

Diretrizes para o fortalecimento da governança fundiária em investimentos agrícolas estrangeiros

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a06

Julia Rensi¹

Resumo executivo

A nova fase dos investimentos chineses no complexo soja-carne do Brasil, marcada pela transição da aquisição de terras para projetos de infraestrutura e logística (como portos, ferrovias e instalações de armazenagem), está reconfigurando as relações de poder e o controle territorial no agronegócio. Ao priorizar a infraestrutura, esses investimentos não apenas ampliam a integração produtiva e melhoram a conectividade regional, como também aceleram o fluxo de *commodities* para os mercados globais, gerando benefícios econômicos de curto prazo ao mesmo tempo em que aprofundam a dependência estrutural do Brasil como exportador de produtos primários.

À luz dos marcos globais de governança da terra, incluindo as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra (VGGT) (FAO, 2012, revisadas em 2022) e os Princípios para o Investimento Responsável na Agricultura e nos Sistemas Alimentares (CFS, 2014), torna-se evidente que os investimentos chineses frequentemente operam nas margens dos padrões relacionados à transparência, à consulta prévia e à proteção dos direitos territoriais e das comunidades locais.

O desafio central para o Brasil é, portanto, alinhar sua estratégia de infraestrutura e desenvolvimento às normas internacionais, assegurando que projetos liderados por capital estrangeiro, sejam eles conduzidos por empresas estatais ou privadas, incorporem salvaguardas sociais e ambientais robustas.

1 Pesquisadora voluntária do IPRI. Doutoranda em Ciência Política pela UFPE, com estágio doutoral (PDSE/CAPES) na University of York.

1. Contexto e problema de política

Desde o final dos anos 2000, a China tornou-se o principal destino das exportações agrícolas brasileiras e uma fonte crescente de investimento no setor. Essa presença evoluiu em três fases:

1. *Aquisições de terras (2008-2013)*, marcadas por resistência política e restrições legais à compra de imóveis rurais por estrangeiros (Parecer AGU LA-01/2010).
2. *Fusões e aquisições (2014-2020)*, exemplificadas pela incorporação da Nidera e da Noble Agri pela COFCO.
3. *Infraestrutura e logística (2020-2025)*, com ênfase em corredores ferroviários, portos e armazéns.

Essa nova etapa – discutida por Wesz Jr., Escher e Fares (2023) e Rensi e Fares (2025) – amplia a dimensão política dos investimentos, pois envolve múltiplos níveis de governo e impacta diretamente o ordenamento territorial.

Contudo, a ausência de um marco nacional de governança transparente e compatível com os padrões internacionais amplia os riscos socioambientais e regulatórios gerados pela expansão da infraestrutura, incluindo dinâmicas de concentração e conflitos historicamente associados à grilagem de terras no Sul Global.

2. Marco internacional e políticas relevantes

Instrumento/ Organização	Ano	Objetivo	Relevância para o caso brasileiro
Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure (FAO/CFS)	2012, rev. 2022	Garantir direitos fundiários legítimos e acesso equitativo à terra, florestas e pescas.	Fornecer padrão de referência para políticas fundiárias e concessões de uso; o Brasil é signatário, mas sem plano nacional de implementação.
Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems RAI (CFS)	2014	Promover investimentos que respeitem direitos de posse e meios de subsistência.	Base normativa para avaliar investimentos estrangeiros no agronegócio, inclusive infraestrutura associada.

**DIRETRIZES PARA O FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA
EM INVESTIMENTOS AGRÍCOLAS ESTRANGEIROS**

Instrumento/ Organização	Ano	Objetivo	Relevância para o caso brasileiro
Principles for Responsible Agricultural Investment PRAI (Banco Mundial, FAO, IFAD, UNCTAD) ²	2010	Prevenir impactos negativos de grandes aquisições de terras.	Antecedeu <i>Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems</i> ; ainda usado por bancos multilaterais.
Land and Governance Assessment Framework LGAF (Banco Mundial)	Atualizado 2023	Ferramenta para medir transparência e segurança fundiária.	Pode subsidiar diagnósticos sobre controle de terras por empresas estrangeiras.
LANDex Global Index (ILC)	2021-atual	Indicadores participativos de governança de terras.	Instrumento para monitorar implementação dos VGGT.
Princípios do Equador (Instituições Financeiras)	2003, rev. 2020 (EP4)	Fornecer uma estrutura para identificar e gerenciar riscos ambientais e sociais no financiamento de projetos.	Servir como referência para a avaliação de riscos ambientais e sociais em projetos de infraestrutura e agronegócio de grande escala financiados por bancos internacionais no Brasil.
Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (UNGPs)	2011	Estabelecer normas sobre os deveres do Estado e as responsabilidades das empresas em matéria de direitos humanos.	Oferecer uma base normativa para avaliar a conduta corporativa em investimentos no agronegócio e em infraestrutura, particularmente no que diz respeito aos direitos fundiários e aos impactos nas comunidades.

Fonte: Elaboração própria.

Esses documentos compõem o núcleo da governança global emergente da terra, que busca equilibrar segurança alimentar, soberania territorial e investimentos agrícolas. No entanto, sua natureza voluntária limita a capacidade de *enforcement*, deixando lacunas normativas exploradas por grandes investidores transnacionais – inclusive estatais chineses.

² Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO); International Fund for Agricultural Development (IFAD); United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

3. Análise de políticas e lacunas

3.1. Governança fundiária e controle de terras

Apesar dos avanços no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e na regularização fundiária, o Brasil carece de integração entre o registro de propriedades, o licenciamento ambiental e as concessões de infraestrutura, e as competências permanecem fragmentadas entre o MDA, o INCRA, o MAPA, a FUNAI, o ICMBio³, bem como entre autoridades estaduais e municipais. Essa fragmentação favorece a sobreposição de títulos de terra, disputas entre regimes formais, informais e tradicionais de posse (comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades extrativistas) e a expansão de cadeias produtivas associadas à grilagem de terras e ao desmatamento.

De forma importante, essa desarticulação institucional afeta diretamente o planejamento e a implementação da infraestrutura: sem uma governança fundiária e ambiental coordenada, projetos como estradas, portos e polos logísticos ficam sujeitos a contestações jurídicas, conflitos sociais e não conformidades ambientais, o que pode atrasar ou comprometer a efetividade dos investimentos em infraestrutura agrícola.

Essa parceria pode facilitar a troca de conhecimentos e inovações, como a transferência de maquinário adaptado à agricultura de pequena escala e o codesenvolvimento de biofertilizantes, fortalecendo o desenvolvimento rural e contribuindo para a sustentabilidade econômica e social das comunidades agrícolas.

3.2. Controle de terras através de fusões e aquisições

A mudança da estratégia de entrada do capital internacional – da compra direta de terras para fusões e aquisições – evidencia uma lacuna na política fundiária brasileira, pois essas operações ocorrem fora do alcance dos marcos nacionais de controle territorial, ficando restritas à análise concorrencial do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Assim, a ausência de mecanismos para monitorar aquisições corporativas que implicam controle indireto de terras contraria as diretrizes VGGT, que destacam a necessidade de

3 O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

fortalecer instituições e garantir que investimentos – inclusive estrangeiros – não comprometam direitos de soberania territorial e governança responsável.

3.3. Investimentos chineses e infraestrutura agrícola

Projetos como a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), a Ferrovia Bioceânica, o Porto de Ilhéus e o Terminal de Santos (COFCO) evidenciam a crescente interconexão entre política de transporte e acesso a terras agrícolas. A adaptação das empresas chinesas às regras de concessão brasileiras – e a adoção de padrões como o *Global Reporting Initiative* e o Pacto Global da ONU – mostra abertura à governança, mas a implementação é limitada por deficiências de monitoramento e transparência.

4. Opções de política pública

Opção	Descrição	Vantagens	Limitações
A. Alinhamento Nacional aos VGGT, <i>Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems</i> e <i>Principles for Responsible Agricultural Investment</i>	Criar plano de implementação e monitoramento nacional.	Aumenta transparência e segurança jurídica; fortalece posição internacional do Brasil.	Requer coordenação federativa e enfrentamento de resistências do agronegócio.
B. Mecanismo de <i>Due Diligence</i> Fundiária para Investimentos Estrangeiros	Exigir avaliação <i>ex ante</i> sobre impactos fundiários e socioambientais em projetos acima de determinado valor.	Mitiga riscos de <i>land grabbing</i> ; integra dimensões de direitos humanos e ambientais.	Pode elevar custos e atrasar projetos de infraestrutura.
C. Adoção de Padrões Obrigatórios de Transparência em Cadeias de Fornecimento	Tornar compulsório o rastreamento da origem da soja e das terras associadas a concessões.	Reforça <i>accountability</i> e reduz deflorestamento indireto.	Depende de interoperabilidade entre bases de dados e fiscalização robusta.
D. Cooperação Sul-Sul em Governança de Terras	Utilizar o diálogo Brasil-China para promover padrões comuns de sustentabilidade e governança.	Aumenta o potencial de aprendizado mútuo e reputação internacional.	Risco de <i>soft commitments</i> e baixo <i>enforcement</i> .

Fonte: Elaboração própria.

5. Recomendações

1. *Institucionalizar um Marco Nacional de Governança Fundiária baseado nas VGGT*, articulando Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), INCRA e MAPA.

A governança fundiária brasileira enfrenta problemas estruturais que comprometem segurança jurídica, inclusão social e sustentabilidade. Persistem insegurança de posse e sobreposição de direitos, agravadas por bases cadastrais fragmentadas e pouca interoperabilidade entre INCRA, registros cartoriais, CAR e sistemas estaduais. A atuação estatal é limitada pela baixa capacidade de fiscalização, falta de coordenação institucional entre MDA, INCRA, MAPA, Funai, Ibama e entes subnacionais, e por mecanismos insuficientes de mediação de conflitos.

2. *Integrar critérios fundiários aos programas de infraestrutura* (Rotas de Integração Nacional; Novo Programa de Aceleração do Crescimento; Nova Indústria Brasil; Rotas de Integração Sul-Americanas), vinculando concessões a cláusulas sociais e ambientais.

As VGGT exigem que grandes projetos garantam direitos de *tenure*, transparência e proteção de grupos vulneráveis; os CFS-RAI/PRAI destacam que investimentos devem promover sustentabilidade, participação e respeito territorial; e o LGAF reforça a importância de regras claras de uso da terra, coordenação institucional e monitoramento de impactos. Assim, vincular concessões a cláusulas sociais e ambientais alinha os programas de infraestrutura aos padrões internacionais de governança responsável.

3. *Criar uma autoridade de due diligence de investimentos estrangeiros* no âmbito da Casa Civil, com poder de revisar projetos que envolvam terras rurais.

Esta medida reforçará a transparência, participação social e avaliação rigorosa de impactos sociais, ambientais e fundiários. As diretrizes VGGT, RAI, PRAI e LGAF enfatizam a necessidade de análises prévias robustas, governança clara e salvaguardas para assegurar que investimentos contribuam para o desenvolvimento sustentável em vez de gerar conflitos ou assimetrias de poder.

4. *Adotar indicadores LANDex e LGAF* para monitorar transparência e direitos fundiários.

Permitirá o monitoramento transparente, comparável e sistemático dos direitos sobre a terra. Ambos os instrumentos estão alinhados aos princípios

dos VGGT e das iniciativas internacionais de investimento responsável, pois promovem avaliação participativa, identificação de riscos (como insegurança de posse, falta de transparência e fraca capacidade regulatória) e fortalecimento institucional. Integrar esses indicadores ajuda o governo a prevenir conflitos, melhorar a qualidade das políticas fundiárias e assegurar que investimentos – nacionais e estrangeiros – ocorram de forma responsável e sustentável.

5. *Ampliar a cooperação Brasil-China em políticas agrárias sustentáveis, priorizando a agricultura familiar e as tecnologias verdes, em consonância com o acordo entre o MDA e o Ministério da Agricultura e Assuntos Rurais da China (2025).*

A ampliação da cooperação Brasil-China em políticas agrárias sustentáveis, no âmbito do acordo MDA–MARA (2025), alinha-se às VGGT, que recomendam fortalecer pequenos produtores, garantir direitos de *tenure* e promover o uso sustentável dos recursos. Também atende aos CFS-RAI/PRAI, ao priorizar investimentos que gerem benefícios sociais, respeitem direitos territoriais e incorporem tecnologias verdes. Por fim, está em consonância com o LGAF, ao reforçar capacidades institucionais, transparência e governança fundiária responsável. Essa cooperação contribui para o desenvolvimento rural inclusivo e sustentável, especialmente para a agricultura familiar.

6. Considerações finais

A nova fase de investimentos chineses no Brasil, centrada em infraestrutura agrícola, insere-se em uma economia política marcada por dependência e repolitização simultâneas.

Se por um lado ela reforça o papel do país como fornecedor de *commodities*, por outro abre brechas para negociação política e institucional em torno de padrões de governança.

A consolidação de um marco nacional inspirado nas normas globais de posse e uso da terra é condição essencial para transformar esses investimentos em vetores de desenvolvimento sustentável e não em novos ciclos de expropriação territorial.

Referências

BORRAS JR., S.; FRANCO, J. Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change. *Journal of Agrarian Change*, v. 12, n. 1, p. 34–59, 2012.

COMMITTEE ON WORLD FOOD SECURITY (CFS). *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014.

FAO. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012. Atualização 2022.

LANDEX. *Global Land Governance Index*. Rome: International Land Coalition, 2023.

MARRGULIS, M. E.; McKEON, N.; BORRAS JR., S. Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives. *Globalizations*, v. 10, n. 1, p. 1-23, 2013.

McMICHAEL, P. Does China's "Going Out" Strategy Prefigure a New Food Regime? *Journal of Peasant Studies*, v. 47, n. 1, p. 116-154, 2020.

RENSI, Julia; FARES, Tomaz Mefano. A nova fase dos investimentos chineses e a economia política da infraestrutura no complexo soja-carne brasileiro. *Cadernos de Política Exterior*, Brasília, ano 11, n. 17, 2025. DOI: <https://doi.org/10.61623/cpe.v11n17.a02%E2%81%A0>.

WESZ JUNIOR, V.; ESCHER, F.; FARES, T. Why and How is China Reordering the Food Regime? The Brazil-China Soy-Meat Complex and COFCO's Global Strategy in the Southern Cone. *Journal of Peasant Studies*, v. 50, n. 6, p. 1243-1264, 2023.