



ENCURRALADOS

RESUMO EXECUTIVO

O que está exacerbando as pressões sobre as terras agrícolas pelo mundo e o que pode ser feito para garantir o acesso equitativo à terra?

RESUMO EXECUTIVO

A terra é fundamental para a vida, a subsistência e a segurança alimentar de milhões de pessoas em todo o mundo. Mas uma série de pressões sem precedentes sobre as terras agrícolas globais está agora se acelerando e convergindo. Essas pressões estão conduzindo a uma crescente e abrupta desigualdade na distribuição de terras, à pobreza rural e à insegurança alimentar – e levando a agricultura de pequeno porte a um ponto sem retorno.

O acesso e o controle sobre a terra foram moldados por longos processos de discriminação, opressão e desapropriação. Hoje, agricultores, criadores de gado, povos indígenas e grupos marginalizados estão cada vez mais ameaçados à medida que as pressões sobre as terras evoluem e se multiplicam, enquanto as novas gerações enfrentam enormes barreiras para o acesso à terra e o início em atividades de agricultura.

O colapso financeiro e a crise dos preços dos alimentos de 2007-2008 desencadearam uma enorme onda de apropriações de terras. Investidores, empresas agroalimentares e fundos de riqueza soberanos conseguiram se apropriar de grandes extensões de terras agrícolas no Sul Global.

A “corrida por terras” diminuiu a partir de 2013, mas as pressões nunca desapareceram. Dez anos depois, o mundo está enfrentando um *aumento* multidimensional das desigualdades agrícolas. Desta vez, as ameaças são sem dúvida ainda maiores, pois as apropriações de terras se proliferam em formas novas e obscuras, e os agricultores e as comunidades são “espremidos” de todos os lados.

QUEM É O QUÊ ESTÁ IMPULSIONANDO A DESIGUALDADE AGRÍCOLA?

Identificamos quatro tendências que estão exacerbando a desigualdade de terras em todo o mundo:

1. APROPRIAÇÃO DE TERRAS

Grandes extensões de terra estão sendo engolidas a cada ano – e as propriedades estão passando das mãos dos agricultores para as dos atores financeiros – por meio de novas ondas de “apropriações de terras”.

Os picos de preços dos alimentos que acompanharam a covid-19 e a guerra na Ucrânia reavivaram as narrativas de “alimentar o mundo”, provocando um impulso renovado para garantir terras para a produção de mercadorias de exportação, com os agronegócios, investidores e governos estrangeiros encontrando novas maneiras de desbloquear e se apropriar de terras agrícolas.

- Os governos estão enfrentando **novos apelos para desregular seus mercados de terras e adotarem políticas pró-investidores**. Na África e na Ásia, grandes extensões de terra estão sendo apropriadas com a criação de “zonas econômicas especiais” e “corredores de crescimento”, no contexto da expansão de acordos bilaterais de comércio e investimento (incluindo negociações sul-sul).
- Paralelamente, a **“apropriação das águas” e a “apropriação de recursos” estão em ascensão**, através de acordos fundiários focados em garantir o controle de recursos essenciais e extrair rapidamente o valor deles (por exemplo, por meio de cultivos lucrativos com uso intensivo de água). Esses acordos ocorrem em escalas variadas, sendo que os menores passam despercebidos, apesar dos grandes impactos sobre os pequenos proprietários e as comunidades locais.
- **Atores poderosos estão inundando os mercados de terras cada vez mais financeirizados**. Os fundos de investimento agrícola aumentaram dez vezes de 2005 a 2018 e agora incluem normalmente terras agrícolas como uma classe de ativos autônoma, com os investidores dos EUA dobrando suas participações em terras agrícolas desde a pandemia. Enquanto isso, os *traders* de *commodities* agrícolas estão especulando em terras agrícolas por meio de suas próprias subsidiárias de capital privado, ao passo que novos derivativos financeiros estão permitindo que os especuladores acumulem parcelas de terra e as arrendem de volta para os agricultores em dificuldades – o que gera uma inflação acentuada e sustentada no preço das terras.
- Um grande esforço para **digitalizar os registros de terras** está em andamento no Sul Global. Embora a intenção seja a de fortalecer a posse das terras, esses processos podem acabar alimentando os mercados financeiros com dados e exacerbando a apropriação de terras.
- Um número cada vez maior de apropriações de terra é **abandonado pela metade**, com as terras normalmente sendo vendidas a novos investidores – e danos duradouros às comunidades locais e aos sistemas de posse de terras.

2. APROPRIAÇÃO “VERDE”

A terra é um importante reservatório de carbono e o lar da biodiversidade. No entanto, à medida que as metas ambientais são consagradas em acordos ambientais internacionais, o interesse na conservação da terra, na remoção e compensação de carbono está aumentando rapidamente, desencadeando uma nova onda de “apropriações verdes”, que agora representam cerca de 20% das negociações de terra em larga escala. Os governos e as grandes corporações estão se apropriando de grandes extensões de terra por meio de esquemas verticais (do topo para as bases, ou “*top-down*” em inglês) de conservação que excluem os usuários locais da terra e os produtores de alimentos em pequena escala - aqueles que mais sofrem o impacto das mudanças climáticas - incluindo compensações de carbono e biodiversidade, iniciativas de “ganho líquido de biodiversidade” e esquemas de plantio de árvores em grande escala (sem garantir biodiversidade).

- Os governos se comprometeram a alocar áreas de terra equivalentes ao total de terras cultiváveis do mundo – quase 1,2 bilhão de hectares de terras - somente para iniciativas de “remoção de carbono”.
- Os mercados de compensação de carbono e biodiversidade estão facilitando enormes transações de terras e deixando as terras agrícolas e florestas à mercê dos grandes poluidores/interesses em combustíveis fósseis. Em 2023, **os mercados de compensação de carbono já estavam avaliados em US\$ 414 bilhões em todo o mundo**, um valor projetado para alcançar US\$ 1.800 bilhões até 2030. A *Shell*, gigante dos combustíveis fósseis, reservou mais de US\$ 450 milhões para projetos de compensação. Cerca de 25 milhões de hectares de terra foram adquiridos por uma única firma de “criação de ativos ambientais”, a *Blue Carbon*, sediada nos Emirados Árabes Unidos, por meio de acordos com os governos do Quênia e Zimbábue, da Tanzânia, Zâmbia, e Libéria.
- Sob o pretexto de “soluções baseadas na natureza”, **investimentos agrícolas convencionais e esquemas de conservação verticais estão sendo promovidos**, o que levanta a preocupação de que atores poderosos usarão as novas metas globais de biodiversidade (a meta “30 por 30”) para promoverem a apropriação massiva de áreas verdes.
- A terra e os recursos também estão sendo apropriados para a produção de biocombustíveis e energia verde, incluindo **projetos de “hidrogênio verde” com uso intensivo de água** e a conversão de terras agrícolas em parques solares, criando riscos e compensações para a produção local de alimentos.

3. EXPANSÃO E INVASÃO

Grandes áreas de terra também estão sendo retiradas da agricultura - recorrendo frequentemente à coerção - e reaproveitadas para indústrias extrativas e megadesenvolvimentos, em um contexto de expansão econômica rápida e muitas vezes insustentável. Em particular, o *boom* global da mineração, impulsionado pela crescente demanda por minerais essenciais, está aumentando as pressões sobre as terras agrícolas.

- **Os projetos de mineração foram responsáveis por 14% dos negócios de terras em larga escala registrados** nos últimos dez anos, engolindo cerca de 7,7 milhões de hectares de terras agrícolas.
- Essas conversões de terra são particularmente **prejudiciais para os produtores de alimentos e para as comunidades**, provocando deslocamentos em massa periódicos, conflitos por terras e a degradação generalizada do meio ambiente.
- Em vez de proteger as comunidades, **leis de investimento questionáveis protegem os poluidores**: por exemplo, várias empresas transnacionais foram bem-sucedidas em ações contra o governo da Colômbia por este tentar impedir um projeto de mineração em grande escala.
- Enquanto isso, na Ásia e na África em particular, **as terras agrícolas de primeira linha continuam sendo perdidas para crescentes desenvolvimentos de urbanização e megainfraestruturas**.

4. RECONFIGURAÇÃO DO SISTEMA ALIMENTAR

Juntamente com as crescentes e persistentes ameaças de apropriação de terras, a consolidação desenfreada do setor agroalimentar, a disseminação contínua da agricultura industrial e as mudanças concomitantes na dieta estão degradando rapidamente o solo e comprometendo o controle dos agricultores e das comunidades sobre suas terras e como elas são usadas.

A integração de pequenos proprietários às cadeias de valor corporativas (por exemplo, através de esquemas de agricultura por contrato) tem permitido que empresas agroalimentares obtenham controle efetivo **sobre terras agrícolas e imponham opções e condições de produção - muitas vezes obrigando os agricultores a um uso insustentável da terra e a meios de subsistência precários**.

- Os altos custos de insumos, o disparo nos preços das terras e os ciclos de expansão e retração são endêmicos nos sistemas alimentares industriais controlados por corporações. Essa dinâmica está criando **uma precariedade econômica sistemática para os agricultores** - forçando-os efetivamente a “expandirem ou abandonarem o negócio” (em inglês, “*go big or go bust*”).

- **Os modos de agricultura cada vez mais centrados na tecnologia, com uso intensivo de capital e de insumos químicos** estão impulsionando o aumento da escala das fazendas e a consolidação das terras agrícolas - especialmente agora, por meio da digitalização da agricultura.

QUAIS SÃO OS IMPACTOS E PARA ONDE ESTAMOS INDO?

Estas pressões estão corroendo o acesso significativo às terras e seu controle por parte de agricultores, criadores de gado, povos indígenas e grupos marginalizados. Essas pressões estão minando significativamente os meios de subsistência dos pequenos produtores de alimentos e levando-os a um perigoso ponto de virada, o que representa uma grave ameaça à segurança alimentar.

A proliferação das formas de apropriação de terras está expondo os agricultores e as comunidades à desapropriação e à expropriação, além de outras graves violações dos direitos humanos. A acumulação *sem* a desapropriação também está ocorrendo, dado que os agronegócios exercem um controle cada vez maior sobre as cadeias alimentares e as terras agrícolas.

Devido a esses aspectos convergentes, **a concentração de terras está aumentando em todas as regiões e atingindo níveis sem precedentes.** Um estudo recente constatou que 1% das maiores fazendas do mundo agora controlam 70% das terras agrícolas do mundo. A concentração de terras agrícolas é particularmente grave na América do Norte, Europa e América Latina - com o 1% do topo controlando 80% das terras agrícolas na Colômbia e apenas uma fração das *holdings* no Brasil (0,3%) respondendo por 25% das terras agrícolas desse país. Paralelamente, **muitos agricultores, principalmente na Ásia e na África, ficam com lotes fragmentados e/ou muito pequenos, o que prejudica seus meios de subsistência.**

Em todo o mundo, a agricultura industrial com uso intensivo de combustíveis fósseis, os projetos de mineração e outras atividades extrativistas estão provocando a **degradação dos solos** causada por seus impactos diretos e por seu papel na promoção da mudança climática, que por si só já contribui de forma importante e crescente para a desertificação, a erosão e outras formas de degradação do solo. Cerca de 80% das terras aráveis do mundo são hoje afetadas pela degradação do solo, levando mais de 1,3 bilhão de produtores de alimentos a ficarem presos a terras improdutivas.

Esses resultados podem chegar a um ponto sem retorno nos próximos anos, à medida que diferentes formas de apropriação de terras convergem e se intensificam, e as comportas são abertas para influxos de capital enormes e desestabilizadores. No rescaldo da crise de 2007-08, os investidores se voltaram para as terras agrícolas - uma mercadoria ilíquida e menos propensa à especulação do que os bens imóveis - para tornarem seus portfólios mais

seguros, embora as terras agrícolas continuassem sendo uma porcentagem relativamente pequena de seus investimentos. Desde então, os mercados de derivativos de terras agrícolas se tornaram cada vez mais complexos, e os financiadores encontraram novas maneiras de tornar as terras agrícolas um investimento mais atraente. O surgimento de mercados de compensação de carbono e biodiversidade também está trazendo grandes somas de dinheiro - e novos interesses - para os mercados de terras, aumentando os riscos de especulação e bolhas de preços de terras. Além disso, os agronegócios estão especulando em terras através de seus próprios fundos de capital privado. Por meio desses novos veículos e instrumentos, atores poderosos estão contornando barreiras e introduzindo fluxos de capital sem precedentes nos mercados de terras, transformando a terra em um ativo verdadeiramente líquido e fungível, e acelerando a transferência da propriedade de terras dos agricultores para os atores financeiros.

Essas tendências estão criando **uma interface perigosa entre agricultores de pequena escala, por um lado, e grandes investidores institucionais, empresas de combustíveis fósseis e incorporadoras imobiliárias**, por outro - entre atores que vivem da terra e outros cujo interesse é maximizar sua negociabilidade e seu valor teórico, e para os quais o aumento dos preços da terra é positivo. Em várias regiões, os mercados de terras cada vez mais financeirizados estão contribuindo para uma inflação acentuada e sustentada nos preços das terras agrícolas, com o grande volume de capital servindo para movimentar os mercados e dissociar os preços das terras de qualquer avaliação realista. Juntamente com essa influência financeira, os atores que agora estão entrando nos mercados de terras têm influência política para moldar o clima de investimento mais amplo e os incentivos políticos (por exemplo, para moldar as regras de compensação de carbono ou os mandatos de biocombustível a seu favor).

Além disso, um ciclo vicioso está se enraizando: **a emergente desigualdade agrícola está exacerbando a pobreza rural persistente e as pressões de subsistência sobre os pequenos produtores de alimentos, criando vulnerabilidade a várias formas de apropriação de terras** e abrindo caminho para uma maior concentração, fragmentação e degradação da terra. Um sistema industrial de alimentos cada vez mais consolidado e orientado para a exportação está degradando a terra, reduzindo os meios de subsistência dos agricultores e criando barreiras intransponíveis para a entrada de novos agricultores. Os agricultores são cada vez mais obrigados a entrarem nas cadeias industriais em condições desfavoráveis, propagando práticas insustentáveis que degradam ainda mais a terra e prejudicam os meios de subsistência em longo prazo. Em última análise, em um contexto de aumento disparado dos preços da terra e de precariedade persistente dos meios de subsistência, manter ou comprar terras é economicamente inviável para os agricultores e novos participantes. Como resultado, a venda para especuladores de terras e *holdings* (e o posterior arrendamento dessas terras) - ou a saída da agricultura - torna-se a única opção viável.

Com esses processos, os agricultores e as comunidades perdem o controle e o poder de negociação econômica, ficando vulneráveis a várias formas de apropriação de terras para facilitar a produção de *commodities* de exportação em larga escala, projetos de mineração, desenvolvimentos de infraestrutura etc. Esses processos proporcionam poucos benefícios e escassa compensação para as comunidades, em última análise reforçando a pobreza rural e a emigração das áreas rurais. Esse êxodo rural contribui para o crescimento urbano e para uma maior usurpação de terras agrícolas, ao mesmo tempo em que esvazia o campo e legitima a disseminação da agricultura industrial em larga escala.

O QUE ESTÁ POSSIBILITANDO A DESIGUALDADE AGRÍCOLA? REFORMAS POLÍTICAS FRACASSADAS, INCENTIVOS ECONÔMICOS DISTORÇIDOS, INTERESSES PODEROSOS E SUPOSIÇÕES EQUIVOCADAS

Pequenos produtores de alimentos, povos indígenas, criadores de gado e outras comunidades rurais estão reagindo contra esta desigualdade - desde cooperativas agrícolas e iniciativas comunitárias de compartilhamento de terras até a resistência às apropriações de terras lideradas por movimentos sociais. Em alguns casos, os governos promulgaram reformas políticas com o objetivo de garantir a posse de terras, regulamentar esses mercados e reduzir atividades extrativistas prejudiciais, além de apoiar sistemas alimentares e a administração de terras liderados pela comunidade. No entanto, esses esforços geralmente não conseguiram abordar o escopo e a escala do desafio em termos de garantir o acesso/controlar sobre as terras em face das crescentes pressões sobre as terras e das enormes assimetrias de poder - e foram prejudicados por incentivos mais amplos que favorecem os grandes interesses:

- **Pequenos agricultores e grupos marginalizados estão perdendo o controle sobre as terras devido a uma combinação de *insegurança da posse, insegurança econômica e insegurança política*.** Ao longo de décadas, as tentativas feitas para formalizar a propriedade e a posse de terras (por exemplo, através de esquemas de titulação de terras e, mais recentemente, a digitalização dos registros de terras) deixaram um legado misto. Em um contexto de renda deprimida, preços de terras cada vez mais altos, dívidas crescentes das fazendas e enormes desequilíbrios de poder (tanto nos mercados de terras como nos sistemas agroalimentares), as reformas direcionadas à titulação de terras não são suficientes para garantir a segurança da posse e podem, na verdade, ter o efeito oposto. Em especial, as formas de posse consuetudinárias e baseadas no direito comum (*common law*) são suscetíveis à erosão por meio de processos de formalização devido a desequilíbrios de poder escandalosos.

- Em todos os **quatro fatores, o *land squeeze* reflete um paradigma de desenvolvimento de cima para baixo falho e um fracasso sistemático na abordagem da pobreza rural e no apoio aos meios de subsistência.** Em vez de fortalecer os pequenos produtores e as comunidades rurais, governos do mundo todo estão promovendo modos de desenvolvimento de cima para baixo, extrativistas e intensivos em recursos (minas de grande escala, agricultura de exportação, produção de energia para exportação, valorização do capital natural através de compensações etc.). Mesmo quando não são designadas como tal, áreas rurais em todo o mundo estão sendo transformadas em Zonas Econômicas Especiais *de facto*. Essas orientações são uma resposta às recomendações predominantes das instituições globais, aos incentivos econômicos distorcidos que recompensam o extrativismo de *commodities* em detrimento da produção sustentável de alimentos e à necessidade de gerar receitas de exportação para lidar com o custo crescente do pagamento de dívidas. Além disso, o surgimento do *green grabbing* (apropriação verde) e as pressões sobre a terra decorrentes da demanda por minerais de transição refletem **a incapacidade de criar caminhos de transição ecológica genuínos e justos**, baseadas na participação das comunidades e na consideração dos impactos sobre os meios de subsistência - o que é frequentemente chamado de “transição justa”.
- **A desigualdade agrícola é sustentada pelas tendências contínuas de liberalização do comércio e pelo tratamento privilegiado dos investidores.** A liberalização do comércio/orientação para a exportação é um componente essencial dos sistemas alimentares industriais, contribuindo para as pressões que esses sistemas exercem sobre os meios de subsistência dos pequenos agricultores (e, em última análise, sobre a posse da terra). Enquanto isso, por meio de “corredores de exportação” e “zonas econômicas especiais” - uma forma de liberalização comercial *de facto*, grandes áreas de terras agrícolas estão sendo reapropriadas, com pouca transparência e grandes impactos sobre os pequenos produtores de alimentos e as comunidades locais. Os acordos bilaterais/regionais de comércio e de investimento também continuam em ritmo acelerado, com os acordos mais recentes abrindo caminho para transferências de energia em larga escala (por exemplo, exportações de hidrogênio verde do norte da África para a Europa) que trazem grandes implicações para a terra e os recursos. Finalmente, por meio de cláusulas de “solução de controvérsias entre investidores e o Estado”, os acordos comerciais também garantem proteções poderosas para os investidores estrangeiros, encorajando as empresas de agronegócios e mineração a empreenderem formas arriscadas de apropriação de terras. Essas proteções aos investidores - que agora estão sendo aplicadas regularmente no setor de agroalimentos - dão cobertura às apropriações de terras em larga escala e reconfiguram de forma efetiva os direitos de propriedade de tal forma que excluem os pequenos produtores de alimentos e as comunidades rurais, minando seus direitos sociais e econômicos, inclusive os direitos humanos à terra e à alimentação.

- **Presunções de longa data sobre o uso eficiente da terra continuam a prevalecer, criando um contexto favorável para a apropriação de terras, a apropriação de terras para propósitos “verdes”, e a expansão da desigualdade agrícola.** A disposição dos governos de erodir suas terras agrícolas reflete a suposição subjacente de que a agricultura de exportação para o comércio global é capaz de garantir segurança alimentar para a maioria das pessoas - uma suposição que parece particularmente frágil à luz das recentes tensões comerciais e altas disparadas nos preços dos alimentos. Da mesma forma, a suposição de que podemos produzir de forma sustentável mais alimentos em menores superfícies de terra (ligada às narrativas de “economia de terra” e “intensificação sustentável”) por meio de tecnologias inteligentes em relação ao clima e ganhos de eficiência está orientando várias decisões sobre a terra, inclusive a dissociação entre conservação e produção de alimentos e a despriorização geral dos pequenos produtores de alimentos. Por fim, a ideia de *transformação estrutural* continua a orientar o pensamento de desenvolvimento, ou seja, a suposição de que a redução da pobreza pode e/ou deve ocorrer por meio da redução da intensidade de mão de obra da agricultura e da transferência de trabalhadores de áreas rurais a áreas urbanas.

O CAMINHO A SEGUIR

Para deter a crescente desigualdade agrícola, restaurar o acesso equitativo a terras e reconstruir os meios de subsistência dos pequenos proprietários, é necessário conter as apropriações de terras e as apropriações verdes que estão surgindo, e empreender reformas sociais e agrárias ousadas, com base nas medidas inovadoras e poderosas que os agricultores e as comunidades já estão tomando para defender suas terras, afirmar seus direitos e forjar novas formas coletivas de propriedade e financiamento. Para tanto, apresentamos três conjuntos principais de recomendações:

1. Construir uma governança integrada da terra, do meio ambiente e dos sistemas alimentares para deter as apropriações “verdes” e garantir uma transição justa e baseada nos direitos humanos.

São necessários novos mecanismos de governança inclusivos para reunir diferentes imperativos políticos, conciliar usos concorrentes da terra e colocar as comunidades locais e os direitos humanos no centro das tomadas de decisões, inclusive por meio do planejamento espacial democrático e de “agências fundiárias” responsáveis. Os sistemas fundiários gerenciados por comunidades são o melhor exemplo de como conciliar a proteção do ecossistema e a produção de alimentos, e essas abordagens - atualmente periféricas na Estrutura Global de Biodiversidade - devem se tornar uma ferramenta central para atingir as metas globais de biodiversidade.

2. De mercadoria à comunidade: tirar o capital especulativo dos mercados de terras e entregar as terras nas mãos dos agricultores.

Com a entrada de enormes somas de dinheiro e atores poderosos nos mercados de terras, é necessário tomar medidas urgentes para restaurar as funções e os valores essenciais desses mercados. Os governos devem tornar visível o “verdadeiro custo” das promessas de *net zero*, fazer dos mecanismos não mercantis de redução das emissões de GhG a espinha dorsal da ação climática e, em última instância, eliminar gradualmente os mecanismos de mercado para a remoção de carbono. Também é necessário estabelecer limites para o investimento em terras agrícolas, além de conceder aos agricultores e às comunidades direitos de preferência na venda de terras e apoiar as cooperativas de agricultura, os fundos comuns de terras e outras formas inovadoras de propriedade e financiamento.

3. Estabelecer um novo contrato social e uma nova geração de reformas agrárias e fundiárias.

É necessário um novo acordo para os agricultores e as comunidades rurais para romper o ciclo vicioso da pobreza rural, da insegurança dos meios de subsistência e da desigualdade fundiária. O acesso a terras e a posse segura devem ser combinados com o apoio sistêmico e estrutural à produção de alimentos em pequena escala, seguros de pensão e alívios para dívidas de agricultores, o investimento em infraestruturas rurais e o fim da liberalização prejudicial do comércio. Para atingir essas metas, talvez seja necessário realizar processos abrangentes de reforma agrária e fundiária, além de medidas ousadas para redistribuir a terra.