Mundo Siglo XXI, revista del CIECAS-IPN
ISSN 1870-2872, Núm. 26, Vol. VII, 2011, pp. 43-63

Expansión de agronegocios, mercado de tierras y extranjerización de la propiedad rural en Brasil: Notas críticas sobre la dinámica reciente

Sergio Pereira Leite*/Sérgio Sauer**

Fecha de recepción: 21/07/2011; **Fecha de aprobación:** 11/11/2011.

Resumen: La reciente "carrera mundial por la tierra" transformó a América Latina, en general, y a Brasil, en particular, en clara preferencia para realizar negocios con un aumento considerable de inversiones extranjeras en la compra de tierras, inclusive, con la participación de empresas del sector financiero. Incluso, siendo un mercado de baja liquidez, los grandes negocios con tierras no es una novedad en Brasil, y aumentó considerablemente después de 2002, siendo también posible percibir este proceso en el sistema de registro del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). De acuerdo con las investigaciones de campo, la mayoría de las inversiones recientes están relacionadas con la producción de granos (principalmente soya) y de caña de azúcar (producción de azúcar y etanol), pero también con actividades de explotación minera, resultando en el aumento de los precios de la tierra, entre otras consecuencias, en algunas regiones de Brasil. Esta "carrera por la tierra" llevó al Gobierno Federal a restablecer un mecanismo legal para "controlar" esas inversiones extranjeras en tierra. El presente artículo discute este proceso reciente de inversiones en la compra de tierras en Brasil, investigando las causas de tales inversiones y sus principales consecuencias, incluyendo posibles influencias sobre los precios de la tierra e impactos sociales y políticos en las históricas disputas por el acceso a la tierra en Brasil.

Palabras clave:
• tierra
• mercado de tierra
• extranjerización
• precios de la tierra
• fronteras agrícolas
• expansión de agronegocios
• Brasil

Expansion of agribusiness, land market and land foreignization in Brazil: Critical notes about recents dynamic

Abstract: The recent world "rush for farmland" has made Latin America, in general, and Brazil in particular target in the process of land deals with a great increase of foreign investments on purchasing land, including the financial enterprises. Even having a very illiquid market, land deals and foreign investments in agribusiness are not new in Brazil, but has increased considerably after 2002, as it is possible to see in the registration system of the National Institute for Colonization and Agrarian Reform. According to some field researches, most of the recent investments are related to the production of grains (especially soybeans) and sugarcane (to produce sugar and ethanol), but also for mining resulting among other consequences in a great increase of land prices in some regions of Brazil. Such rush for land has led the Brazilian government to reestablish a legal mechanism to "control" these foreign investments in land deals. This article is going to discuss the recent process of foreign investments in purchasing land in Brazil, looking especially for the main causes for such investments and its main consequences, including possible influences on land prices and social and political impacts over the disputes for accessing land in Brazil.

Keywords:
• land
• land market
• land grabbing
• land price
• agriculture frontiers
• Brazil

[α] Traducción realizada por Claudia Rivera, quien estudió el Doctorado en Estudios Latinoamericanos en la UNAM, actualmente es profesora de la ESE y desde 2005 colabora con el grupo internacional de investigación Escritores Públicos para la Integración Regional de América Latina (ESPIRAL), con el cual ha escrito varias publicaciones: *Experiencias de vida sobre identidad, migración y fronteras*, *Reconceptualizando el espacio público en América Latina*, y *Antología crítica sobre creaciones locales mexicanas y globalización* (que próximamente será publicado por CONACULTA).

* Profesor del Programa de Posgrado de Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (CPDA/UFRRJ) y Coordinador del Observatorio de Políticas Públicas para la Agricultura (OOPA).

** Profesor de la Universidad de Brasilia (UnB) en la Facultad de Planaltina (FUP) y en el Posgrado de Propaga, y Relator Nacional de Derecho Humano a la Tierra, Territorio y Alimentación – Plataforma DhESCA Brasil.

Introducción

El alza de los precios de las *commodities* en el mercado internacional durante los últimos tres años ha evidenciado el intenso proceso de expansión del llamado agronegocio (*agribusiness*) brasileño, en especial de aquellos cultivos comúnmente asociados al sector, tales como la soya, la caña de azúcar, el algodón, entre otros; y de las actividades de crianza de ganado como el bovino y la producción de aves. Este movimiento, encubre un conjunto mayor de transformaciones que pasan por la modificación en las relaciones de trabajo en las áreas objeto de esa producción; por el aumento en el precio de las tierras y por el avance sobre las regiones anteriormente ocupadas por áreas de preservación ambiental y/o poblaciones tradicionales; por los nuevos mecanismos de actuación del Estado por medio de sus políticas agrícolas (financiamiento, negociación de deudas, etc.) y agrarias (incluyendo las políticas diferenciadas y territoriales); por la participación cada vez mayor de capital internacional en la adquisición de fincas rurales; por un proceso de reprimarización de la pauta de exportaciones; por la permanencia de la fuerte concentración de tierras; por la emergencia de nuevos actores en el medio rural (agricultores familiares, grupos de asentados derivados de la reforma agraria, etc.) y por la eclosión de nuevos conflictos, entre otros aspectos. Por una cuestión de espacio, no podremos tratar todos esos temas en este artículo, pero privilegiaremos algunos de ellos, resaltando que, en la base del movimiento arriba mencionado, la cuestión agraria todavía ocupa un lugar relevante para explicar el rendimiento del sector.

Los datos del último Censo Agropecuario de 2006 (Brasil, 2009), realizado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), confirma que la concentración agraria en grandes establecimientos agropecuarios, mayores a mil hectáreas, no se alteró en los últimos veinte años. Hecho que es evidente en los datos del índice de Gini, utilizado para medir la distribución del uso de la tierra, que se mantuvo prácticamente igual en el periodo 1996-2006, es decir, registró 0.857 en 1995/96 y 0.856 en 2006 (Hoffmann y Ney, 2010).

Según esos mismos datos, las propiedades con menos de diez hectáreas representan más de 47% del total de establecimientos agropecuarios, pero ocupan sólo 2.7% del área total, o sea, 7.8 millones de hectáreas. En la otra punta del espectro agrario, los establecimientos con áreas superiores a mil hectáreas suman solamente 0.91% del número total de establecimientos, pero detentan más de 43% del área total, concentrando 146.6 millones de hectáreas (Tabla 1).

Tabla 1
Número y superficie de establecimentos agropecuarios por grupos
Brasil – 2006

Grupos	Número de estabelecimentos (unidades)	%	Superficie de establecimentos (hectáreas)	%
Menos de 10 hectáreas	2,477,071	47.86	7,798,607	2.36
10 a menos de 100 has	1,971,577	38.09	62,893,091	19.06
100 a menos de 1000 has	424,906	8.21	112,696,478	34.16
1000 has o más	46,911	0.91	146,553,218	44.42
Total	5,175,489	100.00	329,941,393	100.00

Fuente: IBGE, Censo Agropecuário 2006 (BRASIL, 2009, p. 107).

Cuando se trata de propiedad de la tierra es esencial reconocer, además, que se extiende a una situación de ilegalidad e inestabilidad jurídica en Brasil, ofreciendo lo que Delgado (2005) denominó "laxitud de la política agraria", golpeando incluso al proceso de apropiación de tierras por parte de extranjeros. Conforme a lo ya mencionado, la legislación brasileña nunca estableció límites a la propiedad de la tierra (Dias, *et. al*., 2001), ni al menos a personas físicas y jurídicas extranjeras.

Sin embargo, todavía en el periodo de la dictadura militar (1964-1985), el Gobierno Federal editó la Ley n° 5.709 del año 1971, para reglamentar "la adquisición de fincas rurales por extranjeros residentes en el país o personas jurídicas extranjeras autorizadas para funcionar en Brasil". Esta ley estableció condiciones para la compra de tierras en Brasil. De la misma forma, la Ley n° 8.629 del año 1993, en su artículo 23, § 1° determinó restricciones al arrendamiento de tierras a extranjeros. Con todo, esas restricciones nunca tuvieron efecto práctico, especialmente por la falta de fiscalización y control sobre las adquisiciones de tierras.

En 1995, sin embargo, el Congreso Nacional aprobó la Enmienda Constitucional n°. 6, retirando de la Constitución brasileña el artículo 171, lo que hacía una distinción entre empresa nacional y empresa extranjera. Por analogía, la opinión posterior de la AGU en 1998, estableció que, suprimida esta diferencia, "estaría eliminada la barrera que impedía la fijación, por ley, de restricciones a la actuación de las empresas", reforzando el movimiento de liberalización de la economía del periodo, ahora centrada en el mercado de la tierra (Wilkinson, *et. al*., 2010). Tal situación vendría a ser alterada solamente en 2010, como veremos más adelante.

Paralelamente a esa situación, estamos siendo testigos en los últimos tiempos de un crecimiento del interés y la búsqueda de tierras en todo el mundo, especialmente en razón de la demanda de alimentos, agroenergías y materias primas. Según un reciente estudio realizado por el Banco Mundial en 2010, la demanda mundial de tierras ha sido enorme, especialmente a partir de 2008, convirtiendo la "disputa territorial" en un fenómeno global (World Bank, 2010). La transferencia de tierras cultivables (o tierras cultivadas) era del orden de 4 millones de hectáreas por año antes de 2008. Sólo entre octubre de 2008 y agosto de 2009, fueron comercializadas más de 45 millones de hectáreas, siendo que el 75% de éstas se ubican en África y otros 3.6 millones de hectáreas en Brasil y Argentina, impulsando aquello a lo que se consensó nombrar en inglés "*land grabbing*".[1]

Una constatación fundamental del estudio del Banco Mundial es que el crecimiento de la producción agrícola y, consecuentemente, de las demandas y transacciones de compra de tierras, se concentra en la expansión de sólo ocho *commodities*: maíz, soya, caña de azúcar, aceite de dendê (aceite extraído de una palmera nativa de Brasil), arroz, canola, girasol y selva plantada. La participación brasileña se da fundamentalmente en los tres primeros productos. Mejores precios de los agrocombustibles y subsidios gubernamentales condujeron a la expansión de estos cultivos (World Bank, 2010). En 2008, 36 millones de hectáreas era la estimación del área total cultivada con materias primas para los agrocombustibles en el mundo, área dos veces mayor que en 2004. De este total, 8.3 millones de hectáreas están en la Unión Europea (con cultivo de canola), 7.5 millones en los Estados Unidos (con el cultivo de maíz) y 6.4 millones de hectáreas en América Latina (básicamente con cultivos de caña en Brasil).

Incluso, de acuerdo con el mismo documento, cerca de 23% del crecimiento de la producción agrícola mundial se dio en función de la expansión de las "fronteras agrícolas", a pesar de que el aumento más expresivo (cerca de 70%) de la producción es resultado del incremento de la productividad física. Las razones de esa expansión de la producción (y también del volumen de las transacciones de tierras) fueron: a) la demanda de alimentos para humanos, de alimento para animales, de celulosa y otros insumos industriales, como consecuencia del aumento poblacional y del ingreso; b) demanda de materias primas para los agrocombustibles (reflejo de las políticas aplicadas y de la demanda de los principales países consumidores), y c) traslado de la producción de *commodities* hacia regiones con tierra abundante, más barata y con buenas posibilidades de crecimiento de la productividad (World Bank, 2010).

Uno de los datos más significativos en este estudio del Banco Mundial es la caracterización de los actuales demandantes de tierras en el mundo: a) gobiernos preocupados por el consumo interno y su incapacidad de producir alimentos suficientes para su población, especialmente a partir de la crisis alimentaria de 2008; b) empresas financieras que, en la coyuntura actual, encuentran ventajas comparativas en la adquisición de tierras, y c) empresas del sector agroindustrial que, debido al alto nivel de concentración del comercio y procesamiento, buscan expandir sus negocios.

Después de la crisis de los precios de los alimentos, en 2008, y de las perspectivas de la demanda futura, no es sorprendente el creciente interés de los gobiernos –impactados por el efecto de arrastre de China y varios países árabes– por la adquisición de tierras para la producción de alimentos para satisfacer el consumo doméstico. Llaman la atención, en tanto, las inversiones del sector financiero, históricamente opuesto a la inmovilización de capital, especialmente en la compra de tierras, un mercado caracterizado por la baja liquidez.

El interés global por las tierras (relativamente abundantes) de América Latina (donde destacan especialmente Brasil, Argentina y Uruguay) y de África subsahariana, ha provocado una elevación de sus precios. Constatado por el citado estudio del Banco Mundial, el aumento del precio de las tierras brasileñas también viene siendo regularmente anunciado por la prensa. En tanto, no existen estudios sistemáticos capaces de ofrecer un panorama nacional –o incluso regional– de las transacciones y de los precios, aunque las noticias sean ilustradas con la elaboración de inventarios de casos ejemplares y datos locales, municipales o regionales.

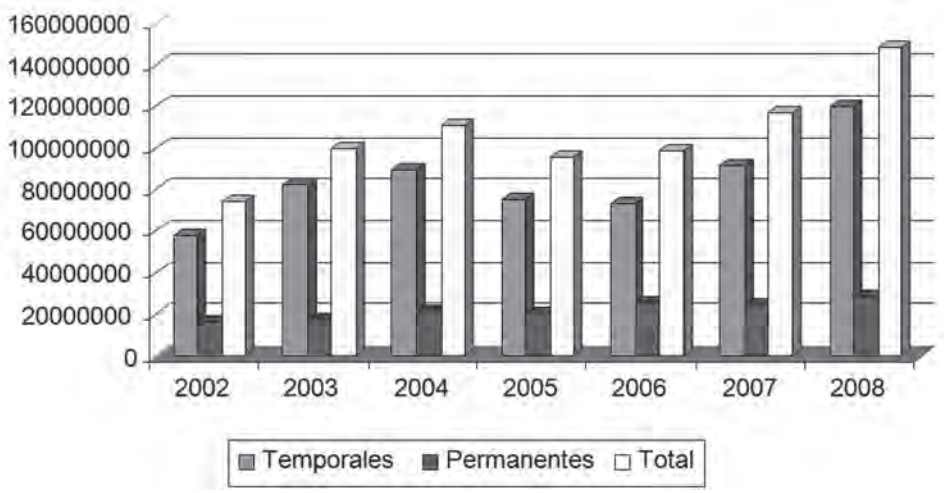
[1] Se trata de la expansión que se ha empleado habitualmente en los estudios en el área, caracterizando un proceso de apropiación de amplias parcelas de tierra por el capital extranjero. Como bien recordó Merlet (2010), este proceso no puede ser reducido sólo a un mecanismo de "adquisición" de tierras, que presupone el funcionamiento del mercado de tierras caracterizado por la compra y venta de fincas rurales. Según el estudio encomendado por el *Comité Technique Foncier et Développement*, estamos atestiguando un movimiento de "apropiación y concentración de tierras –y recursos naturales– a gran escala" (Merlet, 2010). Otras instituciones, como la *International Land Coalition* (ILC, 2009; Taylor y Bending, 2009) utilizan el término "presiones comerciales sobre la tierra" (*commercial pressures on land*), lo que puede restringir también la comprensión de lo que estamos atestiguando actualmente.

Con la intención de contribuir a ese debate, el presente artículo aborda tres aspectos que nos parecen esenciales, algunos de ellos conteniendo elementos todavía poco tratados por la literatura especializada. De esta forma, el primer tema discute sobre el proceso de expansión del llamado "agronegocio" brasileño, centrándose particularmente en los movimientos espaciales de los cultivos de caña de azúcar y soya, y su impacto en las regiones llamadas "fronteras agrícolas". Parte de ese proceso, que orientó especialmente inversiones en el área de producción de biomasa, está basado en la participación del capital internacional y sus inversiones en los activos agrarios, tema que es objeto del tema siguiente. El tercer punto del artículo aborda la repercusión de esos aspectos sobre el comportamiento del mercado de tierras, en particular de algunas regiones reconocidamente objeto de la expansión de monocultivos y *commodities*. Finalmente, como consideraciones finales, tratamos de recuperar las medidas gubernamentales recientemente aplicadas por el Estado brasileño sobre el acceso a la tierra por parte de empresas y personas extranjeras, así como señalar los nuevos dilemas que enfrenta la cuestión agraria brasileña.

1. Expansión del agronegocio brasileño: un breve recuento

Brasil merece especial referencia en el plano internacional, particularmente en relación a la competitividad y a la participación de su producción agropecuaria, reflejada en el liderazgo del país en algunos rubros específicos y en el ritmo de crecimiento de cultivos y de crianza de ganado, así como de las innovaciones tecnológicas dirigidas al campo. A pesar de la presencia de un nuevo modelo tecnológico de desarrollo agrícola, esta expansión ha sido obtenida a partir de la consolidación y profundización del modelo convencional, aunque valiéndose de innovaciones importantes, sea en el proceso productivo en sí, sea en el ámbito de la comercialización o incluso de la certificación de los productos.

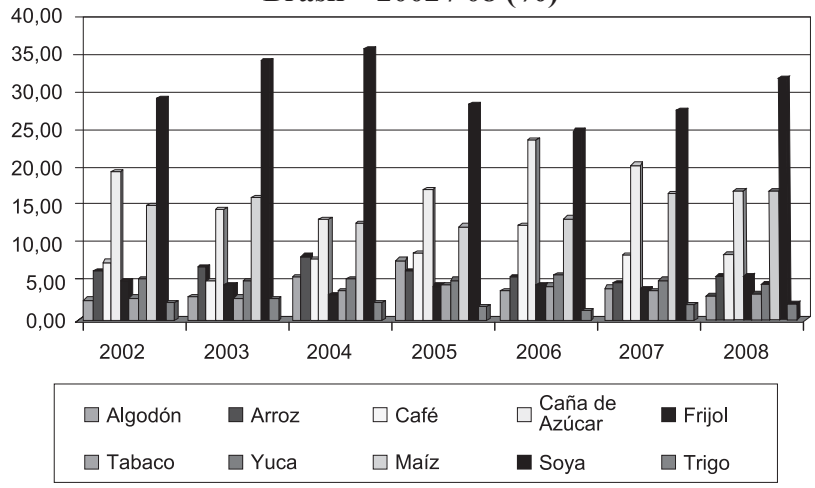
Gráfica 1
Valor de la Producción del Sector Agrícola (Cultivos Temporales y Permanentes), Brasil – 2002 / 2008
[Miles de Reales brasileños, R$]



Fuente: PAM/IBGE.

La gráfica anterior presenta la evolución del Valor Bruto de la Producción (VBP) de los cultivos –temporales y permanentes– calculada por la Producción Agrícola Municipal (PAM). De hecho, podemos observar un crecimiento significativo a lo largo del periodo, a pesar de la leve disminución experimentada entre 2004 y 2006 en función de la contracción de los precios del mercado internacional. Pero incluso así, cuando comparamos los valores totales entre 2002 y 2008, se percibe un aumento de prácticamente 100% en los valores obtenidos por el sector de cultivos. Se debe registrar que algunos cultivos en especial, poseen una fuerte participación en ese sentido, como lo destaca la Gráfica 2. A pesar de cierto reflujo a mitad del periodo, la soya se mantiene al frente con una participación variando entre 25% del total de los cultivos en 2006 (piso) y 36% en 2004 (techo). La caña de azúcar es otro producto con enorme importancia: 24% del total en 2006 (máximo) y 13.5% en 2004 (mínimo). Cabe destacar también la producción de maíz.

Gráfica 2
Participación de cultivos seleccionados en el VBP agrícola total
Brasil – 2002 / 08 (%)



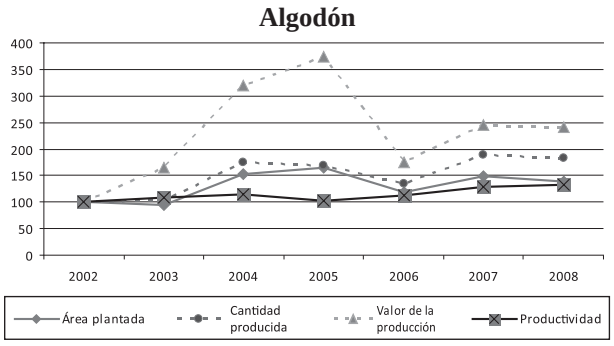
Fuente: PAM/IBGE.

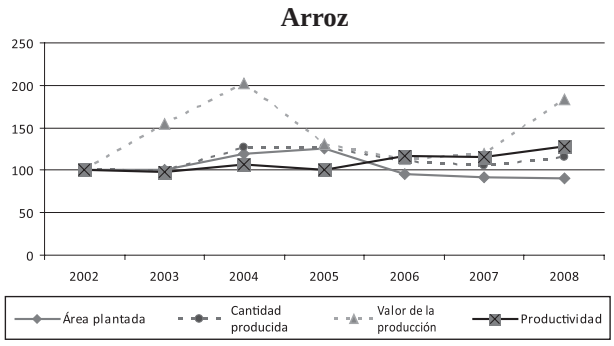
Un examen muy rápido del desempeño de los cultivos seleccionados (Gráfica 3) permite observar un aumento expresivo (de área plantada, cantidad producida y, especialmente, VBP) de la producción de granos, en particular de soya. En el caso de este cultivo, a pesar de una variación negativa entre los años 2004-2006, reflejando el comportamiento del precio del producto en el mercado internacional, hubo un expresivo aumento del VBP y de la cantidad producida, impulsada por la elevación de la productividad física. El VBP saltó, por tanto, de R$17.23 mil millones en 2002 a R$38.73 mil millones en 2008 (cerca de 125%). Debe destacarse, además, la participación de la región centro-oeste en ese movimiento que, con excepción de los años 2003 y 2007 cuando "empató" con los valores producidos en la región sur, fue superior en las demás zafras (entre 2002 y 2008) a la antigua región de granos, llegando incluso a alcanzar 52% del VBP, 56% de la cantidad producida y 46% del área plantada en 2005.

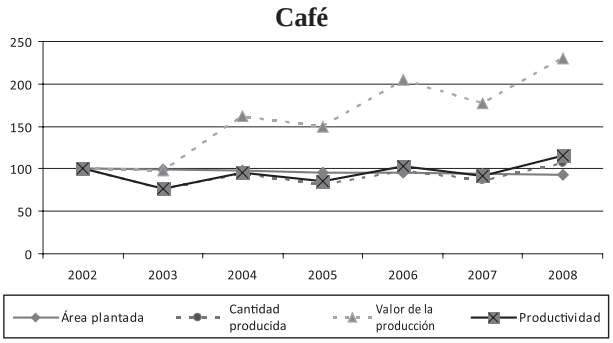
De hecho, entre las zafras de 1990/91 y 2000/01, el área plantada con soya en el país creció a 3.6% año con año, mientras que el mismo indicador para el total de cultivos (excepto soya) registró una taza negativa de 1.9% año con año. En las zafras de 2000/01 a 2003/04 el desempeño de la soya prácticamente "explotó" a 13.8% anualmente, dejando muy atrás al conjunto de los demás cultivos (-1.3% anualmente).

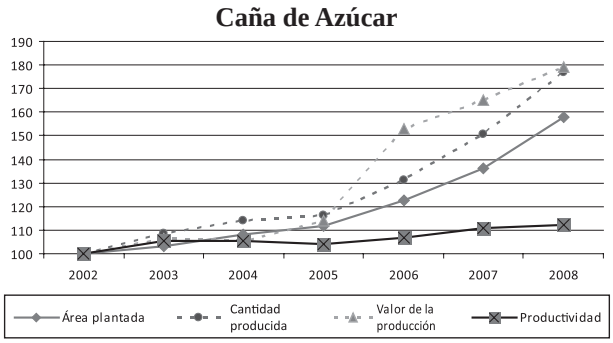
Gráfica 3
Evolución de la superficie sembrada, valor de la producción, cantidad producida y productividad de los principales cultivos, Brasil – 2002 / 2008

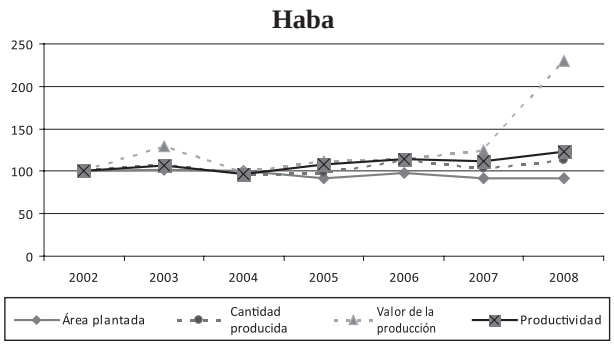
[2002 = 100]

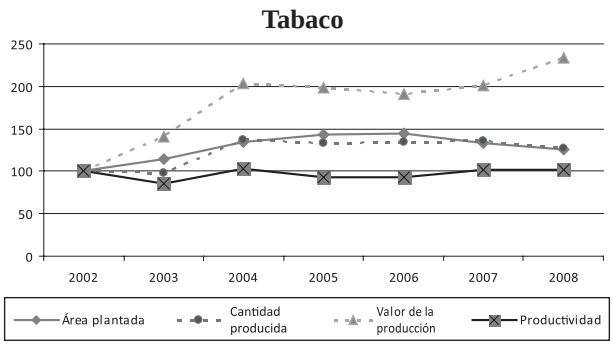


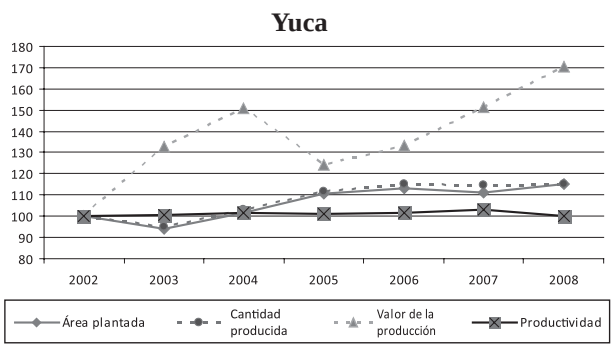


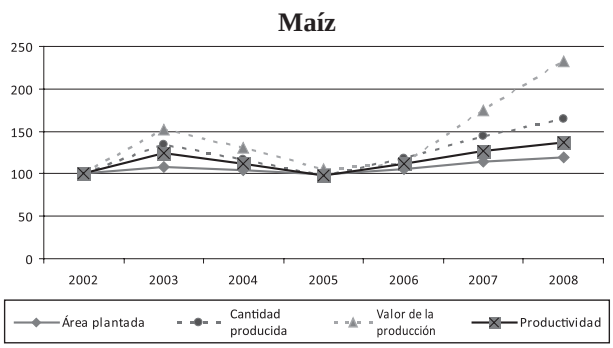


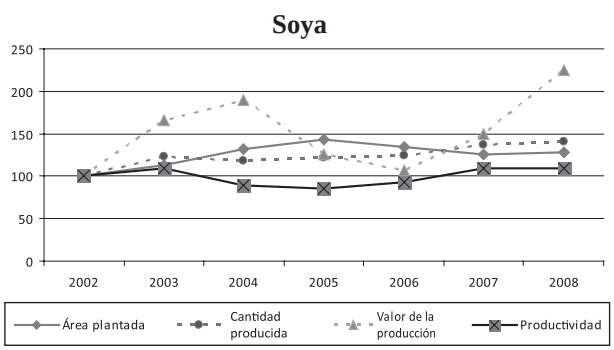


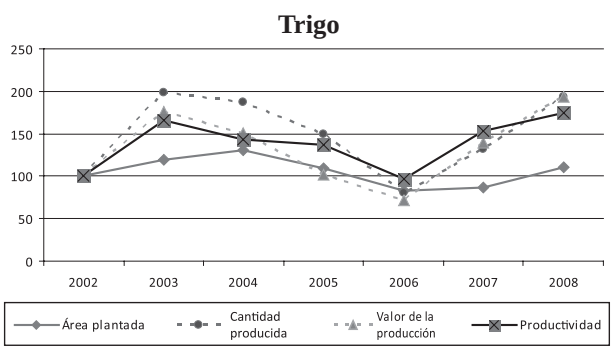










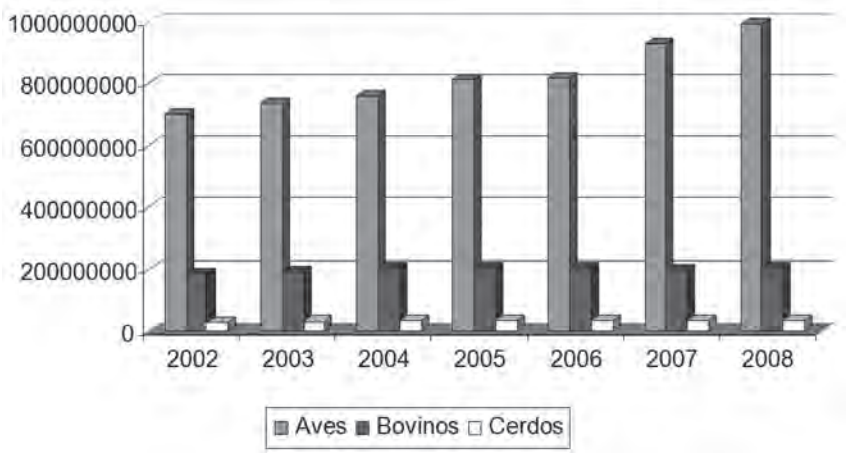


Fuente: IBGE/PAM, varios años.

La producción de caña, con el incentivo al etanol, también elevó considerablemente su VBP en el periodo: 79% entre 2002 y 2008 (de R$11.5 mil millones a R$20.6 mil millones, respectivamente). Destaca la participación de la región sureste (São Paulo, en realidad), con más de 2/3 del VBP nacional en todos los años del periodo aquí considerado.

Otro asunto importante de la pauta agrícola es el maíz, cuyo VBP varió de R$8.91 mil millones en 2002 a R$20.75 mil millones en 2008 (132.6%). A pesar de atestiguar también un aumento del área plantada a partir de 2005, presentó un incremento más fuerte de la productividad física, en especial en la región noreste. El café, en particular con el desarrollo de las variedades y mezclas especiales, presentó igualmente una variación importante en el VBP entre 2001 y 2008 (130%), pasando de R$4.5 mil millones a R$10.5 mil millones. La participación de la región sureste (especialmente el estado de Minas Gerais) fue significativa en todos los años (básicamente superior a 80% del VBP total).

Gráfica 4
Aves, Ganado Bovino y Cerdos Brasil (2002 / 08)
[Miles cabezas]



Fuente: PPM/IBGE.

Los productos pecuarios (Gráfica 4) también obtuvieron resultados importantes, sobre todo el sector de carne bovina que experimentó una enorme expansión de la actividad agroindustrial de procesamiento y de las exportaciones en el periodo (pasando de $2.75 mmd en 2002 a $9.61 mmd en 2007). De hecho, el conjunto de ganado bovino de buena raza tuvo una variación de 9% entre 2002 y 2008 (pasando de poco más de 185 millones de cabezas en 2002 a 202 millones de cabezas en 2008), en especial en las regiones norte –con 28.6%– y noreste –con 20.8%–, siendo que no hubo alteración en la distribución geográfica de la producción, manteniéndose el liderazgo de la región centro-oeste con más de 2/3 del total de cabezas de ganado. En el caso de los cerdos, hubo una variación un poco mayor en el número de unidades para el mismo periodo (15.4%), de 32 a 37 millones de cabezas, concentrándose en las regiones sur y centro-oeste, con aumento de 30% en cada una de ellas. Finalmente, en el caso de las aves (gallos, pollos y crías de pollos), se registró un salto mucho más significativo entre 2002 y 2009 (de 41.3%) en el número de cabezas, destacando la región centro-oeste (57% de variación), a pesar de ser la región donde se concentra el mayor número de unidades (prácticamente la mitad del total nacional). Vale la pena destacar, además, que el sector de carnes, a diferencia del área de granos oleaginosos concentra buena parte de la producción (y de la exportación) de productos procesados (embutidos, carnes frías, etc.) en manos del capital nacional, ya sea en lo que toca a las aves con el liderazgo de las empresas Sadia y Perdigão (recientemente unificadas), o inclusive, en las carnes rojas, donde empresas de frigoríficos como Friboi, Marfrig y Bertin han presentado un crecimiento importante. Dicho sea de paso que en este mismo sector se operó un proceso de internacionalización de la producción, con la adquisición de unidades procesadoras fuera del país, como fue el caso operado por la empresa JBS.

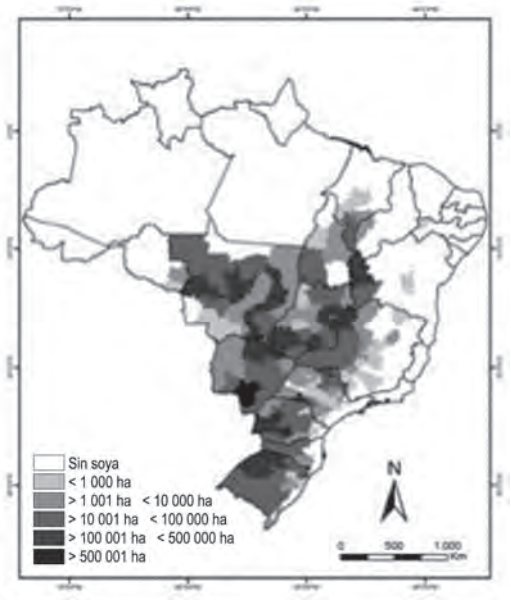
Un breve recuento histórico revela que, a lo largo de la década de 1980, el país ya experimentaba una ocupación del Cerrado (amplia eco-región de sabana tropical de Brasil), tanto en la región centro-oeste (en los estados de Goiás, Mato Grosso do Sul y Mato Grosso), como en los estados de Minas Gerais y Bahia con la producción de granos. En la última década se verificó, incluso, una vigorosa expansión de la llamada "frontera" agrícola, incorporando áreas como aquellas localizadas en los estados de Maranhão, Piauí y Tocantins (el famoso "Mapito", palabra formada por las iniciales de cada estado) y otras inscritas en la región amazónica (Heredia, *et. al*., 2010).

En los mapas presentados a continuación seleccionamos la expansión de la producción de soya y caña de azúcar, cultivos ampliamente reconocidos como representativos del "agronegocio". La expansión de la soya, y en un menor grado de la caña, no ocurrió de forma aislada: en buena parte de los casos el avance de los cultivos ocurrió sobre las áreas anteriormente destinadas a la crianza de ganado (o incluso sobre la selva virgen y el bosque, como ocurre en parte del estado de Mato Grosso y en la región amazónica), sustituidas posteriormente por la producción de arroz (para "amansar a la tierra"), y posteriormente, por el plantío de soya.

Las figuras 1, 2 y 3[2] ilustran el intenso proceso de expansión territorial de la producción de soya en el país, entre 1990 y 2008 (anteriormente concentrada en la región sur) a lo largo y ancho del área comprendida por el Cerrado, ya sea en los estados de la región centro-oeste, en dirección al Cerrado de Minas Gerais, o bien, en dirección al Cerrado del noreste. En la década actual es posible verificar, inclusive, su expansión hacia la región amazónica, especialmente en los estados de Amazonas (en la región de Humaitá) y de Pará (sureste y, en especial, el oeste paraense, en la región de Santarém). La tonalidad de los colores informa la presencia de la producción de soya en las micro y mesorregiones brasileñas[3] y su esparcimiento en dirección al norte del país, formando prácticamente una "Y", si se consideran las áreas de mayor concentración productiva.

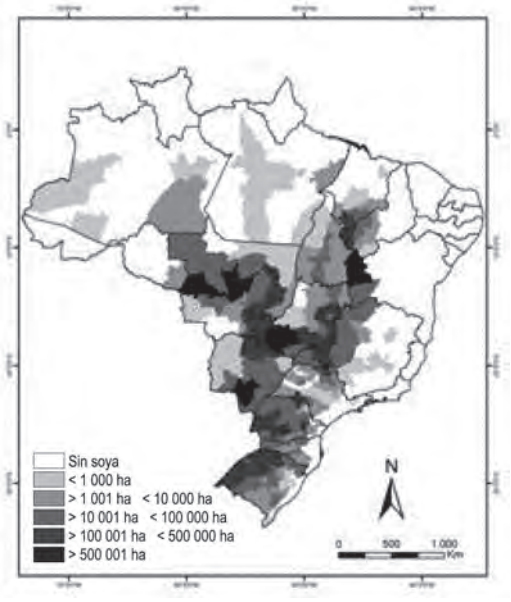
Aunque el asunto sea objeto de una fuerte polémica, es posible observar que esta expansión ha generado protestas de organizaciones ambientalistas y comunidades nativas, en vista de que parte del área ocupada por la soya ha sido ganada a costa de la deforestación y/o del desplazamiento forzado de pequeños agricultores o aldeas indígenas, como puede

Figura 1
Expansión territorial de la producción de soya en Brasil, 1990



Fuente: IBGE (PAM).

Figura 2
Expansión territorial de la producción de soya en Brasil, 2000

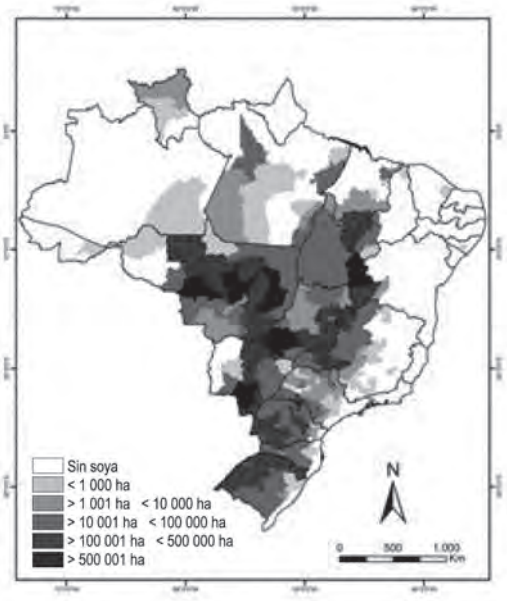


Fuente: IBGE (PAM).

[2] Los autores agradecen la colaboración de Valdemar Wesz Jr. en la elaboración de los cartogramas. Parte de las informaciones plasmadas en estos párrafos están basadas en Heredia, Palmeira y Leite (2010).

[3] Desde el color gris claro cuando el área plantada local es baja, al color gris oscuro, que refleja la concentración espacial del plantío, teniendo como referencia las escalas descritas en la leyenda de las figuras.

Figura 3
Expansión territorial de la producción de soya en Brasil, 2008



Fuente: IBGE (PAM).

ser constatado en las chapadas[4] en el estado de Piauí. No es en vano la fuerte presión que ejercen los empresarios rurales sobre la legislación ambiental (Código Forestal, Área de Reserva Legal, Área de Preservación Permanente, Sistema Nacional de Unidades de Conservación) y aquella dirigida a los derechos sociales de comunidades nativas principalmente ocupadas de forma tradicional/colectiva (quilombos, tierras indígenas, fondos de pasto,[5] áreas extractivistas, etc.), en busca de la apertura de nuevos frentes de expansión, en especial, en las regiones de Cerrado y del bioma amazónico.

En la Figura 4 están trazadas las diferentes agroindustrias de trituración de la soya para la producción de harina, aceite, alimento para animales y otros productos derivados. Destacamos en el mapa la localización de las empresas multinacionales (*tradings*), en particular el grupo llamado ABCD (ADM, Bunge, Cargill, Dreyfus). La participación del capital internacional en el total del capital aplicado en el sector agroindustrial de trituración del grano que era de 16% en 1995 se eleva violentamente a 57% en 2005, caracterizando un fuerte proceso de concentración económica y desnacionalización del sector. En el caso de este último periodo, las primeras posiciones son ocupadas por el grupo antes referido. La Figura 4 muestra, además, la localización de las empresas del grupo Maggi (Amaggi), ligadas a la familia del ex-gobernador del estado de Mato Grosso, ahora senador, Blairo Maggi, que actúa igualmente en la producción de soya propiamente dicha. Se puede verificar allí un desplazamiento geográfico en la posición de las empresas que alteran su estrategia anterior (hasta el final de los años noventa) de compra de antiguas unidades de grupos empresariales nacionales, situadas en la región centro-sur, para la construcción de nuevas plantas industriales en el área del Cerrados en la década actual, cuyo mega-centro concentra 72% del valor de la producción de esas unidades (Heredia, *et. al*., 2010; Wesz Jr., 2008). Según Wilkinson, *et. al*. (2010), con la expansión de este proceso, se nota también el surgimiento, cada vez más frecuente, de empresas especializadas en el corretaje inmobiliario vinculada a la "limpieza", preparación y venta de tierras en nuevas áreas para grupos privados (nacionales y extranjeros), lo que vale tanto para el sector de granos como para el sector azúcar-alcoholero.

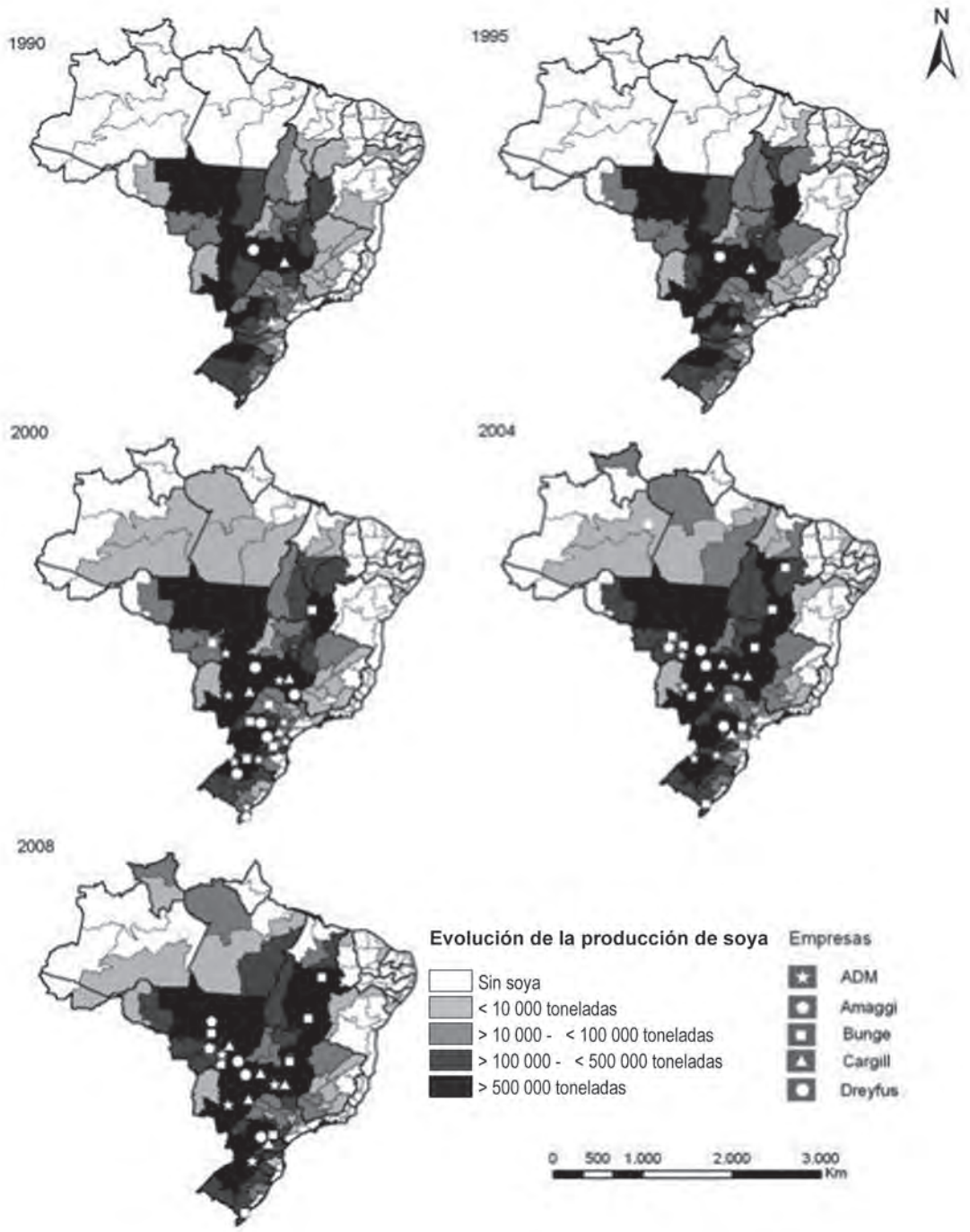
Buena parte de la soya producida en los Cerrados brasileños (Mato Grosso, en particular), es destinada (además del mercado externo) al procesamiento industrial. Una parte de esa producción sirve como materia prima en la fabricación de biodiesel, ya que de las empresas de procesamiento/producción de aceite ya implantadas, una fracción significativa se distribuye entre los Cerrados del centro-oeste, encabezado por el estado de Mato Grosso.

Dicho sea de paso, que el mismo proceso de expansión territorial sobre las áreas aprovechables (sean aquellas en uso –produciendo o no alimentos–; sean aquellas, incluso, objeto de preservación) ha ocurrido con el sector azúcar-alcoholero, en especial con el fuerte aumento del área planteada con caña de azúcar en los estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Goiás y Paraná. Esa expansión está orientada, en buena medida, para la producción de etanol, que constituye pieza importante del Programa Nacional de Agroenergía (del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento, MAPA), rivalizando –o complementando– dependiendo de la perspectiva con otro programa dirigido al fomento de la producción de biodiesel, el Programa Nacional de Producción y Uso de biodiesel, PNPB. La evolución de la expansión de la producción de caña puede verse en las Figuras 5, 6 y 7. Es evidente la concentración en la región sureste (en especial São Paulo y Minas Gerais) y su expansión en relación a los estados de Mato Grosso do Sul, Goiás y Paraná, en detrimento de regiones "tradicionales" en el plantío de esa *commodity* (el norte del estado de Río de Janeiro y la Zona da Mata Pernambucana, el norte de Alagoas y el sur de Paraíba).

[4] Son formaciones geológicas que poseen una porción plana en la parte superior, cuya altitud suele ser mayor a 600 metros.

[5] Los fondos de pasto son áreas tradicionales de regiones semiáridas, de propiedad colectiva y de uso común para el pastoreo de cabras, principalmente, por parte de familias de una misma comunidad o de comunidades cercanas, como una forma de complementar la agricultura de autoconsumo.

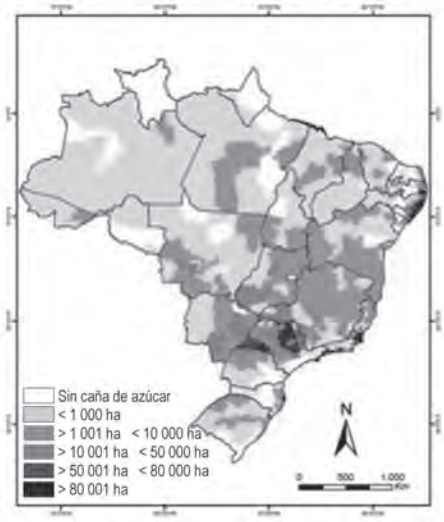
Figura 4
Expansión de la producción de soya y localización de las principales agroindustrias



Fuente: Wesz Jr. (2008) y Heredia, *et. al*. (2010).

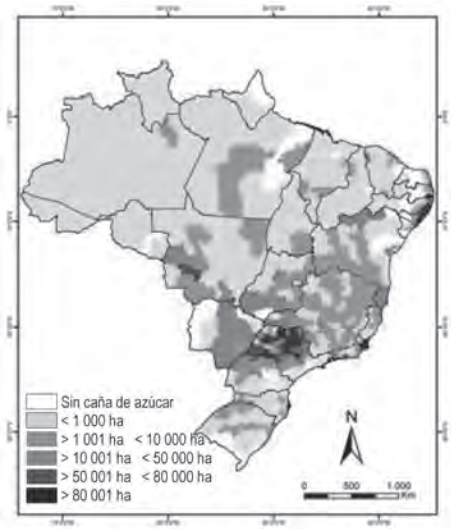
En el caso particular de la caña de azúcar, los datos recolectados junto al IBGE informan que la comercialización del producto está fuertemente asociada a la entrega del mismo junto a las fábricas y destiladoras procesadoras, en especial vinculadas a la fabricación de azúcar y etanol. Como se trata, en general, de circuitos cortos de comercialización (a diferencia de la soya, el producto no es exportado *in natura*), es visible la concentración espacial de los procesos de comercialización en las regiones donde está instalada la mayor parte de las fábricas, en especial en el estado de São Paulo, como puede verse en el mapa. La ocupación creciente de tierras para el cultivo de caña marca el rumbo del proceso de fomento a la producción de combustible de origen vegetal y a las inversiones (nacionales e internacionales), y ha avanzado hacia áreas que anteriormente estaban dedicadas a la producción de alimentos para circulación regional o a la producción pecuaria. Eso es particularmente evidente para el caso paulista y para el Triángulo Minero (en el estado Minas Gerais). En el caso de la expansión dirigida a la región centro-oeste (estados de Goiás y Mato Grosso do Sul), pero también en la microrregión de Uberlândia, en Minas Gerais, el aumento de plantaciones de caña se confronta con la gran producción de granos y con la agroindustria del sector de carnes (aves y cerdos) previamente establecidas en esos lugares (Lima, 2010), implicando una fuerte y frenética disputa territorial, lo que condujo a algunos municipios de esas regiones a intentar establecer un límite de área para plantar caña.

Figura 5
Expansión territorial de la producción de caña de azúcar en Brasil, 1990



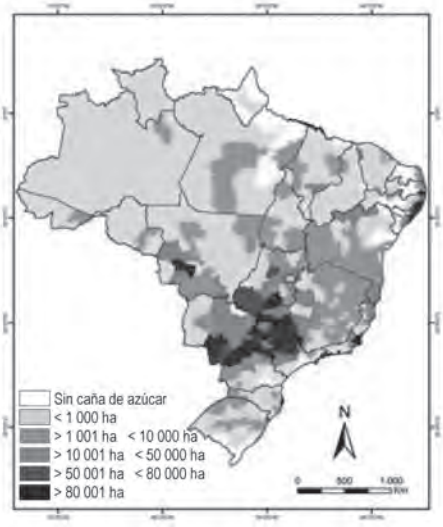
Fuente: IBGE (PAM).

Figura 6
Expansión territorial de la producción de caña de azúcar en Brasil, 2000



Fuente: IBGE (PAM).

Figura 7
Expansión territorial de la producción de caña de azúcar en Brasil, 2008



Fuente: IBGE (PAM).

Esa expansión espacial verificada en el sector podría ser clasificada, según Wilkinson, *et. al*. (2010, p.32 y sigs.), en cuanto al tipo de inversionistas y motivos de inversión en ocho "categorías": i) capitales en el agro del mismo sector de actividades; ii) capitales en el agro de sectores sinérgicos y/o convergentes; iii) capitales no tradicionales del agro que responden a nuevas sinergias; iv) empresas de fincas rurales (corredores inmobiliarios) que han surgido en respuesta a la valorización de las tierras y de las perspectivas del agro brasileño; v) estados ricos en capital, pero pobres en recursos naturales en busca de asegurar el abastecimiento de alimentos y energía; vi) fondos de inversión atraídos por las perspectivas de valorización de las *commodities* agrícolas; vii) inversiones relacionadas a los incentivos de servicios ambientales, y viii) empresas de explotación minera y prospección de petróleo.

De cualquier forma, es posible inferir, con base en los noticieros especializados, que parte de ese proceso de expansión de cultivos, como la soya y la caña de azúcar, se valieron de inversiones sobre activos agrarios con origen –directo y/o indirecto– en el capital internacional. Tal estrategia refuerza la idea, ya registrada por Wilkinson, *et. al*. (2010), de que los grupos internacionales (sean empresas, personas físicas o gobiernos) vienen dirigiendo sus recursos al sector no sólo en las actividades de procesamiento de materia prima, como era usual anteriormente, sino particularmente en la recaudación de fincas rurales propiamente dichos (como es el caso de los proyectos conocidos como *greenfields*). El próximo tópico está dedicado justamente a ese asunto.

2. La extranjerización de la propiedad agraria en Brasil

Estudios encomendados por el Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo Rural (NEAD) del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) del gobierno brasileño, muestran que hubo un crecimiento significativo de inversiones extranjeras directas (IEDs) totales en Brasil a partir de 2002 (107% entre 2002 y 2008, pasando de 4.33 mmd a 8.98 mmd en el mismo periodo). Según el diario *O Globo*, el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) mostró que las IEDs en el sector primario brasileño pasaron de 2.4 mmd en 2000 a 13.1 mmd en 2007, siendo que el alza de 445% fue comandada por la minería, que respondió por el 71% del total recibido en ese último año. También hubo crecimiento de la participación externa en las actividades agropecuarias, por ejemplo, en el cultivo de caña de azúcar, de soya y en la producción de alcohol y agrocombustibles, especialmente por medio de la compra y fusiones de empresas brasileñas ya existentes (Alvim, 2009; Pretto, 2009).

Así, siguiendo la tendencia del aumento de las inversiones extranjeras en Brasil[6] (Alvim, 2009, p. 53), una parte significativa de estas inversiones fue utilizada para la compra y fusiones de empresas ya existentes (Alvim, *op, cit*., p. 52), siendo que el "total de IED realizada en el agronegocio fue de 46.95 mmd", entre 2002 y 2008 (Alvim, *ibid*, p. 47).

Según Alvim: …"la producción industrial de biocombustibles fue la actividad que presentó una tendencia clara de crecimiento en la captación de inversiones extranjeras en Brasil, siendo esta concentrada preponderantemente en los estados del sureste. Las IEDs en alcohol y biocombustibles pasaron de 4 millones de dólares en 2002 a 1.64 mmd en 2008" (2009, *ibid*, p.55).

Utilizando diferentes fuentes de información, incluso investigaciones en el Sistema Nacional de Catastro Rural (SNCR), pero también empresas de consultoría en el ramo, entre otras fuentes, los diarios de circulación nacional vienen publicando datos sobre este proceso de adquisición de tierras por parte de extranjeros en Brasil, sin la "debida correspondencia en los registros del SNCR/INCRA" (Pretto, 2009, p.4). Ya a mediados de los años 2000, los principales diarios brasileños divulgaban reportajes sobre el proceso de "extranjerización" de tierras en Brasil (Scolese, 2008; Chade, 2010).

A partir de los datos del SNCR, el diario *A Folha de São Paulo*, por ejemplo, calculó este ritmo de "extranjerización" de las tierras en un intervalo de sólo seis meses. Según datos divulgados por este diario, entre noviembre de 2007 y mayo de 2008, extranjeros adquirieron cerca de 1,533 fincas rurales en Brasil, abarcando un área de 226,920 hectáreas. En el mismo periodo, hubo también transacciones de venta de fincas, pero el saldo fue de 1,372 fincas adquiridos por personas de otras nacionalidades, totalizando un área de 205,320 hectáreas (Scolese, 2008, p. A10).

En 2010, a partir del análisis del Catastro del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), el diario *A Folha de São Paulo* divulgó datos sobre el avance del capital extranjero en las tierras brasileñas. Según ese reportaje, "empresas y personas de otros países compran el equivalente a 22 campos de fútbol en tierras en Brasil cada hora. En dos años y medio, los extranjeros adquirieron 1,152 fincas, en un total de 515.1 mil hectáreas" (Odilla, 2010).

[6] Hasta el año 2000, el sector primario participaba con sólo 2.3% del total de los recursos extranjeros invertidos en Brasil, siendo que en 2007, llegó a casi 14%, en cuanto a la expansión de las inversiones extranjeras en el sector industrial fue de 33.4% en el mismo periodo (Duarte, 2008).

Las perspectivas de inversiones en el sector primario brasileño, especialmente en la producción de agroenergías, ya eran divulgadas a mediados de los años 2000. Según información que circuló en internet:

De acuerdo con las estimaciones del mercado, el sector deberá recibir, hasta mediados de la próxima década, cerca de 25 mmd en inversiones extranjeras. De ese total, al menos 40% serán destinados al sector azúcar-alcoholero. Además del etanol y de la caña de azúcar, los inversionistas internacionales están interesados en participar en proyectos de reforestación, plantación de *seringais* (árboles de los que se extrae el látex) y en adquirir tierras en Bahia, Mato Grosso y Rondônia para implantar proyectos agropecuarios (Guimarães, 2006).

Aunque no existe un análisis más sistemático, es posible concluir que esas inversiones extranjeras en el sector primario brasileño resultan también en la adquisición de grandes cantidades de tierra. De acuerdo con el análisis realizado por los estudios del NEAD, en el SNCR del INCRA, existían 34,632 registros de fincas en manos de extranjeros en 2008, que abarcaban un área total de 4,037,667 hectáreas, números bastante significativos considerando que no incluyó el "periodo de la carrera por la tierra" después de la crisis de 2008 (Pretto, 2009). Se debe resaltar que más de 83% de ese total son fincas clasificadas como grandes propiedades (mayores a 15 módulos fiscales).

Tabla 2
Porcentaje de Adquisición (número de fincas y área recaudada) de tierras por extranjeros en Brasil, 1900-2000

BRASIL - Participação relativa de registros e áreas por décadas				
Décadas	%Registros	% Acumulado dos registros	% Áreas	% Acumulado de área
1900	0.012	0.012	0.0004	0.0004
1910	0.047	0.058	0.064	0.065
1920	0.143	0.202	0.170	0.235
1930	0.415	0.617	0.309	0.544
1940	1.207	1.824	0.971	1.514
1950	4.015	5.839	2.551	4.065
1960	8.773	14.612	6.194	10.259
1970	17.421	32.033	15.040	25.298
1980	29.888	61.921	27.940	53.238
1990	18.201	80.122	25.925	79.163
2000	18.783	98.904	20.152	99.315
Sem registro de data	1.096	100.000	0.685	100.000
TOTAIS	100.000		100.000	
Fonte: SNCR/INCRA Apuração Especial 2008.				

Fuente: Pretto, 2009 (p.21).

La Tabla 2, extraída del estudio de Pretto (2009, p.21), ilustra bien el proceso histórico de adquisición de fincas rurales por extranjeros. Como puede verificarse en el cuadro, la mayor parte del número de fincas y en la cantidad de tierras registradas por personas y empresas extranjeras ocurrió en el periodo reciente. De hecho, las décadas de 1980, 1990 y 2000 concentran ese movimiento, respondiendo respectivamente, por 29.9%, 18.2% y 18.8% del número total de fincas bajo el registro de extranjeros, y por 27.9%, 25.9% y 20.1% del área recaudada.

Efectivamente, el proceso de extranjerización de las tierras brasileñas no es reciente. Marco importante en ese recorrido histórico fue la cooperación nipo-brasileña en la implementación de las distintas fases del Programa de Cooperación Nipo-Brasileño para el Desarrollo de los Cerrados (PRODECER), ideado a mediados de los años setenta, e implantado a lo largo de las décadas setenta y ochenta en diversas regiones del Cerrado brasileño, especialmente en los estados de Minas Gerais, Goiás, Bahia y Mato Grosso (Bertrand, *et. al*., 1991; Salim, 1986).

Una actualización de esos datos en 2010, valiéndonos de la misma base catastral elaborada por el INCRA, indica, como puede verse en la Tabla 3, la existencia de 34,371 fincas rurales bajo la propiedad de extranjeros, abarcando un total de 4,349,074 hectáreas. En la misma tabla es posible observar que la mayor parte del número de fincas está concentrada en los estados de São Paulo (35.7% del total), Paraná (14.9%), Minas Gerais (7.68%) y Bahia (6.38%). Cuando tomamos el total del área, el cuadro se altera, apuntando el liderazgo a los estados de Mato Grosso (19.4% del área total), Minas Gerais y São Paulo (con 11.3% cada uno) y Mato Grosso do Sul (10.9%).

Tabla 3
Número y superficie de fincas rurales propiedad de extranjeros en Brasil, Mayo 2010

Estados	No. de Fincas	%	Área (has)	%
Rondônia	119	0,35	29,242,00	0,67
Acre	26	0,08	13,799,68	0,32
Amazonas	307	0,89	232,021,68	5,33
Roraima	66	0,19	27,729,49	0,64
Pará	1.143	3,33	235,628,39	5,42
Amapá	15	0,04	6,228,00	0,14
Tocantins	181	0,53	109,517,18	2,52
Maranhão	184	0,54	70,135,35	1,61
Piauí	82	0,24	58,770,32	1,35
Ceará	401	1,17	34,734,45	0,80
Rio G de Norte	128	0,37	20,806,69	0,48
Paraíba	248	0,72	6,828,47	0,16
Pernambuco	368	1,07	9,667,19	0,22
Alagoas	101	0,29	13,577,66	0,31
Sergipe	81	0,24	3,439,45	0,08
Bahia	2.192	6,38	368,888,05	8,48
Minas Gerais	2.639	7,68	491,548,57	11,30
Espírito Santo	304	0,88	19,770,66	0,45
Rio de Janeiro	2.110	6,14	85,284,78	1,96
São Paulo	12.291	35,76	491,437,42	11,30
Paraná	5.130	14,93	299,061,84	6,88
Santa Catarina	1.290	3,75	54,605,77	1,26
Rio G de Sul	1.895	5,51	113,801,07	2,62
Mato Grosso Sul	781	2,27	473,325,65	10,88
Mato Grosso	1.229	3,58	844,279,92	19,41
Goiás	843	2,45	230,629,91	5,30
Distrito Federal	217	0,63	4,314,36	0,10
Total Brasil	34.371	100,00	4,349,074,00	100,00

Fuente: INCRA. Posição em maio de 2010. Datos re-elaborados por los autores.

Nuestro acceso a la base de datos no permitió identificar la fecha de adquisición/acceso de esas fincas, dificultando una precisión mayor sobre el movimiento de extranjerización en los últimos años. Mientas tanto, tomando en cuenta la información del Banco Mundial, ya comentada anteriormente, existe una intensificación de ese flujo de inversiones a partir de 2008. Así, tomando los datos anteriormente presentados por Pretto (2009), relativos al estado del catastro en 2009, podemos establecer una comparación aproximada para verificar la variación (absoluta y relativa) establecida a lo largo de casi dos años (2008-2010). El resultado se encuentra disponible en la Tabla 4.

Es posible constatar un aumento en el número de fincas (un incremento de 153 registros representando una variación de 0.45% en relación al dato de 2008), pero sobre todo, un incremento significativo en la cantidad de tierra incorporada por extranjeros: aproximadamente 312 mil hectáreas, representando una variación de cerca de 8% en relación a la base anterior, en un escaso intervalo de tiempo, en vista de que nuestros datos son referentes sólo a mayo de 2010.

Tabla 4
Variación (absoluta y relativa) en número y superficie de las fincas rurales propiedad de extranjeros en Brasil, 2008-2010

Estados	No. de Fincas	%	Área (has)	%
Rondônia	-4	-3,25	(5,145,29)	-14,96
Acre	0	0,00	-	0,00
Amazonas	5	1,66	126,725,69	120,35
Roraima	8	13,79	4,069,06	17,20
Pará	5	0,44	(1,062,05)	-0,45
Amapá	-1	-6,25	(200,00)	-3,11
Tocantins	8	4,62	5,041,79	4,83
Maranhão	8	4,55	5,035,44	7,73
Piauí	6	7,89	25,689,82	77,66
Ceará	23	6,08	3,210,69	10,18
Rio Gde Norte	14	12,28	4,428,42	27,04
Paraíba	-1	-0,40	(657,63)	-8,78
Pernambuco	28	8,24	1,209,70	14,30
Alagoas	2	2,02	(46,74)	-0,34
Sergipe	2	2,53	126,25	3,81
Bahia	95	4,53	(12,357,23)	-3,24
Minas Gerais	329	14,24	179,167,43	57,36
Espírito Santo	-1	-0,33	6,032,50	43,91
Rio de Janeiro	(13)	-0,61	9,622,69	12,72
São Paulo	89	0,73	(53,485,25)	-9,82
Paraná	(218)	-4,08	(7,855,38)	-2,56
Santa Catarina	8	0,62	2,462,64	4,72
Rio Gde Sul	(117)	-5,82	(516,37)	-0,45
Mato Grosso Sul	4	0,51	(1,841,83)	-0,39
Mato Grosso	(154)	-11,14	34,164,50	4,22
Goiás	14	1,69	(11,628,49)	-4,80
Distrito Federal	14	6,90	(240,44)	-5,28
Total Brasil	153	0,45	311,949,92	7,73

Fuente: INCRA. Posición en mayo de 2010, y Pretto (2009), basado en Incra, 2008. Datos re-elaborados por los autores.

En la Tabla 4, podemos observar, incluso, que las mayores variaciones positivas en el número de fincas entre 2008 y mediados de 2010 se dieron en los estados de Minas Gerais, Roraima y Rio Grande do Norte. Cuando tomamos la cantidad de tierra incorporada, vemos que el cuadro se modifica bastante, indicando a los estados de Amazonas (con un brutal aumento de 120% en la cantidad del área registrada), de Piauí (con 77.7%), de Minas Gerais (con 57,4%), y de Espírito Santo (con 43.9%) como los más significativos. Una parte de ese movimiento, se puede especular, debe estar vinculada a la expansión de las actividades agropecuarias y agroindustriales, tanto en el sector de granos y de caña de azúcar, como también en el sector forestal.

El manejo de esa información estadística exige cierta cautela a la hora de elaborar conclusiones, como lo prueban los datos referentes al origen del capital aplicado en activos agrarios (en los registrados por el INCRA, cerca del 35% de la

información relativa a ese tema presentaba datos inexistentes o inválidos). A pesar de eso, es posible extraer algunas consideraciones sobre los países de origen de los flujos de inversiones en tierras, como se asienta claramente en las Tablas 5 y 6.

Tabla 5
Origen del capital invertido en tierra en Brasil, 2010

País	Superficie (has)	%
Portugal	1,030.119,42	23,68
Japón	432,469,84	9,94
Italia	256,145,06	5,89
Líbano	172,696,63	3,97
España	127,499,12	2,93
Alemania	123,667,19	2,84
Holanda	114,189,29	2,62
Otros	530,927,01	12,21
Inf. Inexistente	1,208,690,22	27,79
Inf. Inválida	352,598,26	8,11
Total	4,349,002,04	100,00

Fuente: INCRA. Mayo 2010. Datos re-elaborados por los autores.

Tabla 6
Origen del capital invertido en tierra en Brasil, 2010 (excluyendo información inválida o inexistente)

País	Área (has)	%
Portugal	1,030,119,42	36,95
Japón	432,469,84	15,51
Italia	256,145,06	9,19
Líbano	172,696,63	6,19
España	127,499,12	4,57
Alemania	123,667,19	4,44
Holanda	114,189,29	4,10
Total	2,787,713,56	100,00

Fuente: INCRA. Mayo 2010. Datos re-elaborados por los autores.

La Tabla 5 contiene todos los registros, incluyendo aquellos cuya información sobre el origen es inexistente o inválida. En la misma tabla, observamos que los siete principales países con participación en el total de tierras inscritas en el catastro son: Portugal, Japón, Italia, Líbano, España, Alemania y Holanda. Esto es más evidente cuando descartamos de la base los registros problemáticos y extraemos la participación de esos países sobre el total de tierras de todos los países computados (ver Tabla 6). Como la referencia temporal de la tabla incluye registros desde el inicio del siglo pasado, es evidente que el cuadro informa una presencia importante de los países con una fuerte participación en los procesos de colonización y migración experimentados en Brasil. No disponemos de información más detallada que permitiría cruzar el origen del capital con la fecha de adquisición, con el tamaño de las fincas y con su localización geográfica. Sin embargo, podemos verificar que prácticamente ¾ partes de todos los registros inmobiliarios se refieren a la ocupación y/o propiedad de personas físicas, y el restante (26%) a personas jurídicas. Como llama la atención Wilkinson, *et. al*. (2010), en ese último caso, la identificación del capital extranjero es más complicada, pues varios inversionistas se valen de empresas nacionales para apropiarse de esas áreas.

4. Mercado de tierras, fluctuación del precio de fincas y dinámica agraria

Otro aspecto que nos parece fundamental discutir aquí, es el impacto de ese movimiento de expansión del agronegocio y extranjerización de la propiedad agraria sobre el mercado de tierras y la fluctuación de sus precios. Según el diario *Valor Econômico*, los proyectos azúcar-alcoholeros implantados entre 2008 y 2010 provocaron la valorización de las tierras en las regiones de expansión de los cultivos de caña de azúcar, especialmente en las nuevas fronteras, localizadas principalmente en los estados de Tocantins, Goiás, Mato Grosso do Sul y Minas Gerais (Batista, 2010, p. B12). Según ese reportaje, estudio hecho por la *NAI Commercial Properties,* multinacional estadunidense especializada en el mercado inmobiliario, los precios de las tierras tuvieron una fuerte alza desde 2009, con índices de hasta 33% de aumento en el municipio de Pedro Afonso (en el estado de Tocantins). Incluso, según el diario:

> Algunas regiones de Goiás también registraron una de las mayores valorizaciones impulsadas por la caña. Estudio de mercado hecho por la NAI en la región del municipio de Edéia identificó que una hectárea, que valía R$8.5 mil en 2009, está siendo negociada ahora en el mercado a R$10 mil, aumento de 17%. En el municipio de Edéia está el proyecto de la fábrica Tropical, sociedad entre la empresa petrolera British Petroleum, con el grupo Maeda –vendido al fondo Arion Capital– y de la empresa Santelisa Vale, ahora controlada por la empresa francesa Louis Dreyfus (Batist, 2010, p. B12).

Ese aumento de los precios impacta sobre otras políticas (más allá de la política agrícola de fomento al sector), pero especialmente sobre las políticas agrarias. Además de vigorizar las disputas territoriales, las políticas agrarias son perjudicadas porque, entre otro factores, resulta más caro desapropiar e indemnizar las fincas para fines de reforma agraria, por medio de la implantación de asentamientos (Adams, 2010, p.2).

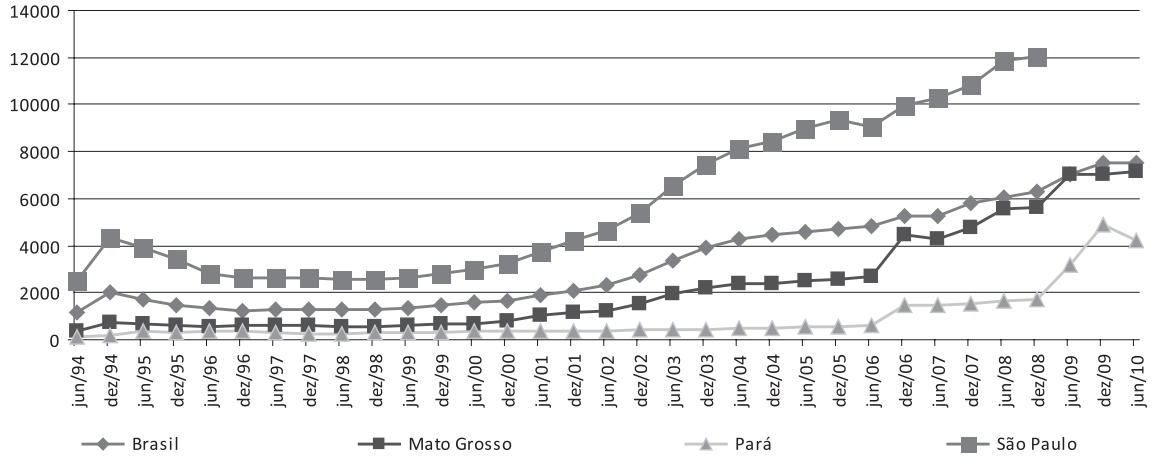
Por otro lado, es fundamental tener presente que parte significativa de las inversiones extranjeras son financiadas con recursos públicos (Sauer, 2010a), especialmente recursos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y del Fondo Constitucional del Centro Oeste (FCO). Estos préstamos e incentivos fiscales están siendo asignados principalmente en la región de expansión del cultivo de caña y producción de etanol (centro-oeste) y soya (centro-oeste, Amazonia, Bahia y Tocantins) (Pietrafesa, Sauer y Santos, 2010).

De acuerdo con la revista *O Focus*, el BNDES es el mayor proveedor de crédito para el sector azúcar-alcoholero para la producción de etanol. En los años 2007 y 2008, el BNDES "financió 59 proyectos de etanol y buena parte de los financiamientos se destinaron a la compra de equipos de co-generación de energía eléctrica a partir del bagazo de caña, muchos de ellos en regiones en expansión de la caña, como Mato Grosso do Sul y Goiás" (*O Focus*, 2010). En otras palabras, los recursos públicos mantienen caliente el mercado de tierras, viabilizando inclusive inversiones extranjeras en la producción de *commodities* agrícolas.

Es sabido que en Brasil, la inversión en tierras representó por un buen periodo de tiempo una alternativa sólida para inversiones de capitales (Brandão, 1988), sea con el objetivo de valorizarlos directamente (en un tipo de inversión que, a pesar de no experimentar los mayores picos de rendimientos, no ofrecería riesgo a la desvalorización de la aplicación), sea con el objetivo de, por medio de la tierra, acceder a la política de crédito rural de los años sesenta y setenta, fuertemente subsidiada (Delgado, 2005).

Para una breve retrospectiva histórica sobre el comportamiento de los precios de compra y venta de fincas rurales, Wilkinson, *et. al.* (2010, p. 70) presenta una periodización que muestra un enfriamiento del mercado después del proceso de estabilización macroeconómica en Brasil, con la adopción del Plan Real en 1994, después de décadas de combate inflacionario. Así, a mediados de los años noventa el mercado atestiguó un reflujo en los precios de las fincas rurales, lo que instigó al ministro del área agraria de esa época a afirmar que la "estructura del latifundio en Brasil está finalmente rota". Sin embargo, como bien argumenta Wilkinson (*ibid)*, ya a inicios de los años 2000 los precios se recuperaron rápidamente, asociados al buen desempeño de los precios de las principales *commodities*, soya, principalmente, hasta el año 2004. Luego siguió un corto periodo de estabilidad en el precio de las áreas con cultivos, que volvió a acelerarse brutalmente a partir de 2007-2008, que según los autores, se basó en las inversiones realizadas en la producción de etanol. Con la crisis financiera de 2008, hay un impacto momentáneamente negativo en el comportamiento de los precios, que todavía no alcanza las regiones más estratégicas para la producción de *commodities*, como veremos a continuación.

Gráfica 5
Variación en los precios de venta de tierras agrícolas en Estados seleccionados Brasil 1994 / 2010 (Reales/has) Valores medios corrientes



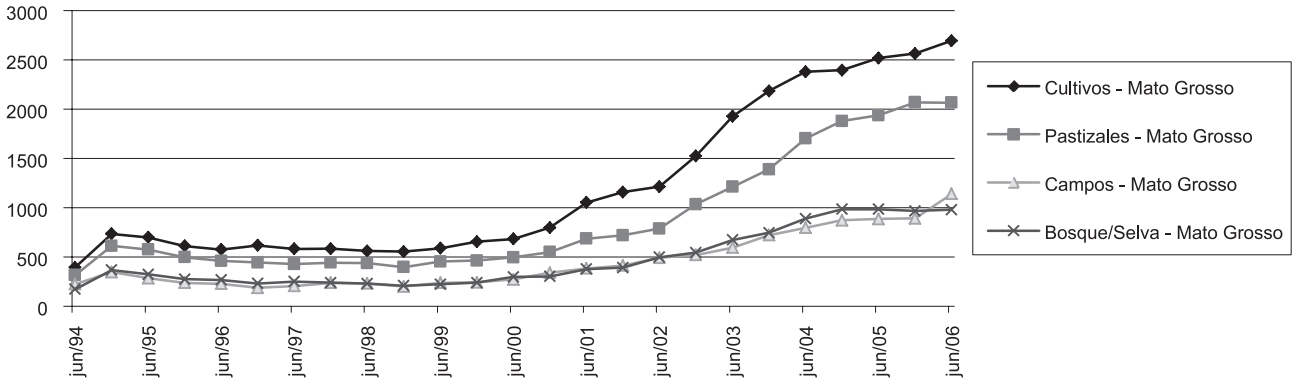
Fuente: Fundação Getulio Vargas/FGV.

Así, es posible afirmar, de modo general, que el proceso de expansión de las área productivas basadas en monocultivos dirigidos a la exportación, examinado hasta aquí, desembocó adicionalmente en un aumento reciente en el precio de las fincas rurales localizadas en esas regiones (Leite y Wesz, 2010). Primero, es necesario observar que, después del final de la década de 1990, el precio de las tierras con cultivos se dispara significativamente en términos medios para el caso brasileño, como podemos constatar en la Gráfica 5, que presenta datos para el total del país y para algunos estados seleccionados (São Paulo, Pará y Mato Grosso).

Es posible verificar que el valor medio por hectárea de las áreas con cultivos, en el caso brasileño, salta de R$1,188.30 en junio de 1994 a R$7,490.40 (un aumento de más de 430%). Se puede comprobar que ese aumento se intensifica a partir del año 2000, en el que interviene el estado de Mato Grosso (fuerte productor de granos) y más a la distancia Pará, cuya valorización de las tierras es más reciente debido a que el proceso de ocupación de las áreas ocurre sobre todo a lo largo de la década de 2000. Es necesario notar, para hacer contraste, la fuerte valorización de los cultivos paulistas, área que, como vimos, concentra la expansión de caña de azúcar, como el valor medio más elevado, cuando se compara a la media nacional (R$12,020/hectárea contra R$6,283/hectárea en diciembre de 2008).

Ese movimiento resulta todavía más evidente en algunas regiones objeto de la expansión de las "*commodities*", en particular en el área comprendida como Cerrado brasileño. Tomaremos como ejemplo nuevamente el caso matogrossense, en la región centro-oeste de Brasil, ilustrado en la Gráfica 6. Además de las fuertes variaciones observadas en el precio de la compra y venta de las áreas con pastizales, que se transforman posteriormente en nuevas áreas abiertas para el cultivo de soya y algodón (Leite e Wesz, *op. cit.*).

Gráfica 6
Variación en los precios de compra de tierras en Mato Grosso, 1994/2006
(Reales/has) Valores medios corrientes



Fuente: Fundação Getulio Vargas/FGVDados.

Nos parece evidente, de esa forma, que la expansión de las actividades del agronegocio, asociadas al incremento de inversiones extranjeras tuvieron como resultado un fuerte proceso de valorización de los precios de fincas, comprometiendo la situación de diversos segmentos que, frente a ese cuadro, se vieron forzados a desplazarse en dirección a áreas más distantes, convirtiéndose en una cuestión de acceso a la tierra y al territorio mucho más compleja, como veremos a continuación.

Consideraciones finales

El Ejecutivo Federal brasileño, a partir de la preocupación sobre una posible pérdida de soberanía territorial y de posiciones en el INCRA, solicitó que la Abogacía General de la Unión (AGU) hiciese una revisión de Parecer GQ n° 181. Este Parecer, publicado en 1998, desmovilizó "cualquier forma de control efectivo sobre la adquisición de tierras por parte de empresas extranjeras en Brasil" (Pretto, 2009, p. 7).

Esta pérdida de control es explícitamente reconocida en el nuevo Parecer de la AGU. De acuerdo con los términos del referido documento, desde los pareceres anteriores, los de 1994 y de 1998,

> el Estado brasileño había perdido las condiciones objetivas de proceder al control efectivo sobre la adquisición y el arrendamiento de tierras realizadas por empresas brasileñas cuyo control accionario y control de gestión estuviesen en manos de extranjeros no-residentes en el territorio nacional (Adams, 2010, p.2, ítem 6).

Frente a una creciente demanda de tierras y de la constatación de que el INCRA no posee mecanismos concretos para efectuar un control adecuado de la compra de tierras, el grupo de trabajo formado para evaluar tal situación concluyó que era necesaria la "revisión de los pareceres de modo que se dote al Estado brasileño de mejores condiciones de fiscalización sobre la compra de tierras realizada por empresas brasileñas controladas por extranjeros" (Adams, 2010, p.3).

En 2010, la AGU publicó entonces el Parecer n° LA-01, de 19 de agosto de 2010, el cual restableció posibilidades para limitar, o mejor dicho, para reglamentar los procesos de extranjerización de las tierras en Brasil. Este documento legal retoma la Ley n° 5.709, de 1971, afirmando que la misma debe ser acogida por la Constitución de 1988. Esta ley fue creada para reglamentar la compra de tierras por extranjeros, estableciendo el límite máximo de compra en 50 módulos (artículo 3°), siendo que la suma de las propiedades de una persona extranjera no puede rebasar a un cuarto (1/4) del área del municipio (artículo 12) (Adams, 2010, p. 4).

Alfonsín (2010), al emitir su evaluación sobre la validez y el alcance del Parecer de la AGU en cuestión, argumenta que la propia Constitución Federal (CF) explicita "dos derechos fundamentales, ligados al territorio nacional y titulados por su pueblo: el primero, obviamente, de la soberanía sobre su tierra (artículo 1° párrafo único de la CF) y el segundo, el de reflejo necesario de esa soberanía en la seguridad nacional" (2010, p. 4). A partir de ese precepto constitucional, Alfonsín afirma que "el Parecer aprobado por la Presidencia de la República, publicado el día 23 de agosto de 2010, no tuvo otro propósito que el de reconocer la eficacia de las normas constitucionales que defienden y protegen nuestro territorio y a nuestra gente" (2010, p. 20), por tanto, es fundamental la adopción de medidas de control por parte del Estado.

Sin desmerecer la importancia jurídico-legal de tal Parecer, la solución del problema no se materializa con la referida publicación. Primero, existen problemas en el propio contenido de la Ley 5.709/71, por ejemplo, el límite de 50 módulos o la restricción a un cuarto del área del municipio, pues hay municipios inmensos en Brasil, especialmente en las regiones norte y centro-oeste, principales blancos de la búsqueda de tierras y expansión del agronegocio (Heredia, *et*. *al*., 2010).

En segundo lugar, la problemática agraria transciende por mucho al problema que se consensó denominar "*farmland grab*" o "*grilagem de terras*",[7] una "reacción a los efectos negativos" (Nassar, 2010) de la carrera por la tierra y la consecuente extranjerización. Es fundamental no olvidar los históricos niveles de concentración de la propiedad de la tierra en Brasil, nuevamente corroborados por el Censo Agropecuario de 2006, como destacamos anteriormente. Esa concentración agraria no será revertida con la adopción de mecanismos de control de adquisición de tierras por extranjeros, pues la abrumadora mayoría de las grandes áreas está en manos de pocos brasileños.

Por otro lado, la inoperancia del Estado en la no-implantación de la política de reforma agraria (pocas desapropiaciones de áreas que no cumplen una función social, pocas familias asentadas en proyectos de asentamiento, etc.), en la morosidad del reconocimiento de los territorios *quilombolas*[8] y en la demarcación de tierras indígenas que debe ser contabilizada en ese proceso.

El campo brasileño fue, históricamente, escenario de disputas territoriales, no sólo debido a las resistencias a la expropiación, explotación, acciones y demandas populares por el acceso a la tierra. Las acciones y banderas de las organizaciones patronales también explicitaron esa disputa, dando especial valor al territorio, materializando la alianza entre capital y tierra. Esa alianza viene siendo reforzada y ampliada debido a la demanda creciente de tierras y a la entrada de inversiones extranjeras.

[7] Se trata del acaparamiento ilegal o invasión de tierras públicas a través de documentos falsificados. Una amplia diversidad de intereses sostienen la existencia de esta práctica: la especulación inmobiliaria, la venta de los recursos naturales del sitio (especialmente madera), el lavado de dinero e incluso la recaudación de fondos.

[8] Es el nombre común de las comunidades integradas por esclavos refugiados o descendientes de los esclavos negros, cuyos antepasados huyeron de la esclavitud en las plantaciones de caña de azúcar y haciendas.

A pesar de ser entendida por algunos como una oportunidad de hacer negocios, la tierra no puede ser reducida a un activo y a un medio de producción. Pero la demanda mundial por tierras está confrontada directamente con la demanda histórica de la reforma agraria, tanto en el sentido de disputar un bien finito como en el sentido de provocar la elevación de precio de la tierra y el encarecimiento de las políticas públicas de acceso a la tierra.

Además de golpear la lucha por la tierra y la histórica demanda por un lugar para trabajar y vivir, las inversiones crecientes en activos agrarios amenazan la seguridad y la soberanía alimentaria. Esas inversiones concentran todavía más la producción agropecuaria en pocas *commodities*, siendo que esa concentración –tanto de los productos como de la propiedad de estos– favorecen a los monopolios y el aumento de control de pocos sobre la producción de alimentos y agroenergías.

El creciente volumen de inversiones extranjeras en tierras brasileñas ha sido objeto de manifestaciones contrarias, inclusive, de segmentos representativos del llamado "agronegocio" brasileño, así como de editoriales de la prensa. Es interesante notar que incluso en esos sectores que abogan por una perspectiva "pro-mercado", existe claramente una posición de alerta con la cantidad de tierras que están siendo adquiridas por extranjeros, distanciándose por tanto de las recomendaciones del estudio del Banco Mundial, más dirigido a explorar las ventanas de oportunidades de esas nuevas áreas por medio de lo que ha sido denominado "inversiones responsables".

El citado Parecer de la AGU, del 19 de agosto de 2010, restableció capacidades regulatorias en ese tema. Sin desmerecer la importancia jurídico-legal de tal Parecer, cuyo anuncio causó buena impresión en determinados circuitos internacionales al mostrar la posibilidad de acción efectiva del Estado en un sector tan estratégico, la solución del problema, como vimos, no se restringe a ese instrumento. Sin embargo, tal iniciativa, abre un camino para que esa discusión gane mayor espacio y amplitud en el país.

Referencias bibliográficas

♦ Adams, L. I. L., "Parecer LA-01 Aquisição de terras por estrangeiros", Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, agosto de 2010 (mimeo), Brasilia.

♦ Alfonsín, J. T., *Apontamento sobre parecer da AGU relacionado com a aquisição de terras rurais do Brasil por empresas estrangeiras e empresas brasileiras com maioria de capital estrangeiro*, Porto Alegre, 2010 (unpublished).

♦ Alvim, A. M., *Investimentos estrangeiros diretos e suas relações com os processos, causas e efeitos da concentração e estrangeirização das terras no Brasil*, Projeto de cooperação técnica "Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural" (PCT IICA/NEAD), Brasília, NEAD, 2009 (relatório de pesquisa), unpublished.

♦ Arruda, R. "Incra acende sinal de alerta contra compra de terras por estrangeiros", en *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 05 de agosto de 2006.

♦ Batista, F., "Cana mantém aquecido mercado de terras", en *O Valor Econômico*, São Paulo, 02 de agosto de 2010, p. B12.

♦ Bertrand, J. P., H. Théry, P. Wainiez, "Les Japonais et la mise en valeur des Cerrados au Brésil: pour quelle maîtrise de l'espace et de l'approvisionnement alimentaire?", en *Économie Rurale*, 1991, n. 202-203, pp. 58-64.

♦Brandão, A. S., "Mercado da terra e estrutura fundiária", en A. S. Brandão (org.), *Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestõesk,* PNPE/ IPEA, Rio de Janeiro, 1988.

♦ Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo agropecuário 2006, disponível no site http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/ economia/ agropecuaria/censoagro/default.shtm, IBGE, Rio de Janeiro, 2009.

♦ Brasil, Presidência da República, Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 - Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, Brasília, 2004, disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/ d5051.htm (acesso em dezembro de 2010).

♦ Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, *II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural*, INCRA, Brasília, 2005.

♦ Chade, J., "Estrangeiros avançam na aquisição de terras", en *O Estado de São Paulo*, 13 de setembro de 2010.

♦ Delgado, G., "A questão agrária no Brasil, 1950-2003", en L. Jaccoud (ed.), *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, 1a. ed., IPEA, Brasília, 2005.

♦ Dias, G. L. S., C. A. VIEIRA, C. M. Amaral, *Comportamento do mercado de terras no Brasil – Proyeto "Mercado de Tierras Rurales"*, CEPAL, Santiago, 2001.

♦ Duarte, P., "O apetite dos estrangeiros por terra e petróleo", en *O Globo*, 22 de junho de 2008.

♦ Guimaraes, J. S., *Multinacionais irão investir US$ 25 bilhões no agronegócio brasileiro,* 14 de junho de 2006, São Paulo. Disponível em www.agrovigna.com.br (acesso em setembro de 2010).

♦ Heredia, B., M. Palmeira y S. P. Leite, !Sociedade e economia do "agronegócio" no Brasil", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, nº 74, outubro de 2010.
♦ Hoffmann, R. M. Ney, *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil*, NEAD/MDA, Brasília, 2010.
♦ Internatiotal Land Coalition,, *Commercial pressures on land worldwide: issues and conceptual framework*, ILC, Roma, 2009.
♦ Leite, S. P., V. Wesz Jr., *Modèle de développement et dynamiques foncières au Brésil: analyse de l'expansion de l'agri-business du soja et ses effets sur le millieu rural*, CIRAD, Montpellier, 2010, Unpublished.
♦ Lima, D. L. *Estrutura e expansão da agroindústria canavieira no Sudoeste goiano: impactos no uso do solo e na estrutura fundiária a partir de 1990*, IE/UNICAMP, Campinas, 2010. (Tese de Doutorado).
♦ Merlet, M., *Les appropriations de terres à grande échelle: analyse du phénomène et propositions d'orientations*, Comité Foncier et Développement, junho de 2010, Paris.
♦ Nassar, A. M., "Terras agrícolas na alça de mira", en *O Estado de São Paulo*, coluna Espaço aberto, 20 de outubro de 2010, p. A2.
♦ O estado de São Paulo, "Editorial: China compra terras no Brasil", 03 de agosto de 2010, São Paulo, p. A3.
♦ Odilla, F., "Estrangeiros compram 22 campos de futebol por hora", en *Folha de São Paulo*, 02 de novembro de 2010.
♦ Peluso, C., *Relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239 – Distrito Federal*, Supremo Tribunal Federal, s/d, Brasília, (unpublished).
♦ Pietrafesa, J. P., S. Sauer, A. E. A. Santos, "Políticas e recursos públicos na expansão dos agrocombustíveis em Goiás: ocupação de novos espaços em áreas de Cerrado", en *Anais do VIII Congresso Latino Americano de Sociologia Rural*, Porto de Galinhas, 2010 – unpublished.
♦ Pretto, J. M., *Imóveis rurais sob propriedade de estrangeiros no Brasil*, Relatório de Projeto de cooperação técnica "Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural" (PCT IICA/NEAD), NEAD, Brasília, 2009 (relatório de pesquisa), unpublished.
♦ Salim, C. A., "As políticas econômica e tecnológica para o desenvolvimento agrário das áreas de cerrados no Brasil: avaliação e perspectivas", en *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, n. 3 (2), mai./ago., 1986.
♦ Sarmento, D. (procurador), *Territórios Quilombolas e Constituição: A ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03* (parecer), Ministério Público Federal, Procuradoria Regional da República – 2ª Região, 03 de março de 2008, Rio de Janeiro (unpublished).
♦ Sauer, S., "Demanda mundial por terras: "land grabbing" ou oportunidade de negócios no Brasil?", en *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, CEPPAC/UnB, Brasília, 2011, (disponível em www.repacm.org).
♦---------- "Dinheiro público para o agronegócio", en *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 3, nº 33, abril de 2010a, pp. 8-9.
♦---------- *Terra e modernidade: a reinvenção do campo brasileiro*, Expressão Popular, São Paulo, 2010.
♦ Sauer, S., S. P. Leite, "A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil", en *Carta Maior*, dezembro de 2010. (www.cartamaior.com.br)
♦ Scolese, E. "Aumenta compra de terras brasileiras por estrangeiros", en *Folha da São Paulo*, 07 de julho de 2008, p. A10.
♦ Tavares, V., "Um milhão de hectares já são de estrangeiros, diz Glauber Silveira", en *Olhar direto*, Brasília, 18/05/2010, disponível em www.olhardireto.com.br/noticias/