

El mercat i la propietat de la terra a l'Amazònia: un gran obstacle per al desenvolupament sostenible al Brasil

Francisco de Assis Costa



Selva amazònica de Maroaga. Fotografia: Adelino Meireles

Introducció

L'Amazònia és un component essencial de l'estabilitat climàtica del planeta. Per al Brasil, la regió representa un pilar crític del desenvolupament i, per tant, un repte econòmic, social i institucional. En aquest context, destaquen les qüestions relacionades amb la desforestació i els usos del sòl, així com els seus vincles amb la biodiversitat, el clima i les poblacions tradicionals. Menys visible en el debat públic, però decisiva per definir el futur de la regió, del Brasil i del món, la qüestió de les terres travessa tots aquests aspectes.

Les formes en què la terra ha estat apropiada, ocupada i distribuïda a l'Amazònia no només reflecteixen les desigualtats històriques del Brasil, sinó que també generen nous obstacles al desenvolupament sostenible: a l'aspiració d'un creixement econòmic que corregeixi les desigualtats socials i l'equilibri ambiental i polític. Més que una herència mal resolta, l'estructura de la propietat de la terra a l'Amazònia constitueix una base d'ineficiència

econòmica, destrucció ambiental, exclusió i desigualtat social, i concentració de poder.

Qui s'apropia de terres, rep crèdit; qui desforesta, revalora els seus actius; qui especula, obté beneficis.

Al centre de la dinàmica territorial de la regió es troba un mercat singular. Constituït per mecanismes de iure i de facto d'apropiació privada de terres públiques i de generació de terres desforestades per a la venda, aquest mercat depèn majoritàriament d'agents poderosos —grans propietats rurals articulades orgànicament amb el capital financer tant legal com il·legal—. D'aquesta manera, es reproduïx a la regió la concentració preexistent de la propietat de la terra al país i es promou la captura de rendes de la política agrària en curs i de futures polítiques ambientals. [1] [2]

A continuació, presentem les característiques constitutives d'aquest immens entramat. Més que descriure la situació, l'objectiu és demostrar que la reforma agrària i la gestió pública de la terra són condicions indispensables per a qualsevol projecte de futur a l'Amazònia.

1. La formació de la propietat privada de terres a l'Amazònia: un requisit per al mercat de terres, un procés que perpetua la desigualtat en la propietat de terres característica del país

La formació històrica del patrimoni privat de terres a l'Amazònia ha passat per fases clarament diferenciades. Fins al 1970, després d'aproximadament tres segles i mig d'història postcolombina —incloent-hi la fase de les grans plantacions de l'economia del cautxú—, les propietats de terra registrades al Cens agropecuari de la regió, promogut per l'Institut Brasiler de Geografia i Estadística, no superaven els 50 milions d'hectàrees.

En la fase següent, de 1970 a 1985, les polítiques de la dictadura militar, agrupades sota l'anomenada Operació Amazònia, van transferir 65 milions d'hectàrees de terres públiques a les explotacions privades: de 141.000 ha/any es va passar a 4,3 milions ha/any.

En el període de recuperació de la democràcia iniciat el 1985, només es van comptabilitzar 1,3 milions d'hectàrees més fins al 2006, que fan un total de 115,8 milions d'hectàrees, 62.000 ha/any (vegeu la figura 1).

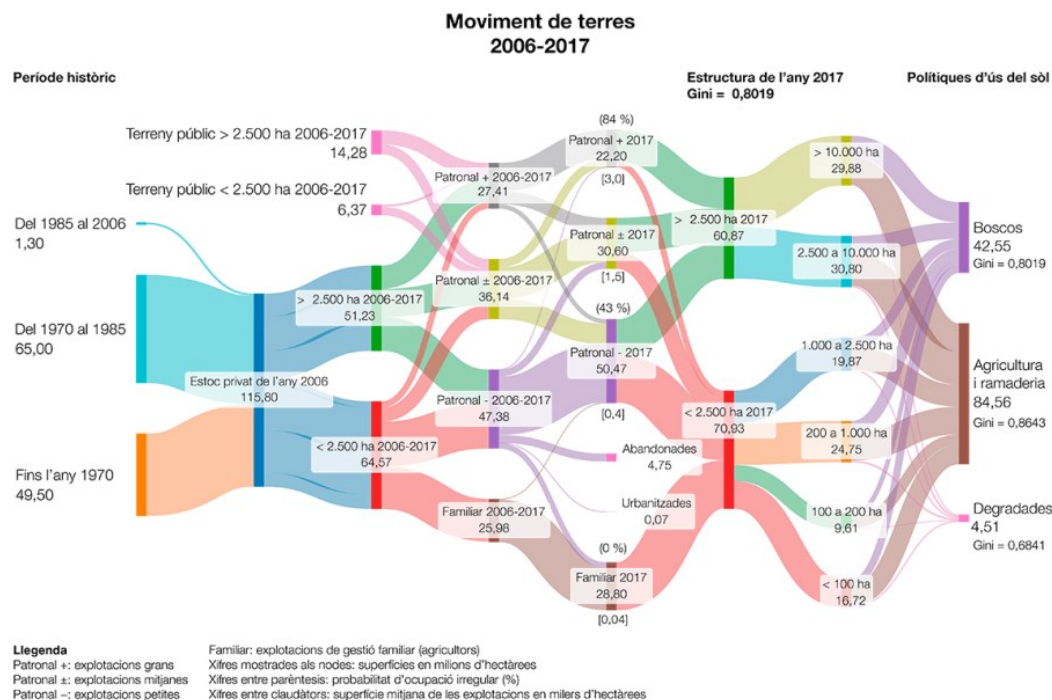


Figura 1. Estructura i dinàmica de les terres entre 1970 i 2017, en què es diferencien els establiments patronals grans, mitjans i petits dels familiars, tenint en compte la probabilitat d'ocupació il·legal en cada grup

Finalment, en els onze anys compresos entre 2006 i 2017, el volum de noves terres va tornar a créixer de manera considerable, fins a assolir els 20,7 milions d'hectàrees (1,9 milions ha/any). Excloent-hi les terres abandonades o transferides a altres sectors i els usos durant el període, aproximadament 5,4 milions d'hectàrees, la superfície total de terres sota control privat a l'Amazònia va arribar als 132 milions d'hectàrees el 2017. En tots aquests casos, la concentració de terres a l'Amazònia era superior a la de la resta del Brasil. [3]

2. El mercat de terres: escala i característiques

El mercat de terres a l'Amazònia s'ha constituït amb l'apropiació de terres públiques cobertes per boscos. Entre 2006 i 2017, aquest procés va ser impulsat pels grans terratinents, que van afegir prop de 20,7 milions d'hectàrees al seu patrimoni. D'aquest total, el 69 %, és a dir, 14,3 milions d'hectàrees, corresponien a parcel·les que superaven el límit permès per la Constitució federal (article 188). Aquest percentatge expressa la probabilitat que les ocupacions promogudes i, per tant, el patrimoni de terres resultants en diferents períodes i per diferents grups, siguin il·legals.[4] L'any 2006, aquestes probabilitats eren del 79 % per a les propietats més grans, del 67 % per a les mitjanes i del 43 % per a les més petites.[5]

La fluïdesa i l'escala del mercat de terres a l'Amazònia apunten a l'existència d'un veritable «règim d'apropiació de facto» que opera al marge del control públic, sovint basat en fraus notariais o

falsificacions documentals

En conseqüència, el mercat promou la circulació de terres. Entre 2006 i 2017, el principal moviment va ser la venda de 22,7 milions d'hectàrees per part de les explotacions més grans a les més petites; aquestes darreres, al seu torn, van vendre 9,8 milions d'hectàrees a les més grans. Incloent-hi les transaccions marginals amb productors familiars, que no van superar les 460.000 hectàrees, el mercat de terres a l'Amazònia va mobilitzar l'enorme xifra de 32,5 milions d'hectàrees en 11 anys. Aquest moviment va implicar un augment de la probabilitat mitjana que les propietats rurals a gran escala es basessin en ocupacions il·legals, que va créixer del 57 % al 59 % durant aquest període.[6]

3. Quan el bosc esdevé un actiu especulatiu

La fluïdesa i l'escala del mercat de terres a l'Amazònia apunten a l'existència d'un veritable «règim d'apropiació de facto» que opera al marge del control públic. En aquest règim, l'apropiació de terres sovint es basa en frauds notariais o falsificacions documentals que, tanmateix, són difícilment detectades a causa de la incapacitat (o manca de voluntat) de les institucions estatals responsables de la terra i la permissivitat de les empreses a l'hora de verificar les cadenes de propietat. Així doncs, aquest mercat funciona en condicions institucionals de «caos territorial», en què resulta molt difícil —i de vegades impossible— distingir entre el que és legal i el que és il·legal amb els recursos disponibles.[7] Cal assenyalar que aquest estat de coses no es pot atribuir a la manca de recursos tècnics per a afrontar la complexitat de la situació, ja que a la regió ja s'han desenvolupat algorismes computacionals i metodologies eficients d'organització de la informació. [8] Més aviat, les causes s'han de cercar en la interacció de forces polítiques que històricament s'han configurat en «coalicions de pillatge» [9]per apropiarse de recursos públics al Brasil, amb manifestacions específiques a l'Amazònia.[10]

El comportament de les institucions financeres corrobora l' statu quo. Tal com mostren diversos estudis, a la regió els bancs es comporten amb la mateixa taxa d'acceptació dels títols amb què operen a la resta del país, sense descomptar l'elevada probabilitat d'il·legalitat ja esmentada. [11][12]Al cap i a la fi, qui s'apropia de terres, rep crèdit; qui desforesta, revalor a els seus actius; qui especula, obté beneficis. Aquests mecanismes de retroalimentació generen una situació de mercat singular: els costos de transacció de l'apropiació de facto, que teòricament haurien de ser positius i superiors als de l'apropiació de iure, resulten paradoxalment negatius.[13]

4. L'excés de terres desforestades

El mercat de terres a l'Amazònia inclou un sector dedicat a la producció de terres desforestades, que neteja la selva segons criteris de rendibilitat específics de la producció i venda de terres. En una modelització per al conjunt de l'Amazònia legal,[14] es van constatar costos de producció baixos i costos de transacció de facto negatius, que es reflecteixen en un preu un 33 % inferior i en una quantitat oferta 3,2 vegades superior a les

que es donarien si les condicions institucionals garantissin costos de transacció iguals a zero. En aquest context d'excedent de terres barates, les activitats intensives esdevenen viables i es caracteritzen per una baixa eficiència econòmica i un alt impacte ambiental. La ramaderia, per exemple, que en les condicions actuals va tenir accés a 568.000 hectàrees anuals, en altres condicions (cost de transacció igual a zero) passaria a tenir accés a poc més d'una quarta part d'aquesta superfície. Encara més, si les condicions institucionals fossin tals que les terres il·legals tinguessin un cost de transacció positiu equivalent a un terç del seu preu, la indústria ja no seria capaç d'absorbir noves terres desforestades i iniciaria un procés de transferència forçada dels seus propis recursos vinculats a la terra (vegeu la figura 2).[15]

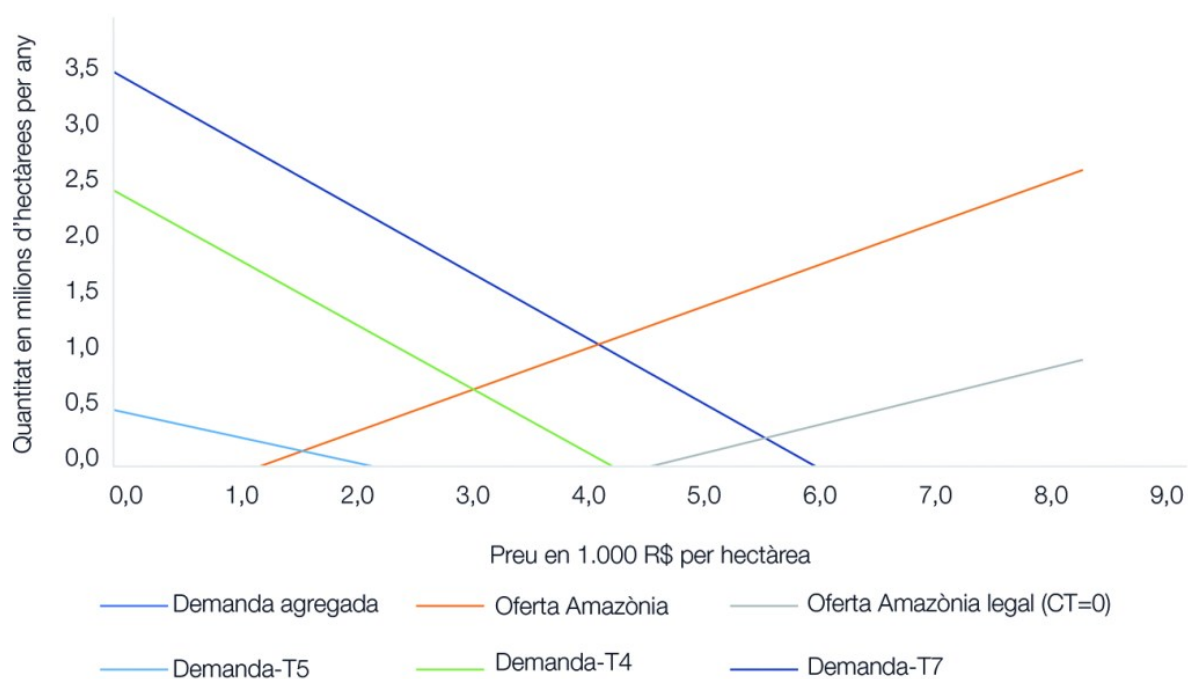


Figura 2. Preus i quantitats d'equilibri del mercat de noves terres desforestades en les condicions vigents entre 2006 i 2017 i simulacions de modificació de l'oferta mitjançant polítiques. 1.000 R\$ equivalen a 170,50€. Font: Costa, 2024. iFNP i INPE-Prodes

5. A l'Amazònia, les desigualtats del Brasil s'amplifiquen

Tot aquest procés ha implicat una concentració de la propietat de la terra a l'Amazònia més gran que la del Brasil: respectivament, el 2017, 0,8019 i 0,704. [16] La desigualtat en la propietat de la terra, d'una banda, defineix les condicions actuals del desenvolupament, que es reflecteixen en la manera en què es distribueixen altres actius en el sector agrari i en la societat en general.

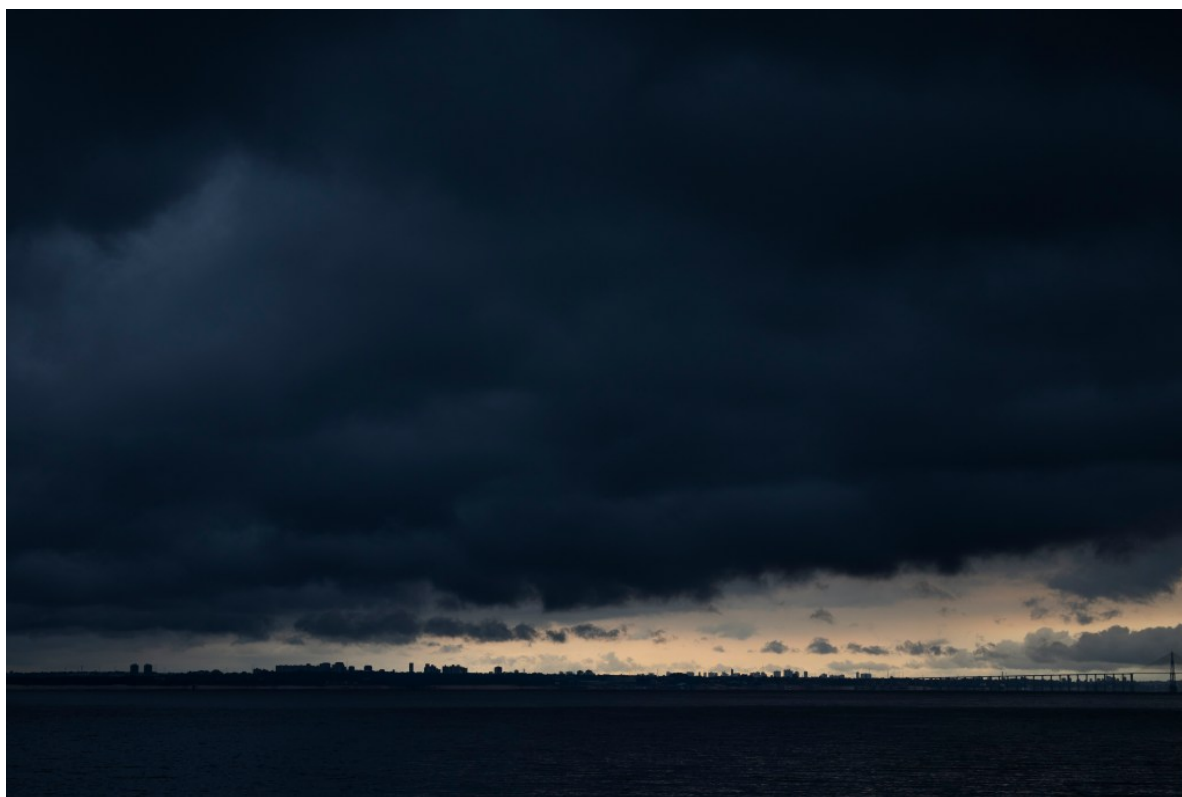
El que passa en la distribució del crèdit agropecuari és revelador en aquest sentit, ja que es tracta de crèdit per al desenvolupament i, com a tal, d'un mecanisme de política al voltant del qual s'articulen altres polítiques —les seves institucions i organitzacions intermèdies—, de les quals les més notables són les relacionades amb la recerca tecnològica i l'assistència tècnica.

6. Les desigualtats del segle XXI: pagament per serveis ambientals, reforestació i noves fronteres per capturar valor

L'àrea desforestada a l'Amazònia entre 1970 i 2022 s'acosta als 90 milions d'hectàrees, la major part en grans propietats rurals. Moltes d'aquestes propietats van sorgir de processos d'acaparament de terres, vendes informals i especulacions. Amb la perspectiva de noves polítiques de reforestació, aquestes àrees estan guanyant valor. El que abans eren terres de pasturatge degradades ara es pot «recuperar» amb recursos públics o internacionals.

Però això planteja un dilema: l'Estat ha de pagar a qui va desforestar perquè reforesti el bosc que va destruir? O hauria de prioritzar els petits productors, les poblacions indígenes i les comunitats tradicionals, que han conservat els seus territoris malgrat l'absència de l'Estat?

Sense criteris clars de justícia ambiental i territorial, es corre el risc que la reforestació es converteixi en una nova forma de recompensar la destrucció del passat. Els grans propietaris, amb capacitat d'accedir al crèdit, elaborar projectes i exercir pressió, tendeixen a ser els primers a obtenir-ne els beneficis. De fet, la desigualtat en la propietat de la terra estableix el marc per a les polítiques mediambientals, amb implicacions estructurals crítiques per al futur. Tant les polítiques regeneratives de zones degradades com aquelles destinades al segrest de carboni i altres serveis ambientals es veuran condicionades per l'estructura existent de propietat de la terra.



Manaus, 0Silueta urbana de la ciutat de Manaus. Fotografia: Adelino Meireles

El mateix risc s'aplica als esquemes de pagament per a serveis ambientals, especialment els crèdits de carboni. Aquests programes remuneren els propietaris per conservar el bosc, basant-se en mètriques d'estocs i fluxos de carboni evitat. En teoria, el principi és just. A la

pràctica, hi ha una trampa: les reserves forestals més grans estan en mans de les finques rurals més grans. De fet, l'estructura de la terra de les zones forestals significa que el 0,3 % dels establiments (uns 1.200 de més de 10.000 hectàrees) poden absorbir el 28,8 % dels recursos, ja que posseeixen 50 milions d'hectàrees de bosc privat; un altre 1,4 %, que controla un 23,4 % addicional d'aquestes àrees, podria accedir a una proporció equivalent dels recursos, de manera que l'1,7 % dels establiments de més de 2.500 hectàrees podria absorbir el 52,2 % dels recursos.

L'àrea desforestada a l'Amazònia entre 1970 i 2022 s'acosta als 90 milions d'hectàrees, la major part en grans propietats rurals. Moltes d'aquestes van sorgir de processos d'acaparament de terres, vendes informals i especulacions

De tot plegat, se'n desprèn una qüestió més complexa: el cost d'oportunitat del bosc original, que ja és alt a causa dels beneficis en el mercat de la terra sumats als de la producció actual de béns, s'incrementa encara més amb els beneficis derivats de la reforestació i dels serveis ambientals associats. Els beneficis procedents de la conservació, al seu torn, tendiran a concentrar-se en mans de qui ja disposava dels majors actius de terres, inclosos els que han estat adquirits de manera qüestionable. Per tant, sense mesures redistributives clares, la política ambiental corre el risc de reforçar les desigualtats que pretén combatre.

7. Conclusió: terra, poder i futur

No es pot concebre el desenvolupament sostenible sense abordar la desigualtat en la propietat de la terra i les estructures de mercat que s'hi han construït. El control de la terra a l'Amazònia és, abans que res, una qüestió de poder. Més que una qüestió agrària, és una qüestió de justícia ambiental, de sobirania i de democràcia; més que donar títols de propietat, delimitar o finançar, es tracta de restablir l'autoritat pública sobre el territori, i reconstruir institucions que avui són fràgils, negligents o segrestades. Sense una reforma agrària acompanyada de polítiques de conservació i regeneració, la qual cosa requereix un canvi institucional profund, no serà possible cap desenvolupament sostenible a l'Amazònia. Davant d'aquest escenari, sembla urgent adoptar un seguit de mesures estructurals:

- Dotar les institucions de l'Estat i de la societat civil de capacitats per distingir, a baix cost, entre el que és legal i el que no ho és. Per a això, cal dotar-les de la capacitat de reconstruir ràpidament cadenes de propietat. Per aconseguir-ho, cal revisar i reforçar el cadastre, creuar les bases de dades i imposar límits reals al reconeixement de possessions irregulars.
- Crear i aplicar mecanismes per recuperar terres públiques posades il·legalment sota control privat. Davant d'il·legalitats flagrants, l'Estat ha de recuperar el control d'aquestes àrees i, quan siguin boscos, destinar-los a la conservació o a l'ús col·lectiu;

quan siguin àrees degradades, destinar-les a la reforma agroforestal.

- Integrar les polítiques ambientals amb les polítiques territorials. Les polítiques de regeneració forestal han d'anar acompanyades, al mateix temps, d'una reforma agroforestal. Els crèdits de carboni o els pagaments per serveis ambientals han de remunerar els col·lectius socials que protegeixen.

- 1 — Costa, F. A (2023). «From the appropriation of public lands to the dynamics of deforestation: the formation of the land market in the Amazon (1970-2017)». *Nova Economia*, vol. 33, núm. 2, p. 305-333.
- 2 — Costa, F. A. (2024). *Mercado de Terras na Amazônia é Entrave ao Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Medidas Urgentes para que a Nação Assuma o Controle sobre suas Terras e Florestas. Visando Prosperidade Inclusiva*. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das desigualdades da Universidade de São Paulo.
- 3 — Costa, F. A (2023). «From the appropriation of public lands to the dynamics of deforestation: the formation of the land market in the Amazon (1970-2017)». *Nova Economia*, vol. 33, núm. 2, p. 305-333.
- 4 — Instituto escolhas (2023). *Ordenamento territorial na Amazônia Legal: subsídios para a formulação e tomadas de decisão em políticas públicas. Relatório Técnico*. São Paulo: Insituto Escolhas.
- 5 — Costa, F. A. (2024). *Mercado de Terras na Amazônia é Entrave ao Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Medidas Urgentes para que a Nação Assuma o Controle sobre suas Terras e Florestas. Visando Prosperidade Inclusiva*. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das desigualdades (MADE) da Universidade de São Paulo (USP).
- 6 — Costa, F. A. (2024). *Mercado de Terras na Amazônia é Entrave ao Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Medidas Urgentes para que a Nação Assuma o Controle sobre suas Terras e Florestas. Visando Prosperidade Inclusiva*. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das desigualdades (MADE) da Universidade de São Paulo (USP).
- 7 — Costa, F. A.; Larrea, C.; Araújo, R.; Benatti, J. E.; Giraldo, V.; Hecht, S.; Murmis, M. R.; Peters, S.; Schmink, Terán E.; Treccani, J. (2023). «*Land Market and Illegalities: The deep roots os deforestation in the Amazon*». *Science Panel for The Amazon*.
- 8 — Fioravanti, C. (2019). «As terras imaginárias do Pará». *Revista Pesquisa Fapesp*, ed. 279. Disponible en línia a: gen.cat/49j09bc.
- 9 — Ferraz Da Fonseca, I. et al. (2023). «*A Desconstrução organizada da política florestal no Brasil: estratégias de desmantelamento e de resistência*». [Disponível em linha](#)
- 10 — Araújo, R.; Vieira, I. C. G. (2019). «Deforestation and the ideologies of the frontier expansion: the case of criticism of the Brazilian Amazon monitoring program». *Sustainability in Debate*, vol. 10, p. 354-378.

- 11 — Costa, F. A. (2024). *Mercado de Terras na Amazônia é Entrave ao Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Medidas Urgentes para que a Nação Assuma o Controle sobre suas Terras e Florestas. Visando Prosperidade Inclusiva*. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das desigualdades (MADE) da Universidade de São Paulo (USP.)
- 12 — Greenpeace Brasil (2024). *Bancando a Extinção: bancos e investidores como sócios no desmatamento*. [Disponível em linha](#)
- 13 — Costa, F. A. (2024). *Mercado de Terras na Amazônia é Entrave ao Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Medidas Urgentes para que a Nação Assuma o Controle sobre suas Terras e Florestas. Visando Prosperidade Inclusiva*. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das desigualdades (MADE) da Universidade de São Paulo (USP.)
- 14 — *Amazônia legal* és un concepte politicoadministratiu creat als anys cinquanta pel Govern brasiler amb la intenció de planificar el desenvolupament socioeconòmic i ambiental de la regió.
- 15 — Costa, F. A. (2024). *Mercado de Terras na Amazônia é Entrave ao Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Medidas Urgentes para que a Nação Assuma o Controle sobre suas Terras e Florestas. Visando Prosperidade Inclusiva*. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das desigualdades (MADE) da Universidade de São Paulo (USP.)
- 16 — Costa, F. A (2023). «From the appropriation of public lands to the dynamics of deforestation: the formation of the land market in the Amazon (1970-2017)». *Nova Economia*, vol. 33, núm. 2, p. 305-333.

Francisco de Assis Costa

Francisco de Assis Costa es va graduar en Ciències Econòmiques el 1971 a la Universitat Federal de Rio Grande do Norte, s'ha especialitzat en matemàtiques i planificació i té un màster en Desenvolupament, Agricultura i Societat per la Universitat Federal Rural de Rio de Janeiro (1981). És doctorat en Economia per la Universitat Lliure de Berlín (1988). També és professor titular de la Universitat Federal del Pará, al programa de postgrau en Desenvolupament Sostenible del Tròpic Humit del Nucli d'Alts Estudis Amazònics (PDTU-NAEA) i al programa de postgrau en Economia de la Facultat d'Economia (PPGE). Així mateix, és investigador de la RedeSist-UFRJ i va ser becari de productivitat en recerca del CNPq fins al 2020, va ser investigador visitant al Centre d'Estudis Brasilers (CBS) de la Universitat d'Oxford, Anglaterra, el 2007. És membre del Panell Científica per l'Amazònia (SPA), de la Xarxa de Solucions per al Desenvolupament Sostenible (SDSN-UN). Director d'Estudis i Polítiques Regionals, Urbanes i Ambientals de l'IPEA el 2011 i 2012; coordinador de Planificació de l'Agència de Desenvolupament de l'Amazònia (ADA) del 2003 al 2005, i coordinador del NAEA del 1992 al 1996.