MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS: UM QUESTIONAMENTO À COOPERAÇÃO NA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA?

**THIAGO LIMA**
Professor do Departamento de Relações Internacionais (DRI) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI) da UFPB.
Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FomeRI) da UFPB.
Pós-doutorando em Ciência Política na UFPE, com bolsa da CAPES.

**ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE**
Professor Adjunto da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI) da UFPB.

**RESUMO:** A ordem econômica internacional contemporânea é dependente da confiança dos atores em sempre encontrarem fornecedores dispostos a venderem produtos indispensáveis ao abastecimento dos países no mercado internacional. Nas últimas décadas, porém, muitos Estados e corporações têm buscado controlar terras de países estrangeiros, com o fito de comandar decisões de produção e comercialização, evitando assim eventuais problemas de suprimento decorrentes de choques no mercado internacional. Esta é uma das muitas faces do fenômeno denominado de estrangeirização de terras. O objetivo do artigo é apresentar o fenômeno e discutir algumas de suas peculiaridades tendo como eixo a questão da confiança/desconfiança nas Relações Internacionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estrangeirização de terras; Land Grab; Land Rush

## FOREIGNIZATION OF LANDS: QUESTIONING COOPERATION IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL ECONOMIC ORDER?

**ABSTRACT:** The current international economic order is dependent on the actor's confidence in always finding suppliers willing to sell products essential to their needs in the international market. In recent decades, however, many states and corporations have sought to control land from foreign countries, with the aim of controlling production and marketing decisions, thus avoiding any supply problems stemming from shocks in the international market. This is one of the many faces of the phenomenon called land foreignization. The objective of this article is to present this phenomenon and discuss some of its peculiarities having as axis the

issue of trust / distrust in International Relations.

**KEYWORDS:** Foreignization of lands; Land Grab; Land Rush

## INTRODUÇÃO[1]

Nos anos 1990, uma parte importante do debate em torno da 'Globalização' trazia à tona o tema da erosão das fronteiras nacionais e da desterritorialização das relações internacionais, naquilo que Mark Zacher (2000) denominava de 'as ruínas dos pilares do templo de Vestphalia'. As fronteiras deixariam de fazer sentido econômico e sua própria utilidade política – a delimitar os limites geográficos do controle soberano sobre o território – poderia ser disfuncional em decorrência das tecnologias de transporte e comunicação, e dos arranjos de cooperação internacional[2]. Temos observado, no entanto, diversos tipos de tensões territoriais: invasões militares, construção de muros, enclaves, áreas destinadas a refugiados e questionamentos à constituição de espaços supranacionais. No campo das Economia Política Internacional, um fenômeno que tem atraído uma quantidade relevante de pesquisadores no exterior é o *Land Rush, Land Grabbing, Acarapamiento* ou, como preferimos, *estrangeirização de terras*.

Este texto responde à chamada de *Monções* para a reflexão sobre a "Economia Política Internacional de Sul a Norte". O objetivo é contribuir para o debate ainda incipiente no Brasil sobre a *estrangeirização de terras* e, neste sentido, apresenta mais questões e hipóteses do que análises empíricas ou conclusões. Ademais, boa parte da reflexão sobre o tema tem sido produzida em espaços acadêmicos do Sul Global, o que oferece um enfoque da visão do Sul sobre a Economia Política Internacional contemporânea.

Para abordar este fenômeno, apresentamos alguns de seus aspectos na segunda seção. Na terceira, avançamos na apresentação tendo como eixo a questão da confiança/desconfiança no sistema internacional, e adotando como recorte temático as relações agroalimentares internacionais. Na quarta seção abordamos a forma com que historicamente se constituíram as relações entre estrangeiros para o abastecimento agroalimentar e argumentamos que isso pode ter incidência sobre o atual impulso nas transações de terras. Discorremos, na quinta, sobre

[1] Agradecemos a Erbenia Lourenço pela assistência.

[2] Referimo-nos à cooperação internacional em termos gerais, no sentido dos amplos arranjos institucionais, formais e informais, que permeiam as diversas faces da interdependência internacional.

características que parecem ser peculiares a esse movimento. Na última seção apresentamos considerações finais e questionamentos.

## ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRASS: UM FENÔMENO MULTIFACETADO

É fato que milhões de hectares de largas faixas terras têm mudado de proprietário ou têm sido arrendadas das mais diversas formas e com os mais variados motivos, ocasionando, em muitos casos, efeitos colaterais negativos em termos sociais e ambientais. Os novos controladores das terras acabam gerando, frequentemente, o deslocamento de comunidades que ali vivem, impedindo o acesso à terra, à água e a regiões culturalmente importantes. A introdução de investidores estrangeiros pode modificar radicalmente a estrutura produtiva local e, assim, afetar profundamente o modo de vida de coletividades. Não é que o investimento estrangeiro em terras rurais necessariamente conduza a efeitos perniciosos, nem que ele não possa contribuir para processos de desenvolvimento de infraestrutura e da produção agrícola. Porém, o que pesquisadores e observadores têm apontado consistentemente é que a atual corrida por terras agricultáveis tem produzido diversos tipos de mazelas para populações locais, como a insegurança alimentar (De Schutter, 2011; White, Borras Jr. Hall, Scoones e Wolford, 2012)[3].

A estrangeirização de terras é um fenômeno difícil de precisar. Por ser multifacetado, há na literatura uma enorme dificuldade em caracterizá-lo. Observa-se, por exemplo, que as terras mudam de mãos por compra, arrendamento, empréstimo, cessão, entre outros modos, realizados em operações entre governos, entre governos e investidores privados, ou entre particulares nacionais ou estrangeiros. As operações podem ser acompanhadas de acordos de cooperação técnica, visando desenvolver capacidades produtivas locais, ou ser parte de contratos de extração e exploração de recursos naturais com destinação garantida ao exterior

[3] Boa parte da bibliografia que citamos é composta de artigos provenientes de compêndios sobre o tema, publicadas nos periódicos *Journal of Peasant Studies*, *Agrarian South – Journal of Political Economy*, e *Globalizations*. Esperamos que isso possa contribuir para a localização de autores de referência aos possíveis interessados.

(Warner, Sebastian e Empinotti, 2013; Margulis, Mckeon e Borras Jr, 2013). Tem havido esforços de organizações internacionais (OI), como o Banco Mundial, para criar um regime de governança que – em tese – torne a aquisição estrangeira de terras mais legítima, transparente e menos nociva às populações que deixam de ter acesso a elas. Esses esforços são polêmicos e seus efeitos positivos são amplamente contestados por observadores gabaritados, como o Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito à alimentação, Olivier De Schutter (2010). Muitas Organizações Não-Governamentais (ONG) também reagem contrariamente a esta suposta tentativa das OI em disciplinar os investidores estrangeiros estatais e de grandes corporações. Contudo, o papel das ONG não é homogêneo e, se há aquelas que contestam a estrangeirização *per se*, existem as que buscam intermediar acordos, visando influenciar seu conteúdo e verter forças para a promoção do desenvolvimento socioeconômico (Peluso e Lund, 2011; Margulis, Mckeon e Borras Jr, 2013; Margulis e Porter, 2013).

A estrangeirização de terras é fenômeno global, no sentido de possuir um impulso sistêmico subjacente, ou é um conjunto de casos particulares, resultantes de motivações específicas para cada ator? Ao examinarem o resultado final do número especial do *Journal of Peasant Studies*, Peluso e Lund (2011) sustentam que não existe um fenômeno global de estrangeirização de terras, no sentido de ser um movimento com homogeneidade no planeta. O que existiria é um conjunto de movimentos que, reunidos com suas peculiaridades, podem ser aglutinados sob aquele termo. Neste sentido, conhecer as especificidades dos casos particulares seria mais relevante do que se debruçar em busca de uma interpretação mais sistêmica. Porém, Borras, Hall, Scoones, White e Wolford (2011), ao realizarem exercício similar sobre outra coletânea do mesmo prestigiado periódico, concluem haver elementos suficientes para caracterizar o movimento de *Land Grabbing* como global. A análise detida de Saskia Sassen (2013) chega à mesa conclusão.

Dada a complexidade do fenômeno, como defini-lo? Recorreremos, neste artigo, ao termo "estrangeirização" para nos referirmos aos processos em que o controle de largas faixas de terra passa para as mãos de investidores estatais e/ou privados estrangeiros e de consórcios de capital estrangeiro, os quais têm o intuito de modificar a sua forma de uso tradicional (Clements e Fernandes, 2013). Assim, deixamos de lado os casos em que a mudança de controle das terras ocorre entre atores nacionais, como nas lícitas operações de venda de propriedades

ou nas famigeradas grilagens de terra do Brasil. Cabe esclarecer também que por uso tradicional entendemos a utilização da terra para atividades econômicas – sejam comerciais e/ou de subsistência – ou culturais realizadas à longa data pela população natural (ou historicamente residente) do país. Ademais, para tornar a reflexão viável neste espaço, focaremos nossa atenção no contexto do abastecimento agroalimentar. Deixaremos de lado uma miríade de outros motivos que podem levar à estrangeirização de terras, como o controle da água, de minérios, petróleo e gás, de posições geopolíticas estratégicas, a especulação imobiliária, ou simplesmente da manutenção de terras ociosas, visando o mercado de créditos de carbono (Fairhead, Leach e Scoones, 2012; Moyo, Yeros e Jha, 2012; Warner, Sebastian e Empitnotti, 2013; Constantino, 2014).

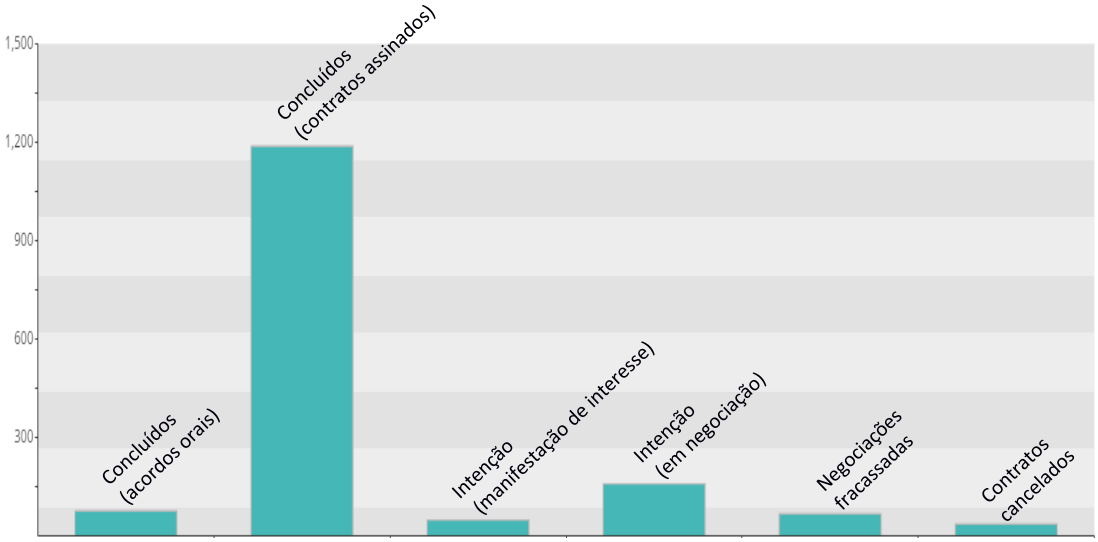
Por fim, um ponto fundamental: qual a extensão da corrida pelo controle de terras? Qual o tamanho geográfico do problema? A dificuldade de se produzir, obter e compilar dados sobre o fenômeno foi alvo de seminário internacional específico (Scoones, Hall, Borras, White e Wolford, 2013). Algumas organizações que tentam realizar essa medição são: Land Matrix, GRAIN, International Institute for Environment and Development (IIED), the International Food Policy Research Institute (IFPRI), Oxfam, Oakland Institute, International Land Coalition (ILC) e o Banco Mundial. Optamos por não trazer uma enxurrada de números comparativos de hectares, dólares e contratos pois, para evitar interpretações equivocadas, seria importante destrinchar as metodologias de construção dos bancos de dados e relatórios, bem como suas implicações políticas, o que não temos condições de fazer neste espaço[4]. Contudo, a título ilustrativo, apresentaremos alguns dados da base Land Matrix[5].

[4] Por exemplo, a iniciativa GRAIN, uma organização civil, é um dos esforços mais reconhecidos na construção de banco de dados, se constitui a partir da captação de relatórios e notícias publicados pela mídia e coletados pela internet para então construir um banco de dados. A própria fonte dos dados fica, assim, frágil em sua fonte. E mesmo assim é tida como uma das melhores. O Banco Mundial também realiza suas medições e compila dados, mas seus resultados são muito diferentes dos apontados por outros atores, como a OXFAM, normalmente apontando número menor de terras envolvidas no processo de *Land Grabbing* (Scoones, Hall, Borras, White e Wolford, 2013). No Brasil, Sauer e Leite (2012) e Hage, Peixoto e Filho (2012) discutem a dificuldade de se obter dados sobre a estrangeirização de terras, seja porque muitos negócios são privados e não necessitam de ter suas informações publicadas, seja porque o controle acionário das corporações envolvidas é tão camuflado que é impossível determinar sua origem.

[5] Agradecemos ao parecerista anônimo pela sugestão de inclusão de dados. Todos os dados utilizados de Land Matrix foram obtidos em http://www.landmatrix.org/en/, acesso em 30/08/2016.

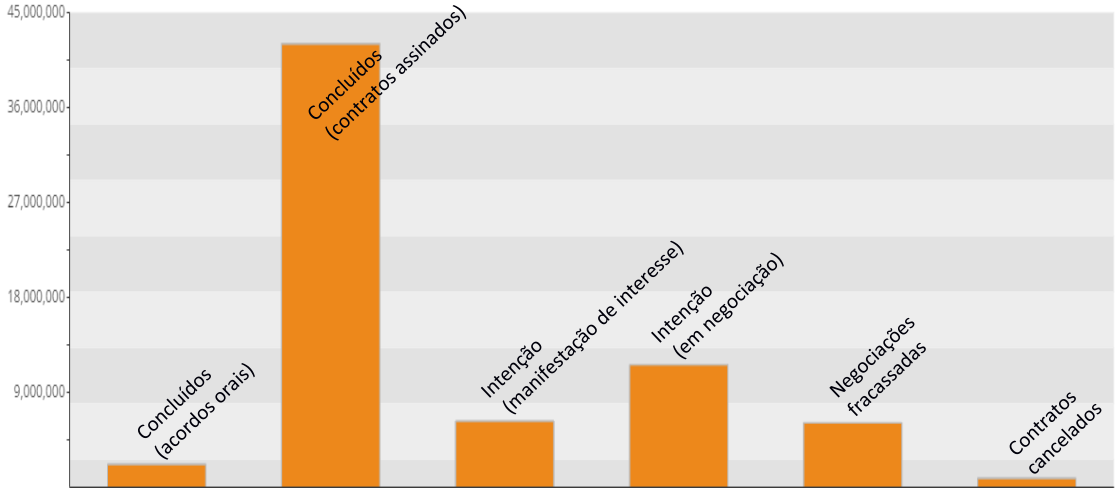
Atualmente, segundo Land Matrix, existem cerca de 1.200 contratos transnacionais que podem ser caracterizados como *land grabbing* (gráfico 1) e mais algumas centenas em negociação. Esses contratos transnacionais em vigência envolvem aproximadamente 40 milhões de hectares (gráfico 2). A maior parte dos contratos visa o investimento em atividades agrícolas (gráfico 3), parcela esta que corresponde a mais de 20 milhões de hectares (gráfico 4), seguida por investimentos em produtos florestais e de múltipla intenção. O tamanho das inversões agrícolas é também um dos motivos que nos leva a nos concentrarmos nas relações agroalimentares. Por fim, a figura 1 aponta os maiores investidores e receptores de investimento, nos quais se notam potências do Sul nos dois lados. O que chama a atenção, neste tema, é a atuação de tais potências como investidoras.

**Gráfico 1: Status da negociação de contratos transnacionais de aquisição de terras (número de contratos)**



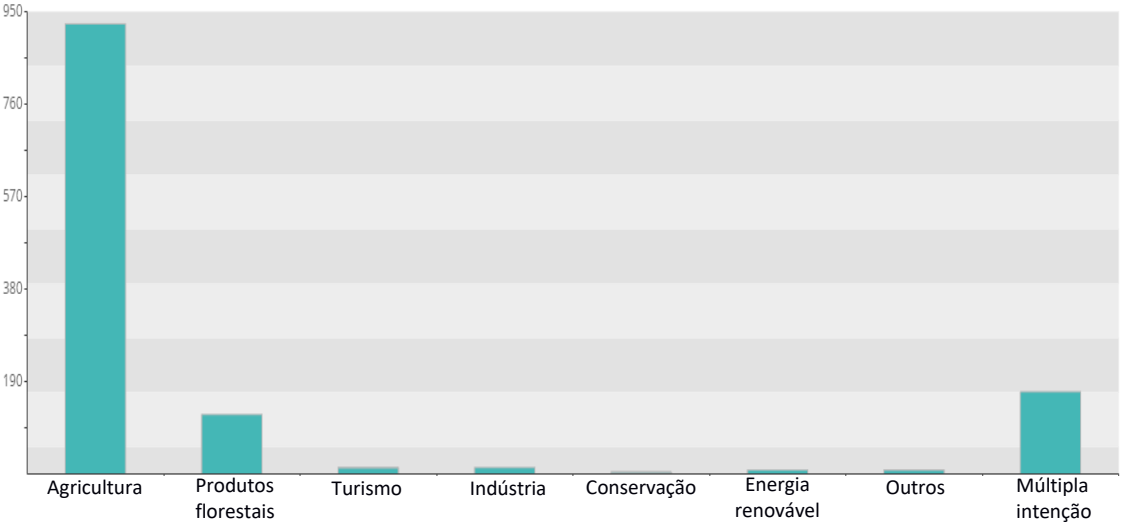

Fonte: Land Matrix, 2016.

**Gráfico 2: Status da negociação de contratos transnacionais de aquisição de terras (hectares)**



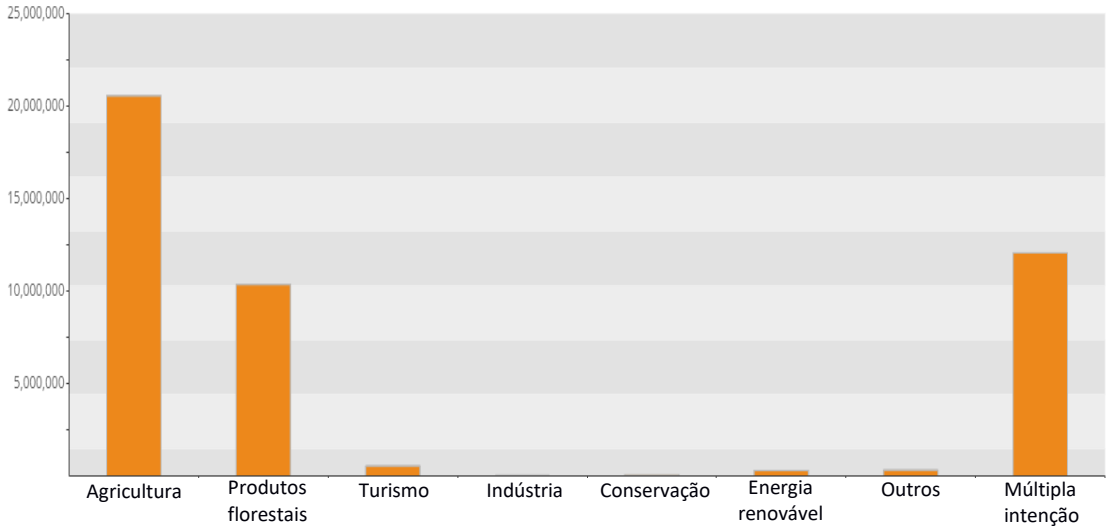

Fonte: Land Matrix, 2016.

**Gráfico 3: Intenção dos investimentos alegados nos contratos (número de contratos)**




Fonte: Land Matrix, 2016.

**Gráfico 4: Intenção dos investimentos alegados nos contratos (hectares)**




Fonte: Land Matrix, 2016.

**Figura 1: Comprar ou vender? Top 10 investidores e países alvo para negócios transnacionais de terra, 2000 – 2014.**




Fonte: Land Matrix (apud Harvey, "The complex world of big land deals", disponível em http://ensia.com/features/the-complex-world-of-big-land-deals/. Acesso em 23/02/2016).

## ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS: CONTROLE PRECAVENDO INCERTEZA?

Existem múltiplos pontos de entrada para refletir sobre a estrangeirização de terras. Neste artigo, que não possui ambição empírica e cujos objetivos são apresentar o tema e incentivar pesquisas, recorreremos à tradicional questão da "confiança/desconfiança" no âmbito internacional como eixo de argumentação do ponto de vista das Relações Internacionais[6]. A partir do clássico artigo de Jervis (1978), *Cooperation Under the Security Dilemma*, colocaremos a questão nos seguintes termos: em que medida e em quais condições devem os Estados confiar o seu abastecimento de recursos fundamentais às decisões de produção e comercialização de estrangeiros? Dois pressupostos ajudam a reforçar a não trivialidade da indagação. Primeiro, em um sistema interestatal as unidades políticas são soberanas e possuem, em tese, prerrogativa sobre o fluxo de entrada e saída de bens, serviços, investimentos e pessoas, bem como sobre os parâmetros dos processos produtivos e da circulação de produtos, meios de produção e de pagamento. Segundo, em um sistema capitalista, cabe aos atores privados decidirem se vão investir e trabalhar, e como vão vender os produtos, serviços e a força de trabalho, tendo em vista os parâmetros do Estado.

Esses pressupostos imbuem os atores – estatais e privados, e de acordo com seu poder – de autonomia para tomarem suas próprias decisões. Essas decisões, no entanto, podem configurar um ambiente de incertezas para os atores que com eles se relacionam ou que fazem parte do mesmo sistema, por exemplo, se forem intempestivas. Nas Relações Internacionais, são abundantes os esforços de análise e de proposição de meios para se estabilizar as expectativas que os atores possuem em relação as ações dos outros atores. Para sermos telegráficos, as clássicas discussões em torno da Teoria da Estabilidade Hegemônica e dos Regimes Internacionais buscaram lidar com os dilemas do prisioneiro e da segurança, duas imagens representativas da incerteza/desconfiança no sistema internacional. Supondo ser a autossuficiência uma meta praticamente impossível, ou, mais propriamente, indesejável, seja

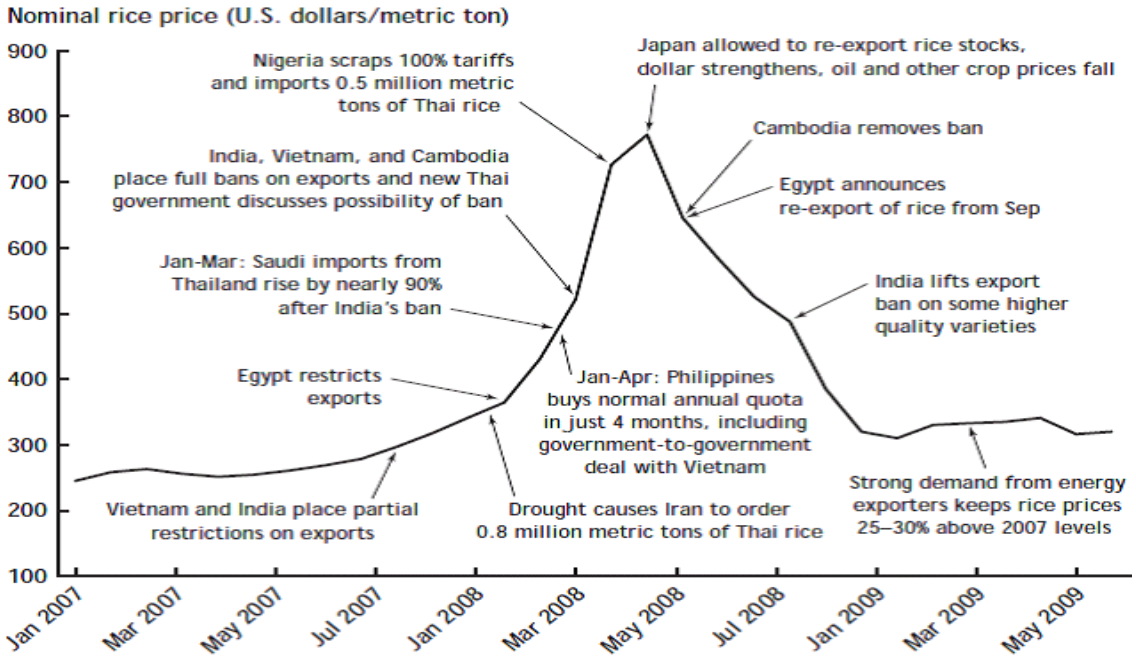
6 Esta questão foi utilizada para refletir sobre o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos em outra oportunidade (Lima, 2012), embora sem recorrer a Jervis (1978).

pelos limites técnicos, seja pelos custos de oportunidade, os padrões de estabilidade historicamente constituídos em um sistema internacional assimetricamente interdependente resultaram em estudos clássicos no campo das Relações Internacionais (Krasner, 1983; Axelrod e Keohane, 1985; Rosenau e Czempiel, 2000; Keohane e Nye, 2001; Gilpin, 2002).

No bojo dos eventos e dinâmicas que circundam a estrangeirização de terras, um conjunto marcante de fatos chamou a atenção: restrições a exportações de alimentos, por parte dos países produtores/exportadores, em meio à grave crise de abastecimento alimentar de 2007/2008 (Robertson e Pinstrup-Andersen, 2010; The Economist, 2011; Tran, 2012; Bruckner, 2015). Analistas apontam que foram várias as causas daquela crise: quebras de safra, preço do petróleo, especulação financeira, entre outras, além das restrições à exportação. Estas teriam sido, aliás, causa e efeito do desencontro das curvas de oferta e demanda (Headey e Fan, 2010). O gráfico 5 a seguir, que demonstra a variação do preço do arroz e eventos a ele correlacionados, ilustra o argumento. Para os nossos propósitos, o que ficou patente é que, em situações de crise alimentar, os governos utilizaram sua autoridade para impor bloqueios à saída de alimentos do território. É preciso destacar que, naquele contexto, produtores e exportadores privados poderiam ter lucros muito maiores, mas alguns Estados utilizaram sua autoridade sobre o território a contragosto dos interesses privados.

Um dos efeitos de longo-prazo do embargo às exportações parece ter sido a intensificação do processo aqui chamado de estrangeirização de terras. A carestia reforçou empiricamente os preceitos realistas de que, num cenário anárquico, caracterizado por soberanias independentes, a lógica dos interesses e necessidades nacionais prevalece sobre arranjos de cooperação internacional. No caso em tela, os países exportadores, temendo seu desabastecimento, restringiram a saída de commodities agroalimentares de seus territórios, impedindo um fluxo que, em condições de normalidade, obedeceria ao mecanismo de ordenação de mercado: o preço.

**Gráfico 5: Restrições à exportação de arroz e preço do arroz**




Fonte: Headey e Fan (2010).

Ao dizermos 'normalidade', nos referimos ao funcionamento da ordem econômica internacional vigente, da qual um dos preceitos mais importantes é o da abertura dos mercados. Preceito este que também é uma meta a ser avançada por diversos canais: GATT/OMC; Acordos Preferenciais de Comércio (APC); empréstimos condicionados, como no caso dos Ajustes Estruturais promovidos por Banco Mundial e FMI; pela difusão internacional de ideias; e pela sua adoção doméstica por elites e governos (Cruz, 2007).

Entretanto, por arquitetura dos Estados Unidos e dos países europeus, posteriormente apoiados pelo Japão, o regime multilateral de comércio excetuou historicamente a agricultura dos compromissos de abertura de acesso a mercado. Ao mesmo tempo, legitimou a utilização de subsídios agrícolas à produção e à exportação, dotando os interesses agrícolas daquelas regiões de uma competitividade artificial frente aos países mais pobres, embora alguns países intermediários, como Brasil e Argentina, tenham conseguido se tornar grandes exportadores

agrícolas também (Oliveira, 2011; McMichael, 2013). Esses dois elementos – mercado aberto e subsídios – devem ser mantidos em mente, pois mais adiante serão mencionados para argumentar a respeito das eventuais peculiaridades da estrangeirização contemporânea de terras.

Por ora, indagamos: diante da incerteza de se obter o abastecimento alimentar no mercado internacional em contextos de crise, qual a lição para os países dependentes da importação de commodities agrícolas? A de que, em casos de necessidade e urgência, o arranjo cooperativo do mercado e o seu mecanismo de coordenação podem expô-los à insegurança e à instabilidade numa questão muito sensível: a segurança agroalimentar (Baviera e Bello, 2009; Brown, 2011; Staatz, 2011).

Nos termos de Jervis (1978), a sensação de 'segurança subjetiva' – isto é, a *percepção* de que o meio internacional é ambiente estável em que se pode confiar, tornando menos necessárias medidas individuais de precaução e defesa – é abalada por fatos que, embora não denotem que todo o ambiente tenha se tornado hostil ou inseguro, impulsiona os atores e repensar sua conduta. Todos os Estados que dependem da importação agroalimentar se reconhecem na mesma situação, reforçando os temores de que confiar seu abastecimento às vias do mercado internacional pode ser mais inseguro do que exercer um maior controle sobre a fonte e o transporte dos suprimentos. É preciso salientar que, naquela conjuntura de crise, o poder monetário de compra dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento não foi capaz de persuadir países exportadores.

Mas, antes dos embargos às exportações, a alta dos preços já havia tornado o acesso aos alimentos muito mais difícil para os países mais pobres. Isso conduz a uma segunda indagação: o que pode acontecer com países do Sul sem poder de compra no mercado internacional? Uma saída para minimizar esse tipo de insegurança seria aumentar a capacidade produtiva nacional, tornando-se mais autônomo em relação aos fornecedores estrangeiros (De Schutter, 2011). A defesa do conceito de soberania alimentar está diretamente relacionada a isso (Maluf, 2007; Marques, 2010). Ele não implica em cortar completamente os laços comerciais, e sim em ter maior controle sobre a própria produção e o próprio fluxo de alimentos. Seria uma maneira de aumentar sua própria segurança sem com isso ameaçar a do outro, desde que as eventuais restrições nos fluxos de exportação fossem contrabalançadas pelo crescimento

da produção doméstica no conjunto dos países. É uma opção que não rechaça o mercado internacional, mas que advoga que é legítimo e desejável que os Estados utilizem suas ferramentas de políticas públicas e sua soberania sobre o território para assegurar seu abastecimento, mesmo que o custo econômico seja maior do que os preços que poderiam ser pagos pela importação. Em nossa visão, esse é um debate que interessa fundamentalmente aos países do Sul, pois os países do Norte, individualmente ou em bloco, com poucas exceções, possuem tecnologia e programas de incentivos que lhes garantem excesso de oferta doméstica de alimentos (Lima, 2012).

Outra alternativa, para desalento de analistas realistas mais ortodoxos, seria aumentar o fornecimento global de commodities agrícolas, diminuindo preços, e reforçando as instituições que garantem o comércio internacional aberto. A cooperação, neste caso, se fortaleceria em cima da expectativa dos ganhos mútuos e dos mecanismos de monitoramento do cumprimento dos acordos, constituindo um ambiente mais confiável (Jervis, 1978).

Essas não são questões novas e a história recente registra respostas a elas. A Política Agrícola Comum da União Europeia foi criada como forma de reconstrução econômica, mas tinha o efeito de impedir que os europeus atravessassem novamente as graves carestias experimentadas nos contextos das Guerras Mundiais. Ademais, o fim do colonialismo representava a exaustão da capacidade de utilizar meios militares para impor um padrão de comércio às regiões periféricas, de modo a garantir a alimentação da metrópole[7]. As potências metropolitanas perderiam seus domínios territoriais coloniais. O Japão é outro exemplo para se analisar esta estratégia. O país mantém um mercado de arroz fechado alegando fins culturais mas, simultaneamente, sua política de preservação cultural também consiste em uma estratégia de segurança alimentar (Friedmann e McMichael, 1989; Veiga, 2007).

Ainda com relação ao Japão, frustrados os planos de Tóquio de controlar imperialmente terras estrangeiras no seu entorno, o país passou a investir no desenvolvimento da agricultura no exterior. A história do agronegócio da soja no Brasil tem relação direta com isso. Nos anos 1970 os Estados Unidos viveram uma quebra de safra na soja e Washington embargou as exportações por períodos relativamente curtos. O Japão, que tem na soja um componente

[7] O sucesso da PAC, nesse sentido, foi tão grande que em meados dos anos 1950 a França já havia se tornado a segunda maior exportadora de trigo do mundo (Veiga, 2007).

alimentar básico, e que era dependente dos fornecedores norte-americanos, foi atingido. Como resposta, o Japão buscou diminuir sua dependência externa aumentando a variedade de fornecedores. O PRODECER – Programa de Desenvolvimento do Cerrado – é um resultado da estratégia japonesa de diversificação e ampliação de seus fornecedores pela via da cooperação técnica e do investimento[8] (Friedmann, 1993; Clements e Fernandes, 2013).

Se excetuarmos o aumento da oferta doméstica, da oferta internacional a ser escoada pelos mercados, e a dominação colonial direta, uma quarta via para amenizar as incertezas sobre o abastecimento nacional, a partir de fontes internacionais, é a de controlar a produção e o fluxo de exportação estrangeiros, por meio do controle do uso das terras. Isso não garante – é importante frisar – que o governo do Estado busque utilizar seus mecanismos de soberania para barrar fluxos, mas pelo menos diminui os intermediários entre o fornecedor e o consumidor.

Este seria um novo tipo mercantilismo da segurança alimentar, na acepção de McMichael (2013), que contradiria o discurso hegemônico das últimas décadas, segundo o qual um mercado internacional aberto e integrado seria a melhor maneira de promover a segurança alimentar (Maluf, 2007; Veiga, 2007; De Schutter, 2011). Pode-se dizer que esta crítica, juntamente com os movimentos em prol da soberania alimentar, coloca em jogo um aspecto relevante da ordem econômica internacional contemporânea. Mas, antes de prosseguirmos com o fenômeno da estrangeirização de terras, é importante, para nosso argumento, frisar as possíveis incertezas decorrentes do fornecimento estrangeiro de alimentos, especialmente para os países do Sul.

## O FORNECIMENTO ESTRANGEIRO COMO MARCA DOS REGIMES AGROALIMENTARES

O modo como os países produzem e comercializam gêneros agroalimentares, incluindo a escolha do que se vai produzir, não ocorre em um vácuo de poder. Pelo contrário, está diretamente relacionado às dinâmicas de poder das Relações Internacionais, acompanhando as trajetórias dos sistemas interestatal e capitalista, conforme nos aponta a literatura sobre os

[8] Note-se que, no Brasil, "em 2010, 23% das terras compradas por estrangeiros eram de propriedade de japoneses" (Hage, Peixoto e Filho, 2012, p. 26).

'regimes alimentares' (Friedmann e McMichael, 1989; McMichael, 2009). As metamorfoses do regime o levaram, na atualidade, a ter mais um componente não alimentar (além do de fibras): os biocombustíveis. O que permanece inalterada é a interconexão internacional entre produtores, consumidores e fornecedores, cujo vetor principal está nas commodities do complexo grãos-carne e açúcares e, agora, também biocombustíveis.

Contrariamente ao senso comum, muitos países do Norte são grandes exportadores agrícolas, a ponto de solaparem a produção realizada em países periféricos. A partir de meados do século XX, a tecnificação da agricultura e sua incorporação pela lógica empresarial capitalista, aliada a dotações naturais bastante favoráveis em alguns casos, transformaram a maior parte dos países do Centro, individualmente ou em bloco, em superavitários do ponto de vista da produção de gêneros alimentares básicos. Isto é, o problema para seus administradores e políticos não era mais o risco de desabastecimento alimentar, e sim o excesso de oferta que, se não fosse levada para fora dos seus mercados, implodiria seus sistemas econômicos e, quiçá, políticos (Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990; Veiga, 2007; Cochrane, 2003; Lima, 2012).

Como resultado, e retomando o que dissemos na seção anterior, as principais potências do sistema internacional moldaram uma ordem comercial na qual os mercados fossem abertos e os subsídios permitidos. Em decorrência disso, e de outros processos que não temos condições de abordar neste momento, como a mudança de hábitos alimentares, muitos dos países periféricos tornaram-se dependentes da importação de alimentos para suas dietas básicas (George, 1978; Clapp, 2012).

Isso significa que a interrupção no fornecimento estrangeiro de gêneros agroalimentares pode até significar perdas econômicas para os complexos agroindustriais capitaneados em sua maioria pelas corporações do Norte. Seus efeitos, porém, seriam mais drásticos para os Estados periféricos que são importadores líquidos de alimentos. Conforme os parâmetros de Keohane e Nye (2001), podemos dizer que ser dependente da importação de alimentos é algo que pode afetar a sensibilidade de alguns países do Norte, mas que pode mais duramente atingir a vulnerabilidade de países do Sul Global.

Uma das maneiras de conseguir a adesão dos países do Sul a esta ordem econômica, fazendo-os confiar o seu abastecimento às vias do mercado, foi por meio do desenvolvimento da ideia de 'segurança alimentar', que trazia embutido princípio de *food self-reliance* em

oposição ao de *food self-sufficiency*. Enquanto o último princípio denotava a capacidade de a economia dos Estados ser capaz de produzir quase todo o necessário para o seu abastecimento, o primeiro apregoava que seria mais eficiente desenvolver atividades econômicas capazes de gerar renda e, com ela, comprar os alimentos do fornecedor mais barato. Para isso, seria lógico que os mercados fossem abertos, já que as tarifas e quotas encareceriam o custo de vida das populações, especialmente as mais pobres, retirando de circulação o excedente monetário capaz de movimentar os setores industrial e de serviços (Maluf, 2007; Marques, 2010). No quadro analítico de Jervis (1978), a constituição da percepção de que não seria inseguro depender de fornecedores estrangeiros, por parte de muitos países, contribuiria para o funcionamento do arranjo cooperativo. Assim, com mercados abertos e competição internacional, a origem dos alimentos não seria tão relevante, isto é, sua relação com a terra onde foram produzidos deixava de ser uma questão de insegurança, pois estaria normalizado o suprimento estrangeiro de longa distância (Friedmann, 1992; Clapp, 2012).

O princípio de *food self-reliance* – os países devem ter renda para comprar comida, ao invés de cultivá-la – foi semeado no pós II Guerra e que ganhou força nos anos 1980, na ascensão da onda neoliberal, retirando o foco dos países da produção de alimentos da dieta básica (Maluf, 2007; Marques, 2010). É preciso frisar: dos países do Sul, pois os programas de estímulo à produção agrícola, assim como as barreiras à importação de muitos alimentos, continuam vigentes nos países desenvolvidos. Estes são, notadamente, motivos para o impasse da Rodada Doha da OMC.

Como fica evidente, o princípio de que comprar produtos agroalimentares é superior ao de produzi-los depende diretamente da confiança dos compradores em sempre encontrarem fornecedores dispostos a vender e vias desobstruídas para o comércio exterior. Depende também da expectativa de que os preços serão estáveis e mais baixos do que numa eventual produção nacional. Ambos elementos de confiança foram contrariados com a crise de 2007/08. É importante notar, neste contexto, que o sentido geral do regime da OMC é impedir que os Estados interrompam arbitrariamente as importações, e não as exportações. Passados alguns anos, o tema da restrição às exportações foi levado às negociações de Doha, por proposição da União Europeia e do Egito, mas as negociações não avançaram (ICTSD, 2011).

Em suma, à semelhança da breve crise dos anos 1970 que levou o Japão a investir na

produção de soja alhures, as instituições da ordem econômica internacional não foram capazes de dar uma resposta satisfatória aos graves embargos de 2007/08. Como concluiu John Staatz (1991, p. 18) ao fazer reflexão geral sobre os objetivos nacionais e regionais de autossuficiência de alguns atores:

> Why do so many countries ignore generally accepted theories of specialization and exchange based on comparative advantage and persist in pursuing agricultural self-sufficiency? The most likely explanation is not that policymakers are uniformly irrational but that they are rationally pursuing goals other than narrowly defined economic efficiency. Attacks by economists on self-sufficiency policies as economically 'irrational' are, in these cases, likely to carry little weight, as they do not address the real objective of the policies that policymakers may in fact be trying to obscure. Possible justifications for agricultural self-sufficiency policies include risk and stability considerations, protection of domestic agriculture, and pursuit of broader economic goals.

Por isso, ter capacidade de produzir esses bens dentro de suas próprias fronteiras pode reduzir a sensibilidade e a vulnerabilidade dos Estados no volátil campo da agropecuária, tanto em termos de produção, quanto de distribuição. É preciso lembrar que ambas as atividades estão sujeitas a condições climáticas e patológicas, entre outras que podem variar rapidamente, e que o setor privado e os governos podem não conseguir controlar ou mitigar, gerando elementos de incerteza. Existem também condições econômicas, sociais e políticas que, além de serem de difícil controle, podem ser elas mesmas provocadas pela ação dos governos e dos produtores privados[9].

Sendo assim, um elemento não pode ser desprezado quando se pensa na produção e na distribuição desses produtos essenciais: vontade. Em primeiro lugar porque em Estados capitalistas a produção dos produtos e serviços utilizados pela sociedade é majoritariamente confiada às empresas privadas. São elas que decidem se vão investir, contratar, produzir e vender. O Estado pode influenciar essas decisões por meio do ambiente institucional, pode criar parâmetros para todas aquelas decisões, pode até proibi-las em alguns casos; mas o Estado, em uma economia de mercado, não pode *mandar* que as empresas privadas invistam, contratem,

9 Estudos sobre a carestia concluem que a desnutrição crônica, as fomes e até as crises de inanição são resultantes de intempéries de toda sorte, mas sempre conjugadas à ação política (Sen, 2000; Vanhaute, 2011).

produzam e vendam[10]. Como a produção agrícola é levada a cabo por atores privados, a oferta de alimentos depende também das suas decisões.

Em segundo lugar, a obtenção daquilo que não é produzido nacionalmente deve ocorrer no exterior e, para isso, é preciso ter recursos. A compra é o meio mais utilizado, mas não se pode esquecer que há historicamente diversas formas, por exemplo, o colonialismo. Os Estados que não têm capacidade de produção interna, e nem de adquirir de alguma maneira no exterior aquilo que necessitam, ficam à mercê da ajuda estrangeira. Ter condições financeiras, entretanto, não significa poder sempre comprar o que se quer. É preciso que os outros queiram vender e que a venda não seja impedida por terceiros, ocorrências comuns nas relações internacionais, como evidenciam os tantos sítios, embargos e bloqueios econômicos ao longo da história[11]. Em 2008, em meio à grave crise de escassez de alimentos, Argentina, Cazaquistão, Rússia, Ucrânia colocaram barreiras às suas exportações de trigo; Camboja, China, Egito, Índia, Indonésia e Vietnã restringiram as suas vendas de arroz ao exterior. Essas proibições fermentaram significativamente algumas tendências que levaram à enorme alta de preços de alimentos – e de terras – daquele período (McMichael, 2009; Headey e Fan, 2010).

O que se observa, então, é que a busca por controlar terras estrangeiras pode ter, em muitos casos, objetivos de abastecimento nacional (McMichael, 2013). Estados e empresas deixam de confiar no mercado internacional aberto e no mecanismo de preço. Isso significa questionar as instituições e regimes internacionais que regem o comércio internacional. A sensação de 'segurança subjetiva', de que o ambiente internacional não comporta ameaças, é iminuída (Jervis, 1978). A menor confiança, no entanto, não equivale a rechaçar

10 Daí um dos motivos para a existência de empresas estatais, pois elas produzem e prestam serviços que o governo considera não serem fornecidos adequadamente pelas empresas privadas. Obviamente, a execução dessas tarefas por atores estatais não garante que elas sejam adequadas.

11 A França é a maior produtora de açúcar de beterraba da União Europeia e tal produção teve início após interrupção do fornecimento vindo do exterior, conforme reportagem de *Globo Rural*: "A história da beterraba na França é também a história de guerras, de política e de um imperador. O cultivo de beterraba em larga escala começou a decolar no início do século XIX, quando uma guerra marítima entre França e Inglaterra travou a importação de açúcar-de-cana, que vinha sobretudo das ilhas do Caribe, na América Central. O estímulo à produção partiu de Napoleão, imperador dos franceses. Ele financiou a construção de usinas, o plantio de lavouras e até centros de pesquisa dedicados ao produto. Ao longo do século XIX, a nova cadeia econômica se firmaria nos campos da França e em vários outros países do continente" (Globo Rural. "No Norte da França, beterraba branca é matéria-prima de açúcar e etanol". *G1 Economia*. 04/03/2012. Disponível em http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2012/03/acucar-da-beterraba-envolve-26-mil-familias-de-agricultores-na-franca.html, acesso em 20/03/2012).

completamente aqueles meios de transação e aquelas instituições, mas parece estar mais relacionada à constituição de alternativas. Neste caso, as alternativas buscadas por muitos atores passam por comandar decisões de produção e de comercialização, decisões essas inseridas no controle da terra de grandes fazendas estrangeiras.

Podemos remeter à reflexão de quase 40 anos atrás de Jervis (1978), ecoando, na verdade, um debate de séculos que ainda enfrentamos:

> In order to protect their possessions, states often seek to control resources and land outside their own territory. Countries that are not self-sufficient must try to assure that the necessary supplies will continue to flow in wartime. This was part of the explanation for Japan's drive into China and Southeast Asia before World War II. If there were an international authority that could guarantee access, this motive for control would disappear. But since there is not, even a state that would prefer the status quo to increasing its area of control may pursue the latter policy" (1978, p. 168)

No bojo deste debate, tarefas que cabem à Economia Política Internacional, além de analisar os motivos que movem Estados e corporações a irem ao exterior, é examinar criticamente as razões e condições que fazem os Estados, empresas e populações aceitarem ou se oporem ao investimento estrangeiro deste tipo. É também avaliar as resistências que surgem a estas investidas, em que casos, e por quem são consideradas ofensivas. Enfim, é refletir sobre relações internacionais de poder, a forma como elas moldam os sistemas produtivos e afetam a vida das comunidades. Neste artigo, apenas pinçaremos um ponto neste tema, focando-nos países do Sul que são parte ativa na aquisição de terras.

## HÁ ALGO DE PECULIAR NO FENÔMENO COMTEMPORÂNEO DA ESTRANGEIRIZAÇÃO?

Num cenário pós-colonial, a estrangeirização não ocorre mormente pela imposição crua de um poder político e/ou lastreado no poder militar sobre populações mais fracas, embora jogos internacionais de poder militar e o uso da violência doméstica, por meio da polícia, por exemplo, também possam ser observados e não devam ser desprezados (Grajales, 2011; Moyo, Yeros e Jha, 2012). Nas últimas décadas, a alternância do controle da terra tem ocorrido por vias institucionalizadas do mercado, como a compra, o arrendamento, a contratação dos meios de produção, e/ou por meio de acordos de cooperação intergovernamentais. Isso não atribui,

obviamente, idoneidade automática a essas operações, pois são frequentes os relatos de corrupção associados às transações.

Controlar largas faixas de terra no exterior, comandando assim decisões de produção e comercialização, parece ser opção para países com alto poder aquisitivo e que são (ou preveem ser mais) dependentes da importação de alimentos, como Arábia Saudita, China e Coreia do Sul (Martin e Palat, 2014; Mora, 2016). Ou seja, uma das vias para assegurar o abastecimento de bens alimentares básicos seria o controle da cadeia produtiva destes bens. Estes países podem agir em associação com interesses corporativos que, digamos, buscam garantir um suprimento estável de insumos agroalimentares. O controle dar-se-ia, por exemplo, através de projetos de cooperação técnica nos quais os investimentos tomam uma forma diferenciada, a saber: os montantes destinados à capacitação e construção de infraestrutura com países cujo espaço disponível para cultivo seja vasto e, consequentemente, de menor custo de aquisição e/ou arrendamento. Outra via seria a aquisição e/ou arrendamento direto, intermediados pela diplomacia. Neste caso, investidores estrangeiros, associados a poderes locais e apoiados por aparatos regulatórios estatais (abertos ou) permissivos, adquirem o espaço produtivo passando a controlar a cadeia produtiva. É neste ponto que dinâmicas peculiares parecem se apresentar (Clements e Fernandes, 2013; Margulis, Mckeon e Borras Jr, 2013; Vidal, 2013).

Em primeiro lugar, sabe-se que o fenômeno da aquisição estrangeira de largas faixas de terras para fins produtivos e comerciais é fenômeno antigo, para ficarmos apenas nos últimos 500 anos. Porém, na atual quadra histórica, há um elemento novo no jogo de poder internacional, que é a participação de países emergentes, semiperiféricos, em desenvolvimento, enfim, países do Sul. De fato, buscam novas terras países tão diversos quanto a Coreia do Sul, Japão, Arábia Saudita, Noruega, Estados Unidos, Índia, China, Argentina e Brasil. Mas, o fato de potências do Sul irem ao exterior para controlar terras parece ser peculiar do ponto de vista histórico.

O que moveria as potências do Sul? Atendo-nos à formulação de Jervis (1978), para efeito de argumentação, poderíamos dizer que o comportamento dessas potências decorreria da obtenção de capacidade de ação, poder. Ou seja, partindo do pressuposto de que o ambiente internacional se tornou incerto quanto ao fornecimento de suprimentos, as potências do Sul agiriam de forma mais ofensiva, buscando controlar posições estrangeiras porque possuem

recursos de poder que as fazem acreditar que terão sucesso nessa empreitada. Seu comportamento se assemelha ao das grandes potências porque, como estas, possuem os meios de ação que as tornariam menos vulneráveis em um ambiente internacional incerto[12]. Por outro lado, se a capacidade de resistência dos Estados que têm suas terras estrangeirizadas fosse maior (supondo que quisessem resistir), isto é, se seu poder de defesa contra investidas externas fosse mais forte, talvez as potências do Sul (e as do Norte) fossem levadas a buscar soluções menos invasivas e mais cooperativas, seja do ponto de vista da ordem comercial internacional vigente, seja na busca por uma reforma[13].

No esquema de Jervis (1978), quando a defesa é forte o suficiente para demover o possível atacante, ou seja, quando o poder está equilibrado, soluções negociadas tornam-se mais lógicas. Como fortalecer a defesa dentro do tema em tela? Parte da literatura discute que isso corresponderia a fortalecer a pequena agricultura e a pequena propriedade, expandir o direito das mulheres à terra, robustecer as terras comunais e formar governos mais nacionalistas e autônomos, sem desprezar a modernização da agricultura (Moyo, Yeros e Jha, 2012; Sauer, 2012). Outros argumentam que é possível melhorar os mecanismos de monitoramento e estabelecer limites mais rígidos à aquisição estrangeira de terras, por motivos de proteção à soberania nacional, sem com isso alijar o papel que o capital estrangeiro possa desempenhar no desenvolvimento agrícola (Hage, Peixoto e Filho, 2012). Outros discutem a possibilidade de regimes de governança internacional contribuir para a defesa dos países mais fracos, disciplinando o comportamento das corporações (Margulis e Porter, 2013).

Uma segunda dinâmica diferenciada no fenômeno em tela é que o *Grabbing*, ou a estrangeirização, também acontece na direção Sul-Norte. As aquisições ocorrem majoritariamente na América Latina e na África, embora também se observe no Oriente Médio, em países da ex-União Soviética, assim como na Europa e na Austrália (Margulis, Mckeon e Borras Jr, 2013; Vidal, 2013). Este seria um sinal de elevação de poder das potências do Sul, a

[12] A compreensão teórica do papel das potências médias / semiperiféricas é um debate aberto. Moyo, Yeros e Jha (2012) argumentam que o comportamento das potências semiperiféricas não é mera emulação das potências centrais. Apesar de haver ações semelhantes, trazem dissonâncias profundas e as incoerências seriam reflexos de uma certa esquizofrenia do comportamento subimperialista.

13É preciso deixar claro ao leitor que nos referimos às potências médias sem desconhecer o fato de que são os países desenvolvidos e as grandes potências, como Estados Unidos, Europa e Japão, além das grandes corporações, possuem protagonismo no fenômeno global do *Land Grabbing*.

saber, ser capaz de controlar amplas áreas e fazendas nos países do Norte? Aparentemente sim, pois o custo econômico de aquisição das terras e de produção nas regiões desenvolvidas é maior do que nas regiões mais periféricas. Se o investimento é mais alto, a compensação pode vir da estabilidade institucional que os países do Centro oferecem, por exemplo, quanto à proteção propriedade, mas também é preciso considerar que a produção nestes países é mais tecnologicamente avançada.

A indústria saudita de alimentos, Almarai, e sua subsidiária, Fondomont Califórnia, compraram duas grandes fazendas no Arizona e na Califórnia (EUA), em transações que chegaram a 80 milhões de dólares. As empresas produzirão feno de alfafa naquelas fazendas e exportarão a ração diretamente à Arábia Saudita, para alimentar seu gado leiteiro. Grupos de interesse e cidadãos estadunidenses estão descontentes com os investimentos, especialmente porque a produção de alfafa consome muita água e as propriedades estão em regiões desérticas, onde há inclusive racionamento urbano. As fazendas, entretanto, retiram a água do lençol freático. Espera-se que, com menos alfafa (e água) alimentando o gado leiteiro estadunidense, o preço dos laticínios naquelas regiões dos EUA irá aumentar (Daniels, 2016). Este é só um exemplo dos muitos que podem ser vistos com frequência nos jornais, demonstrando que há também contestação e resistência dentro dos países do Norte.

Em terceiro lugar, alguns países do Sul aparecem simultaneamente como *grabbers* e *grabbed*, isto é, têm suas terras adquiridas por interesses estrangeiros, de países centrais e não-centrais, ao mesmo tempo em que participam do movimento de aquisição e, consequentemente, controle parcial das terras no exterior. A China seria exceção, pois sua legislação impede a venda de terras, mas o mesmo não ocorre no Brasil[14]. O Brasil e seus empresários estão nos rankings mais altos da estrangeirização, nas duas pontas do fenômeno (Ver figura 1). Segundo o observatório internacional *Land Matrix*, o Brasil seria o 9º maior investidor em terras estrangeiras do mundo e o 6º país a receber mais investimentos

[14] Essa dinâmica, como outras possivelmente notadas pelos leitores, nos traz um elemento crítico ao esquema analítico de Jervis (1978), pois nos lembra que os Estados não são atores unitários racionais jogando jogos nas Relações Internacionais. Sabemos que o autor utiliza a teoria dos jogos como recurso analítico para pensar a cooperação, o qual adotamos para tecer nosso argumento nesse artigo, mas os fatos demonstram a heterogeneidade de atores, interesses e capacidades de ação que podem se apresentar nos diversos países.

estrangeiros.

O caso brasileiro contribui para a reflexão, mesmo se enquadrado parcialmente no argumento que estamos tecendo. Afinal, o Brasil não é um país que possui dificuldades de abastecimento agroalimentar num futuro previsível. Isso o difere da maioria dos outros países do Sul que participam do movimento de estrangeirização de terras. Sendo o Brasil um país de passado colonial, que debate há décadas a reforma agrária e que recentemente aprovou leis limitando a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, como entender o posicionamento brasileiro no exterior?

No caso brasileiro, supomos, a dinâmica de controlador pode estar relacionada à capacidade de investimento adquirida pelo agronegócio nacional que, agindo de modo associado com a política externa brasileira e sua cooperação técnica, consegue internacionalizar um 'modelo brasileiro' de desenvolvimento agrícola para países do Sul, como Moçambique (Clements e Fernandes, 2013; Mirely, 2015). Moçambique se torna, então, ponto de exportação da produção de soja de interesses brasileiros. Produzindo e exportando a partir da plataforma moçambicana, o agronegócio brasileiro economiza custos de produção e frete para a China, e o Brasil amplia sua presença na África. Em princípio, a atuação do Brasil e de seu agronegócio, como controladores, também não parece decorrer da desconfiança do funcionamento dos mercados internacionais, mas sim do aproveitamento de oportunidades econômicas e políticas (Almeida, 2016; Muñoz e Carvalho, 2016).

Porém, a despeito da capacidade de projetar investimentos no exterior – algo que não é tão recente, como atesta a presença dos 'brasiguaios' produzindo e exportando a partir do território do Paraguai – com apoio da Política Externa, o território brasileiro recebe o aporte, ou o assédio, de investidores estrangeiros privados e estatais. Tal fenômeno tem motivado debates frequentes na academia e no setor privado, chegando também ao Legislativo nacional. Destaca-se, neste conjunto, uma importante discussão que vem sendo travada no âmbito da Advocacia Geral da União (AGU) nos últimos 25 anos, em processo que não temos condições de pormenorizar aqui (Sauer e Leite, 2012; Hage, Peixoto e Filho, 2012). Basicamente, a AGU emitiu parecer, nos anos 1990, interpretando que a Constituição Federal de 1988 não colocava

determinadas distinções entre empresas brasileiras e estrangeiras, de modo que as últimas não deveriam receber tratamento diferenciado na aquisição de terras. Esse entendimento foi totalmente revertido por novo Parecer emitido pela AGU em 2010, esclarecendo as diferenças entre os direitos de propriedade de brasileiros e estrangeiros.

Retomando o esquema analítico de Jervis (1978), poderíamos dizer que o poder brasileiro de defesa contra a estrangeirização de terras se enfraqueceu nos anos 1990 e que se fortaleceu a partir de 2010, pelo menos minimamente do ponto de vista institucional. É claro que os fatores que motivam e viabilizam as transações de terras e o investimento estrangeiro na produção agrícola são muito variados. Por isso, não se deve esperar que as mudanças institucionais, isoladamente, afetem todo um fluxo de investimentos e acordos políticos internacionais. O fortalecimento econômico, social e político dos grupos interessados em resistir a esse movimento também deve ser levado em conta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi apontar uma entrada para o importante tema da estrangeirização de terras (*Land Grabbing, Land Rush, Acarapamiento*) que atualmente marca o sistema internacional. Os vetores que levam à corrida pela terra são muitos. Do ponto de vista teórico, as possibilidades de explicação também são amplas, e Economia Política Internacional pode dar sua contribuição.

É preciso deixar claro que não se trata de rechaçar, por princípio, o papel que o investimento estrangeiro pode desempenhar na produção agrícola e na promoção do abastecimento agroalimentar nacional e estrangeiro. O que buscamos é chamar a atenção para um fenômeno que, entendemos, comporta traços importantes da economia política internacional contemporânea, especialmente para os países do Sul. Neste esforço inicial, restringimo-nos substantivamente ao tema do abastecimento agroalimentar e, como eixo teórico, recorremos à dicotomia da confiança/desconfiança, a partir do dilema de segurança, sobre o qual lançaremos nossas considerações finais.

Jervis (1978, p. 169) cita o famigerado adágio: "*many of the means by which a state tries to increase its security decrease the security of others*". Transportando a reflexão para nosso

tema específico, podemos indagar: a busca por controlar terras estrangeiras, visando o próprio abastecimento agroalimentar, acaba por gerar insegurança agroalimentar em outros países? Caso positivo, como responderão os outros países? Buscando fortalecer as instituições internacionais que garantem mercados abertos, ou buscando eles mesmos controlar suas fontes de suprimentos básicos?

Sigamos refletindo a partir de Jervis (1978, p. 170): "*Given this gloomy picture, the obvious question is, why are we not all dead? Or, put it less starkly, what kinds of variables ameliorate the impact of anarchy and the security dilemma?*". No tema da estrangeirização de terras, podemos inquirir: existem mecanismos que podem inibir os efeitos nocivos da anarquia e da incerteza concernentes ao fornecimento estrangeiro? Ou observaremos novamente a partilha da África e de outras regiões? Avançando na conjecturação, a expectativa deve ser pela criação ou fortalecimento de instituições internacionais que preservem os Estados – ou talvez mais corretamente, as populações – mais frágeis da intromissão estrangeira ou, com o crescimento do poder das potências do Sul devemos esperar que eles partam para estratégias individuais de redução de suas vulnerabilidades?

Jervis (1978), reverberando Rousseau, especula acerca do famoso jogo da 'caça ao cervo': irão os indivíduos cooperar para caçar um cervo ou agir isoladamente para apanhar um coelho? A interrogação, como colocada, propõe reflexão em torno da ação dos indivíduos e do grupo. Mas com a conivência da descontextualização, o estudo sobre a estrangeirização de terras convida a pensar também sobre o cervo e o coelho. O objeto da caçada, seja ela individual ou cooperativa, também tem que ser parte ativa e prezada na equação. É possível um arranjo agroalimentar internacional em que todos sobrevivam? Ou na floresta anárquica das Relações Internacionais mais cedo ou mais tarde alguém vira caça?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Elga Lessa de. 2016. "Entre o discurso solidário e a ação pragmática da cooperação brasileira em Moçambique: os casos dos projetos de implantação da fábrica de medicamentos antirretrovirais e o ProSavana". *Caderno CRH*, 29(76): 53-68.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. 1985. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions". *World Politics*, 38(1): 226-254.

BAVIERA, Mara; BELLO, Walden. 2009. "Food Wars". *Monthly Review*, 61(3): 17-31.

BORRAS, Saturnino M; HALL, Ruth; SCOONES, Ian; WHITE, Ben; WOLFORD, Wendy. 2011. "Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction". *The Journal of Peasant Studies*, 38 (2): 209-216.

BROWN, Lester R. 2011. *The new geopolitics of food.* In: http://foreignpolicy.com/2011/04/25/the-new-geopolitics-of-food/ (acessado em 20 de agosto de 2011).

BRUKCNER, Till. 2015. *The Myth of the African Land Grab*. In: http://foreignpolicy.com/2015/10/20/the-myth-of-the-african-land-grab/ (acessado em 26 de novembro de 2015).

CLAPP, Jennifer. 2012. *Hunger in the balance: The new politicis of international food aid*. 1ª ed. Ithaca, Cornell University Press.

CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. 2013. "Land grabbing, agribusiness and the peasantry in Brazil and Mozambique". *Agrarian South: Journal of Political Economy*. 2 (1): 41-69.

COCHRANE, Willard W. 2003. *The curse of American agricultural abundance: a sustainable solution*. Lincoln e Londres, University of Nebraska Press.

CONSTANTINO, Agostina. 2014. "Land grabbing in Latin America: another natural resource curse?" *Agrarian South: Journal of Political Economy,* 3(1): 13-43.

CRUZ, Sebastião Velasco e. 2007. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. 1ª ed. São Paulo, Editora UNESP.

DANIELS, Jeff. 2016. *Saudi Arabia buying up farmland in US Southwest*. In: http://www.cnbc.com/2016/01/15/saudi-arabia-buying-up-farmland-in-us-southwest.html (acessado em 10 de março de 2016).

DE SCHUTTER, Olivier. 2010. *Responsibly destroying the world's peasantry*. In: http://www.farmlandgrab.org/13528 (acessado em 05 de março de 2016).

DE SCHUTTER, Olivier. 2011. "How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland". *The Journal of Peasant Studies*, 38(2): 249-279.

FAIRHEAD, James, LEACH, Melissa, SCOONES, Ian. 2012. "Green Grabbing: a new appropriation of nature?". *The Journal of Peasant Studies*, 39(2): 237-261.

FRIEDMANN, Harriet e McMICHAEL, Philip. 1989. "Agriculture and the state system. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present". *Sociologia Ruralis*, 29(2): 93-117.

FRIEDMANN, Harriet. 1992. "Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food". *Third World Quarterly*, 13(2): 1992.

FRIEDMANN, Harriet. 1993. "The political economy of food: a global crisis". *New Left Review*, 197: 29-57.

GEORGE, Susan. 1978. *O Mercado da fome: as verdadeiras razões da fome no mundo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

GILPIN, Robert. 2002. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília, Editora UnB.

GOODMAN, David, SORJ, Bernardo e WILKINSON, John. 1990. *Da lavoura às biotecnologias. Agricultura e indústria no Sistema Internacional*. Tradução de Carlos Eduardo Baesse de Souza e Carlos Schlottfeldt. Rio de Janeiro, Campus.

GRAJALES, Jacobo. 2011. "The rifle and the title: paramilitary violence, land grab and land control in Colombia", *The Journal of Peasant Studies*, 38(4): 771-792.

HAGE, Fábio Augusto Santanta, PEIXOTO, Marcus e FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira. 2012. "Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: Uma avaliação jurídica e econômica". *Texto para Discussão*, nº 1795. Rio de Janeiro: Ipea.

HEADEY, Derek e FAN, Shenggen. 2010. "Reflections on the global food crisis: how did it happen? How has it hurt? And how can we prevent the next one?" *IFPRI research monograph*, nº 165. *International Food Policy Research Institute*: Washington, D.C. In: file:///C:/Users/TharesSantos/Documents/Erbenia%20Louren%C3%A7o/Pesquisa/INEU/IFPRI.pdf (acessado em 10 de fevereiro de 2012)

ICTSD. 2011. "Agricultural Export Restrictions Spark Controversy at the WTO". *Bridges Weekly Trade News Digest*, 15(12).

JERVIS, Robert. 1978. "Cooperation Under the Security Dilemma" *World Politics*, 30(2): 167-214.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. 2001. *Power and Interdependence*. Nova York, Longmam.

KRASNER, Stephen D. 1983. *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press.

LIMA, Thiago. 2012. "Agricultural protectionism in developed countries as a state interest". *Brazilian Journal of International Relations*. 1(2): 255-278.

MALUF, Renato S. Jamil. 2007. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Vozes.

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

MARGULIS, Matias, McKEON, Nora e BORRAS JR. Saturnino M. 2013. "Land grabbing and global governance: critical perspectives". *Globalizations*. 10(1).

MARQUES, Pedro Paulo Moruzzi. 2010. "Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes". *Segurança alimentar e nutricional*. 17(2): 78-87.

MARTIN, William G. e PALAT, Ravi Arvind. 2014. "Asian land acquisitions in Africa: beyond the 'New Bandung' or a 'new colonialism". *Agrarian South: Journal of Political Economy*. 3(1): 125-150.

McMICHAEL, Phillip. 2009. "A food regime genealogy", *Journal of Peasant Studies*, 36(1): 139–170.

McMICHAEL, Phillip. 2013. "Land Grabbing as Security Mercantilism in International Relations". *Globalizations*, 10(1): 47-64.

MIRELY, Andressa. 2015. *O Brasil como Semiperiferia: análise do setor agrícola sob a perspectiva dos Sistemas-Mundo*. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba.

MORA, Sol. 2016. "China: cooperación Sur-Sur y land grabbing. Um análisis desde las resistencias sociales al proyecto Xai-Xai en Mozambique". *Conjuntura Austral: Journal of the Global South*, 35(7): 95-113.

MOYO, Sam; YEROS, Paris e JHA, Praveen. 2012. "Imperialism and primitive accumulation: notes on the new scramble for Africa". *Agrarian South: Journal of Political Economy*, 1(2): 181-203.

MUÑOZ, Enara Echart e CARVALHO, Tássia Camila de Oliveira. 2016. "A cooperação sul-sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?". *Caderno CRH* , 29(76): 33-52.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. 2011. "A regulação do comércio internacional agrícola: histórico e perspectivas". *Texto para Discussão*, nº 1651. IPEA: Brasília.

PELUSO, Nancy Lee e LUND, Christian. 2011. "New frontiers of land control: Introduction", The Journal of Peasant Studies, 38(4): 667-681.

ROBERTSON, Beth; PINSTRUP-ANDERSEN, Per. 2010. "Global land acquisition: neo-colonialism or development opportunity?" *Food Security*, *2*(3): 271-283.

ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto. 2000. *Governança sem governo/ Ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Edunb, e São Paulo, Imprensa Oficial do Estado.

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

SAUER, Sérgio. 2012. "Land and Territory: Meanings of Land between Modernity and Tradition" *Agrarian South: Journal of Political Economy*. 1(1): 85-107.

SAUER, Sérgio, e LEITE, Sergio Pereira. 2012. "Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil". *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 50(3):503-524.

SCOONES, Ian; HALL, Ruth; BORRAS, Saturnino; WHITE, Ben; WOLFORD, Wendy. "The politics of evidence: methodologies for understanding the global land rush". *The Journal of Peasant Studies*. 4(3): 469-483.

SEN, Amartya. 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras.

STAATZ, John M. 1991. "Conceptual issues in analyzing the economics of agricultural and food self-sufficiency". In Ruppel, Fred J. e Kellogg, Earl D. *National and regional self-sufficiency goals*. *Implications for international agriculture*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 13-25.

THE ECONOMIST. 2011. *The surge in land delas: When others are grabbing their land*. In: http://www.economist.com/node/18648855 (acessado em 26 de novembro de 2015).

TRAN, Mark. 2012. *Land deals in Africa have led to a wild west – bring on the sheriff, says FAO.* In: http://www.theguardian.com/global-development/2012/oct/29/land-deals-africa-wild-west-fao (acessado em 26 de novembro de 2015).

VANHAUTE, Eric. 2011. "From famine to food crisis: what history can teach us about local and global subsistence crises". *Journal of Peasant Studies*, 38(1): 47 – 65.

VEIGA, José Eli da. 2007. *O desenvolvimento agrícola*: *Uma visão histórica.* São Paulo, Edusp.

VIDAL, John. 2013. *Land 'grabs' expand to Europe as big business blocks entry to farming*. In: http://www.theguardian.com/global-development/2013/apr/17/land-grabs-europe-big-business-farming (acessado em 26 de novembro de 2015).

WARNER, Jeroen; SEBASTIAN, Antoniette; EMPINOTTI, Vanessa. 2013. “Claiming back the land: the geopolitics of Egyptian and South African land and water grabs”. *Ambiente e Sociedade,* 16 (2): 1-24.

WHITE, Ben et al. 2012. “The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals”. *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4): 619-647.

ZACHER, Mark W. 2000. “Os pilares em ruína do templo de Vesfália: implicações para a governança e a ordem internacional”. *Governança sem governo: Ordem e transformação na política mundial*. Brasília, Edunb e São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 83-142.

**Recebido em 10 de março de 2016.**

**Aprovado em 05 de setembro de 2016.**