

working paper

6th International
Conference of the
BRICS Initiative for
Critical Agrarian
Studies



Formações predatórias, extração de lucro e expulsões:

uma economia política da agricultura no período recente

Roberto Goulart Menezes
Gabriel de Azevedo Soyer

Outubro, 2018



Formações Predatórias, extração de lucro e expulsões: uma economia política da agricultura no período recente

Roberto Goulart Menezes, Universidade de Brasília (UnB)

Gabriel de Azevedo Soyer, Universidade de Brasília (UnB)

Published by: BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies (BICAS)

in collaboration with:

Universidade de Brasília – UnB
Brasília, Brazil

Website: <http://www.unb.br/>

International Institute of Social Studies
The Hague, The Netherlands

E-mail: information@iss.nl *Website:* www.iss.nl

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, Brazil

Website: www.ufrgs.br/

Future Agricultures Consortium
Institute of Development Studies, University of
Sussex, England

E-mail: info@future-agricultures.org *Website:*
<http://www.future-agricultures.org/>

Universidade Estadual Paulista – UNESP
São Paulo, Brazil

Website: www.unesp.br

The Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration – RANEP
Moscow, Russian Federation

E-mail: information@ranepa.ru *Website:*
www.ranepa.ru

College of Humanities and Development Studies
China Agricultural University, Beijing, China

E-mail: yejz@cau.edu.cn

Website: <http://cohdc.cau.edu.cn/>

Transnational Institute
The Netherlands

E-mail: tni@tni.org *Website:* www.tni.org

Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies
(PLAAS)

University of the Western Cape
Cape Town, South Africa

E-mail: info@plaas.org.za *Website:*
www.plaas.org.za

Terra de Direitos
Curitiba, Brazil

E-mail: terradedireitos@terradedireitos.org.br
Website: terradedireitos.org.br

©Brasília, UnB, November/2018 All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior permission from the publisher and the author.

Abstract

Desde os anos 1980, a produtividade da agricultura brasileira cresceu exponencialmente e foi decisiva para que o Brasil ocupe hoje lugar de destaque entre os principais exportadores de *commodities* agrícolas. Essa presença no mercado internacional conformou o desenvolvimento de um complexo agro-industrial conjugado a um modelo específico de governança agrária com predomínio de uma economia com forte dependência do agroextrativismo. De acordo com Sassen (2016), temos no capitalismo contemporâneo a “combinação de elites predatórias e de capacidades sistêmicas na qual o mercado financeiro é um facilitador fundamental, que empurra na direção de uma concentração aguda” (p. 22). Para ela, essa combinação resulta em formações predatórias, isto é: “capacidades sistêmicas são uma combinação variável de inovações técnicas, de mercado e finanças, mais a permissão governamental. Constituem uma condição que é, em parte, mundial, embora geralmente funcione de acordo com características dos países, suas economias políticas, leis e governos” (2016, p. 23). O objetivo geral deste trabalho é analisar duas características das formações predatórias para entender elementos da economia política da agricultura brasileira atual. A primeira delas refere-se às inovações técnicas, tecnológicas e biotecnológicas desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) que propiciaram as condições para o avanço do agronegócio no interior do país através de programas como o PRODECER (Programa de Cooperação Nipo - Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados). A segunda está na atuação governamental para a “remoção” de barreiras institucionais e promoção da lógica neoliberal nas últimas três décadas e que reforçam a concentração fundiária, a violência no campo e novas formas de expulsões ao impor o agroextrativismo como modelo desenvolvimento. Assim, trabalharemos tanto com aspectos da teoria dos regimes alimentares como do atual regime alimentar corporativo caracterizado pelo poder de monopólio das corporações transnacionais à luz da inovação técnica e da atuação governamental das formações predatórias e, conseqüentemente, das expulsões gerada por tal sistema.

Keywords

Expulsão; agricultura; Brasil; economia; Cerrado.

I. Introdução

Um dos principais indicadores da nossa desigualdade econômica e social é a estrutura fundiária. A concentração de terras no Brasil, conforme o censo agropecuário de 2006, segue intocável: as grandes propriedades representam 0,91% dos estabelecimentos rurais e abocanham 45% de toda a área rural e as propriedades com menos de 10 hectares somam 47%, mas representam apenas 2,3% da área rural no País. Essa realidade tem se agravado ainda mais, pois em 2017 nenhuma família foi assentada em projeto de reforma agrária. Fato inédito desde a redemocratização do País iniciada em meados dos anos 1980.

A austeridade econômica implementada pelo governo de Michel Temer (2016-2018), conformada na Emenda Constitucional 95 de 2016, reforça os mecanismos de expropriação de direitos dos trabalhadores no campo e nas cidades. Soma-se a isso a decisão política que extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), depois recriado com uma estrutura insuficiente para os desafios da área - para não dizer inócua-, nomeada de Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), bem como cortes no Programa de Aquisição de Alimentos (DATA LUTA, 2017).

Para Sassen (2016), a austeridade é um dos canais para se realizar a expulsão no capitalismo contemporâneo. Essa são parte do que a autora denomina de formações predatórias: resultado da "combinação de elites e de capacidades sistêmicas" (p. 22) e que conformam a "capacidade de gerar concentração extrema" de riqueza. Para isso, apenas indivíduos e grandes corporações não seriam capazes de alcançar seus objetivos sem uma "ajuda sistêmica". Para ela "capacidades sistêmicas são uma combinação variável de inovações técnicas, de mercado e finanças, mais a permissão governamental." (p. 23). Esses elementos descritos por Sassen nos ajudam a analisar a realidade brasileira, sobretudo, em relação aos novos espaços de extração de lucros e formas de expulsões estimuladas e realizadas com a ajuda do poder público em nosso País.

O Brasil ocupa hoje lugar de destaque entre os principais exportadores de *commodities* agrícolas devido ao aumento exponencial da produtividade de sua agricultura

desde os anos 1980. A presença crescente no mercado internacional conformou o desenvolvimento de um complexo agroindustrial conjugado a um modelo específico de governança agrária com predomínio de uma economia com forte dependência do agro-extrativismo.

O objetivo geral deste trabalho é analisar duas características das formações predatórias para entender elementos da economia política da agricultura brasileira no período recente. A primeira delas refere-se às inovações técnicas, tecnológicas e biotecnológicas desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) que propiciaram as condições para o avanço do agronegócio no País por meio políticas como o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER). A segunda está na atuação governamental para a "remoção" de barreiras institucionais e promoção da lógica neoliberal nas últimas três décadas e que mantêm e aprofundam a concentração fundiária, a violência no campo e novas formas de expulsões ao impor o agro extrativismo como modelo desenvolvimento.

Para isso utilizamos tanto elementos explicativos da teoria dos regimes alimentares como do atual regime alimentar corporativo caracterizado pelo poder de monopólio das corporações transnacionais à luz da inovação técnica e da atuação governamental nas formações predatórias bem como as expulsões que resultam dessas políticas.

O trabalho está dividido em três partes, além desta introdução. Na primeira delas, à luz da noção de formações predatórias analisamos das transformações sociais no campo brasileiro no período recente. Em seguida discute-se os antecedentes, atores e o contexto da criação da EMBRAPA bem como o seu papel para o desenvolvimento da agricultura em larga escala no Cerrado. Na terceira parte o foco é a denominada estrangeirização de terras na região do MATOPIBA e seus efeitos sobre a concentração fundiária e, por fim, apresentamos as considerações finais.

1. Território, desigualdades e a lógica das expulsões

O Estado brasileiro pouco tem feito para mudar a histórica realidade da concentração fundiária no País. A redemocratização política iniciada em meados dos anos 1980 pouco alterou as estruturas institucionais e o cumprimento da função social da terra, como dispõe a Constituição de 1988, não se efetivou na prática. Os movimentos sociais organizados no campo e nas cidades, através de muita luta, é que têm pressionado o poder público através da reivindicação das reformas agrária e urbana. Essa luta não tem sido de toda ingloria como demonstra as conquistas desde meados dos anos 1990. Porém o que foi conquistado não está de fato livre de retrocessos. As políticas e ações do governo Michel Temer (2016-2018) é um exemplo disso.

Além de não promover políticas públicas efetivas para o campo, o governo federal e seus aliados têm trabalhado para rever todo o ordenamento jurídico ambiental brasileiro atendendo assim a pressão do chamado agronegócio. O poder político desse setor da economia brasileira cresceu ao longo dos últimos 20 anos com a eleição de parlamentares conformando no Congresso Nacional a denominada bancada ruralista. Entre as vitórias políticas desse segmento está a aprovação do novo código florestal em maio de 2012, ainda no governo de Dilma Rousseff (2010-2016). Com a Lei 12651, diversos incentivos foram concedidos àqueles que desmataram suas propriedades e a reparação da cobertura florestal fora relativizada.

Some-se a isso a ofensiva que a bancada ruralista e seus apoiadores no Congresso Nacional tem feito sobre as terras indígenas que já estão demarcadas e as que estão em processo de demarcação. Reconhecidos por sua contribuição decisiva para a conservação ambiental (REIS DA SILVA, 2015), os povos indígenas têm sido atacados diariamente nos meios de comunicação, violentados em seus direitos e acusados de impedirem o progresso da economia do País, pois seus detratores afirmam que há muita terra em poder dos povos indígenas e poucos índios para ocupá-las! Essas violações de direitos têm

exigido dos povos indígenas e seus aliados uma luta permanente dentro e fora do Brasil para que não haja retrocessos na política de demarcação de terras contida na Constituição Federal. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215 é um exemplo da tentativa de se retirar direitos dos povos indígenas e inviabilizar futuras demarcações. Patrocinada pela bancada ruralista e a bancada anti-indígena, a aprovação dessa PEC seria o fim das demarcações de terras indígenas no Brasil.

Assim, o ambiente, os povos indígenas e as demais comunidades tradicionais bem como os pequenos agricultores estão no centro da ofensiva dos setores da economia que no campo pressionam para que as leis sejam revistas ou revogadas a fim de liberar mais áreas para a produção do agronegócio, destacadamente a pecuária e a soja. A forma que essas ações assumem podem ser descritas como novas lógicas de expulsão (SASSEN, 2016).

De acordo com a autora, "o conceito de expulsões leva-nos além daquela ideia que nos é mais familiar da desigualdade crescente como forma de entender as patologias do capitalismo atual" (2016, p. 9). No território brasileiro os exemplos de expulsões são muitos: megaprojetos de mineração e energia que deslocam e expulsam famílias e comunidades tradicionais de suas terras, grandes grupos estrangeiros adquirem imensas áreas agricultáveis no País, a expansão da monocultura de soja em regiões ambientalmente sensíveis (como na Amazônia e o Cerrado, por exemplo), além da aquisição de reservas de água por corporações transnacionais entre outras.

No campo social, a lógica de expulsões ganha novos contornos no início dos anos 1980 com a vitória eleitoral do neoliberalismo nos Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha Ocidental. Essa agenda neoconservadora alcançou a maioria dos países latino-americanos nos anos 1990 sob o rótulo de Consenso de Washington. Os defensores do programa neoliberal dentro e fora dos governos (imprensa e parte da academia, por exemplo), argumentam que para superar a recessão seria necessário realizar as chamadas reformas estruturais como requisito prévio para a retomada do desenvolvimento. Como

bem analisa Santos (2002), as reformas neoliberais necessitam de mudanças legais e institucionais a fim de obter o retraimento do Estado. Isso, de acordo com o autor, "não pode ser obtido senão através da forte intervenção estatal. O Estado tem de intervir para deixar de intervir, ou seja, tem de regular a sua própria desregulação" (p. 38).

Esse paradoxo apontado por Santos no capitalismo contemporâneo é também identificado por Sassen como a “combinação de elites predatórias e de capacidades sistêmicas” (2016, p. 22). Para ela, essa combinação resulta em formações predatórias, isto é: "capacidades sistêmicas são uma combinação variável de inovações técnicas, de mercado e finanças, mais a permissão governamental. Constituem uma condição que é, em parte, mundial, embora geralmente funcionem de acordo com características dos países, suas economias políticas, leis e governos” (2016, p. 23).

Embora Sassen aborde em sua obra majoritariamente as transformações do capitalismo contemporâneo desenvolvido, o caso brasileiro não é diferente das linhas gerais trabalhadas por ela. Sendo um dos países que convive diariamente com a agenda neoliberal desde o início dos anos 1990, o Brasil passou diversas por reformas estruturais tanto no aparato estatal (reforma gerencial no governo Fernando Henrique Cardoso) como nos dispositivos constitucionais. De acordo com Cano, essas reformas neoliberais consistem "resumidamente, em diminuir o papel do Estado, privatizações, desregulações e abertura comercial" e tem sido implementada de diferentes maneiras em cada país da região (1999, 299). Não se trata de simples imposição externa da agenda do ajuste estrutural.

O Banco Mundial, um dos principais atores político e intelectual dessa agenda, atuou a partir de uma "densa e crescente rede de relações que envolvem agentes públicos e privados, nacionais e internacionais, não-governamentais, filantropos e empresários, os quais, com distintos meios e níveis de gravitação, apoiam, propõem, adaptam, negociam e divulgam as ideias e prescrições da instituição” (PEREIRA, 2015, p. 462). Uma mudança proposta pelo Banco Mundial na reformulação do seu programa econômico, político e

intelectual no começo dos anos 2000 foi a importância da relação entre sociedade-natureza sem que a privatização e liberalização perdessem sua centralidade econômica (idem, 2015).

Desde o primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2006), o *lobby* favorável às pautas do setor do agronegócio lograram importantes vitórias e aumentou seu peso político durante os governos petistas. Nesse período, a ofensiva do complexo agroindustrial sobre o parlamento e o governo para promover uma reforma profunda no ordenamento jurídico brasileiro se intensificou (SANTOS, 2014). Assim, a demarcação de terras indígenas enfrentou acirrada oposição e praticamente foram paralisadas, a reforma agrária perdeu espaço (em 2015 e 2016 quase não houve desapropriações), houve a liberação dos transgênicos (Lei 10.688/2003 e Lei 10.814/2003) e não se conseguiu reduzir de modo significativo as taxas de desmatamento, exceto no período entre 2005 e 2009.

O segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010), teve como objetivo estratégico "destravar o capitalismo" por meio do "desenvolvimento com inclusão social", com a retomada do "velho projeto desenvolvimentista que remonta a década de 1930 e que somente foi interrompido nos anos 1990" (Fiori 2007, p. 259). Essa retomada dos preceitos do "velho projeto desenvolvimentista" na primeira década do século XXI foi chamada de *neodesenvolvimentismo*. Sem dúvida, a existência de um novo modelo de desenvolvimento no Brasil a partir de 2006 não é consensual entre os acadêmicos. Para Eli Diniz (2013),

não se delineou um modelo desenvolvimentista no sentido forte deste termo [...] não é possível identificar um projeto de longo prazo englobando de maneira consistente as diversas dimensões de uma nova estratégia de desenvolvimento. [...] O que se tem é, ao contrário, o reforço de um paradigma produtivo do passado que deveria perde força paulatinamente com a mudança da matriz energética (2013, pp. 10-11).

A autora considera que ainda que não se tenha delineado "um modelo desenvolvimentista" no País "é possível detectar claramente a existência de uma agenda desenvolvimentista" com destaque para a inclusão social e a expansão do mercado interno de consumo de massas. Outro requisito fundamental do Estado desenvolvimentista do século XXI "deve ser um Estado aperfeiçoador de capacidades" (DINIZ, 2013, p. 13). Nessa mesma linha de argumentação, Weiss considera que o que vivemos hoje "não é tanto o retorno do Estado, mas o resgate de sua legitimidade - e a redescoberta tardia do seu papel - como um ator crítico na economia de mercado (globalizada)" (WEISS, 2011, p. 10). O exemplo da permanência da percepção de que as questões ambientais representam uma trava nas políticas desenvolvimentistas não está de todo superada.

Historicamente a questão socioambiental sempre foi uma das bandeiras de luta do Partido dos Trabalhadores (PT) em sua luta por justiça social. Sem dúvida, as concessões feitas pelo governo às demandas do agronegócio puseram em conflito setores e sujeitos políticos que apoiavam o PT e a agenda *neodesenvolvimentista* que buscava "destravar o capitalismo brasileiro". Passamos a viver uma "situação de *autoritarismo difuso*, na qual há formas específicas da reprodução do poder em instâncias democráticas." (LASCHEFSKI, 2014, 250).

Porém, a crítica de Gonçalves (2013) é mais enfática ao processo de desenvolvimento brasileiro em curso desde o início dos anos 1990. Para o autor, trata-se de uma estratégia diferente do nacional-desenvolvimentismo, e o que melhor caracteriza a estratégia do Brasil desde 1994 seria o Modelo Liberal Periférico baseado no liberalismo econômico, vulnerabilidade externa estrutural e domínio financeiro.

2. Embrapa no Cerrado: antecedentes e desenvolvimento tecnológico

Entre os biomas brasileiros, o Cerrado é o que mais sofre com a expansão do agronegócio brasileiro. Ele é o segundo maior bioma do País¹, correspondendo a mais dois milhões de metros quadrados e ocupa 24% do território nacional e abriga mais de 10 mil espécies de plantas, das quais 44% são exclusivas do bioma, bem como uma fauna diversa (REDE CERRADO, 2018). Dada a riqueza de sua biodiversidade, as vezes ele é nomeado como Complexo do Cerrado (OLIVEIRA; MARQUIS, 2001).

Porém, nas últimas décadas o avanço do agronegócio conjugado com o desmatamento causou a perda de 52% do bioma (PITTA ; VEGA, 2017). Prifmer e Barbosa Jr (2016) argumentam que o bioma é intencionalmente desregulado para o avanço do agronegócio e, a medida que a agricultura capitalista se expande, ela precisa incorporar as populações rurais dentro da sua lógica. Populações estas que sofrem com a perda de suas terras comuns e modos de vida tradicionais através da acumulação capitalista (SAUER, 2010). Antes do agronegócio avançar, as pessoas que viviam ali acabaram expulsas.

Historicamente a região é ocupada pelos povos cerradeiros, compreendendo camponeses, indígenas, quilombolas, quebradeiras de coco babaçu, vazanteiros, fundo e fecho de pasto, pescadores artesanais, geraizeiros, extrativistas, veredeiros, caatingueiros entre outros (REDE CERRADO, 2018). Compreender o papel da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) é questionar o senso comum de que o Cerrado é um espaço abundante de recursos naturais prontos para serem aproveitados pelo agronegócio, assim como a relação entre ciência e tecnologia a partir de um contexto de exigências tecnológicas na região (NEVES, 2009). A seguir analisamos o papel da EMBRAPA no desenvolvimento da agricultura em larga escala no Cerrado. Para isso, recorreremos às inovações da técnica propiciadas pela EMBRAPA a partir de técnicas de melhoramento

¹ O Cerrado incorpora áreas denominadas de Campo Limpo, Campo Cerrado, Campo Sujo, Cerrado e Cerradão. Neste trabalho adotamos ‘Cerrado’ enquanto unidade para desenvolver o argumento, por entender que não prejudicará o argumento.

do solo, das sementes e de novas tecnologias enquanto característica das formações predatória discutidas por SASSEN (2016). Para isso utilizaremos a abordagem teórico-metodológica dos regimes alimentares para contextualizar as dinâmicas geopolíticas envolvidas na criação da empresa a partir de uma perspectiva histórica (McMICHAEL, 2009). O foco da análise está no papel central da EMBRAPA no Cerrado, dado o fato que o pacote tecnológico desenvolvimento pela empresa foi central para o avanço da agricultura no bioma (HOSONO, ROCHA e HONGO, 2016) e acrescentou dois milhões de quilômetros quadrados à área agricultável brasileira (CABRAL, 2005).

Criada em 1973, a Embrapa possui atualmente 43 unidades distribuídas pelo território brasileiro e estão divididas em pesquisa sobre (i) produtos: focados em produtos agropecuários, (ii) temas básicos: relacionados aos temas básicos e transversais na produção de produtos agropecuários e (iii) ecorregionais: atuação voltada para uma região ou bioma (EMBRAPA, 2016)

Dois anos após a sua fundação, criou-se a Embrapa Soja e a Embrapa Cerrados. A primeira foi a estrutura de pesquisa responsável pelo desenvolvimento genético de sementes de soja adaptadas ao clima tropical, viabilizando a introdução da soja no Cerrado (CIFUENTES, 2013 p. 58), hoje o grão mais produzido na região e sem perspectivas de ser superada por outro cultivo (DALL'AGNOL, 2016).

Para entender a criação da EMBRAPA é necessário, antes, compreender o contexto do processo de interiorização do Brasil, a partir da “Marcha para o Oeste”. Este projeto teve o objetivo de ocupação do “sertão” e provocou o deslocamento da fronteira agrícola brasileira do Centro-Sul para o Centro-Oeste (INOCÊNCIO, 2010). Assim, desenvolveu-se uma estrutura logística, elétrica, urbana e viária para a modernização territorial no interior do Brasil, impulsionados em parte pela transferência da Capital Federal para Brasília (PRIFMER E BARBOSA Jr, 2016).

O Cerrado, por ser concebido como uma grande região “vazia” (GRAZIANO DA SILVA, 1993), foi particularmente afetado por essas mudanças a partir da década de 70

com projetos específicos para o seu desenvolvimento como o PRODECER (Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados).

A relação entre atores internacionais e o desenvolvimento da agricultura no Cerrado só se estabelecerá na segunda metade do século XX. Friedmann e McMichael (1989) oferecem subsídios para entender este processo através da teoria dos regimes alimentares, particularmente em relação ao papel dos EUA na transferência de tecnologia através da Revolução Verde².

Ao utilizar o conceito de regime alimentar o sistema global de alimentos é historicizado: problematizando linearmente as representações da modernização agrícola (McMICHAEL, 2009 p. 140). Desse modo, segundo Friedmann e McMichael (1989) os regimes alimentares existem baseados em projetos de poder. De acordo com eles, o primeiro regime alimentar foi fundado no projeto colonial inglês, a partir de 1870, e fundamentado na produção de carne e trigos nas colônias propiciando a hegemonia da Inglaterra em seu processo de industrialização.

O segundo regime alimentar, representa o contexto de transição da hegemonia inglesa para a norte-americana, iniciado a partir de Segunda Guerra Mundial e foi assentado no projeto de desenvolvimento (McMICHAEL; FRIEDMANN, 1989). Com o advento da Revolução Verde, os Estados Unidos desenvolveram um conjunto de novas técnicas e tecnologias agrícolas e promoveram a internalização destas nos países em desenvolvimento (McMichael, 2009). Este processo gerou a dispensa de força de trabalho por meio de transformações e utilização de insumos químicos e novos maquinários para produção, colheita e beneficiamento (PITTA, BOECHAT E MENDONÇA, 2017). Até mesmo Norman Borlaug, considerado o idealizador da Revolução Verde e Prêmio Nobel da Paz em 1970, visitou as instalações da Embrapa na década de 70 (CABRAL, 2005).

² Movimento que transformou as práticas agrícolas e aumentou drasticamente a produção de alimentos no mundo na segunda metade do século XX.

Desse modo, a atuação estatal e de atores internacionais foi crucial para o desenvolvimento da agricultura brasileira nos Cerrados.

A atuação do *Ibec Research Institute* (IRI), agência de pesquisa norte-americana pertencente a Nelson Rockefeller, nos Cerrados a partir da década de 1950 foi crucial. Os conhecimentos produzidos pelo IRI foram voltados ao aumento da fertilidade do solo do Cerrado visando a agricultura de larga escala (SILVA, 2011). Os cientistas envolvidos neste processo chegaram a conclusão que era necessário construir uma agenda de pesquisa integrada ao nível local, estadual e federal, unindo a expertise estadunidense com a capacidade não explorada existente no Brasil. (NEHRING, 2016).

Embora já existissem experiências locais como a do Instituto Agrônomo de Campinas desde o século XIX, a pesquisa pública em agricultura foi iniciada de forma mais estruturada em 1937, com a criação do Centro Nacional de Ensino e Pesquisa (CNE). Dois anos depois, o CNEPA foi reestruturado para Universidade Rural do Brasil e instituído o Serviço Nacional de Pesquisas Agrônomicas (SNPA). Em 1962, se tornou o Departamento de Pesquisa e Experimentação Agropecuária (DPEA) e depois em 1971, renomeado Departamento Nacional de Pesquisa e Experimentação Agropecuária (DNPEA) (DALL'AGNOL, 2016). Porém, faltava um maior arcabouço institucional e existiam inúmeros entraves burocráticos para maior efetividade do sistema de pesquisa (NEHRING, 2016).

Na ditadura civil-militar instaurada com o Golpe de 1964, a modernização do campo se estabeleceu como uma meta. Criou-se o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e os dois planos nacionais de desenvolvimento, I PND e II PND (PITTA, BOECHAT E MENDONÇA, 2017) que impulsionaram essa modernização.

O advento da EMBRAPA e suas diretrizes “visavam descentralização da execução de programas e projetos de pesquisa, através de planos regionais, nos quais participem suas unidades operativas e demais instituições que atuam na área” (CABRAL, 2005 p.31), o sistema de pesquisa agrícola se consolidou. Outro ponto foi o modelo organizacional

livre de barreiras burocráticas e com maior flexibilidade no orçamento (ALVES, 2016). Além disso, a atuação da empresa e seus projetos foi amplamente divulgada conquistando apoio na opinião pública.

A cooperação na produção de novas tecnologias e conhecimentos se deram de diferentes formas e em complexas estruturas associativas, abrangendo diversas esferas e organizações (RIBEIRO, 2016). Um fator chave de cooperação foi o incentivo para capacitação de pesquisadores da recém criada empresa em pós-graduações no exterior, principalmente em universidades norte-americanas. Nas palavras do primeiro presidente da EMBRAPA “a ideia era a de envolver, de imediato, cerca de mil participantes com formação profissional de nível universitário em capacitação pós-graduada” (CABRAL, 2005, p.32).

Além disso, durante a segunda metade do século XX dezenas de eventos sobre o Cerrado foram realizados, iniciando com a I Reunião Brasileira sobre Cerrados em 1961 e, posteriormente, com as várias edições dos Seminários Sobre Cerrados, contando com patrocínio direto da EMBRAPA, após a criação da empresa. Assim, o número de participantes destes eventos saltou de cerca de 200 pessoas, para 900 já em 1979, ocorrendo uma transição de temas para um maior aprofundamento em discussões sobre tecnologia agropecuária (SANTOS, 1982), resultando em 1.965 artigos técnicos publicados sobre o bioma (WAGNER et al, 2016). Décadas de pesquisa científica, transferências de tecnologia e treinamento de pesquisadores brasileiros se uniram através da EMBRAPA para o desenvolvimento da agricultura no Cerrado (NEHRING, 2016)

Em 1975 foi assinado o decreto 75.302, instituindo o Programa de Desenvolvimento do Cerrado, POLOCENTRO, visando “promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias no Centro-Oeste e no Oeste do Estado de Minas Gerais, mediante a ocupação racional de áreas selecionadas, com características de cerrado” (BRASIL, 1975). Quatro anos mais tarde, em 1979, foi criado Programa de

Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados), PRODECER, projeto emblemático pela sua duração e amplitude, abrangendo 11 Estados do país.

O contexto de criação do PRODECER é a necessidade japonesa de suprir a demanda por alimentos e garantir a segurança alimentar do país (FRIEDMANN E McMICHAEL, 1989). Desse modo, a década de setenta foi marcada pela visita do primeiro ministro japonês Kakuei Tanaka ao Brasil em 1974 e, reciprocamente, marcado visita do ditador Ernesto Geisel em 1975, culminando na assinatura de um tratado entre os dois países em 1977 (WAGNER et al, 2016). A atuação da Agência Japonesa de Cooperação (JICA) e da EMBRAPA foram essenciais neste processo.

O Projeto contou com três frases: PRODECER I (1980), PRODECER I PILOTO (1985 -1990), PRODECER II (1985 - 1993) e, por último, PRODECER III (1995-2001). O empreendimento iniciou-se no Estado de Minas, passando por Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia e, já na década de 1990, alcançou Maranhão e Tocantins. O programa tinha o objetivo de criar complexos de desenvolvimento na nova fronteira agrícola do Cerrado (RODRIGUES, 2016) e, desse modo, acabou direcionando às terras do Cerrado ao processo global de produção para o capital (INOCÊNCIO,2010). Assim, criaram-se as condições para o desenvolvimento de um complexo agroindustrial no país (GOLDFARB, 2014). Essas transformações criaram as condições de atuação das corporações agroindustriais, dado o fato que estas se tornaram transnacionais através da regulação nacional (FRIEDMANN e McMICHAEL, 1989) e foram beneficiárias das condições do desenvolvimento científico agrícola proporcionado pela EMBRAPA no Cerrado.

Todo esse contexto contribuiu para o Cerrado se configurar, hoje, como uma formação predatória, através do predomínio da agricultura voltada a agroexportação, gerando expulsões. Na próxima seção, analisamos uma expressão dessas novas expulsões em uma nova fase de acumulação de riqueza para alguns e da luta por sobreviver para outros (SASSEN, 2016), a estrangeirização de terras.

3. Formações predatórias: estrangeirização de terras e o Cerrado

Nesta seção pontua-se à relevância da estrangeirização de terras (ET) discutidos por Sassen (2016) a partir do caso brasileiro. A partir da crise alimentar de 2008 a estrangeirização de terras ganha atenção por conta do seu aumento expressivo ao redor do mundo. Segundo a mesma autora, este processo, moldado por meio relações globais atuais, provoca consequências graves, sinalizando o desmonte do território nacional (SASSEN, 2013). Neste trabalho focaremos na região do Cerrados do Centro-Norte, denominada de ‘MATOPIBA’ por ser considerada como fronteira agrícola da estrangeirização da terra no Brasil (PEREIRA; PAULI, 2016). Assim, não se pretende analisar a ocorrência deste fenômeno em outras regiões do país, nem esgotar as várias possibilidades de análise. Aliado a isso, desenvolvemos a argumentação a partir do regime alimentar corporativo.

Assim, segundo McMichael (2009) o regime alimentar corporativo se estabelece por meio da globalização a partir da década de 80 e se fundamenta pelo poder das grandes corporações, além disso, é influenciado pela financeirização da economia (McMICHAEL, 2016). As corporações ganham destaque e atuam na produção, processamento, financiamento e comercialização de alimentos como na produção de insumos químicos e biotecnológicos e tem forte influência do mercado financeiro (GOLDFARB, 2014). Em consequência do aumento do poder financeiro, a terra que, tradicionalmente não era um ativo financeiro, se torna um ativo . (KNUTH, 2015) e, no Brasil, se torna alvo de especulação (PITTA e MENDONÇA, 2014). A partir da crise alimentar de 2008 essa conjuntura ganha novos contornos e o movimento global de aquisição de terra passa a ser concebido como *global land rush* (SAUER e BORRAS JR, 2016).

Neste trabalho adotamos o conceito³ de ET como a apropriação dos estrangeiros que acontece por diferentes formas como parcerias, aquisição por empresas estrangeiras

³ O conceito ainda não é uniforme e está em disputa, para mais detalhes ver (SAUER E BORRAS JR, 2016)

registradas por brasileiras ou brasileiros, *jointventure* concessões de uso da superfície e grilagens (PEREIRA, 2015). Essa transferência pode se dar por diferentes meios – legais, ilegais ou mesmo não legítimas (SAUER E BORRAS JR, 2016). Dito isso, é necessário analisar o caso do Cerrado por ser o bioma mais sofre com o avanço da ET, particularmente a região do MATOPIBA.

A MATOPIBA é um acrônimo que correspondente às mesorregiões do Sul Maranhense (MA), Oriental do Tocantins (TO), Sudoeste Piauiense (PI) e Extremo Oeste Baiano (BA). Essa região foi criada através do decreto 8.447 de 4 de Maio de 2015 que instituiu um plano de desenvolvimento. Vale mencionar que este projeto não contou com a participação da sociedade civil, nem menos com consultas as pessoas que ali viviam (CONSEA, 2015). De acordo com o Pereira e Pauli (2016) existem 26 empresas transnacionais se apropriando de terras nesta região. chamada de ‘última’ fronteira agrícola do mundo (PLANALTO, 2015). Em relatório deste ano, a organização internacional FIAN, conjuntamente com outras organizações afirmam que:

A região do MATOPIBA está passando por um processo de transformação da terra em um bem financeiro desmaterializado em decorrência do aumento do poder e influência do sistema financeiro mundial. Esses agentes financeiros canalizam seus fundos para a compra de terras e para atividades relativas ao uso da terra, de forma a diversificar seus investimentos, aumentar os lucros e diminuir os riscos. Os planos e fundos de pensão estão entre os principais agentes envolvidos neste contexto de financeirização e apropriação de terras. (FIAN INTERNACIONAL; COMISSÃO PASTORAL DA TERRA; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS 2018 p. 5).

Inicialmente acreditava-se a ET era um meio alternativo de certos países suprirem a demanda por alimentos, ao utilizar a compra direta de terra em contraposição à utilização de mecanismos tradicionais de mercado (McMICHAEL, 2013). Porém, a terra, nesse contexto, também se tornou um ativo como argumenta Knuth (2015) e, na mesma direção, Pitta, Boechat e Mendonça (2017) ao afirmar que esta atuação fez com que o preço da terra continuasse a subir de forma independente ao do preço das *commodities* nos

mercados internacionais, nota-se o caráter especulativo. Para além desses aspectos, este movimento configura um tipo de acumulação por espoliação (HARVEY, 2005).

Assim, dado o fato que este movimento de ET tende a aumentar em escala global (GRAIN, 2016) e conforme Sassen (2016) argumenta, as expulsões geradas por tal sistema se não se configuram como decisões individuais de governos ou empresas, mas como um movimento amplo do capitalismo. No Brasil e, em particular, no MATOPIBA, estas consequências agravam a situação das populações tradicionais, indígenas e camponesas que são expulsas de seus territórios pela expansão do agronegócio (PITTA E VEGA, 2017). Somado à isso, existe ainda a legitimação e naturalização de um ideal de desenvolvimento que deslegitima a narrativa de milhares de pessoas que antes viviam e produziam nas terras comuns do Cerrado (CALMON, 2017).

Considerações finais

Na primeira parte, indicamos que as transformações do sistema capitalista a partir da década de 80 conformam um tipo de formação predatória a partir do modelo de desenvolvimento para o campo baseado no agronegócio aliado às reformas neoliberais implementadas. Desse modo, argumentamos que EMBRAPA teve um importante papel neste processo a partir do desenvolvimento de técnicas e tecnologias que permitiram o avanço da fronteira agrícola no Cerrado.

Além disso, apontamos o fenômeno da estrangeirização de terras (ET) enquanto característica dessas formações e que modifica a questão agrária brasileira, acentuando conflitos e desterritorializando populações que anteriormente utilizavam a terra para sua produção e reprodução na região do MATOPIBA.

Por fim, ao concluir este esforço inicial indicamos que o desenvolvimento científico propiciado pela EMBRAPA criou as condições para o desenvolvimento do agronegócio

no Cerrado. Além disso, este processo foi marcado pela atuação de diversos atores internacionais e, principalmente, por uma transformação no sistema capitalista que gerou tipos específicos de formações predatórias que geram expulsões. Pesquisas futuras devem qualificar o debate sobre específicas geográficas dessas formações e como a atuação da EMBRAPA esteve ligada à dinâmicas regionais e jogos de poderes. Ainda, futuros estudos devem qualificar o papel da EMBRAPA no desenvolvimento de tecnologias para agricultura familiar.

Ademais, a realidade brasileira no campo é preocupante. O cenário da última década a partir do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) foi marcado por um tipo específico de governança agrária que culminou na criminalização dos movimentos sociais do campo e da centralidade do fazer político sob o Estado, como indica Rocha e Barbosa Jr (2018). Porém, o cenário se agravou com o golpe de 2016 e ascensão de Michel Temer à Presidência da República, dando maior força aos interesses ruralistas e de forças conservadoras (DATA LUTA, 2017). Diante disso, o recrudescimento da violência no campo brasileiro é preocupante, registrando o maior número desde 2003, contabilizando 71 mortes no último ano (CPT, 2017).

Somado a isso, diante do cenário de eleições presidenciais em que o primeiro colocado no primeiro turno, Jair Bolsonaro, promete tipificar ocupações de imóveis rurais como terrorismo, além de ser declaradamente homofóbico, racista e misógino. Dado isso, o contexto político e a repressão tende a se acirrar para os movimentos sociais. Desse modo, o populismo autoritário (SCOONES et al, 2017) do candidato aliado aos interesses ruralistas representa um risco à frágil democracia brasileira

References

ALVES, Eliseu. EMBRAPA: Institutional Building and Technological Innovations Required for Cerrado Agriculture. In: Development for Sustainable Agriculture. Palgrave Macmillan, London, 2016. p. 139-156.

BRASIL. Decreto 8.447, de 06 de maio de 2015. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA e criação de seu Comitê Gestor. Presidência da República Casa Civil - Subchefia para assuntos Jurídicos

BRASIL. Decreto 75.302, de 29 de janeiro de 1975. Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO). Presidência da República.

CABRAL, J. Irineu (Editor-Técnico). Livro Preto: Sugestões para formação de um Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária - Embrapa Informação Tecnológica, 2006.

CABRAL, J. Irineu. Sol da Manhã: Memória da Embrapa. Brasília: Unesco, 2005.

CALMON, D. **The politics of contemporary agrarian frontier-making: insights from Matopiba region, Brazil.** Dissertação de Mestrado. Institute of Social Studies. Erasmus University Rotterdam, 2017.

CIFUENTES, Joaquín Eduardo Manchola. **Agronegócio e acumulação por espoliação: o enclave da soja em Campos Lindos–Tocantins. 2013.283 f.** 2013. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Sociologia)–Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UNB, Brasília.

DALL'AGNOL, Amélio. A Embrapa Soja no contexto do desenvolvimento da soja no Brasil: histórico e contribuições. Embrapa Soja-Livro técnico (INFOTECA-E), 2016.

DATALUTA. (2017). Relatório Brasil 2016. Presidente Prudente.

DA TERRA, Comissão Pastoral. Conflitos no campo Brasil. **Goiânia: Comissão Pastoral da Terra**, 2005.

DA SILVA, CLAITON MARCIO. Ciência e nação: Nelson Rockefeller, o Ibec Research Institute (IRI) e os caminhos da ocupação do Cerrado brasileiro (1946-1980). 2017.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Disponível em:

<<https://www.embrapa.br/>>. Acesso em: 15 set. 2015.

FIAN INTERNACIONAL; COMISSÃO PASTORAL DA TERRA; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. Os Custos Ambientais e Humanos do Negócio de Terras - O caso do MATOPIBA, Brasil. 2018.

FRIEDMANN, Harriet; MCMICHAEL, Philip. Agriculture and the state system: The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia ruralis**, v. 29, n. 2, p. 93-117, 1989.

GOLDFARB, Yamila. **Financeirização, poder corporativo e expansão da soja no estabelecimento do regime alimentar corporativo no Brasil e na Argentina: o caso da Cargill**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

GRAZIANO DA SILVA, José. Condicionantes para um novo modelo agrário e agrícola. Crise brasileira, anos oitenta e governo Collor, p. 177-217, 1993.

HARVEY, David. **Producao Capitalista Do Espaco**, . Annablume, 2005.

HOSONO, Akio; DA ROCHA, Carlos Magno Campos; HONGO, Yutaka (Ed.). Development for sustainable agriculture: the Brazilian cerrado. Springer, 2016.

HOSONO, Akio; HONGO, Yutaka. Technological Innovations that Made Cerrado Agriculture Possible. In: Development for Sustainable Agriculture. Palgrave Macmillan, London, 2016. p. 11-34

INOCÊNCIO, Maria Erlan et al. O PROCEDER e as tramas do poder na territorialização do capital no Cerrado. 2010. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Estudos Socioambientais. Universidade Federal de Goiás/UFG, Goiânia.

MCMICHAEL, Philip. Land grabbing as security mercantilism in international relations. **Globalizations**, v. 10, n. 1, p. 47-64, 2013.

MCMICHAEL, Philip. A food regime genealogy. **The Journal of Peasant Studies**, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009.

NEVES, Fabrício. **Bíos e Techne: Estudo sobre a construção do sistema de biotecnologia periférico**. 347f. 2009. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

Miranda, E. E., L. Magalhães and C. A. Carvalho (2014) Nota Técnica 1 - Proposta de Delimitação Territorial do MATOPIBA. Campinas: Embrapa GITE.

Pereira, L. I. (2015). Governança da posse e estrangeirização de terras: apontamentos e perspectivas. Revista NERA, 29, 48–69

PEREIRA, Lorena Izá; PAULI, Lucas. O processo de estrangeirização da terra e expansão do agronegócio na região do Matopiba. **CAMPO-TERRITÓRIO: REVISTA DE GEOGRAFIA AGRÁRIA**, v. 11, n. 23 Jul, 2016.

PITTA, Fábio Teixeira; MENDONÇA, Maria Luisa; BOECHAT, Cássio Arruda. A produção do espaço na região do MATOPIBA: violência, transnacionais imobiliárias agrícolas e capital fictício. **Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 5, n. 2, p. 155-179, 2018.

PITTA, Fábio Teixeira; MENDONÇA, Maria Luisa. O capital financeiro e a especulação com terras no Brasil. **Mural Internacional**, v. 5, n. 1, p. 46-55, 2014.

PITTA FÁBIO T.; VEGA, G. C. **IMPACTOS DA EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO NO MATOPIBA: COMUNIDADES E MEIO AMBIENTE**. Disponível em: <<http://actionaid.org.br/publicacoes/impactos-da-expansao-do-agronegocio-no-matopiba-comunidades-e-meio-ambiente-2/>>.

PFRIMER, Matheus Hoffmann; JÚNIOR, Ricardo César Barbosa. SECURITIZING COLLECTIVES OF THE BRAZILIAN CERRADO AND THE IMPLEMENTATION OF AN AGRIBUSINESS COMPLEX/Coletivos (de) securitizantes do Cerrado Brasileiro e a implementação de um complexo do agronegócio. **REVISTA NERA**, n. 30, p. 58-79, 2016.

REDE CERRADO. Quem somos? O que é a Rede Cerrado. Disponível em: <http://www.redecerrado.org.br/quem-somos> Acessado em: 15/09/2018

ROCHA, V Pedro; BARBOSA JR, Ricardo. Criminalizar é governar: uma proposta teórica para a compreensão da criminalização dos movimentos sociais do campo no Brasil. **Colombia Internacional**, n. 93, p. 205-232, 2018.

RODRIGUES, Roberto. PRODECER: An Innovative International Cooperation Program. In: **Development for Sustainable Agriculture**. Palgrave Macmillan, London, 2016. p. 220-234.

SANTOS, CA dos. **Esboço Histórico das Reuniões Sobre os Cerrados**. Brasília: Embrapa/CPAC, 1982.

SASKIA, Sassen. 2016. Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global. 1.ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra.

SASSEN, Saskia. Land grabs today: feeding the disassembling of national territory. **Globalizations**, v. 10, n. 1, p. 25-46, 2013.

SAUER, Sérgio. Terra e modernidade: a reinvenção do campo brasileiro. Expressão Popular, 2010.

SAUER, Sérgio; BORRAS JR, Saturnino. 'Land grabbing' e 'Green grabbing': Uma leitura da 'corrida na produção acadêmica' sobre a apropriação global de terras. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, v. 11, n. 23, p. 6-42, 2016.

SCOONES, Ian et al. Emancipatory rural politics: confronting authoritarian populism. **The Journal of Peasant Studies**, v. 45, n. 1, p. 1-20, 2018.

WAGNER, Elmar; GOEDERT, Wenceslau J.; DA ROCHA, Carlos Magno Campos. CPAC: A Model for an R&D System for Tropical Agriculture. In: *Development for Sustainable Agriculture*. Palgrave Macmillan, London, 2016. p. 157-196.

Roberto Goulart Menezes

Doutor em Ciência Política (USP). Professor Associado do Instituto de Relações Internacionais da UnB, Coordenador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (IREL) e Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UnB) e Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INEU-CNPQ/FAPESP) rgmenezes@gmail.com

Gabriel de Azevedo Soyer

Graduando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e membro do Programa de Educação Tutorial (PET-REL).

Graduando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e membro do Programa de Educação Tutorial (PET-REL). Casa do Estudante Universitário, Bloco B, Ap 202. CEP: 70.908.022 Câmpus Darcy Ribeiro - Asa Norte. Brasília. Brasil. soyergabriel@gmail.com (62) 985277007

