ Especificamente o Parecer da AGU nº LA-01, 19 de agosto de 2010, analisado detalhadamente por Ariovaldo Oliveira (2010).

⁵ Levantamento do autor baseado em dados do MDA (2012 e 2015). O Instituto IMAZON calculou que a média total até abril de 2011 era de 118 ha por cadastro, e a média dos imóveis titulados até então era de 167 hectares (BRITO & BARRETO 2011). Subsequentemente, analisando os dados totais levantados em agosto de 2014, o Instituto demonstrou um aumento na média de área cadastrada para 128 ha, mas uma diminuição da área média titulada para 76 ha (BRITO & CARDOSO JR, 2015).

⁶ Inclusas na Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) número 4.269, protocolada pelo MPF em julho de 2009 (BRITO & BARRETO, 2010, 2011). O Superior Tribunal Federal ainda não tomou decisão.

Referências

AGUIAR, L.; CAMARGO, A. (orgs.) Cerrado: ecologia e caracterização. Brasília: EMBRAPA, 2004.

ASSIS, W.F.T. As novas terras do Sem-Fim: Expansão capitalista e acumulação primitiva no Brasil rural. Campo-Território v. 9, n. 17, p. 388-417, 2014.

BAKR, A. Interview: Qatar's Hassad Food Eyes Firms Instead of Farmland (Entrevista: Hassad Food do Qatar de olho em firmas ao invés de terras). Reuters, 11 ago. Disponível em: <<http://farmlandgrab.org/6764>> Acesso em: 11 ago. 2011.

BANCO MUNDIAL 'Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? (Interesse crescente em terras agrícolas: Pode gerar benefícios sustentáveis e equitativos?' Washington, DC: Banco Mundial, 7 set. 2010.

BARRETO, P. et al. Quem é dono da Amazônia? Uma análise do recadastramento de imóveis rurais. Belém: IMAZON, 2008.

BORRAS, S.; MCMICHAEL, P.; SCOONES, I. The politics of biofuels, land, and agrarian change: editors introduction. (A política dos biocombustíveis, terra, e mudança agrária: introdução dos organizadores). Journal of Peasant Studies, v. 37, n. 4, p. 575-92, 2010.

BORRAS, S.; HALL, R; SCOONES, I.; WHITE, B.; WOLFORD, W. Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction (Apontes para melhor compreender o 'land grab' global: introdução dos organizadores). Journal of Peasant Studies, v. 38, n. 2, p. 209-216, 2011.

BRITO, B; BARRETO, P. Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia. O Estado da Amazônia, v. 10. Belém: IMAZON, 2008.

BRITO, B.; BARRETO, P. Primeiro ano do programa Terra Legal: avaliação e recomendações. Belém: IMAZON, 2010.

BRITO, B.; BARRETO, P. A regularização fundiária avançou na Amazônia?: os dois anos do Programa Terra Legal. Belém: IMAZON, 2011.

BRITO, B.; CARDOSO JR., D. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? Belém: IMAZON, 2015.

BUSTAMANTE, M. A sustentabilidade ambiental da produção de soja no Brasil. In: MUELLER, C. (org.) Avaliação de Sustentabilidade do Complexo Soja no Brasil. Brasília: WWF, 2002.

CAMPBELL, J. The Land Question in Amazonia: Cadastral Knowledge and Ignorance in Brazil's Tenure Regularization Program (A questão agrária na Amazônia: Conhecimento e ignorância cadastral no programa de regularização fundiária no Brasil).

PoLAR: Political and Legal Anthropology Review, v. 38, n. 1, p. 147–167, 2015.

CAVALETT, O.; ORTEGA, E. Integrated environmental assessment of biodiesel production from soybean in Brazil (Avaliação ambiental integrada da produção de biodiesel de soja no Brasil). Journal of Cleaner Production, v. 18, n. 1, p. 55-70, 2010.

CELENTANO, D.; VERÍSSIMO, A. O avanço da fronteira na Amazônia: do boom ao colapso. Belém: IMAZON, 2007.

CPAC (Centro de Pesquisa Agropecuária do Cerrado). Cerrado: filosofia e programa do centro de pesquisa. Cerrado, v. 7, n. 27, p. 22–26, 1975.

CPT (Comissão Pastoral da Terra) Conflitos no campo: Brasil 2009. Goiânia: Expressão Popular, 2010.

COSTA, H. Regularização fundiária. International Journal of Land Law and Agricultural Science, v. 2, abril-junho, 2010.

DE SCHUTTER, O. Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge. (Aquisições e arrendamentos de terras de larga escala: princípios e medidas centrais para lidar com o desafio aos direitos humanos). Relatório do Relator Especial das Nações Unidas para o Direito a Alimentação. Genebra: ONU, 11 jun. 2009.

ESTEVES, C. Formoso e Trombas: luta pela terra e resistência camponesa em Goiás – 1950-1964. In: MOTTA, M.; ZARTH, P. (orgs.) Formas de resistência camponesa. São Paulo: NEAD/MDA/Editora da UNESP, 2008.

FAIRBAIRN, M. ‘Like gold with yield’: Evolving intersections between farmland and finance. (‘Como ouro com rendimento’: Evolução das interseções entre terra agrícola e o sistema financeiro.) Journal of Peasant Studies, v. 41, n. 5, p. 777-795, 2014.

FAUSTO, B. A história do Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

FERNANDES, B. M. Estrangeirização de terras na nova conjuntura da questão agrária. Conflitos no campo Brasil: 2010. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, p. 76-81, 2011.
FERRANDO, T. Dr Brasilia and Mr. Nacala: the apparent duality behind the Brazilian state-capital nexus. Revista de Economia Política, v. 35, n.2, p. 343-359, 2015.

FILHO, E.; SURLO, G. A eficiência da propriedade privada: uma abordagem a partir dos efeitos da formalização da propriedade privada na Amazônia. Economic Analysis of Law Review, v. 1, n. 1, p. 33-46, 2010.

GRAIN. ‘Seized: the 2008 land grab for food and financial security’ (Tomado: a tomada de terras de 2008 para segurança alimentar e financeira). Barcelona: GRAIN Briefing, 24 out. 2008.

HARVEY, D. The New Imperialism (O novo imperialismo). New York: Editora da Universidade de Oxford, 2003.

HECHT, S. Soybeans, development and conservation on the Amazon frontier (Soja, desenvolvimento, e conservação na fronteira amazônica). Development and Change, v. 36, n. 2, p. 375-404, 2005.

HOLLERMAN, L. Japan's economic strategy in Brazil: challenge for the United States (A estratégia econômica do Japão no Brasil: desafio aos Estados Unidos). Lexington, MA: Lexington Books, 1988.

HOLT-GIMÉNEZ, E.; SHATTUCK, A. The agrofuels transition (A transição dos agrocombustíveis). Bulletin on Science Technology and Society, v. 29, n. 3, p. 180-188, 2009.

IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) Operação Castanheira combate grilagem de terras e crimes ambientais no Pará. Brasília: IBAMA, 2014. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/publicadas/operacao-castanheira-combate-grilagem-de-terras-e-crimes-ambientais-no-para>> Acesso em: 30 mai. 2015.

JEPSON, W.; BRANNSTROM, C.; FILIPPI, A. Access Regimes and Regional Land Change in the Brazilian Cerrado, 1972-2002 (Regimes de acesso e mudanças fundiárias regionais no Cerrado brasileiro, 1973-2002). Annals of the Association of American Geographers, v. 100, n. 1, p. 1-25, 2010.

JEPSON, W.; BROWN, J.; KOEPPE, M. Agricultural Intensification on Brazil's Soybean Frontier in Southern Rondônia (Intensificação agrícola na fronteira da soja no sul de Rondônia). In: MILLINGTON, A.; JEPSON, W. (orgs.) Land Change Science in the Tropics (Ciência de mudanças de uso de terra nos trópicos). Boston: Springer, 2008.

MACHADO, L. As necessidades humanas, os saberes, a utopia: a agroecologia, os Cerrados e a sua proteção. In: Sauer S.; Balestro, M. (orgs.) Agroecologia e os desafios da transição agroecológica. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MAIOR, L. Declarações durante o seminário Terras e Territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas. Brasília: FUNAI, 10 ago. 2010.

MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) Programas de cooperação em desenvolvimento agrícola entre Japão-Brasil na região do Cerrado no Brasil. Brasília: MAPA, 2002.

MAPA. Brasil pode ser ‘celeiro do mundo’: negociações e promoção de produtos apoiadas pelo governo brasileiro alavancaram exportações. Brasília: MAPA. 16, dez., 2010. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina-inicial/internacional/noticias/noticia-aberta?noticiaId=31323>> Acesso em: 11 ago. 2011.

MARTINS, P.; PELEGRINI, B. Cerrados: uma ocupação Japonesa no campo. Rio de Janeiro: Editora Codecri, 1984.

MAROUELLI, R. O desenvolvimento sustentável da agricultura no Cerrado Brasileiro. Dissertação de mestrado, ISEA-Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2003.

MATOS, P.F.; PESSOA, V.L.S. A apropriação do Cerrado pelo agronegócio e os novos usos do território. Campo-Território, v. 9, n. 17, p. 6-26, 2014.

MCKAY, B.; SAUER, S.; RICHARDSON, B.; HERRE, R. The political economy of sugarcane flexing: initial insights from Brazil, Southern Africa and Cambodia. (A economia política de flexibilizar cana-de-açúcar: Ponderações iniciais a partir do Brasil, sul da África, e Camboja.) Journal of Peasant Studies, v. 43, n. 1, p. 195-223, 2016.

The politics of sugarcane flexing in Brazil and beyond' (). TNI Think Piece Series on Flex Crops and Commodities, n. 4. The Hague: TNI, 2014.

MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). Relatório de avaliação do plano plurianual 2008-2011. Brasília, MDA, 2009a.

MDA. Presidente Lula lança o Mutirão Arco Verde Terra Legal. Brasília: MDA, 11 jun., 2009b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=3592273> Acesso em: 11 ago. 2011.

MDA. Relatório de gestão do exercício de 2009: prestação de contas ordinárias anual. Brasília: MDA/INCRA, 2010.

MDA. Lista de posseiros cadastrados no programa Terra Legal. Brasília: MDA. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/terralegal/dados/aggregator-view?data_id=3292164> Acesso em: 17 jul. 2012.

MDA. Relatório de Desempenho 2009/2014. Plano de Metas 2014/2019. Brasília: MDA, 2014.

MDA. Lista de posseiros cadastrados no programa Terra Legal. Brasília: MDA. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/terralegal/dados/aggregator-view?data_id=3292164> Acesso em: 20 abr. 2015.

MDA. Terra Legal discute estratégias para 2016. MDA. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/terra-legal-discute-estrat%C3%A9gias-para-2016>> Acesso em 28 mai. 2016.

MELO, J. Reforma Agrária Quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil. Brasília: Editora do Senado Federal, 2006.

MENGEL, A.A.; AQUINO, S.L. A modernização da agricultura e a criação da EMBRAPA: Transformações na pesquisa agropecuária Brasileira. Campo-Território, v. 10, n. 21, p. 4-27, 2015.

MIRAGAYA, J. Impacto da soja na incorporação de novas terras à atividade agrária na Amazônia meridional e oriental (Arco do Desmatamento) no período 1990 a 2005. Brasília: Ministério de Integração Nacional, 2007.

MMA (Ministério do Meio Ambiente) Monitoramento do Desmatamento no Bioma Cerrado 2002-2008: dados revisados. Brasília: MMA/IBAMA, 2009.

MPF (Ministério Público Federal) ‘Depois de operação, desmatamento despenca. MPF pede manutenção das prisões’. Belém-PA: MPF, 2014. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/depois-de-operacao-desmatamento-despenca-mpf-pede-manutencao-das-prisoas>> Acesso em: 30 mai. 2015.

MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) Luta pela Amazônia. São Paulo: MST e Via Campesina Brasil, 2009.

MUELLER, C. Expansion and modernization of agriculture in the Cerrado: the case of soybeans in Brazil’s Centre-West (Expansão e modernização da agricultura no Cerrado: O caso da soja no Centro-Oeste do Brasil). Artigo de trabalho, Departamento de Economia. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

MYERS, N.; MITTERMEIER, R.; MITTERMEIER, C.; FONSECA, G.; KENT, J. Biodiversity hotspots for conservation priorities (Centros de biodiversidade para prioridades de conservação). Nature, v. 403, n. 6772, p. 853–58, 2000.

OLIVEIRA, A. U. A MP 458 e a contra-reforma agrária na Amazônia. In: Conflitos no Campo: Brasil 2009. Goiânia: CPT/Expressão Popular, 2010.

OLIVEIRA, A. U. A Questão da Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês. Agrária, v. 12, p. 3-113, 2011.

OLIVEIRA, G. de L. T. Uma descrição agroecológica da crise atual. Revista NERA, v. 12, n. 15, p. 66-87, 2009.

OLIVEIRA, G. de L. T. Prescrições agroecológicas para a crise atual. Revista NERA, v. 13, n. 16, p. 33-47, 2010.

OLIVEIRA, G. de L. T. Land regularization in Brazil and the global land grab (Regularização fundiária no Brasil e a corrida mundial por terras). Development and Change, v. 44, n. 2, p. 261-283, 2013.

OLIVEIRA, G. de L. T. Chinese and other foreign investments in the Brazilian soybean complex (Investimentos da China e de outros países estrangeiros no complexo de soja do Brasil). BICAS Working Paper Series, n. 9. The Hague: TNI, 2015.

OLIVEIRA, G. de L. T.; HECHT, S. Sacred groves, sacrifice zones and soy production: globalization, intensification and neo-nature in South America. (Bosques sagrados, zonas de sacrificio, e produção de soja: Globalização, intensificação, e neo-natureza na América do Sul.) Journal of Peasant Studies, v. 43, n. 2, p. 251-285, 2016.

PACHECO, R.; PACHECO, C. Questão agrária e regularização fundiária: a ação do estado e o conflito de interesses entre trabalhadores rurais sem terra e povos indígenas. Planejamento e Políticas Públicas, v. 34, n. 1, p. 259-87, 2010.

PEREIRA, L. I. Governança da posse e estrangeirização de terras: apontamentos e perspectivas. Revista NERA, v. 18, n. 29, p. 48-69, 2015.

PIRES, M. Programas agrícolas na ocupação do Cerrado. Sociedade e Cultura, v. 3, n. 1, p. 111-31, 2000.

SANTOS, J. Reforma agrária e preço justo: a indenização na desapropriação agrária sancionatória. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2009.

SAUER, S.; LEITE, S. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 50, n. 3, p. 503-524, 2012.

SAWYER, D. Frontier expansion and retraction in Brazil (Expansão e retração de fronteiras no Brasil). In: SCHMINK, M.; WOOD, C. (orgs.) Expansão de fronteiras na Amazônia. Gainesville: Editora da Universidade da Florida, 1984.

SAWYER, D. Expansão e retração de fronteiras na Amazônia: passado e futuro. Brasília: Universidade de Brasília/CDS (mimeo), 2010.

SCHLESINGER, S.; NORONHA, S. O Brasil está nu! O avanço da monocultura de soja, o grão que cresceu demais. Rio de Janeiro: FASE e ActionAid, 2006.

SCOTT, J. Seeing Like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed (Vendo como um Estado: como certos esquemas para melhorar a condição humana falharam). New Haven: Editora da Universidade de Yale, 1998.

SCOTT, J. The art of not being governed: an anarchist history of upland Southeast Asia (A arte de não ser governado: uma história anarquista das terras altas do Sudeste da Ásia). New Haven: Editora da Universidade de Yale, 2010.

SMITH, N. Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space (Desenvolvimento desnivelado: Natureza, capital, e a produção do espaço). Londres: Basil Blackwell, 1991.

TAVARES, C. Fatores críticos à competitividade da soja no Paraná e no Mato Grosso. Brasília: CONAB, 2004.

VITAL, N. Inca não sabe onde estão os estrangeiros. Portal Exame, 8 out. 2010. Disponível em: <<http://farmlandgrab.org/16165>> Acesso em 11 ago. 2011.

WOLFORD, W. Environmental justice and agricultural development in the Brazilian Cerrado (Justiça ambiental e desenvolvimento no Cerrado brasileiro). In: CARRUTHERS, D. (org.) Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise,

and Practice (Justiça ambiental na América Latina: Problemas, promessas, e práticas). Cambridge, MA: Editora da MIT, 2008.

YOSHIOKA, Y. Development of agricultural policy in post-war Japan (Desenvolvimento de política agrícola no Japão pós-guerra). In: COYLE, W.; HAYES, D.; YAMAUCHI, H. (orgs.) Agriculture and trade in the Pacific (Agricultura e comércio no Pacífico), pp. 91–100. Boulder, CO: Westview Press, 1992.

ZOOMERS, A. Globalization and the foreignization of space: seven processes driving the current global land grab (Globalização e estrangeirização do espaço: sete processos causando a atual corrida mundial por terras). Journal of Peasant Studies, v. 37, n. 2, p. 429-47, 2010.

Recebido em 29/06/2015.

Aceito para publicação em 01/03/2016.
