

NEOLIBERALISMO, ESTADO E TERRITÓRIO: AS “GUERRAS PELA TERRA” NA ÍNDIA

Luiz Enrique Vieira de Souza  

Universidade Federal da Bahia

Ao longo dos anos 1980, a economia indiana sofreu turbulências que facilitaram a adesão de suas elites à hegemonia neoliberal que então se espalhava do mundo anglo-saxão para a América Latina e o Sudeste Asiático. No intervalo de uma década, a proporção da dívida pública em relação ao produto interno bruto (PIB) saltou de 47,9% para 68,9% (1990). Mesmo crescendo em média 5,2% ao ano, o aumento do PIB não se traduziu em criação de empregos no setor manufatureiro, dando lugar ao que muitos economistas vieram a denominar “crescimento sem empregos” (*jobless growth*). Dessa forma, quando os dados relativos ao PIB despencaram de 9,6% a 1,1% em apenas quatro anos (1988-1991), o Governo da Índia (GoI) adotou uma série de medidas liberalizantes que implicariam o fim Estado nehruviano.¹ Isso significava que o modelo de planificação da economia vigente desde a independência, e que se legitimava com base numa forte ideologia desenvolvimentista, cederia espaço a reformas institucionais e medidas de reestruturação econômica num sentido neoliberal. As ações adotadas incluíam o abandono do protecionismo estatal em favor do livre mercado, desmantelamento do monopólio do Estado em certos setores da economia, incluindo a privatização de bancos públicos, e redução de impostos e outros entraves à expansão do capital privado.

O esgotamento das reservas cambiais e a desvalorização da rúpia, junto à crise fiscal, levaram o governo indiano a apelar para o Fundo

1 “How WB, IMF got India to adopt reforms in 1991”, *The Indian Express*, 17 set. 2010.

Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Em contrapartida, a economia do país sofreu ajustes estruturais liberalizantes para promover sua integração ao mercado global em parâmetros competitivos: incentivos fiscais para os segmentos da indústria voltados para a exportação, estratégias para a captação de investimentos estrangeiros, acordos de livre comércio com países do Extremo Oriente e do Sudeste Asiático, além do desinvestimento no setor público.² As novas políticas favoreceram a recuperação econômica e, na década seguinte à crise de 1991, o PIB indiano cresceu a uma taxa média de 6% ao ano.

Embora os sucessivos governos tenham se respaldado no sucesso relativo de indicadores macroeconômicos para legitimar a inflexão neoliberal, suas consequências reatualizaram desigualdades sociais pré-existentes que, por sua vez, se expressaram em conflitos de diversas ordens. No bojo dos mais recentes descontentamentos sociais, a questão agrária tem causado tensões e litígios judiciais que paralisam ou atrasam os projetos tecnocráticos voltados para a reconfiguração espacial do campo e das cidades. Paralelamente, as disputas em torno do território ainda aparecem como fortes entraves às políticas para a internacionalização da economia indiana (junto a problemas relativos à burocratização excessiva de procedimentos legais e administrativos, à corrupção e a aspectos da legislação trabalhista). À luz dessa problemática, seguirei para fins de clareza e operacionalização conceitual ao longo deste trabalho a definição de Worsdell e Sambhav, para os quais os conflitos fundiários devem ser entendidos como “qualquer instância em que duas ou mais partes contestam o uso, o acesso ou o controle da terra e dos recursos a ela associados”.³

Segundo os últimos dados oficiais (Censo de 2011), na Índia vivem 101 milhões de camponeses sem-terra que subsistem com base no plantio e no pastoreio de pequenos rebanhos em terrenos que não são

2 Siddharta Mukerji, “Land Acquisition in Contemporary India: The Growth Agenda, Legislation and Resistance”, *Indian Journal of Public Administration*, v. 63, n. 1, (2017) pp. 85-103 .

3 Thomas Worsdell e Kumar Sambhav, *Locating the Breach: Mapping the Nature of Land Conflicts in India*, Nova Delhi: Land Conflict Watch, 2020, p. 1, tradução minha.

oficialmente reconhecidos como seus, seja trabalhando como arrendatários ou em áreas de uso comum. Na outra margem, o fato de que 5% de grandes proprietários acumulam 32% das terras também explicita que a concentração fundiária é um componente estruturante de sua economia rural.⁴ Nesse cenário, os planos para atrair novas indústrias e incentivar as telecomunicações, a mineração e os projetos de infraestrutura implicaram uma reconfiguração territorial que provocou expulsões, perdas de terras entre as frações mais pobres do campesinato, ameaças a formas de vida tradicionais e degradação ambiental em certos casos.

Conforme demonstrarei ao longo deste artigo, foram esses camponeses sem-terra e os pequenos proprietários que se viram mais afetados por megaprojetos concebidos para atrair capital internacional. Com efeito, em 2002 o governo indiano legalizou a participação de Investimentos Estrangeiros Diretos (em inglês, FDI) na construção de cidades e, em 2004, aprovou a incursão dos fundos de investimento no setor imobiliário.⁵ No ano seguinte, novos incentivos foram concedidos para que empresas estrangeiras e nacionais participassem do desenvolvimento das Zonas Econômicas Especiais (ZEE).⁶ Com isso, inaugurou-se uma nova fase de desapropriação forçada, que teve como resultado a conversão das terras em ativos para especulação. Paralelamente, o crescente influxo de capital estrangeiro contribuiu para a financeirização da economia e para a conversão dos despossuídos do campo em novos contingentes de “subalternos urbanos”.

A especulação fundiária provocou a espoliação do campesinato e recaiu com maior peso sobre populações aborígenes (*adivasis*) e as castas inferiores, particularmente os *dalits*. Além disso, os processos de despossessão reforçaram desigualdades de gênero, na medida em que as mulheres

4 “Land Reforms Fail; 5% of India’s Farmers Control 32% Land”, *The Wire*, 4 maio 2016 [🔗](#).

5 Manisha Jain, Artem Korzhenevych e Robert Hetch, “Two Decades of Urban Rural Restructuring in India: An Empirical Investigation along Delhi-Mumbai Industrial Corridor”, *Habitat International*, v. 117. (2021) [DOI](#).

6 Government of India (GOI), *The Special Economic Zones Act*, 2005 [🔗](#).

foram preteridas na transição para formas não agrárias de trabalho.⁷ Esses processos de desterritorialização foram conduzidos tanto pelas instâncias centrais do governo indiano como pelos estados. Nos casos em que elas encontraram resistência entre os camponeses, as estratégias de contestação apoiaram-se em diferentes iniciativas (litígios judiciais, manifestações pacíficas, lutas armadas, etc.), que variaram segundo o grau de coesão prévia ou pelo sentimento de injustiça, vínculos de identidade com o território, acesso à informação, articulação com organizações da sociedade civil e capacidade de atrair a atenção da imprensa para suas narrativas acerca dos prejuízos sofridos e a legitimidade de suas demandas por reparação.

Nesse contexto, as mobilizações camponesas transformaram a Índia contemporânea no epicentro das “guerras pela terra”.⁸ De acordo com a agência de pesquisa Land Conflict Watch, existem hoje pelo menos 635 casos de conflitos agrários que afetam 7,8 milhões de pessoas em decorrência de projetos de infraestrutura, indústria, energia, mineração e mudanças no uso da terra.⁹ A complexidade desses fenômenos tem levado acadêmicos indianos e estrangeiros a mergulhar em pesquisas de campo para elucidar as perspectivas regionais da questão agrária e também provocado esforços teóricos para compreender as dinâmicas de reconfiguração espacial e a abertura de novas fronteiras econômicas.¹⁰

7 Rajesh Bhattacharya, Snehashish Bhattacharya e Kaveri Gill, “The *Adivasi* Land Question in the Neoliberal Era” in Anthony P. D’Costa e Achin Chakraborty (orgs.), *The Land Question in India: State, Dispossession and Capitalist Transition* (Nova York: Oxford University Press, 2017), pp. 176-196.

8 Michael Levién, “The Politics of Dispossession: Theorizing India’s ‘Land Wars’”, *Politics and Society*, v.41, n. 3 (2013) .

9 *Land Conflict Watch* .

10 Loraine Kennedy, “The Politics of Land Acquisition in Harayana: Managing Dominant Caste Interests in the Name of Development”, *Journal of Contemporary Asia*, v. 50, n. 5 (2019) . Anirban Dasgupta, “Land Reform in Kerala and West Bengal; Two Stories of Left Reformism and Development” in D’Costa e Chakraborty (orgs.), *The Land Question in India*, pp. 242-264. R. V. Ramana Murthy, “Land and/or Labour? Predicament of Petty Commodity Producers among South Indian Villages” in D’Costa e Chakraborty (orgs.), *The Land Question in India*, pp. 216-241. Preeti Sampat, *Dholera Smart City: Urban Infrastructure or Rentier Growth?* Chennai: The Hindu Centre for Politics and Public Policy, 2015.

À luz desses trabalhos, minha contribuição específica será demonstrar que o debate sobre os conflitos fundiários na Índia pautou-se em grande medida por abordagens “endógenas” que analisaram os instrumentos coercitivos do Estado para desapropriar o campesinato, sem articular claramente os esforços de reconfiguração do território, das instituições e dos marcos jurídicos com as estratégias de inserção na nova ordem global. Assim, meu argumento propõe uma rearticulação da “dialética interior-exterior” que não desassocia a liberação de terras em favor do capital privado das reformas (ainda em curso) que visam tornar o país mais convidativo (*business-friendly*) aos investidores estrangeiros e estimular aqueles setores da economia em que a Índia pretende assumir a posição de *global player*.

Quanto ao enquadramento teórico, minha perspectiva se constrói num diálogo crítico com autores que se apoiaram na noção de “acumulação por espoliação” (em inglês, *accumulation by dispossession* ou *ABD*) para compreender a massiva desapropriação e transferência de terras na Índia.¹¹ De acordo com Harvey, a ABD deve ser entendida como uma superação dos limites da ideia de “acumulação primitiva” para o contexto neoliberal. “A acumulação primitiva que abre caminho à reprodução expandida é bem diferente da acumulação por espoliação, que faz ruir e destrói um caminho já aberto”.¹² Ele também se diferencia do marxismo tradicional porque considera insuficientes as análises que pautam a exploração do trabalho, mas relegam ao segundo plano as várias espoliações – terras, recursos naturais, direitos de propriedade intelectual, privatização de bens sociais coletivos e as várias predações do capital financeiro – que assumem novas dimensões com a ascensão do neoliberalismo.

11 David Harvey, *O novo Imperialismo*, São Paulo, Edições Loyola, 2013, pp. 115-148. Michael Goldman, “Dispossession by Financialization: The End(s) of Rurality in the Making of a Speculative Land Market”, *Journal of Peasant Studies*, v. 47, n. 6 (2020), pp. 1251-1277 . Michael Levien, “Special Economic Zones and Accumulation by Dispossession in India”, *Journal of Agrarian Change*, v. 11, n. 4 (2011), p. 454-483 .

12 Harvey, *O novo Imperialismo*, p. 135.

No regime neoliberal, essas riquezas são entregues ao mercado para que o capital sobreacumulado possa investir nelas, valorizá-las e submeter esses ativos à especulação financeira. Novos campos de atividade são abertos e isso ajudaria, ao menos temporariamente, a sanar o problema da sobreacumulação. Contudo, Michael Levien dirige uma série de críticas a Harvey por enxergar no conceito de “acumulação por espoliação” traços funcionalistas, além de considerar sua formulação excessivamente genérica e dotada de um viés “externalista”. Com base em suas pesquisas sobre a questão agrária na Índia, Levien apresenta uma “teoria de regimes domésticos de apropriação” que, segundo ele, ajudaria a entender como o Estado responde aos impulsos do capital para se apropriar das terras dos camponeses. Nas suas palavras,

os estudiosos têm dedicado muita atenção às mudanças no capitalismo global, que parecem ser responsáveis por essas tomadas de terras específicas, mas se interessam muito pouco pelos meios exatos que os Estados realizam a desapropriação para esses ou quaisquer outros fins – e como estes se distinguem de práticas estatais anteriores¹³

Sem desconsiderar o papel coercitivo que o GoI desempenhou como “corretor imobiliário” (*land broker*) do capital privado, minha pesquisa sugere que a reconfiguração do espaço tampouco se explica ali por uma abordagem “internalista”. Para se referir à acumulação por despossessão no neoliberalismo, Harvey afirma que, “na maior parte dos casos, está na base dessas transformações alguma combinação de motivação interna e pressão externa”.¹⁴ Longe de torná-los supérfluos, a globalização nos países do Sul Global exige que os Estados busquem empréstimos de bancos internacionais, criem um ambiente favorável para a atração de FDI e para a instalação de empresas multinacionais. Para a Índia, sustentarei que a dinâmica de acumulação por espoliação explica-se melhor como um caso de pressão interna para a criação de motivação externa.

13 Michael Levien, “Da acumulação primitiva aos regimes de desapropriação”. *Sociologia e Antropologia*, v. 4, n.1 (2014), p. 24 .

14 Harvey, *O novo Imperialismo*, p. 128.

Obviamente, o excedente de capitais no mercado global (investimentos, tecnologia, *know-how*, etc.) flui prioritariamente para os países que oferecem menores riscos e maiores taxas de remuneração. Dessa forma, a espoliação do campesinato e a transferência de terras para o setor privado envolveram uma série de reformas institucionais e projetos de infraestrutura visando impulsionar a urbanização e a geração de empregos, prioritariamente no setor manufatureiro. Ao mesmo tempo que essas ações se apresentam como discurso de legitimação do novo regime econômico, elas também respondem às pré-condições para que a Índia se torne um destino privilegiado do capital internacional. Embora o sucesso das políticas de abertura tenha sido duvidoso quando comparado ao caso chinês, o governo da Índia (GoI) lançou e continua lançando suas fichas na internacionalização da economia, inclusive como forma de angariar consentimento para as reformas liberais e seus mecanismos subjacentes de espoliação.

Para fundamentar meu argumento, discutirei nas próximas seções dois projetos estratégicos do GoI que desencadearam uma avalanche de conflitos fundiários. Mais especificamente, pretendo demonstrar como a criação de “Zonas Econômicas Especiais” e a construção de “Corredores Industriais” resultaram num aumento expressivo da demanda por terras para o estabelecimento de novas indústrias e para a construção de obras de infraestrutura necessárias à produção e circulação de mercadorias – usinas para a geração de eletricidade, rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, etc. Esses projetos também pressupõem o replanejamento estratégico dos espaços urbanos e periurbanos com forte influência de agentes privados do mercado imobiliário. Do ponto de vista da criação do consentimento, a propaganda do governo apresenta tais iniciativas como pré-condições para a modernização do país, com geração de empregos, adoção de novas tecnologias e a reestruturação do espaço segundo a noção de “*world-classness*”.¹⁵ No entanto, demonstrarei que esses projetos criaram ganhadores

15 Amita Baviskar, *Uncivil City: Ecology, Equity and the Commons in Delhi*, Nova Delhi: SAGE Publications, 2020.

e perdedores, figurando entre os últimos aqueles camponeses pobres que foram obrigados a ceder suas terras por meio da violência estatal ou que receberam compensações por eles vistas como insatisfatórias do ponto de vista econômico e/ou da dissolução de suas formas de vida tradicionais.

Para demonstrar como as pressões do GoI para atrair capital estrangeiro induziram reconfigurações territoriais que espoliaram os estratos inferiores do campesinato e discutir como elas vêm modificando as dinâmicas entre campo e cidades, o artigo estrutura-se da seguinte maneira: na próxima seção veremos que o governo criou uma série de incentivos para a criação de ZEE. Esses “enclaves estrangeiros” com regras ultraliberais acirraram os conflitos agrários na medida em que, para estimulá-los, as autoridades governamentais lançaram mão de dispositivos legais que previam a expropriação de terras com base no princípio do “interesse público” para favorecer corporações privadas. Nesse sentido, o governo apoiou-se na *Lei para a Aquisição de Terras* (LAT, promulgada em 1894, ainda sob o regime do colonialismo inglês) e na promulgação da Lei das Zonas Econômicas Especiais (2005) para açambarcar milhares de hectares, provocando, assim, uma onda rebeliões que o obrigariam a revisar a legislação e instituir a controversa *Lei pelo Direito à Compensação Justa e Transparência na Aquisição de Terras, com Reabilitação e Reassentamento* (doravante LDCJTATRR).

Na terceira seção, meu foco de análise recairá sobre o Corredor Industrial Delhi-Mumbai (CIDM), um plano de infraestrutura voltado para a criação de “*smart cities*” e para o aprimoramento logístico da circulação de pessoas e mercadorias, que pretende incentivar o adensamento urbano e a aglomeração de empresas no entorno de rodovias expressas e trens de alta velocidade.¹⁶ Após a eleição de Narendra Modi, os “corredores industriais” foram incorporados ao programa *Make in India*, que por sua vez consiste num programa que abrange 25 setores estratégicos para transformar a Índia num polo global de produção e exportação de

16 Government of India, Department of Industrial Policy & Promotion, Ministry of Commerce & Industry, *Delhi-Mumbai Industrial Corridor* .

bens manufaturados. Contudo, ao invés de elevar o país à condição de “*manufacturing powerhouse*”, todos esses projetos têm se mostrado controversos no que diz respeito à mitigação das desigualdades e geração de novos postos de trabalho qualificados.¹⁷ Tal como na seção anterior, discutirei com base em exemplos de conflitos regionais como as autoridades estatais manipularam dispositivos legais para burlar os direitos dos camponeses à terra e assim convertê-la em ativo para a especulação imobiliária. Veremos que as reivindicações e as formas de resistência dos atingidos explicitaram que o planejamento do CIDM seguiu critérios tecnocráticos, e que no plano local sua governança foi coordenada por uma aliança entre agentes públicos e privados. A falta de integração com os órgãos municipais e as populações dos vilarejos não apenas engendrou novos conflitos fundiários como também revelou os traços erráticos das novas propostas de intervenção nos territórios.

Nas considerações finais, argumento que o sucesso relativo do GoI em promover ZEE e grandes projetos de infraestrutura acelerou o processo de urbanização do país, ao mesmo tempo que lançou os despossuídos da terra na informalidade, isto é, em empregos precários, terceirizados e sem garantias trabalhistas. A Índia estendeu o tapete vermelho para os investidores estrangeiros e obteve relativo sucesso em aumentar o influxo de FDI e o volume de exportação de bens e serviços. Apesar disso, menos de 20% desses investimentos escoaram para o setor industrial, e as profissões que registraram o maior crescimento não se encontram nos setores de tecnologia da informação e finanças, mas nos serviços domésticos (empregadas e motoristas), na construção, nos restaurantes e casas de chá.¹⁸ O número de ZEE operacionais representa apenas dois terços daquelas notificadas pelo governo, e os terrenos ociosos chegam a quase 40% da área que lhes

17 Rahul N. Choudry, “Why did Make in India Scheme Fail to Attract FDI Inflows in the Indian Manufacturing Sector?”, *Journal of Public Affairs*, v. 22, n. 1 (2020) [📄](#).

18 Michael Goldman, “With the Declining Significance of Labor, Who Is Producing Our Global Cities?”, *International Labor and Working-Class History*, v. 87 (2015), pp. 137-164 [📄](#).

foi destinada.¹⁹ Enquanto isso, o CIDM permanece como um “elefante branco” que ainda não avançou da fase inicial de implementação.²⁰ Com isso, temos o paradoxo de que o governo continua promovendo a desterritorialização do campesinato, ainda que vastas parcelas desapropriadas nas últimas duas décadas perdurem como lotes ociosos para especulação ou à espera de investimentos produtivos. Nesse sentido, o slogan “*Make in India*” expressa, ao menos enquanto projeto, uma divisão do trabalho na qual o Estado disponibiliza a terra para o aporte de capital privado, nacional e estrangeiro. Às custas do pequeno campesinato, das minorias tribais e castas inferiores, o GoI protagonizou um tipo de “acumulação por espoliação” em que são criadas a fórceps as condições para se abocanhar uma parcela da sobreacumulação global.

Durante a fase inicial desta pesquisa, dediquei-me ao estudo de bases de dados sobre injustiças ambientais (EJATLAS)²¹ e conflitos fundiários na Índia (*Land Conflict Watch*), que foi complementado por artigos da imprensa indiana e internacional. A partir de então, concentrei-me no estudo da legislação agrária e na leitura de documentos e sites oficiais que explicitavam os objetivos e diretrizes para a implementação das ZEE e do CIDM, bem como do programa *Make in India*. Para inteirar-me da evolução macroeconômica desse país no período que se inicia com as reformas liberalizantes, consultei diversos indicadores estatísticos fornecidos pelo Banco Mundial e pelo *World Inequality Report*.²² Em meio à multiplicidade de conflitos envolvendo as ZEE e o CIDM, procurei discutir ao longo deste trabalho casos emblemáticos, selecionados de acordo com critérios de diversidade regional, especificidade das

19 Surya Tewari, “Land utilization in Special Economic Zones in India: A Macro and Micro Scenario”, *Nagarlok*, v. 52, n.4 (2020), p. 67-91 [↗](#).

20 Shahana Chattaraj, “Infrastructure, Institutions and Industrialization: The Delhi-Mumbai Industrial Corridor and Regional Development in Gujarat and Uttar Pradesh”, *Observer Research Foundation*, v. 272 (2018) [↗](#). Arpita Mukherjee et al., *Special Economic Zones in India: Status, Issues and Potential*, Nova Delhi: Springer, 2016 [↗](#).

21 “Country: India”, *Environmental Justice Atlas* [↗](#).

22 World Bank Group, “India”, *International Development, Poverty, & Sustainability World Inequality Report 2022* [↗](#).

populações atingidas, tipos de reivindicações, instrumentos de mobilização e resposta das autoridades governamentais. A análise dessas fontes teve como subsídio a pesquisa de artigos científicos e relatórios, que me levaram a discutir as guerras pela terra na Índia em diálogo com David Harvey e outros autores que estudaram o mesmo fenômeno com referência em sua teoria da “acumulação por espoliação”.

Enclaves estrangeiros em território indiano: os subsídios públicos para a criação de zonas econômicas especiais

À época da construção da barragem de Bahkra Nangal, no estado de Himachal Pradesh, o então Primeiro-Ministro Jawahar Nahru referiu-se às novas usinas hidrelétricas, às siderúrgicas e institutos de pesquisa científica como “templos da Índia Moderna”. Esse viés desenvolvimentista norteou a política econômica do Estado pós-colonial durante mais de seis décadas, intervalo no qual aproximadamente cinquenta milhões de pessoas foram desterritorializadas ou sofreram algum outro tipo de prejuízo em virtude da construção de milhares de barragens, novas cidades e conjuntos residenciais, complexos militares, portos, aeroportos, rodovias, termoelétricas, campos de mineração (bauxita, alumínio, carvão), indústrias de fertilizantes etc.²³ As elites políticas buscavam amenizar os custos humanitários envolvidos nesses projetos com discursos que pregavam os “sacrifícios pela nação”. É claro que os mais sacrificados eram os pequenos proprietários, os povos tribais e as castas inferiores, que recebiam parca compensação monetária e praticamente nenhum auxílio para reassentamento e reabilitação. Ao mesmo tempo que os estratos inferiores do campesinato se viram pauperizados, proletarizados e culturalmente deslocados, a classe média incipiente e os fazendeiros politicamente influentes – que via de

23 Sanyal Chakravorty, *The Price of Land: Acquisition, Conflict, Consequence*, Nova Delhi: Oxford University Press, 2013.

regra pertenciam às castas privilegiadas – receberam boas compensações, como terras irrigadas e empregos no setor público.²⁴

As leis de reforma agrária aprovadas entre 1940 e 1970 trouxeram aspectos favoráveis ao campesinato, mas não erradicaram a *Lei para a Aquisição de Terras* (LAT, 1894). A promulgação da LAT remonta ao período do domínio britânico e continuou em vigor após a independência da Índia. Essa lei reservava ao Estado o direito de se apropriar de terras privadas ou de uso comum mediante compensação (nem sempre vista como justa), quando sua finalidade se enquadrasse no princípio do “interesse público” (*eminent domain*). Em seu aspecto reformista, a nova legislação aboliu a figura dos *Zamindars*, antiga nobreza do período colonial e grandes proprietários de terra que atuavam como intermediários no meio rural, cobrando tributos de agricultores pobres. O governo também estabeleceu regras mais favoráveis aos arrendatários e promoveu a transferência de terras aos pequenos produtores.

No entanto, a implementação das reformas mostrou-se débil e não impediu que grandes proprietários se valessem de trapanças ou de mecanismos protelatórios (como a judicialização dos conflitos de interesse) para driblá-las. Além disso, a efetivação das novas leis não obteve o mesmo compromisso por parte de todos os estados. Ao fim desse processo, apenas 6% das terras aráveis foram redistribuídas, sendo 40% delas em Kerala e Bengala Ocidental, estados governados pelos comunistas.²⁵ Essas contradições, aliadas à “fome de terras” do governo para a construção de barragens e indústrias estatais, levaram Chakravorty a afirmar que as leis de reforma agrária “deram [direitos] com uma mão e os retiraram com a outra”. O próprio texto do *V Plano Quinquenal* (1974) reconheceu que “uma avaliação mais ampla do programa de reforma

24 Joael Andreas, Sunila S. Kale, Michael Levien e Qiang F. Zhang, “Rural Land Dispossession in China and India”, *Journal of Peasant Studies*, v. 47, n. 6 (2020), pp. 1109-1142 .

25 Dasgupta, “Land Reform in Kerala and West Bengal”, pp. 242-264. Mukerji, “Land Acquisition in Contemporary India”, pp. 85-103.

agrária é que a [...] legislação ficou aquém de seus objetivos e a implementação das leis aprovadas se mostrou inadequada”.²⁶

Os processos extensivos de despossessão na era desenvolvimentista tiveram como contrapartida a emergência de movimentos antibarragens e de forças contrárias a outros projetos de desterritorialização. Esses movimentos foram permeados por distintas ideologias, como grupos apartidários de esquerda que combinavam gandhianismo, ambientalismo e correntes do socialismo indiano. Eles também colaboraram para o surgimento de organizações da sociedade civil e influenciaram acadêmicos preocupados com a pauta dos direitos territoriais e reabilitação dos atingidos. Apesar disso, os protestos concentraram-se em áreas mais isoladas – envolvendo comunidades nas florestas ou às margens de rios em regiões montanhosas – e raramente conseguiram impedir o governo de realizar seus projetos e assim evitar os danos socioambientais que eles acarretavam.²⁷

As lutas pela terra assumiram uma nova dimensão com os planos ultraliberais de conectar a Índia às redes de produção e cadeias de valor globais através da criação de Zonas Econômicas Especiais. Inspiradas no caso da China, onde as ZEE contribuíram para aumentar a participação do país no comércio global, as autoridades indianas promulgaram leis para a criação de enclaves territoriais desenhados para funcionar como motores para o crescimento econômico, providos de infraestrutura de alto padrão, pacotes fiscais atrativos e o mínimo possível de regulamentações.²⁸ As principais razões alegadas para a criação das ZEE foram: a) promover o comércio e a competitividade; b) atrair FDI nos setores industrial e de serviços; c) incorporar tecnologias avançadas e práticas globais eficientes. Além de diversos incentivos e isenções fiscais, as ZEE beneficiaram-se da flexibilização das regras para a aquisição da terra e a contratação de trabalho. As regras no interior das ZEE seriam, portanto,

26 *Apud* Chakravorty, *The Price of Land*, p. 100, tradução minha.

27 Andreas, Kale, Levien e Zhang, “Rural Land Dispossession in China and India” pp. 1109-1142. Amita Baviskar, *In the Belly of the River*, Nova Delhi: Oxford University Press, 2004.

28 GoI, *The Special Economic Zones Act*, 2005.

distintas daquelas vigentes para o restante do país justamente porque a função desses territórios excepcionais seria impulsionar a captação de investimentos estrangeiros.²⁹

Aprovado por ampla maioria do parlamento indiano, o pacote de leis referente às ZEE reforçava uma tendência controversa que já vinha se desenhando desde a guinada neoliberal em 1991. Enquanto no período nehruviano a expropriação de terras com base no “interesse público” (*eminent domain*) respaldava a construção de projetos estatais, a partir da lei de 2005 essa noção foi ressignificada (*public purpose*) para facilitar e dissimular a transferência de propriedades rurais para o setor privado. No plano discursivo, a legislação ampliou o significado de “interesse público” em termos favoráveis aos interesses corporativos, associando-o aos imperativos de modernização da economia e geração de empregos. De acordo com as expectativas do governo, o florescimento desses enclaves também resultaria em conectividade e prosperidade para as regiões “atrasadas”, acelerando o processo de urbanização e imprimindo dinamismo à relação campo-cidade.

Nesse cenário, houve ferrenha competição entre os estados para atrair investimentos e, como era lógico de se esperar, os empresários à frente das ZEE (*corporate developers*) deram preferência àqueles terrenos em áreas periurbanas, com logística de transporte e rede elétrica a custos vantajosos. O objetivo dos empreiteiros consistia numa reconfiguração espacial para que terras agrícolas e de pastoreio fossem convertidas em territórios com infraestrutura moderna, indústrias, serviços, centros de turismo e lazer ou bairros residenciais de alto padrão (*lifestyle zones*) para a classes média. Vale ainda ressaltar que a lógica de competição entre os estados não se explica meramente pelos supostos benefícios das ZEE para a economia local. Por trás desse discurso, a disputa também envolvia

29 Mukherjee et al., *Special Economic Zones in India*, pp. 5-55.

o desejo de autoridades e funcionários públicos de receber sua quota de propinas para facilitar este ou aquele empreendimento.³⁰

Contudo, o principal obstáculo para a implementação das ZEE residia na própria estrutura agrária da sociedade indiana, visto que um número relativamente diminuto de grandes fazendeiros coexistia com um enorme contingente de pequenos proprietários. Isso significava que os *corporate developers* precisariam negociar com muitos camponeses – por vezes de diferentes vilarejos – para adquirir a porção de terras contíguas necessária aos seus empreendimentos. Dada a complexidade dessa tarefa, os estados assumiram de forma bastante agressiva o papel de “agentes imobiliários” do capital privado. O poder político valeu-se de diversos mecanismos (inclusive da força) para expropriar as terras em benefício de especuladores imobiliários que, sob o pretexto da criação das ZEE, adquiriam lotes a preços baixos para revendê-los com lucros enormes.³¹ Em outras palavras, na versão indiana da “acumulação por espoliação”, o Estado promoveu uma redistribuição coercitiva em favor do capitalismo rentista. Como a oferta de terras é inelástica, os especuladores agiram como intermediários entre os camponeses despossuídos e os *corporate developers* com base em estratégias para a valorização do seu preço de mercado.³²

Num primeiro momento, o governo estipulou o preço – ou seja, a compensação paga aos proprietários – com referência em tabelas baseadas na fertilidade da terra. Essas tabelas eram desatualizadas e não levavam em consideração, por exemplo, as obras de irrigação mais recentes. Além disso, valia a regra de que os terrenos mais próximos aos centros urbanos eram mais caros do que em áreas remotas. É claro que o elo mais frágil desse mercado era quem vivia em áreas cobiçadas sem possuir nenhum título de propriedade. Os camponeses sem-terra que viviam dos recursos de áreas comuns e os que trabalhavam como arrendatários não possuíam poder de

30 Preeti Sampat, “Special Economic Zones in India: Reconfiguring Displacement in a Neoliberal Order?”, *City and Society*, v. 22 n. 2 (2010), p. 166-182 .

31 Levien, “Special Economic Zones”, pp. 454-483.

32 Goldman, “Dispossession by financialization”, pp. 1251-1277.

barganha, sendo expulsos tão logo o governo requisitasse as propriedades onde eles trabalhavam ou quando as áreas comuns eram classificadas como inférteis (*barren lands* ou *wasteland*).

Quanto aos pequenos proprietários, muitos foram ludibriados, recebendo preços irrisórios que os levaram a somar-se ao precariado dos centros urbanos, tão logo seu dinheiro acabasse. Esses negócios eram particularmente desvantajosos porque os antigos agricultores precisavam agora comprar os alimentos e bens de primeira necessidade que costumavam retirar do seu trabalho no campo. Por outro lado, houve também camponeses que se favoreceram do novo cenário graças ao conhecimento e às informações que possuíam sobre a nova dinâmica do mercado imobiliário. A combinação de capital cultural e social permitiu que alguns melhorassem suas condições de vida.³³ A mídia cumpriu um papel nesse sentido, de modo que as pessoas com mais informação e meios de vida suficientes para esperar o momento certo de vender sua propriedade acabaram lucrando. Houve, inclusive, quem se valeu desses meios para prosperar, tornando-se corretores imobiliários no interior de sua própria comunidade (*Dalals*).

33 Chakravorty, *The Price of Land*, pp. 37-59.

Figura 1
Mapa Político da Índia



Fonte: Wikimedia Commons.

Contudo, entre a massa de camponeses que protestou contra a venda das suas terras para os investidores das ZEE é possível distinguir duas categorias: a) os camponeses que estariam dispostos a alienar seus terrenos, mas se recusaram a fazê-lo por considerar muito baixos o valor proposto e as compensações oferecidas (*bargainers*); b) aqueles que se recusam peremptoriamente a deixar suas terras porque não queriam abrir mão de seus modos de vida tradicionais, pelo vínculo de identidade com o lugar onde viveram seus ancestrais, por motivos religiosos ou razões ambientais (*barricaders*). Um exemplo desse último foi a violenta oposição contra a proposta da Mahindra Lifespace Developers Ltd (MLD) e da Mahastra Industrial Development Corporation (MIDC) de comprar 1.200 hectares em Maharastra para ali instalar fábricas de autopeças, produtos eletrônicos, entre outros. Os moradores do vilarejo de Karla lutaram por quatro anos contra esse investimento de vinte bilhões de rúpias porque o projeto afetaria a estrada que levava ao templo da deusa Ekvira, situado ao lado de cavernas da era budista. Ao fim e ao cabo, os protestantes foram bem-sucedidos e, em 2010, a MLD decidiu abandonar o projeto.³⁴

O estado de Andhara Pradesh destaca-se entre aqueles que mais registraram projetos de ZEE (115 até o ano de 2015). Na cidade de Kakinada, a proposta incluía a construção de um *cluster* industrial com diversos negócios associados a empresas multinacionais como, por exemplo, a Apache Footwear (fornecedora da Adidas) e a Brandix (fornecedora da Victoria's Secret, Calvin Klein, Marks & Spencer, Lidl e Decathlon). Além disso, os planos também visavam a construção de um porto e um duto para o escoamento de rejeitos urbano-industriais, o qual afetaria drasticamente a subsistência dos pescadores locais. O conflito com os moradores foi explosivo porque as terras haviam sido adquiridas a preços muito baixos e não houve a compensação esperada de empregos e residências para os camponeses. Aqueles que efetivamente conseguiram trabalho reclamavam da superexploração nas fábricas e da falta de sentido daquelas tarefas em comparação com seu antigo modo de vida.

34 “Mahindra’s at Karla Hits Roadblock”, *Times of India*, 13 jul. 2010 [🔗](#).

Isso gerou mais pobreza e sofrimento psicológico. Diversos camponeses expressaram ideias suicidógenas – num contexto em que a Índia registra mais de 400 mil suicídios nas zonas rurais desde as reformas de 1991.³⁵ Por isso, os agricultores se reuniram nos vilarejos e buscaram apoio jurídico para obter suas terras de volta. Nas palavras de um ativista local, “eles chamam isso de Zona Econômica Especial e dizem que isso é um território estrangeiro, então de que valeu a independência?”³⁶ Os promotores da ZEE contrataram indianos pobres para destruir os pomares e cercar os terrenos com arame farpado. A polícia interveio para conter os protestos, assassinando um agricultor e prendendo uma liderança. Essa violência intensificou a indignação nos vilarejos, e as mulheres assumiram a linha de frente do conflito. Por fim, um empresário ligado à ZEE foi preso por corrupção e outro processado por falsificação. Após dezesseis anos de embates, os camponeses finalmente conseguiram reaver 2.180 acres em seis vilarejos.³⁷

Não obstante as variações táticas dos *corporate developers*, as diferentes respostas à desterritorialização e o amplo repertório de instrumentos de mobilização nos casos em que houve resistência, é possível estabelecer algumas conclusões mais gerais sobre a dinâmica de implementação das ZEE. Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que a tradição da “ecologia política” incorre numa espécie de “romantização” dos camponeses e de suas tradições quando representa os processos de espoliação com base numa esquematização binária “governo-empresas” versus “despossuídos”, obliterando, assim, as mediações entre os objetivos das autoridades políticas e os interesses corporativos, bem como a pluralidade de reações e clivagens existentes entre os grupos atingidos.³⁸ Mesmo nos vilarejos de Kakinada, nem todos os agricultores tomaram um

35 Jaideep Hardikar, *Ramrao – The Story of India’s Farm Crisis*, Noida: Harper Collins, 2021.

36 “Walls and the Tiger”, *Youtube* [🔗](#).

37 “Farmers to get back 2,000 acres notified for Kakinada SEZ”, *The New Indian Express*, 24 fev. 2021 [🔗](#).

38 Amita Baviskar, “Ecology and Development in India: A Field and its Future” in Sukant K. Chaudry, *Sociology of Environment* (Nova Delhi: Sage Publications, 2013), pp. 42-55.

papel ativo nas manifestações. Alguns se deixaram levar pela oferta de álcool e aparelhos de televisão, enquanto outros aceitaram de bom grado o valor oferecido por suas terras. Além disso existe uma questão geracional, pois não é raro entre os mais jovens o desejo de percorrer uma trajetória diferente de seus antepassados, longe do trabalho agrícola, com anseios de especializar-se em uma profissão e, assim, aderir ao estilo de vida e às possibilidades de consumo nas grandes cidades.

Já no distrito de Jhajjar (Haryana), a experiência do movimento anti-ZEE demonstrou que a estrutura social segmentada por castas pode ser um fator crítico para a formação de uma base de apoio mais ampla contra o açambarcamento de terras. Ali, os *Jats* figuram como os maiores proprietários de terras e também como a maior força política. Em 2007, eles mobilizaram os moradores de 24 vilarejos contra as pressões da Reliance-Haryana para desenvolver uma ZEE em seus territórios. Eles fundaram o “Conselho de Lutas dos Fazendeiros e Trabalhadores” (Kisan Mazdoor Sangharsh Samiti, KMSS) e evocaram argumentos morais – com base em evidências regionais – de que os ganhos com a venda das terras seriam despendidos com automóveis e casamentos luxuosos, e que em seguida restariam tão somente penúria e insegurança. Sua organização local conseguiu estabelecer vínculos com ativistas de outros distritos de Haryana (também *Jats*, em sua maioria) e ONGs nacionais. Houve passeatas, bloqueios de estradas e enfrentamentos com a polícia que tiveram ampla repercussão na mídia. Apesar disso, a maior fraqueza do movimento anti-ZEE em Haryana foi o histórico de violência física e simbólica contra os *Dalits*. Os membros dessa casta eram trabalhadores sem-terra ou arrendatários que não tiveram seus interesses incorporados pelo KMSS. Embora os avanços da Reliance-Haryana fossem desfavoráveis tanto a *Jats* como a *Dalits*, o exemplo de Jhajjar demonstra como a estrutura social e a política mediada pela “consciência de casta” podem criar clivagens, animosidades, impedir a formação de alianças e, assim, enfraquecer os movimentos contrários à desterritorialização na Índia.³⁹

39 Kennedy, “The Politics of Land Acquisition in Hararyana, pp. 743-760.

Além disso, é preciso ter em mente que a contribuição de organizações da sociedade civil e de partidos políticos desempenha um papel contraditório e instável na luta dos despossuídos. Ela depende de arranjos de poder que são característicos da democracia indiana.⁴⁰ Isso quer dizer que, nos planos estaduais, um partido tende a apoiar os movimentos anti-ZEE quando se encontra na oposição para fortalecer-se nas próximas eleições. Porém, naqueles estados onde ele governa, o mesmo partido sofre uma metamorfose e age de maneira oportunista para promover as ZEE, convencer a população de que elas trazem benefícios à economia local e até mesmo usar a força para espoliar os camponeses. Em outras palavras, as autoridades não pouparam *lathi* e assédio moral contra os camponeses, mas ainda assim o regime político democrático e as garantias constitucionais na Índia são parte importante da explicação por que a implementação de ZEE não obteve ali o mesmo sucesso que o modelo chinês. O caráter explosivo e a dimensão nacional das “guerras pela terra” tornaram a questão agrária a mais grave ameaça à estabilidade política do país. Os despossuídos abarrotaram o judiciário com petições que denunciavam a violação dos seus direitos, embargando por anos trilhões de rúpias em investimentos, e por vezes recebendo da corte decisões favoráveis às suas petições.⁴¹ Já os partidos políticos foram obrigados a calcular os benefícios econômicos das ZEE e os riscos de desmoralização perante a massa de eleitores atingidos por esses projetos.

Conforme ressaltai anteriormente, a compra de terras tornou-se uma estratégia especulativa, com resultados modestos para os planos de industrialização. Por outro lado, os litígios judiciais aumentaram consideravelmente o tempo para que uma inversão de capital efetivamente produtivo pudesse ter ganhos de escala que compensassem os investimentos. Tendo-se em mente o “risco Índia”, os empresários assumiram que as taxas de retorno no país deveriam ser 10% maiores do que a de

40 Partha Chatterjee, “Democracy and Economic Transformation in India”, *Economic and Political Weekly*, v. 43, n.16 (2008), pp. 53-62 [↗](#).

41 Worsdell e Sambhav, *Locating the Breach*, pp. 5-20.

investimentos seguros nos EUA e na União Europeia. Por isso, em 2008, apenas um quinto do FDI direcionou-se para o setor manufatureiro, enquanto a maior parte escoou para aqueles ramos da economia que converteram a terra em ativo negociável: as finanças, a construção e o setor imobiliário.⁴²

Na busca por uma solução de compromisso, o GoI promulgou, em 2013, a *Lei pelo Direito à Compensação Justa e Transparência na Aquisição de Terras, com Reabilitação e Reassentamento*, que visava assegurar

um processo humano, participativo, informado e transparente para a aquisição de terras para industrialização, desenvolvimento de equipamentos de infraestrutura e urbanização com o mínimo de perturbações para os proprietários de terra [...], prover uma compensação justa para as famílias afetadas de quem a terra venha a ser adquirida [...], garantindo que os resultados cumulativos da aquisição compulsória impliquem a participação das pessoas no desenvolvimento.⁴³

Essa lei reconheceu o direito não apenas dos proprietários à compensação, mas também dos sem-terra e artesãos locais. Ela instituiu que fossem dados àqueles que tivessem sua terra expropriada terreno e dinheiro para a construção de uma casa, além de indenização pelo gado, pelos custos da mudança e uma módica pensão mensal. O governo estipulou o valor das compensações como o quádruplo do valor de mercado para propriedades rurais e o dobro para aquelas em áreas urbanas. Em alguns casos, também se previa que as empresas construídas nesses terrenos garantissem emprego a um membro de cada família. Quanto à legitimidade da aquisição pública ou privada de terras, instituiu-se uma cláusula que demandava o consentimento de 80% dos afetados para que a expropriação fosse ratificada em projetos que abarcassem mais de cem acres. O objetivo dessa cláusula era contrapor-se a possíveis questionamentos

42 Goldman, “Dispossession by financialization”, pp. 1251-1277.

43 Government of India, Ministry of Law and Justice, *The Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement*, 2013, p. 1, tradução minha.

que apontassem as transferências de propriedade como evicções forçadas resultantes de decisões arbitrárias.

Por outro lado, a nova legislação fundamentou-se numa definição bastante ampla da noção de aquisição por “interesse público”, que incluía obras de infraestrutura no campo, indústrias agrícolas, frigoríficos, mineração, investimentos nacionais, zonas manufatureiras e *corredores industriais*.⁴⁴ Além disso, o governo concedeu relativa autonomia para que os estados encontrassem mecanismos alternativos para a compra e transferência de terras. No Rajasthan, por exemplo, os camponeses receberam 30% do valor referido na LDCJTATRR. Karnakata limitou a possibilidade de dissenso, concedendo aos *Gram Sabhas* (Assembleias dos Vilarejos) a supervisão das transações somente nas áreas com predominância de povos tribais. Madhya Pradesh manipulou abertamente a nova lei e tornou os oficiais de distrito as únicas autoridades responsáveis pela nomeação dos membros do conselho responsável pela elaboração das “Avaliações de Impacto Social”.⁴⁵

Na próxima seção, demonstrarei com base na discussão do Corredor Industrial Delhi-Mumbai (CIDM) que a nova LDCJTATRR não mitigou os conflitos agrários. Os empresários enxergavam-na como algo que tornaria a aquisição de terras mais custosa, e não como um marco de segurança jurídica para seus investimentos. Seu foco continuaria a ser o uso especulativo da terra e a gentrificação de espaços urbanos. Já os camponeses continuariam reivindicando o direito de permanecer em suas terras e protestando quando cláusulas da LDCJTATRR fossem descumpridas. Assim, tomarei o CIDM como protótipo de obra de infraestrutura que promove uma reconfiguração territorial para suprir as demandas logísticas dos empreendimentos nacionais e estrangeiros. Como parte do programa *Make in India*, os “corredores industriais” buscam modificar

44 Kenneth B. Nielsen e Alf G. Nilsen, “Law Struggles, Lawmaking, and the Politics of Hegemony in Neoliberal India” in D’Costa e Chakraborty (orgs.), *The Land Question in India*, pp. 129-150. GoI, LDCJTATRR.

45 “The World’s Largest Infrastructure Project Is Being Built in India – Stretching from Delhi to Mumbai”, *Scroll.in*, 17 ago. 2015 [↗](#).

a paisagem socioeconômica, estimulando a urbanização, a modernização da economia e as condições para que a Índia seja mais competitiva em termos de captação de investimentos estrangeiros e aumente seu volume de exportações.

Novas fronteiras do capital na Índia: o caso do Corredor Industrial Delhi-Mumbai

Em paralelo e em articulação com o desenvolvimento de ZEE, o GoI formulou um ambicioso programa nacional para o desenvolvimento de “corredores industriais” como parte de sua política para criar cidades industriais “futurísticas” e aumentar a participação do setor manufatureiro no PIB, com captação de investimentos estrangeiros, desenvolvimento e incorporação de tecnologia avançada. Atualmente, o programa engloba onze corredores associados a 32 projetos de infraestrutura, que visam gerar empregos e promover a integração entre áreas urbanas e rurais. Esses corredores seriam vias arteriais estruturadas por e no entorno de ferrovias para o transporte de cargas e rodovias expressas, de maneira a aperfeiçoar a capacidade logística dos centros de produção, diminuindo o tempo e o custo da circulação de pessoas e mercadorias. De acordo com o Ministério do Comércio e da Indústria (MCI), órgão responsável pela formulação do projeto, os corredores industriais contribuiriam para o adensamento da produção manufatureira e para o crescimento planejado de novos centros urbanos, especialmente tendo-se em vista que pelo menos 239 milhões de pessoas devem migrar dos vilarejos rurais para as metrópoles e regiões periurbanas até 2031. Nesse sentido, seus objetivos gerais consistiriam em dobrar o número de empregos, triplicar a produção industrial e quadruplicar o volume de exportação na sua área de influência ao longo de cinco anos.

Tabela 1.
Projetos de Corredores Industriais

Corredor Industrial Delhi Mumbai (CIDM)
Corredor Industrial Chennai Bengaluru (CICB)
Corredor Industrial Amritsar Kolkata (CIAK)
Corredor Industrial da Costa Leste (CICL) com Corredor Industrial Vizag Chennai (CIZC)
Corredor Industrial Bengaluru Mumbai (CIBM)
Extensão do CICB até Kochi via Coimbatore
Corredor Industrial Hyderabad Nagpur (CIHN)
Corredor Industrial Hyderabad Warangal (CIHW)
Corredor Industrial Hyderabad Bengaluru (CIHB)
Corredor Econômico Odisha (CEO)
Corredor Industrial Delhi Nagpur (CIDN)

Fonte: GoI, Departamento para a Promoção da Indústria e do Comércio Exterior .

O Corredor Industrial Delhi-Mumbai (CIDM) desponta como o maior empreendimento de infraestrutura da Índia pós-colonial. Os planos para a sua viabilização foram iniciados em 2006 por meio de um acordo entre os governos da Índia e do Japão. Esse megaprojeto conectará a capital política à capital econômica de modo a superar a precariedade da infraestrutura de transportes existente e assim suprir as necessidades logísticas para o desenvolvimento industrial nas áreas adjacentes. O CIDM terá uma extensão de 1.483 km e atravessará seis estados – Uttar Pradesh, Haryana, Rajasthan, Madhya Pradesh, Gujarat e Maharastra. Além disso, o projeto prevê duas usinas elétricas, 24 “*smart cities*”, 23 complexos industriais, dois portos e seis aeroportos. No documento original, o Ministério do Comércio e da Indústria (MCI) também estimula a criação de “regiões de investimento” e “áreas industriais”⁴⁶ com o propósito de interligar

46 Segundo o MCI (GOI, 2007), os critérios de seleção das “regiões de investimento” são: disponibilidade de vastas parcelas de terra e uma base industrial já estabelecida; proximidades de áreas metropolitanas como Delhi, Mumbai etc.; potencial para a construção de novos portos e capacidade de atração de novos capitais. Critérios

as zonas economicamente mais “atrasadas” às mais avançadas ao longo de uma faixa de 200 km em cada margem da linha férrea. A área de influência do projeto totalizaria 436,5 km² e os territórios potencialmente afetados 1.492 km². Seus custos giram em torno de US\$ 100 bilhões, que devem ser financiados por recursos públicos, instituições financeiras internacionais (Banco Japonês para a Cooperação Internacional, Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Mundial, entre outros) e parcerias público-privadas.⁴⁷

Embora tenha sido concebido antes da campanha *Make in India* (2014), o CIDM foi incorporado a esse programa e ganhou um novo impulso a partir da investida do governo Narendra Modi para transformar o país num “*global manufacturing hub*”. *Make in India* tem como foco 25 setores da indústria e de serviços: indústria automotiva, bioquímica, tecnologia da informação, usinas elétricas, energias renováveis, indústria farmacêutica, construção, portos, rodovias, ferrovias, entre outros.⁴⁸ Ao anunciar essa campanha, Modi conclamou empresários estrangeiros a investir capital produtivo no país, “Eu digo ao mundo, *Make in India!* Vendam em qualquer lugar, mas produzam aqui”.⁴⁹ Trata-se, portanto, de uma ambiciosa política industrial que pressupõe a reorganização do espaço e a produção de territórios adequados para a inversão de capital produtivo, o que significa não apenas a disponibilização de terras em grande escala, mas também adequação institucional e logística para que a Índia se sobressaía perante outras nações em desenvolvimento que também competem por FDI e mercados externos. Dessa forma, o CIDM e os demais corredores industriais funcionam como dispositivos de

para a seleção de “áreas industriais”: seleção de áreas apropriadas para que as zonas subdesenvolvidas se beneficiem da ligação com as zonas desenvolvidas ao longo do corredor; tirar vantagens de localizações específicas onde existam recursos minerais, mão de obra especializada e potencial para a instalação de setores específicos da indústria como, por exemplo, Tecnologia da Informação (TI).

47 Government of India, Department of Industrial Policy & Promotion, Ministry of Commerce & Industry, *Delhi-Mumbai Industrial Corridor*, 2007.

48 “Sectors”, *Make in India* ☒.

49 “There Is a Contradiction in Trying to Attract Foreign Investors before Reforming Labour and Land Acquisition Laws”, *The Indian Express*, 17 out. 2019 ☒, tradução minha.

legitimação para a intervenção na paisagem rural e regiões periurbanas, inclusive com medidas de aquisição e transferência de terras. Nesse sentido, a busca pelo consentimento no plano interno confunde-se com a promessa de novas geografias de conexão, integração e crescimento numa ordem global competitiva.⁵⁰

A visão para o CIDM é criar uma forte base econômica com ambiente globalmente competitivo e infraestrutura de primeira linha (*state-of-the-art*) para ativar o comércio local, aumentar os investimentos estrangeiros e alcançar o desenvolvimento sustentável. O CIDM deve ser concebido como um Corredor Industrial modelo e de padrão internacional, com ênfase na expansão da base manufatureira e de serviços, e desenvolver-se como polo global da indústria e comércio.⁵¹

Considerando a dimensão estratégica desse projeto, meu objetivo será agora analisar de que forma os corredores industriais são produtos das intervenções do Estado para reconfigurar o território segundo uma lógica neoliberal, que visa aprofundar a internacionalização da economia indiana, ao mesmo tempo que favorece o rentismo e a especulação imobiliária nas zonas agrárias e nas áreas periurbanas em formação. Mais especificamente, concentrarei meu foco na discussão do CDMI para refletir em que medida esse megaprojeto de infraestrutura expande as fronteiras do capitalismo na Índia e produz novos territórios de acumulação. Essas transformações incidem sobre o modo de vida e as atividades econômicas dos subalternos do campo, acirram as lutas pela terra e aumentam o contingente de despossuídos que é expulso para atividades não agrícolas, onde os ex-camponeses sem especialização profissional competem por trabalhos incertos, precários e de baixa remuneração nos setores da construção, serviço informal e, apenas em menor escala, nas indústrias.⁵²

50 Ishita Dey e Giorgio Grappi, “Beyond Zoning: India’s Corridor of ‘Development’ and New Frontiers of Capital”, *The South Atlantic Quarterly*, v. 114, n.1 (2015), pp. 153-170 .

51 GoI. *Delhi-Mumbai Industrial Corridor*, p. 2.

52 Mihika Chatterjee, “Non-farm futures and the dispossessed: mapping manual labour in an industrial area in India”, *Journal of Peasant Studies*, v. 47, n. 6 (2020), pp. 1165-1188 .

Pretendo embasar meus argumentos na análise de conflitos relacionados com a implementação do CIDM à luz dos mecanismos político-institucionais aos quais os estados recorreram com o intuito de disponibilizar as terras necessárias para os investimentos. Isso é importante porque o CIDM se apresenta como uma parceria entre governo central e os seis estados envolvidos – na qual a instância superior contribui com os fundos iniciais, o planejamento e suporte na execução, enquanto os estados são responsáveis por adquirir terras para o projeto.⁵³ As regulamentações ambientais, trabalhistas e fundiárias variam em cada estado e a “simplificação” dessas regras aumenta a competitividade na busca por investimentos. Assim como no caso das ZEEs, o modelo institucional para a implementação do CIDM estimulou uma “guerra interestatal por concessões”, isto é, uma competição entre os estados para que as empresas se instalem nos trechos do CIDM que cortam seus respectivos territórios.⁵⁴ Essas especificidades regionais contribuem para demarcar o espaço político no qual se configuram as dinâmicas de espoliação, a distribuição desigual dos ganhos e prejuízos, bem como os discursos de contestação e formas de protesto dos atingidos.

Um traço comum entre os protestos contra o CIDM é que eles explicitam o caráter tecnocrático da concepção e implementação desse megaprojeto, bem como seu formato de governança vertical.

Esse projeto enorme está sendo acelerado (*fast tracked*) sem nenhum conhecimento ou participação pública transparente. Exceto por um único documento de 3,6 megabytes na internet, que é desafiador mesmo para os círculos mais eruditos, não há nenhuma outra sinalização pública a respeito.⁵⁵

53 “Dehli-Mumbai Industrial Corridor Is Running into Multiple Mutinies over Land Acquisition”, *Scroll.in*, 18 ago 2015 [🔗](#).

54 Hariharan Ramachandran, *Review of Industrial and Development Corridors in India*, Nova Delhi: Institute for Studies in Industrial Development, 2019.

55 “Vikram Soni and Romi Kosla on Delhi-Mumbai Industrial Corridor”, *India Today*, 19 dez. 2011 [🔗](#), tradução minha.

Vale notar que o referido documento explicita a participação de atores estrangeiros na formatação do CIDM. The Mackinsey Global Institute é uma empresa de consultoria empresarial norte-americana e Scott Wilson Group uma firma de engenharia civil britânica, que por sua vez foi comprada pela multibilionária AECOM, uma corporação norte-americana do setor de infraestrutura. O protagonismo dessas empresas no desenho e gerenciamento das obras ligadas ao CIDM configura, portanto, um novo tipo de governança na Índia pós-liberalização em que o setor privado usurpa as atribuições estaduais e municipais de planejamento urbano e imprime às cidades uma concepção de espaço enquanto locus de capitalização.

A intervenção de firmas multinacionais no CIDM se choca, do ponto de vista teórico, com a noção de “regime *doméstico* de espoliação” porque demonstra que a transferência de terras e o solapamento dos modos de existência resultam de uma articulação entre corporações paraestatais e o capital internacional, fundamentada na desregulamentação das instituições e dos direitos dos subalternos. Não se trata, portanto, de iniciativas capitaneadas exclusivamente pelos estados, mas de um arranjo de forças entre governo e iniciativa privada – doméstica e internacional –, no qual os agentes se mobilizam em torno do objetivo de viabilizar os “corredores industriais” e sua constelação de “*smart cities*”, com discursos que buscam legitimá-los em nome da “conectividade” e de uma agenda explicitamente globalizante.

Embora seus proponentes apresentem o CIDM como uma ideia “futurística”, os estudos de impacto social e ambiental não foram suficientemente abrangentes, nem as considerações dos representantes locais devidamente acolhidas.⁵⁶ Caso seja de fato implementado, o projeto demandará um uso intensivo de recursos naturais, em particular a água. Isso é importante porque a Índia figura entre os países em que o estresse-hídrico é classificado como “extremamente alto” e o CIDM atravessaria o

56 Gaurav Dwivedi, *Mega industrial-infrastructure projects and their impact on people*, Nova Delhi: Heinrich Böll Stiftung, 2020.

norooeste do país, justamente onde esse problema é mais agudo.⁵⁷ De acordo com o Instituto Internacional de Gestão da Água (IWMI, em inglês), o critério para o uso sustentável dos recursos hídricos é que não se utilize mais de 50% de sua capacidade.⁵⁸ Já o fluxo combinado dos principais rios que cortam os estados onde o CIDM será construído totaliza 134 bilhões de metros cúbicos, dos quais setenta bilhões já são utilizados. Ao invés de estabelecer comissões independentes para a gestão das águas, os responsáveis pelo CIDM desconsideraram os conflitos entre Maharashtra e Andhra Pradesh pelo uso dos recursos hídricos e ainda propõem uma complexa obra de transposição do fluxo dos rios a leste da área do corredor.

De acordo com o esquema do CIDM, o segmento Manesar-Bawal foi selecionado como uma das quatro “regiões de investimento” de Haryana. Com isso, mais de vinte vilarejos foram afetados pelo processo de aquisição de terras nas proximidades de Bawal, e os agricultores reagiram bloqueando a rodovia NH-8 e incendiando quatro ônibus. Numa audiência pública para discutir os aspectos ambientais do projeto, os camponeses desafiaram os representantes da Haryana State Industrial and Infrastructure Development Corporation (HSIIDC) quando estes afirmaram que as indústrias locais haviam sido inspecionadas e cumpriam os parâmetros vigentes. Essa posição revoltou a audiência porque contradizia a percepção dos moradores de que o avanço da industrialização vinha acarretando flagrante deterioração do meio ambiente. “As chaminés soltam fumaça que é visível aos nossos olhos, a cor da água é péssima, nós nos demos conta de que a estação de tratamento de esgoto não está funcionando, e você nos diz que elas cumprem os parâmetros?”, gritou Surender Singh, aldeão de Dohai.⁵⁹ Esse episódio é emblemático, uma vez que os procedimentos tecnocráticos de imposição do consentimento perdem eficácia quando a população afetada não identifica sua realidade

57 Arvind Singh, “An Explanatory Study of DMIC Water Uses”, *IRA- International Journal of Management & Social Sciences*, v. 3 n. 3 (2016) [📄](#).

58 *International Water Management Institute* [🌐](#).

59 “Delhi-Mumbai Industrial Corridor: Peoples Oppose Manesar-Bawal Segment of Project at Public Hearing”, *Down to Earth*, 9 nov. 2013 [🌐](#), tradução minha.

com as promessas de desenvolvimento que lhe são apresentadas. A palavra “industrialização” já não é reconhecida como sinônimo de educação e renda, mas de influxo desordenado de migrantes e degradação do meio em que se habita. Portanto, a sobreposição das questões fundiária e ambiental em Manesar-Bawal deslegitimou as agências responsáveis por avaliar os impactos do CIDM aos olhos da população local, que experimentou uma dupla espoliação caracterizada pela desterritorialização e exposição a condições de vida insalubres.

Já em Dahanu, na província de Maharashtra, o corredor de carga que deve servir como eixo do CIDM cruzará o Parque Nacional Sanjay Gandhi com prejuízo estimado de 58 hectares de área florestal. Como se trata de uma região habitada por populações *Adivasis*, as consequências do projeto dizem respeito não apenas aos custos ambientais, mas também à violação da *Lei de Reconhecimento dos Direitos das Florestas* (2006) e da *Lei Panchayat* (1996), que preveem os mecanismos de autogovernança e o reconhecimento constitucional dos direitos das populações tribais sobre as terras e os recursos florestais. Essas leis incorporam os direitos consuetudinários, as práticas religiosas, o manejo tradicional de recursos da comunidade e designam o *Gram Sabha* (conselho da vila) como instância de poder para deliberar sobre questões relativas à terra.⁶⁰ Essas disposições jurídicas são desrespeitadas em vários estados, uma vez que a burocracia florestal se recusa a ceder controle aos conselhos locais, sendo conivente com projetos de exploração (minérios, por exemplo) e iniciativas de comodificação da terra. Em Dahanu, as deliberações do *Gram Sabha* foram ignoradas, e 24 organizações de Maharashtra e Gujarat escreveram uma carta ao Primeiro-Ministro para denunciar os impactos “físicos, sociais e culturais sobre as comunidades que vivem em relativa simbiose com a natureza”.⁶¹

60 Bhattacharya, Bhattacharya e Gil, “The *Adivasi* Land Question in the Neoliberal Era”, pp. 176-190.

61 “Delhi-Mumbai Freight Corridor Hits Roadblock as Tribal Communities in Dahanu Oppose Project”, *Land Conflict Watch*, 20 set. 2016 [🌐](#), tradução minha.

De acordo com a LDCJTATRR, é necessário que pelo menos 70% dos camponeses de uma área estejam de acordo com eventuais propostas de transferência de terras. Contudo, no distrito de Raigad, a 140 km de Mumbai, tanto grandes como pequenos proprietários voltaram-se contra o projeto que criaria uma área industrial em torno do Porto Dighi. Eles resistiram contra a aquisição forçada de doze mil hectares, divididos em 78 vilarejos, que haviam sido notificados pela Maharashtra Industrial Development Corporation (MIDC). Nas palavras de Chandre Ubhare, sexagenária e proprietária de ¼ acre, “você podem nos levar, mas não a terra. Se eles tentarem tomar à força, as mulheres serão as primeiras a se colocarem no caminho para jogar pedras neles”.⁶² Os *Panchayats*, organismos autogestionário que agrupam cinco vilas num quincôncio, decidiram unanimemente rejeitar a proposta que afetaria centenas de famílias. Por conta da resistência, DMIC Corporation Limited suspendeu a criação dessa área industrial. Em 2019 foi declarada a falência do Porto Dighi após seu diretor-gerente ter emprestado mais de trinta bilhões de rúpias de um consórcio de dezoito investidores que, por sua vez, haviam recebido créditos do Banco da Índia para desenvolver o projeto. No ano seguinte, investidores da Adani Ports and Special Economic Zone participaram de um leilão para comprar o porto e retomar seu desenvolvimento.⁶³

Quando se atenta para suas manifestações locais, a convergência entre o capital especulativo e aquilo que a Aliança Nacional dos Movimentos Populares denominou “*corporate corridorisation of India*” engendra antagonismos tanto entre os agricultores que resistem à aquisição forçada de suas terras como entre aqueles que desejam vendê-la. Em janeiro de 2018, o governo do Rajasthan desistiu da compra de 993 dos 1.426 hectares que haviam sido destinadas ao CIDM sob o argumento de que os preços estavam sobrevalorizados. Essa decisão súbita prejudicou

62 “Maharashtra: \$90 Billion Dehli-Mumbai Industrial Corridor Hits Roadblock as Farmers Refuse to Part Their Lands”, *The Economic Times*, 26 abr. 2015 [🔗](#), tradução minha.

63 “Farmers from 78 Villages in Maharashtra’s Raigad Oppose Dighi Port Project”, *Land Conflict Watch*, 27 ago. 2016 [🔗](#).

quinhentos agricultores em cinco vilas do distrito de Alwar que esperavam receber a compensação previamente acordada. Uma vez demarcadas as terras, eles haviam sido proibidos de vender ou hipotecar suas propriedades, e por isso recorreram a empréstimos com altas taxas de juros para cobrir despesas como emergências médicas e casamentos, na expectativa de que poderiam quitá-los quando as autoridades repassassem o dinheiro das compensações. Porém, o recuo do governo não apenas os deixou endividados, como também provocou uma drástica desvalorização das suas terras.⁶⁴

Enquanto projeto, o CIDM não prevê concessões fiscais vantajosas, a não ser para a instalação de ZEE na sua área de influência. Ao invés disso, alguns estados oferecem mecanismos que burlam a LDCJTATRR e facilitam a aquisição de terras. Já o governo central responsabiliza-se pela criação de infraestrutura básica que, uma vez materializada, favorece a valorização dos terrenos. Dessa forma, os capitais são antecipados e os territórios reconfigurados já com a expectativa de que essas áreas se tornem estratégicas e que “futuros” investimentos produtivos aqueçam o mercado imobiliário. Os especuladores antecipam a compra de terrenos, cujo valor se multiplica com a realização ou simplesmente com a promessa de desenvolvimento. Por isso, os beneficiários desse tipo de “desposseção por financeirização” tendem a ser agentes privados com capital excedente que os possibilite aguardar a apreciação das terras ou políticos com conexões e informações privilegiadas a respeito desse mercado.⁶⁵

Esses argumentos podem ser melhor compreendidos quando se tem em mente o caso de Dholera, no estado de Gujarat. Segundo o planejamento integrado do CIDM, Dholera foi designada como uma Região de Investimento Especial (SIR, em inglês) e apontada como projeto piloto das “utopias urbanas” que devem se materializar na construção de 24

64 “Move to De-acquire Land for DMIC Hits Alwar Farmers”, *Hindustan Times*, 16 fev. 2018 [🔗](#).

65 Goldman, “Dispossession by financialization”, pp. 1221-1277. Sampat, *Dholera Smart City*, pp. 1-61.

“*smart cities*”. Esse plano futurístico orienta-se por um tipo de gestão que integra ferramentas da tecnologia da informação e comunicação para gerenciar os serviços públicos. Cada domicílio de Dholera seria integrado à internet, à rede de gás e à água. O consumo de energia seria baseado em recursos renováveis, e a rede de transportes controlada por dispositivos centralizados para evitar tráfego e poluição.⁶⁶

O imbróglio do projeto – conduzido segundo o modelo de parceria público-privada (PPP) – reside no fato de que ali vivem quarenta mil pessoas, em 22 vilarejos, que contestam a abordagem do governo e dos empresários para a aquisição de terras. Esses agentes invocaram a antiga *Lei de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Gujarat*, aprovada em 1976, para contornar as “disposições draconianas” da LDCJTATRR. Para escapar às cláusulas de compensação e reabilitação, assim como à obrigatoriedade de 70% de consentimento dos locais, os promotores de “*Dholera Smart City*” decidiram reorganizar o território segundo um mecanismo denominado *land pooling*. Sua premissa baseia-se na ideia de que as autoridades responsáveis reúnem um grupo de proprietários para participar do planejamento urbano. Em seguida, 50% das terras são compradas a preço de mercado, enquanto a outra metade é tomada para a construção de instalações de infraestrutura e posteriormente devolvida a seus antigos proprietários, com uma “taxa por melhorias” deduzida da compensação pelos terrenos efetivamente vendidos.⁶⁷

Em Dholera os agricultores sentiram-se logrados porque foram notificados de que o preço das melhorias não seria deduzido do valor de mercado, mas subtraído do *jantri* (valor da terra estimado pelo governo). As autoridades argumentaram que as obras de infraestrutura valorizariam suas propriedades, mas a população apelou para a Suprema Corte de Gujarat por não concordar com os preços oferecidos e também porque as parcelas de terrenos que lhes foram concedidas nessa transação localizavam-se

66 “India’s Smart City Craze: Big, Green and Doomed from the Start?”, *The Guardian*, 17 abr. 2014 [🔗](#).

67 Sampat, *Dholera Smart City*.

em áreas sujeitas a enchentes e não serviriam para o cultivo nem para a criação de rebanho. Em dezembro de 2015 a justiça determinou que o governo cessasse a compra de terras, mas os agricultores afirmam que isso não impediu que os investidores dessem continuidade ao planejamento da cidade. Em março de 2021, o governo anunciou que 86% dos trabalhos em Dholera estavam concluídos.⁶⁸

O caso de Dholera é relevante porque o governo também se valeu da estratégia *land pooling* em outras regiões ao longo do CIDM enquanto artifício para não cumprir a LDCJTATRR e, assim, disponibilizar terras de maneira “*business-friendly*”. *Land pooling* não configura efetivamente um instrumento de inclusão dos agricultores no planejamento do espaço, pois as diretrizes centrais já se encontram previamente delineadas, seguindo um “dirigismo vertical” de produção e gestão do território que inclui autoridades públicas, empresários nacionais e internacionais e a burocracia – seja ela a tecnocracia estatal ou os “especialistas” das empresas contratadas. Não por acaso, *Dholera Smart City* foi planejada pela empresa britânica Halcrow e o desenvolvimento da infraestrutura entregue à multinacional AECOM.⁶⁹ Isso quer dizer que o governo indiano terceirizou para firmas estrangeiras a disposição sobre um território de 903 km², ou seja, o dobro de Mumbai. Nesse sentido, Dholera expressa um modelo de gestão que escancara os “futuros urbanos” da Índia para a intervenção do capital estrangeiro.

Contudo, seria um erro enxergar nisso omissão ou fraqueza do Estado. Pelo contrário, tal modelo é coerente com o programa de liberalização e desregulamentação que o Estado persegue ativa e insistentemente desde 1991 para inserir o país no “circuito global”. Os corredores são “instituições neoliberais” que demandam um Estado atuante, com recursos, capacidade de planejamento e uso da força.⁷⁰ Apesar disso,

68 “Dholera Smart City Project in Gujarat Nears Completion Despite Farmers’ Protest, Stay Order”, *Land Conflict Watch*, 29 set. 2016 [🔗](#).

69 “AECOM: Dholera Smart City’s Full Program Manager”, *Youtube* [🔗](#).

70 Dey e Grappi, “Beyond Zoning”, pp. 153-170.

o CIDM tem sido um “conto de abandonos” e, mais de quinze anos após seu anúncio, o projeto ainda se encontra em fase inicial de implementação. Há uma grande disparidade quanto à capacidade de coordenação e planejamento dos diferentes estados, assim como em seus links com a economia e as populações locais.⁷¹ Os déficits de participação, coordenação, transparência e “*accountability*” resultaram numa situação paradoxal, em que parte do capital não é investido no CIDM em razão dos litígios pela terra que aguardam decisão judicial.⁷² Por outro lado, esses problemas também se sobrepõem aos erros de avaliação por parte dos gestores, pois estima-se que entre 20 e 25% das terras desapropriadas por Corporações de Desenvolvimento Industrial em Maharashtra, Andhra Pradesh, Uttar Pradesh, Rajasthan e Gujarat encontram-se ociosas.⁷³ Assim, o descompasso entre os diferentes níveis do governo, a falta de articulação com e entre os estados, bem como a incapacidade de oferecer aos camponeses “futuros não agrários” que não signifiquem uma deterioração do seu nível de vida, transformam o CIDM num “elefante branco” que não concretiza as promessas de desenvolvimento. Esses problemas não obstruem de todo a participação do capital estrangeiro nem a paulatina “globalização” da Índia, mas certamente diminuem seu volume e sua composição, favorecendo o capital especulativo em detrimento dos investimentos produtivos. Nada garante que as reformas neoliberais na legislação agrária e trabalhista desejadas pelos investidores estrangeiros revertam esse quadro, mas enquanto discurso contribui para reforçar as tendências de desregulamentação em curso.

71 Chattaraj, “Infrastructure, Institutions and Industrialization”.

72 Worsdell e Sambhav, *Locating the Breach*, pp. 5-35.

73 “Delhi-Mumbai Industrial Corridor: Development Dilemmas”, *CB BUREAU*, 7 mar. 2016 [🌐](#).

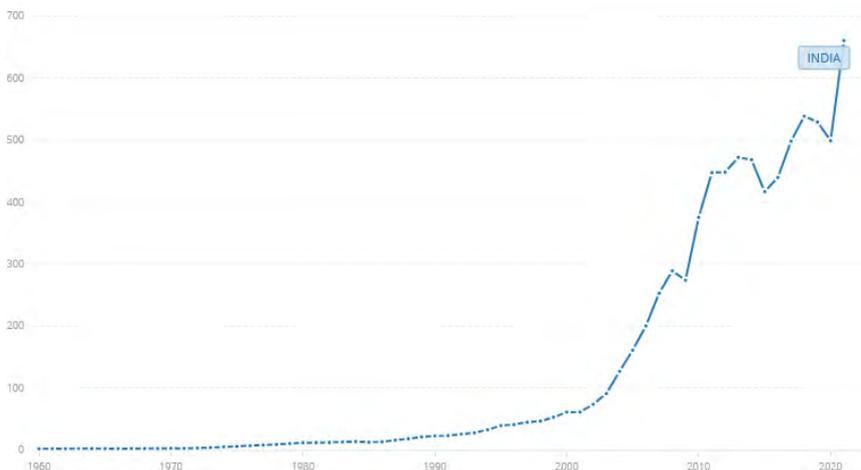
Considerações finais

Conforme enunciei anteriormente, o objetivo deste trabalho consistiu em discutir o fenômeno das “guerras pela terra” na Índia, com base no conceito de “acumulação por espoliação”. Mais especificamente, construí meu argumento em polêmica com autores que apontaram a especificidade do caráter e do resultado da desterritorialização dos camponeses indianos enquanto processos de coerção estatal “que não podem ser deduzidos de circuitos globais do capital”.⁷⁴ Embora Levien tenha razão em polemizar com Harvey no sentido de que os processos de desapropriação devem ser analisados contextualmente, o autor recai numa posição dualista em que o local e o global deixam de ser articulados enquanto momentos de uma totalidade dialética. “Os regimes de desapropriação nos obrigam a começar não como uma explicação econômica política global para todo tipo de desapropriação em todos os lugares, mas com os propósitos econômicos específicos que motivam a desapropriação em tempos e lugares específicos”.⁷⁵ Ora, mesmo que a Índia não tenha figurado entre os principais destinatários do capital sobreacumulado nos países do Norte global no início do período neoliberal, não se deve esquecer que o objetivo de atrair esses investimentos norteou tanto as diretrizes macroeconômicas como os discursos que legitimaram as reformas que sepultaram o Estado Nehruviano. O propósito de internacionalizar a economia do país esteve manifesto e largamente documentado nas reformas de 1991, nas políticas referentes às ZEE, nos corredores industriais e no programa *Make in India*.

74 Levien, “Da Acumulação Primitiva aos Regimes de Desapropriação”, p. 36.

75 Levien, “Da Acumulação Primitiva aos Regimes de Desapropriação”, p. 38.

Gráfico 1
Exportação de Bens e Serviços (US\$ atuais)

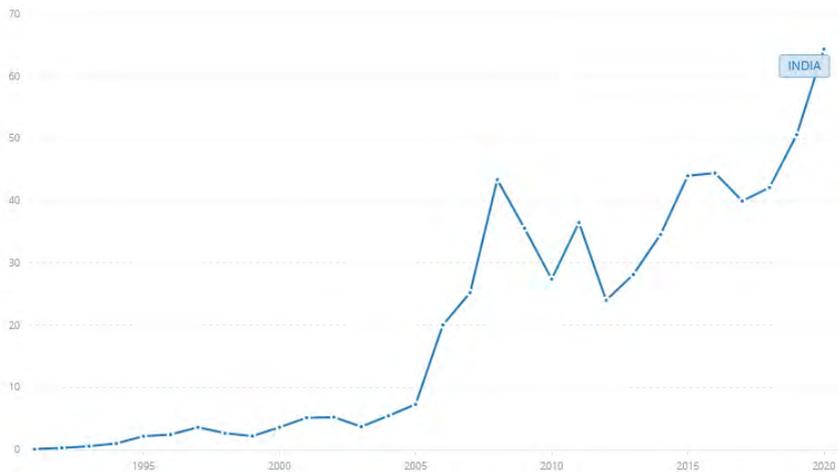


Fonte: World Bank Group, “Exports of Goods and Services (current US\$) - Índia”, *International Development, Poverty, & Sustainability* [🔗](#).

Nesse sentido, os números referentes à balança comercial da Índia nas três décadas que se seguiram às reformas liberalizantes demonstram os efeitos do conjunto de estratégias traçadas para inserir o país na ordem econômica global. Em 1991, a exportação de bens e serviços totalizava US\$ 23 bilhões em valores atuais, ao passo que em 2021 esse volume saltou para US\$ 660,5 bilhões. No mesmo intervalo, a importação de bens e serviços cresceu de US\$ 27 bilhões para US\$ 718 bilhões.⁷⁶ Mesmo que os dados anuais apontem para o acúmulo de déficits comerciais, eles evidenciam claramente que a Índia deixou de ocupar uma posição marginal para transformar-se num ator relevante no comércio internacional.

⁷⁶ World Bank Group, “Imports of goods and services (BoP, current US\$) - Índia”, *International Development, Poverty, & Sustainability* [🔗](#).

Gráfico 2
Investimentos Estrangeiros Diretos (Balanço de Pagamentos, US\$ atuais)



Fonte: World Bank Group, “Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$) - Índia”, *International Development, Poverty, & Sustainability* [🔗](#).

No que diz respeito à captação de FDI, os valores saltaram de US\$ 73,5 milhões em 1991 para US\$ 83,6 bilhões em 2021-2022. Esse montante equivale a quase o dobro dos US\$ 45,15 bilhões captados em 2014-2015. De acordo com o GoI, esse avanço explica-se pelos resultados do programa *Make in India*, com incentivos bilionários para setores estratégicos, como a indústria de semicondutores, mas também graças à “simplificação, racionalização, descriminalização e digitalização” de regras e procedimentos considerados onerosos e burocráticos.⁷⁷ Vale notar que em 2008 os investimentos decresceram para tornarem a subir após 2012. Esse intervalo corresponde a um período bastante acirrado das lutas fundiárias. De acordo com as estimativas oficiais, contudo, o país deve ultrapassar a marca de US\$ 100 bilhões ainda em 2023, e as autoridades celebram esses números como resultado de uma série de políticas para

77 “FDI inflows to India may cross US\$ 100 billion in 2022-23”, *The Tribune*, 24 set. 2022 [🔗](#).

facilitar os investimentos e garantir os direitos de propriedade, segundo critérios de regulação dos negócios, tais como os apresentados no *Easy Of Doing Business* index (EODB). Em apenas cinco anos (2014-2019), a Índia saltou da posição 142 para a 63. num conjunto de 190 países, e o governo aposta que a trajetória continuará ascendente, de modo a tornar o país mais agressivo na competição por investimentos.⁷⁸

Ao fim e ao cabo, a Índia conseguiu alçar-se à sétima posição no ranking internacional de FDI. Quando se atenta para origem desses investimentos, Singapura aparece em primeiro lugar (27%), seguida por Estados Unidos (18%), Ilhas Maurício (16%), Holanda (7,9%) e Suíça (7,3%). Goldman acredita que uma parcela do FDI recebido pela Índia seja capital puramente especulativo, proveniente de lavagem de dinheiro, pois enxerga com ceticismo a participação destacada das Ilhas Maurício, um paraíso fiscal na costa leste da África.⁷⁹ Apesar disso, a lista de investidores abarca 101 países e os apontamentos de Goldman não esclarecem completamente o ritmo do aumento de inversões nos últimos anos. De acordo com as estatísticas oficiais, os principais alvos do capital estrangeiro são os setores de informática/Software & Hardware (24,6%), serviços (12,13%), indústria automobilística (12%), comércio (7,7%) e construção/infraestrutura (5,5%). O GoI também sublinha que a participação do setor industrial em 2021-2022 aumentou 76% em relação ao ano anterior, totalizando US\$ 21,34 bilhões.⁸⁰

Embora festejado pelas autoridades, isso significa que o setor industrial, considerado prioritário em função da geração de renda e de valor agregado, recebeu apenas um quarto do influxo de FDI. A geração de empregos industriais cresceu apenas 3% desde 2010, sendo que esses índices mais modestos se relacionam com o caráter cada vez mais “capital-intensivo” das empresas, isto é, com a tendência de aumento na

78 “Ease of Doing Business”, *Make in India* [↗](#).

79 Goldman, “With the Declining Significance of Labor”, pp. 137-164, [↗](#).

80 GoI, “Singapore (27.01%), USA (17.94%), Mauritius (15.98%), Netherland (7.86%) and Switzerland (7.31%) Emerge as Top 5 Countries for FDI Equity Inflows into India FY 2021-22”, *Press Information Bureau* [↗](#).

proporção entre capital fixo e capital variável implicada no processo de automatização da produção. Além disso, deve-se notar que existe uma forte concentração regional na distribuição de FDI. Karnakata responde por 37,5%, seguido por Maharashtra (26,3%), Delhi (14%), Tamil Nadu (5,1%) e Harayana (4,8%), contribuindo em certa medida para reforçar as disparidades entre os estados. Esse desenvolvimento desigual provoca um aumento nos fluxos migratórios internos, inclusive daqueles camponeses expulsos da terra. Os deslocamentos no interior e entre os estados reforça o inchaço desordenado dos centros urbanos e multiplica o número de “cidades incivis”.⁸¹

Ao longo deste trabalho, as consequências das políticas para a criação de ZEE e para a construção do CIDM foram analisadas sob um viés crítico. Em muitos casos, as ZEE implicaram perda de receita para o governo, pois indústrias já existentes realocaram-se para esses enclaves, a fim de escapar à cobrança de impostos e a outros regulamentos. De maneira semelhante ao que se passou com o CIDM, os terrenos desapropriados deram lugar à especulação imobiliária e à construção de *lifestyle zones*, onde as classes médias podem usufruir de shopping centers, clubes de golfe, serviços de alto padrão e condomínios de luxo. Dessa perspectiva, o objetivo de emular os parâmetros chineses esteve longe de ser realizado. O governo indiano não dispõe da mesma “capacidade estatal” que a China, onde o poder encontra-se fortemente centralizado e os protestos contra a desterritorialização enfrentam menor tolerância por parte do Partido Comunista Chinês. Isso não significa que o GoI não tenha feito largo uso de instrumentos coercitivos, porém o recurso à violência teve que ser contrabalanceado por cálculos eleitorais e mediado por disputas judiciais. Dessa forma, o regime político democrático e o menor grau de coordenação entre poder central e autoridades estatais nos ajudam a entender a disparidade entre o saldo que China e Índia obtiveram na implementação de ZEE e na construção de corredores industriais.

81 Baviskar, *Uncivil City*.

Ainda que o sucesso das ZEE e do CIDM seja modesto em comparação com o modelo chinês, essas políticas foram decisivas para cumprir um pré-requisito fundamental para a inversão de capital estrangeiro: a liberação de terras. Com efeito, a expropriação dos camponeses traduziu-se na conversão de áreas rurais em zonas periurbanas, modificando sua paisagem social e estrutura econômica. A transferência de terras permitiu reconfigurações territoriais na medida em que disponibilizou um recurso tão fundamental quanto escasso aos investimentos privados – domésticos e internacionais. Os dados referentes aos terrenos expropriados ou em litígio nos mostram, além disso, quem foram os “perdedores” nesse processo. Nada menos que 38% dos conflitos agrários ocorreram em “áreas comuns”, 33% envolveram tanto áreas comuns como terrenos privados e 29% apenas em terras privadas.⁸²

Assim, os mais prejudicados foram as famílias que não dispunham dos títulos da terra ou que trabalhavam como arrendatárias. Isso é relevante porque demonstra as interseccionalidades entre classe, casta e gênero presentes nas “guerras pela terra”. Os grandes proprietários, via de regra oriundos das castas privilegiadas, mostraram-se mais contemplados com os preços oferecidos pelas terras. Em contrapartida, seus empregados, pertencentes às castas desprivilegiadas, foram discriminados em termos de compensação e emprego. As áreas comuns, e até então desvalorizadas por sua baixa fertilidade que as castas inferiores e populações *Adivasis* ocupavam no noroeste da Índia, sofreram forte valorização por coincidir com trechos designados para o CIDM (*location trumps fertility*), de forma que se intensificou a pressão para expulsá-los de seus territórios. A questão de gênero sobrepôs-se a tais fatores porque – embora as mulheres estivessem na linha de frente em muitos protestos – o título da terra pertencia a seus maridos. Além disso, é preciso lembrar que alguns acordos incluíam a concessão de um emprego por família que perdesse parte ou a totalidade de suas terras. Nesses casos, o beneficiário era invariavelmente

82 Mukta Joshi, *The Legal Canvas of Land Conflicts: An Interim Analysis of Legal Processes Involved in Land Conflicts in India*, Draft Paper, 2021.

algum filho do sexo masculino. Por serem desprivilegiadas em termos de escolaridade, as mulheres também enfrentaram maiores dificuldades para se inserirem no mercado de trabalho urbano.⁸³

O traço distintivo do neoliberalismo indiano não reside na violência com a qual milhões de camponeses foram despossuídos. Já vimos que o Estado Nehruviano também possuía mecanismos coercitivos para arrebatar terras em nome do desenvolvimento. No entanto, o conceito de “desenvolvimento por espoliação”, tal como formulado por Sanyal Chakravorty, oblitera as diferenças institucionais e econômicas que distinguem os dois períodos. Dado que o crescimento econômico na Índia ainda é majoritariamente impulsionado pelo setor público, a noção de “acumulação por espoliação” aos olhos desse autor seria apenas uma “profissão de fé”.⁸⁴ A ênfase desmesurada na proporção relativa entre os investimentos públicos e privados perde de vista, porém, que as reformas de 1991 tenham sido desenhadas para subverter essa relação e favorecer o “dinamismo” do empresariado. Tampouco leva em consideração que os objetivos subjacentes aos esforços de desregulamentação econômica dificilmente seriam atingidos sem a intervenção do Estado para garantir qualificação da mão de obra, transferência de terras e construção daquela infraestrutura básica sem a qual o capital privado tem poucas chances de prosperar.

Entre 1991 e 2018, a taxa de alfabetização cresceu de 48% para 74%.⁸⁵ Entre 2000 e 2020 a cobertura do saneamento básico subiu de 7% para 46% e o acesso à eletricidade de 58,7% para 99% da população.⁸⁶ Portanto, a discriminação entre os aspectos positivos e os regressivos do período neoliberal na Índia é importante porque demonstra que não interessa ao capital privado um desinvestimento do setor público para

83 K. Lakshmi Jahnavi, Suchismita Satpathy, “Unfolding the Enigma of Dispossession in India: An Analysis of the Discourse on Land Grabbing”, *Sociological Bulletin/ Indian Sociological Society* (2021), pp. 1-18, [DOI](#).

84 Chakravorty, *The Price of Land*, p. 128.

85 World Bank Group, “Literacy rate, adult total (% of people ages 15 and above) - India”, *International Development, Poverty, & Sustainability* [📄](#).

86 World Bank Group, “Overview - India”, *International Development, Poverty, & Sustainability* [📄](#).

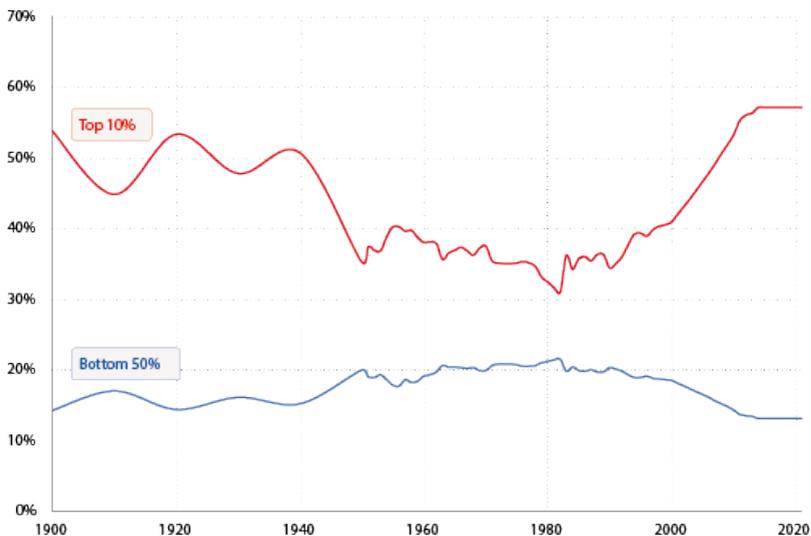
além de um patamar mínimo que garanta as condições básicas para a acumulação de capital. Por outro lado, o significativo incremento do PIB per capita de US\$ 443 (2000) para US\$ 2.277 (2020) mascara o vertiginoso crescimento da desigualdade econômica nos últimos quarenta anos. No início da década de 1980, os 10% mais ricos possuíam renda equivalente a cerca de 30% do total, enquanto os 50% mais pobres somavam 20%. Já em 2021, os 10% mais ricos apropriam-se de 57% contra apenas 13% da metade mais desfavorecida (Gráfico 3). Quando o critério de desigualdade é a distribuição da riqueza, o contraste é ainda maior, pois o décimo superior acumula uma fatia de capital 22 vezes maior que os 50% mais pobres: 64,6% contra 5,9%, respectivamente.⁸⁷

Em princípio, a estratégia do GoI baseia-se na indução de “*trickle-down effects*”, ou seja, amenizar a situação dos mais pobres ao mesmo tempo que aumenta a riqueza dos mais abastados. Para além de certos índices de desenvolvimento humano, a ideia de que o neoliberalismo “amenizou” a vida dos mais desfavorecidos constitui por si só um ponto controverso, pois maior renda e consumo não se traduziram necessariamente em melhores condições de vida. Paralelamente, o recrudescimento das clivagens econômicas, conjugado a fatores de ordem cultural, pode gerar insatisfações com o regime democrático e fortalecer agremiações e lideranças de caráter populistas/autoritárias que se voltam contra direitos e garantias políticas, ao mesmo tempo que desorganizam o debate público com crenças e preconceitos que já não se comprometem com a discussão de fatos e provas objetivas. Isso vale tanto para o governo de Narendra Modi como, *mutatis mutandis*, para outros países do Norte e do Sul Global, onde o neoliberalismo acentuou o fosso entre mais ricos e mais pobres.⁸⁸

87 World Inequality Report 2022.

88 Adam Przeworski, *Crises da democracia*, Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2020.

Gráfico 3
Diferença de renda entre os 50% mais pobres e os 10% mais ricos



Fonte: *World Inequality Report 2022*.

As “guerras pela terra” na Índia tampouco se explicam pela noção de “regimes domésticos de desapropriação”. A separação analítica entre as medidas protagonizadas pelo GoI quanto à desapropriação dos camponeses e os esforços desse mesmo Estado para inserir o país na nova ordem global resultam em distorções metodológicas que desagregam as partes da totalidade à qual pertencem. No caso indiano, as medidas de desregulamentação e flexibilização das instituições, privatização de ativos públicos (como as “terras comuns”) e desinvestimento em alguns setores públicos não foram possíveis senão pela autoridade exercida pelo governo para realizar alterações constitucionais, promover novas regulamentações e tipos de governança mais permeáveis ao setor privado. Por outro lado, os países que foram o berço do neoliberalismo produziram um novo conjunto de regras – particularmente derivadas da legislação comercial anglo-americana e de seus padrões fiscais – que se impuseram enquanto

padrão para o fluxo de investimentos e a inserção dos países na globalização competitiva.⁸⁹ Dessa forma, o “capital sobreacumulado” no neoliberalismo é dotado de maior mobilidade e flui desigualmente segundo diversos critérios, como rentabilidade, risco, flexibilidade, dimensão dos mercados consumidores, potencial de inovação tecnológica, disponibilidade de recursos naturais etc.

Conforme Harvey, “a acumulação por espoliação pode ocorrer de uma variedade de maneiras, havendo em seu *modus operandi* muitos aspectos fortuitos e casuais”.⁹⁰ Em contraste com a China, os países do Sudeste Asiático e a América Latina, a Índia não figurou como um destino óbvio para o capital estrangeiro. Embora populosa, o nível de pobreza limitava seu potencial enquanto mercado consumidor. Além disso, a infraestrutura era precária e apenas uma ínfima parcela da mão de obra dispunha de algum tipo de especialização. Nesse enredo, um fator decisivo para o aumento do fluxo de investimentos seria a transformação da paisagem agrária com distribuição regressiva da propriedade da terra. O Estado indiano assumiu um caráter proativo na despossessão do campesinato não apenas para resolver os problemas que a fragmentação das terras impunha às suas políticas internas de desenvolvimento, mas também para adaptar-se às regras de competitividade da globalização neoliberal. Isso demonstra que os circuitos globais não se encontram prontos de antemão e que a força relativa dos Estados nacionais contribui decisivamente para posicioná-los na área econômica internacional.

O GoI teve que exercer pressão interna para que uma parte do capital sobreacumulado em outras regiões pudesse escoar para seu país. Essa “dialética interior-exterior” é, portanto, condição necessária para entender as estratégias específicas de cada país que participa do jogo da globalização. É claro que existem controvérsias sobre o quão bem-sucedidas foram as estratégias do Estado indiano, mas o ponto de partida para esse debate deve deixar de lado as abordagens “endógenas” para refletir

89 Saskia Sassen, *Sociology of Globalization*, Londres: Norton, 2007.

90 Harvey, *O novo Imperialismo*, p. 124.

sobre como as espoliações domésticas se inserem nos circuitos globais, criando e participando de redes de capital, conhecimento e outras formas de “interconectividade”.

Recebido em 21 nov. 2022

Aprovado em 31 jan. 2023

doi: 10.9771/aa.v0i67.51897



O presente trabalho discute criticamente a implementação de Zonas Econômicas Especiais (ZEE) e a construção do Corredor Industrial Delhi-Mumbai (CIDM) como projetos que resultaram numa redistribuição regressiva da propriedade agrária na Índia após as reformas liberalizantes de 1991. Com base na análise de documentos oficiais, da legislação agrária e na discussão de protestos contra a desterritorialização, proponho uma releitura das estratégias do Governo da Índia para promover a disponibilização de terras para grandes empreendimentos. Contra a vertente que se apoia na noção de “regimes domésticos de despossessão”, argumento que as ZEE, o CIDM e o mais recente Make in India foram concebidos para atrair investimentos estrangeiros, transformar o país num “manufacturing hub” e aumentar o volume de exportações. Trata-se, portanto, de uma rearticulação da “dialética interior-exterior”, na qual as medidas coercitivas internas não são analiticamente separadas das estratégias para promover a maior inserção e competitividade da Índia no cenário global.

Zonas Econômicas Especiais | Corredor Industrial Delhi-Mumbai | Make in India | Desterritorialização | Índia

NEOLIBERALISM, STATE AND TERRITORY: “LAND WARS” IN INDIA

This paper critically discusses the implementation of Special Economic Zones (SEZ) and the construction of the Delhi-Mumbai Industrial Corridor (DMIC) as projects that resulted in a regressive redistribution of land ownership in India after the 1991 liberalizing reforms. Based on official documents, land legislation and the discussion of protests against deterritorialization, I propose a re-reading of the strategies designed by the Government of India to make land available for capitalist infrastructure. Against the notion of “domestic regimes of dispossession”, I show that SEZ, CIDM and the most recent ‘Make in India’ are programs to attract foreign investment, transform the country into a ‘manufacturing hub’ and increase the volume of exports. In this way, I argue for a rearticulation of the “interior-exterior dialectic”, in which the coercive measures for the dispossession of the peasantry are not analytically separated from the strategies to promote India’s insertion and competitiveness in the global scenario.

Special Economic Zones | Delhi-Mumbai Industrial Corridor | Make in India | Deterritorialization | India