



Universidade De Brasília

Centro de Desenvolvimento Sustentável

Curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável

ANDERLANY ARAGÃO DOS SANTOS

**TERRITORIALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO
EXTRATIVISTA AGRÁRIO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA**

BRASÍLIA

2024

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
CURSO DE DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

ANDERLANY ARAGÃO DOS SANTOS

**TERRITORIALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO
EXTRATIVISTA AGRÁRIO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do
Título de Doutor em Desenvolvimento Sustentável pelo
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento
Sustentável da Universidade de Brasília

Linha de pesquisa: Território, Meio Ambiente e Sociedade

Orientadora: Doris Sayago

BRASÍLIA

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S Santos, Anderlany Aragão dos
Territorialização do desenvolvimento extrativista
agrário na Amazônia Brasileira / Anderlany Aragão dos
Santos; orientador Doris Sayago. -- Brasília, 2024.
145 p.

Tese(Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) --
Universidade de Brasília, 2024.

1. Acumulação. 2. Land grabbing. 3. Questão agrária. 4.
Pará. 5. Programa Terra Legal. I. Sayago, Doris , orient.
II. Título.

ANDERLANY ARAGÃO DOS SANTOS

**TERRITORIALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO EXTRATIVISTA AGRÁRIO NA
AMAZÔNIA BRASILEIRA**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em
Desenvolvimento Sustentável pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável da Universidade
de Brasília.

Aprovada em 14 de outubro de 2024 por:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Doris Sayago
Universidade de Brasília
Presidente

Prof. Dr. Sérgio Sauer
Universidade de Brasília
Membro

Dr. Gabriel de Mendonça Domingues
Ministério do Meio Ambiente
Membro

Prof. Dr. Lorena Izá Pereira
Universidade Estadual Paulista
Membro

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha sincera gratidão a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta tese.

Embora o curto texto não mencione todas as pessoas importantes nessa longa jornada, nem todos os motivos pelos quais agradeço às poucas aqui mencionadas, gostaria de expressar minha gratidão assumindo os riscos de nomeá-los em uma lista não exaustiva.

Agradeço à minha mãe, pela educação que sempre priorizou e que me possibilitou aventurar-me no mundo acadêmico.

Ao meu pai, por despertar meu interesse pelos povos do campo desde criança.

Ao Léo, que esteve ao meu lado durante os altos e baixos desse doutorado, cuja presença constante me deu suporte e me incentivou a não desistir.

Ao Acácio e à Marcela, pela escuta atenta, pelos diálogos enriquecedores, sugestões e debates valiosos.

À Ina e à Luanna, por proporcionarem momentos de encontro e leveza que me possibilitaram recarregar energias para continuar essa caminhada.

Aos professores Sauer e Wendy, por me proporcionarem uma experiência ímpar na *Cornell University*. Participar de eventos, grupos e discussões tão longe de casa foi uma experiência inestimável.

À Upekha e ao Vivek, os melhores amigos e *study buddies* que eu poderia ter conhecido, que me acolheram e me fizeram sentir pertencida em meio a pessoas e lugares desconhecidos.

Ao Raphael, por sua ajuda e apoio. A você e ao Flávio, agradeço por trazerem cor à tese e aos domingos.

Ao Joselito, por compartilhar comigo conhecimentos acadêmicos e de vida.

À Doris, pelas conversas e orientação.

Ao Gabriel, à Lorena e ao Sérgio pelas valiosas contribuições.

Cada um de vocês e tantas outras pessoas aqui não mencionadas são parte essencial desta conquista.

RESUMO

A pesquisa analisou a territorialização do desenvolvimento extrativista agrário no Pará, caracterizada pela apropriação em larga escala de terras e recursos. Historicamente presente nas Américas, essa característica é agora intensificada por novos elementos, os mecanismos de acumulação por *land grabbing*. O estudo examina os ciclos econômicos e políticas desenvolvimentistas no Pará, bem como esses mecanismos que impactaram a territorialidade paraense no século XXI. Os resultados indicam que o desenvolvimento do Pará foi marcado pela exploração de recursos naturais para atender mercados internacionais, tornando a economia paraense vulnerável às flutuações na demanda global. Essa dependência foi intensificada com o Consenso das *Commodities*, em um contexto de antecipação das crises alimentar e energética, que impulsionou a demanda internacional por *commodities* agrícolas. No Pará, a área ocupada com monocultivos de soja, incentivada por políticas públicas, infraestrutura logística, novos instrumentos de crédito e investimentos privados, aumentou 28.811%% em 20 anos. A captura do Estado por setores agroextrativistas favoreceu a criação e modificação de programas fundiários que facilitaram a regularização de grandes propriedades e a expansão da fronteira extrativa agrária no Pará, com consequências sobre o desmatamento, especulação fundiária e violência no campo. Portanto, destaca-se a necessidade de repensar os modelos de desenvolvimento para a Amazônia de modo a reduzir a dependência externa e promover uso sustentável das potencialidades e recursos amazônicos, fomentando uma economia solidária e inclusiva e contribuindo para a autonomia e resiliência das comunidades locais.

Palavras-chave: acumulação; *land grabbing*; questão agrária; Pará; extrativismo

ABSTRACT

The research analyzed the territorialization of agrarian extractivist development in Pará, characterized by large-scale appropriation of land and resources. Historically present in the Americas, this characteristic is now intensified by new elements, the mechanisms of accumulation through *land grabbing*. The study examines the economic cycles and developmental policies in Pará, as well as these mechanisms that impacted Pará's territoriality in the 21st century. The results indicate that the development of Pará has been marked by the exploitation of natural resources to meet international markets, making Pará's economy vulnerable to fluctuations in global demand. This dependency was intensified with the *Commodities Consensus*, in a context of anticipating food and energy crises, which boosted international demand for agricultural *commodities*. In Pará, the area occupied with soybean monocultures, encouraged by public policies, logistical infrastructure, new credit instruments, and private investments, increased by 28,811% in 20 years. The capture of the State by agro-extractivist sectors favored the creation and modification of land programs that facilitated the regularization of large properties and the expansion of the agrarian extractive frontier in Pará, with consequences on deforestation, land speculation, and violence in the countryside. Therefore, it is essential to rethink development models for the Amazon to reduce external dependence and promote the sustainable use of endogenous potentials and resources, fostering a solidarity and inclusive economy and contributing to the autonomy and resilience of Amazonian communities.

Keywords: accumulation; *land grabbing*; agrarian issue; Pará state; extractivism

RESUMEN

La investigación analizó la territorialización del desarrollo extractivista agrario en estado de Pará, caracterizada por la apropiación a gran escala de tierras y recursos. Históricamente presente en las Américas, esta característica se intensifica ahora con nuevos elementos, los mecanismos de acumulación por acaparamiento de tierras. El estudio examina los ciclos económicos y las políticas de desarrollo en el estado de Pará, así como estos mecanismos impactaron la territorialidad paraense en el siglo XXI. Los resultados indican que el desarrollo ha estado marcado por la explotación de recursos naturales para satisfacer los mercados internacionales, haciendo que la economía paraense sea vulnerable a las fluctuaciones de la demanda global. Esa dependencia se intensificó con el Consenso de las *Commodities*, en un contexto de anticipación de las crisis alimentaria y energética, que impulsó la demanda internacional de *commodities* agrícolas. En el estado de Pará, el área ocupada con monocultivos de soja, incentivada por políticas públicas, infraestructura logística, nuevos instrumentos de crédito e inversiones privadas, aumentó un 28.811% en 20 años. La captura del Estado por sectores agroextractivistas favoreció la creación y modificación de programas de tenencia de las tierras que facilitaron la regularización de grandes propiedades y la expansión de la frontera extractiva agraria en Pará, con consecuencias sobre la deforestación, la especulación de tierras y la violencia en el campo. Por lo tanto, se destaca la necesidad de repensar los modelos de desarrollo para la Amazonía de manera que se reduzca la dependencia externa y se promueva el uso sostenible de las potencialidades y recursos endógenos, fomentando una economía solidaria e inclusiva y contribuyendo con la autonomía y resiliencia de las comunidades amazónicas.

Palabras clave: acumulación; acaparamiento de tierras; cuestión agraria; estado del Pará; extractivismo

LISTA DE QUADRO E TABELAS

Quadro 1 - Desafios, Sugestões e Mudanças no Programa Terra Legal (PTL).....	106
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas

APA Área de Proteção Ambiental

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAF Corporação Andina de Fomento

CAR Cadastro Ambiental Rural

CDA Certificado de Depósito Agropecuário

CDCA Certificados de Direitos Creditórios do Agronegócio

CDP Certificado de Depósito

COMEX STAX Sistema de Análise das Exportações do Ministério da Economia do Brasil

CONAB Companhia Nacional de Abastecimento

CPR Cédula do Produtor Rural

CRA Certificado de Recebíveis do Agronegócio

CPT Comissão Pastoral da Terra

EMBRAPA Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FNP FNP Economics

Fonplata Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Rio da Prata

GTSC2030 Grupo de Trabalho dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para 2030

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRAFE Instituto Brasileiro do Feijão e Pulses

IC-Br Índice de *Commodities* do Banco Central do Brasil

IDH Índice de Desenvolvimento Humano

IIRSA Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

Incra Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPAM Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

MDS Ministério do Desenvolvimento Social

MS Ministério da Saúde

ODS Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONGs Organizações Não Governamentais

PAC Programa de Aceleração do Crescimento

PDA Plano de Desenvolvimento Agropecuário

PIB Produto Interno Bruto

PIN Programa de Integração Nacional

PGC Programa Grande Carajás

POF Pesquisa de Orçamentos Familiares

PPA Plano Plurianual

PRODES Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia (do INPE)

PT Partido dos Trabalhadores

PTL Programa Terra Legal

REDD+ Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal

SAN Segurança Alimentar e Nutricional

SNCR Sistema Nacional de Crédito Rural

SPVEA Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

Sudam Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

TCU Tribunal de Contas da União

UC Unidade de Conservação

UE União Europeia

UNCTAD Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

WA Warrant Agropecuário

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 PARA ENTENDER A ACUMULAÇÃO CONTEMPORÂNEA.....	1
1.1 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E SUAS IMPLICAÇÕES NA AMÉRICA LATINA	8
1.2 EXTRATIVISMO AGRÁRIO COMO MODALIDADE CONTEMPORÂNEA DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL.....	15
Fases e Impactos do Extrativismo Agrário no Brasil.....	15
1.3 A MULTIDIMENSIONALIDADE DA TERRITORIALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ...	27
A Relação Entre <i>Land Grabbing</i> e a Territorialização Do Desenvolvimento Extrativista Agrário	31
2 DO CACAU À SOJA: CICLOS ECONÔMICOS COMO MEIOS PARA O DESENVOLVIMENTO NO PARÁ	39
2.1 CACAU, BORRACHA E JUTA: DINÂMICAS ECONÔMICAS E POLÍTICAS NO PARÁ ATÉ 1960	39
2.2 PECUÁRIA, PIMENTA DO REINO E OURO NO CONTEXTO DE EXPANSÃO E INTEGRAÇÃO DA AMAZÔNIA ENTRE 1960 E 1990	47
2.3 <i>COMMODITIES</i> AGRÍCOLAS E MINERAIS COMO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO EXTRATIVISTA AGRÁRIO NO PARÁ DOS ANOS 2000	47
3 INFLUÊNCIA DOS MECANISMOS DE ACUMULAÇÃO POR <i>LAND GRABBING</i> SOBRE A TERRITORIALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO EXTRATIVISTA AGRÁRIO NO PARÁ	56
3.1 POLÍTICAS QUE GERAM OFERTA E DEMANDA DE RECURSOS NATURAIS	57
3.2 INSEGURANÇA ENERGÉTICA E ALIMENTAR.....	60
Insegurança alimentar no mundo nos anos 2000.....	62
A insegurança alimentar no Brasil.....	66
3.3 DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS E DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DESIGUAL... 71	
3.4 CORREDORES LOGÍSTICOS DE INFRAESTRUTURA	79
3.5 CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS FINANCEIROS QUE REDUZEM O RISCO DE INVESTIMENTO EM TERRA.....	86
3.6 NOVAS LEGISLAÇÕES E FERRAMENTAS AMBIENTAIS.....	94

4 ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA E O PAPEL DO ESTADO NACIONAL NO PROCESSO DE ACUMULAÇÃO DE TERRAS.....	97
4.1 OBJETIVOS E DESAFIOS DO PROGRAMA TERRA LEGAL	98
4.2 PROPOSTAS E MUDANÇAS LEGISLATIVAS PARA O PROGRAMA TERRA LEGAL	101
5 IMPACTOS DO <i>LAND GRABBING</i> NO PARÁ: CONSEQUÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS E AMBIENTAIS DA TERRITORIALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO EXTRATIVISTA AGRÁRIO.....	107
5.1 EXPANSÃO DA PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO DE SOJA NO PARÁ	107
5.2 ESPECULAÇÃO FUNDIÁRIA, DESMATAMENTO E VIOLÊNCIA NO CAMPO NO PARÁ NOS ANOS 2000	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	124
APÊNDICE	130

INTRODUÇÃO

A territorialização do desenvolvimento é um conceito que trata das mudanças nas formas de uso e ocupação de terras resultantes da implementação de atividades econômicas que são consideradas um meio para a melhoria dos padrões sociais (Fuini, 2014). Apesar da disputa em torno do conceito de desenvolvimento, buscando expandir a noção de melhoria de padrões sociais para abranger a questões ambientais, sociais e culturais (Peet; Hartwick, 2015), o modelo adotado por países latino-americanos no século XXI é baseado em uma leitura associada ao crescimento econômico e à modernização, por meio de investimentos, tecnologia e participação no mercado global (Escobar, 2014).

Nos anos 2000, com o chamado “consenso das commodities” (Svampa, 2013), esses países adotaram uma visão de desenvolvimento baseada em um modelo de produção caracterizado pela exportação de commodities agrícolas e minerárias (Gudynas, 2012) e por uma lógica de produtividade, eficiência técnica e necessidade de industrializar o campo (McKay, 2021).

Assim, projetos de desenvolvimento nacional colocaram expectativas de melhoria dos padrões sociais no crescimento econômico e modernização, que seriam alcançados por meio da combinação de investimentos públicos e privados em tecnologias voltadas ao aumento da produtividade, em terra como ativo financeiro e meio de produção e pela participação desses países no mercado global como fornecedores de bens primários (Svampa, 2020).

Entretanto, a melhoria dos padrões sociais não acompanhou a expansão da produção de commodities em regiões produtoras (Favareto et al., 2019). Isso ocorreu porque esse modelo de produção é caracterizado pela erosão da autonomia de agricultores, expropriação da natureza e apropriação e concentração dos valores excedentes - onde os benefícios não transbordam às comunidades locais (McKay, 2021).

Apesar disso, governos progressistas e conservadores investiram e incentivaram a expansão dos setores relevantes ao modelo de desenvolvimento extrativista agrário. Com isso, expandiram-se as chamadas fronteiras extrativo agrárias, uma região caracterizada pela atuação da agroindústria mecanizada em consórcio aos setores mineral,

mas também energético, e que tem a terra como foco central da acumulação de capital (Domingues; Sauer, 2021).

A terra como foco central de acumulação de capital significa que a posse e o uso deste recurso se tornam meios essenciais para gerar riqueza. Nos anos 2000, com uma convergência de crises (alimentar, energética, ambiental e financeira), a terra se tornou um importante ativo financeiro, em vista do surgimento de programas de incentivo à conservação ambiental, mas também de se garantir o meio para produção de cultivos flexíveis (culturas que podem ser transformadas em alimento ou agrocombustível, a depender do processamento) (Borras et al., 2016). Portanto, apesar da extração de recursos em larga escala para exportação ser um fenômeno observável em toda a história das Américas, atualmente envolve novos atores e elementos – conceituados como mecanismos de acumulação por land grabbing (Safransky; Wolford, 2011).

Land grabbing, ou apropriação de terras em larga escala, é uma expressão que trata do significativo aumento da apropriação de terras nos anos 2000, para fins de produção e exportação de alimentos, ração animal, agrocombustíveis, madeira, minérios, conservação ambiental e especulação fundiária (Borras; Franco, 2012; Sauer; Borras, 2018). As novidades desse fenômeno são colocadas pelo significativo aumento de transações motivadas pela supracitada convergência de crises (Mehta; Veldwisch; Franco, 2012).

Por isso, são elencados como mecanismos de acumulação por land grabbing a criação de instrumentos financeiros (relacionado à crise econômica), criação de novos programas ambientais (relacionado à crise ambiental) e a insegurança alimentar e energética (relacionada às crises alimentar e energética). Safransky e Wolford (2011) pontuam outros elementos que facilitam e induzem apropriações em larga escala, como os corredores de infraestrutura logística, desenvolvimento agrícola e distribuição de terras desigual e incentivos por organizações internacionais que alimentam a corrida global por recursos.

Portanto, a expansão das fronteiras extrativo agrárias é induzida por diversos mecanismos que perpassam por diferentes escalas espaciais (que variam da global a local) e eixos (políticos, econômicos e sociais). Essas escalas e eixos são relevantes à análise da territorialização do desenvolvimento (Fuini, 2014). Por isso, analisar a territorialização do desenvolvimento extrativo agrário por meio dos mecanismos de acumulação por land

grabbing significa uma abordagem ampla sobre o fenômeno land grabbing na América Latina.

No Brasil, a expansão dos monocultivos (especialmente da soja) ocorreu, principalmente, no Matopiba – uma região que abrange o bioma Cerrado de quatro estados brasileiros: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (Favareto et al., 2019). No entanto, não se restringiu a esse bioma. A combinação de investimentos públicos e privados induziram a expansão da produção dessa commodity para estados vizinhos ao Matopiba, como o Pará (Barros et al., 2020).

O Pará é um dos maiores estados brasileiros em área territorial e abriga uma porção substancial da Floresta Amazônica. Esta floresta, conhecida por sua rica biodiversidade, é crucial para a regulação climática global e abriga diversos territórios tradicionais e indígenas (Silva et al., 2023). Pela extensão do território e importância para a biodiversidade mundial, é relevante analisar os desafios fundiários e ambientais do estado.

Com relação aos desafios fundiários, o Pará foi um dos estados mais afetados pelo programa de federalização das terras amazônicas, por meio do qual o governo brasileiro assumiu o controle sobre grandes extensões de terras na região, na década de 1970. Esta medida foi parte de uma política mais ampla visando a promoção do desenvolvimento e a ocupação do território amazônico (Loureiro; Pinto, 2005).

A federalização de terras teve implicações significativas na distribuição de terras, na regularização fundiária e nos conflitos de terra na região amazônica (Moraes de Outeiro; Dias; Nascimento, 2018). Com isso, o Pará se tornou o estado com maior indefinição fundiária e maiores índices de violência no campo, pois 38% do território não possui definição fundiária e áreas com definição também são palco de conflitos (Brito et al., 2019; CPT, 2023).

Com relação aos desafios ambientais, o estado lidera os índices de desmatamento da região norte do Brasil (Farias et al., 2018). O desmatamento da Amazônia brasileira tem impactos significativos tanto a nível local quanto global, incluindo perda de biodiversidade, alterações nos padrões climáticos e emissões de gases de efeito estufa, além de afetar os direitos e modos de vida das comunidades indígenas e tradicionais (Silva et al., 2023).

De 2006 a 2020, o Pará foi o estado da Amazônia Legal que mais desmatou florestas, principalmente em terras públicas e áreas de proteção ambiental (Azevedo et al., 2021). Coloca-se como principal vetor, a pecuária (Domingues; Bermann, 2012), o que, teoricamente, esvaziaria o papel da soja no desmatamento da Amazônia. No entanto, estudos destacam o papel da pecuária como uma atividade que abre novas áreas para instalação da cultura da soja (Domingues; Bermann, 2012). Ou seja, o desmatamento está relacionado à expansão desses monocultivos para estados amazônicos que não são tradicionalmente produtores de soja.

Apesar da introdução dessa cultura e políticas de incentivo à produção extensiva terem acontecido na década de 1990, a produção no estado foi intensificada a partir de 2010 (Osorio, 2018). Entre 2010 e 2017, a área cultivada passou de 85,4 mil para 500,4 mil hectares e, em 2020, a soja se consagrou como o principal produto agrícola exportado (Faepa, 2021).

Portanto, é importante analisar como ocorreram as mudanças nas formas de uso e ocupação do Pará com a implementação de um modelo de desenvolvimento extrativista agrário, porque o fenômeno *land grabbing* está associado à intensificação desses desafios, que estão historicamente presentes no Pará - como o desmatamento (Carrero et al., 2022; Kruid et al., 2021), a especulação fundiária (Sassen, 2016) e os conflitos no campo (Borras; Franco, 2012).

Com relação ao município escolhido, Santarém apresenta um contexto peculiar e de relevante interesse para estudos sobre o desenvolvimento agrário e ambiental. Apesar de não possuir níveis de produção relevantes a nível nacional, o crescimento do cultivo de soja no município é comparável apenas aos índices observados nas regiões do Matopiba (Sauer, 2018). Esse fenômeno pode ser atribuído a uma combinação de iniciativas públicas e privadas.

Do lado dos investimentos públicos, destaca-se o suporte com pesquisas agronômicas, aprimoramento e expansão da infraestrutura logística e a implementação de políticas que visam a criação e o fortalecimento de polos de produção de soja. Estas ações objetivaram não apenas aumentar a produtividade agrícola, mas também a integrar de forma mais eficaz o município nas cadeias de valor nacionais e internacionais (Barros et al., 2020).

No âmbito privado, a instalação do porto da multinacional Cargill, em 2003, é apontada como um divisor de águas para a região (Osorio, 2018). A presença deste terminal portuário não só facilitou a exportação da soja produzida local e regionalmente, mas também atraiu novos investimentos para o setor agrícola da região. Além disso, a chegada de grandes corporações agroindustriais e otimização dos corredores logísticos de infraestrutura têm incentivado a expansão da cultura de soja na região (Barros et al., 2020). Portanto, a análise da trajetória de Santarém no contexto do avanço da sojicultura no Brasil revela a complexidade das relações entre o modelo de desenvolvimento extrativista agrário e o território.

A relevância de se analisar essa complexidade na relação entre território e desenvolvimento no contexto amazônico está em demonstrar que o desenvolvimento extrativista agrário reproduz um fenômeno historicamente presente nos planos de desenvolvimento da Amazônia, que historicamente negligenciaram as peculiaridades e necessidades locais, o que contribuiu para o declínio de diversos ciclos econômicos e para o aumento da vulnerabilidade socioeconômica da região (Giustina, 2020).

Neste contexto, a pergunta que norteia o presente trabalho é: “como ocorreu a territorialização do extrativismo agrário no Pará?”. Para isso, o objetivo de analisar a territorialização do desenvolvimento extrativista agrário se divide nos seguintes objetivos específicos: 1) analisar os ciclos econômicos e as políticas de desenvolvimento implementadas historicamente na área de estudo; 2) discutir os mecanismos de acumulação por land grabbing no contexto paraense; 3) investigar o papel do Estado nacional e de políticas fundiárias na territorialização do desenvolvimento extrativista agrário; 4) avaliar os efeitos associados ao land grabbing no Pará.

A análise da territorialização do desenvolvimento extrativista agrário se dividiu em quatro capítulos. O capítulo um traz uma abordagem conceitual, aprofundando os principais conceitos da tese: desenvolvimento e território. O conceito de desenvolvimento é seguido pela análise do conceito de extrativismo agrário, a fim de compreender como ocorreu a expansão das atividades econômicas ligadas a esse modelo de desenvolvimento e como este foi se modificando e se aprofundando nas últimas décadas. O conceito de território, por sua vez, é realizado de modo a introduzir a noção de territorialização do desenvolvimento.

Dentro da escala local da análise da territorialização do desenvolvimento, Fuini (2014) coloca a necessidade de analisar sistemas produtivos articulados a determinados segmentos de atividade e concentrados regionalmente. Com isso, no capítulo dois, a proposta é analisar os ciclos econômicos e respectivos modelos de desenvolvimento implementados no Pará, com foco sobre o município de Santarém, a fim de compreender o processo histórico de desenvolvimento antes da implementação do modelo de desenvolvimento extrativista agrário nos anos 2000.

Conhecidas as estratégias econômicas e os modelos de desenvolvimento implementados na região, analisamos a territorialização do desenvolvimento extrativista agrário por meio dos mecanismos de acumulação por land grabbing. Portanto, o capítulo três foca em discutir cada um dos mecanismos, trazendo seções dedicadas a cada um deles: políticas que geram “oferta e demanda” e incentivam a corrida por recursos, antecipação da crise alimentar e crise energética, criação de instrumentos financeiros que reduzem o risco de investimento em terra, distribuição de terras e desenvolvimento agrícola desigual, corredores logísticos de infraestrutura e novas legislações ambientais.

Analisando cada um dos mecanismos, percebeu-se a necessidade de avaliar o papel do Estado nacional nesse processo. Por isso, a análise das legislações ambientais trata das flexibilizações legislativas de um programa ambiental e fundiário, o Programa Terra Legal (PLT), a fim de demonstrar de que maneira o estado pode contribuir para o aprofundamento da territorialização extrativa agrária ao facilitar a conversão de territorialidades (formas de uso e ocupação de terras) para a produção de commodities.

Por fim, o último capítulo analisa impactos resultantes da implementação de uma territorialidade do desenvolvimento extrativista agrário. A seção inicia tratando de dados de produção e exportação de soja a fim de demonstrar a conversão de uso para produção de commodities agrícolas para atendimento da demanda internacional. A discussão segue com análises de dados sobre os efeitos relacionados ao land grabbing: o desmatamento, a violência no campo e a especulação fundiária (Kato; Leite, 2020).

A pesquisa contou com uma abordagem multidisciplinar, com conceitos e literaturas relacionados à história, geografia, economia e direito. Foi realizada revisão bibliográfica e levantamento de dados secundários em diversas plataformas e documentos – Pesquisa de Agricultura Municipal, FNP Economics, Prodes, Comex Stax, Pesquisa de

Orçamento Familiar e relatórios da Food and Agriculture Organization. As bases e os dados utilizados estão discriminados no Apêndice I.

1 PARA ENTENDER A ACUMULAÇÃO CONTEMPORÂNEA

A relação entre desenvolvimento e territorialidade é colocada pelas mudanças nas formas de uso e ocupação das terras nas quais se instalam as atividades relacionadas ao modelo de desenvolvimento adotado (Fuini, 2014). Para aprofundar a análise dessa relação, é necessário entender o que, de fato, entende-se por desenvolvimento e território. Por isso, o objetivo deste capítulo é esclarecer tais conceitos de modo a facilitar a compreensão das nuances das políticas e modelos desenvolvimentistas adotados no Pará, que serão descritos no capítulo 2.

Com base na análise do conceito de desenvolvimento, a seção seguinte explora o conceito de extrativismo agrário, como modelo analisado neste trabalho por ter sido adotado no Brasil nos anos 2000. A ideia é explicar os fatores que incentivaram a expansão das atividades ligadas a esse modelo de desenvolvimento e contextualizar como se configuraram diferentes fases do extrativismo agrário no Brasil.

Discutido desenvolvimento, a seção seguinte trata do conceito de territorialização. Para isso, inicia-se com o conceito de território, passando pela territorialização e, por fim, analisando o conceito *land grabbing*. A importância de se discutir esse fenômeno reside no esclarecimento do conceito adotado, frente à infinidade de definições resultantes de uma “corrida de publicações” sobre o tema (Sauer; Borras, 2012). Além disso, *land grabbing* se torna um conceito central por ser por meio dos mecanismos de acumulação por *land grabbing* que será analisada a territorialização do desenvolvimento extrativista agrário, discutida no capítulo 3.

1.1 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E SUAS IMPLICAÇÕES NA AMÉRICA LATINA

O desenvolvimento pode ser compreendido frente a diferentes perspectivas. Veiga (2006) resume tais perspectivas em três principais vertentes: desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, como mito e como “caminho do meio”. A primeira refere-se à compreensão que equipara o progresso de uma nação ao aumento de sua produção e riqueza medida por indicadores econômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB).

Nesta perspectiva, o desenvolvimento é entendido como um processo quantitativo, onde a elevação dos números de produção e renda per capita representam a melhoria das condições de vida da população. Ou seja, apesar de estar associado ao bem-estar e qualidade de vida, assume-se que o principal meio de se alcançar o desenvolvimento é por meio do aumento da produção e, conseqüentemente, do PIB.

O desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico está relacionado também com o progresso, como um conceito fundamentado na melhoria de padrões sociais por meio do avanço técnico e científico (Rossi, 2000). Essa visão de desenvolvimento foi promovida no pós-Segunda Guerra Mundial como parte de uma tentativa de consolidação hegemônica global pelos Estados Unidos, através da Doutrina Truman e do Plano Marshall (Lafeber, 1993).

A Doutrina Truman, anunciada em 1947, afirmava que os EUA apoiariam economicamente países ameaçados pelo comunismo. Para isso, foi lançado o Plano Marshall como uma iniciativa de ajuda econômica destinada à reconstrução da Europa Ocidental devastada pela guerra, com o objetivo de criar um bloqueio econômico ao comunismo, promovendo a recuperação e o desenvolvimento econômico baseado no modelo capitalista (Lafeber, 1993).

Por outro lado, a União Soviética, sob a liderança de Joseph Stalin, buscava expandir sua influência através da promoção do modelo socialista. A URSS estabeleceu regimes comunistas em vários países da Europa Oriental, criando o bloco soviético. Além disso, a União Soviética apoiou movimentos de libertação e partidos comunistas em várias partes do mundo, incluindo Ásia, África e América Latina. O apoio soviético a esses movimentos e governos frequentemente incluía assistência militar, econômica e técnica (Lafeber, 1993).

Essa disputa também influenciou a política de ajuda ao desenvolvimento. Ambos os blocos ofereceram assistência econômica e técnica aos países subdesenvolvidos, mas com diferentes condições e objetivos. Os EUA, através de instituições como a USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) e o Banco Mundial, promoveram projetos de desenvolvimento que incentivavam a adoção de políticas de livre mercado e democracia liberal. A União Soviética, por sua vez, oferecia ajuda técnica e econômica que visava a implementação de sistemas socialistas, como o fornecimento de especialistas, tecnologia e empréstimos a juros baixos (Latham, 2011).

Desse modo, os EUA se tornaram um modelo de sociedade moderna, representando os padrões que as nações beneficiadas pelos projetos de desenvolvimento norte-americanos deveriam seguir. Nessa abordagem, o desenvolvimento também se relaciona com a modernização, no sentido de estabelecer uma transição do estilo de vida de diversas sociedades para sociedades modernas, representadas pelos moldes da sociedade norte-americana (Escobar, 2014).

A visão de desenvolvimento como crescimento econômico foi amplamente aceita até os anos 1960, pois as nações consideradas desenvolvidas eram aquelas que haviam alcançado altos níveis de riqueza e industrialização. Em contraste, os países subdesenvolvidos permaneciam pobres, com processos de industrialização incipientes ou inexistentes. Assim, as noções de desenvolvimento e subdesenvolvimento refletiam uma diferença entre países em diferentes estágios de evolução ou crescimento econômico, com os Estados Unidos sendo vistos como o "estágio final" desse processo (Rostow, 1960).

No entanto, foram surgindo evidências de que o intenso crescimento econômico ocorrido durante a década de 1950 em diversos países não se traduziu em maior acesso de populações pobres a bens materiais e culturais como ocorrera em países desenvolvidos. Ainda, com o fim da Guerra Fria, a maioria dos estados subdesenvolvidos perdeu o interesse estratégico que anteriormente atraía ajuda e investimentos. Consequentemente, a ajuda internacional diminuiu significativamente e os países pobres deixaram de receber investimentos estrangeiros relevantes (Veiga, 2006).

Formou-se, assim, uma rígida hierarquia da economia mundial, composta por um pequeno núcleo orgânico de países centrais, uma extensa periferia contendo os países mais pobres e uma semiperiferia com países considerados emergentes (Arrighi, 1997). A rigidez atribuída a tal hierarquia é colocada pela impossibilidade de que todos os países sejam incluídos no núcleo dos países centrais. Embora alguma mobilidade seja possível, é improvável que muitos desses países sejam absorvidos pelo núcleo dominante, ou seja, é impossível que todos os países passem por todos os estágios que culminam nos padrões de vida e desenvolvimento norte-americano (Arrighi, 1997).

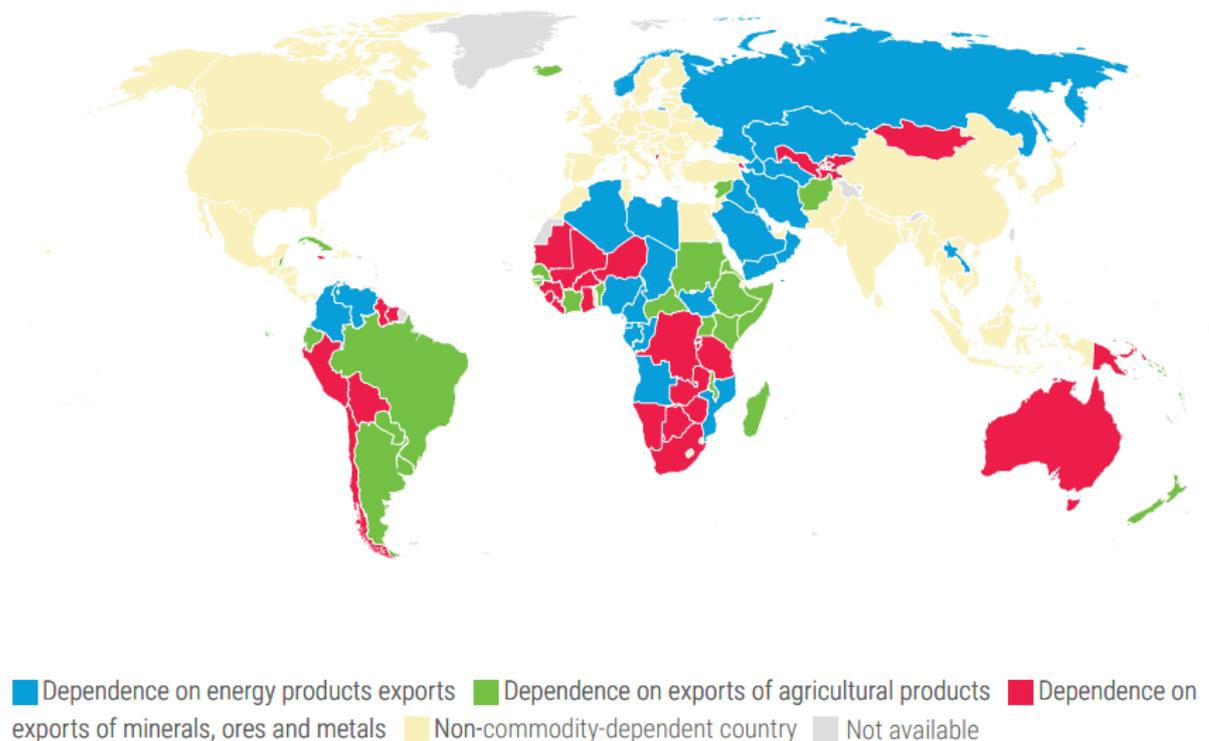
Dada a impossibilidade de todos os países se tornarem desenvolvidos dentro desses padrões, surge o conceito de “desenvolvimento como mito”. Furtado (1974) argumenta que o discurso do desenvolvimento econômico serviu para mascarar as verdadeiras necessidades e potencialidades das populações, desviando a atenção para metas quantitativas que não necessariamente se traduzem em melhorias concretas na qualidade de vida. Para o autor, a perspectiva de desenvolvimento como crescimento tende a concentrar esforços em objetivos que não necessariamente refletem nas condições reais de bem-estar, como investimentos, exportações e crescimento econômico.

A perspectiva de desenvolvimento como mito enfatiza que os desafios dos países em desenvolvimento derivam tanto de dinâmicas internas quanto de sua posição dentro do sistema global (Furtado, 1974; Peet; Hartwick, 2015). Isso ocorre porque a divisão internacional do trabalho coloca países em desenvolvimento em uma posição de fornecedores de matérias-primas e produtos agrícolas, enquanto países desenvolvidos se especializam na produção e exportação de bens industriais e serviços de alto valor agregado.

Esta divisão internacional do trabalho é ilustrada na figura 1, que evidencia a dependência na exportação de commodities de países latino-americanos e africanos, que organizam suas balanças comerciais mantendo como produtos estratégicos para a exportação um conjunto de commodities, como produtos relacionados à energia, produtos agrícolas e minérios (UNCTAD, 2023). Para países europeus, norte-americanos e do sudoeste asiático não há uma dependência na exportação dessas mercadorias.

Furtado (1974) destaca que este arranjo limita as oportunidades de industrialização e desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento, confinando-os a um papel periférico na economia mundial e perpetuando sua dependência econômica. Isso porque, enquanto a demanda mundial por produtos e serviços de alta tecnologia aumenta 15% ao ano e a de matérias-primas não chega aos 3% e produtos com baixo grau de transformação não passa de 4% (Veiga, 2006). Assim, as minguadas receitas de matérias-primas não podem assegurar a satisfação das necessidades de populações que crescem demais nas cidades subdesenvolvidas.

Figura 1 - Dependência de *commodities* por grupo de produto de exportação dominante



Fonte: UNCTAD, 2023.

Dentro desse contexto, a divisão internacional do trabalho não seria apenas um mecanismo neutro de especialização econômica baseado em vantagens comparativas, mas um arranjo estrutural que perpetua e aprofunda as desigualdades entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Portanto, o subdesenvolvimento é um resultado direto das relações desiguais estabelecidas pela divisão internacional do trabalho, e não simplesmente uma fase anterior do desenvolvimento (Furtado, 1974).

Portanto, o caminho para o desenvolvimento requer a reestruturação das relações econômicas globais e a transformação da divisão internacional do trabalho, de modo a permitir que países em desenvolvimento possam diversificar suas economias, promover a industrialização e alcançar um desenvolvimento autônomo, respeitando as condições internas (Peet; Hartwick, 2015).

Ou seja, este processo não seria neutro, mas uma forma de poder que ignora conhecimentos, culturas e práticas locais ao reconfigurar sociedades segundo um modelo de padrão ocidental (Escobar, 1995). Na América Latina, essa ideia de desenvolvimento seria uma extensão da colonialidade por meio da persistência das estruturas de poder colonial (Quijano, 2005). A diferença seria na adesão voluntária ao atendimento das demandas do mercado global liderado pelas antigas metrópoles e pelos Estados Unidos, pois, enquanto colônias, países latino-americanos forneciam matérias-primas em um acordo imposto pelas metrópoles.

Assim, a perspectiva que entende o desenvolvimento como mito argumenta que essa estrutura relacional da economia global impede que países em desenvolvimento sigam o mesmo caminho de industrialização e progresso econômico experimentado por países desenvolvidos no passado. Coloca como meio de se alcançar melhores padrões sociais a transformação da divisão internacional do trabalho e adaptação de estratégias de desenvolvimento conforme as demandas e condições locais.

Essas críticas abriram precedentes para considerar outros meios de se alcançar e medir o desenvolvimento. Em 1990, com o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, o crescimento econômico passou a ser entendido como um elemento de um processo maior, já que seus resultados não se traduziram automaticamente em benefícios (Veiga, 2006).

Esse relatório, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi fortemente influenciado pelas ideias de Amartya Sen – principal representante do que Veiga (2006) coloca como “caminho do meio”. O enfoque de Sen sobre desenvolvimento como a expansão das liberdades teve influência sobre o desenvolvimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Nessa abordagem, desenvolvimento é definido como um processo de expansão das escolhas dos indivíduos (Sen, 1989).

Nessa perspectiva, o objetivo do desenvolvimento é melhorar as vidas humanas, o que significa expandir as possibilidades de ser e de fazer do indivíduo (funcionamentos e capacidades de funcionar, tais como ser saudável, e bem nutrido, ter conhecimento, participar da vida da comunidade). Assim considerado, o desenvolvimento significa remover os obstáculos para fazer aquilo que uma pessoa pode fazer na vida, tais como analfabetismo, falta de saúde, impossibilidade de acesso a recursos, ou ausência de liberdades civis e políticas (Sen, 2000).

Em resumo, podemos entender o desenvolvimento como a melhoria dos padrões sociais, sendo este o processo de se elevar a qualidade de vida e bem-estar geral da população¹. Embora existam diferentes abordagens sobre como alcançar ou se medir o desenvolvimento, há consenso sobre essa finalidade. A primeira vertente argumenta que a elevação dos padrões sociais ocorre por meio do crescimento econômico, podendo o desenvolvimento ser mensurado pelo PIB.

A segunda vertente coloca que a melhoria dos padrões de vida nos países pobres requer a reestruturação da divisão do trabalho entre os países, de modo a promover atividades econômicas que respeite as peculiaridades nacionais. A terceira vertente propõe que o desenvolvimento é alcançado pela expansão das liberdades, aumentando a capacidade das pessoas de fazerem escolhas e, com isso, elevando a qualidade de vida.

Segundo Veiga (2006), predominou a visão de desenvolvimento como crescimento econômico até 1990. Por isso, para compreender as estratégias de desenvolvimento paraenses, o capítulo dois descreve os ciclos econômicos implementados no estado, entendendo que as políticas de desenvolvimento colocaram o aumento dessas produções como motor para a melhoria das condições sociais no Pará (Giustina, 2020).

¹ O conceito de desenvolvimento pode ser estendido a diversas abordagens, como o ecodesenvolvimento (ver Sachs, 1986), o desenvolvimento sustentável (ver WCED, 1987), o desenvolvimento humano (PNUD, 1990), o desenvolvimento participativo (Chambers, 1994), o desenvolvimento endógeno (Ray, 1998), entre outros. Neste trabalho, buscou-se simplificar o conceito, trazendo as abordagens clássicas como forma de demonstrar que, embora existam divergências, a principal finalidade é sempre a melhoria da qualidade de vida social.

A partir dos anos 1990, foram atribuídos outros elementos como meios para se alcançar o desenvolvimento (políticas públicas de promoção à saúde, à educação etc.). No entanto, no Pará, projetos de desenvolvimento continuaram colocando o crescimento econômico como principal forma de se melhorar os padrões sociais no estado (Giustina, 2020). Durante esse período, o governo estadual implementou estratégias para promover a agricultura de grãos por meio do agronegócio (Barros, 2020) e reportagens da época destacavam que a soja, juntamente com os corredores logísticos que facilitaram sua expansão, seria o principal motor do desenvolvimento da região (Jornal de Santarém e Baixo Amazonas, 1997).

Esses projetos desenvolvimentistas não estavam isolados, pois faziam parte de um contexto mais amplo, conhecido como o Consenso das Commodities (Svampa, 2013). O termo foi criado para descrever uma estrutura geopolítica caracterizada pela implementação de um modelo de desenvolvimento extrativista agrário pela maioria dos países latino-americanos. Esse modelo se baseia na expansão de atividades agropecuárias, de mineração, exploração de petróleo e madeiras, com foco na exportação em larga escala e no crescimento econômico como meio de se alcançar o desenvolvimento (Svampa, 2020).

A análise da territorialização do desenvolvimento busca entender como o desenvolvimento modifica a territorialidade e vice-versa (Fuini, 2014). No contexto do extrativismo agrário, isso significa examinar os impactos da expansão da produção de commodities sobre as formas de uso e ocupação de terras. Nesse sentido, a próxima seção explora o conceito de extrativismo agrário a fim de compreender como as produções de bens primários para exportação foram apresentadas como um meio de se promover a melhoria dos padrões sociais, ou seja, de se alcançar o desenvolvimento (Bezerra; Gonzaga, 2019).

1.2 EXTRATIVISMO AGRÁRIO COMO MODALIDADE CONTEMPORÂNEA DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL

O extrativismo é uma modalidade de acumulação baseada na exploração intensiva de recursos naturais, que começou a ser desenvolvida há cerca de quinhentos anos, durante a era das grandes navegações e colonização europeia². Entre os séculos XV e

² O extrativismo também pode ser entendido como uma atividade tradicional dos povos que vivem na floresta com a finalidade de subsistência ou geração de renda. Além da coleta de recursos naturais,

XVI, países europeus estabeleceram colônias nas Américas, África e Ásia e iniciaram a extração massiva de metais, produtos agrícolas e, mais tarde, recursos minerais e energéticos. Essa extração era realizada principalmente para atender as demandas europeias, contribuindo para a acumulação de capital e o desenvolvimento do capitalismo nascente (Acosta, 2012; Svampa, 2013).

Assim, foi estabelecido um padrão de acumulação que continuou a evoluir e se intensificar ao longo dos séculos. Tornou-se um modelo de desenvolvimento baseado na extração e apropriação da natureza, que sustenta uma estrutura produtiva pouco diversificada e altamente dependente da inserção internacional como fornecedora de matérias-primas por meio da extração de recursos naturais que envolve a remoção de grandes volumes ou a alta intensidade de recursos não processados, destinados principalmente à exportação (Gudynas, 2012).

Trata-se de um modelo de desenvolvimento adotado historicamente na América Latina e intensamente criticado por governos progressistas, devido à dependência das exportações, ao papel das economias de enclave, às condições de trabalho, ao poder das empresas estrangeiras, à reduzida presença do Estado e à precária tributação sobre os bens exportados (Santos; Bambirra; Marini, 2020).

Entretanto, nos anos 2000, o extrativismo foi defendido como um meio para se alcançar a melhoria dos padrões sociais, ou seja, um modelo de desenvolvimento baseado na ideia de progresso contínuo e crescimento econômico, independente da vertente política. Por ter sido amplamente aceito por governos de diferentes orientações políticas, esse processo na América Latina foi chamado de Consenso das Commodities (Svampa, 2013).

A ampla adoção desse modelo de desenvolvimento pelos governos latino-americanos é justificada pelo chamado “*boom das commodities*”. *Commodities* são bens homogêneos, produzidos em larga escala, armazenados sem perda de qualidade e têm preço definido pelo mercado internacional. Com esse “*boom*”, houve um aumento

atividades como o cultivo, a produção artesanal e a agroindústria também são consideradas práticas extrativistas, desde que estejam alinhadas com os valores, crenças e costumes das populações envolvidas, assim como com as características do ambiente natural em que se inserem (Rêgo, 1999). A fim de marcar as diferenças dessa forma de extrativismo com o modelo de produção aqui retratado, essa modalidade é categorizada como “extrativismo tradicional”.

significativo dos preços dessas mercadorias (como petróleo, minerais, soja e outras matérias-primas) no início dos anos 2000 (Svampa, 2013).

O aumento de preços foi impulsionado pela expansão do mercado consumidor, que antes era concentrado nos Estados Unidos e Europa Ocidental e agora tem como importantes compradores potências emergentes, como a Índia e a China (Griffith-Jones; Ocampo, 2009). Estes países, em meio a processos de industrialização e urbanização acelerados nos anos 2000, necessitavam de grandes quantidades de matérias-primas para sustentar seu crescimento, o que impulsionou a essas produções nos países latino-americanos e africanos, resultando em elevadas taxas de crescimento econômico nesses países, incluindo o Brasil (Ocampo, 2007; Safransky; Wolford, 2011).

Nesse cenário, empresas multinacionais investiram em infraestrutura para explorar e exportar bens primários, portanto houve aumento de investimentos estrangeiros (ECLAC, 2013). Com isso, governos latino-americanos aumentaram suas receitas fiscais por meio de impostos e royalties sobre a exportação de commodities, permitindo o aumento de gastos públicos, especialmente em programas sociais e infraestrutura (Banco, 2010).

O uso do superávit comercial proveniente da exportação de commodities para o financiamento de políticas sociais é a principal característica do neoextrativismo (Svampa, 2020). Portanto, o neoextrativismo conceitua práticas nas quais o Estado desempenha papéis mais ativos e relaciona o crescimento econômico e justifica a “obsessão pelo crescimento” (Altvater, 2002) com o financiamento de políticas sociais, buscando sua legitimação por meio da apropriação e redistribuição de parte da renda gerada (Gudynas, 2012) e minimizando os impactos socioambientais relacionados.

Nesse contexto, os governos assumiram um papel mais ativo, com intervenções diretas e indiretas sobre os setores extrativistas. Essas intervenções ocorreram por meio de incentivos para instalação das monoculturas, nacionalização de indústrias extrativas, construção de corredores de infraestrutura logística e reprodução de discursos favoráveis às atividades extrativistas, baseados em uma visão produtivista de desenvolvimento, colocando o consumo como forma central de inclusão, e minimizando os riscos socioambientais associados (Gudynas, 2011).

Ao colocar o extrativismo como único caminho possível de desenvolvimento, governos progressistas neutralizaram críticas sobre a permanência do papel dos países

latino-americanos de fornecedor de matérias-primas, mantendo a assimetria nas relações econômicas internacionais (Gudynas, 2011; Sassen, 2016) e promovendo um modelo de desenvolvimento caracterizado pela manutenção de déficit na balança comercial e por redes produtivas pouco diversificadas, baseadas na extração e apropriação da natureza como forma de inserção no mercado global por meio das commodities (Gudynas, 2011).

Portanto, o conceito de neoextrativismo foi criado para caracterizar o extrativismo do início do século XXI, que tinha como principal fundamento alinhar duas noções antes divergentes, governos progressistas e extrativismo. Nas décadas seguintes, foram modificados os contextos políticos latino-americanos, que passaram a ser caracterizados por uma guinada conservadora, com um esvaziamento dos espaços de participação social e das políticas assistencialistas.

Assim, esvaziou-se a principal característica atribuída ao neoextrativismo, pois as principais novidades do extrativismo não estavam mais associadas à relação deste modelo de desenvolvimento com os governos progressistas (Soyer; Barbosa Jr., 2020). Por isso, adotou-se no presente trabalho o extrativismo agrário para pensar o extrativismo contemporâneo na América Latina. Dessa forma, entende-se que essa categoria amplia a noção do extrativismo no século XXI, indo além de seu aspecto político.

O extrativismo agrário se baseia na lógica de captura do valor, que é, resumidamente, a apropriação de recursos de forma a inviabilizar as condições materiais que permitiriam a continuidade dessa atividade (Ye et al., 2020). Portanto, esse modelo econômico é baseado em processos de acumulação pela expropriação da natureza (O'Connor, 1998), o que resulta em uma “amputação ecológica” (Gudynas, 2015).

Gudynas (2015) define a amputação ecológica como os danos irreversíveis dos megaempreendimentos extrativistas ao meio ambiente, de modo que mesmo se fossem usados os melhores métodos de gestão ambiental, esses empreendimentos continuariam exaurindo o solo e contaminando os recursos naturais. Isso acontece para assegurar preços competitivos das commodities no mercado internacional, ao externalizar os custos socioambientais decorrentes das produções às comunidades e ecossistemas do país produtor.

Há, ainda, implicações para a reprodução social, decorrentes de uma modernização conservadora (Canuto, 2004). A modernização conservadora trata de um desenvolvimento agrícola que promove tecnologias e mecanização da produção sem

alterar estruturas sociais (Delgado, 1985). Assim, aumenta a produção sem, necessariamente, aumentar os postos de trabalho no campo.

De fato, esses postos têm diminuído desde os anos 1970. Em 2017, houve uma redução significativa do número de pessoas ocupadas na agricultura, que perdeu 1,4 milhão de postos de trabalho. Contrariamente, o número de tratores aumentou 49,9%, com um acréscimo de 1,22 milhões de unidades em comparação ao Censo de 2006, o que evidencia a ampliação do trabalho morto no campo (IBGE, 2017).

Apesar do extrativismo agrário ser frequentemente tratado como sinônimo de agricultura monocultora em larga escala para exportação, a noção de extração vai além disso, pois define processos destrutivos de produção que se baseiam na extração, apropriação e exaustão, afetando tanto o labor humano (ameaçando a reprodução social) quanto a natureza não-humana, levando ao esgotamento de recursos (Sauer, 2024).

Portanto, o extrativismo agrário apresenta continuidade de características básicas do extrativismo, mas aprofunda a lógica de captura de valor, inviabilizando continuidade produtiva devido à exaustão da natureza. Traz, ainda, algumas novidades nos eixos geopolíticos, econômicos e ambientais. Com relação ao eixo geopolítico, destaca-se a expansão dos mercados consumidores e alinhamento de diversas vertentes políticas com esse modelo de desenvolvimento.

Em termos ambientais, as novidades são a amputação ecológica (Gudynas, 2015) e a apropriação para conservação (*green grabbing*). A apropriação para conservação se refere à criação de exigências ambientais, como instrumentos de conservação e preservação para compensação de impactos ambientais negativos de grandes empreendimentos. Nesse sentido, estudos colocam que a apropriação para conservação está promovendo uma mercantilização da natureza e contribuindo com a especulação fundiária (Fairhead et al., 2012).

Com relação aos aspectos econômicos, destaca-se o papel da financeirização de terras. A financeirização de terras se refere ao processo pelo qual as terras agrícolas e outros tipos de propriedades rurais são transformadas em ativos financeiros, integrando-se aos mercados financeiros globais. Esse fenômeno envolve a compra, venda e especulação de terras agrícolas como investimentos financeiros, muitas vezes por empresas, fundos de investimento e outras entidades financeiras (Fairbairn, 2020).

A transformação da terra em ativo financeiro está relacionada à crise financeira nos anos 2000, que impulsionou a busca do capital por novas e mais seguras oportunidades de investimento. A valorização das commodities, a necessidade de largas extensões de terras para garantir a produção destas e a criação de novos instrumentos financeiros criou condições para tornar a terra um importante ativo, passando a atrair atores (investimentos de bancos, fundos de pensão e outros investidores do setor financeiro) antes avessos a esse tipo de negócios (White et al., 2012).

A financeirização de terras expõe o aprofundamento do caráter especulativo e não produtivo (gerar ganhos com base na especulação, inclusive com a criação de dívida) do sistema (Sassen, 2016). Além de sua essência especulativa, a financeirização ampliou o jogo financeiro em torno da produção agropecuária (transações em mercados futuros, por exemplo) e de transações de terras (Sauer; Borras Jr., 2018).

Compreendendo o conceito de extrativismo agrário e suas implicações, é crucial analisar como essas práticas se manifestaram historicamente e evoluíram no contexto específico do Brasil. A trajetória do extrativismo agrário no Brasil revela diferentes fases desse modelo de desenvolvimento, moldadas por fatores econômicos, sociais e políticos que impactaram significativamente o uso e a gestão dos recursos naturais no país e, conseqüentemente, a territorialidade paraense.

Fases e Impactos do Extrativismo Agrário no Brasil

O extrativismo agrário é uma nova roupagem para um modelo de desenvolvimento historicamente adotado no Brasil, de extração intensiva de recursos naturais para exportação (Furtado, 2007). Durante o período colonial, o extrativismo no Brasil começou com a exploração do pau-brasil e seguiu com a introdução dos cultivos de cana-de-açúcar. No século XVIII, a descoberta de ouro e diamantes nas regiões de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso impulsionou uma nova fase, tornando a mineração um importante motor econômico e viabilizando a acumulação de capital por Portugal por meio da exploração da mão-de-obra escrava e exaustão de recursos naturais do Brasil colônia (Furtado, 2007).

No final do século XIX, a Amazônia experimentou um boom econômico devido à extração de látex para a produção de borracha. Durante o mesmo período, o café se tornou a principal commodity de exportação do Brasil, especialmente em São Paulo e Rio

de Janeiro, levando à expansão das plantações e à construção de infraestrutura como ferrovias (Prado Jr., 1999).

Com a Revolução Verde³ nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil adotou tecnologias modernas na agricultura, com foco nas produções de soja e milho, aumentando a produtividade e intensificando o uso de insumos químicos (Almeida, 2009). O Brasil também se tornou um importante produtor de minérios, como ferro, bauxita e níquel, com grandes projetos de mineração na Amazônia. A descoberta de petróleo e gás no litoral brasileiro impulsionou o setor energético (Monteiro, 2005).

No início do século XXI, com o boom das commodities, o Brasil, assim como outros países latino-americanos, manteve o extrativismo como modelo de desenvolvimento, embora sob um governo progressista, expandindo a relevância da produção de soja, da extração de minério de ferro e de petróleo sobre a economia e desenvolvimento nacional (Gudynas, 2012), como mostra a figura 02, que aponta a relevância de outras commodities, como o açúcar e madeira.

Figura 02 - principal commodity por estados do Brasil



Fonte: Brasil em Mapas (2023).

³ A Revolução Verde foi um período de transformação agrícola que começou na década de 1940, caracterizado pela introdução de variedades de cultivos de alto rendimento, uso intensivo de fertilizantes e pesticidas, e técnicas avançadas de irrigação (PELAEZ; DALMASSO, 1996).

No Pará, a principal commodity é o minério de ferro, mas o estado apresenta níveis crescentes de produção de soja e faz fronteira com diversos estados que tradicionalmente produzem soja, como é o caso do Mato Grosso, e de estados pertencentes ao Matopiba, que apresentaram um vertiginoso aumento na produção do grão nos anos 2000, com a adoção de um modelo de desenvolvimento extrativista agrário no Brasil.

Para entender o aprofundamento desse modelo e de suas consequências em território brasileiro, a contextualização do extrativismo agrário no Brasil pode ser dividida em três momentos: uma fase progressista (Gudynas, 2012), uma fase na qual se multiplicaram os megaprojetos (Svampa, 2020) e uma fase ultra neoliberal marginal (Wanderley; Gonçalves; Milanez, 2020).

A primeira fase durou entre o início dos anos 2000 e 2010 e foi marcada por uma dualidade paradoxal entre as políticas de agricultura e alimentação implementadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Por um lado, o país se tornou uma potência exportadora de commodities agrícolas e experimentou um boom econômico à medida que o agronegócio avançou com forte apoio estatal (Hopewell, 2016). Por outro lado, as políticas sociais implementadas pelo PT permitiram que muitos brasileiros saíssem da pobreza, contribuindo diretamente para a redução da fome em todo o país por meio de políticas de compras públicas de alimentos, instituídas como parte do programa Fome Zero⁴ (Wittman; Blesh, 2017).

A ampliação dos gastos sociais e financiamento de políticas de inclusão social e redistribuição de renda foi possibilitada pelos altos preços das commodities no mercado internacional e consequente exploração de recursos naturais, como o petróleo (com a descoberta do pré-sal), de minérios e de produtos agrícolas, como a soja e a carne. A ênfase em vantagens comparativas do Brasil (capacidade de produção de commodities a baixo custo) teve como resultado a minimização dos riscos e impactos associados às atividades extrativistas, aprofundando uma visão produtivista de desenvolvimento (Milanez, 2013).

⁴ Programa de combate à fome e à pobreza lançado pelo governo brasileiro em 2003, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O objetivo principal do programa era garantir o direito humano à alimentação adequada. O programa serviu de base para a criação do Bolsa Família, um programa de transferência de renda.

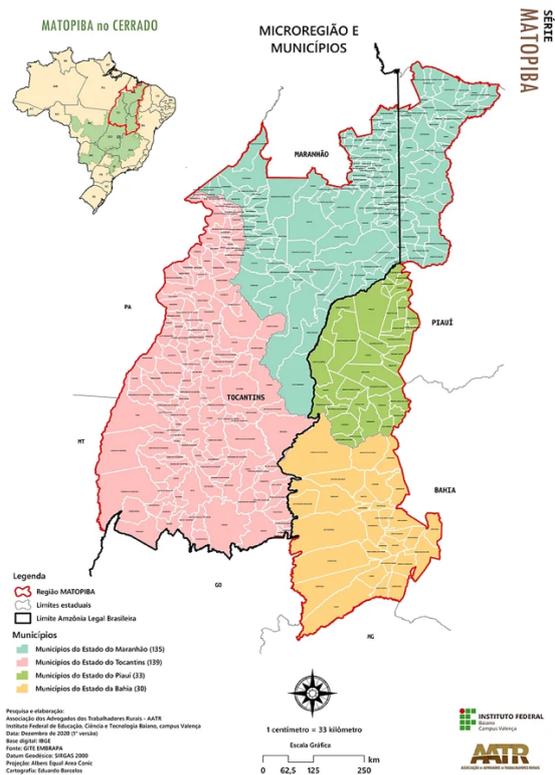
Os governos progressistas buscaram impulsionar um modelo inclusivo, associado ao consumo, mas essa abordagem também impôs a percepção de um único caminho viável para a melhoria dos padrões sociais, negando formas alternativas de desenvolvimento (Gudynas, 2012). Aliado à proximidade do governo com setores do capital agrário, inibiu-se o avanço de uma política proativa de reforma agrária (Sauer, 2019), que incluísse medidas como a redistribuição de terras e o assentamento de famílias sem-terra.

Além disso, apesar de uma maior participação de movimentos sociais no governo nesse período, órgãos fundiários não atenderam demandas destes atores (Wolford, 2016) e houve tentativas de controle das formas de participação popular e pouco reconhecimento dos conflitos resultantes (Svampa, 2020). Esses conflitos estão relacionados à disputa sobre a compreensão do desenvolvimento e à emergência de resistências sociais que apontaram os impactos socioambientais consolidados por esse modelo (Svampa, 2020).

Isso se intensificou com a multiplicação de megaprojetos de energia, infraestrutura logística, produção agrícola e exploração mineral nos anos 2010. A expansão das fronteiras extrativo agrícolas foi acompanhada por resistências e contestações ao modelo de desenvolvimento adotado e o governo federal respondeu a essas resistências com uma crescente criminalização dos movimentos sociais no campo (Sauer, 2008) e flexibilização das leis socioambientais, como o novo Código Florestal, visando criar condições favoráveis para a implementação desses megaprojetos (Soyer; Barbosa Jr, 2020).

Nesse contexto, inicia-se a segunda fase desse “novo” extrativismo no Brasil. Nessa fase, oficializou-se o Matopiba, considerada, à época, a “última fronteira agrícola do Brasil” (IHU, 2016). A região abrange áreas de Cerrado dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, e faz fronteira ao norte com a floresta Amazônica, conforme pode ser observado na figura 03, que apresenta um mapa detalhado da região. O Maranhão, no topo do mapa, é representado em verde, enquanto o Tocantins, em rosa, ocupa a porção central esquerda. O Piauí, em amarelo, e a Bahia, em laranja, completam a composição territorial à direita e na parte inferior do mapa, respectivamente.

Figura 03 - Microrregião e Municípios do Matopiba



Fonte: Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, 2020.

A oficialização do Matopiba aconteceu com o lançamento do Plano de Desenvolvimento Agropecuário (PDA – Matopiba), em 2015, que teve como objetivo promover e coordenar políticas públicas para o crescimento econômico e sustentável da agropecuária dessa região, consolidando a área na geopolítica agrária brasileira (Bezerra; Gonzaga, 2019).

Apesar da oficialização do Matopiba ter ocorrido em 2015, a implementação de monocultivos na região remonta aos anos 1990. A partir de 2005, essa prática se intensificou devido ao uso de novas tecnologias, que, aliadas à aplicação de insumos para corrigir a acidez do solo, tornaram as terras da região extremamente produtivas (Belchior et al., 2017).

Com o aumento da demanda internacional nos anos 2000, o resultado foi uma significativa expansão na produção de grãos, culminando em elevados índices de produtividade agrícola, especialmente na produção de soja e milho (Barrozo; Rosa, 2018). Ainda, foi criada Agência de Desenvolvimento, cuja competência inclui promover o fortalecimento da infraestrutura agrícola da região, bem como promover a inovação tecnológica (Bezerra; Gonzaga, 2019).

Portanto, além de fatores naturais, como a existência de áreas planas e condições edafoclimáticas favoráveis para o cultivo de grãos, o setor do agronegócio foi favorecido pelo apoio político, pelo baixo custo das terras naquele período e pela eficiência logística, que combinou transporte rodoviário e portuário. Isso resultou na redução dos custos de produção e na expansão da participação da região no mercado internacional de commodities (Belchior et al., 2017).

No mesmo período, aumentou a produção de monocultivos em municípios da Amazônia Legal que não produziam grãos para exportação tradicionalmente, como é o caso de municípios do Pará. No estado, a combinação de investimentos públicos e privados levou a um crescimento da produção de soja acima da média nacional e comparáveis apenas aos municípios do Matopiba (Sauer, 2018).

A expansão das fronteiras extrativista agrárias, com consequente privatização de terras de uso comum, potencializaram a tensão e os conflitos no campo, corroborando processos de expropriação (Flexor; Leite, 2016). Isso ocorreu junto à expansão de atividades extrativas de alto potencial de impacto socioambiental, como energia e combustíveis fósseis. Nesse sentido, Svampa (2020) destaca a importância dos planos nacionais de desenvolvimento, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que incluía a construção de represas na Amazônia, além da realização de megaprojetos voltados à exploração de petróleo e gás. Com isso, esses planos facilitaram a continuidade e expansão do desenvolvimento extrativista, consequentemente aprofundando a reprimarização da pauta exportadora (Wanderley; Gonçalves; Milanez, 2020).

Esse aprofundamento fez parte de um novo contexto político, caracterizado por uma guinada conservadora que marcou o início de uma terceira fase de um modelo de desenvolvimento extrativista agrário em meados de 2016, após um impeachment presidencial. Segundo Soyer e Barbosa Jr. (2020), tratou-se de um golpe de estado fundamentado nas contradições dos governos do PT, especialmente pela escolha de um modelo de desenvolvimento para o campo que apoiou o agronegócio e fortaleceu as elites agrárias (Sauer, 2019), modelo que se esgotou com o fim do “*boom das commodities*” (Doctor, 2012).

O período foi marcado por uma crescente dependência do país em relação às commodities e por oscilações nos preços dessas mercadorias. Com relação à dependência, aumentou entre a segunda e terceira fase. No triênio entre 2012 e 2014, commodities

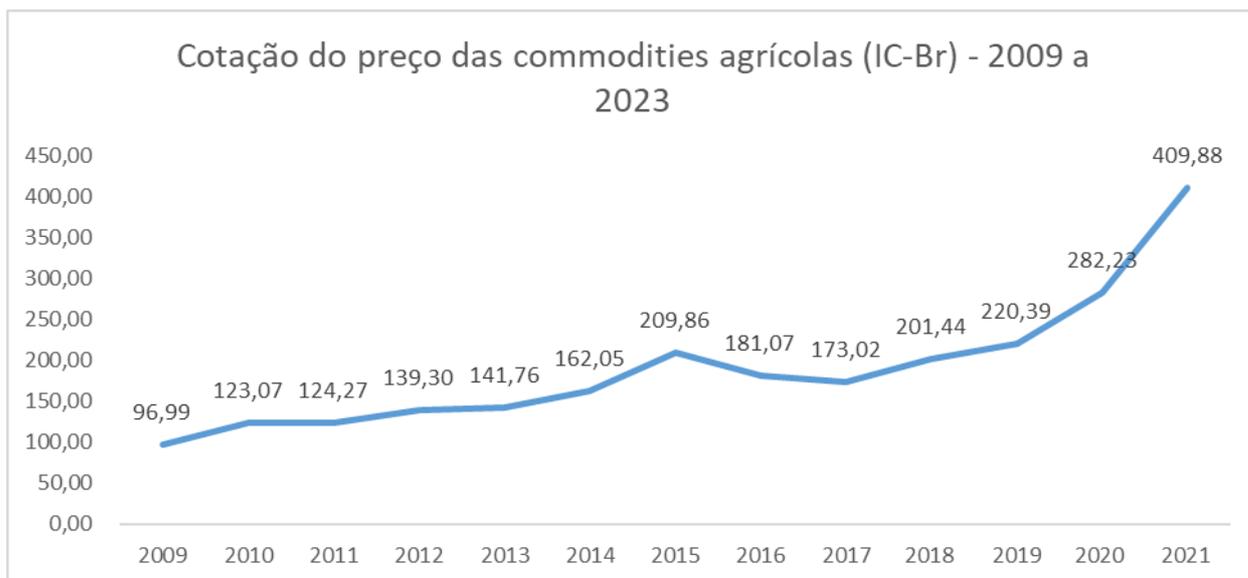
representavam 66,7% do que era exportado pelo Brasil, sendo 39,1% provenientes de commodities agrícolas, entre 2019 e 2021, este valor aumentou para 73,4% do total de exportados, sendo 41,3% commodities agrícolas (UNCTAD, 2023).

Com relação à oscilação de preços, este pode ser observado por meio do Índice de Commodities (IC-BR), mais específicas as agrícolas, conforme dados do Banco Central do Brasil (BCB). O IC-BR é um índice elaborado utilizando os preços internacionais de commodities, em reais. Este índice é composto a partir dos preços cotados para commodities agropecuárias, metais e de energia, para cada mês em uma série histórica (BCB, 2017).

A Figura 04 mostra a cotação dos preços das commodities agropecuárias, em reais, para o último mês de cada ano entre 2009 e 2021, evidenciando tanto a queda nos preços das commodities após 2016, quanto o mais recente e progressivo aumento. Este aumento pode ser interpretado como uma consequência do avanço da agenda neoliberal que priorizou as iniciativas econômicas extrativo agrárias.

As oscilações experimentadas em 2016 ensejaram enfrentamento de condições macroeconômicas piores do que aquelas experienciadas no início dos anos 2000 (Flexor; Leite, 2016). Nesse sentido, o impeachment de 2016 e o cenário posterior são resultado de tendências estruturais, decisões políticas e de uma radicalização das lutas distributivas entre as classes sociais, em um contexto marcado pela escalada dos conflitos políticos e mobilização nas ruas (Braga; Purdy, 2019).

Figura 4 - IC-BR para *commodities* agrícolas



Fonte. Banco Central do Brasil (BCB), 2021.

Nessa fase, políticas públicas orientadas à agricultura familiar tiveram sua participação reduzida no orçamento do Estado (Freitas, 2018), foram ampliadas oportunidades de “regularização” da grilagem de terras públicas, concentradas as pastas da agricultura e meio ambiente sob poder do agronegócio (Wanderley; Gonçalves; Milanez, 2020) e reduzidos os orçamentos de instituições responsáveis por políticas fundiárias, indígenas e ambientais (Santos et al., 2021).

O modelo de desenvolvimento continuou orientado para a rápida exploração de recursos naturais para exportação, mas agora está associado a políticas econômicas ultraneoliberais, privatistas e de desregulação (Wanderley; Gonçalves; Milanez, 2020). Adquiriu, assim, um viés marginal e ultraneoliberal. Segundo Wanderley, Gonçalves e Milanez (2020), o viés “marginal” é colocado pela proposição de medidas inconstitucionais, desregulamentação interna da ação estatal, permissividade de ações ilegais e discursos autoritários baseados em *fake news*.

O caráter “ultra neoliberal” é marcado pelo estímulo à extração massiva de recursos naturais para exportação, com intensificação da agenda econômica liberal e desregulamentação, além da passagem de ativos públicos para a iniciativa privada. Apesar de uma queda de 5,8% no valor total das exportações em 2019, persistiu o modelo de desenvolvimento baseado em uma reprimarização da economia brasileira e incidindo em mais da metade das exportações como produtos com baixa ou nenhuma transformação (Wanderley; Gonçalves; Milanez, 2020).

As três fases do extrativismo agrário no Brasil apresentam diferentes aspectos, especialmente referentes aos contextos políticos e econômicos, mas mantêm a característica básica desse modelo de desenvolvimento, a extração intensiva de recursos naturais destinados à exportação. O aprofundamento desse modelo nos anos 2000, junto a uma corrida de terras global, levou a interessantes desdobramentos referentes à territorialização do desenvolvimento, ou seja, aos impactos do extrativismo agrário sobre as formas de uso e ocupação das terras. Por isso, a próxima seção apresenta conceitos necessários para investigar esse fenômeno: território, territorialização do desenvolvimento e land grabbing.

1.3 A MULTIDIMENSIONALIDADE DA TERRITORIALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Analisar a territorialização do desenvolvimento envolve examinar as mudanças nos padrões de uso, ocupação e gestão dos territórios (Fuini, 2014). Nesta seção, serão explorados os conceitos de território, territorialização do desenvolvimento e land grabbing, a fim de proporcionar uma compreensão mais ampla dos processos e consequências associados aos impactos dos modelos de desenvolvimento sobre a territorialidade.

O território é uma parcela do ambiente biofísico usado, ocupado e controlado por determinado grupo que nele estabelece relações políticas e de controle, além de relações afetivas, identitárias e de pertencimento (Haesbaert, 2004; Little, 2002). Os territórios são organizados a partir de diferentes relações sociais.

Portanto, o território é um produto histórico multidimensional, que envolve processos políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Molda-se pela competição, pelo conflito e pela cooperação em torno das formas de uso e ocupação do espaço biofísico. Assim como o território, a territorialização do desenvolvimento demanda análise multidimensional. A ideia de territorialização do desenvolvimento sugere que territórios não são locais passivos para atividades econômicas, mas também são espaços ativos e desempenham um papel decisivo nos modelos de desenvolvimento implementados (Fuini, 2014).

O foco desta análise sobre a territorialização do desenvolvimento visa compreender a dinâmica entre como as estratégias de desenvolvimento afetam e são afetadas pela territorialidade específica de um local. Diferentemente do conceito de desenvolvimento territorial, que trata especificamente de estratégias de desenvolvimento endógeno (adaptadas às particularidades do território), a discussão da territorialização do desenvolvimento se concentra na interação entre estratégias de desenvolvimento formuladas em níveis nacionais, sob influências globais e regionais, e seu impacto nas práticas de uso e ocupação das terras.

A escala global foca em acordos e instituições internacionais, grandes corporações e redes de financiamento transnacionais. A escala nacional envolve a infraestrutura de conexão entre regiões, políticas governamentais, a interação entre investimentos estrangeiros e nacionais, e as diferenças de renda e investimento entre as regiões. Na escala regional, observa-se a formação de polos econômicos. Por fim, a escala local se concentra nas gestões locais e nos sistemas produtivos vinculados a atividades específicas, presentes em determinadas áreas (Fuini, 2014).

Acerca da multidimensionalidade da análise da territorialização do desenvolvimento, assim como o território, possui eixos de análise política, econômica e social. A perspectiva política do território se refere às relações de poder que regem o controle e delimitação do espaço, geralmente relacionado ao poder-político do Estado, as normas e as regras jurídicas que atuam no sentido de viabilizar as infraestruturas necessárias ao desenvolvimento. Nessa perspectiva, para a territorialização do desenvolvimento importa as regulamentações, discursos, infraestruturas públicas que viabilizam as estruturas necessárias à implementação de determinado modelo de desenvolvimento (Fuini, 2014).

A perspectiva econômica se refere ao território como um espaço onde são extraídos os recursos naturais e um campo de luta entre diferentes grupos sociais e seus respectivos interesses sobre esses recursos. Para a territorialização do desenvolvimento importa a análise das atividades produtivas implementadas pelo modelo de desenvolvimento, como essas atividades usam os recursos, quais grupos sociais são beneficiados por essa forma de uso e como é organizado o mercado de trabalho dentro desse modelo de desenvolvimento (Fuini, 2014).

Dentro dessa perspectiva, também importa analisar os regimes de propriedade, que podem ser públicos, privados ou comuns. Nas terras privadas, prevalece uma abordagem capitalista e individualista que garante ao proprietário direitos exclusivos de uso, exploração econômica, venda e reivindicação da propriedade, caso a propriedade seja detida de maneira indevida por outrem. Este modelo destaca a capacidade de comprar e vender terras, transformando-as em bens comercializáveis no mercado (Little, 2002).

Por outro lado, a concepção de terras públicas é fundamentalmente vinculada à administração territorial pelo Estado. Nesta ótica, as terras são, ao menos oficialmente, propriedade coletiva de todos os cidadãos do país, sendo responsabilidade do Estado determinar seus usos com o objetivo teórico de promover o bem-estar comum. No entanto, na prática, a distribuição e o desenvolvimento dessas áreas muitas vezes privilegiam certos grupos em prejuízo de outros, fazendo com que o acesso e o benefício das terras públicas se transformem em um campo de luta pelo controle ou influência sobre as decisões governamentais, visando favorecer segmentos específicos da população (Little, 2002).

Regimes de propriedade comum representam sistemas comunitários de posse de espaços e recursos naturais, fundamentados em um conjunto de normas e valores tradicionais, conhecidos como “lei do respeito”, além de uma rede de reciprocidades sociais em que relações de parentesco e compadrio desempenham papéis significativos (Little, 2002). Essas redes são sistemas de trocas (de bens e serviços) entre os membros da comunidade, sendo crucial para a manutenção e funcionamento dos sistemas comunitários de posse, pois assegura que todos os membros da comunidade contribuam e se beneficiem do uso comum dos recursos naturais, respeitando as tradições e os valores culturais estabelecidos.

Percebe-se que cada regime possui distintas culturas de cooperação ou individualismo – sendo a máxima expressão o regime comum e individual, respectivamente (Little, 2002). As culturas associadas a cada regime fazem parte do eixo de análise social da territorialização do desenvolvimento. Essa perspectiva também trata da dimensão simbólica e subjetiva, sendo visto o território como produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido (Fuini, 2014).

Portanto, cada grupo estabelece uma conduta territorial no espaço que usa e ocupa. Nesse contexto, Fernandes (2008) aponta que os territórios do campesinato e do agronegócio são organizados de maneiras distintas, com base em diferentes relações sociais. Nos territórios usados e ocupados pelo agronegócio, a paisagem é marcada por uma configuração uniforme e geométrica e a terra é ocupada pela mercadoria. Com relação aos territórios camponeses, são ocupados por uma diversidade de cultivos, moradias, infraestrutura social, dentre outros elementos.

O estabelecimento dessa conduta ocorre por meio da apropriação do espaço e envolve aspectos econômicos, políticos e sociais e são influenciados por questões globais, nacionais, regionais e locais. Esses aspectos são incluídos nos chamados mecanismos de acumulação por land grabbing, pois trazem perspectivas que perpassam diferentes eixos e escalas de análise. Portanto, compreender do que se tratam esses mecanismos e o conceito de land grabbing permitem o uso destes como importantes chaves de leitura para entender as transformações no território paraense com a adoção de um modelo de desenvolvimento extrativo agrário.

A Relação Entre *Land Grabbing* e a Territorialização Do Desenvolvimento Extrativista Agrário

O conceito de land grabbing⁵ é uma expressão genérica para se referir à apropriação de extensas áreas, frequentemente em países do Sul Global, por investidores estrangeiros ou nacionais, corporações transnacionais e fundos de investimento. Esse processo é caracterizado pela transferência de propriedade sobre terras públicas ou privadas para uso, produção e extração de recursos relacionados a usos voltados a consumidores externos (Sauer; Borras, 2012; Safransky; Wolford, 2011; Wolford et al., 2024; Borras; Franco, 2012).

⁵ Este trabalho optou por não fazer a tradução do termo, porque suscita discussões acerca do próprio conceito (ver Sauer, 2018). Devido às diversas conceituações possíveis, o uso do termo "land grabbing" em inglês contribui para a continuidade e uniformidade dos debates sobre o tema.

Esse conceito foi tema de uma “corrida de publicações” (Sauer; Borras, 2012) que trouxe disputas conceituais divididas em três principais eixos: a estrangeirização, formas de uso e ocupação de terras e as novidades do fenômeno. Com relação à estrangeirização, autores colocaram o land grabbing como uma apropriação de grandes áreas por estrangeiros – governos, empresas transnacionais e fundos de investimentos internacionais (Grain, 2008; Zoomers, 2010).

Este trabalho entende que a estrangeirização de terras não está relacionada somente à posse da terra, mas também à posse e ao uso dos recursos (hídricos, minerais e florestais) (Borras, 2012). Portanto, land grabbing é a aquisição de extensas áreas por um comprador para uso, produção e extração de recursos voltados a consumidores externos (Safransky; Wolford, 2011). Por exemplo, considera-se estrangeirização o uso de uma grande propriedade para produção de monocultivos para exportação, embora seja realizado por uma empresa doméstica, pois as formas de uso e ocupação das terras são voltadas para o atendimento de demandas estrangeiras.

Ou seja, a estrangeirização não está só relacionada aos proprietários e demais agentes envolvidos nas transações de terras, mas aos consumidores dos recursos produzidos ou extraídos das terras apropriadas. Se as terras são apropriadas para produção de commodities a serem exportadas, esses consumidores são estrangeiros. Nesse sentido, Safransky e Wolford (2011, p. 2) colocam que o land grabbing se refere à “[...] aquisição de terra em larga escala – ou de direitos relacionados à terra e aos recursos – por uma empresa, ou comprador sem fins lucrativos ou público, para a extração de recursos voltados para consumidores externos [...]”.

Com relação às formas de uso e ocupação das terras, inicialmente eram consideradas apenas terras agrícolas (Banco, 2010). No entanto, autores colocam que o land grabbing não está relacionado somente à produção agrícola, mas considera outros usos, como a extração de minérios (Borras; Franco, 2012) e conservação ambiental (Fairhead et al., 2012), além da transformação em ativo financeiro (Fairbairn, 2020).

A transformação da terra em ativo financeiro é uma das principais novidades do processo de acumulação da terra no século XXI. Após a crise financeira global de 2008, com o colapso dos mercados de habitação, seguros e automóveis, as terras agrícolas emergiram como uma classe de ativos segura e lucrativa. A expectativa de escassez contínua de alimentos e combustíveis aumentou a atratividade da terra como investimento, atraindo capital de investidores públicos e privados (Wolford et al., 2024).

Ainda em relação às novidades do processo de acumulação da terra, alguns autores argumentam que não há diferença entre o fenômeno do land grabbing e a lógica capitalista peregresa de apropriação de terras e recursos naturais (Oliveira, 2010). Portanto, o land grabbing seria uma manifestação mais recente e intensificada da mesma lógica capitalista que, historicamente, tem buscado expandir seu controle sobre os recursos naturais, incluindo a terra. Trata-se, portanto, de uma continuação das práticas históricas de acumulação, características do sistema capitalista (Oliveira, 2010).

Nesse sentido, Pereira (2019) aborda a relação entre os conceitos de land grabbing e acumulação, por meio do conceito de acumulação por despossessão. A acumulação por despossessão é um processo contínuo e dinâmico pelo qual o capital se expande e se reproduz, incorporando territórios que antes não estavam sob lógica capitalista. Esse processo é intensificado em cenários de crise de sobreacumulação (Harvey, 2003).

Crises de sobreacumulação são caracterizadas por um excedente de capital. Nesse cenário, os excedentes podem ser absorvidos temporal e espacialmente. Portanto, a acumulação por despossessão sugere que a dinâmica de deslocamento do capital, tanto no tempo quanto no espaço, implica a apropriação de áreas anteriormente não submetidas à dinâmica capitalista. Esse deslocamento é motivado pela necessidade de absorver superávits gerados pela crise de sobreacumulação (Harvey, 2003).

Na análise do land grabbing, o deslocamento espaço-temporal é perceptível frente à transformação da terra em ativo financeiro (deslocamento temporal) e pela incorporação de novos territórios ao mercado de terras (deslocamento espacial) por meio de processos de expropriação que usam da força e violência para desterritorializar comunidades tradicionais, camponesas e indígenas (Pereira, 2019).

Outra relação entre land grabbing e acumulação por despossessão está na intensificação do fenômeno frente a crises, pois o aumento da apropriação de terras para produção de commodities no Sul Global emergiu em um cenário marcado pela interseção de diversas crises (alimentar, ambiental, energética e financeira).

Entretanto, esse processo de acumulação apresenta novidades que excedem o conceito de Harvey (2004), pois não necessariamente envolve processos de desterritorialização com o uso da violência (Levien, 2012). Por isso, Pereira (2019) destaca que o uso da coerção extraeconômica para a desterritorialização direta (com uso de violência) não pode ser considerada a única maneira de alcançar os objetivos da acumulação de capital em termos de apropriação de terras no século XXI, pois o processo atual de corrida mundial por terras é composto por uma diversidade de estratégias, inclusive econômicas, para controlar o território.

Atualmente, a coerção extraeconômica pode assumir formas mais sutis, que não envolvam necessariamente a imposição física e violenta para a desterritorialização ou alteração no uso da territorialidade, como a apropriação de terras via mercado, onde a aquisição é feita através de compra ou arrendamento, muitas vezes de forma legal do ponto de vista jurídico, sem a violência e desterritorialização forçada de comunidades tradicionais, camponesas e indígenas (Pereira, 2019; Borras Jr. et al., 2018).

Nesse sentido, estudos apontam a falta de marcos éticos em transações de grande escala pode levar a práticas de assédio e coerção para persuadir os proprietários a venderem suas terras, sentindo-se pressionados por ofertas persistentes e agressivas (Petrescu-Mag; Rastegari Kopaei; Petrescu, 2021). Pereira (2019) também coloca o uso de estratégias mais sutis de controle do território, que não implicam necessariamente na desterritorialização, mas resultam em outros impactos, como perda da soberania alimentar, desmatamento e criminalização de movimentos de luta pela terra.

Portanto, o land grabbing marca uma nova fase de acumulação, por trazer novos elementos a esse processo. Para entender essa nova fase, faz-se necessário compreender os elementos que facilitam ou induzem esse processo. Nesse sentido, Safransky e Wolford (2011) pontuam que, apesar do desenvolvimento das Américas ser caracterizado, historicamente, pela apropriação em larga escala de terras e recursos, esse processo está ocorrendo por meio de novos mecanismos.

As autoras elencaram como mecanismos de acumulação por land grabbing os seguintes elementos: o desenvolvimento agrícola e distribuição de terras desiguais, construção extensiva de infraestrutura logística, medo relacionado à insegurança energética e alimentar, criação de novos instrumentos financeiros, novas exigências e ferramentas ambientais e políticas internacionais que geram corrida por recursos e aumento da demanda e oferta de bens primários (Safransky; Wolford, 2011).

O desenvolvimento agrícola desigual é a apropriação de terras em larga escala por agricultores altamente tecnificados e capitalizados para o cultivo de monoculturas para exportação. Em outra via, a agricultura familiar, voltada ao abastecimento do mercado interno tem limitações referentes à propriedade das terras e limitação de acesso a recursos (Safransky; Wolford, 2011). Assim, a análise desse mecanismo inclui, necessariamente, a relação com o mecanismo que trata sobre a desigualdade na distribuição da terra.

A construção extensiva de infraestrutura logística se refere à implementação de corredores que ligam fronteiras extrativistas aos mercados estrangeiros. Podem ser resultantes de iniciativas público ou privadas, sendo importante análise de programas governamentais de expansão de infraestrutura, bem como do papel do capital privado na construção de Complexos Portuários e demais infraestruturas importantes à logística de exportação (Safransky; Wolford, 2011).

O temor relacionado à crise energética nos anos 2000 se refere às preocupações com o esgotamento de reservas, volatilidade dos preços e busca por fontes alternativas de energia. Essa crise foi acompanhada pela “antecipação global da insegurança alimentar”, que funcionou como um pretexto e um estímulo para investimentos no setor agrícola - expandindo os monocultivos que podem ser processados na produção de alimentos ou agrocombustíveis (Safransky; Wolford, 2011).

Outro mecanismo apontado é a criação de instrumentos financeiros. Estes instrumentos são voltados à redução de riscos de mercado relacionados à terra e ao agronegócio, desassociando os investimentos agrícolas e fundiários à produção e propriedades físicas. Isso possibilitou a inserção de atores não relacionados ao agronegócio na posse e controle das terras (Fairbairn, 2020).

Com relação à criação de programas de compensação ambiental, esse mecanismo estimulou a apropriação para conservação (green grabbing). Assim, a conservação ambiental se tornou pretexto para o aumento das transações de terras e estendendo seus usos à conservação - não mais somente à produção de commodities (Fairhead; Leach; Scoones, 2012).

O mecanismo que trata sobre as políticas criadas por organizações multilaterais que incentivam a busca por recursos se manifesta não apenas na formulação de diretrizes que favorecem a abertura de mercados e a liberalização do comércio, mas também no estabelecimento de programas de cooperação e na concessão de empréstimos que condicionam o desenvolvimento à adesão a determinados padrões e práticas (Safransky; Wolford, 2011). Essas ações, embora frequentemente apresentadas sob o pretexto de promover o desenvolvimento e a estabilidade econômica, podem levar à apropriação e expropriação de terras, impondo modelos de desenvolvimento que desconsideram as dinâmicas locais e exacerbam desigualdades.

Além das políticas internacionais que produzem oferta e demanda e do papel das legislações relacionadas à apropriação para conservação (Safransky; Wolford, 2011), é necessário analisar o papel dos Estados nacionais nesse processo. Nesse sentido, Wolford et al. (2013) pontuam que os governos nacionais têm papel central devido à promoção de políticas fundiárias, que podem promover a desregulamentação dos mercados de terras devido a mudanças nas leis de uso da terra, facilitando a aquisição de grandes áreas por investidores estrangeiros e domésticos.

Diante do exposto, entende-se que esses mecanismos são métodos e estratégias que facilitaram, induziram e intensificaram o land grabbing, especialmente no Sul Global. Assim como a análise da territorialização do desenvolvimento, estes mecanismos perpassam aspectos econômicos, políticos, sociais e ambientais, bem como aspectos de escala global a local. Por isso, analisar a territorialização do desenvolvimento extrativista agrário no Pará contextualizando a influência dos mecanismos de acumulação por land grabbing possibilita uma leitura abrangente desse fenômeno global em nível regional.

Porém, antes de abordar as dinâmicas territoriais contemporâneas, Fuini (2014) destaca a necessidade de analisar os sistemas produtivos articulados historicamente no território. Por isso, a próxima seção traz o processo histórico de desenvolvimento do Pará por meio da análise dos ciclos econômicos implementados pelos governos paraenses, entendendo que estes foram colocados como meio de melhoria de padrões sociais da região.

2 DO CACAU À SOJA: CICLOS ECONÔMICOS COMO MEIOS PARA O DESENVOLVIMENTO NO PARÁ

Para compreender as formas de uso da terra e o modelo de desenvolvimento atualmente vigentes, faz-se necessário o levantamento do ciclo econômico e das políticas nacionais e regionais que impactam esse ciclo, mas também os ciclos e políticas anteriores. Por isso, esta seção traz a descrição histórica dos ciclos econômicos e políticas desenvolvimentistas implementadas no Pará do século XVI ao século XX. A análise dos sistemas produtivos articulados no Pará apresenta uma leitura sobre todo o estado, mas voltados ao recorte do oeste paraense, na região de Santarém.

Esta investigação foca sobre a expansão dos monocultivos de soja no estado. Assim, a análise sobre os ciclos econômicos se concentra nas práticas de uso e ocupação do solo direcionadas à agropecuária, apesar do papel significativo da mineração na economia estadual. Ainda, as seções são divididas por ordem cronológica, embora o declínio de uma atividade nem sempre levou à sua total extinção. A atividade econômica tende a diminuir gradativamente, continuando em pequena escala durante décadas ao lado de outras atividades e, também pode ser posteriormente retomada em um novo contexto econômico.

2.1 CACAU, BORRACHA E JUTA: DINÂMICAS ECONÔMICAS E POLÍTICAS NO PARÁ ATÉ 1960

A análise inicia no século XVI, com a colonização portuguesa, pois é quando inicia o modelo de extração e produção voltada ao atendimento das demandas de mercados externos. Antes da colonização portuguesa, os indígenas residentes na região do oeste paraense praticavam agricultura de subsistência, com foco na produção de batata-doce, urucu, pupunha, milho e mandioca. A pesca e o extrativismo animal eram praticados como atividades secundárias. Com a colonização europeia, a produção se voltou à coleta das chamadas drogas do sertão, especialmente aquelas que tinham relevância no mercado europeu, como era o caso do cacau, cravo, salsa e guaraná (Amorim, 2000).

A mão de obra indígena era incentivada por uma ideologia religiosa coletivista, e o pagamento era a provisão de ferramentas, tecidos, miçangas e construção de edificações com valor simbólico. O gerenciamento da economia à base de troca era da ordem jesuíta, e os produtos coletados eram armazenados nos empórios dos jesuítas com a finalidade de exportação para a Europa (Amorim, 2000).

No período, havia um conflito entre os Jesuítas e as autoridades coloniais, que girava em torno do controle e do trabalho indígena. Essa tensão era alimentada pelas acusações dos colonos e autoridades locais de que os jesuítas se apropriavam da mão de obra indígena para fins próprios e que isso prejudicava a economia local (Symanski; Gomes, 2012).

O conflito culminou na expulsão dos Jesuítas da região de Santarém e em tentativas de escravização de indígenas pelos colonos portugueses. No entanto, essas tentativas foram frustradas pelas fugas em massa de povos indígenas para locais inacessíveis, onde viveram sob regime de subsistência, e pela criação da Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão, que garantiu a liberdade indígena ao incentivar o uso da mão de obra de escravos africanos (Symanski; Gomes, 2012).

O aumento da demanda por cacau na Europa e o uso da mão de obra escrava facilitou a expansão das lavouras de cacau. Assim, o cacau passou a ser a principal mercadoria exportada pelo Pará no século XVIII (Martins; Melo, 2021). Era cultivado em fazendas nas várzeas sob regime de trabalho escravo, mas também contava com trabalhadores indígenas e caboclos em regime de servidão. Nos arredores dessas fazendas havia criações de gado, voltadas à exportação. A maioria dos proprietários era portuguesa, e predominavam latifúndios originados nas sesmarias (Symanski; Gomes, 2012).

Com a produção voltada ao mercado externo, aumentou o fluxo de embarcações nos municípios produtores de cacau, com destaque para Santarém e Belém, que desenvolveram um "animado" comércio local. Em pequenas propriedades, posseiros cultivavam uma incipiente agricultura de subsistência, com plantações de arroz, café, milho, feijão, mandioca, algodão e tabaco (Santos, 1986). Além das lavouras de cacau, a coleta continuou a ter significativa importância na região, especialmente para o comércio local. Esse comércio contava, ainda, com a oferta de peixe seco, farinhas, peles de animais silvestres e artesanatos indígenas (Wallace, 1939; Amorim, 2000).

No entanto, na década de 1830, a economia paraense sofreu impactos devido ao movimento da Cabanagem. O movimento dos cabanos foi a primeira insurreição popular que passou de uma agitação para uma tomada ofensiva de poder (Prado Jr., 1986). Esse conflito, que se estendeu entre 1833 e 1836, evidenciou o descontentamento popular e da elite local com a subordinação dos interesses da província aos interesses portugueses (Prado Jr., 1986).

Essa subordinação residia no fato de que o poder econômico, bem como o político, concentrava-se nas mãos dos portugueses e de seus sucessores, enquanto a maior parte da população paraense era constituída por indígenas, negros escravos e caboclos que viviam em condições precárias (Prado Jr., 1986). Apesar de não viver nas mesmas condições que essa população, a elite local também estava insatisfeita com a concentração de poder político, pois queriam participar das decisões político-administrativas da província. Em aliança com a população explorada, formaram uma frente de resistência aos governantes nomeados pelo governo regencial (Chiavenato, 1984).

Com as revoltas na província, a solução adotada pelo governo foi a nomeação de dirigentes mais violentos. Com isso, a nomeação de Bernardo Lobo de Sousa significou extensiva perseguição aos revoltosos e prisões arbitrárias. Isso insuflou o movimento, e em 1835, Bernardo Lobo foi assassinado. Em seu lugar, assumiu Felix Antonio Clemente Malcher, que, mais tarde, também foi assassinado por se aliar aos interesses das elites locais. Foi substituído por Francisco Pedro Vinagre, que aceitou rendição mediante anistia dos cabanos, mas foi traído e preso (Chiavenato, 1984).

Com isso, Antônio Vinagre reorganizou as forças militares da cabanagem e atacou o Palácio de Belém em agosto de 1835. Assim, Eduardo Angelim foi nomeado presidente de um governo republicano independente. Entretanto, desacordos entre as lideranças enfraqueceram o movimento, que foi duramente reprimido por tropas militares. Em outubro de 1836, a marinha retomou a vila e a província do poder dos cabanos. Centenas de militares receberam a ordem do governo regencial de não fazer prisioneiros. Cumprindo a ordem, mataram cerca de 30% da população da província, o que somava cerca de 30 mil pessoas assassinadas pelas tropas governamentais (Wallace, 1939).

Apesar da revolta ter acontecido em Belém, os acontecimentos tiveram importância econômica e política no interior da província. Assim, cresceu e se alastrou com intensidade pela região e encontrou adeptos em outros municípios, principalmente entre os trabalhadores explorados nas fazendas de cacau e gado. Nesse período, a produção agrícola e o comércio paraenses foram negativamente impactados pelo abandono ou destruição das propriedades, infraestruturas e instalações produtivas. Essa destruição direta, somada à desorganização social e política, afetou a economia local, prejudicando a produção agrícola e o comércio, especialmente o comércio fluvial (Harris, 2010).

Além disso, a perda demográfica de 30% da população da província impactou negativamente a força de trabalho disponível para a agricultura, a extração de recursos e outras atividades econômicas, retardando a recuperação econômica da região. A instabilidade gerada pela Cabanagem interrompeu as rotas de comércio e abalou a confiança dos comerciantes e investidores, tanto nacionais quanto estrangeiros. Isso restringiu o fluxo de bens e limitou o acesso da região aos mercados consumidores, além de desencorajar investimentos externos por um período (Harris, 2010).

Pouco tempo depois do massacre aos cabanos, Dom Pedro II foi nomeado Imperador, em 1841. Mais tarde, movido pela necessidade de integração espacial e populacional da província do Grão-Pará ao Brasil, o Imperador ofereceu subsídios e incentivos fiscais a potenciais imigrantes estadunidenses com a finalidade de aumentar a população brasileira, bem como desenvolver a cultura agrícola no país (Kenny, 2023).

Isso ocorreu junto ao fim da Guerra de Secessão, em 1865, que fechou fazendas do sul estadunidense que usavam trabalho escravo e, por isso, foram abandonadas ou destruídas. A maior parte dos colonos recém-chegados cultivavam algodão, que tinha como principais mercados consumidores Inglaterra e Portugal. Entretanto, quando a guerra acabou, os Estados Unidos voltaram a exportar algodão para seus antigos compradores, com conseqüente declínio sobre a produção algodoeira paraense (Guilhon, 1987).

No mesmo período, desenvolveu-se o ciclo da borracha, que ganhou relevância no mercado mundial devido à expansão do setor automobilístico e do conseqüente aumento da demanda do mercado internacional para produzir pneus. Com isso, entre 1830 e 1860, a exportação do látex amazônico foi de 156 para 2.673 toneladas (Agostini et al., 2013).

Durante o auge do ciclo da borracha, Belém e Santarém desempenharam papéis cruciais na logística e na infraestrutura necessárias para sustentar a economia da borracha. As casas comerciais nessas cidades eram fundamentais para o financiamento e fornecimento de suprimentos para os seringueiros, que trabalhavam sob o sistema de aviamento. Esse sistema criava uma relação de dependência entre os trabalhadores e os seringalistas, no qual os suprimentos básicos eram cedidos pelos seringalistas e estes detinham direito exclusivo de compra do látex extraído (Weinstein, 1983).

Com a crescente demanda, seringueiros passaram a realizar cortes irregulares para extração de látex, o que reduziu os ciclos de vida das seringueiras e foi diminuindo progressivamente a quantidade de látex extraída, até o ponto de inutilização dos seringais (Hoefle, 2013). Em 1871, diante das dificuldades enfrentadas na extração de látex, Robert Henry Rike, um dos confederados, iniciou o cultivo de seringueiras às margens do Rio Tapajós.

O empreendimento de Rike marcou um momento significativo, introduzindo a prática de plantar seringueiras de maneira organizada, uma alternativa à extração selvagem, até então predominante. Este passo inicial abriu caminho para a exploração agrícola das seringueiras, sugerindo novas perspectivas para a produção de látex na região (Guilhon, 2023).

No mesmo período, a exploração agrícola de seringueiras se desenvolvia no sudeste asiático devido a um episódio de biopirataria protagonizado por Henry Alexander Wickman. O inglês roubou aproximadamente 70 mil sementes de seringueira na Amazônia e as enviou para Londres. Com isso, cientistas e fazendeiros ingleses implementaram monoculturas de seringueiras em escala industrial em algumas colônias inglesas, com destaque para a Índia, Sri Lanka e Malásia (Drummond, 2009).

Quarenta anos depois, o episódio de biopirataria protagonizado por Wickman pôs fim ao *boom* econômico da borracha nativa extraída na região amazônica em vista da dominância das colônias inglesas no mercado internacional do látex. Segundo Drummond (2009, p. 1), “os seringais nativos da Amazônia viraram relíquias falidas, quase instantaneamente. Em 1905, a região produzia 99,7% da borracha comercializada no mundo; em 1914, a cifra caiu para 39%, chegando a apenas 6,9% em 1922”.

Apesar da Amazônia ter perdido relevância no mercado internacional, no final dos anos 1920, a Companhia Ford Industrial do Brasil construiu no oeste paraense uma cidade que se tornaria um centro exportador de borracha, Fordlândia. O objetivo da Companhia era construir uma fonte exclusiva de látex, para não depender da borracha asiática. Algumas mudanças em relação ao antigo modelo de exploração de látex podem ser destacadas, como o plantio de seringueiras de forma padronizada e sistematizada, além do regime de trabalho, agora assalariado (Grandin, 2010).

Esse projeto teve apoio do governo federal brasileiro que, com um fundo de financiamento internacional, forneceu isenção de taxas, impostos e doação de um milhão de hectares para o projeto. Inicialmente, a motivação da companhia Ford foi garantir a sua própria fonte de borracha. Depois, o projeto ganhou força com acordos de cooperação entre Brasil e EUA para estimular a produção e exportação de borracha para ser usada na indústria armamentista (Grandin, 2010).

A descontextualização cultural e ambiental do projeto levou ao seu fracasso. O projeto impôs um estilo de vida americano aos trabalhadores brasileiros, incluindo a alimentação, o que gerou insatisfação e conflitos. Além disso, a gestão distante de Henry Ford e a falta de familiaridade com a cultura local dificultaram a administração eficaz da plantação e as relações com os trabalhadores (Weinstein, 1979).

A descontextualização ambiental se refere às inadequadas práticas de cultivo para a Amazônia. A tentativa de implantar práticas agrícolas não adaptadas ao clima e ao solo amazônico resultou em baixa produtividade, e o monocultivo vulnerabilizou o projeto devido à fácil disseminação de pragas. Assim, a cidade foi abandonada em 1934, e as terras foram reapossadas pelo governo brasileiro em 1945 (Weinstein, 1979).

Apesar do fracasso de Fordlândia, o governo federal voltou a investir na produção de borracha para venda aos EUA na década de 1940, com a assinatura do Acordo de Washington. O acordo garantia exclusividade comercial dos EUA sobre algumas matérias-primas brasileiras estratégicas, com destaque para a borracha. Esse protagonismo está relacionado à ocupação das regiões produtoras de borracha no Pacífico pelas tropas japonesas durante a Segunda Guerra Mundial. Com isso, os EUA perderam seus fornecedores e recorreram ao Brasil para assegurar a continuidade da produção de guerra com a compra da borracha amazônica (Dean, 1987).

As políticas de fomento decorrentes desse acordo se voltavam à produção gomífera, deixando em segundo plano uma visão de desenvolvimento da região a longo prazo, tampouco contribuiu para a melhoria das problemáticas relações de trabalho da borracha. A retomada em regime de urgência para atendimento da demanda estadunidense significou “refazer os caminhos abertos pelo aviamento” (Pinto, 1984, p. 102). Além disso, a empreitada não durou muito. Logo países aliados aos EUA retomaram o controle das regiões produtoras de látex do sudeste asiático, o que levou a um rápido declínio do interesse estadunidense sobre a borracha amazônica (Pinto, 1984).

Com a crise da borracha, trabalhadores voltaram para suas terras natais, e os migrantes que permaneceram passaram a se dedicar a outros extrativismos de base vegetal, como madeira, sementes oleaginosas e peles de animais silvestres (Amorim, 2000). Nesse período, a região também contou com um aumento na prática de agricultura de subsistência baseada na produção de café, cana-de-açúcar, algodão, arroz, batata, fumo, milho, feijão, mandioca e criação de animais em pequena escala. Assim, apesar da ausência de apoio financeiro e técnico por conta da falta de políticas de incentivo dos governos municipal e estadual, a subsistência contribuiu para atenuação da crise socioeconômica enfrentada pela cidade (Amorim, 2000).

Os incentivos estatais focaram no desenvolvimento de uma outra monocultura: a juta. A juta é uma cultura asiática que foi introduzida no Brasil devido ao interesse de cafeicultores e da incipiente indústria de aniagem brasileira, em vista das demandas de fibra para produção de sacaria para café. O interesse em produzir juta no Brasil foi sustentado pelas altas taxas de importação da matéria-prima, bem como pelo declínio na produção asiática durante a Segunda Guerra Mundial (Santos et al., 2020).

O ciclo da juta iniciou em um momento no qual os representantes da região amazônica no Congresso Nacional passaram a defender uma política de desenvolvimento geral, mais completa e de longo prazo para a Amazônia. Com isso, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Essa Superintendência surgiu em um cenário no qual a Amazônia passa a representar uma fronteira de recursos, ou seja, um território que precisava ser ocupado e tornado produtivo (Becker, 1982).

Essa visão vai de encontro aos ideais da chamada “Marcha para o Oeste”, instituída por Getúlio Vargas em meados dos anos 1940. O objetivo desse programa era promover a integração das regiões Centro-Oeste e Norte do país, incentivando a migração (especialmente da população nordestina), a integração rodoviária e o incremento da produtividade agrícola em zonas rurais para abastecimento das zonas urbanas. A política de transporte e integração das regiões brasileiras da Marcha para o Oeste foi retomada pelo governo de Juscelino Kubitschek, nos anos 1950. Mais tarde, o incentivo ao transporte rodoviário e manutenção de latifúndios foi determinante para a expansão da fronteira agrícola amazônica (Martins, 1998).

As diretrizes da Marcha para o Oeste também foram herdadas pela SPVEA, de modo que no período de existência da instituição foi construída a rodovia Belém-Brasília e foram planejadas outras rodovias, entre elas, a Cuiabá-Santarém. Ainda, alguns dos objetivos do Plano de Valorização da Amazônia foram complementar a economia nacional produzindo matérias-primas, incentivar o mercado interno regional para substituir importações e fazer a transição de uma economia exclusivamente extrativista para uma economia agrícola (Santos et al., 2020).

Os motivos dessa transição do extrativismo à agricultura eram decorrentes do diagnóstico da SPVEA sobre as crises econômico-sociais da Amazônia. Acreditava-se que essas crises eram decorrentes da dependência do extrativismo, cuja “produtividade econômica tornou-se insuficiente para a sua manutenção como sistema econômico” (SPVEA, 1954, p. 6 apud Marques, 2013). Portanto, sendo necessário superar essa dependência, o plano era manter o extrativismo enquanto se processava um movimento rumo à agricultura.

Com isso, a SPVEA buscou fomentar a produção e posterior distribuição de sementes e mudas de juta no Pará e no Amazonas. Foi firmada uma cooperação entre o governo brasileiro e o japonês – enquanto o Brasil queria desenvolver a cultura da juta e demandava mão de obra para isso, o Japão queria controlar a explosão demográfica e subsidiou a emigração japonesa para o Brasil. Inicialmente, foram realizados plantios experimentais em São Paulo e no Amazonas. Com o sucesso dos experimentos no Amazonas, o governo brasileiro criou a Companhia Industrial Amazonense S.A e expandiu a produção para a região do Baixo Amazonas (Santos et al., 2020).

Esse cultivo foi introduzido no Pará em 1938 e se expandiu até 1965. Em 1960, o Pará foi responsável, em média, por um quarto da produção nacional, contribuindo para o país tornar-se autossuficiente na produção de juta. No entanto, assim como outros produtos agrícolas de baixo valor agregado, a produção de juta apresenta períodos de crescimento seguido por períodos de declínio. Por exemplo, o pico da produção registrado em 1973 foi seguido por um decréscimo de 57% em 1974 (Santos et al., 2020). A razão para isso é porque esses produtos dependem de uma série de fatores políticos, econômicos e institucionais, além das questões estritamente geofísicas (Santos et al., 2020).

As oscilações na produção da juta cessaram em 1986, quando a produção entrou efetivamente em declínio. Isso aconteceu porque as sacas de fibra de juta foram substituídas por sacas de plástico. Além disso, em meados de 1990, o Brasil iniciou um processo de liberalização econômica, o que resultou em uma redução dos impostos de importação, assim produtores voltaram a importar a fibra de juta asiática (Santos et al., 2020).

O regime de trabalho da produção da juta era semelhante ao da borracha. O patrão fornecia ao agricultor os instrumentos de trabalho, sementes de juta e mantimentos básicos e recebia como pagamento toda a juta produzida pelo trabalhador. Em geral, o patrão possuía um barco e transportava a produção às cidades portuárias, para vender para estabelecimentos de prensagem. Desta forma, os trabalhadores abandonaram o extrativismo tradicional e a agricultura de subsistência a fim de virar mão de obra aos aviadores (Santos et al., 2020).

2.2 PECUÁRIA, PIMENTA DO REINO E OURO NO CONTEXTO DE EXPANSÃO E INTEGRAÇÃO DA AMAZÔNIA ENTRE 1960 E 1990

Nos anos 1960, intensificaram-se os discursos desenvolvimentistas para a Amazônia, no sentido de integrar a região em um projeto de ocupação, integração espacial por meio de rodovias e subsídios à produção agrícola e, posteriormente, à extração mineral (Walker et al., 2009). Os projetos de ocupação e integração espacial foram baseados na construção de rodovias e políticas de incentivo ao povoamento da Amazônia (Marin, 2004).

A construção da rodovia Belém-Brasília, nos anos 1970, materializou os discursos sobre integração espacial defendidos por Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Essa rodovia possibilitou acesso a novas áreas para formação de pastagem e impulsionou o desenvolvimento da

pecuária no Pará (Marin, 2004). A pecuária expandiu-se em áreas de floresta devido à baixa adaptação dos capins disponíveis na época e ao custo de recuperação das áreas, que era superior ao custo de gerar novas áreas de pasto através do desmatamento. Órgãos governamentais trabalharam com sucessivos aumentos na disponibilidade e uso de tecnologia para a pecuária, voltada principalmente para o lançamento de capins adaptáveis à região, buscando a implementação de uma pecuária intensiva (Martins, 1980).

A construção da rodovia acelerou a venda de terras devolutas e a conversão da floresta em grandes projetos pecuários. Os investimentos na pecuária ocorreram devido à carência de infraestrutura e aportes tecnológicos na Amazônia, mas também porque a pecuária permitia uma ocupação extensiva do território, exigida pela política fundiária da época (Walker et al., 2009). Esses projetos aumentaram em número e proporção com a chamada Operação Amazônia, um conjunto de medidas publicadas durante a ditadura militar com o objetivo de aumentar a população na Amazônia, estimulando o povoamento da região com abertura de linhas de financiamento e incentivo ao investimento privado nas áreas de agropecuária e serviços (Walker et al., 2009).

A expansão da agropecuária na Amazônia também era o foco da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), criada em 1966 para substituir a SPVEA. Com a decadência dos cultivos de juta, a Sudam trouxe planos de investimento para o cultivo de pimenta-do-reino. A lavoura de pimenta-do-reino contou com processos de mecanização e uso de insumos nas fazendas com maior capital de investimento, marcando o início do desenvolvimento da agricultura intensiva na Amazônia (Homma, 1996).

Com o sucesso do cultivo, a pimenta-do-reino gerou expectativas em famílias camponesas fixadas na região. As produções de subsistência foram dinamizadas com a inclusão do cultivo de pimenta-do-reino realizado por métodos produtivos artesanais, em pequenas propriedades que não dispunham de capital financeiro para investir na mecanização. Assim como os demais excedentes da produção de subsistência, a pimenta-do-reino era comercializada em feiras populares, abastecendo o comércio local (Homma, 1996).

Entretanto, o surgimento de pragas dificultou a continuidade dessa atividade produtiva em larga escala nesse período. Assim, os pequenos produtores se voltaram para suas produções de subsistência, como mandioca, frutas e legumes, enquanto as demais propriedades se voltaram ao cultivo mecanizado de mandioca e produção de farinha (Santos et al., 2020). Também houve novas

tentativas de cultivar seringueira. Em comparação com a esparsa ocorrência da seringueira nativa na região, houve certa expansão da atividade, mas não havia mercado para o produto em um mundo dominado por sintéticos (Hoefle, 2013).

Com relação aos projetos minerários, a SPVEA mencionava objetivos relacionados ao aproveitamento de recursos minerais, mas não conhecia o potencial mineral da região, o que resultou na ausência de incentivos à mineração e foco na extração vegetal e agricultura. Entretanto, após a criação da Sudam, houve a descoberta de ouro nos afluentes do rio Tapajós, no final da década de 1960 (Ferreira; Bastos, 2016). A atividade expandiu-se com o surgimento de projetos de mineração, como o Projeto Grande Carajás e RADAM, além de corredores logísticos, como a BR-163 (Cuiabá-Santarém) e BR-230 (Transamazônica), e o Código Mineral. O Programa Grande Carajás (PGC) é um dos maiores e mais significativos empreendimentos de mineração no Pará e no mundo, sendo um marco no desenvolvimento da indústria mineral brasileira e na economia da Amazônia (Wanderley; Coelho, 2021).

O PGC foi lançado na década de 1980 pela Companhia Vale do Rio Doce, abrangendo uma área de 900 mil quilômetros quadrados rica em ferro, ouro, bauxita, manganês, níquel e cobre. Apesar dessa área ser cortada pelos rios Xingu, Tocantins e Araguaia, foi construída a estrada de ferro Carajás, com o objetivo de escoar os minérios extraídos até o Porto de Ponta da Madeira, no Maranhão (Wanderley; Coelho, 2021).

O Código Mineral, promulgado em 1967, estabeleceu que o direito de extração mineral seria instituído pela precedência de registro da jazida. Isso gerou uma corrida de registros, especialmente na Amazônia, reforçando sua vocação mineral. Mesmo com altos investimentos públicos em pesquisas de exploração minerária, o controle da extração e comercialização dos produtos minerários foi exercido por empresas privadas (Antonino, 2021).

Entre as pesquisas mais importantes, destaca-se o projeto RADAM, criado em 1970 para produzir um levantamento geral dos recursos naturais e identificar, por imagens aéreas de radar, as principais ocorrências de minérios na Amazônia. O projeto gerou 38 relatórios que se tornaram referência para a mineração na região (Laurino, 2021). O RADAM foi financiado pelo Plano de Integração Nacional (PIN), um programa que buscava implementar obras de infraestrutura econômica e social para facilitar a ocupação da Amazônia, entre elas as rodovias Transamazônica (BR-230) e Cuiabá-Santarém (BR-163) (Giustina, 2020).

A construção dessas estradas seguia os discursos vigentes desde a "Marcha para o Oeste", que considerava a Amazônia um espaço vazio e promovia a migração para a região como solução para a pobreza no Nordeste (Giustina, 2020). O governo militar oferecia terras e financiamentos aos migrantes do Sul e Nordeste do Brasil, localizando-os ao longo das rodovias para facilitar o escoamento da produção, inicialmente de madeira, e posteriormente de produtos agrícolas (Giustina, 2020).

No caso da BR-163, o governo reservou uma faixa de 100 quilômetros ao longo da rodovia, cerca de 83 milhões de hectares, para distribuição a agricultores em projetos de colonização coordenados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Houve colonização oficial, espontânea e promovida por empresas privadas, com predominância de colonos do Sul do país no trecho sul da rodovia, em Mato Grosso (Margarit, 2013).

No Pará, os projetos de colonização oficial ocorreram ao longo da Transamazônica, enquanto a BR-163 foi palco de colonização espontânea, gerando conflitos entre posseiros e grileiros⁶ (Margarit, 2013). A rodovia só foi completamente pavimentada no Pará nos anos 2000, o que facilitou a grilagem de terras e outras ilegalidades ao longo do trajeto (Margarit, 2013).

Portanto, o ciclo do ouro na Amazônia foi acompanhado pela integração da região com o restante do país por meio das rodovias, herdeiras de características de ciclos econômicos anteriores. Trabalhadores, donos de garimpos e comerciantes repetiam o padrão de divisão do trabalho, com os comerciantes fornecendo instrumentos e insumos em troca de exclusividade na compra do ouro extraído (Meira, 2021).

Os trabalhadores, em geral migrantes nordestinos, buscavam ouro com equipamentos de pressão, recebendo parte do ouro como pagamento. O salário correspondia a 25% da produção, cerca de 50 gramas de ouro por mês (Hoefle, 2013). Com a mecanização nos anos 1980, a quota dos trabalhadores foi reduzida para 30 a 40% da produção, devido aos maiores custos operacionais (Hoefle, 2013).

⁶ Posseiros são pessoas que usam a terra, geralmente sem um título formal de propriedade, mas que pode ser considerada legítima quando há ocupação pacífica, contínua e produtiva da terra. Grileiros são pessoas que se apropriam de terras por meio de fraudes visando especulação fundiária e venda da terra apropriada.

A mecanização da extração de ouro no Tapajós aumentou a produção mineral, com uso de balsas para explorar aluviões mais profundos, intensificando a "corrida do ouro" no Pará. Entre 1980 e 1989, a exploração de ouro nas zonas garimpeiras da bacia do Tapajós dobrou (Meira, 1998). O auge da mineração ocorreu na década de 1980, com a descoberta de ouro na Serra Pelada, atraindo milhares de pessoas para a região, que, mesmo com tentativas de regulamentação, permaneceu caracterizada pela desorganização (Silva; Santos, 2023).

Nesse contexto, foi demarcada a Reserva Garimpeira do Tapajós em 1983, uma das maiores do Brasil, com 2,87 milhões de hectares. A população de Itaituba, principal entreposto comercial da região, cresceu de 40 mil para 100 mil habitantes em apenas um ano (Wanderley, 2015). A urbanização de Itaituba desbancou Santarém como centro comercial e base de apoio para os garimpos da região (Schuber, 2013).

Ao final do ciclo, muitos migrantes se tornaram pequenos agricultores, beneficiados por doações de terras ao longo da BR-163, onde o governo incentivava o desmatamento para atividades agropecuárias e extrativas (Giustina, 2020). O desmatamento era exigido para a obtenção do título definitivo de posse da terra, e a pecuária consolidou-se como um investimento seguro, especialmente com os incentivos fiscais e creditícios da época. Na década de 1990, a região iniciou uma nova fase voltada à agricultura mecanizada e monocultivos (Porto, 2023).

2.3 *COMMODITIES* AGRÍCOLAS E MINERAIS COMO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO EXTRATIVISTA AGRÁRIO NO PARÁ DOS ANOS 2000

A construção da BR-163, que liga Cuiabá (MT) a Santarém (PA), viabilizou o escoamento da soja produzida no Mato Grosso. Embora a rodovia tenha reduzido os custos de transporte, a produção desse grão na Amazônia permitiria otimizar ainda mais os custos logísticos. A produção amazônica começou anos depois, acompanhando o desenvolvimento de tecnologias que adaptaram os monocultivos de soja ao solo amazônico (El-Husny; Andrade, 1999; Fearnside, 2006) e acompanhando a expansão das áreas de fronteira do desmatamento e do agronegócio (Pnma, 2006) em direção aos estados do Norte (Giustina, 2020).

A economia do Pará nos anos 1990 e 2000 foi marcada por uma série de transformações significativas, impulsionadas em grande parte pela expansão do agronegócio e por um aumento significativo nas exportações. Este crescimento foi impulsionado pelas vendas de minérios (ferro, cobre, bauxita, manganês, ouro, níquel, estanho, calcário), bovinos vivos, carne bovina e soja, principalmente para a China, Japão e Alemanha (Banco Central do Brasil, 2013).

Atualmente, o Pará se destaca nacionalmente na produção de minério de ferro e alumínio (bauxita), possui um dos maiores rebanhos de bovinos do Brasil e o maior rebanho de bubalinos (Banco Central do Brasil, 2013). Quanto à soja, os índices paraenses não são representativos a nível nacional. O último boletim da safra de grãos da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) aponta uma produção de 5.489,9 mil toneladas (Conab, 2024), o que representa apenas 1,85% da produção nacional da safra prevista para 2024.

Apesar da baixa representatividade na produção nacional, o Pará apresenta crescimento contínuo e significativo na produção de soja (Sauer, 2018). Entre as safras de 2023 e 2024, por exemplo, houve significativa expansão tanto em área plantada quanto em produção total. A área plantada no Pará aumentou 13,4%, passando de 1.587,4 mil hectares para 1.800,6 mil hectares na safra seguinte. Com relação à produção, o crescimento alcançou uma taxa de 18,6%, elevando-se em 860.900 toneladas entre as safras (Conab, 2024).

Os altos níveis de crescimento na produção desse monocultivo iniciaram em meados de 2000 e foram intensificados nos anos 2010. Nos anos 2000, notou-se um aumento de 7.835%, com a produção de soja iniciando em 2.602 toneladas e encerrando a década com uma produção de 206.456 toneladas em 2009. Nos anos 2010, o aumento foi de 717%, iniciando com uma produção de 243.616 toneladas e encerrando com 1.781.672 toneladas em 2019 (IBGE, 2022).

O crescimento acelerado dessa produção no Pará, bem acima da média nacional, ocorreu devido a uma complexa interação entre incentivos governamentais, privados e a busca por novas áreas agrícolas no Brasil, em um contexto marcado pela crescente demanda global por commodities agrícolas nos anos 2000 (Walker et al., 2009).

Os incentivos governamentais são evidenciados com os desenvolvimentos de pesquisas, estabelecimento de polos e financiamento de empreendimentos agrícolas. Com relação às pesquisas, a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa) desenvolveu e adaptou

cultivares de soja que se ajustaram às condições biofísicas específicas do Pará, adaptando seu ciclo de crescimento compatível ao regime de chuvas e às condições climáticas da região. A introdução de cultivares aptas ocorreu em três polos (Nordeste, Sul e Oeste), onde o cultivo de soja foi introduzido no Pará (Andrade; El-Husny; Silveira Filho, 2005).

O estabelecimento desses polos é parte de um programa de governo de mudança da base produtiva do estado, que colocava como prioridade ao campo a introdução do plantio de grãos e a agroindustrialização (Barros et al., 2020). O polo nordeste conta com a possibilidade de escoamento da produção pelos portos de Itaqui (MA) e Vila do Conde (PA). Investimentos anteriores em projetos de pecuária e extração de madeira, com apoio fiscal da Sudam, já haviam proporcionado uma base para a posterior introdução da soja (Barros et al., 2020).

O polo sul abrange 30 municípios e se estende em um polígono limitado por importantes rodovias (BR-222 e BR-230), pelo rio Xingu a oeste e o rio Araguaia a leste. Caracteriza-se pela presença de solos aptos para a agricultura e pela proximidade da Ferrovia dos Carajás, que facilita o escoamento da produção pelo porto de Itaqui. Nessa região foram realizados ensaios da Embrapa, em Conceição do Araguaia, em área de propriedade privada (Barros et al., 2020).

O polo oeste foi dividido em duas áreas, uma na margem direita e outra na margem esquerda do rio Amazonas, incluindo municípios produtores de grãos do planalto de Santarém, como Santarém, Belterra e Mojuí dos Campos. A logística para o escoamento da produção se beneficia da proximidade do porto de Santarém, da hidrovia do Tapajós e da pavimentação de importantes rodovias como a BR-163 (Barros et al., 2020).

O estabelecimento dos polos seguiu a infraestrutura de transporte no Pará, na qual estão presentes dois sistemas, denominados como Setor Leste e Setor Oeste. O Setor Leste tem na estrutura o corredor norte de exportação, com destaque para a ferrovia Carajás, porto de Itaqui, hidrovia do Araguaia (em fase de implantação); o Setor Oeste tem como referência o corredor de exportação de Santarém, constituído pela rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163) e rodovia Transamazônica (BR-230), hidrovia do Tapajós e o porto de Santarém (Brasil, 2021).

Ainda acerca dos incentivos governamentais, Sauer (2018) destaca investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do plano Avança Brasil, que trouxeram recursos adicionais à expansão do agronegócio no Pará por meio da oferta de crédito. O autor traz dados

oficiais do Banco da Amazônia que mostram que quase R\$ 2 milhões foram fornecidos ao setor de soja apenas na região de Santarém em 2012, embora isso representasse apenas nove contratos ao longo do ano (Sauer, 2018). Esse valor, apesar de não ser significativo em termos absolutos, marca uma mudança significativa, pois até 2006, não haviam sido destinados recursos para esse segmento (Sauer, 2018).

Os investimentos privados também tiveram um papel fundamental na expansão da soja no Pará, especialmente a partir do início dos anos 2000. Nessa década, foram construídas infraestruturas significativas que facilitaram a logística e o escoamento da produção, e a atuação de empresas multinacionais, com destaque para a Cargill e a Bunge, foram relevantes neste processo, ao investirem em portos e meios de transporte que conectavam diretamente a produção da região com os mercados internacionais (Barros et al., 2020).

A construção do porto da Cargill em Santarém, concluída em 2001 e operado a partir de 2003, é frequentemente citada como um incentivo decisivo para a expansão da soja na região (Giustina, 2020). Este investimento privado, ao reduzir significativamente os custos de transporte, permitiu uma ligação mais direta e eficiente entre a produção de soja do oeste paraense e os mercados globais, especialmente os europeus e asiáticos (Barros et al., 2020).

Além disso, a colaboração entre grupos privados, como a parceria entre o Grupo Amaggi e a Bunge, através da criação da empresa Navegações Unidas Tapajós Ltda (Unitapajós), focada no transporte de grãos do Mato Grosso pelo corredor Tapajós-Amazonas até Santarém, demonstra a importância dos investimentos privados na otimização da cadeia logística para a exportação da soja. Esse tipo de investimento privado, ao lado dos investimentos públicos, como a pavimentação da BR-163 e a construção de terminais de transbordo em Miritituba (Rio Tapajós), facilitou a logística de escoamento da soja, incentivando a expansão desse monocultivo na região (Rodrigues, 2018).

Ainda sobre os fatores que explicam o crescimento acelerado na produção de soja do Pará, resta discussão sobre a busca por novas áreas agrícolas no Brasil e conseqüente avanço das fronteiras extrativas. Na Amazônia, isso ocorreu principalmente na área que fora denominada de “arco do desmatamento”, que engloba o sudeste do Pará, norte do Mato Grosso e Rondônia. Especificamente no Pará, o avanço da fronteira extrativa agrária se desloca a partir da dinâmica do agronegócio nos estados do Maranhão, Tocantins e Mato Grosso (Barros et al., 2020).

A expansão dos cultivos de soja no Pará é um fenômeno complexo que alterou significativamente o uso e a ocupação das terras no estado. Este avanço está inserido em um contexto de desenvolvimento extrativo agrário, que prioriza a exportação de commodities, incluindo a soja, como estratégia de desenvolvimento. As mudanças na territorialidade não são colocadas apenas pela implementação de lavouras, mas fazem parte de um contexto sociopolítico, cultural e econômico que também deve ser considerado na análise das mudanças nas formas de uso das terras. Por isso, para entender a territorialização desse modelo de desenvolvimento no Pará, especialmente em Santarém, o próximo capítulo contextualiza os mecanismos de acumulação por land grabbing, relacionando-os com as dinâmicas locais a fim de compreender como tais aspectos impactaram, direta ou indiretamente, a territorialidade paraense.

3 INFLUÊNCIA DOS MECANISMOS DE ACUMULAÇÃO POR *LAND GRABBING* SOBRE A TERRITORIALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO EXTRATIVISTA AGRÁRIO NO PARÁ

O desenvolvimento no Pará tem se baseado na produção e extração intensiva de recursos de baixo valor agregado, com o objetivo de promover o crescimento econômico e, assim, melhorar os padrões de vida da população. Apesar de não ter resultado necessariamente em melhorias sociais, esse modelo de desenvolvimento tem sido observado historicamente no Pará, desde os ciclos econômicos do cacau até a soja (Giustina, 2020).

Portanto, assim como no desenvolvimento de diversos países latino-americanos, o desenvolvimento no Pará tem sido caracterizado pela apropriação em larga escala de terras e recursos. A novidade é que, atualmente, esse processo ocorre por meio de novos mecanismos, os chamados mecanismos de acumulação por land grabbing (Safransky; Wolford, 2011). Por isso, para entender como se conformou a dinâmica territorial (mudanças nas formas de uso e ocupação das terras) no período marcado por um modelo de desenvolvimento extrativista agrário, essa seção descreve e explora cada um dos mecanismos de acumulação por land grabbing, contextualizando-os ao cenário paraense e santareno.

O capítulo inicia tratando das políticas que geram oferta e demanda de recursos naturais. Essas políticas foram resultado e resultantes de uma convergência de crises (alimentar, energética, financeira e ambiental). Outros mecanismos estão relacionados a tais crises, como a insegurança alimentar e energética, a criação de instrumentos financeiros e as novas legislações ambientais.

Assim, seguindo a discussão das políticas, trata-se da insegurança alimentar e energética, a fim de entender como esse mecanismo induziu o aumento da produção de commodities agrícolas. Esses cultivos são produzidos pelo agronegócio, portanto, o aumento da produção de monocultivos está relacionado ao desenvolvimento desse tipo de agricultura.

Por isso, a seção seguinte trata do desenvolvimento agrícola desigual, a fim de comparar como as políticas de desenvolvimento paraense induziram o desenvolvimento do agronegócio e da agricultura familiar. São mecanismos importantes para a expansão dos monocultivos a construção de corredores logísticos de infraestrutura e a criação de instrumentos financeiros agrícolas que reduzem o risco de investimento em terra. Por isso, esses mecanismos de acumulação por land grabbing são discutidos na sequência.

Por fim, trata-se das novas legislações ambientais. Complementando este mecanismo, o capítulo seguinte analisa as flexibilizações em um programa ambiental e fundiário implementado no final dos anos 2000 – o Programa Terra Legal (PTL). A proposta é analisar como essas mudanças representam uma captura do estado pelo agronegócio, o que facilitou e induziu a territorialização extrativista agrária no Pará pelo Estado nacional.

3.1 POLÍTICAS QUE GERAM OFERTA E DEMANDA DE RECURSOS NATURAIS

Com a adoção do modelo neoextrativista na América Latina, observou-se uma transição significativa das políticas econômicas e estratégias de desenvolvimento, saindo do paradigma estabelecido pelo Consenso de Washington em direção ao que pode ser caracterizado como o Consenso das Commodities (Svampa, 2013). O Consenso de Washington, formulado na década de 1980, enfatizava a importância da valorização financeira e estabelecia uma série de princípios orientados para a liberalização dos mercados, a desregulamentação econômica e a privatização de empresas estatais, com o objetivo de promover o crescimento econômico e a integração dos países latino-americanos à economia global (Svampa, 2013).

Por outro lado, o Consenso das Commodities representa uma mudança de foco na estratégia econômica da região. Este novo consenso se baseia na exportação em larga escala de commodities agrícolas e minerais como um caminho para alcançar o crescimento econômico, aproveitando-se da demanda global elevada por esses recursos naturais nos anos 2000. Assim, a transição do Consenso de Washington para o Consenso das Commodities evidencia uma reorientação nas políticas econômicas dos países latino-americanos, buscando alternativas para o desenvolvimento, mas mantendo a divisão internacional do trabalho entre norte e sul global (Svampa, 2013).

Para além dessa estrutura geopolítica, foram criadas políticas que criaram incentivos ao consumo de recursos naturais. Um exemplo é a política de biodiesel da União Europeia (UE) (Safransky; Wolford, 2011). No ano de 2003, o Parlamento e Conselho Europeu aprovaram uma diretiva para uso de biocombustíveis no setor de transportes a fim de cumprir metas de redução de GEE para atender compromissos acordados no Protocolo de Quioto. Em 2010, os biocombustíveis representavam cerca de 4% de todo o consumo de combustível para transporte na UE (Zilla; Röhrkasten, 2012).

Essa diretriz estipulou que essa cota precisaria crescer até 5,75% no final de 2010, mas a meta não foi alcançada. Até 2020, pelo menos 10% da energia empregada no setor de transportes precisaria ter origem em fontes renováveis. No entanto, o biocombustível produzido internamente é pouco para atender à demanda, o que torna a UE importadora de bioetanol e biodiesel (Zilla; Röhrkasten, 2012).

Com relação às matérias-primas, os óleos vegetais de colza, palma e soja constituíram, em 2020, quase 80% da matéria-prima utilizada na produção de biodiesel na UE. Por exemplo, a importação de óleo de palma alcançou 8,1 milhões de toneladas, no qual 58% do produto foi usado para fabricar biodiesel. Com isso, o aumento do consumo de óleo de palma entre 2010 e 2020 triplicou (Zilla; Röhrkasten, 2012). Consequentemente, aumentou a produção dessas matérias-primas, especialmente no Sul Global.

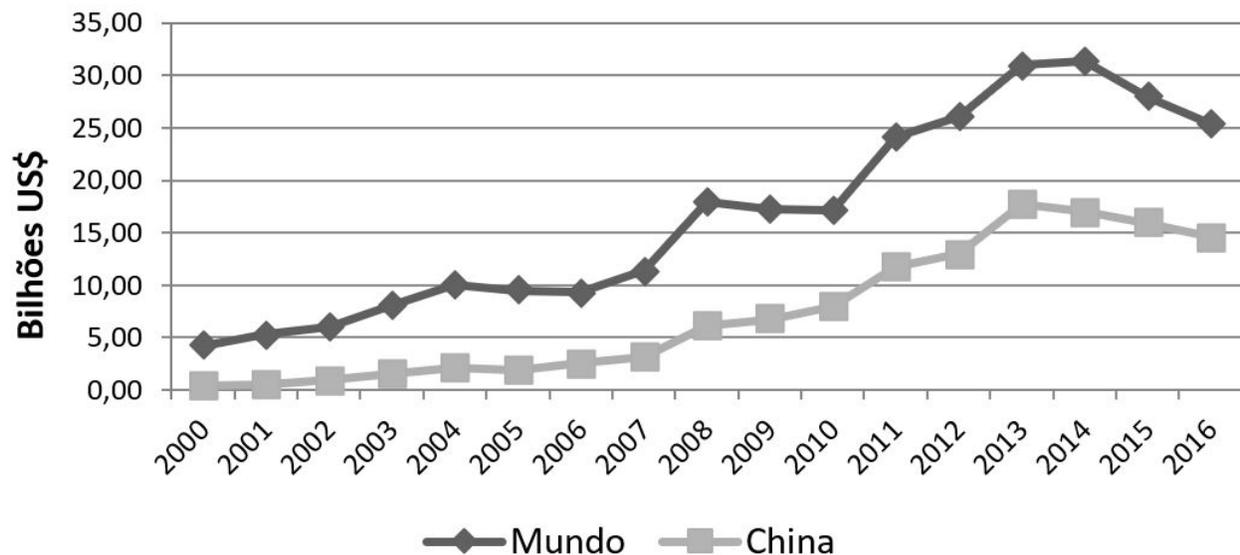
Nos anos 2000, a produção de biodiesel no Brasil era realizada, principalmente, com uso da cana-de-açúcar. No entanto, atualmente, estudos apontam que a soja supre quase 80% da produção de biodiesel no Brasil (Hirakuri et al., 2010). Esses produtos são produzidos, majoritariamente, pelo agronegócio. Assim, o aumento do consumo de biocombustíveis implica na expansão dos monocultivos e das consequências destes. Não foi diferente no Pará, visto que o monocultivo de soja aumentou na região, especialmente nos anos 2010 (Osorio, 2019).

Além da política de biodiesel, políticas econômicas de países emergentes, como a China, impactaram na demanda e, consequentemente, na produção de soja. Nos anos 2000, com o aumento do consumo de carne no país, o governo reduziu impostos e tarifas de importação de soja. Em 2014, as importações de soja pela China representavam 64% do comércio global, sendo o Brasil o principal responsável pela exportação do grão (Schneider; Sharma, 2019).

A China se tornou o maior comprador de commodities brasileiras (UNCTAD, 2023), comprando 41% do total exportado pelo Brasil. Em especial, tornou-se o principal comprador da soja brasileira, alterando a configuração e dinâmica global do mercado desta commodity. Em 2003, 54% da soja produzida no Brasil era exportada para a Europa e apenas 30% para a China. Em 2013, a exportação de soja para a Europa passou a representar 12%, enquanto a China passou a receber 75% da soja exportada pelo Brasil, com mais de 95% na forma de grãos (Oliveira; Schneider, 2016).

A figura a seguir ilustra a evolução do valor total das exportações brasileiras de soja em bilhões de dólares (US\$) para o mundo e para a China no período de 2000 a 2016. O gráfico compara a trajetória de crescimento das exportações globais do Brasil com aquelas destinadas especificamente à China, destacando a significativa participação chinesa no mercado brasileiro de soja. Observa-se como as exportações de soja para a China e para o resto do mundo se comportaram ao longo dos anos, evidenciando picos, tendências de crescimento e períodos de estabilização, proporcionando uma visão abrangente sobre a influência chinesa no comércio internacional de soja (Schneider; Sharma, 2019).

Figura 5: Evolução das Importações de Soja (2000-2016)



Fonte: Schneider; Sharma, 2019.

A figura 5 evidencia um crescimento constante no valor das exportações brasileiras de soja tanto para a China quanto para o mundo ao longo do período analisado. Nota-se um aumento acentuado nas exportações globais em 2007 e 2008, com uma estabilização até 2011, seguido por outro pico de crescimento até 2014, antes de uma leve queda nos anos subsequentes. Em contrapartida, a China apresenta um crescimento mais linear e consistente, com aumentos significativos em 2008 e 2012, estabilizando-se entre 2014 e 2016.

A participação da China no mercado brasileiro de soja é relevante, colocado o seu papel predominante na demanda global. Essa demanda crescente pode ser atribuída às políticas econômicas chinesas com o aumento do consumo de carne no país, o que implicou em uma alta demanda de soja para produção de ração animal. A análise do gráfico demonstra a influência da liberalização das importações de soja no país sobre o mercado de soja brasileiro e evidencia a China como um ator chave na configuração deste mercado.

Portanto, dentro de uma estrutura geopolítica caracterizada pelo Consenso das *Commodities*, a implementação de políticas europeias de incentivo ao agrocombustível e políticas econômicas chinesas de liberalização movimentaram o mercado global de soja. Nesse cenário, o Brasil se manteve como exportador de bens de baixo valor agregado. As políticas analisadas estão diretamente relacionadas a uma “antecipação da crise energética e alimentar” (White et al., 2012).

Devido à relação entre essas crises e o aumento dos monocultivos em larga escala, estas são conceituadas como mecanismos de acumulação por *land grabbing*. Na próxima seção, será discutida a insegurança energética e alimentar, analisando como estes fatores se relacionam com a dinâmica de acumulação por *land grabbing* no Brasil e no Pará.

3.2 INSEGURANÇA ENERGÉTICA E ALIMENTAR

A "antecipação global da insegurança alimentar" funcionou como um pretexto e um estímulo para investimentos no setor agrícola (White et al., 2012, p. 627). A convergência da crise alimentar com o "medo" relacionado à insegurança energética impulsionou um fluxo crescente de recursos para a produção de culturas alimentícias que possuem diversos usos, chamadas *flex-crops* (cultivos flexíveis), que, dependendo de seu processamento, são transformadas em alimento ou agrocombustíveis (Borras et al., 2016).

Essa tendência reflete uma visão neomalthusiana, onde a preocupação com o esgotamento de recursos naturais e a capacidade de sustentar uma população crescente converge com o interesse em maximizar a eficiência e o lucro na utilização de terras agrícolas (Hall; Scoones; Tsikata, 2017). Sob essa ótica, os cultivos flexíveis emergem como uma solução estratégica para mitigar potenciais crises de abastecimento, atendendo às necessidades de segurança alimentar e energética simultaneamente (Borras et al., 2016).

Assim, com o objetivo de diversificar as fontes de energia e minimizar a vulnerabilidade a crises energéticas futuras, os agrocombustíveis motivaram tanto o setor público quanto o privado a mobilizar capital para a expansão de cultivos agrícolas alimentares que podem ser transformados em energia (Borras; McMichael; Scoones, 2010).

A rentabilidade dessas commodities depende da disponibilidade de matérias-primas a custo reduzido, algo que pode ser alcançado por meio de práticas como exploração ambiental, intensificação do trabalho, competição de mercado acirrada e aquisição de terras a baixo custo. A produção dessas commodities é concentrada no Sul Global, que possui terras custando até um décimo do valor das terras dos Estados Unidos, por exemplo (Safransky; Wolford, 2011). Por isso, esse fenômeno é notavelmente evidente no cultivo de soja nas Américas, especialmente no Brasil, Argentina e Uruguai – mas também merece menção a expansão do cultivo de dendê em países como Guatemala, Honduras, Colômbia e Indonésia (Safransky; Wolford, 2011).

A crise energética também foi um vetor significativo para a expansão de hidrelétricas e outros projetos energéticos. No Brasil, isso aconteceu inclusive em terras indígenas, como evidenciado pelo controverso caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (Zhour, 2016). Entretanto, o foco desta seção está em colocar como o discurso de crise energética tem sido utilizado para justificar a expansão dos cultivos agrícolas destinados à produção de agrocombustíveis.

Nesse sentido, a terra desempenha um papel fundamental diante das crises alimentar e energética, pois é indispensável ao cultivo de commodities agrícolas. Necessidades de alimentos e energia refletem na demanda desses cultivos e, como consequência, aumentam as demandas por terras no Sul Global. Além disso, a antecipação ou expectativa de um agravamento dessas crises incentiva a especulação imobiliária rural – o que aumenta o assédio sobre pequenas propriedades e a grilagem de terras públicas, refletindo negativamente na produção e extração para subsistência (White et al., 2012).

Esta seção visa, portanto, compreender em que contexto se configurou a crise alimentar nos anos 2000, discutindo a natureza estrutural da fome sob o capitalismo e a influência da financeirização dos alimentos. A nível nacional, examinamos a situação brasileira no Mapa da Fome e, regionalmente, analisamos se a expansão da soja no Pará resultou no aumento da aquisição de alimentos relacionados a esses cultivos (cereais e carnes).

Com isso, buscamos elucidar as relações entre o aumento da produção de soja e as dinâmicas de acesso a alimentos no Pará, integrando perspectivas globais, nacionais e regionais para oferecer um panorama abrangente sobre como esse mecanismo refletiu, direta e indiretamente, nas formas de uso e ocupação das terras no estado do Pará.

Insegurança alimentar no mundo nos anos 2000

O número de pessoas em situação de desnutrição vinha decrescendo desde a década de 1970, mas dados da FAO registraram reversão em meados da década de 1990. Apesar do crescimento populacional relativamente rápido, a proporção dos famintos no mundo vinha declinando significativamente: da média de 24% da população mundial no triênio entre 1969 e 1971, caiu para 19% dez anos depois e para 16% no início da década de 1990 (FAO, 2015).

No final da década de 1990, havia mais de 1 bilhão de pessoas em estado de insegurança alimentar grave no mundo (FAO, 2023). A Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 estabeleceu a meta de reduzir esse número à metade até 2015. De fato, estimou-se redução da fome, mas não pela metade. Em 2015, havia 795 milhões de pessoas em estado de insegurança alimentar grave no mundo (FAO, 2015).

Especificamente entre 2007 e 2008, estimativas apontaram que o número de pessoas cronicamente famintas em 2007 aumentou em 75 milhões acima da estimativa da FAO de 848 milhões em 2003-2005. Esses números colocaram uma proporção de 17% da população mundial em situação de desnutrição (FAO, 2008).

O principal motivo para esse aumento na fome no mundo foi a alta no preço dos alimentos, especialmente de grãos. O aumento foi de 80% no valor do milho, 70% para o trigo e 43% para a soja. Esse aumento inviabilizou que a população mais pobre tivesse acesso a alimentos por meio do mercado (FAO, 2008).

Entretanto, o motivo vai além das transações de compra e venda de alimentos por duas razões. Primeiro, porque uma pequena parte dos grãos produzidos é voltada para alimentação humana, sendo majoritariamente usada para produção de ração animal e agrocombustíveis (Sudarić, 2020). Segundo, porque a fome é estrutural no sistema capitalista, devido à desigualdade na distribuição da riqueza e à extração de excedente para a realização do valor (Lima; Sousa; Santos, 2021).

Apesar de apresentar um volume de produção de alimentos superior a outros modos de produção, o capitalismo distribui essa produção de modo desigual. Portanto, essa relativa abundância universal é baseada em uma universalização da cultura material e da produção, na apropriação privada dos excedentes e no desenvolvimento desigual entre regiões e países (Lima; Sousa; Santos, 2021).

Se, por um lado, amplia-se o consumo e o desperdício nos países centrais e grupos minoritários, por outro, deixa-se às margens parte da população dos países periféricos, onde o caráter intermitente de seus rendimentos e uma dependência exportadora de matérias-primas os deixam mais vulneráveis aos fluxos globais de mercadorias e seus preços (Lima; Sousa; Santos, 2021). Ainda, a oferta interna de alimentos tende a diminuir, devido a uma desigual distribuição de terras resultante da apropriação de grandes extensões para atendimento da demanda global por commodities agrícolas (Borras; Franco; Ploeg, 2013, p. 7). Assim, nesses países, foram negativamente impactados regimes de subsistência e as produções para abastecimento dos comércios locais.

Nesse cenário, em 2020, a fome aumentou severamente em todos os níveis: da insegurança alimentar moderada à grave. A insegurança alimentar moderada ocorre quando há comprometimento da qualidade, quantidade e variedade dos alimentos. Considera-se grave quando não são consumidos alimentos por um dia inteiro ou mais. Ainda, a baixa ingestão de proteínas, carboidratos e nutrientes é uma condição de subalimentação (FAO et al., 2021).

Nesse período, a insegurança alimentar moderada e grave totalizou 2,3 bilhões de pessoas, o que representa cerca de 30% da população mundial (FAO, 2021). Em relação à subalimentação, houve o aumento de 8,4% para 9,9% da população, e as mortes pela fome aumentaram em 12,63% (FAO, 2021). Os dados demonstram, ainda, que houve uma estabilidade dos índices na Oceania, na América Setentrional e na Europa, e um aumento expressivo na América Latina, África e Ásia

(FAO, 2021), o que demonstra o caráter desigual em relação à abundância de alimentos e à atualidade da dependência (Lima; Sousa; Santos, 2021).

Se, por um lado, essas crises afetam diretamente a capacidade de alimentação humana, por outro, o capital associado à produção, investimento e especulação dos sistemas alimentares se beneficia desse aumento no preço dos alimentos. O aumento no preço das commodities agrícolas, ao mesmo tempo, reforça a dependência dos países periféricos, ao privilegiar a exportação de alimentos à garantia do abastecimento do mercado interno, reforçado nesses momentos de crise (Lima; Sousa; Santos, 2021).

Portanto, a fome é expressão da questão social e estrutural ao modo de produção, na medida em que será sempre presente, devido à forma desigual de apropriação da riqueza produzida, mas também na medida que esta tem um papel fundamental na extração de excedente e na realização do valor (Mota; Lara, 2022).

Países do Sul Global são particularmente vulneráveis a essa dinâmica, devido à sua dependência das exportações de matérias-primas e à instabilidade dos preços dos alimentos nos mercados globais. Ainda, o atual contexto de maior integração comercial e financeira na economia mundial que no passado expõe estes países às flutuações desse mercado. Assim, a crise alimentar está associada ao aumento das desigualdades sociais (Mota; Lara, 2022).

No Brasil, a crise alimentar tem um contraditório desdobramento. Se, por um lado, o extrativismo agrário acentuou a concentração fundiária e impactou negativamente a capacidade de subsistência das famílias agricultoras, por outro, o superávit das commodities foi aplicado em políticas assistencialistas de combate à fome – pelo menos em um primeiro momento (Svampa, 2020). Esse cenário pode ser analisado por meio de uma discussão sobre a situação brasileira no Mapa da Fome nos anos 2000.

O Brasil saiu do Mapa da Fome em 2013, mas voltou em 2021 (FAO, 2021). O Mapa da Fome é uma ferramenta desenvolvida pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) para monitorar o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) relacionado à erradicação de fome e insegurança alimentar. Ou seja, por um breve período, o Brasil atendeu ao requisito estipulado, atingindo valores abaixo de 5%, considerado o limite estatístico no qual se considera que o país superou o problema da fome (Silva, 2014).

Os dados sobre a insegurança alimentar no Brasil mostram um agravamento significativo nos anos 2000. Apesar da redução da insegurança alimentar grave entre 2004 e 2013, os números voltam a aumentar entre 2018 e 2022. A figura abaixo apresenta uma análise da evolução da insegurança alimentar grave no Brasil entre 2004 e 2021, destacando as variações no percentual da população brasileira que enfrenta fome ou privação no consumo de alimentos.

Figura 6: Evolução da Insegurança Alimentar Grave no Brasil (2004-2021)



Fontes: REDE PENSSAN, 2022; IBGE, 2018; IBGE, 2020.

A análise dos dados no gráfico revela uma tendência inicial de redução da insegurança alimentar grave, com o Brasil saindo do Mapa da Fome da FAO em 2013, quando o percentual de população em fome grave caiu para 4,2%. No entanto, após 2013, observa-se um aumento gradual, culminando em um aumento acentuado a partir de 2020. Em 2021, o percentual de brasileiros em insegurança alimentar grave chegou a 15,5%, marcando o retorno do país ao Mapa da Fome da FAO. Esse aumento significativo reflete o impacto das crises econômicas e políticas, bem como os efeitos devastadores da pandemia de COVID-19 (Rede Penssan, 2022; IBGE, 2018; IBGE, 2020.).

Para entender melhor os desdobramentos desse panorama, a próxima seção discute as causas estruturais da fome no Brasil, explorando aspectos como políticas de apoio à agricultura familiar, programas de transferência de renda e iniciativas para reduzir o desperdício de alimentos.

A insegurança alimentar no Brasil

A liberalização econômica iniciada na década de 1990 marcou o início de uma mudança significativa na economia do setor agroalimentar. Esta fase foi seguida por um aumento expressivo nas exportações de commodities agrícolas durante os anos 2000, colocando o Brasil em uma posição de destaque no agronegócio global. Paradoxalmente, nesse período, o Brasil apresentava uma realidade onde 12,3% da população apresentava um quadro de insegurança alimentar grave (Soares, 2016).

Nos últimos trinta anos, a área colhida de soja saltou de 10,7 milhões de hectares para os atuais 43,5 milhões de hectares, enquanto a produção aumentou 557%. Em 1992, o país produziu cerca de 23,04 milhões de toneladas do grão. Já em 2023, a soma foi de cerca de 151,4 milhões de toneladas (Conab, 2024).

O aumento da produção de cultivos flexíveis, como anteriormente colocado, está associado ao aumento da demanda por essas commodities no mercado global, que, por sua vez, está relacionado à antecipação da crise alimentar e energética. Contraditoriamente, culturas fundamentais na dieta brasileira como arroz e feijão experimentaram um declínio tanto em área quanto em volume de produção (IBGE, 2022).

Em níveis nacionais, as áreas ocupadas pelo cultivo de feijão diminuíram 16% nos anos 2000. Quanto à produção, houve uma redução de aproximadamente 25,1%, de 2,95 milhões de toneladas em meados de 2000 para 2,21 milhões de toneladas em 2017. Quanto ao arroz, também apresentou redução das áreas de cultivo, apesar de estar associada à soja, pois pode ser usado para melhoria do solo antes da instalação desses monocultivos. Nos anos 2000 somava, em média, 2 milhões de hectares e, em 2017, essa área diminuiu em 15%, totalizando 1,7 milhões de hectares (IBGE, 2022).

Junto à redução desses cultivos e ao aumento das áreas ocupadas com cultivos flexíveis, a primeira década dos anos 2000 foi marcada pela redução da insegurança alimentar grave no Brasil (Segall-Corrêa; Marin-León, 2014). Isso está relacionado ao conceito de neoextrativismo progressista, no sentido de que o superávit decorrente da valorização das commodities agrícolas e minerárias no mercado global foi usado para financiar políticas sociais e de redução da pobreza

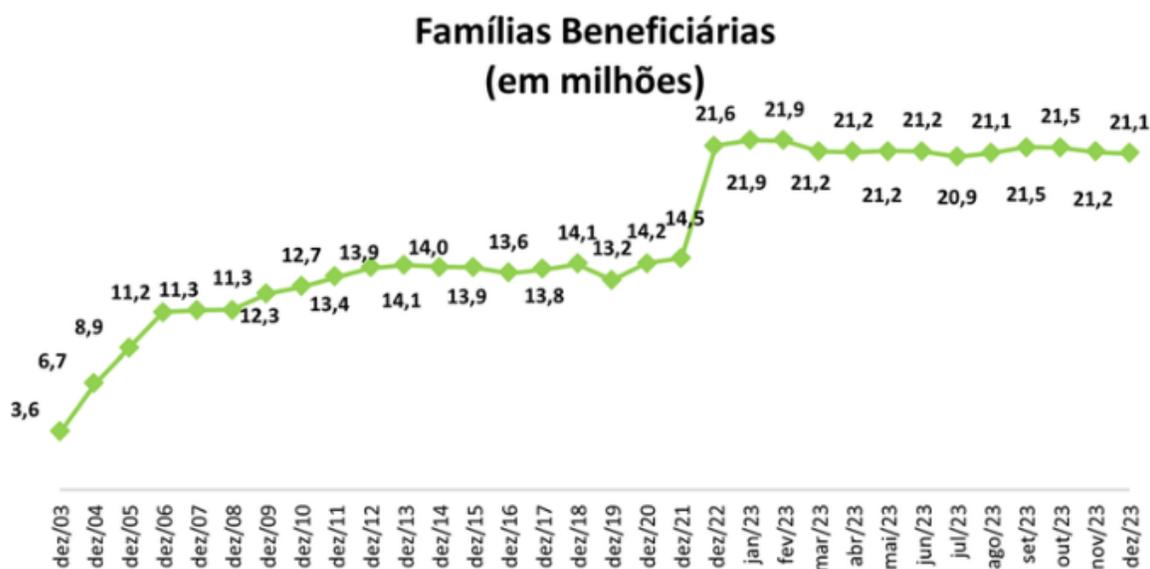
(Gudynas, 2012). Assim, o contexto econômico que permitiu a implementação e o financiamento de programas sociais foi parcialmente sustentado por um período de alta nos preços das commodities, que favoreceu o modelo econômico baseado na exportação de recursos naturais (Gudynas, 2012).

Nesse sentido, destaca-se o Programa Fome Zero (PFZ). O PFZ foi uma iniciativa do governo brasileiro lançada em 2003 e tinha como objetivo erradicar a fome e a extrema pobreza no Brasil. Possuía uma série de estratégias e subprogramas, como o Bolsa Família, que transferia renda para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O sucesso inicial do programa contribuiu para melhorias significativas nos indicadores de fome e insegurança alimentar no Brasil (Brasil, 2010).

Avanços nessas estratégias incidiram na redução desses índices, resultando, em 2013, em uma redução de 4,1 milhões em comparação a 2009, totalizando 7,2 milhões de pessoas. Entre 2001 e 2012, a renda dos 20% mais pobres cresceu três vezes mais do que a dos 20% mais ricos, resultando numa redução da parcela da população em extrema pobreza de 25,5% em 1990 para 3,5% em 2012 (FAO, 2014).

Esses dados são corroborados com a ampliação do Programa Bolsa Família desde o seu lançamento, em 2003. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a quantidade de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família cresceu cerca de 600% até dezembro de 2023, este aumento significou um salto de 3 milhões e seiscentas mil famílias para cerca de 21 milhões cadastradas e receptoras do referido benefício. No contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil, a quantidade de famílias aumentou em cerca de sete milhões devido ao aumento de vulnerabilidade socioeconômica (Brasil, 2023).

Figura 7: Famílias beneficiárias de programas sociais de transferência de renda



Fonte: BRASIL, 2023.

Nesse período, o Brasil se destacou como um dos países que mais avançaram nesse ODM, de erradicar a extrema pobreza e a fome (Ipea, 2014). Entretanto, a partir de 2015, apesar do número crescente de beneficiários de programas de transferência de renda, houve um aumento gradual no número de brasileiros voltando a condições de extrema pobreza e insegurança alimentar – apesar de, oficialmente, não ter retornado ao Mapa da Fome (FAO, 2021).

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2019, observou-se também um aumento preocupante na população em condição de pobreza extrema no Brasil, que cresceu 13%, passando de 13,5 milhões para 15,3 milhões de pessoas no intervalo de um ano. Em 2017, 7,4% da população brasileira vivia abaixo da linha de pobreza extrema, um aumento em relação aos 6,6% registrados em 2016, quando a população do país era estimada em cerca de 205,3 milhões de habitantes.

Em 2017, foi publicado um relatório sintetizando o aumento da pobreza e o consequente retorno expressivo da fome (GTSC2030, 2023). As causas desse retrocesso foram atribuídas à recessão econômica, crise fiscal iniciada em 2015, e às medidas de austeridade que impactaram a segurança alimentar e nutricional (SAN), incluindo reformas trabalhista, tributária, previdenciária, e o congelamento dos gastos públicos. Apesar da estagnação e retrocesso da pauta da redução da

fome, o governo federal desativou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) (GTSC2030, 2023).

A extinção do Consea foi realizada por meio da Medida Provisória 870/19 assinada no primeiro dia de mandato de Jair Messias Bolsonaro (Partido Social Liberal, 2018-2019) em 2019 (Leite; Tubino; Sauer, 2019). A organização era responsável por políticas de combate à fome nos últimos 15 anos e desempenhava um papel importante no monitoramento do problema da segurança alimentar. Entre seus poderes, estava o de convocar conferências nacionais, gerir a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além de ser a principal ferramenta da sociedade civil para dialogar com o governo acerca das demandas de segurança alimentar (Ipea, 2004).

Além da extinção do Consea, o governo federal removeu compromissos com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 e dissolveu a Comissão Nacional da Agenda 2030, desaparelhando, progressivamente, estruturas governamentais dedicadas ao combate à fome (Souza; Marques, 2021). Essas ações, juntamente com a postura negacionista do governo em relação à insegurança alimentar, marcaram um regresso significativo nos esforços de segurança alimentar e nutricional no país.

Como consequência, o relatório da FAO de 2022 indicou que o Brasil reingressou no Mapa da Fome. Entre 2019 e 2021, a insegurança alimentar grave afetou 4,1% da população brasileira, equivalente a 8,6 milhões de pessoas desnutridas e 15,4 milhões vivendo em insegurança alimentar severa (FAO, 2022).

Dentre os 166 países analisados pela FAO nesse período, 118 figuraram no Mapa da Fome, enquanto apenas 48 não. Nesse contexto, o Brasil ficou na 94ª posição, atrás de nações como Argentina, Chile, Costa Rica, Japão e Ucrânia, evidenciando um retrocesso significativo na luta contra a fome e a insegurança alimentar a nível mundial (FAO, 2022).

Portanto, enquanto o modelo extrativista agrário pode gerar receitas significativas para o país através das exportações, suas implicações para a estrutura social e econômica podem contribuir para o ressurgimento e agravamento da fome, especialmente quando políticas de distribuição de renda e segurança alimentar não são suficientemente fortalecidas ou são negligenciadas.

Durante a fase do neoextrativismo no Brasil, o aumento expressivo no superávit gerado pelas commodities desempenhou um papel crucial na redução da extrema pobreza (Gudynas, 2012). Contudo, essa abordagem revelou-se limitada e de caráter temporário, uma vez que o modelo de desenvolvimento baseado na produção de commodities agrícolas contribuiu para a redução da produção interna de alimentos.

A priorização da produção de monocultivos para exportação e o avanço dos megaprojetos associados ao extrativismo agrário exacerbou a concentração fundiária, agravando ainda mais as desigualdades sociais e limitando o acesso à terra para a produção agrícola de pequena escala, essencial para a diversidade alimentar, a subsistência de comunidades rurais e o abastecimento dos mercados locais (Santos, 2020). Assim, a adoção desse modelo de desenvolvimento contribuiu com o declínio na disponibilidade de alimentos básicos para a população brasileira devido à conversão da territorialidade (formas de uso e ocupação) para implementação de monocultivos.

Com o aprofundamento de um caráter liberal, essa acumulação de capital e poder possibilitou o desaparecimento de mecanismos de controle social e políticas públicas voltadas para a erradicação da fome. Observou-se uma tendência de desmantelamento de conselhos e a descontinuação de políticas sociais fundamentais para a promoção da segurança alimentar.

Na região Norte, o percentual de domicílios com acesso a uma alimentação adequada foi de apenas 40,3%. Este índice é inferior à média nacional, que foi de 69,8% em 2019. A região também registra um dos índices mais altos de pobreza extrema, afetando 11,8% da população. No Pará, 85% dos estabelecimentos agropecuários são de agricultura familiar, que tende a se concentrar em culturas que requerem menos investimento inicial e são destinadas ao consumo local ou mercados regionais, como frutas, legumes e criação de animais em pequena escala (IBGE, 2017). A soja é produzida majoritariamente pelo agronegócio, pois demanda capital, tecnologia e grande escala.

A expansão do cultivo de soja foi divulgada como meio de combater a insegurança alimentar (Embrapa, 2018). A soja in natura é imprópria ao consumo humano, portanto, para contribuir com a segurança alimentar no estado do Pará, necessariamente, refletiria no aumento do índice de aquisição alimentar de derivados da soja (cereais e carnes).

Entretanto, como será exposto na seção “efeitos associados ao land grabbing”, o consumo desses alimentos pelas famílias paraenses não acompanhou o significativo aumento da produção de soja. Quando comparados os anos 2002 e 2018, a produção de soja no Pará aumentou 1.566% e a aquisição de alimentos diminuiu 94%, em média (POF, 2018). Essa análise sugere que, apesar de motivada para atender a uma possível crise alimentar, o aumento da produção de soja não contribuiu para a promoção da segurança alimentar no caso estudado.

Isso foi intensificado frente à demanda de grandes extensões de terras para expansão dos monocultivos. Com isso, a especulação fundiária e a pressão, direta ou indireta, sobre as propriedades familiares incidiram no aumento da desigualdade fundiária, discutida na próxima seção.

3.3 DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS E DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DESIGUAL

A adoção de um modelo de desenvolvimento extrativista agrário significa a conversão de usos da terra para instalação de monocultivos (Aguiar, 2021). Promove, assim, um desenvolvimento agrícola desigual ao desterritorializar diversos cultivos (ligado à agricultura familiar) para expansão de cultivos específicos (ligados às demandas do mercado global, atendidas pelo agronegócio) (Aguiar, 2021).

Um cenário de desenvolvimento agrícola desigual seria mitigado pela implementação de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, assegurando a permanência e as condições de produção. As diferentes condições de desenvolvimento desses dois tipos de agricultura caracterizam o mecanismo de desenvolvimento agrícola desigual que, nesta concepção, está relacionado ao mecanismo de distribuição de terras desigual.

Além dessas condições, o mecanismo de desenvolvimento agrícola desigual se refere às transações de grandes propriedades por investidores estrangeiros em diferentes países, aproveitando-se das variações sazonais para produzir em diferentes épocas do ano e assegurar a produção contínua. Ou, como a Cargill, que diminuiu os custos de importação, assegurando

abastecimento contínuo, ao instalar complexos de infraestrutura (Figura 6) em Santarém (Terra de Direitos, 2023).

Figura 8 - Terminal de Santarém



Fonte: M'Boia, Terra de Direitos, 2023.

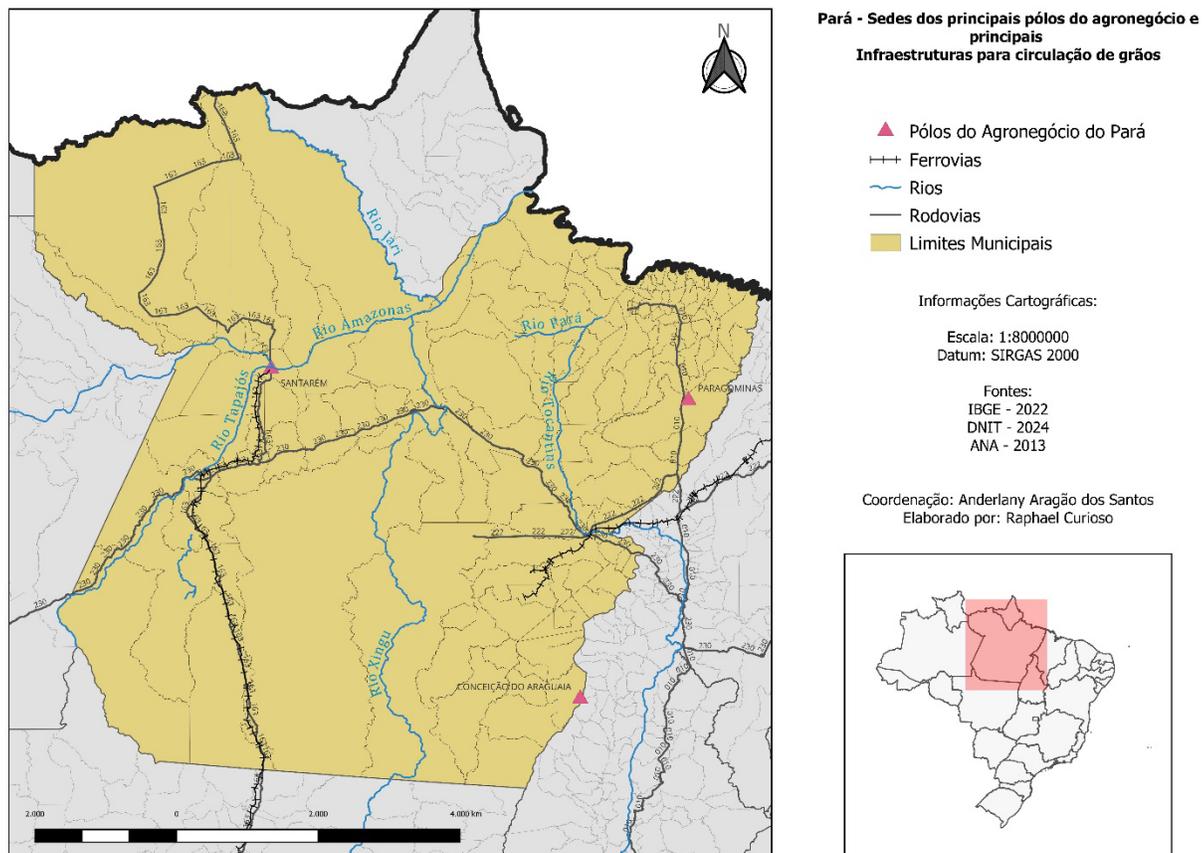
Para compreender a existência e os impactos dessa desigualdade, recapitulamos os principais fatores que contribuíram para o desenvolvimento da agricultura em larga escala no Pará nos anos 2000, com foco na produção de soja. Posteriormente, analisamos a evolução dos padrões de uso das terras ocupadas com cultivos relacionados ao agronegócio e à agricultura familiar – o que representa a análise do mecanismo de distribuição de terras desigual.

Com relação ao contexto de expansão de soja no Pará, esse cenário foi configurado por fatores logísticos, biofísicos, disponibilidade tecnológica e políticas públicas de fomento ao agronegócio. Especificamente em Santarém, os mecanismos logísticos são representados pela BR-163 e o Porto Granelero da Cargill – que serão analisados na seção sobre os corredores de infraestrutura logística. Os fatores biofísicos estão relacionados ao clima equatorial úmido, com altas temperaturas, além de solos de média e alta fertilidade (El-Husny et al., 1998).

A disponibilidade tecnológica está relacionada à Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa). A empresa ficou responsável pelas pesquisas de introdução de diferentes espécies de soja em três microrregiões, que tinham como centro a cidade de Santarém, Paragominas e Araguaia (Barros et al., 2020). A Figura 9 ilustra os principais polos do agronegócio

no estado do Pará, bem como as infraestruturas essenciais para a circulação de grãos, incluindo ferrovias, rios, rodovias e os limites municipais.

Figura 09 – Polos de agronegócio do Pará



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Os experimentos conduzidos pela Embrapa confirmaram o potencial produtivo de municípios paraenses e, com isso, foram estabelecidos polos de produção, que são responsáveis por 89% da área de soja paraense, atualmente. Em relação ao restante do estado, nas últimas safras, houve expansão da soja em diferentes microrregiões, dispersas nas mesorregiões Sudeste, Sudoeste e Nordeste Paraense, com destaque para as microrregiões de Itaituba, São Félix do Xingu, Tomé-Açu e Redenção (Barros et al., 2020).

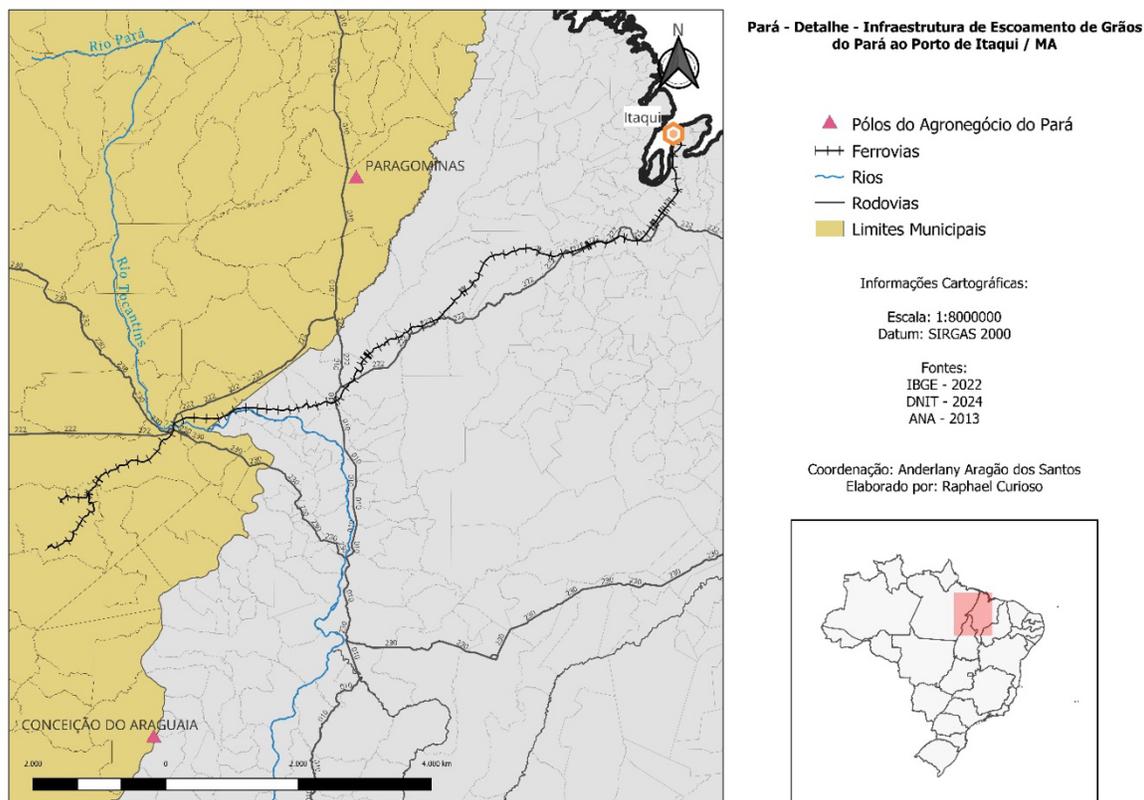
Em Santarém, os experimentos foram conduzidos nas Fazendas Diamantino e Casagrande, em cerca de 60 hectares e 50 hectares, respectivamente. A Fazenda Diamantino estava situada a doze quilômetros de Santarém e o projeto piloto foi realizado a fim de aumentar o movimento do

Porto de Santarém – centro do polo de produção do Oeste do Pará, composto também por Belterra e Mojuí dos Campos. Os elementos indutores desse polo foram o Porto de Santarém e o asfaltamento da BR-163 (Cuiabá-Santarém), além da perspectiva de execução da hidrovia do Tapajós (Giustina, 2020).

Em Paragominas, as atividades de pesquisa da Embrapa iniciaram em 1996. Até os anos 2000, foram conduzidos 15 experimentos para avaliar o comportamento de diferentes cultivares de soja, visando à construção de uma base tecnológica que possibilitou a introdução de cinco espécies na região. Atualmente, a cidade é o centro do polo de produção do Nordeste do Pará, junto a outros doze municípios situados no entorno da rodovia Belém-Brasília, que possuem solos aptos para o plantio de grãos e possibilidade de escoamento da produção pelo Porto de Itaqui, no estado do Maranhão, e Porto de Vila do Conde, no estado do Pará (Andrade; El-Husny; Silveira Filho, 2005).

A microrregião, que tem como centro Conceição do Araguaia, teve os primeiros experimentos com soja na segunda metade dos anos 1990. Após a introdução do cultivo no município de Santana do Araguaia, em meados dos anos 2000, a cultura se expandiu. Nos últimos anos, outros municípios da microrregião de Conceição do Araguaia vêm experimentando uma expansão mais recente no cultivo da soja, especialmente Santa Maria das Barreiras (Barros et al., 2020). Esses municípios estão situados no polígono limitado ao norte pela BR-222 e BR-230 (Marabá - Pacajá), ao sul pela fronteira com o Mato Grosso, a oeste pelo rio Xingu e a leste pelo rio Araguaia. Na região, está instalada a Ferrovia dos Carajás, que liga a região ao Porto de Itaqui (MA), como demonstrado na Figura 8 (Andrade; El-Husny; Silveira Filho, 2005).

Figura 08 – Infraestrutura de escoamento de grãos do Pará ao Porto do Itaqui/MA



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Com o sucesso dos experimentos e estabelecimento dos polos de produção, o governo do Estado do Pará definiu a produção de grãos como prioridade do estado, estabelecendo a soja como cultura prioritária nos programas do governo estadual. O foco era atrair produtores de outros estados, principalmente o Mato Grosso, como relata o superintendente do Banco do Brasil no Pará à época: “se vierem [sojeiros de Sorriso, município do Mato Grosso] o Banco do Brasil estará de portas abertas para recebê-los. Tenho certeza de que em dois ou três anos eles vão plantar 20 mil hectares de soja aqui” (Jornal de Santarém, 1997).

A estratégia da implantação dos três polos de produção de soja no estado do Pará foi determinante para a instalação e consolidação do agronegócio no estado, uma vez que, antes de implementar essa forma de produção agrícola, o perfil agrícola estadual era sobretudo familiar (Barros et al., 2020). O crescimento da produção de grãos nesses polos foi induzido por diversas políticas públicas de fomento e financiamentos.

Referente a financiamentos, Giustina (2020) traz um interessante apontamento. O autor recupera a fala do superintendente do Banco do Brasil no Pará, divulgada na reportagem “Soja – Uma esperança para Santarém”, publicada no Jornal de Santarém e Baixo Amazonas em 03 de maio de 1997. Na fala, o superintendente coloca que há disponibilidade de recursos financeiros, mas apenas para quem apresentar projetos "bem estruturados".

Na prática, isso significa que os sojicultores recebem mais apoio e incentivos de governos e bancos, enquanto os agricultores familiares locais não conseguem acessar os mesmos programas e incentivos para suas atividades agrícolas. Portanto, observa-se uma situação em que os tratamentos são diferenciados, o acesso ao capital é desigual, e as atividades agrícolas são tratadas de maneira distinta. Isso cria condições para o estabelecimento de relações de poder entre sojicultores e agricultores familiares, onde os primeiros detêm mais poder devido ao apoio de bancos e políticas públicas (GIUSTINA, 2020, p. 51).

Nesse sentido, foram analisados Planos Plurianuais (PPAs) do estado a fim de verificar os incentivos governamentais para a produção de soja. Apesar do crescimento na produção de soja no Pará ter se intensificado após os anos 2000, PPAs estaduais da década de 1990 implementaram ações voltadas à expansão dessa commodity.

No Plano Plurianual de 1992/1995, foram colocados como um dos principais objetivos do governo estadual a inserção da economia do Pará na dinâmica da economia do Brasil e dos mercados globais, destacando o potencial do estado para a expansão agropecuária com cultivos mais tecnificados, com ênfase nas oleaginosas. O plano afirma que devem ser implementadas ações direcionadas para a criação de condições favoráveis à implantação de agroindústrias e corredores logísticos, com destaque à construção da BR-316 e PA-150, que se constituíram elementos dinamizadores da área "[...] pela acessibilidade e valorização dos recursos naturais que passam a ser objetos de intensa exploração" (Pará, 1991, p. 109).

Com relação à agricultura familiar, essa atividade responde por cerca de 70% da produção agrícola e 80% da absorção da mão de obra na agricultura paraense. Entretanto, enfrenta problemas como a limitação de créditos, ausência de infraestrutura básica de produção, insuficiência técnica e subutilização de áreas agricultáveis. O plano traz a necessidade de unir esforços com o governo federal para fomentar a agricultura familiar, priorizando o fomento à produção e à comercialização de alimentos básicos. Contudo, o próprio plano aponta que a expansão das culturas de exportação

(elemento-chave para o desenvolvimento do estado) tem ocorrido sobre as áreas plantadas com culturas de subsistência, em um contexto de forte concentração fundiária (Pará, 1991).

No PPA de 1996/1999, o governo do estado coloca a mineração e a agroindústria como importantes atividades para a economia estadual, incentivadas em parceria com o setor privado, a despeito de serem reconhecidamente atividades de grande impacto ambiental. Aponta-se uma perspectiva de dinamização da produção agrícola, com a introdução de soja, especialmente nas regiões próximas ao bioma Cerrado (Pará, 1995).

Assim, como principais diretrizes, destaca-se a necessidade de diversificar os cultivos, à época baseados em subsistência (arroz, milho e feijão). As diretrizes também destacam a necessidade de incrementar a produtividade de monocultivos, incorporar novas áreas ao processo produtivo e melhorar a qualidade dos solos por meio de pacotes tecnológicos (Pará, 1995).

Almeida e Lima (2005) demonstram que, a partir de 1999, com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, intitulado "Avante Pará: agronegócio, o Pará investe nisso!", a região foi identificada como uma área estratégica para a expansão do agronegócio globalizado da soja, devido às condições favoráveis de solo e clima. As ações previstas nesse plano foram delineadas por meio do Programa Pão Nosso, promovido pelo governo do estado, com apoio de grupos e interesses da iniciativa privada, estabelecendo polos de produção de grãos (Pará, 1999).

No PPA 2004/2007, o governo objetiva buscar o desenvolvimento do estado por meio da valorização das iniciativas locais, estímulo ao financiamento da produção familiar e processos de regularização de terras. Ao mesmo tempo, menciona a necessidade de inserção das transações mercantis paraenses no mundo globalizado, a ser otimizada com a incorporação de novas áreas para monocultivos, melhorias na logística para escoamento de matérias-primas para exportação e apoio à formação e consolidação das cadeias produtivas da pecuária e da cadeia florestal-madeireira (Pará, 2003).

No PPA de 2016/2019, o governo do Pará destacou a necessidade de redefinir e fortalecer a política estadual de desenvolvimento, priorizando a integração entre setores, com destaque para agricultura e pecuária. Em relação à agricultura familiar, enfatizou-se a importância do suporte da assistência técnica e extensão rural, além da organização dos produtores por meio do associativismo e do cooperativismo (Pará, 2015).

Com o objetivo de modernizar a agricultura familiar, o PPA orientou a implementação de técnicas sustentáveis de agricultura e pecuária junto às populações tradicionais e reservas extrativistas, apoiando o desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias adequadas às necessidades e potencialidades da agricultura familiar. Adicionalmente, previu-se o apoio à realização de exposições, feiras agropecuárias e outros eventos ligados ao setor. Quanto ao agronegócio, destaca-se a expansão dos monocultivos e a melhoria das rotas de escoamento da produção em regiões de destaque da produção agropecuária, com investimentos de R\$ 10.373.000,00 (Pará, 2015).

Para a região do Tapajós, no PPA de 2016/2020, os recursos destinados à agricultura familiar somaram R\$ 1.019.499,00, enquanto para a agropecuária, a soma foi de R\$ 2.523.706,00. Isso significa que o investimento do governo para promoção e expansão do agronegócio foi cerca de 147% maior, apesar do plano reafirmar a importância da agricultura familiar para abastecimento do mercado interno e produção de alimentos (Pará, 2015).

Portanto, as políticas públicas conduzidas pelo governo do estado e pela Prefeitura Municipal de Santarém foram determinantes para a viabilização desse novo sistema de produção agrícola. Além do incentivo das políticas, a expansão do cultivo contava com o apoio dos proprietários de terra e pecuaristas, confiando em movimentos especulativos de terras e arrendamentos, bem como na incorporação de áreas ocupadas por pequenos agricultores familiares. Desse modo, o crescimento da produção agrícola no Pará se deve a uma expansão recente, encorajada por políticas públicas, recursos governamentais e investimentos privados no desenvolvimento de um tipo específico de agricultura (Sauer, 2018).

Percebe-se que a expansão da soja e a priorização do agronegócio no Pará não foi um projeto espontâneo, mas um processo implementado por meio de incentivos governamentais e políticas públicas, resultado e consequência de uma distribuição de terras desigual, que favorece um desenvolvimento desigual da agricultura no estado. Nesse sentido, serão analisadas, na seção “Efeitos Associados ao Land Grabbing”, as disparidades ilustradas pela redução no tamanho das áreas ocupadas por cultivos relacionados à agricultura familiar, em contraponto ao aumento das áreas ocupadas pela soja (Barros et al., 2020).

Além das políticas de incentivo à produção agrícola industrial, o agronegócio conta com programas governamentais voltados à expansão de corredores logísticos e infraestrutura para

otimização e redução de custos dos transportes de carga e, conseqüentemente, aumento dos lucros associados à produção de commodities. Para tratar desse aspecto, a próxima seção aborda os corredores logísticos de infraestrutura implementados e otimizados no Pará para transporte de grãos para exportação.

3.4 CORREDORES LOGÍSTICOS DE INFRAESTRUTURA

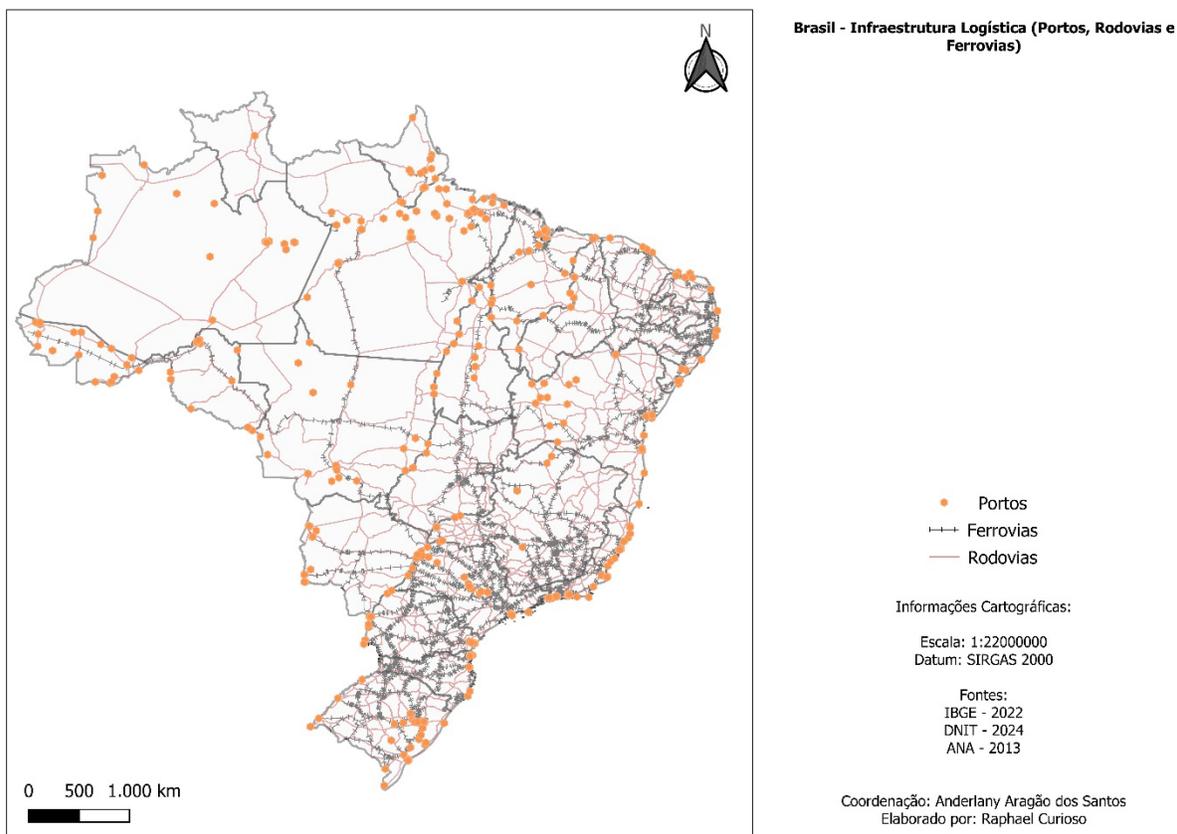
Os corredores estratégicos de logística são infraestruturas que viabilizam o transporte e a comercialização de mercadorias (Brasil, 2017). São sistemas viários compostos por modais de transportes, equipamentos e operações que possibilitam o transporte de cargas entre a área de produção e os canais de exportação. Ou seja, integram centros de produção com os mercados consumidores (Brasil, 2017).

Os corredores brasileiros são compostos por 20 mil quilômetros de estradas estaduais e federais, nove mil quilômetros de ferrovias, quatro mil quilômetros de hidrovias e onze complexos portuários. Apesar da diversidade de meios, o escoamento da soja é realizado majoritariamente por malhas rodoviárias federais. O Brasil escoia 60% da soja produzida por rodovias, sendo que apenas 21% são malhas estaduais (Pereira; Pauli, 2016). Para uma melhor compreensão da distribuição dessas infraestruturas logísticas, a Figura 9 apresenta um mapa das infraestruturas de portos, ferrovias e rodovias no Brasil.

Os principais destinos são o Porto de Santos e o Porto de Paranaguá, nas regiões Sudeste e Sul, respectivamente (Brasil, 2017). Entretanto, com a expansão da fronteira agrícola em direção ao Norte brasileiro, os custos de transporte até esses portos aumentaram. Como resultado, programas de infraestrutura logística passaram a ser expandidos e implementados na região Norte (Brasil, 2017).

Atualmente, a região possui quatro principais rotas de escoamento: o Complexo Portuário de Itacoatiara, o Complexo Portuário de Santarém, a Estação de Transbordo de Carga Itaituba e o Terminal Portuário de Santana (Brasil, 2017). O foco deste trabalho é o Complexo Portuário de Santarém. Entretanto, serão brevemente contextualizadas todas as rotas a fim de compreender os contextos regionais e locais nos quais se insere esse corredor logístico.

Figura 9 – Infraestrutura logística brasileira



Fonte: Elaboração própria, 2024.

O Complexo Portuário de Itacoatiara foi uma das primeiras rotas da soja pela Amazônia, aberta em 1997 pelo grupo Amaggi. A escolha do grupo foi pelo corredor noroeste, utilizando a hidrovía Madeira-Amazonas, onde foram construídas as instalações do Terminal Graneleiro de Itacoatiara. Esta foi a primeira rota para exportação de soja operada por uma empresa em direção à Amazônia (Barros, 2019).

A segunda rota criada para exportação de soja pelos portos da Amazônia foi inaugurada pela Cargill em 2003 em Santarém (PA). A empresa, em 1999, assinou um contrato de concessão com a Companhia Docas do Pará (CDP) para a instalação do porto da empresa em Santarém. Em 2000, a Cargill realizou a implantação do preço portuário da soja, atraindo dezenas de produtores, principalmente de Mato Grosso, para o Planalto Santareno, atualmente constituído pelos municípios de Santarém, Belterra e Mojuí dos Campos (Barros, 2019).

Uma terceira rota criada para otimização da exportação de soja está situada no município de Miritituba, a 300 km de Santarém. Atualmente, existem quatro grandes Estações de Transbordo

de Cargas (ETCs) de escoamento de grãos instalados no município. Em Miritituba, caminhões de soja e milho que chegam pela BR-163 estacionam e descarregam nas ETCs, instalações portuárias privadas construídas no município. As barcaças carregadas de grãos atravessam os rios Tapajós e Amazonas até portos situados no Pará e no Amapá, de onde seguem para exportação. Projetos de expansão podem levar a região a ter até 20 portos nos próximos anos (Barros, 2019).

O objetivo da expansão dessa rota é facilitar o transporte de grãos em caminhões que partem das regiões produtoras do norte do Mato Grosso pela BR-163 até Miritituba, de onde seguem por barcaças pela hidrovia Tapajós até o terminal da Cargill em Santarém, a fim de serem exportados ao mercado externo, especialmente para a China. Uma quarta rota foi criada em 2016 entre Miritituba (PA) e Santana (AP), de onde a carga de grãos é transportada por barcaças para o Terminal Portuário de Santana, no Amapá (Barros, 2019).

Portanto, a nível local, este trabalho foca na análise da BR-163 e da segunda rota para exportação da soja na Amazônia, que compõe o Setor Oeste de infraestrutura de transporte no estado do Pará. Nesse setor, destacam-se a Rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163) e a Rodovia Transamazônica (BR-230). Adicionalmente, fazem parte do setor a Hidrovia do Tapajós, que permite o transporte fluvial de cargas através do rio Tapajós, conectando importantes áreas de produção agrícola e mineral ao Porto de Santarém.

Apesar da importância da esfera privada, a esfera pública foi responsável pela execução de importantes programas que fomentaram esse corredor de exportação. Assim, a expansão da infraestrutura logística na Amazônia, e particularmente em Santarém, faz parte de estratégias regionais, nacionais e internacionais (Barros, 2019).

Nacionalmente, programas governamentais objetivaram integrar malhas rodoviárias e hidroviárias a fim de otimizar o transporte e reduzir os custos de exportação de commodities agrícolas na região Norte. Foi o caso dos planos "Avança Brasil" (2000-2003), PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), além da Lei dos Portos (Barros, 2019). Internacionalmente, destaca-se a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (Safransky; Wolford, 2011).

O programa "Avança Brasil" foi um conjunto de iniciativas implementado entre 2000 e 2007, com o principal objetivo de desenvolver infraestrutura logística para a Amazônia. A parcela

destinada à Amazônia Legal totalizou US\$ 43 bilhões durante o período de 2000 a 2007, sendo 46% destinados à concepção de hidrovias e ao asfaltamento de 7.500 quilômetros de várias rodovias federais na região, como a BR-163, BR-364 e BR-164 (Fearnside, 2001).

Esse asfaltamento proporcionou acesso a vastas áreas de floresta ainda preservada, tornando-as particularmente suscetíveis à degradação por incêndios, especialmente durante a estação seca (Barros et al., 2001). Projeções apontaram que, entre o último ano do programa "Avança Brasil" até 2020, o desmatamento adicional associado à expansão das infraestruturas na Amazônia seria de 269.000 a 506.000 hectares por ano (Fearnside, 2001). Essa projeção representa 53% do desmatamento observado no período de 2007 a 2020 (Prodes, 2020).

No entanto, esse período não foi marcado apenas pelos resultados do "Avança Brasil". Em 2007, as políticas de expansão da infraestrutura e megaprojetos ganharam novo impulso com a implementação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Esse plano envolveu uma combinação de investimentos públicos e privados, incluindo a ampliação de um porto pela empresa Cargill no rio Amazonas (Sauer, 2018).

Seguindo a linha de políticas relacionadas à infraestrutura logística implementadas pelo estado nacional, em 2015, foi lançado o Programa de Investimento em Logística (PIL), que visou modernizar a infraestrutura de transportes no país com a participação do setor privado. Foram previstos R\$ 198,4 bilhões em investimentos, sendo R\$ 69,2 bilhões entre 2015 e 2018, e R\$ 129,2 bilhões a partir de 2019. Do total, R\$ 66,1 bilhões foram destinados às rodovias (Nunes, 2015).

Esse programa buscou estabelecer parcerias entre os setores público e privado para viabilizar projetos de infraestrutura, incluindo rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Nesse modelo de parceria, ambos os setores compartilham responsabilidades, com o setor privado atuando na construção, manutenção e prestação de serviços aos clientes, enquanto o setor público disponibiliza os recursos e facilita a criação de condições favoráveis para a realização desses investimentos (Nunes, 2015).

No setor rodoviário, a primeira etapa do Programa de Investimento em Logística (PIL) marcou o repasse à iniciativa privada da responsabilidade de implantar e duplicar 7,5 mil quilômetros de rodovias. Para esse propósito, foram anunciados R\$ 46 bilhões em investimentos públicos. O modelo de concessão previa contratos com prazo de trinta anos, e a ideia era que

R\$ 23,5 bilhões desse montante fossem investidos nos primeiros cinco anos, possibilitando a duplicação de cerca de 5,7 mil rodovias (Nunes, 2015).

Com relação à Lei dos Portos, esta tem como principal objetivo “desburocratizar” e promover a modernização e o desenvolvimento do setor portuário brasileiro, por meio da facilitação da entrada de capital privado e da simplificação dos processos burocráticos. O objetivo era expandir os portos, o que aconteceu amplamente no Norte do país (Nunes, 2019).

Internacionalmente, destaca-se a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (Safransky; Wolford, 2011). O IIRSA foi um projeto que alinhou doze países da América do Sul através de investimento em transporte, energia e telecomunicações. O projeto consiste em dez eixos de integração econômica baseados na expansão do setor de transporte, energia e telecomunicação e tem apoio técnico e financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF), Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Rio da Prata (Fonplata), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco Mundial (Bird) (Cortada, 2007).

Atualmente, o eixo amazônico é palco de 54 projetos do IIRSA, que influenciam 2,5 milhões de quilômetros quadrados – abrangendo 47 Unidades de Conservação, 90 Unidades de Conservação de uso sustentável, 107 áreas indígenas, 484 áreas consideradas pelo governo federal como prioritárias para a conservação da biodiversidade (Conservação Internacional, 2007). Estas áreas são influenciadas pelos projetos extrativistas de grande escala, produção de energia e de transporte, que são divididos entre construção de complexos hidrelétricos, construção de portos, plantas de processamento de soja e a pavimentação da BR-163 (Cuiabá-Santarém).

A pavimentação da rodovia é considerada estratégica à presente análise, pois é uma das principais vias de acesso ao Complexo Portuário de Santarém. Ainda, o asfaltamento de rodovias se relaciona à intensificação de efeitos associados ao land grabbing – como o desmatamento e a especulação fundiária (Fearnside, 2007). Assim, contextualiza-se aqui o processo de construção da rodovia para, em seguida, analisar alguns dos efeitos socioambientais relacionados a este mecanismo de acumulação.

Apesar da pavimentação só ter acontecido nos anos 2000 (incentivada pelo transporte de commodities agrícolas do Mato Grosso), a rodovia BR-163 começou a ser construída em 1973, como parte do Plano de Integração Nacional (PIN), com recursos disponibilizados via empréstimos oriundos do Banco Mundial e Banco Internacional de Desenvolvimento (Giustina, 2020).

O objetivo à época era integrar projetos de colonização da Transamazônica à região Centro-Oeste. A rodovia possibilitaria o acesso a áreas de mineração e exploração madeireira e reduziria custos de transporte de cargas no Pará, Mato Grosso e Rondônia. A obra foi dividida em dois trechos: o primeiro indo de Santarém até a localidade de Cachimbo (de norte para o sul) e o segundo de Cuiabá ao Cachimbo (de sul para o norte) (Fearnside, 2007).

Especificamente no Pará, a rodovia se divide em três regiões: Baixo Amazonas, Transamazônica e Sudoeste (Alencar, 2005). Na região do Baixo Amazonas, a rodovia corta os municípios de Santarém e Belterra. Na área, foram implantados projetos de assentamento pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em 1973, acompanhando a abertura da rodovia (Alencar, 2005). A primeira fase da “colonização agrícola” oficial se comprometia em assentar 100 mil famílias, calculadas em 500 mil pessoas, das quais 75% seriam nordestinas. No entanto, o número de migrantes à região ultrapassou as cifras oficiais e, portanto, as instituições governamentais não tiveram controle sobre a organização fundiária das “áreas de influência” da rodovia Cuiabá-Santarém (Passos, 2017).

A situação atual dos recursos naturais dos assentamentos e dos projetos de colonização da região é um reflexo de sua intensiva história de uso e representa uma das principais fontes de conflito com outros atores econômicos. Nos assentamentos implantados na década de 1980, mais da metade dos lotes já foi desmatado, sendo que o restante da cobertura florestal original já teve a madeira de valor econômico extraída. Em geral, a área desmatada nessas propriedades é dominada por vegetação secundária infestada por capim (pastagens abandonadas), de baixo valor produtivo. No restante da propriedade, predominam áreas de pastagem de baixa produtividade (Alencar, 2005).

Lavouras anuais e/ou perenes ocorrem em uma área bem reduzida e para subsistência. Essas áreas estão sendo vendidas e apropriadas por médios e grandes fazendeiros, o que demonstra a tendência de concentração de terra nos assentamentos. Nos assentamentos e nas comunidades

ocupadas na década de 1990, ainda existe floresta com potencial extrativo e floresta secundária (capoeira) com potencial agrícola (Alencar, 2005).

Embora a atividade predominante nessas terras seja a agricultura familiar, extrativismo tradicional e pesca de subsistência, a construção da rodovia e da instalação do Porto de grãos da Cargill, a região despontou como uma das principais fronteiras de cultivo de soja, colocando a possibilidade e efetivação de conversão de uso (Alencar, 2005).

Nas outras duas regiões, apesar da topografia acidentada dificultar o uso da mecanização agrícola, a transição de área de floresta para monocultivos de soja tem sido observada ao longo dos últimos anos. O crescimento de cobertura do solo pela soja, nos mesmos municípios, passou de 40 hectares, no ano 2000, para mais de 40 mil hectares, em 2019. Entre 2014 e 2019, a área de soja quase quadruplicou (Mapbiomas, 2021).

Assim, apesar da construção da rodovia ter acontecido com fins geopolíticos de integração espacial da Amazônia, nos anos 2000, o Governo Federal inseriu uma diversidade de projetos que corroboraram para a transformação das rodovias em corredores de transporte em escala regional e nacional atendendo principalmente às demandas econômicas da produção de grãos do Centro-Oeste do Brasil (Barros, 2019).

A consolidação das rodovias, junto à construção e expansão de estações de transbordo de cargas, levou a importantes transformações no Pará. Em um contexto de apropriação de terras para expansão de monocultivos, percebe-se a intensificação dos efeitos associados ao land grabbing, como a especulação fundiária e o desmatamento. A expansão das rodovias facilita o acesso a áreas remotas, estimulando a invasão e a reivindicação de áreas adjacentes às rodovias pelos “grileiros”, com intenções especulativas. Essas invasões estão relacionadas ao desmatamento, pois demonstram uso e criam condições para reivindicar a posse às instituições governamentais. Com isso, o preço da terra aumenta rapidamente, incentivando as invasões às propriedades públicas do entorno das rodovias e provocando desmatamento (Alencar, 2005).

O desmatamento se concentrava em uma região que se estende à fronteira entre a floresta amazônica e o cerrado no Mato Grosso, ao longo da rodovia BR-153 (Belém-Brasília) e a BR-364. No entanto, a otimização do corredor logístico ao qual pertence a BR-163 mudou esse padrão. Assim, o desmatamento não está mais situado em uma figura geométrica de arco e sim ao longo

dos eixos que tiveram projetos agropecuários e de colonização que, não necessariamente, estão dentro do arco e os eixos pretéritos que receberam cobertura asfáltica e demais melhorias infraestruturais (Fearnside, 2022).

Portanto, o mecanismo de acumulação por land grabbing associado aos corredores de infraestrutura logística resulta no aumento das exportações e tem como principais efeitos o desmatamento e a especulação fundiária. Por isso, na seção sobre “efeitos associados ao land grabbing”, são analisadas as relações entre dados de exportação, desmatamento e especulação fundiária no Pará nos anos 2000.

A especulação fundiária está relacionada não só aos corredores logísticos e às expansões de monocultivos, mas também à transformação da terra em ativo financeiro, especialmente após a crise econômica de 2008. Nesse sentido, Safransky e Wolford (2011) elencam como um dos mecanismos de acumulação por land grabbing a criação de instrumentos financeiros que reduzem o risco de investimento em terra, analisados na próxima seção.

3.5 CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS FINANCEIROS QUE REDUZEM O RISCO DE INVESTIMENTO EM TERRA

A financeirização das terras envolve a transformação de ativos tangíveis, como terras agrícolas, em ativos financeiros negociáveis nos mercados financeiros. Isso atraiu investidores e intensificou a especulação fundiária (Fairbairn, 2020). Nesse contexto, esse mecanismo se tornou uma das principais novidades nas apropriações de terras nos anos 2000.

A criação desses instrumentos está relacionada à crise de sobreacumulação, no sentido de que o capital deve se deslocar temporalmente para não gerar crises (Harvey, 2003). Ou seja, essa crise ocorre quando o capital acumulado não pode ser absorvido em investimentos produtivos. Esse fenômeno é particularmente relevante na análise das crises energética e alimentar dos anos 2000. Nesse período, a inflação no preço dos alimentos no mercado internacional ocorreu devido ao aumento da demanda da China por alimentos e à inclusão das commodities agrícolas no

mercado financeiro. Com isso, novos agentes (como fundos de pensão⁷), antes avessos à imobilização do capital, passaram a atuar na agricultura.

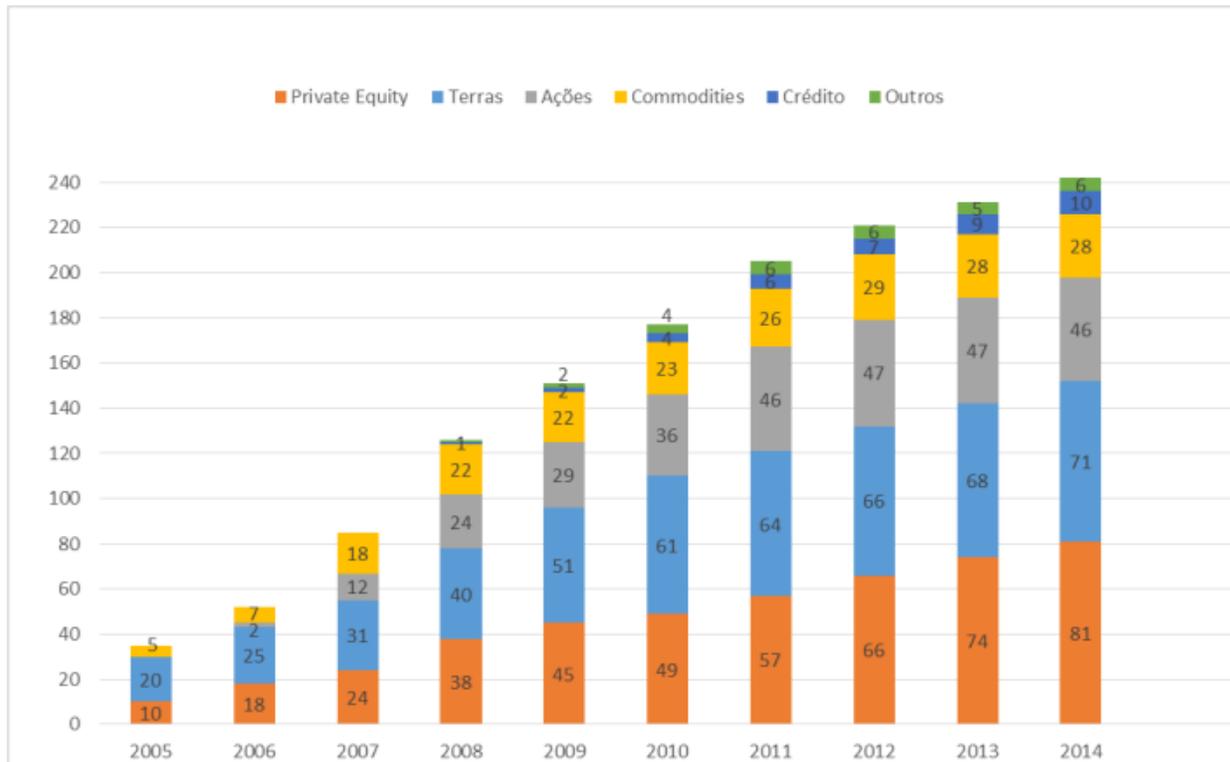
Junto à crise financeira de 2008, o resultado foi um volume crescente de investimentos direcionados à terra – consolidando que "quanto mais capital excedente existir [...] maior será a probabilidade de a terra ser absorvida na estrutura da circulação do capital" (Harvey, 2013, p. 449). Logo, com a antecipação das crises energética e alimentar e o conseqüente aumento da busca por terra, foram criados instrumentos que permitiram que outros investidores (não só aqueles ligados diretamente ao agronegócio) lucrassem com as preocupações generalizadas de esgotamento de alimentos.

Nesse contexto, os fundos agrícolas, uma forma específica de investimento relacionado ao agronegócio, teve um significativo crescimento nos anos 2000. A Figura 10 evidencia esse avanço, ilustrando o crescimento mundial do número de fundos agrícolas por tipo, no período de 2005 a 2014. As categorias incluem *private equity*⁸, ações, crédito, terras, commodities e outros. Observa-se uma tendência geral de crescimento contínuo ao longo dos anos no número total de fundos, passando de aproximadamente 20 em 2005 para cerca de 230 em 2014.

Figura 10 - Crescimento mundial do número de fundos agrícolas por tipo (2005-2014).

⁷ Fundos de pensão são instituições financeiras que administram planos de previdência complementar fechados, destinados a acumular recursos para a aposentadoria de seus participantes, por meio de investimentos diversos, visando garantir uma renda adicional na aposentadoria.

⁸ Private equity refere-se a uma forma de investimento onde os investidores adquirem participações em empresas que não são listadas em bolsas de valores. Este tipo de investimento é realizado através de fundos de private equity, que levantam capital de investidores institucionais e indivíduos de alto patrimônio líquido para comprar, reestruturar e eventualmente vender empresas privadas ou partes delas (SILVA; CARVALHO, 2012).



Fonte: Frederico; Gras (2017), adaptado de Valoral Advisors, 2015.

A criação desses instrumentos diversificou fontes de financiamento para o agronegócio e facilitou a inserção de atores não relacionados ao agronegócio na posse e controle das terras – especialmente no Sul Global, nas regiões adjacentes às fronteiras agrícolas (Fairbairn, 2020). No Brasil, foram criados e modificados créditos agrícolas a fim de possibilitar a participação de novos atores no mercado de financiamento da produção agropecuária, como é o caso da Cédula do Produtor Rural (CPR) Financeira.

A Cédula do Produtor Rural (CPR) foi criada em 1994 para permitir aos agricultores anteciparem a venda de suas safras. Portanto, o foco era na entrega dos produtos (Brasil, 1994). Essa forma de crédito não atraiu muito interesse de grupos investidores, como os fundos de pensão, porque gerentes de fundos necessitariam de habilidades para recomprar as CPRs a um preço justo e enfrentar o risco de receber produtos físicos. Além disso, muitos regulamentos não permitiam que esses operadores mantivessem contratos de entrega física em seus portfólios de fundos (Schedennfeldt et al., 2021).

A fim de superar isso, a Bovespa sugeriu a "financeirização" da CPR. Em 2001, a criação da CPR-Financeira possibilitou a entrada de novos participantes no mercado de financiamento da

produção agropecuária, pois era voltada para a liquidação financeira entre emissor e comprador. Ao possibilitar a participação de novos agentes no mercado de financiamento da produção agropecuária, a CPR-financeira superou a física. Entre 2015 e 2019, ocorreu uma redução de 85,9% nas CPRs-Físicas. Em contrapartida, as CPRs-Financeiras aumentaram em 79% (Schedennfeldt et al., 2021).

Além da CPR-Financeira, destaca-se a criação da CPR verde pelo Decreto 10.828/21 (Brasil, 2021), que será discutida como um mecanismo de acumulação por land grabbing relacionado às legislações ambientais. A CPR verde tem como finalidade promover a comercialização de créditos de carbono entre produtores rurais e empresas privadas (Brasil, 2021). Assim, estende-se esse título para uma commodity imaterial e uma modalidade de pagamento por serviços ambientais.

Com o título, os agricultores poderão emitir certificados com valores correspondentes ao volume de CO₂ de áreas específicas de florestas nativas em suas propriedades. Esse certificado pode ser adquirido por uma empresa estrangeira, a qual pode utilizar o "CO₂ adquirido" para compensar o carbono que ela emite, em volume equivalente ao indicado pelo certificado obtido (Andraus Neto, 2023).

Alguns problemas que podem ser apontados com relação à CPR Verde é que o decreto que a regulamenta permite a emissão de títulos sobre áreas de Reserva Legal e de Proteção Permanente. Essa possibilidade pode configurar uma fraude, uma vez que se trata de áreas legalmente protegidas que não representam um acréscimo no sequestro de carbono. No entanto, o comprador do título utilizaria esse volume de carbono para compensar suas próprias emissões, resultando em uma compensação ambiental ilusória (Andraus Neto, 2023). Ainda, a CPR Verde pode proteger latifúndios improdutivos da desapropriação. Ao emitir o título, um latifúndio improdutivo na Amazônia, por exemplo, estaria automaticamente protegido da desapropriação para fins de reforma agrária durante o prazo do título (Andraus Neto, 2023).

Além da CPR, destaca-se a criação de outros instrumentos financeiros relacionados ao agronegócio no Brasil. Schedennfeldt et al. (2021) investigou os principais títulos: Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), Warrant Agropecuário (WA), Certificados de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA).

Em 2000, foram criados o CDA e o WA, que são títulos emitidos simultaneamente pelo depositário a pedido do depositante, podendo ser negociados juntos ou separadamente. Enquanto estão nas mãos do mesmo titular, eles representam a propriedade da mercadoria depositada em um armazém de agronegócio. O CDA funciona como uma garantia para que os agricultores consigam empréstimos junto a bancos, sejam eles públicos ou privados. Assim, os produtores podem emitir esses certificados como forma de garantir o empréstimo, que será quitado assim que a dívida for paga (Zaclis; Kalansky, 2005).

O processo de emissão começa com a deposição da mercadoria em um armazém, com isso, pode ser emitido o CDA-WA. Em seguida, o produtor deve registrar os documentos em um órgão responsável pelo registro e liquidação de títulos para, enfim, comercializá-los. Os títulos podem ser comercializados de três maneiras: venda do CDA-WA, venda apenas do WA ou venda somente do CDA. A venda do CDA-WA equivale à venda da produção armazenada. A venda do WA possibilita ao produtor obter um empréstimo bancário, mantendo a posse do CDA. Com a venda do CDA, o produtor pode pagar o empréstimo e manter o WA. A quitação do WA é feita em dinheiro, enquanto a do CDA envolve a retirada da mercadoria do armazém (Schedennfeldt et al., 2021).

Tanto o CDA quanto o WA ofereceram novas perspectivas para a comercialização de produtos agropecuários. O CDA possibilita a negociação da mercadoria sem movimentação física, enquanto o WA representa uma garantia sólida para investidores e financiadores sem estar diretamente ligado à mercadoria física (Zaclis; Kalansky, 2005). Isso atraiu investidores que não necessariamente estão relacionados ao agronegócio, mas que viram na atividade uma oportunidade de investimento. Como resultado da inclusão desses novos atores, a taxa anual de crescimento desse título entre 2018 e 2019, por exemplo, foi de 11,60% (Schedennfeldt et al., 2021).

Em 2004, foi criado o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), um título de crédito emitido por cooperativas de produtores e outras entidades envolvidas na comercialização, beneficiamento ou industrialização de produtos agropecuários. O CDCA é nominativo, o que significa que é emitido com a identificação precisa do titular do direito creditório, o que confere ao instrumento segurança jurídica (Schedennfeldt et al., 2021).

O CDCA é reconhecido como título executivo extrajudicial, o que implica uma prerrogativa legal que permite a execução forçada do crédito nele consubstanciado, sem a

necessidade de prévia adjudicação judicial. Em outras palavras, o detentor do CDCA possui uma via direta e expedita para a reivindicação e recebimento de valores, conferindo ao instrumento um caráter de garantia robusta para investidores e financiadores (Brasil, 2004).

O CDCA é produzido quando agricultores precisam de recursos para financiar suas produções e emitem um documento que representa a promessa de entrega futura de produtos, a Célula de Produto Rural (CPR) ou um Certificado de Depósito Agropecuário/Warrant Agropecuário (CDA-WA). Isso é realizado por meio de cooperativas que, em troca, fornecem insumos necessários à produção (Brasil, 2004).

Ao longo do ano, as cooperativas vão juntando os valores que recebem através de suas vendas e outros negócios, que servem de base para a criação do CDCA. Esse certificado, depois de ser oficialmente registrado e reconhecido pelo Banco Central e outras autoridades do mercado financeiro, pode ser vendido ou negociado, transformando a expectativa de futura colheita dos agricultores em dinheiro antes mesmo da safra ser colhida (Schedennfeldt et al., 2021).

Com relação à LCA, trata-se de um tipo de investimento que funciona como uma promessa de pagamento em dinheiro. O instrumento só pode ser criado por bancos e outras instituições financeiras públicas ou privadas. Isso inclui todas as entidades que fazem parte do sistema bancário brasileiro e que são supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, incluindo as cooperativas de crédito. Semelhante aos demais créditos, a LCA é um papel que o investidor compra, sabendo que, ao fazê-lo, está emprestando dinheiro para o setor agropecuário e, em troca, receberá uma quantia específica de volta após um certo período.

Entre dezembro de 2022 e dezembro de 2023, o estoque acumulado da LCA registrou um aumento de 36%. Em relação a dezembro de 2021, o crescimento foi de 158% (Brasil, 2024). O aumento das LCAs tornou o instrumento um importante financiador do agronegócio brasileiro, disponibilizando mais recursos que o Plano Safra, o principal instrumento público de financiamento do setor no país (Mapa, 2023).

Por fim, o CRA é um título de investimento no qual produtores vendem seus direitos de receber dinheiro no futuro (por vendas ou serviços prestados) para uma securitizadora, com apoio de uma instituição financeira. Assim, o produtor recebe antecipadamente pela produção. O volume financeiro negociado com o CRA apresentou um crescimento significativo ao longo dos anos,

apesar de terem sido observados momentos de estagnação e retrocesso das emissões do título entre 2016 e 2018.

Em 2019, houve um aumento do volume financeiro desses títulos, o que pode ser associado à publicação da Lei 13.986/20. A Lei do Agro alterou alguns aspectos no financiamento agrícola, concernente ao acesso ao crédito rural, e flexibilizou as restrições impostas ao ingresso de capital estrangeiro em imóveis rurais (Brasil, 2020). Essa lei inovou os mecanismos de obtenção de crédito e financiamento de dívidas do produtor rural, facilitando a consolidação da propriedade rural em garantia de débitos com empresas estrangeiras ou pessoas jurídicas brasileiras com maioria de capital estrangeiro. (Buranello, 2021, p. 420).

A alteração promovida pela Lei do Agro permitiu que investidores estrangeiros tivessem acesso à propriedade fiduciária até então disponível apenas para credores brasileiros, possibilitando taxas de juros mais baixas (Buranello, 2021). O texto também permite que estrangeiros se tornem proprietários de imóveis rurais em processos de liquidação de transações, por meio da excussão de garantias, consolidação de propriedade, adjudicação, dação em pagamento ou qualquer outra forma de liquidação da dívida (Brasil, 2020).

Além dos créditos agrícolas, a financeirização da terra vem ganhando destaque através dos fundos imobiliários. Esses fundos foram criados focados em propriedades urbanas nos Estados Unidos, em 1960, com a introdução dos Real Estate Investment Trusts (Reit, 2024). Principalmente a partir dos anos 2000, esses fundos começaram a incluir propriedades agrícolas, refletindo um crescente interesse em investimentos rurais. Esse interesse foi impulsionado por diversas crises, como as ambientais e alimentares (Fairbairn, 2020).

Além dos investidores tradicionais, os próprios produtores rurais começaram a ver a terra não apenas como uma fonte de produção agrícola, mas também como um ativo financeiro. Desde 2007, especialmente na América do Sul, grandes produtores começaram a formar parcerias com investidores institucionais para criar Imobiliárias Agrícolas – empresas focadas na compra, desenvolvimento e venda de terras (Santos et al., 2022).

Um exemplo no Brasil é a Radar Propriedades Agrícolas S/A, criada pela Cosan em parceria com o fundo de pensão americano TIAA. A Radar funciona como um braço imobiliário da Cosan, especulando no mercado de terras através da compra e venda de propriedades

valorizadas, enquanto arrenda essas terras para produção agrícola, esperando sua valorização (Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2015).

No Brasil, esses fundos imobiliários foram introduzidos em 1993, mas só em 2019 foi criado o primeiro fundo imobiliário voltado ao agronegócio, o Quasar Agro FII, gerenciado pelo BTG Pactual. Esse fundo investe em infraestruturas e armazenagens relacionadas ao setor, sem investir diretamente em terras para produção agrícola ou especulação (BTG, 2024).

Na Amazônia, o financiamento da produção agropecuária se dá de três formas: 1. O crédito rural oficial, fornecido por bancos, está sujeito às normas do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR); 2. O financiamento indireto, em negociação entre empresas privadas e os produtores, por onde são fornecidos insumos para a produção, em troca de uma parcela da produção; 3. O financiamento com recursos próprios, onde os produtores usam seus próprios recursos para financiar a atividade produtiva. Das três formas, é difícil rastrear os dados relacionados (Ipam, 2019).

Na modalidade 1, relacionada ao crédito rural oficial, é caracterizada pela complexidade de acesso e inadequação do limite – por isso, perdeu espaço frente às outras modalidades. Com relação à modalidade 2, as instituições não financeiras são os principais atores financiadores e podem oferecer adiantamentos em dinheiro ou estabelecer contratos de venda antecipada. Além disso, esses operadores exigem menores garantias, disponibilizam o crédito com mais rapidez e, em muitos casos, oferecem assistência técnica. Entretanto, por serem privadas, essas empresas possuem baixo nível de divulgação de informações financeiras e não estão condicionadas às resoluções do Bacen para financiar a produção (Ipam, 2019).

Em relação ao investimento de recursos próprios, em alguns períodos quase se equiparou aos recursos provindos de instituições financeiras. Não é possível haver controle sobre os desembolsos, uma vez que os recursos fazem parte do capital do produtor. Nesse caso, a mudança comportamental não se dá por alterações no SNCR ou incidência nas traders diretamente, mas por exigências de mercado, que demandem produtos mais sustentáveis, por exemplo (Ipam, 2019).

Apesar da relevância do capital privado no desenvolvimento do agronegócio da Amazônia, o estado criou diversos créditos agrícolas a fim de atrair capital privado. Esses títulos foram

projetados para financiar o agronegócio e estimular investidores urbanos, pequenos poupadores e fundos de pensão a participarem no financiamento da agricultura.

Portanto, no contexto da questão agrária crítica, a introdução de fundos imobiliários agrícolas e fundiários pode ser interpretada como uma nova fase na “commodificação” da terra, na qual a propriedade rural transcende sua função produtiva para se tornar um ativo negociável no mercado financeiro. Esse processo de financeirização das terras agrícolas não apenas atrai investidores alheios às dinâmicas tradicionais do agronegócio, mas também contribui para a especulação fundiária, ampliando o fosso entre a terra como espaço de produção de alimentos e como objeto de investimento financeiro.

Assim, a financeirização de terras promove a aquisição de vastas áreas por investidores e corporações, facilitando a concentração de terras e elevando os preços das propriedades – um efeito associado ao land grabbing que será discutido no capítulo 5. Esse aumento torna as terras inacessíveis para os agricultores locais, além de aumentar o assédio sobre a venda de suas propriedades.

Além do aquecimento de terras relacionado à especulação e cultivos flexíveis, ganham destaque as conversões do uso da terra para conservação, como ocorreu com a criação da CPR Verde. Nesse sentido, Safransky e Wolford (2011) elencam as novas ferramentas e legislações ambientais como mecanismos de acumulação por land grabbing, frente à relevância destes elementos no fenômeno de apropriação de terras em larga escala. Por isso, a próxima seção discute o papel das novas legislações ambientais, ampliando a discussão para tratar das legislações fundiárias ao investigar o caso do Programa Terra Legal.

3.6 NOVAS LEGISLAÇÕES E FERRAMENTAS AMBIENTAIS

Sobre os mecanismos legislativos, Safransky e Wolford (2011) falam sobre as novas políticas de conservação ambiental que têm uma visão biocêntrica, ou seja, que se baseiam em uma premissa de excluir a presença humana para se garantir preservação. Excluir a presença humana significa expulsar comunidades de territórios que tradicionalmente usam para extração ou uso de recursos (Diegues, 1994). Ou seja, a apropriação para conservação gera expulsões e aumenta a demanda por terras para conservação, movimentando o mercado de terras.

As políticas ambientais biocêntricas criadas nos anos 2000 induziram o aumento da apropriação de terras que não são propícias ao cultivo, mas usadas como medidas de compensação ambiental (Nogueira, 2017). Nesse sentido, destacam-se algumas políticas, como o Programa de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) e as áreas de compensação ambiental colocadas pelo Novo Código Florestal. Com relação ao Novo Código Florestal, estabeleceu-se que empreendimentos que causem impactos ambientais podem compensá-los em uma outra área, desde que seja no mesmo bioma (Brasil, 2012).

A REDD+ é um mecanismo de compensação de carbono desenvolvido no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima que, teoricamente, tem o objetivo de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera de maneira que as atividades humanas não representem um perigo para o planeta. Na prática, permite que empresas poluidoras compensem suas emissões oriundas de queima de combustíveis fósseis, comprando os chamados créditos de carbono (Varanda, 2012).

No Pará, devido à indefinição fundiária, há casos nos quais são vendidos créditos de carbono de projetos cadastrados em terras públicas. Um desses casos foi investigado pela Thomson Reuters Foundation, que revelou que uma iniciativa corporativa de conservação na floresta amazônica brasileira vendia créditos de carbono de terras de 497 mil hectares de uma propriedade pública sem autorização estatal (Fabio, 2023). Assim, a REDD+ pode representar um mecanismo de acumulação por land grabbing, porque estimula a transformação de bens comuns em propriedade privada – agora, para fins de conservação e atendimento às novas políticas ambientais (Varanda, 2012).

No entanto, este trabalho entende que instrumentos legislativos devem ser analisados além da questão do green grabbing. Um outro mecanismo apontado pelas autoras, o mecanismo de criação de políticas internacionais que incentivam a corrida por recursos, coloca um papel relevante às instituições internacionais. Wolford et al. (2024) apontam a relevância da análise da atuação dos próprios Estados nacionais.

Incluir o Estado nacional é importante na análise dos mecanismos de acumulação por land grabbing, porque autores pontuam que a flexibilização da legislação ambiental (mas também fundiária) poderia ser uma estratégia para promover a competição entre países por investimentos estrangeiros (Gudynas, 2012). Para investigar essa hipótese, o próximo capítulo discute o processo

de mudanças de um programa fundiário implementado na Amazônia Legal a fim de demonstrar como mudanças legislativas facilitam a implementação de uma territorialidade relacionada ao modelo de desenvolvimento extrativista agrário..

4 ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA E O PAPEL DO ESTADO NACIONAL NO PROCESSO DE ACUMULAÇÃO DE TERRAS

Para investigar o papel dos Estados nacionais e das legislações fundiárias no processo contemporâneo de acumulação de terras, foram levantadas diversas legislações que podem ser relacionadas aos diferentes conceitos de land grabbing. Por exemplo, entendendo land grabbing como aquisição de terras por estrangeiros (Zoomers, 2010), destacam-se mudanças na Lei 5.709/1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiros (Brasil, 1971). Essa lei autorizava a aquisição de terras restrita a estrangeiros que residissem no Brasil, a empresas autorizadas a funcionar no país ou a pessoas jurídicas brasileiras cuja maior parte do capital social pertença a estrangeiros (Brasil, 1971).

Mudanças recentes propuseram a inclusão de pessoas físicas e empresas estabelecidas fora do território nacional, mesmo sem sede no Brasil. Mais investimentos estrangeiros significam aumento da demanda por áreas no Brasil, o que aumentaria os preços das terras e, conseqüentemente, dos alimentos (Lacerda; Merida, 2023). Ou seja, essa elevação do custo de produção seria repassada, em grande medida, aos consumidores. Uma outra proposta coloca a facilitação da concessão de crédito a capital estrangeiro, retirando restrições à concessão de crédito por estrangeiro ou empresa nacional controlada por estrangeiro com lastro em imóvel rural (Lacerda; Merida, 2023).

Entretanto, entendemos land grabbing como um conceito mais abrangente que a estrangeirização de terras. Land grabbing é aqui empregado como aquisições de grandes extensões de terras relacionadas à produção ou extração de recursos para atendimento das demandas do mercado global, fenômeno que caracteriza a dinâmica territorial do desenvolvimento extrativista agrário (Sauer; Borras, 2012; Borras; Franco, 2012).

Por isso, buscou-se por legislações que se relacionam, direta ou indiretamente, às apropriações de terras voltadas ao cultivo de soja na Amazônia Legal, pois a produção de soja demanda largas extensões de terras e a comercialização do grão é voltada para exportação, ou seja, para atendimento das demandas do mercado global. Nesse sentido, destaca-se o Programa Terra Legal (PTL) (Brasil, 2009).

Apesar de ter enfrentado diversas críticas dos movimentos sociais e da comunidade científica, o programa foi criado para atender prioritariamente aos pequenos produtores e às comunidades locais (Brasil, 2009). Em 2016, foram propostas as primeiras alterações, posteriormente aprofundadas, a partir de 2019. Essas mudanças acompanharam (ou foram acompanhadas) pelo aumento da produção de soja no Pará.

4.1 OBJETIVOS E DESAFIOS DO PROGRAMA TERRA LEGAL

Essa política dispôs sobre a regularização fundiária de terras públicas federais de até 1.500 hectares que foram ocupadas pacificamente por pessoas físicas até dezembro de 2004. Para a conclusão do processo de regularização, era necessária prática de cultura efetiva na terra e não ser proprietário de outro imóvel rural (Brasil, 2009).

Nos primeiros anos, um dos principais objetivos foi a desburocratização e aceleração do procedimento de regularização fundiária na Amazônia Legal, aspecto que tem justificada importância frente ao caos fundiário estabelecido na região. Para isso, foram propostas condições especiais para minifúndios e pequenas propriedades - a autodeclaração, um documento preenchido pelo ocupante da área, onde ele declara informações sobre a posse, ocupação e utilização da terra (Brasil, 2009).

São consideradas pequenas propriedades aquelas compreendidas entre um e quatro módulos fiscais, enquanto minifúndios são áreas inferiores a um módulo fiscal. A lei também contempla médias propriedades (entre 4 e 15 módulos fiscais), porém a regularização destas passariam por vistorias in loco (Brasil, 2009).

No caso dos minifúndios, a regularização fundiária é realizada sem custos. Além das supramencionadas condições gerais do PTL, o morador deveria auferir renda familiar mensal inferior a cinco salários-mínimos, ocupar a área pacificamente há pelo menos um ano, utilizar o

imóvel como única moradia ou meio de subsistência e não ser proprietário de outro imóvel urbano (Brasil, 2009).

Para as pequenas e médias propriedades, a alienação era onerosa, mas abaixo do valor de mercado. A venda dessas propriedades dispensa licitação e o valor do imóvel é obtido a partir dos valores fixados no Incra para o valor mínimo da terra nua e o pagamento pode ser realizado em até 20 anos. Sobre os valores fixados incidem os índices relativos à localização e condição de acesso, tempo de ocupação e tamanho da área (Brasil, 2009).

Passados alguns anos do lançamento do programa, relatórios de Organizações Não Governamentais (ONGs), artigos científicos e um Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) analisaram os resultados. Entre 2009 e 2018, foram emitidos quase 40 mil títulos de terra e indeferidos cerca de 5 mil pedidos de regularização por descumprimento de requisitos legais (Brito; Barreto, 2010). Cerca de 97% das áreas tituladas eram menores que quatro módulos fiscais e a média geral de hectares por título era de 68 hectares. A agricultura e a pecuária corresponderam a 63% e 33% das atividades nessas propriedades, respectivamente. Além disso, 63,7% dos atendidos pelo programa no período são naturais da região amazônica e participam de associações e cooperativas (Brito; Barreto, 2010).

Apesar dos resultados positivos, o Acórdão 627 do TCU (Brasil, 2015) destaca diversos problemas na execução do programa, como a frustração das metas, conflitos com o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), titulações indevidas e valores irrisórios cobrados pela terra.

Com relação à frustração de metas, a emissão de 40 mil títulos representa apenas 26% da meta do programa, que tinha como objetivo expedir 150 mil títulos (Brasil, 2015). Considerando a atuação entre 2009 e 2014, verificou-se que seriam necessárias mais de quatro décadas para que se atingisse a meta inicial. Isso explicita problemas em sua concepção, na fase de planejamento das ações a serem desenvolvidas e falta de estudos a embasar as metas estabelecidas frente à capacidade de realização com as condições e recursos disponíveis para sua execução (Brasil, 2015).

Como mencionado, o PTL prioriza a regularização de pequenas propriedades e apresentou média de 68 hectares (Andrade et al., 2016). Entre 2009 e 2014, foram concluídos 7.951 processos de titulação, sendo mais de 70% destes (5.603 propriedades) relativos a áreas abaixo de um módulo

fiscal⁹.. Esses dados demonstram uma incompatibilidade do PTL com um dos objetivos do PNRA. Além de acabar com os latifúndios, o PNRA objetiva acabar com minifúndios, pois considera que imóveis abaixo de um módulo fiscal não possuem dimensão suficiente para o sustento de uma família (Brasil, 2015).

Com relação às titulações indevidas, o TCU aponta que o programa mede a emissão de títulos expedidos, não de títulos recebidos pelos requerentes (Brasil, 2015). Por isso, alguns dos títulos contabilizados no programa não estavam em posse de seu requerente, mesmo que a emissão tenha acontecido há mais de dois anos. Entre 2009 e 2014, o TCU apontou que 47,86% dos processos apresentaram problemas, sendo 11% de irregularidades comprovadas e 36,86% de indícios que merecem ser investigados. Dentre as irregularidades, apontam-se casos de títulos em nome de pessoas que foram declaradas mortas em momento anterior à titulação, casos em que o titulado e/ou seu cônjuge possuíam outro imóvel rural, além de falhas formais em processos de titulação (Brasil, 2015).

Além disso, a lei não trata de titulação para diferentes membros de uma mesma família. É frequente encontrar solicitações de regularização de vários imóveis vizinhos, todos pertencentes a familiares. A falta de impedimentos ou limitações a regularizações nesses casos é uma fragilidade da nova lei, pois pode permitir que grandes imóveis sejam fracionados entre familiares para atender às regras de regularização (Andrade et al., 2016).

Outro fator relevante apontado no Acórdão é referente ao valor da terra. O objetivo do programa prioriza os pequenos produtores rurais e, por isso, estabelece preços abaixo do valor de mercado. No entanto, entre 2009 e 2014, foram apontadas titulações de áreas superiores a quatro módulos fiscais por valores irrisórios, não seguindo os valores fixados no Incra, inclusive em áreas adjacentes ao Matopiba, que possuem maior valor médio. As terras regularizadas foram vendidas a menos de 10% do valor de mercado, o que representou uma perda estimada em cerca de 70 milhões de reais para os cofres públicos (Brasil, 2015).

Brito (2022) aponta que a regularização das terras públicas na Amazônia segue em ritmo lento. Os efeitos práticos do PTL seguem limitados, ainda há mais de 40 milhões de hectares em terras federais sem destinação na Amazônia e a atual legislação não tem sido suficiente para

⁹ Na Amazônia Legal, um módulo fiscal varia entre 70 e 95 hectares.

impedir a concentração fundiária. A lentidão foi acentuada após 2015, quando houve intensa redução de recursos humanos e orçamentários voltados à regularização fundiária a partir de 2015 (Santos et al., 2021). Em 2019, apenas um título definitivo foi emitido em área federal na Amazônia, fora de projetos de assentamentos. Em 2021, o número foi para 753 títulos. Apesar da leve retomada, esse número representa apenas 23% da média de títulos expedidos anualmente pelo PTL entre 2009 e 2018 (Brito, 2022).

4.2 PROPOSTAS E MUDANÇAS LEGISLATIVAS PARA O PROGRAMA TERRA LEGAL

Colocada a legislação que rege o PTL e os pontos críticos a serem trabalhados neste programa, esta seção trata das propostas de mudanças na legislação do programa e o diálogo destas com os pontos do Acórdão do TCU. Foram analisadas as proposições aprovadas, mas também as rejeitadas, tendo em vista que propostas rejeitadas foram apensadas em novas propostas legislativas e a simples discussão dessas propostas tiveram impacto no campo (Chiavari; Lopes, 2021).

As alterações efetivadas e propostas ao PTL são no sentido de: 1. ampliar condições de regularização fundiária facilitada a todo o território nacional (Brasil, 2016); 2. estender condições do PTL a grandes propriedades e a proprietários que possuem mais de um imóvel (Brasil, 2016); 3. dispensa de fiscalização ou vistoria para a regularização de médias e grandes propriedades (Brasil, 2021); 4. ampliação do prazo de ocupação, também chamado marco temporal (Brasil, 2016; 2019).

Com relação ao primeiro ponto, a ampliação do PTL para todo o território nacional desconsidera as distintas realidades fundiárias das distintas regiões brasileiras. Apesar de existirem problemas fundiários em todo o país, o PTL foi criado para regularizar pequenas e médias propriedades especificamente na Amazônia, devido às condições específicas criadas na região em decorrência da federalização das terras amazônicas nos anos 1970 (Outeiro; Dias; Nascimento, 2018).

Para isso, estabeleceu valores de terra mais baixos que o convencional para facilitar a aquisição pelos pequenos proprietários. Entretanto, esses valores foram praticados, inclusive, em médias propriedades em áreas adjacentes aos monocultivos (Brasil, 2015). Com essa proposta

legislativa e expansão do PTL para todo território nacional, outras áreas ficariam propensas ao mesmo problema e incentivaria a expansão das fronteiras extrativas agrárias.

O segundo ponto trata da extensão dos limites das propriedades a serem regularizadas pelo PTL, que aumentou de 15 para 25 módulos fiscais (Brasil, 2016), configurando uma grande propriedade e descaracterizando o objetivo inicial do programa. A alteração modificaria a média de hectares das áreas tituladas, conforme necessidade apontada no Acórdão do TCU, mas o aumento dessa média seria relacionado à concentração de terras, não necessariamente à eliminação de minifúndios.

A concentração fundiária é também acentuada com outras propostas: nos casos de ocupações de áreas maiores que 2.500 hectares (no Pará, o equivalente a cerca de 30 módulos fiscais), o pretense proprietário poderia regularizar até esse limite e não haveria previsão para destinação do restante da área ocupada irregularmente (Sauer; Leite, 2017). Ainda, o PTL se limitava a regularizar posse de pessoas físicas que não possuíam outras propriedades e o Acórdão apontou processos de titulação irregulares nesse sentido. Com as propostas de ampliação das condições e áreas regularizadas, o limite estabelecido de 25 módulos fiscais seria meramente ilustrativo, visto que uma área maior poderia ser parcelada para fins de regularização para o mesmo proprietário (Brasil, 2016; Brasil, 2021).

Em regra, a concentração fundiária é acompanhada por conflitos por terra (Sassen, 2016). O terceiro ponto de análise amplia esse cenário, visto que o Acórdão do TCU coloca a necessidade de fiscalização sobre a observância de atendimento dos critérios de auto regularização das propriedades (Brasil, 2015). Em contraponto, alterações no PTL sugerem ausência de fiscalização de médias e grandes propriedades, expandindo para estas o direito à autodeclaração da área a ser regularizada (Brasil, 2021).

Inicialmente, a autodeclaração era restrita a áreas com limite de extensão de até quatro módulos fiscais, entretanto, propostas legislativas colocaram a autodeclaração de terras de até 15 módulos fiscais (Brasil, 2019), posteriormente ampliada a 25 módulos fiscais (Brasil, 2020; Brasil, 2021). A justificativa é que não seria necessária uma vistoria in loco, pois seria realizada uma checagem por meio dos processos históricos da apropriação da terra, verificação da legitimidade e do cumprimento da função socioambiental de posses por sensoriamento remoto (Brasil, 2019).

Entretanto, a falta de vistoria impede ao Poder Público de verificar se há no local conflitos fundiários. Dada a histórica gravidade de conflitos agrários na Amazônia, especialmente no Pará, a autodeclaração seria um intensificador desse processo. Utilizados apenas instrumentos remotos de apuração do cumprimento das condicionantes possibilita lograr a titulação da propriedade sem a efetiva solução dos possíveis conflitos decorrentes na propriedade, ou melhor, com sua solução em favor da parte mais capitalizada, com maior acesso ao poder público (Kluck, 2020).

Ainda, a dispensa de vistoria permite a declaração de áreas não ocupadas pelo interessado como áreas ocupadas, viabilizando-se sua ocupação em caso do verdadeiro ocupante não se oponha ao pedido formulado, caso este não tenha ciência da existência do requerimento. Fragiliza-se, assim, o direito de agricultores familiares e de povos e comunidades tradicionais e pessoas com obstáculos tecnológicos, financeiros e informacionais de se opor a eventuais pedidos de regularização fundiária formulados por interessados em ocupar suas terras.

A extensão das condições de autodeclaração de propriedades seria agravada em territórios tradicionais e indígenas caso houvesse aprovação da PL 2.633/2020, que propôs que esses territórios deveriam apresentar um estudo técnico conclusivo ou um processo administrativo aberto nos órgãos responsáveis pela titulação para então impedir que essas áreas sejam tituladas por terceiros. Considerando que os processos de titulação dessas áreas são demorados, as áreas em fases iniciais de reconhecimento e reivindicação seriam desprotegidas contra invasores e grileiros (Brasil, 2020).

Ainda acerca das autodeclarações, foram propostos outros processos nesse sentido, como a autodeclaração do proprietário de que não mantém trabalhadores em condições análogas à escravidão na terra a ser regularizada e o que se pode chamar de “autodeclaração ambiental” (Sauer et al., 2019).

Em caso de danos ambientais na propriedade, a proposta é que o processo de regularização avance com a adesão ao Programa de Regularização Ambiental, que é basicamente a assinatura de um termo de compromisso e cadastro da área no Cadastro Ambiental Rural, dispensada a validação deste (Brasil, 2019; Sauer et al., 2019). O CAR é um cadastro auto declaratório criado pelo Novo Código Florestal (Brasil, 2012) para reunir as informações ambientais das propriedades rurais, em especial as áreas desmatadas e as que devem ser reflorestadas, para auxiliar no monitoramento, prevenção, responsabilização e combate aos crimes ambientais.

Entretanto, o próprio CAR é um exemplo sobre o problema da autodeclaração de propriedades. Um exemplo dos problemas desse tipo de autodeclaração é perceptível na Floresta Nacional do Jamanxim¹⁰, que experimentou um aumento significativo de áreas declaradas no CAR durante a tramitação de Medidas Provisórias (MPs).

As MPs 756 e 758 propuseram a redução da proteção de 37% do território da Floresta Nacional do Jamanxim e a transformação de 486 mil hectares em Área de Proteção Ambiental (APA), um tipo de unidade de conservação que permite exploração minerária e agropecuária. O simples trâmite dessa proposta levou a um aumento em seis vezes no número de autodeclarações de propriedades na UC.

Entre 2010 e 2016, o número de CAR aumentou de 55 para 352 (Martins; Souza Jr., 2017). Apesar da justificativa de que a implantação da APA do Jamanxim atenderia aos pequenos produtores, o tamanho médio das áreas requeridas para regularização é 1.700 hectares, cerca de 23 vezes maior do que é considerado como uma pequena propriedade (Martins; Souza Jr., 2017).

Diante da ausência de títulos de propriedade legítimos, os CAR estão se tornando uma primeira afirmação de titularidade. Este fenômeno é particularmente evidente na região de Jamanxim, onde a proliferação dos CARs reflete um aumento no número de indivíduos reivindicando terras. Esse aumento frequentemente leva a sobreposições de reivindicações e pode potencialmente acarretar conflitos territoriais (Martins; Souza Jr., 2017).

Por fim, o quarto ponto de mudanças no PTL trata sobre as diversas tentativas e ampliações do chamado “marco temporal”. O prazo inicial era 2004 (Brasil, 2009). Esse prazo foi estendido para 2008 (Brasil, 2016) e, posteriormente, foi proposto um novo prazo, maio de 2014. Seria, ainda, extensível até 10 de dezembro de 2018, desde que a área tivesse sido adquirida diretamente por meio de compra pelo valor de mercado (Brasil, 2019).

Com a rejeição da última proposta, um Projeto de Lei propôs a ampliação do marco temporal para maio de 2012 (Brasil, 2021). Apesar do recuo, esse projeto propõe que áreas invadidas mesmo depois desse marco temporal poderiam ser regularizadas, pois coloca que áreas

¹⁰ A Floresta Nacional do Jamanxim, localizada no estado do Pará, Brasil, foi criada em 2006 e abrange cerca de 1,3 milhão de hectares. É uma unidade de conservação do bioma amazônico, com o objetivo de conservar a biodiversidade da Floresta Amazônica. A área enfrenta desafios como desmatamento e grilagem de terras.

não passíveis de regularização pela PTL sejam colocadas à venda por licitação (Brasil, 2020). A constante ampliação do marco temporal consolida a ideia de que novas ocupações irregulares serão permanentemente fruto de novos processos de regularização, cada vez mais permissivos (Sauer et al., 2019).

Além das supracitadas alterações no PTL, as mesmas propostas legislativas propuseram mudanças a outras legislações, como a Lei de Reforma Agrária. Nesse sentido, destaca-se a indenização de terras sem função social e ao tempo mínimo para alienação de terras de assentamentos (Brasil, 2016). Referente à indenização de terras, antes realizada por meio de Título da Dívida Agrária (resgatáveis em alguns anos), foi alterada para pagamento em dinheiro, dando maior liquidez ao processo de compra e venda em um contexto de especulação fundiária motivada pela expansão dos monocultivos (Sauer et al., 2019).

A mudança no tempo mínimo para alienação de terras de assentamentos está relacionada a um aquecimento no mercado de terras. Isso porque a titulação individual de terras junto à emancipação precoce de assentamentos significa que agricultores familiares teriam o título das terras, mas não teriam infraestrutura suficiente para produzir, o que facilitaria a inserção de suas terras no mercado (Sauer; Leite, 2017). Esse cenário foi intensificado frente aos cortes de orçamento do Incra, especialmente das verbas destinadas à melhoria dos assentamentos e dos programas de reforma agrária (Santos et al., 2021). Portanto, apesar de responder ao ponto colocado no Acórdão do TCU referente à frustração de metas de titulação, significou a fragilização das condições de produção da agricultura familiar.

Diante do exposto, percebe-se que as alterações propostas ao PTL não foram realizadas para melhorar a política e atender aos pontos colocados no Acórdão do TCU, mas para aprofundar a dinâmica territorial extrativa agrária. Essa dinâmica coloca a substituição de produções voltadas para abastecimento local por cultivos flexíveis para abastecimento do mercado global, ou seja, as expulsões das comunidades e produções locais a fim da ampliação da produção de commodities.

O quadro abaixo resume os principais desafios, pontos de melhoria propostos e mudanças propostas e implementadas sugeridas pelos artigos citados nessa seção, pelo Acórdão do TCU e por Brito (2011):

Quadro 1 - Desafios, Sugestões e Mudanças no Programa Terra Legal (PTL)

Aspectos Críticos do PTL	Sugestões de ONGs/Cientistas/Comunidade Científica	Mudanças Implementadas e/ou Propostas
Cumprimento de 26% da meta do programa	Aumentar orçamento e fortalecimento das instituições responsáveis	Redução do orçamento e enfraquecimento institucional
Necessidade de eliminar os minifúndios	Redistribuição de terras de grandes propriedades improdutivas	Condições facilitadas para grandes propriedades (2.500 hectares)
Proprietários com mais de uma propriedade cadastrada	Inspeções	Remoção da condição
Valor abaixo do mercado para grandes propriedades em áreas adjacentes aos monocultivos	Variação de preço de acordo com a localização	Expansão do PTL em âmbito nacional, mantendo terras em preço inferior ao mercado mesmo nas fronteiras extrativo agrárias

Fonte: Elaboração própria, 2024.

O quadro acima sintetiza os principais desafios enfrentados pelo PTL, as sugestões oferecidas por ONGs e cientistas para a melhoria do programa, e as mudanças implementadas ou propostas pelo governo. Entre os desafios estão o cumprimento parcial das metas do programa, a necessidade de redistribuição de terras e a falta de inspeções adequadas. As sugestões incluem aumentar o orçamento e fortalecer as instituições responsáveis, enquanto as mudanças recentes tendem a enfraquecer o programa, que já enfrentava críticas antes mesmo das mudanças que facilitaram a intensificação da concentração fundiária.

Portanto, a análise das mudanças efetivadas e implementadas em um programa fundiário aponta para a captura do Estado pelo setor do agronegócio (Morgado et al., 2021), uma vez que essas modificações facilitaram a aquisição de grandes propriedades para a produção de commodities, ou seja, promoveram o land grabbing. Assim, a atuação do Estado nacional e as mudanças na legislação fundiária funcionaram como mecanismos de acumulação por land grabbing, contribuindo para a intensificação dos efeitos associados a essa prática. Os efeitos associados ao land grabbing incluem desmatamento, especulação fundiária e violência no campo (Kato; Leite, 2020). Por isso, a próxima seção analisará dados sobre esses efeitos para entender sua evolução nos anos 2000 no Pará.

5 IMPACTOS DO *LAND GRABBING* NO PARÁ: CONSEQUÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS E AMBIENTAIS DA TERRITORIALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO EXTRATIVISTA AGRÁRIO

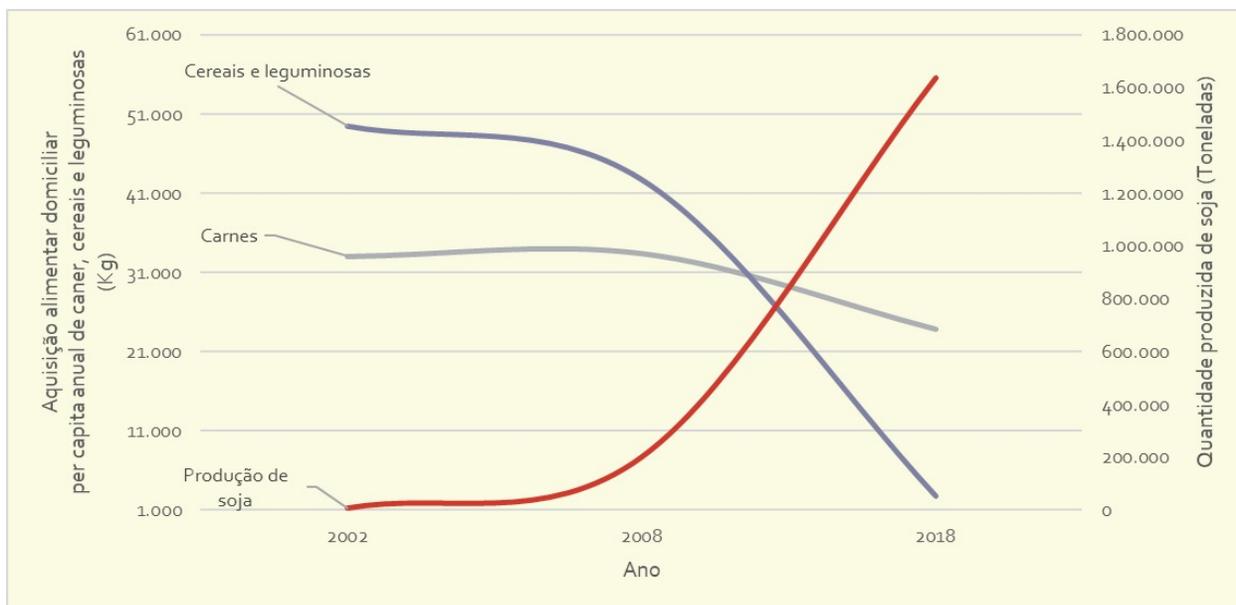
A seção anterior descreveu cada mecanismo de acumulação por *land grabbing*, possibilitando uma visão geral sobre os elementos que modificam, direta ou indiretamente, as formas de uso e ocupação das terras paraenses. Com as modificações na territorialidade paraense devido às apropriações de grandes extensões de terras para produção de *commodities*, espera-se que sejam intensificados os efeitos associados ao *land grabbing*. Por isso, esta seção analisa dados relacionados a desmatamento, especulação fundiária e violência no campo. Antes disso, porém, analisa-se a própria conversão do uso da terra, com análise de dados relacionados à produção e exportação de soja.

5.1 EXPANSÃO DA PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO DE SOJA NO PARÁ

Como colocado na seção anterior, a crise alimentar funcionou como justificativa para o avanço de políticas de fomento ao agronegócio, a fim de expandirem as produções de monocultivos como forma de alimentar a população. Portanto, o aumento da produção de soja deveria ser acompanhado pelo aumento da aquisição de alimentos derivados do grão.

Nesse sentido, foram analisados dados sobre a aquisição alimentar domiciliar per capita no Pará e dados sobre a produção de soja no Pará. Com relação à aquisição alimentar, os dados são referentes aos grupos “cereais” e “carnes” - dois indicadores indiretos do consumo de soja (IBGE, 2018). A Figura 11 apresenta a evolução da aquisição alimentar domiciliar per capita anual, em quilogramas (kg), no Pará na década de 2000.

Figura 11 - Aquisição de alimentos derivados da soja e produção de soja em grãos no
Pará



Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF, 2018), Produção Agrícola Municipal (PAM, 2022)

Com relação ao consumo de carne no Pará, os dados mostraram uma redução de 27% na quantidade de carne adquirida pelos lares paraenses, quando comparadas à pesquisa de 2002 e 2018 (IBGE, 2002; 2018). Em 2002, a aquisição pelos domicílios paraenses era, em média, 33 quilos de carne per capita por ano. Em 2018, esse número reduziu para uma média de 24 quilos. Com relação aos cereais, a redução foi de 46%, dado que, em 2002, a média era 50 quilos e, em 2018, passou a 27 quilos (IBGE, 2018).

Em contraponto, a quantidade de soja produzida no estado aumentou 21.642%, quando comparados os anos 2002 e 2018 (PAM, 2022). No ano 2000, a produção de soja em grão somava 2.602 toneladas e, em 2002, já era de 7.535 toneladas, marcando um ponto de partida significativo na expansão agrícola da região. Até 2008, a produção havia saltado para 201.111 toneladas, representando um aumento de aproximadamente 2.570% em relação a 2002. Este crescimento exponencial continuou nos anos seguintes, e em 2018, a produção alcançou 1.638.469 toneladas. Comparado a 2008, isso equivale a um aumento de aproximadamente 714% (PAM, 2022).

Isso significa que, apesar do intenso aumento na produção de soja no Pará, dados sobre aquisição de cereais e carne pela população paraense tiveram comportamento inverso. Ao invés de observar um aumento na compra de cereais, o que poderia sugerir um acesso melhorado a alimentos básicos e melhoria dos índices de segurança alimentar, constatou-se uma redução significativa na aquisição desses produtos pelos domicílios paraenses.

Essa discrepância revela uma complexa relação entre a produção agrícola voltada para exportação, como é o caso da soja, e a segurança alimentar local. O aumento na produção de soja, principalmente para fins de exportação ou para uso como ração animal, não se traduziu em melhorias na disponibilidade ou acessibilidade de alimentos para a população local. Ao contrário, diminuiu a disponibilidade de terras para produção de alimentos.

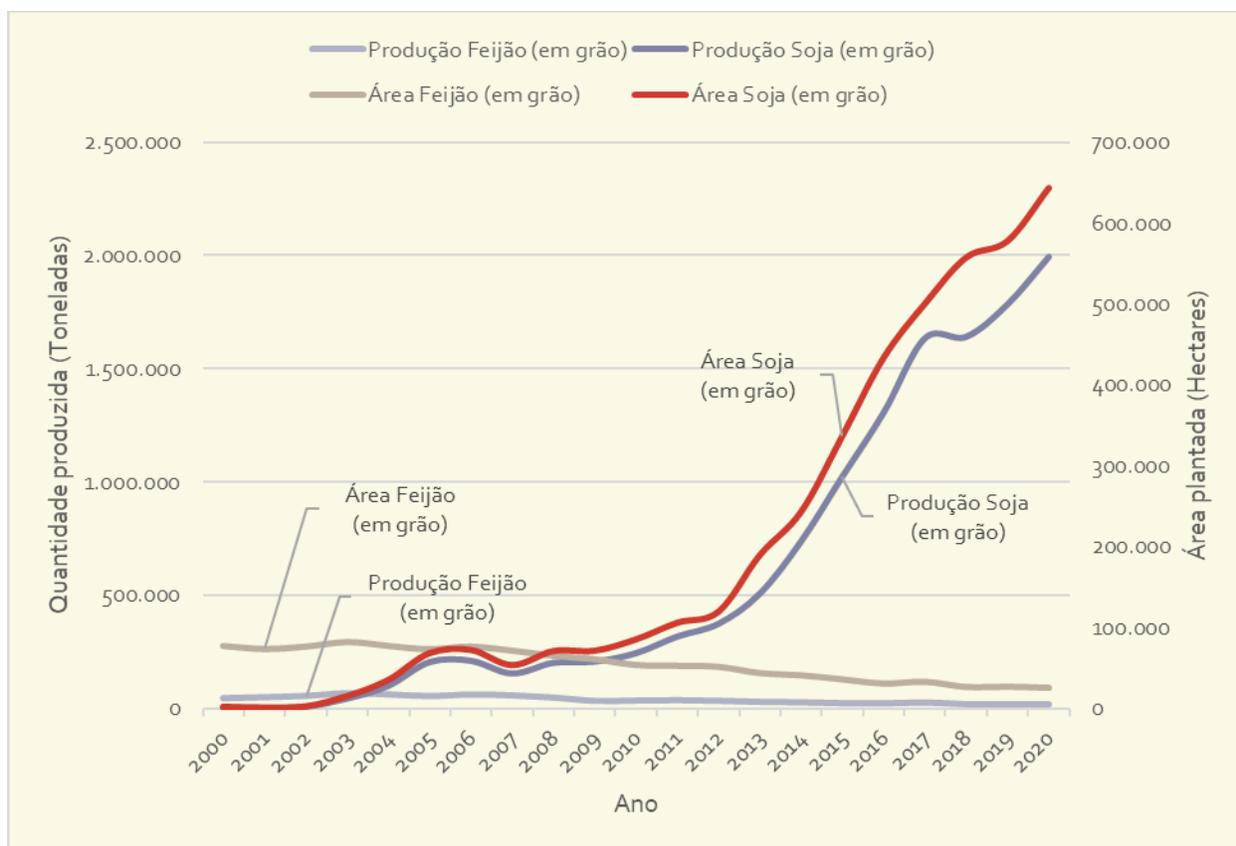
Nesse sentido, dados atestaram um aumento de 1.473% na área de cultivo de soja e uma redução de 64% na área cultivada com feijão. O motivo da escolha em analisar dados referentes a essa cultura é porque a agricultura familiar é responsável pela maior parte da produção do prato base da culinária brasileira, o arroz (84%) e feijão (83%) (IBGE, 2006).

O arroz foi usado como cultivo de transição entre a pecuária e a soja (Domingues; Bermann, 2012). Por isso, dados relacionados aos cultivos de arroz poderiam distorcer a análise, dado que um aumento na produção não necessariamente estaria relacionado a um esforço para atender às demandas do mercado interno, mas à melhoria do solo para viabilizar posterior expansão dos cultivos de soja. Ademais, apesar da significativa relevância da produção de açaí e mandioca pela agricultura familiar no Pará, um aumento na produção poderia estar atrelado ao crescimento da demanda internacional, visto que são mercadorias importantes ao mercado exportador do Pará.

Quanto ao feijão, o Pará não é um tradicional exportador do grão e a contribuição do estado para a cadeia produtiva e exportação de feijão é relativamente pequena, o que significa que o feijão produzido na região é destinado majoritariamente ao consumo interno. Ou seja, a produção de feijão no Pará está relacionada à subsistência e ao atendimento ao mercado regional (IBRAFE, 2024).

A figura abaixo apresenta uma análise comparativa da produção e área plantada de feijão e soja no Brasil, ao longo dos anos 2000 a 2020. Os dados são representados em toneladas para a produção e em hectares para a área plantada. O objetivo deste gráfico é demonstrar as tendências de crescimento e variações nas culturas de feijão e soja, destacando a expansão significativa da soja em comparação ao feijão (Figura 12).

Figura 12 - Produção de soja e feijão entre 2000 e 2020 no Pará



Fonte: Produção Agrícola Municipal, SIDRA, 2023.

Em 2000, a produção de feijão ocupava cerca de 76.733 hectares. Em 2010, a área ocupada com feijão era de 38.844 hectares, o que representou uma redução de cerca de 30% com relação à década anterior. No último ano da série analisada, a área foi reduzida em 51%, com 26.199 hectares (PAM, 2022).

A área ocupada pela soja, por sua vez, aumentou 28.894,61% quando comparados os anos 2020 e 2000. Em 2000, o cultivo ocupava 2.225 hectares. Dez anos depois, aumentou 3.740,45%, alcançando 85.450 hectares. A década de 2010 foi significativa para a extensão do cultivo de soja no Pará, pois até 2020, a produção se estendeu para 643.267 hectares, o que significou um aumento de 652,53% na área ocupada com monocultivos de soja em dez anos (PAM, 2022).

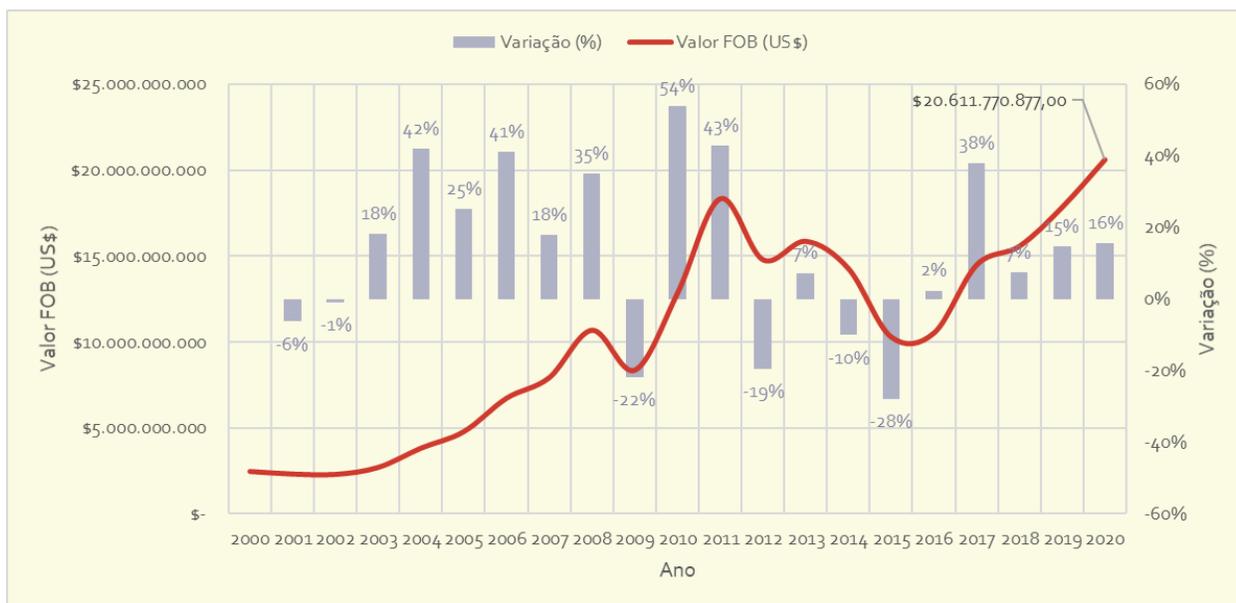
Embora essa análise não permita atestar que a soja ocupou as terras anteriormente ocupadas com feijão (o que necessitaria de uma análise por geoprocessamento), percebe-se que as terras ocupadas com cultivo de feijão, voltado ao abastecimento local, apresentou significativa redução, enquanto a soja, voltada ao atendimento de demandas do comércio internacional, aumentou

significativamente. Ou seja, embora esses dados não comprovem conversão da área de cultivos de alimentos para cultivo da soja, essa tendência ressalta o uso do mecanismo de desenvolvimento agrícola e distribuição de terras desigual na produção de alimentos no Pará.

A análise mostra, ainda, um aumento de 164% na produtividade por área plantada de soja ao longo do período analisado. Em 2000, a produtividade era de aproximadamente 1,17 toneladas por hectare, aumentando para cerca de 2,85 toneladas em 2010 e alcançando 3,09 toneladas por hectare em 2020. Esse aumento pode ser atribuído a diversos fatores, como uso de insumos agrícolas e tecnologia agropecuária.

Portanto, além do aumento do tamanho da área plantada, a produção de soja aumentou devido à produtividade. Esse aumento foi uma resposta à demanda internacional, portanto, espera-se um aumento das exportações dessa commodity. A Figura 13 apresenta a evolução do valor FOB (Free on Board) em dólares americanos (US\$) das exportações brasileiras de soja no período de 2000 a 2020, juntamente com a variação percentual anual desses valores. O objetivo do gráfico é ilustrar as flutuações e tendências no valor das exportações de soja ao longo das duas últimas décadas.

Figura 13 - exportação de soja no Pará em dólares entre 2000 e 2020



Fonte: Comex Stax, 2023.

O gráfico revela uma trajetória ascendente no valor FOB das exportações de soja, apesar das flutuações, apresentam-se aumentos significativos em diversos períodos, notadamente entre 2007 e 2011 e a partir de 2018 até 2020. Em 2010, por exemplo, o valor FOB das exportações alcançou seu primeiro pico significativo, aumentando cerca de 43% e superando US\$ 20 bilhões. Após uma pequena queda entre 2012 e 2013, o valor FOB retomou o crescimento, atingindo aproximadamente US\$ 20,6 bilhões em 2020, após um crescimento de 38% em 2010 (Comex Stax, 2023). O período mais recente indica um crescimento contínuo no valor das exportações de soja, com uma diferença de 312% quando comparado ao início da série.

Estes dados evidenciam o total de soja exportada por meio de portos paraenses, ainda que esta produção venha de outros estados. Isto revela que o aprofundamento do desenvolvimento de políticas econômicas voltadas ao agronegócio no estado do Pará também insere esta região em um circuito produtivo nacional, processo facilitado pelo desenvolvimento de corredores de exportação.

Portanto, além de ter impactado negativamente nos níveis de produção de alimentos voltados ao abastecimento interno, como é o caso do feijão, a expansão de soja não resultou no aumento da aquisição de alimentos. Assim, impactou a segurança alimentar, bem como modificou a territorialidade paraense, devido à expansão dos monocultivos para exportação. A expansão desses monocultivos é relacionada à concentração fundiária e especulação fundiária, o que resulta em índices crescentes de desmatamento e violência no campo. Por isso, a próxima seção traz análises de dados associados a esses impactos.

5.2 ESPECULAÇÃO FUNDIÁRIA, DESMATAMENTO E VIOLÊNCIA NO CAMPO NO PARÁ NOS ANOS 2000

A análise de dados relacionados à distribuição desigual de terras revela que 15% dos proprietários detêm 70% da área agrícola do Pará. A concentração fundiária no Pará é uma das maiores do país, alcançando um índice de Gini de 0,85 (Pinto et. al, 2020). No entanto, esse índice pode ser comprometido pelo subcadastro de minifúndios e pequenas posses (Leite, 2018).

Mesmo subcadastrados, os minifúndios representam 35% das propriedades familiares (IBGE, 2017). Isso é um desafio à agricultura familiar, visto que um minifúndio é insuficiente para sustentar uma família (BRASIL, 1985). O desafio é ainda maior frente aos 2% de estabelecimentos de agricultura familiar que não têm áreas para produção (IBGE, 2017).

No geral, a média de tamanho das áreas de agricultura familiar é de 41 hectares, dado que cerca de 239.737 estabelecimentos de agricultura familiar no Pará detêm 9.846.733 hectares. Por outro lado, o agronegócio controla o dobro dessa área, o equivalente a 20.384.770 hectares, distribuídos em pouco mais de um décimo do número registrado de estabelecimentos familiares, com um total de 41.962 estabelecimentos (IBGE, 2006; 2017).

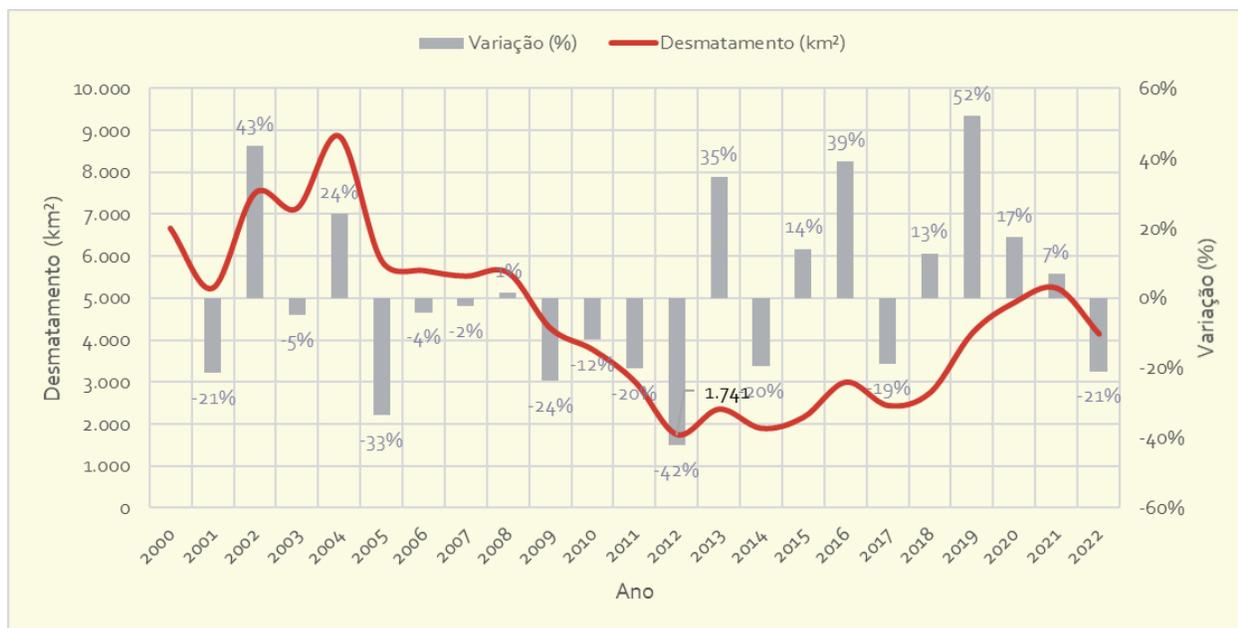
O aumento na produção de soja, demonstrado na Figura 12, está intrinsecamente ligado a essa concentração fundiária, mas também ao aumento da área destinada ao uso agrícola. Entre 2006 e 2017, o aumento da área agrícola, por meio da conversão de outros usos ou de deflorestamento, foi de 32% (IBGE 2006; 2017).

Esse aumento foi resultante da conversão de áreas anteriormente usadas para outros fins, como projetos pecuários, minerários, extrativos ou de conservação. Estudos apontam que, usualmente, a implementação dos cultivos de soja ocorre em áreas abertas pela pecuária (Domingues; Bermann, 2012). Ou seja, o avanço da soja pode não ser um vetor de desmatamento direto, visto que as áreas de floresta já haviam sido desmatadas para uso pela atividade pecuária nos anos 2000.

Por isso, os anos de avanço da soja no Pará foram acompanhados por uma redução no desmatamento. Essa redução não se deve à ausência de desmatamento, mas ao fato de que, no período precedente, os números eram excepcionalmente elevados, com uma média anual de desmatamento de 5.779 km², que abriram áreas de floresta para conversão destas para uso agropecuário (PRODES, 2024). Apesar do decréscimo de desmatamento nos anos 2010, em 2020, com a necessidade de abertura de outras áreas agrícolas, o número atingiu 10.476 km² (PRODES, 2023), o que representa um aumento de 324% quando comparado à década de 2010 e de 81% em relação aos anos 2000 (figura t).

A Figura 14 apresenta a evolução do desmatamento na Amazônia brasileira entre os anos de 2001 e 2021, trazendo a área desmatada em quilômetros quadrados e a variação percentual anual. A linha vermelha indica a quantidade total de área desmatada em cada ano, enquanto as barras cinza representam a variação percentual em relação ao ano anterior. Essa combinação permite uma análise do desmatamento e das flutuações anuais.

Figura 14 - índices de desmatamento no estado do Pará durante os anos 2000



Fonte: PRODES, 2023.

A figura revela que o desmatamento na Amazônia brasileira apresentou um pico em 2004, com quase 10.000 km² desmatados, seguido por uma tendência de queda até 2012, quando atingiu seu ponto mais baixo. Nesse período, o desmatamento acumulado no Pará alcançou cerca de 234 mil km². Entre 2004 e 2012, monocultivos de soja aumentaram cerca de 47 mil hectares, totalizando 243.171 hectares ocupados com soja no Pará (PAM, 2022).

Ou seja, houve uma expansão significativa da área agrícola dedicada à soja, indicando uma transição de uso da terra de áreas de floresta para fins agropecuários. Essa tendência reflete a pressão contínua sobre as florestas amazônicas devido à expansão da fronteira extrativa agrária, o que é ilustrado pelo aumento de 52% no desmatamento a partir de 2018, o que precedeu um aumento de 35% na área ocupada pela soja no Pará entre 2018 e 2021.

Esse processo ocorreu junto à abertura de corredores logísticos e consequente processo de ocupação das terras adjacentes às rodovias, especialmente pela pecuária (Domingues; Bermann, 2012). A abertura de corredores logísticos teve impacto também sobre a violência no campo, visto que facilitou acesso a áreas pouco exploradas anteriormente, incentivando a especulação e, consequentemente, assédio às terras ocupadas pelos agricultores familiares.

Nesse sentido, Giustina (2020) destaca que o agricultor familiar, ao ser abordado por pessoas interessadas em comprar suas terras, era frequentemente convencido pelo montante de

"dinheiro vivo" oferecido, apesar de serem quantias relativamente baixas, mas significativas para o contexto rural. Frequentemente, esses agricultores migraram para o meio urbano, enfrentando situações de vulnerabilidade social (Giustina, 2020).

À medida que o plantio de soja se consolidava na região, a pressão deixava de ser apenas monetária e famílias agricultoras passaram a enfrentar externalidades negativas do processo produtivo da soja, como a contaminação por agrotóxicos e a poluição dos recursos hídricos. Assim, a pressão pela venda das propriedades se somou à inviabilidade da continuidade de produção familiar e riscos à saúde das comunidades locais, que organizaram movimentos de resistência (Giustina, 2020).

Nesse cenário, o Pará se destacou como estado líder em conflitos no campo, com uma média de 217 conflitos por ano entre 2002 e 2022 (CPT, 2023). O estado ocupa a terceira posição em número de pessoas ameaçadas de morte e é o estado brasileiro com o maior número de assassinatos decorrentes de conflitos agrários, além de registrar, historicamente, 26 massacres (CPT, 2023). As principais vítimas desses conflitos são pequenos proprietários e indígenas, seguidos por trabalhadores sem-terra, enquanto os principais responsáveis são os fazendeiros, que representam 25% dos envolvidos, seguidos pelos grileiros de terras (19%) e garimpeiros (15%) (CPT, 2023).

Entre 2002 e 2009, no chamado primeiro período do extrativismo agrário, houve um número significativo de conflitos, representado por uma média de 272 ocorrências por ano, com uma média anual de 238 mil pessoas envolvidas e de 17 assassinatos, o que representou um total de 134 pessoas assassinadas nesse período. Essa fase foi marcada por uma alta intensidade de disputas, com picos em 2003 (317 conflitos) e 2005 (328 conflitos), anos que registraram 33 e 16 assassinatos relacionados a conflitos fundiários, respectivamente.

O segundo período, entre 2010 e 2015, foi marcado pela expansão dos megaprojetos e, conseqüentemente, de comunidades afetadas. No entanto, registra-se uma redução de 43% no número de conflitos, quando comparado com o período anterior. A média de conflitos passou a 153 ocorrências por ano, enquanto o número de pessoas envolvidas reduziu para uma média de 114 mil. Esse fenômeno pode estar relacionado à crescente criminalização dos movimentos sociais, aumento da repressão governamental e consolidação da opinião pública sobre o extrativismo agrário como “única saída possível para o desenvolvimento”.

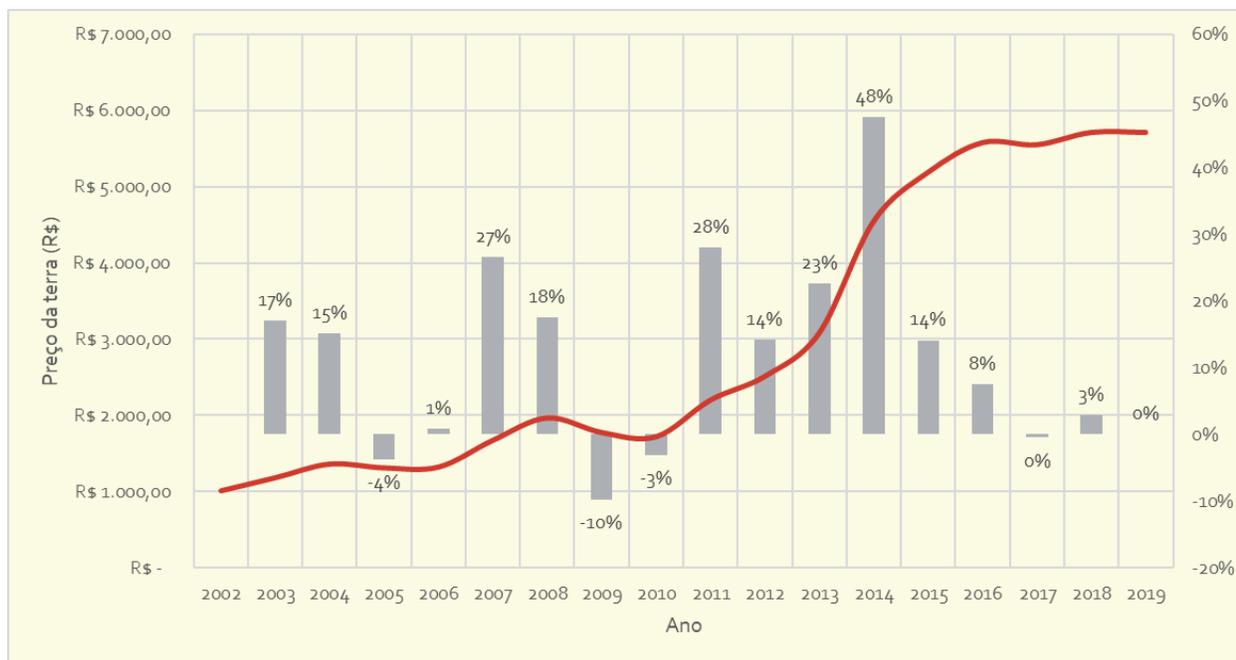
Por fim, no terceiro período, entre 2016 e 2022, a média anual de conflitos aumentou para 202 por ano, representando um crescimento de 32,29% em relação ao período anterior. O ano de 2018 se destacou, com um aumento de 40,52% no número de pessoas envolvidas em conflitos, coincidindo com o ano das eleições presidenciais, cujo discursos do presidente eleito, Jair Bolsonaro, sinalizava favorecimento ao setor agropecuário, o que indicou que a política de expansão do agronegócio seria mantida pelo governo nesse período. A variação no número de conflitos entre 2016 e 2022 foi de 66,43%.

A série temporal encerra-se com 238 conflitos em 2022, um número superior ao registrado no começo da série analisada, em 2002, que foi de 227 conflitos. Portanto, a análise da série temporal revela uma persistente e crescente tensão no campo ao longo das duas últimas décadas, com o Pará se destacando como o estado líder em conflitos agrários no Brasil. Apesar das variações nos números de conflitos e nas pessoas envolvidas ao longo dos três períodos analisados, a tendência geral indica que as disputas por terras e recursos naturais continuam intensas, exacerbadas por políticas de desregulamentação ambiental e pelo favorecimento da expansão do agronegócio. O encerramento da série temporal em 2022 com um número de conflitos superior ao do início destaca a permanência e a gravidade das questões fundiárias no Pará, sublinhando a necessidade urgente de iniciativas para mitigar a violência no campo.

Outro efeito relacionado à especulação fundiária é o preço do hectare, no qual se observou um aumento de aproximadamente 1.183,37% quando comparados os valores em 2002 e 2019 (FNP, 2024). O valor, que era de 487 em 2002, aumentou significativamente em comparação à média de R\$ 1.089 registrada durante a década de 2010, alcançando R\$ 6.250 em 2019 (Gráfico 5) (FNP, 2024).

O gráfico a seguir apresenta a evolução do preço da terra, medido em reais (R\$), no período de 2002 a 2019, juntamente com a variação percentual anual. A linha vermelha representa o preço da terra ao longo dos anos, enquanto as barras cinza indicam a variação percentual em relação ao ano anterior. Este gráfico fornece uma visão detalhada das flutuações nos preços da terra e das tendências de valorização ao longo do tempo.

Figura 15 - valor da terra no Pará durante os anos 2000



Fonte: FNP Economics, 2019

A análise do gráfico revela um aumento significativo no preço da terra entre 2002 e 2019. Entre 2002 e 2008, os preços apresentaram variações moderadas, com picos de aumento de 17% em 2003, 27% em 2006, e 18% em 2008. No entanto, foi a partir de 2010 que o preço da terra começou a subir de forma mais acentuada - período que coincide com uma expansão de 48% da área plantada com soja na região.

Entre 2011 e 2014, o preço da terra aumentou cerca de 115%, refletindo uma valorização intensa durante esse período. Este aumento substancial pode ser atribuído à intensificação das atividades agrícolas e à crescente demanda por terras, especialmente para o cultivo de soja, que nesse período aumentou 129%. Entre 2014 e 2019, o preço da terra aumentou de aproximadamente R\$ 5.000,00 para R\$ 6.200,00 por hectare, resultando em um aumento total de 24% (FNP Economics, 2019).

Portanto, percebe-se que o preço da terra acompanhou a expansão da soja, gerando especulação fundiária e incentivando a grilagem de terras públicas frente à fragilização das legislações fundiárias e aumento do lucro. A valorização das terras agrícolas, evidenciada pelo aumento de 24% entre 2014 e 2019, reflete a intensificação da produção de soja e a crescente demanda por terras. Essa dinâmica não apenas eleva os preços, mas também exacerba práticas de

apropriação indevida de terras, colocando em risco a sustentabilidade e a integridade das áreas públicas, bem como a continuidade das práticas de agricultura familiar.

Assim, percebe-se que a incidência e os impactos associados ao *land grabbing* se intensificaram na década de 2000, aprofundando-se nos anos 2010, período que coincide com o aumento da produção de soja no Pará. Esse fenômeno é tanto consequência quanto motor da implementação dos mecanismos de acumulação por *land grabbing* no Pará, analisados no capítulo anterior. Esta análise forneceu uma visão abrangente sobre as mudanças nas dinâmicas territoriais e nas formas de uso e ocupação do solo no Pará, destacando a fase de aceleração do desenvolvimento extrativista agrário na Amazônia, marcada pela expansão da soja e suas implicações socioambientais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo desta tese foi analisar a territorialização do desenvolvimento extrativista agrário na Amazônia Brasileira, com foco no estado do Pará. A pesquisa detalhou os ciclos econômicos e políticas de desenvolvimento implementadas na região a fim de analisar o processo histórico até a expansão dos monocultivos de soja na região. Para compreender as mudanças na territorialidade paraense desencadeadas pelos novos elementos surgidos nos anos 2000, foram examinados os mecanismos de acumulação por *land grabbing*, seguido pela análise do papel do estado nacional e de legislações fundiárias na facilitação das apropriações de grandes extensões de terras.

O levantamento dos ciclos econômicos e das políticas de desenvolvimento implementadas no Pará mostrou que, desde o século XVI, modelos de desenvolvimento paraenses foram marcados pelo extrativismo e agricultura intensivos como meio de promover o crescimento econômico e, assim, melhorar a qualidade de vida da população. No entanto, a análise dos ciclos econômicos paraenses demonstrou que as atividades desenvolvidas no estado foram marcadas por diversos impactos negativos como regimes exploratórios de trabalho e devastação da biodiversidade amazônica.

Com relação aos regimes de trabalho, destaca-se o sistema de aviamento, que era baseado na concessão de mercadorias e suprimentos básicos a preços inflacionados, enquanto os preços dos recursos extraídos pelos trabalhadores eram fixados em níveis baixos, o que criava uma situação de endividamento dos trabalhadores e dependência em relação aos patrões. O sistema de aviamento contribuiu para a concentração de riqueza, aumentando a desigualdade econômica na região.

Quanto à devastação da biodiversidade, pode ser percebida como resultado de diversas atividades, como a redução do ciclo de vida das seringueiras e inutilização de seringais devido à extração massiva de látex no século XIX, a conversão de grandes áreas para monocultivo de seringueiras na construção de Fordlândia, a abertura de clarões para extração de madeira, a modificação das áreas de várzea para instalação de monocultivo de juta, a degradação ambiental resultante da abertura de minas, a contaminação de corpos hídricos pelo uso de mercúrio na

mineração, a remoção de grandes áreas de florestas pelos projetos de grande escala (como o Projeto Grande Carajás) e a erosão e assoreamento de rios e igarapés pela mineração na Bacia do Tapajós.

Os impactos ambientais não foram resultantes apenas das atividades econômicas diretamente, mas também decorrentes das construções de infraestruturas de apoio, como estradas e ferrovias. Essa questão foi particularmente relevante durante a chamada “integração da Amazônia”, na ditadura militar, quando o governo federal incentivou a imigração para a região amazônica a fim de ocupar o território, abrindo corredores e facilitando acesso a áreas remotas de floresta. Ao ocupar as regiões adjacentes às estradas, esses espaços eram desmatados a fim de assegurar direitos de posse e demonstrar ocupação efetiva.

Além da vulnerabilidade social e ambiental, as estratégias de desenvolvimento adotadas na região resultaram em uma forte dependência da economia local e em vulnerabilidade às flutuações da demanda no mercado internacional. Isso foi evidenciado durante os ciclos do algodão e da borracha. No caso do algodão, após a Guerra da Secessão, os Estados Unidos recuperaram seu mercado consumidor, o que levou ao colapso imediato da demanda pelo algodão paraense. Quanto à borracha, após a Segunda Guerra Mundial, quando países aliados aos Estados Unidos recuperaram controle das regiões asiáticas produtoras de látex, o interesse estadunidense sobre o látex paraense declinou rapidamente. Por ser baseada na extração e produção de bens primários para exportação, a economia paraense enfrentou diversas crises socioeconômicas a cada retração das demandas internacionais.

Os padrões de vulnerabilidade socioeconômica e ambiental foram perpetuados com a adoção dos monocultivos de soja no Pará como estratégia de desenvolvimento do estado. Mais uma vez, um ciclo econômico paraense se estabeleceu de acordo com as demandas internacionais. Desde a década de 1990, programas governamentais, como o “Avante Pará”, incentivaram abertura de áreas de floresta ao implementarem infraestrutura logística e ofertas de crédito preferencial para grandes produtores a fim de promover a integração do Pará à economia global por meio da expansão desses monocultivos.

Nos anos 2000, o estímulo à expansão da produção de soja no Brasil e, conseqüentemente, no Pará, aconteceram frente a políticas internacionais, como as mudanças na política econômica

da China, que reduziram tarifas de importação de soja para atender ao aumento do consumo de carne no país, o que transformou a China no maior importador de soja brasileira.

Via de regra, a produção de soja para ração animal absorve hectares de terras que poderiam ser usadas para cultivar alimentos destinados ao consumo humano direto. Enquanto o cultivo de alimentos emprega mais mão de obra e é relevante para a promoção da segurança alimentar e para o abastecimento do mercado local, os monocultivos de soja reduzem os postos de trabalho no campo, devido ao aumento do trabalho morto, colocado pelo uso intensivo de maquinário, tecnologia e capital em detrimento do trabalho humano.

Além disso, embora o aumento da produção de soja ter sido impulsionada por discursos que enfatizam a crise alimentar, o aumento da produção de soja no Pará não refletiu no acesso da população aos alimentos derivados do grão, como carne e cereais. Enquanto a produção de soja apresentou crescimento de cerca de 21.642% entre 2002 e 2018, a aquisição de carne pelos lares paraenses diminuiu 27% e a de cereais, 46%. O cenário de insegurança alimentar é endossado frente à contaminação de corpos hídricos pelo uso intensivo de agrotóxicos e à redução da produção de alimentos, como o caso do feijão, que teve área reduzida em 51% em 20 anos.

Portanto, a vulnerabilidade socioeconômica relacionada à atual estratégia de desenvolvimento paraense é colocada pela dependência da demanda do mercado internacional, bem como pela fragilização da agricultura familiar e menos oportunidades de emprego para os trabalhadores rurais. Pequenos produtores enfrentam constantes desafios para manter seus cultivos, como a contaminação de corpos hídricos pelos monocultivos e pressões crescentes frente à valorização especulativa das terras.

Essa valorização é ilustrada pelo aumento do preço do hectare de terras agrícolas no Pará, que foi de R\$ 487,00 para R\$ 6.250,00 em 17 anos. A especulação de terras no Brasil ganhou um novo capítulo nos anos 2000, com instrumentos de financeirização que transformou terras e produções agrícolas em ativos financeiros negociáveis (como a CPR financeira, CPR Verde, CDA, WA, CDCA, LCA e CRA), com a Lei do Agro e com as alterações ao Programa Terra Legal.

A Lei do Agro flexibilizou restrições ao capital estrangeiro em imóveis rurais, permitindo a entrada de investidores estrangeiros e a aquisição de propriedades rurais através de diversos

mecanismos de liquidação de dívidas. Quanto ao Terra Legal, a análise demonstrou que o programa, que foi criado para facilitar a regularização fundiária de pequenas propriedades, foi cooptado pelos setores agropecuários para favorecer as grandes propriedades e as grilagens de terras ao retirar condicionantes de regularização, com propostas como a autodeclaração da propriedade, tentativas de mudanças no marco temporal e condições facilitadas para o registro de áreas pertencentes a um mesmo proprietário.

Nesse cenário, aprofundou-se a histórica e problemática concentração fundiária paraense, apresentando um dos maiores índices de desigualdade do país, onde 15% dos proprietários detêm 70% da área agrícola. Acompanhando a concentração fundiária, aumentaram as pressões sobre as comunidades locais, especialmente sobre os pequenos proprietários, povos indígenas e trabalhadores sem terra, que são as principais vítimas dos numerosos conflitos por terra no Pará. Durante os anos 2000, a análise demonstrou uma média anual de 200 ocorrências, sendo o estado brasileiro com o maior número de massacres e de assassinatos relacionados a conflitos agrários.

No geral, a tese evidencia uma repetição no padrão das escolhas políticas na adoção de modelos de desenvolvimento para a Amazônia, o qual privilegia interesses externos em detrimento das necessidades locais, vulnerabilizando o estado a cada retração das demandas do mercado internacional. A expansão da soja no Pará exemplifica essa tendência ao apresentar aspectos de vulnerabilidade social, econômica e ambiental semelhantes aos ciclos econômicos anteriores.

A análise da territorialização desse modelo de desenvolvimento ofereceu uma análise detalhada do fenômeno de apropriação de terras em larga escala para produção e extração de recursos para exportação (*land grabbing*), especialmente no contexto amazônico e do estado do Pará. Essa análise não apenas contribui para o entendimento teórico e conceitual do *land grabbing*, mas também para compreender como ele se manifesta localmente, sob a influência de diversos mecanismos, como forças econômicas globais e políticas públicas nacionais.

A tese fornece *insights* sobre as dinâmicas de expansão agrícola, suas implicações socioeconômicas e da necessidade de alinhamento das estratégias de desenvolvimento do Pará com as demandas e características locais. Este estudo destaca algumas das questões críticas relacionadas à territorialização e aos impactos do desenvolvimento extrativista agrário,

convidando a uma reflexão sobre as práticas e os modelos de desenvolvimento adotados histórica e atualmente no Pará.

Futuros trabalhos podem explorar a territorialização de modelos alternativos de desenvolvimento, a fim de compreender como os processos de territorialização destes modelos consideram preocupações de cunho social, ambiental e econômicos. Dado que a territorialização do extrativismo agrário é influenciada pelos mecanismos de acumulação por land grabbing e resulta na concentração de terras, externalidades ambientais negativas e violência no campo, a análise de modelos alternativos de desenvolvimento abordaria “contra mecanismos” ao land grabbing, a fim de entender quais processos e elementos poderiam contribuir com uma territorialização do desenvolvimento caracterizada pela soberania fundiária¹¹. Em outras palavras se os mecanismos de acumulação por land grabbing resultam em vulnerabilidade social, econômica e ambiental, é essencial explorar quais "contra-mecanismos" poderiam promover uma territorialização que conduza a um desenvolvimento ambiental, social e economicamente sustentável.

¹¹ Soberania fundiária é o direito dos povos que trabalham a terra de ter acesso efetivo, uso e controle da terra e dos benefícios decorrentes de seu uso e ocupação (BORRAS; FRANCO, 2022).

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, A. *El buen vivir: sumak kawsay, uma oportunidade para imaginar outros mundos*. Barcelona: Icaria, 2012.
- AGUIAR, D. *Dossiê crítico da logística da soja: em defesa de alternativas à cadeia monocultural*. Rio de Janeiro: FASE, 2021.
- ALENCAR, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). Estudo de caso: a rodovia BR-163 e o desenvolvimento sustentável. Disponível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2005/03/estudo_de_caso_a_rodovia_br-163_e_o_desa.pdf. Acesso em: 30 maio 2023.
- ALMEIDA, A. N. A revolução verde e a modernização da agricultura brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 47, n. 1, p. 153-174, 2009.
- ALTVATER, E. The growth obsession. In: PANTICH, L.; LEYS, C. (Eds.). *Socialist register: a world of contradictions*. London: Merlin Press, 2002. p. 73-92.
- ANDRADE, E.; EL-HUSNY, J. C.; SILVEIRA FILHO, A. O agronegócio de grãos no Pará: uma alternativa sustentável para recuperação de áreas alteradas. In: ANDRADE, E. B. *A geopolítica da soja na Amazônia*. Belém: MPEG, 2005.
- ANDRADE, L. C. G. et al. Programa Terra Legal - quem são os beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal? In: Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico, Campinas, 2016.
- ANDRAUS NETO, E. *CPR verde: a nova ferramenta do agronegócio à luz do mercado de créditos de carbono*. 2022. 24 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/36998>. Acesso em: 9 jun. 2023.
- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- AZEVEDO, A. et al. *Relatório anual de desmatamento no Brasil 2021*. MapBiomas, 2021. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2021/RAD2021_Completo_FINAL_Rev1.pdf. Acesso em: 02 mar. 2023.
- BANCO Mundial. *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington D.C., 2010.

BANCO Central do Brasil. *Boletim regional do Banco Central do Brasil - julho de 2013*.

Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/boletimregional/201307/BOLREG201307-br201307b2p.pdf>. Acesso em: 31 maio 2023.

BARROS, M. J. B.; CANTO, O. do; LAURENT, F.; COELHO, A. Fronteira agrícola e conflitos territoriais nas Amazôniaas brasileiras: a expansão do agronegócio da soja e seus efeitos no planalto de Santarém, Pará-Amazônia-Brasil. *Ciência Geográfica*, v. XXIV, n. 2, p. 893-911, 2020. Disponível em: <https://shs.hal.science/halshs-02955548/document>. Acesso em: 12 set. 2023.

BARROZO, J. C.; ROSA, J. C. da. A expansão do cultivo da soja no Brasil através dos dados oficiais. *Pampa (Santa Fe)*, n. 18, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082018000200005. Acesso em: 03 jun. 2023.

BECKER, B. K. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 1982.

BELCHIOR, E. B.; ALCÂNTARA, P. H. R.; BARBOSA, C. F. Perspectivas e desafios para a região do Matopiba. *Embrapa Pesca e Aquicultura - outras publicações técnicas (INFOTECA-E)*, 2017. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/1065435/1/CNPAS2017fa16.pdf>. Acesso em: 05 maio 2023.

BEZERRA, J. E.; GONZAGA, C. L. O discurso regional do Matopiba no poder legislativo federal: práticas e políticas. *Revista NERA*, Presidente Prudente, v. 22, n. 47, p. 46-63, 2019.

BORRAS Jr., S.; FRANCO, J.; PLOEG, J. D. van der. Introduction: land concentration, land grabbing and people's struggle in Europe. In: FRANCO, J.; BORRAS Jr., S. (Eds.). *Land concentration, land grabbing and people's struggle in Europe*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI) e Via Campesina, junho de 2013, p. 6-30.

BORRAS Jr., S.; FRANCO, J. Global land grabbing and trajectories of agrarian change: a preliminary analysis. *Journal of Agrarian Change*, v. 12, n. 1, p. 34-59, jan. 2012.

BORRAS Jr., S.; MC MICHAEL, P.; SCOONES, I. The politics of biofuels, land and agrarian change: editors' introduction. *The Journal of Peasant Studies*, v. 37, n. 4, p. 575-592, 2010.

BRASIL. Lei nº 5.709 de 7 de outubro de 1971. Dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país e por pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 7 out. 1971. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm. Acesso em: 05 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938 de 31 de agosto de 1981, 9.393 de 19 de dezembro de 1996 e 11.428 de 22 de dezembro de 2006; revoga as leis nºs 4.771 de 15 de setembro de 1965 e dispositivos da medida provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 28 mai. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. *Ministério da Infraestrutura. Relatório Corredores Logísticos Minerais*. Brasília: Ministério da Infraestrutura, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/transportes/pt-br/centrais-de-conteudo/relatorio_corredores_logisticos_minerario_v1-1.pdf. Acesso em: 31 maio 2023.

BRITO, B.; BARRETO, P. *Primeiro ano do Programa Terra Legal: avaliação e recomendações*. Imazon, 2010. Disponível em: <https://imazon.org.br/primeiro-ano-do-programa-terra-legal-avaliacao-e-recomendacoes/>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRITO, B. *Regularização fundiária em áreas federais na Amazônia Legal: lições, desafios e recomendações*. Belém, PA: Imazon, 2022. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2022/06/43.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2023.

BURANELLO, R. (Coord.). *Financiamento do agronegócio: comentários à Lei n. 13.986/2020*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021.

CARRERO, G. C. et al. Land grabbing in the Brazilian Amazon: stealing public land with government approval. *Land Use Policy*, 106133, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/J.LANDUSEPOL.2022.106133>. Acesso em: dez. 2023.

CANUTO, A. Agronegócio: a modernização conservadora que gera exclusão pela produtividade. *Revista Nera*, n. 5, p. 1–12, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.47946/rnera.v0i5.1466>. Acesso em: 5 jan. 2023.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. *Nova investida contra a legislação fundiária: projeto de Lei nº 510/2021 retoma os retrocessos da MP nº 910/2019 e beneficia invasores de terras públicas*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

COMISSÃO Pastoral da Terra (CPT). *Caderno de Conflitos no Campo 2023*. Goiânia: Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, 2023. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/destaque/5607-conflitos-no-campo-brasil-2023>. Acesso em: 31 maio 2023.

DIEGUES, A. C. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: NUPAUB-USP, 1994.

DOMINGUES, G.; SAUER, S. A grande fronteira: Amazônia e a formação do sistema agroextrativista global. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 24, n. 3, p. 447-458, set./dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e79713>. Acesso em: 19 maio 2023.

EL-HUSNY, J. C.; ANDRADE, E. B. de; SOUZA, F. R. S. de; SILVEIRA FILHO, A.; ALMEIDA, L. A. de; KLEPKER, D.; MEYER, M. C. Recomendação de cultivares de soja para a microrregião de Paragominas, Pará. Belém, PA: Embrapa Amazônia Oriental, 2003. 6 p. (Embrapa Amazônia Oriental. Comunicado técnico, 82). Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/handle/doc/406995>. Acesso em: 24 jun. 2023.

ESCOBAR, A. *Encountering development: the making and unmaking of the third world*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FABIO, A. C. Investigation: In Brazil's Amazon disputed carbon credit project feeds land-grabbing fears. *Thomson Reuters Foundation*, 27 mar. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/idUSL8N34C5GA/>. Acesso em: 20 mai. 2023.

FAIRBAIRN, M. *Fields of gold: financing the global land rush*. Ithaca: Cornell University Press, 2020.

FAO. *The state of food and agriculture 2021: making agrifood systems more resilient to shocks and stresses*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/a69f5540-6ee7-43f4-a8ef-9eb7b3e7b677/content/cc3017en.html>. Acesso em: 5 jun. 2023.

FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO PARÁ - FAEPA. *Agronegócio paraense*, 2021. Disponível em: <https://sistemafaepa.com.br/faepa/agronegocio-paraense/>. Acesso em: 05 mar. 2023.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *The State of Food and Agriculture*. Rome: FAO, 2008.

FREDERICO, S.; GRAS, C. Globalização financeira e land grabbing: constituição e translatinização das megaempresas argentinas. In: BERNARDES, J. A.; FREDERICO, S.; GRAS, C.; HERNANDEZ, V.; MALDONADO, G. (Org.). *Globalização do agronegócio e land grabbing: a atuação das megaempresas argentinas no Brasil*. Lamparina Editora, 2022. Disponível em: <http://nuclamb.geografia.ufrj.br/wp-content/uploads/2022/07/Lamparina-editora-Globalizacao-do-agronegocio-e-land-grabbing.pdf>. Acesso em: 28 maio 2023.

GUDYNAS, E. Extracciones, extractivismos y extrahecciones. *Observatorio del Desarrollo*, 2013.

HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios a multiterritorialidade. In: HEIDRICH, A.; COSTA, B.; PIRES, C.; UEDA, V. (Org.). *A emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço*. Canoas/Porto Alegre: Editora ULBRA/Editora UFRGS, 2008. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2023.

KATO, K. Y. M.; LEITE, S. P. Land grabbing, financeirização da agricultura e mercado de terras: velhas e novas dimensões da questão agrária no Brasil. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29,

p. 458-489, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege>. DOI: 10.5418/ra2020.v16i29.12506. Acesso em: 23 mar. 2023.

KLUCK, E. G. J. Terra e floresta em foco: percursos recentes da regularização da terra e anistia a crimes ambientais. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29, p. 681-711, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege>. DOI: 10.5418/ra2020.v16i29.12507. Acesso em: 24 jun. 2023.

LACERDA, B. G. O.; MERIDA, C. A ineficácia do controle estatal da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR*, Umuarama, v. 26, n. 1, p. 438-456, 2023.

LIMA, L. G.; SOUSA, R. B. de; SANTOS, F. dos. Mundialização do capital, imperialismo e fome: o trágico negócio global com alimentos. *Revista GeoNordeste*, São Cristóvão, v. XXXII, n. 1, p. 188-207, jan./jun. 2021. DOI: 10.33360/RGN.2318-2695.2021.i1.p.188-207. Disponível em: <https://doi.org/10.33360/RGN.2318-2695.2021.i1.p.188-207>. Acesso em: 5 jun. 2023.

MORGADO, R. et al. Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. Apoio: *Climate and Land Use Alliance*, 2021.

NOGUEIRA, M. Gerais a dentro a fora: identidade e territorialidade entre geraizeiros do norte de Minas Gerais. 2017.

PRODES. *Monitoramento do desmatamento da Amazônia Legal por satélite - Projeto PRODES*. São José dos Campos: INPE, 2020. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 20 jun. 2023.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. *A Empresa Radar S/A e a especulação com terras no Brasil*. São Paulo, SP: Editora Outras Expressões, 2015. ISBN 978-85-64421-95-0. Disponível em: <https://social.org.br/files/pdf/RevistaREDE2015paranet2.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2023.

SAFRANSKY, S.; WOLFORD, W. Contemporary land grabs and their alternatives in the Americas. In: *International Conference on Global Land Grabbing*, abril, 6-8, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pola.26223>. Acesso em: 12 set. 2023.

SAUER, S. Questão eco-agrária: extrativismo agrário, mudanças climáticas e desmatamento no Brasil. *Revista NERA*, Presidente Prudente, SP, v. 27, n. 2, e10185, 2024. DOI: 10.47946/rnera.v27i2.10185. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/rnera>. Acesso em: 28 maio 2023.

SOUZA, A. V. Q. de; MARQUES, S. D. A. A Agenda 2030 no Brasil e o desmonte das políticas públicas como meta. *Revista do CEAM*, v. 7, n. 2, p. 35, ago./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5984726>. Disponível em: <https://orcid.org/0000-0001-5490-5997>. Acesso em: 5 jun. 2023.

SUDARIĆ, A. Soybean for human consumption and animal feed. In: IntechOpen, 2020.
Disponível em: https://cdn.intechopen.com/pdfs/22604/InTech-Soybean_as_a_feed_ingredient_for_livestock_and_poultry.pdf. Acesso em: 5 jun. 2023.

SVAMPA, M. *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências*. São Paulo: Editora Elefante, 2020.

WHITE, B.; BORRAS Jr., S.; HALL, R.; SCOONES, I.; WOLFORD, W. The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals. *The Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 3-4, p. 619-647, 2012.

ZOOMERS, A. Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab. *Journal of Peasant Studies*, v. 37, n. 2, p. 429-447, 2010.

APÊNDICE

Apêndice 1

Bases de dados e fontes utilizadas para atender aos objetivos específicos

Objetivos específicos		Bases de dados	Dados
Descrever os modelos de desenvolvimento implementados historicamente na Amazônia		Amorim, 2000; Hoefle, 2013	Ciclos econômicos e políticas de desenvolvimento em Santarém e no Pará
Contextualizar os mecanismos de acumulação por <i>land grabbing</i> na região amazônica	Corredores de infraestrutura logística	Feanside, 2022; Alencar, 2005	Processo de construção da BR-163 (Cuiabá-Santarém)
	Insegurança energética e alimentar	Pesquisa de Orçamento Familiar	Aquisição alimentar domiciliar per capita
		Relatórios “The State of Food Security and Nutrition in the World” da Food and Agriculture Organization	Insegurança alimentar no Brasil
	Distribuição de terras e desenvolvimento agrícola desigual	Censo Agropecuário do IBGE	Quantidade de hectares destinadas à agricultura familiar e ao agronegócio no Pará
		Pesquisa de Agricultura Municipal	Terras ocupadas com cultivos agrícolas temporários (em hectares)
	Criação de instrumentos financeiros	Schedenffeldt et al., 2021	Instrumentos de crédito agrícola e fundiário criados nos anos 2000 no Brasil
		Caderno de conflito por terras da Comissão Pastoral da Terra	Número de conflitos por terra no Pará entre 2000 e 2022
		FNP economics	Preço da terra no Pará (R\$)
	Políticas que geram corrida por recursos	Svampa, 2015; Zilla e Röhrkasten, 2012	Consenso das <i>commodities</i> e política de biodiesel da União Europeia
		Comex Stax	Exportação de soja no Pará (US\$)
	Prodes - Amazônia	Taxas de desmatamento no Pará entre 2000 e 2022	

	Novas legislações ambientais	Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009	Objeto de regularização e objetivos do PTL
		Nunes (2020) e Sauer e Leite (2017); Acórdão 627/2015	Problemas, sugestões e desafios apontados na execução do PTL
		MP 759/2016 e MP 910/2019	Alterações ao PTL propostas e efetivadas