

**DESENVOLVIMENTO  
E TRANSFORMAÇÕES AGRÁRIAS:  
BRICS, competição e cooperação no Sul Global**



Sérgio Sauer (org.)

**DESENVOLVIMENTO  
E TRANSFORMAÇÕES AGRÁRIAS:  
BRICS, competição e cooperação no Sul Global**

Iniciativa BRICS para Estudos Agrários Críticos – BICAS

Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente  
e Desenvolvimento Rural (Mader)  
Faculdade UnB de Planaltina

1ª edição  
Outras Expressões  
São Paulo – 2019

Copyright © Sérgio Sauer, 2019

Revisão: *Cecília Luedemann*

Diagramação: *Zap Design*

Arte da capa: *Gabriela Alejandra da Cruz Malpeli*

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro pode ser utilizada ou reproduzida sem a autorização da editora.

Conselho editorial da VI Conferência Internacional da Iniciativa BRICS para Estudos Agrários Críticos (BICAS) sobre Desenvolvimento e transformações agrárias: BRICS, competição e cooperação no Sul Global: *Andréa Leme da Silva; Janaina Deane de Abreu Sá Diniz; Moisés Villamil Balestro; Regina Coelly Fernandes Saraiva; Sérgio Sauer*

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

D451      Desenvolvimento e transformações agrárias: BRICS, competição e cooperação no sul global / Sérgio Sauer (org.).—1. ed. —São Paulo : Outras Expressões, 2019.  
335 p. : il.

ISBN 978-85-9482-040-2  
Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mader). Faculdade UnB de Planaltina.

1. BRICS. 2. Relações econômicas internacionais.  
3. Relações internacionais. 4. Desenvolvimento econômico. I. Sauer, Sérgio. II. Título.

CDD 338.1

Catalogação na Publicação: Eliane M. S. Jovanovich CRB 9/1250



MADER

1ª edição: agosto de 2019

OUTRAS EXPRESSÕES

Rua Abolição, 201 – Bela Vista

CEP 01319-010 – São Paulo – SP

Tel: (11) 3112-0941 / 3105-9500

livraria@expressaopopular.com.br

www.expressaopopular.com.br

ed.expressaopopular

editoraexpressaopopular

## SUMÁRIO

Apresentação .....	7
Desvendando o Brics: uma discussão sobre a sua natureza e o seu comportamento na política internacional .....	23
<i>Eduardo Rodrigues Gomes e Roberta Rodrigues Marques da Silva</i>	
America Latina en el vórtice del capital extractivo y de la resistencia .....	45
<i>Henry Veltmeyer e Edgar Zayago Lau</i>	
Capitalismo, agricultura e desenvolvimento no Brasil: uma contribuição para o debate atual .....	71
<i>Fabiano Escher e Sergio Schneider</i>	
A expansão da fronteira agrícola e logística nos cerrados e savanas: agroestratégias e resistências no Brasil e Moçambique .....	105
<i>Diana Aguiar e Sílvio Isoppo Porto</i>	
Compreendendo a relação entre a questão agrária e o movimento de reprimarização da economia no contexto dos Brics .....	129
<i>Anderson Antonio da Silva, Manoel Calaça e Luiza Helena B. Machado</i>	
Propriedade industrial sobre sementes: contestação judicial no Brasil e na Índia .....	157
<i>Karine Peschard e Shalini Randeria</i>	
A análise dos regimes alimentares e a dinâmica ‘pós-liberal’: o nexó Estado-capital, China e ascensão e declínio dos Estados da ‘onda rosa’ na América Latina .....	187
<i>Mark Tilzey</i>	

Futuro do comércio de soja dos países do Brics na disputa comercial entre Estados Unidos e China .....	219
<i>Yu Zhong, Mingzhe Pu e Xinye Lv</i>	
Holdings agrícolas e organizações de agricultores no contexto da política alimentar russa.....	249
<i>Alexander Kurakin e Irina V. Trotsuk</i>	
Política de apoio do Estado a produtores comerciais negros em terras redistribuídas na África do Sul: lições do leste da província do Estado livre.....	275
<i>Mnqobi Ngubane</i>	
O crescimento acelerado e o colapso do extrativismo do minério de ferro: o nexo Brasil-Índia-China .....	307
<i>Markus Kröger</i>	
Notas e questões para uma conclusão prospectiva .....	325
<i>Wendy Wolford e Sérgio Sauer</i>	

## APRESENTAÇÃO

A conferência internacional sobre “Desenvolvimento e transformações agrárias: Brics, competição e cooperação no Sul Global”, realizada na Universidade de Brasília (UnB), em novembro de 2018, foi o sexto encontro – de uma série de atividades acadêmicas internacionais – da Iniciativa Brics para Estudos Agrários Críticos (Brics Initiative for Critical Agrarian Studies), ou simplesmente Bicas.

Criada em 2013, em um seminário em Pequim, no College of Humanities and Development Studies (COHD), da China Agricultural University, a Bicas é uma rede de pesquisadores e pesquisadoras – engajados ou militantes nos movimentos sociais do campo – de universidades, em grande parte baseadas no Brasil, Rússia, Índia, China ou África do Sul, com o propósito de estudar e problematizar transformações agrárias internas, regionais e globais, relacionadas à emergência da aliança Brics. Partindo da importância destes cinco países no cenário global, o principal objetivo da Bicas é promover estudos, pesquisas e intercâmbios sobre mudanças no campo nos contextos nacionais e regionais desses países, especialmente a partir de atividades dos estados e investimentos governamentais nas transformações agrárias (uso da terra) e ambientais, políticas públicas de agroinvestimentos, segurança e soberania alimentar.

Dando sequência aos encontros acadêmicos anteriores (Pequim, 2013; Brasília, 2014; Cidade do Cabo/África do Sul e Chai Mai/Tailândia, 2015; Pequim, 2016 e Moscou, 2017), a VI Conferência Internacional contou com a presença e contribuições de mais de 40 pesquisadoras e pesquisadores e centenas de participantes. Além dos países dos Brics, estiveram presentes pesquisadoras da Argentina, Países Baixos, Reino Unido, Estados Unidos, Finlândia, e brasileiras/os de várias universidades federais que investigam, refletem e produzem sobre e nos Brics, influências políticas e econômicas e as recentes transformações agrárias (mudanças nos sistemas agroalimentares), em níveis nacionais, regionais e globais.

A conferência contou com esta diversidade de perspectivas, pois foi realizada com o apoio da University of Cornell (Ithaca, Estados Unidos); do College of Humanities and Development Studies (Pequim, China); do Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), da University of the Western Cape (Cidade do Cabo, África do Sul); do Agricultural Research Center, da Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Ranepa), de Moscou (Rússia) e do International Institute of Social Studies (ISS), da Erasmus Universiteit Rotterdam (Haia, Países Baixos).

A conferência foi realizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por meio de recursos obtidos no Edital 04, de 2015. Aprovada como Escola de Altos Estudos, foi submetida à Capes em parceria com docentes dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia (PPG Sociologia) e em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A conferência foi também financiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP/DF), cujos recursos viabilizaram a participação de dezenas de pesquisadoras e pesquisadores de universidades públicas brasileiras, estreitando laços de cooperação, reflexão e estudos sobre transformações agrárias no Brasil e nos demais países dos Brics.

As reflexões e debates, realizados em seis sessões plenárias e em oito grupos (sessões paralelas, com a apresentação de dezenas de trabalhos) contribuíram para entender, avaliar e planejar agendas de pesquisa sobre e nos Brics, particularmente sobre transformações agrárias (acesso e uso da terra, direitos territoriais, mudanças produtivas e nos regimes agroalimentares), desenvolvimento e consequências nas sociedades envolvidas. Essas contribuíram também para a internacionalização de Programas de Pós como o Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPG-Mader), da Faculdade UnB de Planaltina (FUP) e outros como o Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA), da Universidade de Brasília (UnB).

As análises examinaram a ascensão econômica e política dos Brics, particularmente o ocorrido na primeira década do século XXI, e também implicações nos arranjos produtivos agrícolas globais, com transformações agrárias (usos da terra e apropriação da natureza) nos próprios países, locais de produção, circulação e/ou consumo de *commodities* agrícolas e não agrícolas. Os cinco países são caracterizados como abundantes em mão de obra barata e recursos naturais e, ao mesmo tempo, de um número crescente

de consumidores, particularmente nos casos de China e Índia. Trabalhando separados, mas construindo alianças e formas de cooperação, esses têm moldado agendas internacionais de desenvolvimento, tanto como parceiros quanto como competidores, potencializando alternativas aos paradigmas promovidos pelos centros globais de capital no Atlântico Norte e pelas instituições financeiras multilaterais.

Internamente, nos Brics, estão ocorrendo mudanças profundas no campo e nas economias agrárias. Essas vão do aprofundamento da concentração fundiária a mudanças nas relações rural-urbanas, passando por migração campo-cidade, mas também promoção da agricultura familiar, em oposição ou, em alguns casos, na mesma lógica da ascensão do agronegócio corporativo. Há processos de diferenciação de classe de pequenos proprietários, povos do campo e agricultores familiares, especialmente com o aprofundamento das lógicas do agronegócio, com verticalização a montante e a jusante da agricultura e integração das cadeias de valor, mas também com a ascensão e ampliação de um fenômeno que vem sendo definido como “supermercadoização” das cadeias agroalimentares, ou seja, domínio crescente das grandes cadeias de supermercados na produção, processamento e comercialização de alimentos a nível global.

Essas transformações agrárias interagem com mudanças nas sociedades do campo e economias agrárias nos países vizinhos, com os Brics expandindo a presença nas respectivas regiões, promovendo acordos de investimento e parcerias, mas também apropriações lideradas pelos Estados e setores empresariais privados. Essas transformações não são resultado unicamente da aliança e ampliação dos Brics em suas regiões, pois estes interagem com mudanças e dinâmicas já em curso, inclusive marcadas, em parte, pela ascensão de outro conjunto de atores. Classificados pela Organização das Nações Unidas como países de renda média (*middle income country* ou MIC, em inglês, países como Argentina e Chile na América do Sul, Indonésia, Malásia, Tailândia e Vietnã no sudeste da Ásia, Nigéria e Quênia na África, entre outros, atuam nos espaços globais, competindo ou cooperando com os Brics, provocando transformações agrárias e mudanças na agenda de desenvolvimento.

Consequentemente, a ascensão dos Brics, juntamente com alguns países de renda média, e as alianças emergentes dentro e entre eles, provocaram debates sobre as reais possibilidades dessas alianças e acordos. Essas alianças,

em particular os Brics, podem ser vistas como anúncio de uma nova era para a economia e política globais, constituindo alternativa à hegemônica prescrição neoliberal atual para o desenvolvimento? Ou, ao contrário, modelos de desenvolvimento e acordos de cooperação no âmbito dos Brics, para além de problemáticos, se reduzem ao aprofundamento da lógica neoliberal em curso?

Os acordos de cooperação e atuação global dos Brics desafiam as concepções existentes de uma simples divisão Norte-Sul, mas questionam a dinâmica atual de desigualdade global de poder e riqueza? Desafiam a lógica sistêmica capitalista, ou acabam reproduzindo relações de dominação, a nível global, e relações sociais e políticas na mesma lógica da produção agrícola hegemônica? Independentemente das respostas a essas questões, as relações de cooperação e competição entre os Brics devem ser estudadas, pois materializam uma ordem mundial policêntrica, apresentando novos desafios e oportunidades para pesquisadoras, pesquisadores, ativistas, formuladores de políticas, profissionais do desenvolvimento, particularmente relacionado à terra e à natureza. A cooperação acadêmica no âmbito dos Brics é fundamental e se constitui em um desafio e oportunidade para entender as dinâmicas nacionais e globais, respondendo com iniciativas inovadoras na produção de conhecimento e propostas de desenvolvimento.

A Iniciativa Bicas foi então constituída como uma rede de pesquisa, envolvendo acadêmicos ativistas, em grande parte baseados ou ligados aos Brics, que pesquisam implicações dessa aliança sobre as transformações agrárias e agroalimentares globais em curso. A agenda Bicas pretende discutir criticamente a ascensão dos Brics e suas consequências, mas em perspectiva diferente da maioria dos estudos e iniciativas de pesquisa em curso. A maioria vem centrando esforços na África, como o território que sofre os impactos dos Brics, especialmente da atuação predatória ou extrativa da China. Além de, em geral, desconsiderar a atuação de outros países, marginaliza outras dinâmicas tão ou mais importantes, impedindo uma compreensão sistêmica das transformações agrárias globais. A Iniciativa Bicas procura ter focos de pesquisa e esquemas analíticos diferentes, pois:

1. A preocupação não é necessariamente estudar os Brics como uma aliança monolítica ou uma organização uniforme, mas entender os próprios países, estudando mudanças em curso nos territórios nacionais, nas regiões e influências em outras regiões. O objetivo é fundamentar análises em nível nacional e regional, em perspectiva

- crítica a políticas agrárias, ambientais e de investimento agrícola, vinculando-as em análises macroeconômicas e estudos de casos específicos de mudanças internas, regionais e inter-regionais;
2. a Bicas procura formular estudos e análises a partir, principalmente, da Economia Política agrária. Isto difere das parcerias de pesquisa do Brics, pois a preocupação central não é análise e estudo estratégicos, focados em explicações de relações internacionais. A cooperação e a competição nos Brics têm consequências nas transformações agrárias internas e regionais, e as análises destas é o ponto de partida na construção de conhecimentos na Bicas;
  3. os Brics são considerados como novos centros globais de acumulação de capital, portanto, devem também se tornar centros de produção de conhecimento. A Iniciativa Bicas pretende contribuir na construção de agendas e políticas de produção de conhecimento sobre os Brics, partindo destes países;
  4. as referências são os Brics, mas estudos e construção de conhecimento não estão centrados exclusivamente nestes países. As transformações agrárias e dinâmicas sociais e políticas em curso serão compreendidas se relacionadas à atuação dos *hubs* convencionais do capital global no Atlântico Norte, mas também dos países de renda média. Consequentemente, os Brics não são um bloco monolítico, mas atuam em relações contraditórias, inclusive combinando cooperação e competição em nível global.

Partindo destas perspectivas globais, a agenda de cooperação da Bicas é referenciada por “pesquisa engajada”, ou seja, as pesquisadoras e pesquisadores estão comprometidas em trabalhos e construção do conhecimento que, além de aprofundar análises, informam políticas e corroboram práticas de transformação. Procurando conectar disciplinas de Economia Política, Ecologia Política e Sociologia Política, a Bicas combina posturas analíticas e críticas sobre transformações agrárias nos diferentes níveis, em diálogo com movimentos sociais, lideranças políticas e reivindicações sociais nos Brics.

A promoção de pesquisas e estudos críticos e colaborativos para aprofundar a compreensão e informar as respostas nos níveis local, nacional, regional e global, envidando esforços para:

1. promover pesquisas de ponta em nível global, expandindo a fronteira do conhecimento sobre transformações agrárias contemporâ-

- neas nos níveis nacionais e regionais, e influências globais, fundamentadas nos e a partir dos Brics, a fim de gerar *insights*, críticas e diálogo sobre essas mudanças, suas causas, promotores e implicações para as populações do campo;
2. facilitar intercâmbios de estudantes, jovens pesquisadores, promovendo análises comparativas e colaborativas de pesquisa sobre os Brics (incluindo países de renda média), contribuindo para melhorar o embasamento teórico e fortalecendo a próxima geração de intelectuais preocupados com mudanças agrárias, a política e a economia da terra, agricultura, natureza e alimentos;
  3. interagir com desafios enfrentados pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil de como responder a um mundo mais policêntrico, abordando questões políticas como ataques à democracia, mudanças na governança global, procurando contribuir com o pensamento estratégico crítico em diálogo com essas organizações e movimentos.

Consequentemente, a Iniciativa Bicas foi concebida e vem sendo construída a partir dessa visão crítica e engajada, procurando contribuir para a produção e troca de conhecimentos de forma ampla, inclusiva e crítica. A agenda de pesquisa conjunta e os esforços de cooperação são baseadas principalmente nas capacidades e conhecimentos presentes nos respectivos países e regiões, portanto, a busca para ampliar parcerias e espaços de diálogo tem como ponto de partida os próprios Brics e seus desafios.

Esta agenda e perspectiva de diálogo e construções conjuntas foram a base para a realização da VI Conferência Internacional da Iniciativa Bicas na UnB, em 2018, mas também o mote para a publicação deste livro. Consequentemente, no primeiro capítulo, “Desvendando o Brics: uma discussão sobre a sua natureza e o seu comportamento na política internacional”, os autores dão um panorama crítico sobre a constituição, há dez anos, dessa aliança e esforço de cooperação, destacando que uma das características é a horizontalidade nas negociações. Acordos e tratados, portanto, seriam típicos de arranjos da chamada cooperação sul-sul, com certo reconhecimento da simetria de poder, pelo menos no âmbito discursivo.

A partir de uma revisão de conceitos e reflexões com base na literatura, os autores discutem a natureza e o comportamento do Brics nas relações internacionais, destacando que, desde a primeira conferência de cúpula, os governos

dos Brics defendem explicitamente uma ordem mundial multilateral, com a inclusão dos países emergentes nas instituições-base da ordem ocidental. A partir da abordagem conceitual sobre regionalismo, a discussão crítica dos Brics os coloca como *players* na geopolítica global, mas não com o objetivo de democratizar os processos decisórios da gestão da arquitetura financeira mundial. Reivindicando reconhecimento de uma pluralização, o objetivo é obter reconhecimento da importância das economias no contexto global. As análises sobre os acordos e tratados de cooperação, portanto, levam Eduardo R. Gomes e Roberta R. M. da Silva a apresentar uma nova proposta de conceptualização dos Brics, não definindo como bloco econômico, mas enquanto uma coalizão de *advocacy* nas dinâmicas e interações globais.

No segundo capítulo, “América Latina en el vórtice del capital extractivo y de la resistencia”, Henry Veltmeyer e Edgar Zayago Lau fazem um estudo crítico da nova fase no desenvolvimento nacional e global das forças produtivas capitalistas. Analisam a inserção da América Latina na nova geopolítica do capital, levando em conta uma reconfiguração do poder na economia global com a ascensão da China e dos Brics. Exploram as implicações dessa nova fase de desenvolvimento, buscando desvendar características do processo de reestruturação e desenvolvimento capitalista, em especial essa nova geoeconomia com a evolução do capitalismo extrativo.

Segundo os autores, esta nova fase de dominação imperialista deve ser entendida na combinação dialética ou contraditória entre desenvolvimento do capitalismo neoliberal e resistências. O desenvolvimento das forças produtivas capitalistas gera mudanças e transformações nas relações sociais, mas o argumento central é que está ocorrendo também mudanças nas dinâmicas e formas de resistência, passando de uma luta de classes por terra e por trabalho para uma luta territorial. As lutas e resistências buscam recuperar o acesso a bens comuns (terra, natureza), combatendo e resistindo ao desenvolvimento comandado pelo capital extrativista, almejando salvaguardar direitos das comunidades à natureza e à sustentabilidade de seu modo de vida e cultura na América Latina.

Em “Capitalismo, agricultura e desenvolvimento no Brasil: uma contribuição para o debate atual”, Fabiano Escher e Sergio Schneider analisam a situação atual do campo e a crise econômica e política. Segundo estes autores, desde os anos 1990, duas visões divergentes conviveram e, apesar da relação conflituosa, coevoluíram no campo brasileiro. Uma visão é centrada

na agricultura patronal, enfatizando a importância do mercado de terras e da promoção do agronegócio para exportações, especialmente para a China, maior parceiro comercial do Brasil. A outra é centrada na agricultura familiar, na reforma agrária e no desenvolvimento rural, com ênfases no mercado interno, na produção de alimentos e de agrocombustíveis.

Recentemente, no entanto, as diferenças entre essas duas visões começaram a se aprofundar, aumentando a polarização; na perspectiva do agronegócio, em ofensiva, argumenta que, em meados dos anos 1990, o capitalismo agrário entrou em uma nova fase de desenvolvimento. Nessa narrativa, a questão agrária perdeu a relevância, inclusive porque a concentração da produção, da terra e da renda é fundamental para gerar riqueza, especialmente porque o Estado deixou de incentivar a agricultura. Por outro lado, a perspectiva da agricultura familiar criou uma narrativa diferente, argumentando que, apesar de uma nova dinâmica da agricultura na acumulação de capital, a questão agrária continua importante. Esta ganhou novos significados, segundo esta narrativa, e o Estado tem sido decisivo tanto para o crescimento do agronegócio como para a consolidação da agricultura familiar.

O principal desafio do desenvolvimento rural seria então superar as desigualdades na distribuição dos recursos. A partir de uma interpretação abrangente sobre capitalismo, agricultura e desenvolvimento, os autores refletem criticamente, buscando atualizar este debate. Concordam que a dinâmica da agricultura na acumulação de capital está em uma nova fase, mas a questão agrária mantém sua relevância, em um complexo de “questões agroalimentares”, centrais na retomada de um projeto de desenvolvimento para o Brasil.

O capítulo quatro, de autoria de Diana Aguiar e Sílvio Isoppo Porto, sob o título “A expansão da fronteira agrícola e logística nos cerrados e Savanas: agroestratégias e resistências no Brasil e Moçambique”, analisa criticamente o crescimento recente da fronteira agrícola nestes biomas, afirmando que não é causal, mas parte de uma agroestratégia ou projeto global. Além das dimensões econômicas e políticas, há uma perspectiva tecnológica, com base nos recursos da natureza que promovem este crescimento. Segundo os autores, a topografia plana para a implementação da agricultura industrial mecanizada transformou o cerrado brasileiro e a savana africana em alvos estratégicos para a expansão espacial das cadeias globais de *commodities* agrícolas.

Tratando dos aspectos tecnológicos e logísticos, o capítulo discute as bases e limites da expansão geográfica e espacial da produção de soja nos cerrados e savanas. O principal argumento é que este avanço estabelece um imperativo que cria ou consolida uma agroestratégia, ou seja, aprofunda estratégias econômicas e produtivas (investimentos privados que ampliam o domínio do agronegócio monocultor e exportador), que são combinadas a interesses políticos, especialmente por meio do controle do Estado e captura de recursos públicos. Os investimentos privados são garantidos pelo Estado por meio de incentivos fiscais, mas especialmente com a construção de infraestrutura de escoamento, provocando reconfigurações sociais e políticas no espaço.

Essas estratégias são sustentadas por narrativas justificadoras que, enfatizando a necessidade de ampliar a produção para assegurar alimentos, visam expandir o domínio sobre as terras e a natureza. Segundo os autores, os investimentos brasileiros e japoneses na concepção e implantação do Pro-Savana, com o objetivo de ocupar terras no norte de Moçambique (vale do Nacala) com a produção para exportação, é um excelente exemplo dos Brics na criação de espaço para expandir as fronteiras agrícolas e controlar os mercados globais de *commodities* agrícolas e não agrícolas (minérios).

O quinto capítulo, “Compreendendo a relação entre a questão agrária e o movimento de reprimarização da economia no contexto dos Brics”, aborda o problema agrário e seu aprofundamento recente, em relação à primarização e desindustrialização da economia brasileira. De acordo com Anderson A. da Silva, Manoel Calaça e Luiza H. B. Machado, a intensificação ou retomada da comoditização da economia, a partir do final dos anos 1990, é uma armadilha que acabou recolocando o problema agrário como um bloqueio para o desenvolvimento nacional. O desenvolvimento industrial faz parte da concentração da terra, portanto, a estagnação da indústria brasileira é resultado da opção do Estado em investir na estruturação de uma política agrícola e financeira voltada exclusivamente para o comércio exterior.

Além do problema agrário nacional, as relações externas são afetadas, pois essa política acaba fortalecendo a especialização primária exportadora, repercutindo sobre a importância do Brasil nos Brics, especialmente porque a China é a principal compradora das *commodities* agrícolas e minerais brasileiras. Conseqüentemente, segundo os autores, o fim recente do superciclo das *commodities* é uma das causas da crise econômica, sendo que o seu declínio representa uma ameaça à soberania nacional. Em uma economia depen-

dente de *commodities* agrícolas, toda vez que a economia é afetada por uma crise de liquidez internacional, o Estado prioriza os setores primários exportadores para gerar saldo comercial. Concomitante às crises, a aceleração do crescimento econômico da China e Índia tem reflexos diretos em países exportadores de matérias-primas e *commodities* como o Brasil, fragilizando os pares nos acordos de cooperação no âmbito dos Brics.

Em “Propriedade industrial sobre sementes: contestação judicial no Brasil e na Índia”, Karine Peschard e Shalini Randeria analisam o avanço dos cultivos de organismos geneticamente modificados (OGMs), resistências e lutas jurídicas em dois países dos Brics. Neste sexto capítulo, as autoras estudam as consequências legais resultantes da introdução dos cultivos de soja Roundup Ready (soja RR) e do algodão Bt no início da década de 2000, pois a Monsanto implementou sistemas inéditos para a cobrança de *royalties* das sementes tanto no Brasil como na Índia.

O cultivo comercial de sementes geneticamente modificadas mudou drasticamente também o panorama legal, pois os direitos de patente de variedades de plantas ainda era um território não mapeado nos anos 1980. Havia, à época, áreas cinzentas nos aparatos jurídico-legais e as empresas de biotecnologia exploravam essas lacunas. No Brasil, a Monsanto cobra *royalties* sobre as colheitas dos agricultores (e não sobre as sementes comercializadas), expandindo direitos de propriedade intelectual sobre a safra, o que restringe direitos e impede a prática histórica de guardar sementes. Diferentemente, a Monsanto firmou acordos de licenciamento com produtores de sementes, estendendo os direitos de propriedade intelectual e, portanto, da cobrança de *royalties*, a praticamente todas as sementes de algodão Bt comercializadas na Índia.

As autoras examinam como o ativismo jurídico-legal em torno das sementes e da biotecnologia estimulou alianças inesperadas e a ampliação dos desafios legais para regimes proprietários na agricultura nos dois países. Isto porque, na última década, processos jurídicos começaram a desafiar esses direitos de patentes, acordos de licenciamento e sistemas de cobrança de *royalties* em várias ações coletivas e judiciais de interesse público. Diferente de processos legais no Canadá e Estados Unidos, onde os tribunais têm mantido interpretações estreitas das leis de patentes, ações legais tiveram algum sucesso em estabelecer a validade de interpretações jurídicas alternativas no Brasil e na Índia, baseadas em interesses sociais e coletivos, como os direitos dos agricultores e o direito à alimentação.

Com o título “A análise dos regimes alimentares e a dinâmica ‘pós-liberal’: nexos Estado-capital, China e ascensão e declínio dos Estados da ‘onda rosa’ na América Latina”, o sétimo capítulo, de autoria de Mark Tilzey, é uma análise da ascensão dos Brics, particularmente da China, fazendo uma reavaliação das premissas teóricas e categorias analíticas da Análise dos Regimes Alimentares, na formulação histórica de Harriet Friedmann e Philip McMichael. Segundo o autor, a China é um exemplo da criação de uma “coordenação positiva” da produção e distribuição de alimentos pelo Estado, 30 anos depois da publicação original sobre os regimes alimentares. Apesar das variadas formas de coordenação, a atuação de alguns Estados, com destaque para a China, serve não apenas para realçar a conjuntura histórica, alterada depois da crise alimentar e financeira de 2008, mas também para retomar e rever alguns fundamentos teóricos da caracterização dos regimes alimentares.

Neste capítulo, ao reavaliar algumas categorias teóricas, o autor argumenta que é necessário estabelecer conceitos como “nexo capital-Estado” e “agência estruturada”, não só para preencher lacunas no pensamento seminal de McMichael e Friedmann, mas para entender as relações contemporâneas entre capitalismo, Estado moderno, contestação de classe e o imperialismo na dinâmica dos regimes agroalimentares. Esses conceitos permitem compreender o ressurgimento de fenômenos como o neomercantilismo e o neodesenvolvimentismo, situando relações entre a ascensão da China, como um subimpério, e dinâmicas econômicas de alguns Estados na América Latina. Isto permite extrair implicações dessa “nova” teorização dos regimes alimentares – combinando com nexos entre Estado, capital e relações de classe em geral – para políticas emancipatórias anti e pós-capitalistas, particularmente em relação à soberania alimentar e a estratégias contra-hegemônica no continente.

No capítulo, intitulado “O futuro do comércio de soja dos Brics na disputa comercial entre Estados Unidos e China”, Yu Zhong, Mingzhe Pu, Xinye Lv partem da premissa que o mercado de *commodities* agrícolas é aspecto fundante na economia e nas relações entre os Brics. Analisam, portanto, como a disputa entre os Estados Unidos e a China está reverberando sobre mercados e acordos comerciais em nível global, especialmente na produção e comércio de soja no contexto dos Brics. Segundo os autores, essa disputa alterou as vantagens comparativas relativas entre os principais fornecedores de soja, portanto, alterando significativamente as relações entre os Brics, afetando o Brasil, mas também a Argentina. Sendo o maior

importador e consumidor de soja e seus derivados, a mudança da estratégia de importação da China afetará as relações comerciais dos Brics.

Segundo os autores do oitavo capítulo, as probabilidades são de que a China, além de aumentar os incentivos à produção doméstica já em curso, deverá diversificar as importações de óleos e ração, derivados de outras sementes para atender a demanda interna. Está em curso uma reestruturação da indústria chinesa de soja, certamente para garantir e estabilizar o fornecimento do grão, mas também de ração e óleos. Avaliam, no entanto, que haverá aumento nos investimentos e na cooperação agrícola, mas as importações chinesas deverão ser diversificadas. Além de manter relações comerciais e comprar soja do Brasil, a China está estabelecendo outras parcerias com potenciais produtores, como é o caso da Rússia.

Além da soja, a diversificação das importações chinesas deverá abrir oportunidades aos Brics, especialmente na produção e comércio de óleo de outros grãos e carne. O aumento da demanda de óleo de soja e de girasol por parte da Índia e da Rússia também são esperadas. Consequentemente, as previsões são de estreitamento das relações comerciais no âmbito dos Brics com base na produção de *commodities* agrícolas. Por outro lado, segundo os autores, certamente, a China deverá ampliar investimentos na produção agrícola no exterior, não só no processamento e transporte. Para garantir estabilidade das importações e atendimento à demanda interna, deverá investir também no cultivo e produção de *commodities*, como núcleo da estratégia futura de investimentos chineses no exterior, o que certamente deverá aprofundar transformações agrárias (uso da terra) em curso em vários países, como é o caso do Brasil e Argentina.

O capítulo nove, “Holdings agrícolas e organizações de agricultores no contexto da política alimentar russa”, a partir da história recente da agricultura, transformada radicalmente depois da queda da União Soviética em 1991, faz uma análise da agricultura atual na Rússia e as tentativas (ao menos, como narrativas do governo) de produção para a segurança alimentar. Segundo Alexander Kurakin e Irina Trotsuk, autores do capítulo, existem três tipos de produtores agrícolas na Rússia, mas a base continua sendo de uma estrutura agrária bimodal. O primeiro tipo consiste de empresas agrícolas, que seriam os sucessores ou herdeiros das fazendas coletivas e estatais. Estas foram transformadas em empresas privadas de vários tipos organizacionais (cooperativas de produção, empresa de responsabilidade limitada,

sociedades anônimas etc.), a princípio com produção em grande escala. O segundo tipo de produtores agrícolas consiste em lotes de propriedade familiar subsidiada, outro legado soviético. Ao longo das reformas de descoletivização dos anos 1990, apareceu um terceiro tipo que é composto de agricultores privados individuais, que não são nem resultado das fazendas coletivas, nem propriedades familiares.

Os sucessores das fazendas soviéticas coletivas, geralmente chamados de grandes empresas agrícolas (LFEs, sigla em inglês), permanecem como os maiores produtores agrícolas da Rússia hoje em dia. Apesar dos lotes de propriedade familiar terem aumentado dramaticamente durante as reformas de mercado, se tornaram apenas fonte de subsistência para a população rural empobrecida. Apesar das aspirações dos reformistas dos anos 1990, depositando esperanças nos agricultores individuais como o núcleo produtivo, o papel destes é ainda bastante modesto e não há razões para acreditar que irão prosperar. A estrutura soviética bimodal de produção agrícola foi preservada, mas há mudanças profundas entre as LFEs, tanto em termos de desempenho produtivo como em relação às comunidades rurais locais.

A Rússia nunca teve papel importante nos mercados mundiais de alimentos, o que vem mudando paulatinamente, desde o início da década de 2000. Assim como no período soviético, a Rússia pós-soviética esteve quase completamente ausente da arena agrícola mundial, o que começou a mudar com uma forte tendência de concentração e integração vertical da agricultura em um modelo de megafazendas (*holdings* agrícolas). Apesar de todos os problemas, segundo os autores, esta política tem alguns resultados positivos, pois a Rússia se tornou uma das líderes mundiais na exportação de grãos. Isto não significa, no entanto, perspectivas de diminuição da dependência da importação de alimentos, mas mudanças no cenário Brics.

O capítulo dez, intitulado “A política de apoio do Estado a produtores comerciais negros em terras redistribuídas na África do Sul: lições do leste da província do Estado Livre”, de autoria de Mnqobi Ngubane, trata de consequências sociais e econômicas da luta pela terra no país. A partir de pesquisas em fazendas destinadas ao programa de reforma agrária, localizadas no Estado Livre Oriental, o autor analisa como a “negligência do Estado” e a “captura da elite agrária” funcionam nos processos de redistribuição de terras na África do Sul.

Apesar do acesso à terra, apenas os agricultores negros de médio porte, representando uma minoria de beneficiários, têm condições (objetivas) de

produzir e, portanto, são capazes de acumular bens e melhorar de vida. A esmagadora maioria das famílias continua lutando para se reproduzir socialmente, sendo obrigados a arrendar suas terras e vender a força de trabalho para fazendeiros capitalistas arrendatários. Ainda segundo o autor, há níveis muito desiguais de apoio governamental e subsídio estatal, oferecidos aos beneficiários, sendo que grande parte do apoio do Estado é direcionado à elite agrária e não às famílias mais pobres. A consequente constatação política é que essa concentração acaba resultando em desperdícios e oportunidades perdidas, que poderiam aumentar a produção e a produtividade em fazendas redistribuídas nos programas de reforma agrária, dando melhores condições de vida a agricultores negros na África do Sul.

Diferente das contribuições anteriores sobre transformações agrárias e temas agrícolas, o capítulo onze, sob título “Crescimento acelerado e colapso do extrativismo do minério de ferro: nexos Brasil-Índia-China”, é uma reflexão crítica sobre a mineração nos Brics. O autor, Markus Kröger, parte da análise sobre o recente “superciclo” das *commodities* para discutir os impactos da mineração de ferro e produção de aço nas relações de três países dos Brics. Analisando dados do Brasil e Índia, discute como as políticas de mineração afetam processos políticos globais e locais, pois o ferro e outros minerais são estratégicos para as potências emergentes. O autor demonstra que Índia e Brasil, junto com a Austrália e a China, estão em uma relação particular no mundo da extração de minério de ferro, inclusive 81% de todas as reservas mundiais estão localizadas nestes quatro países e na Rússia, dando papel crucial aos Brics.

Durante a década de 2000, a capacidade siderúrgica mundial quase dobrou, significando também um aumento da demanda por minério de ferro e carvão metalúrgico. Em 2008, no entanto, ocorreu um descompasso entre os preços do minério de ferro e do aço praticados no mercado internacional, com forte queda do segundo e aumento significativo do primeiro. Isto demonstra que a exportação do minério se tornou um bom negócio em detrimento da fabricação de aço. O *boom* do minério de ferro significou então que o setor da mineração teve lucros rápidos, aumentando a concentração inclusive devido aos incentivos, financiamentos governamentais e a destinação de recursos públicos para a construção de infraestrutura.

Ainda segundo o autor, a geração de riqueza, combinada com aumento do poder político do setor, resultaram em violência contra moradores locais

e repressão às resistências à mineração. Isto ficou muito evidente na Índia, pois o *boom* global levou a uma mineração desenfreada e ilegal, e essa rápida expansão fez surgir novos atores. Especuladores e capitalistas, que não tinham experiência em mineração, geraram ou ampliaram os conflitos sociais relacionados à extração mineral no país. No Brasil, o *boom* gerou lucros recordes para a Vale, incentivando a entrada de novos *players*, de capital especulativo e projetos com muita destruição ambiental em novas áreas de extração. Apesar dessas constatações, segundo o autor, é preciso aprofundar as análises, considerando o papel fundamental da China, pois, como importadora do minério, não possui um protocolo de responsabilidades. As análises ficam restritas aos impactos sociais, econômicos e ambientais locais, sendo necessário discutir a dinâmica produção-consumo dos Brics para compreender as interações e possíveis novas hegemonias mundiais e poderes regionais em curso, tomando como base a produção de minério de ferro.

Tomando como referência apontamentos de Wendy Wolford, na mesa de encerramento da conferência, “Notas e questões para uma conclusão prospectiva” sistematizam questões e apontam desafios políticos, mas também para pesquisas, estudos e reflexões sobre os Brics. Para além da discussão sobre o futuro geopolítico dessa aliança, procura sistematizar debates, elementos teóricos e perspectivas das transformações agrárias nos Brics, apontando elementos de cooperação da Iniciativa Bicas.

Apresentados nas mesas plenárias ou em grupos de trabalho da VI Conferência Internacional da Bicas, o conjunto dos capítulos expressa diferentes aspectos da realidade agrária, produtiva e agroalimentar, relações comerciais, cooperação e competição entre os cinco países. Demonstram também a necessidade de aprofundar estudos e pesquisas sobre os Brics e suas influências nas transformações agrárias locais, nacionais e globais, corroborando a pertinência de esforços e trabalhos acadêmicos na construção conjunta de conhecimentos sobre estes países e perspectivas futuras.

Sérgio Sauer  
Universidade de Brasília (UnB)  
Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente  
e Desenvolvimento Rural (Mader)  
Brasília, janeiro de 2019



# DESVENDANDO O BRICS: UMA DISCUSSÃO SOBRE A SUA NATUREZA E O SEU COMPORTAMENTO NA POLÍTICA INTERNACIONAL

EDUARDO RODRIGUES GOMES<sup>1</sup>  
ROBERTA RODRIGUES MARQUES DA SILVA<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Passados quase dez anos desde a primeira reunião de cúpula entre os países que compõem os Brics – Brasil, Rússia, Índia, China e, desde 2011, África do Sul –, ainda não há uma definição consensual sobre que tipo de instituição esse agrupamento político representa. Surgido como acrônimo em uma análise produzida por um grupo financeiro internacional a respeito das economias emergentes e seu papel futuro na economia internacional,<sup>3</sup> o Brics ganhou contornos políticos a partir de reuniões entre diplomatas dos seus respectivos países, evoluindo para sua estruturação, ainda vigente, em torno de cúpulas anuais de alto nível.

De início, a aproximação entre os países Brics foi facilitada pelo ensejo por modificar o processo decisório das instituições de Bretton Woods – em particular o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – no bojo do enfraquecimento relativo dos Estados Unidos e da União Europeia no cenário internacional, em consequência da crise financeira de 2008. Posteriormente, conforme avançaram as negociações no âmbito das cúpulas anuais,

<sup>1</sup> Professor Associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense.

<sup>2</sup> Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense.

<sup>3</sup> Como é sabido e amplamente citado na literatura, o termo Brics foi concebido pelo economista Jim O'Neill em relatórios para o Goldman Sachs, em 2001 e 2003, nos quais buscava identificar os países de maior potencial de crescimento e, portanto, destino preferencial para os investimentos dos clientes do banco. Segundo O'Neill, estes países, com destaque para a China, ultrapassariam os países desenvolvidos em sua participação relativa na economia mundial. Não nos interessa neste trabalho, porém, abordar os Brics do ponto de vista dos agentes privados do mercado financeiro, e sim a partir da perspectiva política, enfatizando a concertação diplomática entre os cinco países.

seu escopo de atuação foi ampliado, sendo firmados acordos multilaterais em torno de temas caros ao desenvolvimento socioeconômico, tais como energias renováveis, recursos hídricos, ciência e tecnologia, mas com tópicos cada vez mais numerosos a cada encontro anual. Uma característica importante destes acordos é a sua horizontalidade, típica de arranjos de cooperação sul-sul, que reconhecem a simetria de poder (ao menos no âmbito discursivo) entre as partes envolvidas nas negociações. Finalmente, cabe destacar também a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Acordo Contingente de Reservas, novas instituições voltadas, respectivamente, para o financiamento de investimentos em infraestrutura e para o apoio aos países integrantes do agrupamento em caso de crises no balanço de pagamentos.

Neste capítulo, temos como objetivos: i) revisar os conceitos adotados na literatura para explicar o papel do Brics nas relações internacionais e ii) apresentar uma nova proposta de conceptualização do Brics, considerando o agrupamento uma coalizão transregional de *advocacy*. Da primeira à última Conferência de Cúpula, o Brics defende explicitamente uma ordem mundial multilateral através da inclusão dos países emergentes nas instituições-base da ordem ocidental, assim como dos princípios pelos quais ela se rege. O escopo de ação do Brics alargou-se e aprofundou-se através de uma extensa pauta de cooperação interna, mas sempre a partir dessa bandeira.

No que segue, o trabalho se organiza da seguinte forma: na primeira seção, discutimos o comportamento dos países Brics no cenário internacional e nas suas relações intragrupo. Na sequência, recorreremos à revisão da literatura sobre o Brics, a fim de inventariar as interpretações sobre a natureza e o comportamento do agrupamento desde a sua criação. Na terceira seção, apresentamos nossa proposta de interpretação do Brics enquanto *advocacy coalition*, com base nos aportes empíricos apresentados na primeira seção. Considerações finais e uma reflexão acerca da inserção do Brics na ordem global encerram o capítulo.

## A TRAJETÓRIA DOS BRICS: DA CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL AOS DESAFIOS ATUAIS

O Brics é um arranjo minilateral escassamente institucionalizado, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Esta instituição<sup>4</sup> se

<sup>4</sup> Acompanhamos Simmons e Martin (2002) na sua definição de instituição internacional enquanto “conjuntos de regras cujo propósito é governar o comportamento internacional”.

caracteriza pela organização de reuniões de cúpula anuais, além de reuniões intermediárias, que permitem a definição de posições conjuntas entre os países que o compõem no que diz respeito a temas da agenda política global, bem como a definição de acordos de cooperação em áreas diversas das políticas públicas, que assumem um formato horizontal caro às relações sul-sul.

A recente aproximação diplomática entre os países Brics é bifronte: na vertente asiática, a aproximação entre Rússia, China e Índia remonta às reuniões em nível ministerial ocorrida em 2001, que visava discutir temas relacionados à segurança, como terrorismo, tráfico e migrações. A partir de então, os RICs passaram a ocorrer reuniões intermitentes às margens da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) e encontros formais. Apenas em 2006, o Brasil se juntou ao grupo, respondendo a um convite russo (Stuenkel, 2015). Na vertente meridional, Brasil, Índia e África do Sul já vinham mantendo uma exitosa aproximação desde a virada do século, os três países estabeleceram posições comuns na Organização Mundial do Comércio (OMC), na defesa da quebra das patentes dos medicamentos para tratamento da AIDS.<sup>5</sup> Além disso, Brasil e Índia capitanearam o G-20,<sup>6</sup> coalizão composta por países em desenvolvimento que visava se contrapor aos países desenvolvidos – em particular, Estados Unidos e União Europeia – nas negociações ocorridas no âmbito da Rodada Doha da OMC. Finalmente, os três países estabeleceram, em 2003, o Fórum Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), que visava promover a concertação e a cooperação trilateral em variados temas da política externa.

O Brics, especificamente, foi estabelecido como consequência imediata do convite russo para que o Brasil integrasse as conversas entre os RICs. Já na primeira reunião informal do agrupamento, em 2006, os temas relacio-

---

As instituições podem ser formais ou informais (Simmons e Martin, 2002, p.194. Tradução nossa).

<sup>5</sup> Patentes de medicamentos são regulamentadas pelo acordo TRIPS (*Trade Related Aspects of International Property Rights*) assinado no âmbito da OMC, sujeitando-se, portanto, às normas do comércio internacional. Brasil, Índia e África do Sul reivindicaram que os medicamentos para tratamento da AIDS deveriam ser orientados por uma lógica não mercantil, associada à esfera da saúde pública e da defesa dos direitos humanos, que justificava a necessidade de quebra destas patentes.

<sup>6</sup> O G20 é composto pela União Europeia e por 19 países: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia.

nados à segurança internacional foram deixados para o segundo plano (embora jamais tenham sido abandonados) abrindo espaço para a identificação do descontentamento comum em relação à arquitetura financeira internacional vigente (Stuenkel, 2015). A partir de então, os Brics passariam a pleitear, em conjunto, a ampliação do grupo dos países ricos (G-8) e a reforma dos mecanismos decisórios no FMI e no Banco Mundial, que beneficiavam os países desenvolvidos de modo desproporcional.<sup>7</sup>

Cumprе salientar que os países Brics não visavam democratizar os processos deliberativo e decisório da gestão da arquitetura financeira mundial, mas apenas que houvesse a sua pluralização, mediante o reconhecimento da importância das suas economias para a gestão dos assuntos globais.<sup>8</sup> Segundo o discurso diplomático, seria possível, desta forma, ampliar a participação dos países em desenvolvimento nas instâncias decisórias centrais para a governança global.<sup>9</sup> Nesse sentido, os países integrantes do Brics se colocariam como representantes dos países em desenvolvimento nas instâncias deliberativas e decisórias a respeito da regulação das relações financeiras e monetárias internacionais (Stuenkel, 2015).

Na esteira da crise financeira internacional de 2008, Brasil, Rússia, Índia, China e outros países em desenvolvimento – incluindo a África do Sul, futura integrante dos Brics – foram convidados para a reunião do G-20 ocorrida em 15 de novembro do mesmo ano, na cidade de Washington, nos Estados Unidos, que visava estabelecer as primeiras ações para contenção dos efeitos globais da crise. O G-20, embora já existisse desde 1999,

<sup>7</sup> O voto dos países membros do FMI e do Banco Mundial é ponderado, tomando como referência o percentual de participação de cada um na economia global, o que leva os países desenvolvidos a terem uma concentração de poder natural no processo decisório. Essa assimetria, porém, se tornou ainda mais patente com o crescimento de economias em desenvolvimento nos anos recentes, relativamente mais rápido que nos países desenvolvidos, o qual não se viu refletido em uma nova repartição das quotas dos países no processo decisório destas instituições financeiras internacionais. A reforma do processo decisório do FMI, reivindicado pelo próprio, foi concluída em 2010.

<sup>8</sup> Uma eventual demanda pela democratização dos processos deliberativo e decisório nas instituições responsáveis pela governança global implicaria na participação de todos os Estados soberanos, o que não fazia parte das reivindicações do BRICS.

<sup>9</sup> Trata-se, segundo Rosenau (2000), de uma governança sem governo, isto é, da “concordância acerca da existência de funções que precisam ser executadas para dar viabilidade a qualquer sistema humano, mesmo que esse sistema não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente de exercê-los” (Rosenau, 2000, p.14).

adquiriu centralidade somente a partir da crise de 2008, quando os países desenvolvidos passaram a concordar que as reuniões do G-8 (a Rússia fazia parte do G-8) eram insuficientes para o enfrentamento dos problemas econômicos internacionais, haja vista a crescente importância dos países em desenvolvimento nas relações econômicas internacionais. Em outras palavras, as respostas para a crise só poderiam ser eficazes caso contassem com a participação de países em desenvolvimento no processo deliberativo em torno do seu enfrentamento (Flemes, 2010). Abandonava-se, assim, a ideia que os países desenvolvidos poderiam requerer para si a direção das relações financeiras globais, esperando que os demais países do globo apenas aderissem às normas estabelecidas.

Em 2009, ocorreu a primeira cúpula Brics, em Ecatimburgo, na Rússia. Nesta cúpula, concedeu-se centralidade à necessidade de reforma da arquitetura financeira internacional. Na sua declaração conjunta, os Brics reivindicaram maior representatividade e transparência dos processos decisórios nas instituições financeiras internacionais (IFIs), bem como a estabilidade, previsibilidade e diversificação do sistema monetário internacional (Damico, 2015). Também enfatizaram a necessidade de haver prosseguimento ao Processo Heiligendamm, que visava institucionalizar as relações entre o G-8 e os países que compunham o chamado *Outreach 5* (África do Sul, Brasil, China, Índia, México). Não obstante o destaque concedido para as questões financeiras internacionais e para a governança global, os Brics também buscaram afirmar posições comuns em temas caros aos países em desenvolvimento, como segurança alimentar, segurança energética, mudança climática e assistência ao desenvolvimento.<sup>10</sup>

A segunda cúpula do Brics ocorreu em Brasília, em 2010. Nela, os temas financeiros ainda mantiveram centralidade, com o reforço de uma posição conjunta dos países na defesa da reforma das IFIs. Postulou-se, ademais, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A cooperação de caráter sul-sul começou a tomar forma, tendo ocorrido encontros no nível burocrático – entre ministros das Finanças e presidentes dos Bancos Centrais, ministros da agricultura, representantes dos bancos nacionais de desenvolvimento e da área de segurança pública – e no nível da sociedade

<sup>10</sup> Informações disponíveis em: <<http://www.brics2018.org.za/en/previous-summits>>. Acesso: 12 maio 2018.

civil – fórum empresarial, seminário de *think tanks* e fórum de cooperativas (Damico, 2015). Conformava-se, a partir de então, um tipo de cooperação organizada em três vias, segundo definição do próprio Brics: 1) o nível diplomático; 2) o nível do relacionamento entre agências governamentais e empresas públicas; 3) o nível de relacionamento da sociedade civil.<sup>11</sup>

Em 2011, a terceira cúpula teve lugar em Sanya, na China, quando se formalizou a entrada da África do Sul no Brics. A entrada da segunda maior economia africana – depois da Nigéria – no Brics causou estranheza entre analistas políticos e econômicos: comparada aos demais países Brics, a África do Sul possui território, população e PIB modestos. Além disso, tratava-se de um país sem impacto relevante ou aspiração política importante em nível global. Do ponto de vista diplomático, porém, a adesão do país ao Brics representou a diversificação da sua representação entre os países em desenvolvimento, passando a contar com a participação de um país-chave no contexto das relações políticas africanas (Stuenkel, 2015). Cabe salientar também as já bem estabelecidas relações diplomáticas entre Brasil, Índia e África do Sul, que certamente foram um facilitador para a entrada do país africano no grupo. Na cúpula de Sanya, ademais, novos temas passaram a ser abarcados na cooperação intra-Brics, como cultura, educação, esportes e economia verde (Damico, 2015). Também foram organizadas reuniões entre empresários, representantes do setor financeiro e de universidades, bem como um encontro entre ministros do comércio, ausentes na reunião anterior.<sup>12</sup> Já no que diz respeito ao estabelecimento de posições comuns nos diferentes regimes internacionais,<sup>13</sup> os Brics buscaram estabelecer uma posição convergente também em relação às mudanças climáticas.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Ver: <<http://www.brics2018.org.za/en/what-brics>>. Acesso: 12 maio 2018.

<sup>12</sup> Ver: <<http://www.brics2018.org.za/en/previous-summits>>. Acesso: 12 maio 2018.

<sup>13</sup> Segundo Krasner (1983), regimes internacionais são “conjuntos de princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva” (Krasner, 1983, p. 2 – tradução nossa).

<sup>14</sup> A aproximação entre os países Brics, exceto Rússia, já havia ocorrido na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, de Copenhague, em 2010. A coalizão, ali denominada Basic, defendia que países recentemente industrializados não deveriam ter metas vinculantes

As três primeiras cúpulas dos Brics definiram as características institucionais que viriam a moldar o grupo. Esta foi, pois, a primeira etapa na trajetória institucional do Brics. Trata-se de um arranjo escassamente institucionalizado, carecendo de acordo constitutivo, secretariado ou sede – em suma, não se trata de uma *organização* internacional. O Brics permite, assim, que os países estabeleçam agendas abrangentes, incluindo desde o estabelecimento de posições intergovernamentais comuns em fóruns multilaterais até mecanismos de cooperação transgovernamental e transnacional.<sup>15</sup> Simultaneamente, a ausência de um acordo comum vinculante, que obrigue os governos a convergirem suas ações em torno de determinados temas, permite que a “agenda Brics” seja modificada conforme os ensejos dos governos no momento particular em que ocorrem as reuniões de cúpula. Nesse sentido, pontos de discordância são contornados, inibindo o conflito entre os países Brics, e os pontos de acordo são realçados (Jesus, 2013; Abdenur, 2014; Cooper e Farooq, 2015). No entanto, este formato de cooperação pouco institucionalizado faz com que a permanência dos Brics dependa, sobremaneira, da agência dos governos dos países que o conformam para que este se mantenha relevante nas agendas da política externa e na atuação mesma do grupo no nível das instituições e regimes internacionais.

A ênfase concedida à agência dos governos dos países que constituem o Brics pôde ser percebida, por exemplo, na definição das posições destes no que respeita à intervenção militar da Otan no conflito sírio em 2011. Na votação da Resolução 1979, do Conselho de Segurança da ONU,<sup>16</sup> que buscava respaldar a intervenção com base no recém-formulado princípio da *responsabilidade de proteger* (R2P), os países Brics, à exceção da África do Sul (que votou a favor da resolução), optaram pela abstenção. Essa posição comum revelava uma convergência entre estes países não apenas em temas econômicos, mas também de segurança internacional (Stuenkel, 2015). Com o passar do tempo, porém, a guerra civil síria perdeu relevância na

---

para redução da emissão de gases causadores do efeito estufa, obrigação que deveria abarcar somente países de industrialização avançada, como a Rússia.

<sup>15</sup> Os termos aqui empregados correspondem aos canais de interconexão internacional estabelecidos por Keohane e Nye (1977) na sua discussão clássica sobre a interdependência complexa.

<sup>16</sup> Por acaso, todos os países Brics compunham o Conselho de Segurança da ONU naquele momento, seja como membros permanentes (Rússia e China) ou temporários (Brasil, Índia e África do Sul).

agenda Brics, e a Rússia se tornou, sozinha, um *player* importante naquele conflito (Abdenur, 2016).

Não obstante o caráter pouco institucionalizado do Brics definido em sua etapa fundacional, a segunda etapa da trajetória deste arranjo é marcada pelo estabelecimento de instituições formais, a saber, o Acordo Contingente de Reservas (ACR) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), os quais contam com dispositivos que produzem obrigações para as partes que as compõem. Também caracteriza a segunda etapa da trajetória de institucionalização do Brics a ampliação da agenda de cooperação sul-sul, que passa a abarcar temas variados de interesse das burocracias nacionais e da sociedade civil.<sup>17</sup>

Em 2012, ocorreu a quarta cúpula Brics, em Nova Délhi, na Índia. Nesta cúpula, os líderes dos Brics salientaram sua preocupação com a lentidão no processo de reforma das IFIs.<sup>18</sup> Durante a cúpula, discutiu-se pela primeira vez a possibilidade de criação de um banco do Brics, um banco de desenvolvimento que financiasse projetos na área de infraestrutura e desenvolvimento sustentável. No mesmo ano, às margens da reunião do G-20, os líderes do grupo reuniram-se para discutir a possibilidade de estabelecer um arranjo de *swaps* de moedas. Em 2013, durante a cúpula de Durban, decidiu-se pela criação do NDB (*New Development Bank*) e do ACR, cujos documentos constitutivos (respectivamente, um acordo e um tratado) foram assinados no ano seguinte, no âmbito da cúpula de Fortaleza. Cabe destacar também que, durante as cúpulas de Durban e Fortaleza, os líderes dos Brics se reuniram com chefes de Estado de países africanos e sul-americanos (Damico, 2015),<sup>19</sup> visando ampliar o relacionamento entre o Brics e o Sul Global, particu-

<sup>17</sup> Foge aos propósitos deste trabalho elaborar uma lista exaustiva dos acordos de cooperação sul-sul firmados sob a tutela dos Brics. Por isso, limitamo-nos a mencioná-los em seu momento fundacional, quando ainda se buscava afirmar as características institucionais do Brics. A partir deste momento, iremos nos limitar a discutir os temas centrais de cada cúpula.

<sup>18</sup> É importante notar que os Brics fracassaram em apoiar um nome de comum acordo para o cargo de Diretor Gerente do FMI, após a saída do francês Dominique Strauss-Kahn, abrindo espaço para a eleição da também francesa Christine Lagarde. Embora se trate de um evento revelador da dificuldade para a conformação de uma agenda comum entre os países Brics nos regimes internacionais – e, em particular, no FMI – os Brics mantiveram-se reunidos enquanto coalizão que reivindicava a reforma do processo decisório do Fundo.

<sup>19</sup> <<http://www.brics2018.org.za/en/previous-summits>>. Acesso: 12 maio 2018.

larmente no que diz respeito à diversificação de parcerias comerciais e de investimento.<sup>20</sup>

Inicialmente, a criação do NDB e do ACR foi encarada com otimismo entre diversos analistas políticos. Havia a expectativa que as novas instituições fortaleceriam os Brics não apenas como líderes dos países em desenvolvimento, mas seriam capazes de rivalizar, no nível global, com o FMI e o Banco Mundial (Moreira Júnior e Figueira, 2014). Nesse sentido, os Brics estariam aprofundando o seu revisionismo *soft* da ordem internacional.<sup>21</sup> Com o passar do tempo, percebeu-se que essa visão se baseava em projeções exageradas. O próprio desenho institucional do ACR, por exemplo, se adequa às normas vigentes no FMI (Cattaneo *et al.*, 2015).<sup>22</sup> O NDB, por sua vez, limita-se a conceder empréstimos aos próprios países Brics e, portanto, não provê benefícios coletivos a países em desenvolvimento extrabloco, como acontece nas instituições de Bretton Woods, que, historicamente, contribuíram para o estabelecimento da hegemonia estadunidense no pós-Segunda Guerra Mundial. Em outras palavras, ao limitar os benefícios do NDB a si mesmos, os Brics recusam a prerrogativa de construção de uma liderança hegemônica (se bem que compartilhada) em nível internacional.

Acontecimentos externos e internos aos países Brics acabaram por solapar a crença no seu crescimento econômico elevado e contínuo, que constituiria a base material para que pudessem, no médio prazo, disputar a liderança da ordem internacional com os países desenvolvidos. No *front* externo, o fim do *boom* das *commodities* (entre 2012 e 2014) impactou negativamente as economias do Brasil e da Rússia, que entraram em recessão. Ironicamente, o fim do superciclo de alta dos preços das *commodities* no mercado internacional é explicado, em parte, pela retração da demanda chinesa, que se ajustou para o novo patamar de crescimento econômico do país, atualmente em torno de 6-7% ao ano. Houve, portanto, um alargamento da assimetria

<sup>20</sup> Na cúpula de 2017, definiu-se o conceito de Brics Plus, em substituição ao Brics outreach estabelecido nas primeiras cúpulas, visando ampliar as parcerias do Brics com os países do Sul Global no sentido de definir posições comuns nas instituições multilaterais (Disponível em: <<http://www.brics2018.org.za/en/brics-outreach>>. Acesso: 17 maio 2018).

<sup>21</sup> O termo revisionismo *soft* pode ser encontrado em Lima (2010), Saraiva (2013), entre outros, próximo, fundamentalmente, da discussão sobre *soft balancing*, que será abordada na próxima seção.

<sup>22</sup> Ao pedirem empréstimos junto ao ACR, os países devem se comprometer com a provisão de informações ao FMI, bem como à sujeição aos mecanismos de monitoramento estabelecidos no acordo constitutivo do Fundo (Cattaneo *et al.*, 2015).

preexistente no interior do Brics, com China e Índia registrando fortes índices de crescimento econômico, Brasil e Rússia com economias em recessão e África do Sul contando com um crescimento do PIB somente modesto.

Na esfera interna, há modificações importantes também no que diz respeito à definição da política externa dos países Brics. No Brasil, a deposição de Dilma Rousseff, em 2016, levou à emergência ao poder de um governo que privilegia a reaproximação com os países desenvolvidos, rejeitando uma perspectiva de afinidade natural com os países em desenvolvimento. Esta mudança se tornou visível, por exemplo, no momento em que Brasil, juntamente com outros países governados pela direita e centro-direita na América do Sul (Argentina, Chile, Paraguai, Peru e Colômbia), suspendeu, por tempo indeterminado, a sua participação da Unasul, em razão de divergências com os governos de esquerda de países que compõem o bloco, em particular Bolívia e Venezuela. Em outro extremo, o governo da China passou a enfatizar iniciativas que revelam a robustez da sua liderança, por meio da criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e do lançamento do projeto para construção da chamada Nova Rota da Seda. Na Rússia, muito embora as questões de segurança nunca tenham deixado o primeiro plano das preocupações do governo Putin, estas ganharam um novo impulso com o envolvimento do país na guerra da Síria, relegando para um plano secundário as preocupações com a arquitetura financeira internacional.

Nesse contexto, é inaugurada a terceira etapa da trajetória institucional dos Brics que marca o momento atual: as reuniões de cúpula continuam sendo organizadas anualmente – Goa (2016), Xiamen (2017) e Joanesburgo (2018) – e seus líderes continuam a manter reuniões às margens das reuniões do G-20. Ademais, são produzidas extensas declarações conjuntas ao fim das reuniões de cúpula – versando sobre temas relevantes da governança global –, novos acordos de cooperação intra-Brics são firmados e o NDB começa a conceder seus primeiros empréstimos para projetos de energias renováveis, infraestrutura básica, e transportes. No entanto, o otimismo inicial em torno do alçamento do Brics ao primeiro plano das relações internacionais, com protagonismo dos países que o compõem, tomados em conjunto, nas discussões sobre os problemas globais – arquitetura financeira internacional, intervenção humanitária, mudança climática – acabou por se esvaír. Segundo informações contidas no *website* da Cúpula de 2018, em Joanesburgo, o Brics atualmente tem uma abordagem mais limitada à pro-

moção do desenvolvimento econômico intra-grupo, o que constituía apenas parte dos seus objetivos na sua etapa fundacional.

A abordagem dos Brics é informada pela necessidade de aprofundar, ampliar e intensificar as relações no interior do grupo e entre cada um dos países, para um desenvolvimento mais sustentável, equitativo e mutuamente benéfico. Essa abordagem leva em consideração os objetivos de crescimento, desenvolvimento e pobreza de cada membro, a fim de garantir que as relações sejam construídas com base nos pontos economicamente fortes de cada país e evitar a competição sempre que possível. O bloco oferece uma oportunidade única para que os países do Brics ampliem e aprofundem sua cooperação, de forma a promover suas agendas de desenvolvimento econômico de modo significativo, bem como as agendas de outros países em desenvolvimento (Brics, 2018).<sup>23</sup>

Neste momento, cabe indagar: *por que Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul permanecem no Brics?* Nossa hipótese é que o Brics provê benefícios seletivos para os seus membros, permitindo que eles promovam a cooperação sul-sul, ao mesmo tempo em que mantém aberta a possibilidade de reativação da *advocacy coalition* em questões globais, quando os governos a considerarem oportuna. Em outras palavras, seu formato escassamente institucionalizado é um facilitador da coordenação e da cooperação entre seus membros que, *a contrariu sensu*, estimula a sua permanência enquanto arranjo minilateral.

Para responder à questão colocada, torna-se necessário compreender a natureza e o comportamento do Brics. Na próxima seção, voltamos para uma revisão da literatura sobre o Brics, buscando identificar as propostas de autores informados por diferentes vertentes teóricas para classificar o agrupamento.

## **DESVDANDO O BRICS: REVISITANDO AS PROPOSTAS DE CLASSIFICAÇÃO NA LITERATURA**

Desde que o Brics se conformou enquanto arranjo institucional, superando a perspectiva financista prevalecente quando Jim O'Neill cunhou o termo, uma extensa literatura foi produzida, visando compreender sua natureza e comportamento. Não se trata, evidentemente, de uma organização

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www.brics2018.org.za/en/what-brics>>. Acesso: 19 maio 2018.

regional voltada para a promoção do comércio, afastando-se da natureza dos blocos regionais prevalentes no cenário internacional, como União Europeia, Mercosul e Nafta. Tampouco há convergência ideológica entre os governos que o compõem (Gonçalves, 2014), ou busca por tornar o Brics uma organização internacional (Nogueira, 2015). O Brics se afasta, portanto, dos formatos mais tradicionais de cooperação institucionalizada presentes nas relações internacionais.

A inovação trazida pela emergência do Brics passou a ser objeto das discussões acadêmicas nas relações internacionais. Segundo Fonseca Jr. (2015), o Brics possui uma dimensão *hacia afuera*, voltada para a coordenação das posições destes países nos regimes internacionais e demais instâncias decisórias que regem a governança global, e uma dimensão *hacia adentro*, voltada para a promoção da cooperação intra-Brics.<sup>24</sup> Há diferentes definições sobre o modelo de organização dos Brics – clube (Cooper e Farroq, 2015); coalizão (Oliveira & Onuki, 2013; Abdenur, 2014); comunidade imaginada (Brütsch e Papa, 2013) – e acerca do comportamento do agrupamento no cenário internacional – *soft balancing* (Flemes, 2010); *soft bandwagoning* (Spektor *apud* Stuenkel, 2015); subimperialismo (Bond, 2016) –, os quais tomam como referência diferentes vertentes teóricas das relações internacionais (neorrealismo, institucionalismo neoliberal e construtivismo) e das ciências sociais (marxismo).

No que diz respeito à natureza dos Brics ou sua dimensão organizacional, Cooper e Farroq (2015) classificam o Brics como um clube informal. A participação no Brics é restrita – não há procedimentos previstos para adesão de novos membros –, os membros definem por si mesmos a agenda das cúpulas anuais e os bens produzidos são exclusivos para os seus membros. Nas palavras dos autores:

Os Brics são um clube que manifesta exclusividade autosseletiva. A exclusividade dos Brics fundamenta-se na atribuição de *status* tanto interna quanto externa. Internamente, os membros dos Brics afirmam o *status* de ‘potência emergente’ e a atribuição do *status* deriva do reconhecimento dos pares, que é positiva, pois reafirma e reforça o *status* entre os membros, mas também pode ser negativa, pois demonstra ambição competitiva pelo poder [...]. Externamente, os membros dos Brics *projetam* um *status* inter-

<sup>24</sup> Nessa dimensão, o Brics se constitui enquanto arranjo cooperativo, “envolve[ndo] a troca entre as partes de bens materiais, simbólicos e ideacionais” (Lima, 2010, p.164).

nacional para fora de seu clube, que se baseia na narrativa da solidariedade 'sul-sul' e se realiza por meio de sua liderança na representação do mundo em desenvolvimento. (Cooper e Farooq, 2015, p. 22)

Partindo de uma leitura funcionalista, Stuenkel (2013; 2015) considera o Brics uma instituição – ainda que informal – que compõe o conjunto de mecanismos voltados para a governança global contemporaneamente. No que diz respeito à dimensão intra-Brics, em particular, o autor argumenta que a cooperação financeira foi o ponto de partida para a construção da confiança [*confidence building*] entre Brasil, Rússia, Índia, China (e, posteriormente, África do Sul), tendo como efeito o transbordamento [*spillover*] para diversas outras áreas. Dentre estas, inclui-se a construção de instituições formais – o ACR e o NDB – que levam Stuenkel a afirmar que há uma tendência para a permanência, no futuro, da cooperação institucionalizada intra-Brics.

Oliveira e Onuki (2013, p. 89) enfatizam a dimensão *hacia afuera* do Brics, classificando-o enquanto coalizão que busca “contrabalançar o peso hegemônico estadunidense na ordem internacional”.<sup>25</sup> Abdenur (2014), por sua vez, classifica o Brics como uma coalizão frouxa, que se insere em arranjos internacionais de geometria variável e diferentes níveis de institucionalização, estando presentes em organizações formais (ONU e instituições de Bretton Woods) e informais (G-20 e Fórum Ibas, além do próprio Brics). Embora Abdenur (2014) rejeite a ideia que os países Brics pretendam derubar a ordem internacional vigente, afirma que o agrupamento auxilia a China em sua posição contra-hegemônica em relação aos Estados Unidos, sem que haja, contudo, confrontação direta. A autora, portanto, difere de Oliveira e Onuki (2013), que consideram o Brics em conjunto enquanto agrupamento contra-hegemônico.

Abdenur (2014) destaca ainda o dinamismo do Brics, que foi capaz de modificar sua composição (com a entrada da África do Sul) e agenda ao longo da sua curta trajetória. Nas palavras da autora:

<sup>25</sup> Hamilton e Whalley definem coalizão como “qualquer grupo de tomadores de decisão que participem de uma negociação e que façam um acordo para agirem em concerto a fim de atingirem um objetivo comum” (Hamilton e Whalley, 1989, p. 547 – tradução nossa). Narlikar (2012) enfatiza que a “defesa coletiva de uma posição comum por uma coalizão é o produto da coordenação consciente, em vez de um alinhamento de interesses por coincidência” (Narlikar, 2012, p.195 – tradução nossa). Na mesma linha, Oliveira e Onuki (2013, p. 89), países formam coalizões na “tentativa de forjar coordenação de posições em instituições internacionais como forma de alavancagem dos poderes de barganha dos países membros dessas coalizões”.

Este dinamismo contrasta com a inflexibilidade das organizações estabelecidas e confere certas vantagens aos seus membros, porque lhes permite envolver-se em diálogos específicos sobre tópicos e cimentar os vínculos informalmente – inclusive reunindo-se à margem de grandes eventos internacionais – sem se comprometerem com uma aliança rígida. Embora os Brics sejam uma coalizão frouxa, *eles não são improvisados*, abordando áreas tão díspares quanto a segurança coletiva, a governança financeira e as mudanças climáticas à medida que surgem janelas de oportunidades. (Abdenur, 2014, p. 87 – tradução e ênfases nossas)

Partindo de uma análise do Brics à luz da perspectiva construtivista das relações internacionais, Mielniczuk (2013), embora reconheça que o agrupamento reúne países diversos entre si, destaca a existência de uma visão de mundo compartilhada entre estes países, a saber, a existência de uma ordem global injusta. Este entendimento comum permitiu aos países Brics constituírem uma identidade própria, contribuindo para a formação e consolidação do agrupamento, que visa promover mudanças substantivas nas relações internacionais.

Já em uma perspectiva cética em relação aos Brics, Brüttsch e Papa (2013) avaliam a coesão do agrupamento frente a dois tipos ideias: 1) partindo de uma perspectiva racionalista, buscam analisar o comportamento do Brics como coalizão, isto é, voltados para a emergência *simultânea* entre os países no cenário internacional por meio da coordenação das suas ações; 2) seguindo uma abordagem construtivista, os autores discutem se o Brics poderia ser entendido como uma comunidade imaginada, ou seja, como países que buscam uma emergência *conjunta* nas relações internacionais, por meio do compartilhamento de entendimentos, ideias e visões de mundo. Para Brüttsch e Papa (2013), a convergência dos países Brics, seja em torno de uma coalizão, seja de uma comunidade imaginada, é precária, o que coloca risco a sua sobrevivência. Em síntese, os autores acreditam que o Brics pode não passar de um “modismo geopolítico”.

Já no que diz respeito aos propósitos do Brics ou ao seu comportamento no nível global, Flemes (2010) considera que estes países buscam um *soft balancing* contra a potência hegemônica, os Estados Unidos. Segundo o autor,

*Soft balancing* não desafia diretamente a preponderância militar dos Estados Unidos, mas sim utiliza instrumentos não militares para retardar, frustrar e prejudicar as políticas unilaterais da superpotência. *Soft balancing* envolve estratégias institucionais, tais como a formação de coalizões ou en-

*Desvendando o BRICS: uma discussão  
sobre a sua natureza e o seu comportamento na política internacional*

tentes diplomáticas limitadas, como Bric, Ibas, G3 e G21, para restringir o poder das grandes potências estabelecidas. [...]. Envolve também o reforço dos laços econômicos entre as potências emergentes, por meio da colaboração em diferentes setores. Isso poderia mudar o equilíbrio do poder econômico em médio prazo. (Flemes, 2010, p. 145)

O Brics buscaria reformar a ordem internacional “por dentro” na busca dos seus objetivos econômicos. O *hard balancing* – tal como discutido pela literatura neorrealista – não é uma opção para o Brics, não apenas em razão das suas (ainda) limitadas capacidades materiais, mas também porque não há perspectiva de ganhos para estes países em caso de colapso da ordem internacional vigente (Flemes, 2010).

Stuenkel (2015), empregando termo cunhado por Matias Spektor, considera que o Brics não apresenta um comportamento orientado pelo *soft balancing*, e sim pelo *soft bandwagoning*, haja vista que não pretende deslegitimar a ordem vigente ou desafiar a hegemonia estadunidense. Pelo contrário, o Brics pretende ampliar os processos deliberativos e decisórios das IFIs criadas em Bretton Woods.<sup>26</sup>

Nessa linha, mas a partir de uma linguagem institucionalista, Cooper (2014) e Cooper e Farooq (2015) descartam que o Brics rivaliza com o G-20, sustentando que este se comporta como um grupo de *lobby*, que busca promover os seus interesses no âmbito deste arranjo. Segundo os autores, o Brics ainda não se constitui enquanto fórum capaz de articular, de modo autônomo, seu poder de agência nas relações internacionais.

Stephen (2014), seguindo uma leitura materialista histórica, sugere que o Brics não rejeita a ordem internacional *per se*, mas apenas sua ênfase no liberalismo, haja vista que se trata de países com maior predomínio do intervencionismo estatal e, por conseguinte, menor simpatia a medidas orientadas pelo mercado. Para o autor, o surgimento de novas potências nos anos recentes levou ao aprofundamento dos vínculos transnacionais, inclusive entre os países do Sul Global, mas, ao mesmo tempo, abriu espaço para o questionamento dos princípios que orientam e organizam a ordem internacional.

<sup>26</sup> É interessante notar que o mesmo conjunto de evidências – a participação do Brics no G20 e a reivindicação da reforma das instituições de Bretton Woods, em vez do seu abandono – são tomadas por Flemes (2010) e Stuenkel (2015) para corroborar as hipóteses mutuamente excluídas do *soft balancing* e do *soft bandwagoning*, respectivamente.

Também a partir de uma perspectiva marxista, Bond (2016) considera que o Brics e, em particular, o ACR e o NDB, são expressão das finanças subimperialistas. O autor recorre à discussão apresentada por Harvey para entender o subimperialismo na etapa atual do capitalismo financeirizado. Destaca que os novos centros em desenvolvimento de acumulação de capital buscaram escoar seu capital excedente para novas esferas de influência. Nesse sentido, o NDB e o ACR apenas se moldam às IFIs vigentes, de modo que o Brics, enquanto bloco, apenas reproduz um comportamento subimperialista (Bond, 2016).

No quadro apresentado a seguir, buscamos sumarizar as principais interpretações presentes na literatura a respeito da natureza e do comportamento do Brics:

**Quadro 1 – Interpretações sobre a natureza e comportamento do Brics na literatura**

Vertente teórica	Autor	Natureza do Brics	Comportamento do Brics
Racionalismo (Realismo)	Flemes (2010)	Coalizão/aliança flexível	<i>Soft balancing</i>
Racionalismo	Oliveira e Onuki (2013)	Coalizão	Contra-hegemonia
Racionalismo	Abdenur (2014)	Coalizão frouxa	Reformismo; apoio à contra-hegemonia chinesa
Racionalismo (Institucionalismo)	Cooper (2014); Cooper e Farooq (2015)	Clube	<i>Lobby</i>
Racionalismo (Funcionalismo)	Stuenkel (2013; 2015)	Instituição	Cooperação (intra-bloco) e <i>soft bandwagoning</i> (governança global)
Racionalismo/Construtivismo	Brütsch e Papa (2013)	Coalizão precária; comunidade imaginada precária	Inconsistente
Construtivismo	Mielniczuk (2013)	Grupo político com identidade comum	Reformismo
Marxismo	Stephen (2014)	Potências emergentes (países Brics tomados individualmente)	Contestação das características liberais da ordem global
Marxismo	Bond (2014)	Bloco	Subimperialismo

Na próxima seção, trazemos nossa contribuição para o debate em torno da natureza e do comportamento do Brics, classificando o agrupamento como uma coalizão transregional de *advocacy*.

## **BRICS COMO COALIZÃO TRANSREGIONAL DE ADVOCACY**

Com o objetivo de avançar na conceituação do Brics, os estudos de regionalismo internacional permitem um olhar renovador para este agrupamento de países, que se assenta, em síntese, em um alto grau de informalidade, mas solidamente seguido nesta sua primeira década de existência. Sem exagero, afora o NDB e o ACR, o único elemento de articulação dos países Brics é o compromisso de suas reuniões anuais de cúpula (Soderbaum, 2016).

Com base em diferentes autores, Soderbaum (2016) advoga a desnaturalização do entendimento neorrealista, liberal ou construtivista das organizações regionais, o que parece-nos ser altamente valioso para entender uma entidade informal e, ao mesmo tempo, relativamente estruturada como os Brics. Soderbaum (2016) resume a importância da desnaturalização da criação e trajetória das organizações internacionais. Assinala que o

regionalismo é mais complexo e, muitas vezes, mais danoso que simplesmente um instrumento para fortalecer um ambíguo ‘interesse nacional’ (realismo) ou o ‘bem público’ através do comércio, desenvolvimento, segurança e assim por diante (liberalismo). (Soderbaum, 2016, p. 53, tradução livre)

Esta perspectiva se articula com propostas pós-estruturalistas e pós-modernas em relações internacionais, nas quais relativiza-se a própria noção de espaço, feita por Nieimann (*apud* Soderbaum, 2016). Atribui ao menor interesse nos estudos regionais exatamente à ausência de uma discussão sobre espaço em relações internacionais, tradicionalmente baseada em dois níveis, quais sejam, o nível estatal e o global.

Ainda segundo Soderbaum (2016), isto nos leva ao que Neumann denomina “Abordagem de Construção Regional” (*Regional Building Approach*), que chega a entender regiões através de “políticas de definição e redefinição” desta unidade intermediária entre o Estado e a ordem internacional, abrindo uma nova perspectiva para conceituar mais adequadamente o Brics.

A trajetória desta singular entidade internacional, que são os países Brics, deve se beneficiar das contribuições recentes dos estudos regionais

acima, afastando-se em menor ou maior grau, das percepções com que tem sido definido.

Sem qualquer tipo de documento organizacional fundador, as declarações das reuniões de cúpula podem ser tomadas como um indicador marcante da característica específica do grupo Brics. Todas são iniciadas com parágrafos que reafirmam o vínculo dos países membros com o que pode ser entendido como projeto do grupo, que é a defesa de uma reordenação da arquitetura econômico-financeira de Bretton Woods, na direção de uma democratização formal e substantiva da mesma, incluindo os chamados países emergentes.

Caracterização total ou parcialmente procedente, é nela que Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul se sustentam mantendo as proposições fundadoras nas dez reuniões, assim como agregando novas, todas dentro de um princípio subjacente de atuação consensual, visível até em momentos de dissintonias na política externa extra-Brics dos países do grupo.

Brics, portanto definido menos por objetivos estatutários, formais, que por uma permanente luta de autodefinição como um agrupamento defensor de países emergentes, podendo ser entendida, até o momento, como uma coalizão transregional de *advocacy*. Sem dúvida, também, em transição, correspondendo à mencionada política de definição e redefinição do agrupamento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, buscamos conceptualizar o Brics enquanto uma coalizão transregional de *advocacy*. Para tanto, recorreremos à narrativa da trajetória institucional de construção e consolidação do Brics, bem como à revisão da literatura que busca classificar o agrupamento no que tange à sua natureza e comportamento.

Nesta discussão, pretendemos trazer nossa contribuição sobre o papel do Brics nas relações internacionais. Sem a pretensão de esgotar o assunto, argumentamos que o Brics deve ser interpretado à luz das *ideias* que articulam estes países em torno de uma *causa* comum. Nesse sentido, nos aproximamos de uma chave interpretativa da abordagem construtivista das relações internacionais, entendendo que o compartilhamento de crenças, ideias e visões de mundo é um processo em aberto. Da nossa perspectiva, as

análises voltadas para a construção do Brics enquanto coalizão pelas lentes racionalistas (realista ou institucionalista) não é capaz de explicar porque países tão diversos se reuniram, tampouco porque o agrupamento persiste a despeito das crises econômicas (Brasil e Rússia) e políticas (Brasil e África do Sul) experimentadas por parte de seus integrantes. Para compreender a natureza e o comportamento do Brics, torna-se necessário entender de que forma a sua faceta enquanto arranjo cooperativo se articula com a sua definição enquanto coalizão (ou grupo de *lobby*). Para nós, o modelo de *advocacy coalition* traz contribuições importantes para entender esta articulação.

Toda essa caracterização de uma “coalizão transregional de *advocacy*”, enfim, dá sentido às características próprias da formação e atuação do Brics, de um lado, marcada por uma afirmação de um princípio fundador, ao qual se associam outros desdobramentos relacionados àquela ideia base em resposta ao cenário externo (ao grupo) em transformação ao longo de sua primeira década de existência, sem perda de sua identidade própria, de um lado. De outro, tal *performance*, se funda em uma intensa e diversificada cooperação bi e multilateral entre os países-membro – típica das relações sul-sul, que é aquela que se afasta de qualquer hierarquia entre doador e receptor, fortalecendo as relações bi e multilaterais que se estabelecem dentro do Brics.

Dessa forma, o Brics se afirma como uma nova forma de ação internacional concertada de um conjunto – mais que grupo – de países com importante impacto no concerto das nações, independentemente de se constituir em uma “consolidada” organização internacional (Soderbaum, 2016).

Por último, mas não menos importante, cabe acrescentar que um desafio empírico que se coloca para o Brics, e para o Brasil em particular, foi a derrubada de Dilma Rousseff (em 2016) e a emergência do governo Michel Temer (2016-2018), que tem implementado uma agenda econômica neoliberal. No momento de sua posse, estabeleceu como prioridade da política externa brasileira a priorização das relações Norte/Sul. Embora o Brasil se mantenha no Brics, a sua liderança na articulação das demandas e ideias comuns ao Sul Global entrou em colapso. Nesse contexto, a participação do Brasil no Brics é, atualmente, de baixo perfil, sendo mantidos os contatos no nível burocrático e da sociedade civil, mas com um apoio, por assim dizer, envergonhado do governo à bandeira da reforma das instituições que regem a governança global.

## REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana. China and the Brics Development Bank: Legitimacy and Multilateralism in South–South Cooperation. *IDS Bulletin*, Malden (USA), v. 45, n. 4, p. 85-101, jul. 2014.
- ABDENUR, Adriana. Rising Powers and International Security: the Brics and the Syrian Conflict”. *Rising Power Quarterly*, Istambul, v. 1, n. 1, p. 109-133, set. 2016.
- BOND, Patrick. Brics banking and the debate over sub-imperialism. *Third World Quarterly*, London, vol. 37, n° 4, p. 611-629, 2016.
- BRICS. Johannesburg, África do Sul, 2018. Disponível em <<http://www.brics2018.org.za/>> Acesso: 20 maio 2018.
- BRICS INFORMATION CENTRE. University of Toronto. Brics Leaders Xiamen Declaration. Setembro 4, 2017, Xiamen, China. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.html>>. Acesso: 20 maio 2018.
- BRÜTSCH, Christian e PAPA, Mihaela. Deconstructing the Brics: Bargaining Coalition, Imagined Community, or Geopolitical Fad? *The Chinese Journal of International Politics*, Oxford, v. 6, p. 299–327, 2013.
- CATTANEO, Nicolette; BIZIWIKI, Mayamiko e FRYER, David. The Brics Contingent Reserve Arrangement and its position in the emerging global financial architecture. *Policy Insights* 10. Economic Diplomacy Programme, março, 2015. Disponível em: <<https://www.saiia.org.za/policy-insights/752-policy-insights-10-the-brics-contingent-reserve-arrangement-and-its-position-in-the-emerging-global-financial-architecture/file>>. Acesso: em 10 abr. 2018.
- COOPER, Andrew. The G-20 and Contested Global Governance: Brics, Middle Powers and Small States. *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, Saint Augustine (Trinidad y Tobago), vol. 2, n° 3, p. 87-109, setembro, 2014.
- COOPER, Andrew.; FAROOQ, Asif. Testando a Cultura de Clube dos Brics: A Evolução de um Novo Banco de Desenvolvimento. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 37, p. 13-46, jan./abr. 2015.
- DAMICO, Flavio. Antecedentes: do acrônimo de mercado à concertação político-diplomática. In: BAUMANN, Renato. *et al. Brics: estudos e documentos*. Brasília: FUNAG, 2015.
- FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa Bric: soft balancing numa ordem global em mudança? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 53, n° 1, p. 141-156, 2010.
- FONSECA Jr, Gelson. Brics: notas e questões. In: PIMENTEL, José V. de Sá (ed.). *O Brasil, os Brics e a Agenda Internacional*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, p. 21-46.
- GONÇALVES, Williams. Brics e o papel do Brasil. *O Povo*, Fortaleza, 05 julho, 2014. Disponível em: <<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/mundo/2014/07/05/noticiasjornal-mundo,3277350/brics-e-o-papel-do-brasil.shtml>>. Acesso: 10 abr. 2018.
- HAMILTON, Colleen; WHALLEY, John. Coalitions in the Uruguay Round. *Weltwirtschaft Archives*, vol. 125, n° 3, p. 547-562, setembro, 1989.
- JESUS, Diego S. Vieira de. De Nova York a Durban: o processo de institucionalização do Brics. *Oikos*, Rio de Janeiro, vol. 12, n° 1, p. 32-62, 2013.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence: World politics in transition*. Boston: Little, Brown & Co., 1979.

*Desvendando o BRICS: uma discussão  
sobre a sua natureza e o seu comportamento na política internacional*

- KRASNER, Stephen. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.
- LIMA, Maria R. S. de. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, Renato (ed.). *O Brasil e os demais Brics: comércio e política*. Brasília: Cepal/IPEA, 2010, p. 155-189.
- \_\_\_\_\_. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. *Working Paper* nº. 3, julho de 2010. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradiacao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>>. Acesso: 19 maio 2018.
- MIELNICZUK, Fabiano. Brics in the Contemporary World: changing identities, converging interests. *Third World Quarterly*, London, v. 34, n. 6, p. 1075-1090, 2013.
- MOREIRA Jr., Hermes; FIGUEIRA, Mauro S. O Banco dos Brics e os cenários de recomposição da ordem internacional. *Boletim Meridiano* 47, Brasília, vol. 15, nº 142, p. 54-62, mar./abr. 2014.
- NARLIKAR, Amrita. Collective Agency, Systemic Consequences: Bargaining Coalitions in the WTO. In: NARLIKAR, Amrita; DAUNTON, Martin; STERN, Robert. (eds.). *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*, 2012, cap. 9.
- NARLIKAR, Amrita. Introduction: Negotiating the rise of new powers. *International Affairs*, Oxford and Malden, vol. 89, nº 3, p. 561-576, 2013.
- NOGUEIRA, João P. Os Brics e as mudanças na ordem Internacional. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (ed.). *O Brasil, os Brics e a Agenda Internacional*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, p. 399-416.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina. Mercosul e Brics: a convergência na Assembleia Geral das Nações Unidas. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, Madrid, vol. 4, nº 1, p. 87-106, 2013.
- ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 11-46.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais*, Lisboa, vol. 37, p. 63-78, março, 2013.
- SIMMONS, Beth; MARTIN, Lisa. International Organizations and Institutions. In: CARLSNAES, Walter.; RISSE, Thomas.; SIMMONS, Beth. (ed.). *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002, p. 326-351.
- SODERBAUM, Fredrik. *Rethinking Regionalism*. London: Pelgrave/MacMillan Publishers Limited, 2016.
- STEPHEN, Matthew. Rising powers, global capitalism and liberal global governance: a historical materialist account of the Brics challenge. *European Journal of International Relations*, p. 1-27, 2014.
- STUENKEL, Oliver. The Financial Crisis, Contested Legitimacy, and the Genesis of Intra-Brics Cooperation. *Global Governance*, Boulder, vol. 19, p. 611-630, 2013.
- STUENKEL, Oliver. *The Brics and the Future of Global Order*. New York: Lexington Books, 2015.



# AMERICA LATINA EN EL VÓRTICE DEL CAPITAL EXTRACTIVO Y DE LA RESISTENCIA

HENRY VELTMEYER<sup>1</sup>  
EDGAR ZAYAGO LAU<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

América Latina se encuentra sumergida en una vorágine de fuerzas de cambio social generadas en el proceso actual de desarrollo capitalista. Cada avance del capital en este proceso debe analizarse a partir de dos dimensiones: por un lado, el desarrollo de las fuerzas productivas y, por el otro, el cambio o la transformación correspondiente en las relaciones sociales y la resistencia a los avances del capital. Este trabajo busca profundizar en la naturaleza y características de este doble ciclo de desarrollo-resistencia con el propósito de desentrañar las dinámicas y la forma particular que asumen las fuerzas de resistencia al capital extractivo, en el marco de lo que, en términos de la economía política marxista, concebimos como una nueva geoeconomía y geopolítica del capital.

Nuestro argumento central es que lo que en este contexto se produce es un cambio en las dinámicas y la forma de resistencia: de una lucha de clases por la tierra y por el trabajo, a una lucha territorial para recuperar el acceso a un bien común<sup>3</sup> y combatir las nuevas fuerzas del desarrollo capitalista co-

<sup>1</sup> Profesor investigador en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas (México); profesor emeritus, Estudios del Desarrollo, Saint Mary's University (Canada). Especialista en Economía Política de Desarrollo en América Latina. Autor de mas de 50 libros en la área, incluyendo América Latina in the Vortex of Social Change (2019) y Neoextractivismo: ¿Un nuevo modelo para América Latina? (2015). Correo: hveltmeyer@gmail.com.

<sup>2</sup> Profesor e investigador de la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 2) y de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC), especialista en temas sobre economía política del desarrollo, tecnología y sociedad. Correo: zayagolau@gmail.com.

<sup>3</sup> El concepto de “común global” o los “bienes comunes” tiene varios puntos de referencia relacionados con la resistencia popular en la frontera extractiva. Incluye la noción de un espacio territo-

mandadas por el capital extractivo para salvaguardar el derecho de las comunidades a la naturaleza y a la sustentabilidad de su modo de vivir y su cultura.

Para desarrollar este argumento partimos de una reconstrucción del entorno y el contorno en el que se despliega el capitalismo contemporáneo y el ciclo de desarrollo-resistencia asociado a él, enfatizando la coexistencia y combinación específica de dos formas de capitalismo, una basada en la relación capital-trabajo, o la explotación de la fuerza de trabajo excedentario proveniente de la agricultura, y otra sustentada en la apropiación de la naturaleza –la extracción y explotación de los recursos naturales para ser exportados en forma primaria (extractivismo). Se trata, en el fondo, de una lucha imperialista encaminada a la apropiación de rentas del suelo como forma de interferencia en el proceso de distribución global del plusvalor a través de la implantación de nuevas formas de “acumulación por desposesión” o despojo (Harvey, 2005). En segundo término, analizamos las dinámicas económicas y políticas del capital en el marco de esta segunda forma del capitalismo de corte expoliador y rentista. En tercer término, abordamos la forma y el alcance de las fuerzas de la resistencia generadas por los avances del capital extractivo. Nuestro argumento aquí es que el activismo de la resistencia y de la lucha popular en forma de movimientos sociales tiene su base en las comunidades indígenas y no-indígenas enclavadas en los linderos de la actividad extractiva. Es decir, las comunidades resultan ser el nuevo sujeto revolucionario que lidera la lucha contra capitalismo en sus varias formas, en contra las fuerzas que tienden hacia el desplazamiento de la población rural, aglutinando diversas fuerzas de resistencia. Finalmente, se sugiere que la resistencia en el contexto actual asume la forma no solo de una lucha por el territorio y en contra los impactos destructivos de capital extractiva, sino la construcción de una economía social y solidaria (ESS) que implica un

---

rialmente definido adonde los miembros de la comunidad a través de sus acciones colectivas pueden preservar la integridad del medio ambiente y la sostenibilidad de sus medios de subsistencia y forma de vida. En términos más generales, la idea de los bienes comunes globales se relaciona con la noción de recursos culturales y naturales accesibles a todos los miembros de una sociedad, incluidos materiales naturales como el aire, el agua y una tierra habitable. Un estudio de los sociólogos Laval y Dardot (2015) definen los “bienes comunes” (el *Común*) en términos similares, es decir, como un espacio social donde los habitantes a través de sus acciones colectivas y autonomías pueden preservar el medioambiente y la integridad de la comunidad de las depuraciones del capitalismo, pero también define “lo común” como un espacio de resistencia, como en el título de su libro “Lo común no es el consenso; la construcción de lo común debe generar conflicto”.

modelo incluyente y alternativo con respeto al desarrollo capitalista en su forma neoliberal y extractivista. Esta resistencia se construye desde abajo y desde adentro de las comunidades y los movimientos.

## **CICLOS DE DESARROLLO Y RESISTENCIA**

Un principio fundamental de la economía política marxista es que todos los avances del capital en el desarrollo de las fuerzas productivas conllevan a contrapelo fuerzas de cambio encaminadas a la transformación de las relaciones de producción y la formación de fuerzas de resistencia que a menudo asumen la forma de una lucha de clases o popular. Con este referente podemos identificar varias fases en el desarrollo capitalista en el periodo de posguerra en América Latina, cada una bajo la forma de un ciclo de desarrollo y resistencia correspondiente.

En el primer periodo de posguerra (los años 1950 a 1970) el “desarrollo” tenía su base en la explotación de las reservas ilimitadas y abundantes de fuerza de trabajo movilizadas por el desarrollo capitalista de la agricultura y la destrucción de las fuerzas productivas en el sector. En este ciclo el desarrollo, el avance del capital dependía de la agencia del Estado —el Estado desarrollista. En cuanto a las fuerzas de resistencia, éstas tomaron la forma principal de una lucha por el trabajo (mejoramiento del salario y las condiciones de trabajo) y por la tierra, con el activismo del movimiento laboral y en el campo movimientos sociales con una estrategia y horizonte de cambio revolucionario.<sup>4</sup> Para fines de los años 1970, la resistencia y los movimientos relacionados a ella fueron destruidos o totalmente desarticulados.

En los años 1980 atestiguamos una nueva fase en el desarrollo capitalista y un gran avance del capital, aunque limitado en el desarrollo de las fuerzas productivas que en la periferia del sistema fue limitado y dependiente. Este avance fue facilitado por la institucionalidad de un “nuevo orden mundial” construido con el objetivo de liberar las “fuerzas de libertad económica” de las restricciones del Estado desarrollista, y de una política de ajuste (“reformas estructurales”) subordinada a los requisitos del nuevo orden mundial (Veltmeyer y Petras, 2000).

<sup>4</sup> Para una análisis de las dinámicas de desarrollo y resistencia en este ciclo, véase a Petras y Veltmeyer (2018).

En los años 1990, gracias a la política neoliberal puesta en práctica por muchos regímenes en la región, se produjo una afluencia de capital en la forma de empresas capitalistas multinacionales y sus inversiones directas. En América Latina este capital fue en búsqueda de riqueza y oportunidades para el capital relacionadas con la extracción de recursos naturales para exportarlos en forma primaria – lo que podemos nombrar “extractivismo”. La Tabla 1 aporta datos estadísticos que evidencian la tendencia creciente hacia la penetración del capital extractivo en la región.

**Tabla 1 – Distribución porcentual de IED por sector en América Latina**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recursos naturales	10	12	12	11	12	13	12	15	30
Industria	25	26	39	35	38	37	36	35	22
Servicios	60	61	51	48	46	48	51	49	47

Fuente: Arellano (2010).

La resistencia que corresponde a este ciclo de desarrollo tomó la forma de movimientos sociales dirigidos en contra la política económica de los regímenes neoliberales formados en esta coyuntura – movimientos con su base en el campesinado, las comunidades indígenas y en un vasto semiproletariado de trabajadores rurales sin o con poca tierra. El activismo de estos movimientos hacia finales de la década del 90 devino en un desencanto generalizado y un fuerte rechazo a la política neoliberal como doctrina y modelo económico (por ser excluyente), generando así las condiciones necesarias para la emergencia de un nuevo ciclo de desarrollo y resistencia – y de un ciclo progresista en la política.

## **LA NUEVA GEOECONÓMICA Y POLÍTICA DE CAPITAL: EL AVANCE DE CAPITAL EXTRACTIVO**

El desarrollo de las fuerzas productivas y de la resistencia en el nuevo milenio adoptaron una forma diferente a la de los años de 1980 y 1990, anunciando los inicios de una nueva fase del desarrollo capitalista en la región. En cuanto el “desarrollo” lo que tenemos aquí son las dinámicas de una nueva geoeconomía y geopolítica de capital.

La afluencia de capital hacia la región bajo la política neoliberal implantada en los años 1990 tuvo una corriente no-productiva y especulativa

orientada a la compra y adquisición de acciones de las empresas estatales, así como corrientes productivas orientadas a la inversión en la expansión del aparato industrial (las maquilas), servicios y telecomunicaciones, y la extracción de recursos naturales para el mercado mundial (tabla 1). En la primera década del nuevo milenio la tendencia hacia la expansión de capital extractivo se aceleró en condiciones de un auge de los *commodities* – que tenía una expresión no solo en la estructura del capital (el predominio de capital invertido en la adquisición de tierra y recursos naturales como minerales y metales, hidrocarburos y agrocomestibles), sino en un ciclo progresista en la política y el neoextractivismo (Córdoba *et al*, 2017; North y Grinspun, 2016; Svampa, 2012).

En cuanto a la nueva geoeconomía del capital – y lo que Svampa (2014) designa como “el consenso de los *commodities*” – lo que destaca es un acaparamiento de tierra en función de la exportación de agro-productos y biocomestibles que permite al capital responder a la creciente demanda en el mercado mundial de fuentes de energía e inversiones de capital en la gran minería (además de la extracción de petróleo y gas natural). En cuanto al *boom* de los *commodities* relacionado con estas dinámicas sobresalen los grandes flujos de capital en forma de inversiones extranjeras directas dirigidas a los países con grandes reservas de estos recursos – en particular Brasil, pero también Chile y México, junto con Colombia y Brasil los receptores principales en la región de capital extractivo. Estos países capturaron una gran parte del flujo de capital bajo la modalidad de inversión extranjera directa. Un impacto entre otros de esta dinámica fue una concentración de capital en el sector y la industria extractiva y una tendencia hacia la primarización de las exportaciones – en unos casos, una reprimarización (Cypher, 2012). La Tabla 2 nos ofrecen una representación estadística de esta tendencia.

**Tabla 2 – Exportaciones primaria, porciento de exportaciones totales**

	1990	2000	2004	2006	2008	2011
Argentina	70,9	67,6	71,2	68,2	69,1	68,0
Bolivia	95,3	72,3	86,7	89,8	92,5	95,5
Brasil	48,1	42,0	47,0	49,5	55,4	66,2
Chile	89,1	84,0	86,8	89,0	88,0	89,2
Colombia	74,9	65,9	62,9	64,4	68,5	82,5

Ecuador	97,7	89,9	90,7	90,4	91,3	92,0
México	56,7	16,5	20,2	24,3	27,1	29,3
Perú	81,6	83,1	83,1	88,0	86,6	89,3
Venezuela	89,1	90,9	86,9	89,6	92,3	95,5
AL	66,9	40,9	46,2	51,3	56,7	60,9

Fuente: Cepal (2004, p. 138; 2012).

La nueva geoeconomía de capital en la región también se manifestó en la dimensión política mediante la emergencia de regímenes que configuraron una marea hacia la izquierda en la política electoral, regímenes posneoliberales que orientaron su política económica hacia el extractivismo en la búsqueda de recursos fiscales para financiar programas de desarrollo social y reducción de la pobreza (Barrett, Chávez y Rodríguez Garavito, 2008; Veltmeyer y Petras, 2014; Vergara-Camus y Kay, 2018).

En este nuevo contexto, bajo condiciones de una reconfiguración del poder económico en la economía mundial (el ascenso de China y la emergencia de los Brics) – y por ende el auge de los *commodities* – una serie de gobiernos en América de Sur rechazaron el modelo neoliberal para su economía política y abogaron por una forma de desarrollo más inclusivo e incluyente. Venezuela, con la elección de Hugo Chávez en 1989, fue la señal inicial de este cambio en la marea política orientado al *neodesarrollismo* (desarrollo inclusivo por el activismo del Estado), según los teóricos de Cepal (Bresser Pereira, 2007), o *neoextractivismo* con referencia a la utilización por los gobiernos progresistas de recursos derivados de la exportación de los *commodities* para financiar sus programas de reducción de la pobreza (Petras y Veltmeyer, 2009; Veltmeyer y Petras, 2014).

La emergencia de un ciclo progresista en la política, un ciclo que reflejaba y tenía un paralelismo casi perfecto con el auge de los *commodities* (2002-2012), suscitó un extendido debate sobre las contradicciones del extractivismo y neoextractivismo como modelo y estrategia de desarrollo nacional y sobre formas alternativas de desarrollo – posdesarrollo o el socialismo del Siglo XXI (Gudynas, 2013, 2014, 2017). En el centro de este debate y como blanco central de los críticos del desarrollo capitalista en sus variadas formas, habría que situar el caso de Ecuador – es decir, las políticas perseguidos por Rafael V. Correa Delgado (2007-2017) cuando fue presidente de ese país (Dávalos y Albuja, 2014).

Tanto Correa, como Juan Evo Morales Ayma (2006-...) en Bolivia, fueron artífices de una nueva constitución para un Estado plurinacional y

multiétnico orientado al Buen Vivir en condiciones de solidaridad y armonía con la naturaleza – un Estado que respeta los derechos de la naturaleza tanto como los derechos territoriales de los pueblos originarios. Por otro lado, Correa promovió una nueva relación de dependencia con capital extractivo global en la búsqueda de recursos fiscales para lograr un desarrollo más incluyente. Como argumenta Alberto Acosta –exministro de Energía y Minas y expresidente de la Asamblea Constituyente, que incorporó en el nuevo texto constitucional los derechos de la naturaleza, pero convertido después en un fuerte crítico del gobierno– el modelo económico y la política perseguida por Correa cuando fue Presidente entró en una profunda contradicción con los principios del Buen Vivir, la integridad de la naturaleza y la sustentabilidad del desarrollo.<sup>5</sup> Junto con otros críticos Acosta argumenta que el modelo y la política neoextractivista ni es incluyente ni sostenible, y hace referencia a la maldición de los recursos en tanto expresión de las contradicciones del modelo extractivista (Acosta, 2009).

La hipótesis de la que parte nuestra investigación –y que en el transcurso de nuestro análisis se reafirma cabalmente– es que cada avance en el proceso de desarrollo de las fuerzas productivas deriva en una transformación de las fuerzas de resistencia, como ocurre en el contexto actual de la nueva geoeconomía del capital extractivo en la región.

## **LOS CAMPESIN@S, LA VÍA CAMPESINA Y EL POSDESARROLLO**

América Latina enfrenta una situación crítica derivada de una oleada de inversión extranjera proveniente del capital financiero-especulativo, que ha penetrado en las actividades extractivistas en la minería, la perforación y excavación petrolera y gas natural, el agronegocio, producción de biocomestibles, las plantaciones forestales y las mega-represas. Todas estas actividades repercuten en el desplazamiento de comunidades rurales, tanto campesinas como indígenas y afrodescendientes. Ello a su vez, tiende a generar nuevas fuerzas de resistencia y desencadenar enfrentamientos territoriales en la región.

<sup>5</sup> Ningunos de los jefes de Estado en los gobiernos progresista aceptaba o respondía bien a los críticos de su gestión en cuanto a la contradicción con los derechos de la naturaleza o el bienestar del medio ambiente. Una síntesis de esto – la intolerancia de los regímenes progresistas con los críticos al extractivismo – nos la ofrece Horacio Machado Aráoz (2016).

Debido al desplome de burbujas especulativas en algunos países, como la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, el capital financiero siempre está en búsqueda de nuevos ámbitos de especulación e inversión. Es así que vuelca sobre las riquezas del campo, propiciando un tremendo acaparamiento de tierras y cercamiento de bienes comunes e incidiendo además en los procesos políticos de los países latinoamericanos. La novedad de los últimos años es, en este sentido, la alianza que se produce entre el capital financiero especulativo internacional, el capital extractivo global incluyendo al nacional, con grandes sectores dentro de los estados nacionales, incluyendo al Estado mismo. Esto independientemente de si los gobiernos son aparentemente de “izquierda” (progresistas) o de “derecha” (neoliberales), y con un aspecto que lo hace aún más difícil de combatir, que es el papel conservador y reaccionario de los medios de comunicación masivos, con, por ejemplo, canales como Televisa en México o Rede Globo en Brasil.

Estos medios corporativos, que constituyen ni más ni menos que la voz de la clase dominante, despliegan su propaganda diariamente, desde la mañana hasta la noche, llegando al pueblo en sus casas y reductos privados, afectando si no es que controlando su forma de pensar y de percibir el mundo. Esta alianza entre los medios y la clase dominante está en la coyuntura actual en muchos casos como en Brasil con *El Globo* que ha lanzado un ataque a la democracia formal, alentando golpes de estado en contra de los regímenes progresistas, desde golpes violentos hasta los llamados golpes “blandos”, “parlamentarios”, “judiciarios”, etcétera. Ahí tenemos Haití, Honduras, Paraguay, Argentina, Brasil, Bolivia (donde Evo fue derrotado en el referendo), Venezuela (donde el gobierno perdió el control del parlamento) y Ecuador (donde Correa decidió no volver a presentarse). No es que estos gobiernos formados al calor de una marea “roja” o “rosada” hayan sido realmente progresistas en cuanto los temas del campo y de la tierra. Sin embargo, la nueva derecha ascendente aliada al agronegocio, a la minería, al capital financiero, es en muchos casos una derecha violenta que viene con una perspectiva de “caza de brujas” hacia los movimientos sociales, criminalizando las luchas populares. Entonces podemos decir que la situación para la resistencia popular ha sufrido un fuerte envés y se ha complicado seriamente.

Otro aspecto de esta problemática es la relación del capital extractivo global con el Estado y la relación del Estado con las comunidades. Aunque faltan estudios pormenorizados y más extensos existen evidencias en nume-

rosos casos de el Estado, a pesar de ser progresista en su política, se sitúa del lado de capital en contra las comunidades en la lucha territorial. Un caso ilustrativo de esta dinámica es Ecuador bajo la presidencia de Rafael Correa, un representante típico de los regímenes progresistas formados en condiciones de la marea ‘rosada’ y un campeón de los derechos de la naturaleza y de los pueblos indígenas.<sup>6</sup> En el contexto de una lucha feroz de las comunidades indígenas en contra de los avances del capital extractivo en su territorio, el presidente Correa se colocó al lado y representó los intereses de las empresas multinacionales en el sector, criminalizando las protestas considerándolas como un atentado en contra del proyecto de desarrollo nacional.<sup>7</sup>

### **¿UNA LUCHA DE CLASES PARA EL TRABAJO O LA TIERRA O UNA LUCHA TERRITORIAL PARA EL BIEN COMÚN?**

Existe en la región una evolución en el pensamiento de las organizaciones campesinas e indígenas, organizaciones sindicales de jornaleros, de los pueblos sin tierra, etcétera, que parte de la visión de que el capital tiene un enfoque territorial en su búsqueda de (re)configurar los territorios para la minería, para el monocultivo, y que las fuerzas de la resistencia en la lucha popular deben repensar desde adentro de las comunidades y los movimientos la forma de lucha y de aglutinar las fuerzas de resistencia en otros sectores (Vía Campesina, 2016).

Según el liderazgo de La Vía Campesina en el contexto actual, el desafío es transformar la lucha por la tierra en una lucha por el territorio,<sup>8</sup> lo

<sup>6</sup> Bajo la presidencia de Correa, el concepto del Buen Vivir en solidaridad social y armonía con la naturaleza fue incorporado en el plan de desarrollo nacional 2013-17 (Plan Nacional para el Buen Vivir). Entre otras cláusulas, el plan “garantiza los derechos de la naturaleza” y promueve la sostenibilidad ambiental, territorial y global. Además, hace referencia a políticas que “prevendrán, controlarán y mitigarán la contaminación ambiental en la extracción, producción, consumo y procesos posteriores al consumo” (Senplades, 2014, p. 69-70).

<sup>7</sup> En el contexto de las protestas y movilizaciones de las comunidades indígenas en contra los impactos nocivos de capital extractiva en su territorio el presidente Correa pidió el apoyo de sus colegas presidentes en Perú y Colombia al tratar con “ecologistas radicales” en su oposición a los planes de subastar 16 nuevos lotes de tierra en territorios indígenas para exploración y perforación petrolera. Habló de la oposición al desarrollo de la “buena minería” (necesaria para que el país “escape de la pobreza”). La solución, enfatizó Correa, no es oponerse a la minería per se sino a la mala minería: “no podemos ser mendigos sentados en un saco de oro” (Andina, 2012).

<sup>8</sup> Discutiendo “el bien común” o “los bienes comunes globales”, se debe hacer una distinción entre “tierra”, que según Walter Barraza, representante del pueblo Tonokote, el *camache* (jefe) del pueblo Tonokote de la provincia de Santiago del Estero, Argentina), “se relaciona con la propie-

que implica disputar los territorios con el agronegocio y la minería, además de defender los territorios que aún están en manos de las comunidades. La lucha por el territorio también implica construir alianzas entre los sectores populares que habitan en esos lugares –los indígenas y campesinos, afrodescendientes, pescadores artesanales, pastores nómadas, pueblos habitantes de los bosques– con una visión de conservar el territorio para el pueblo como un espacio de resistencia para la defensa del bien común, el desarrollo local y la construcción de una economía social y solidaria (Bollier, 2014). Y este desafío resulta muy importante para asegurar que los territorios de las comunidades campesinas e indígenas se distingan de los territorios del agronegocio y de la minería en la frontera de capital extractivo. Al menos significa un énfasis en la agroecología, la recuperación de los saberes ancestrales y populares, la construcción de la soberanía alimentaria a nivel local y un modelo de desarrollo incluyente.

Otra dimensión de las alternativas construidas desde abajo y desde adentro de las comunidades y los movimientos, propuesta por los movimientos campesinos –y en particular el MST en Brasil– as algo que es viejo para los movimientos indígenas pero nuevo para los movimientos campesinos: la idea de construir desde abajo autonomías en estos territorios (Rosset, 2018).

## LA RECONFIGURACIÓN DE LAS RESISTENCIAS EN LA FRONTERA DE CAPITAL EXTRACTIVO

Ante las circunstancias impuestas por el desarrollo capitalista en la región, las resistencias adquirieron la forma de una lucha de clases por la tierra y por el trabajo, que adquirió el carácter de una rebelión en oposición al modelo neoliberal. En este contexto, en los años 1980 y 1990, una parte significativa de los campesinos y pobladores desposeídos de la tierra y de sus medios de producción se vieron forzados a abandonar la agricultura y sus comunidades y emigrar como opción para escapar de las condiciones de la pobreza. Sin embargo, un importante y creciente número de los po-

---

dad privada” como un “concepto capitalista”), mientras que “el territorio incluye (...) personas que viven en ese lugar... [con la] obligación de cuidarlo y proteger la naturaleza”. Agrega que “nosotros los pueblos indígenas viven en armonía con nuestros hermanos animales, las plantas, agua. Somos parte del territorio, que nos proporciona todo lo que necesitamos. Cortar los bosques es como cortar una extremidad. Vienen por los recursos naturales, mientras vivimos en armonía con esos recursos” (Pedrosa, 2017).

bladores o campesinos desposeídos y proletarizados optaron para la vía de la organización y resistencia en contra las fuerzas de desarrollo capitalista. Y fue precisamente el activismo de este semiproletariado rural emergido de las comunidades indígenas y campesinos el que lideró el movimiento popular que acabó por poner fin al modelo neoliberal y abrir un espacio para la emergencia de un ciclo progresista en la política.

En este contexto tuvo lugar una reconfiguración amplia de las fuerzas de resistencia bajo la forma de un activismo y movilización de pobladores rurales afectados por el avance del capital extractivo. Las resistencias asociadas a estas fuerzas no fueron de unívocas, sino asumieron formas diversas en función de las condiciones concretas experimentadas en la frontera extractiva. Estas condiciones se pueden abarcan, por un lado, lo que podría caracterizarse como agro-extracción – la reconversión de cultivos y extracción de recursos para la producción de energía en la forma de biocombustibles, i.e. una fuente alternativa a los hidrocarburos; segundo, por los impactos socioambientales negativos de las operaciones del capital extractivo generados por la gran minería – las minas a cielo abierto (Giarracca y Teubal, 2014).<sup>9</sup>

Las dinámicas de lucha y las formas de resistencia se ajustan a estas categorías. Por ejemplo, la extracción de productos agroforestales para la alimentación y la generación de biocombustibles para producción de energía (agro-extracción) procede en condiciones de acaparamiento de la tierra y, consecuentemente, la inversión extranjera<sup>10</sup> a gran escala en la adquisición de tierra (Borras Jr., Franco, Gomez, Kay y Spoor, 2012). Este fenómeno se halla muy extendido y avanzado en Brasil y en el cono sur –Argentina, Bolivia, Paraguay– en lo que algunos autores designan como “la República Soyera”, derivada del cambio en el uso de la tierra tradicionalmente destina-

<sup>9</sup> Según un Foro de pueblos, comunidades y grupos “afectados” por las operaciones de capital minero y la industria de extracción de recursos (Foro de los Pueblos Indígenas Minería, Cambio Climático y Buen Vivir), convocada en Lima en noviembre de 2010, la explotación de los recursos minerales de América Latina en años recientes alcanzó niveles nunca antes vistos. De particular preocupación era la región del Amazonas, cuyos abundantes depósitos de oro, bauxita, piedras preciosas, manganeso y uranio son codiciados por las empresas multinacionales que operan en el sector de la minería.

<sup>10</sup> Estas inversiones implican no solo a las empresas multinacionales en el sector, sino al capital brasileño, que se ha expandido a través de la adquisición de tierra y la producción de soya en Bolivia y Paraguay (Ezquerro-Cañete, 2016). Este fenómeno (la participación de capital brasileño en la inversión extranjera) es referido por Kay (2017) como “capital translatino”.

da a la producción de alimentos (apuntalada por una economía de campesinos y agricultores familiares) para su reconversión en un uso destinado a la producción del monocultivo de soya para el mercado mundial.

La reconversión de la producción agrícola (caña de azúcar y soya) de alimentos en energía impulsa evidentemente un cambio agrario trascendental en países como Argentina y Brasil. Empero, como lo enfatiza Novo *et al.* (2010) con respecto a Brasil, la producción de biocombustibles debe entenderse en el contexto más amplio de la nueva geoeconomía del capital, no solo en términos de la demanda global de energía. El cambio agrario en este contexto incluye no solo el acaparamiento de tierras a gran escala y un proceso de acumulación por despojo, sino una dinámica de concentración económica y una transformación profunda en el uso de la tierra (producción de energía en vez de productos alimenticios). En cuanto el impacto de este proceso de desarrollo, los estudiosos de la economía política de la transformación agraria han puesto el acento en la destrucción de las economías tradicionales que habían sostenido a generaciones de familias agrícolas, la privación de los medios de subsistencia de millones de pequeños productores de tierras para los mercados locales de alimentos y, en términos más generales, un aumento del precio de los alimentos y comestibles, y con ello, el inicio de una crisis alimentaria mundial.

Ya en 2012, Brasil y Argentina tenían 21,3 millones y 19,5 millones de hectáreas bajo cultivo de soya, representando 38.8 por ciento del área total mundial bajo ese cultivo y la producción de aceite de soya, y 46 por ciento de la producción global de soya (FAO, 2010).

El área dedicada a la soya en la llamada “República de la Soya” (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay) también ha aumentado sustancialmente en el proceso de desarrollo capitalista de la agricultura. Se estima que en el caso de Argentina más de 19,5 millones de hectáreas en 2012-13 se habían convertido a la producción de soya, más de la mitad del total de tierras de Argentina; y en el caso de Paraguay hasta 80 por ciento (Ezquerro-Cañete, 2016). Estos datos (véase a Giarracca y Teubal, 2014, p. 54-55 para más detalles) reflejan una fuerte tendencia hacia el monocultivo en la producción de soya y la exportación de granos, soya y aceite de soya y biocombustibles para el mercado mundial.

La lucha engendrada por esta forma de agro-extracción (agro-negocio para la producción de biocomestibles y energía) manifiesta en el activismo de

las comunidades de productores familiares y campesinos que en estas condiciones han perdido no solo su acceso a sus medios de producción, sino al territorio como un espacio para el bien común; con el cercamiento de este espacio para las comunidades indígenas y no-indígena (del campesinado y pequeños productores) se someten a fuerzas que les obligan por la fuerza, y muchas veces con violencia, a abandonar la agricultura y sus comunidades – un fenómeno entendido por David Harvey (2005) como una “acumulación por desposesión”.<sup>11</sup> Se refiere aquí a un proceso inicial de desarrollo capitalista (la “acumulación primitiva u originaria”, según Marx), marcado, según Rosa Luxemburgo (2012), por “la violencia, el engaño, la opresión y la rapiña”.

En la gran minería (orientada a la extracción de minerales y metales para el mercado mundial) las dinámicas de desarrollo y las fuerzas de la resistencia toman formas muy diferentes. Primero, el proceso de extracción se basa no en el acaparamiento (la compra de grandes extensiones de tierra por inversionistas en el exterior) sino en un trato y negocio entre las empresas multinacionales en el sector y el Estado – un trato y contrato de larga duración (hasta 30 años en muchos casos) que establece un reparto de las ganancias del producto social (ganancias extraordinarios para el capital, renta del suelo/recursos naturales como fuente de recursos fiscales adicionales para el Estado).

Este trato entre el estado y capital ha estado sujeto a multitud de críticas debido a que genera las condiciones de una nueva dependencia. Estas condiciones incluyen: (i) un reparto muy desigual, que resulta en la apropiación de hasta 80 por ciento de los beneficios derivados de la exportación del producto social en forma primaria (sin agregar valor en el proceso de producción), mientras las comunidades en la frontera extractiva – tanto las comunidades indígenas y no-indígenas, así como pueblos de campesinos proletarizados – experimentan y sufren los altos costos socio-medioambientales.

En cuanto a la dimensión política del capital extractivo y sus impactos socioambientales, los conflictos políticos generados en el proceso de extracción de los recursos naturales (minerales y metales) y de la resistencia en años recientes, han sido objeto de extensas investigaciones socio científicas – además de un monitoreo por parte de la sociedad civil y el movimiento

<sup>11</sup> Este concepto de Harvey está muy divulgado entre los analistas en los estudios de cambio agrario. No obstante, Eduardo Gudynas (2015) disputa la relevancia del concepto con el argumento que no nos ofrecen ningún nuevo conocimiento en la área.

internacional anti-extractivo y anticapitalista (OCMAL, 2018). Véase, por ejemplo, los estudios de los conflictos sociales generados en la minería a gran escala realizadas por Priscilla Massa-Sánchez, Rosa del Cisne Arcos y Daniel Maldonado (2018). Estos autores confirman las conclusiones de otros estudiosos sobre el tema como Giarracca y Teubal, en el caso de la Gran Minería en Argentina. Estos autores enfatizan las dinámicas de la relación conflictiva entre las multinacionales en el sector y las comunidades, y en muchos casos establecen que el Estado tiende a tomar el lado de capital en su relación conflictiva con las comunidades.

El Observatorio de Conflictos Mineros en América latina (OCMAL, 2018) nos ofrece un sumario estadístico de la distribución de los conflictos a lo largo y ancho de región en años recientes: de un total de conflictos en curso en la frontera extractiva –conflictos relacionados a extracción, saqueo y agresión (violencia)– 248 conciernen la minería (OCMAL, 2016). Estos conflictos han afectado a 267 comunidades (la gran mayoría en América del Sur) e involucran a 247 empresas y en 171 casos la criminalización (por el Estado) de la protesta. México ha tenido el mayor número de conflictos mineros (44), seguido por Chile (41) y Perú (39); luego Argentina con 29, Brasil con 26 y Colombia con 15.

## EL ZAPATISMO, LA VÍA CAMPESINA Y LA RESISTENCIA

Uno de los mejores ejemplos del paso de la lucha de la tierra a una lucha por el territorio es el movimiento zapatista en Chiapas. Según Peter Rosset (2018) el neozapatismo es uno de los mejores ejemplos en el mundo entero de un proceso territorial en la construcción de una economía social y solidaria en condiciones de una autonomía radical. El zapatismo tienen todos los ejes de la autonomía, desde el autogobierno hasta la administración de justicia, la salud, la producción (local, con métodos agroecológicos), el transporte, una tremenda formación de cuadros entre la juventud, las mujeres, todo esto de forma autónoma. Es un ejemplo para toda América Latina, aunque sea a veces difícil de percibir porque hay una conspiración en los medios de comunicación, un veto total, un boicot de la información en relación con la construcción de la autonomía Zapatista (Rosset, 2017).

Otro movimiento emblemático de estas luchas es el MST de Brasil (el *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*), que ha tenido y todavía

mantiene una relación estrecha de aporte político, aunque autónomo y crítico, con el régimen del Partido del Trabajo (PT) y el gobierno formado por Lula y después por Dilma Roussef. Sin embargo, el régimen del PT en años recientes fue víctima y ha sido asaltado por las fuerzas de la extrema derecha que han tenido éxito en capturar el poder del Estado por medio de un golpe de Estado “suave” (por el *impeachment* y la destitución de Roussef como jefa de estado) – generando condiciones mucho más desfavorables para la lucha del MST, resultando en la llamada por el líder [...] para un nuevo avance en la lucha de clases por la tierra.

La postura del MST en este viraje hacia la derecha en el campo de política electoral, y ahora de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC/Vía Campesina: [www.cloc-viacampesina.net](http://www.cloc-viacampesina.net)), es que, dada la coyuntura actual, por un lado, hay que defender la democracia (y no defender a un presidente específico o a un partido) y, por otro lado, los movimientos sociales deben repensar la relación entre movimiento social, partido político, política electoral y Estado. Obviamente, según las diferencias y contexto de cada país. En este momento a nivel continental las comunidades y organizaciones campesinas han sufrido retrocesos duros, que les obligan repensar la coyuntura a partir de ello. En particular, entienden ya que los gobiernos progresistas de centro izquierda resultaron no ser tan ‘progresistas’ y, al mismo tiempo, la Derecha está renovando la política neoliberal con un impacto muy negativo no solo para los campesinos y los trabajadores rurales, sino para el conjunto de la clase trabajadora en el sector popular.

¿Cuál es la respuesta correcta del movimiento campesino en esta coyuntura? De una ilusión de tomar el poder con el Estado –o, por lo menos de tener adentro del Estado un aliado en su lucha– es cada vez más claro que en la coyuntura actual el movimiento sufre de una creciente desilusión y que ello alimenta un nuevo esfuerzo por intentar reconstruir desde abajo los territorios bajo el estandarte de la autonomía. Un documento muy revelador en este sentido es la Declaración de Marabá que salió de la Conferencia Internacional por la Reforma Agraria que organizó La Vía Campesina en abril 2016, en Marabá, Brasil.<sup>12</sup> Una conclusión de este encuentro de campesinos

<sup>12</sup> Conferencia Internacional de la Reforma Agraria: Declaración de Marabá, La Vía Campesina, 20 de abril de 2016, en <https://viacampesina.org/es/conferencia-internacional-de-lareforma-agraria-declaracion-de-maraba>.

para la agenda de la lucha a nivel nacional y continental alude a la necesidad de una alianza entre el movimiento campesino y sindical del campo, hasta una alianza con sindicatos de trabajadores urbanos. Se trata de un reencuentro con la estrategia y la agenda de los movimientos sociopolíticos de los campesinos en los años 1960 y 1970.

Un ejemplo concreto de esta nueva forma de pensar se puso de manifiesto en el estado de Rio Grande do Sul, donde todas las organizaciones de la Vía Campesina, que son numerosas en Brasil, lograron una relación con sindicatos urbanos, en las fábricas, donde existen comedores obreros en manos de los sindicatos obreros, y se conquistó una política pública que se llama el “Plano Camponês” (plan campesino), que incluye recursos públicos para habilitar una relación de comercio directo entre las cooperativas campesinas y los comedores sindicales obreros, y también la venta de alimentos sanos para las familias de los obreros. Esto incluye créditos para la producción ecológica de las familias campesinas, para el transporte de los alimentos, toda una relación respaldada por el gobierno del estado. De hecho, habían logrado que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de mucha presión social, aceptara la posibilidad de hacer nacional una política pública similar, una política que habilita recursos para las relaciones campesino-obreras. Sin embargo, en el primer día del golpe de Estado propiciado por el presidente interino de Brasil, Temer, este proyecto desapareció.

Un avance más en la lucha guarda relación con el tema de la unidad y la solidaridad – formas no solo de promover la convergencia entre diferentes sectores, sino de solucionar las tensiones y diferentes agendas existentes entre trabajadores del campo, jornaleros y las comunidades indígenas. En este proyecto político la Vía Campesina y la CLOC constituyeron un gran espacio de encuentro entre saberes y culturas, una interacción de por lo menos tres o cuatro grandes culturas políticas, ideológicas, identitarias: la cultura indígena, la cultura campesina mestiza y la cultura obrera, del trabajador rural jornalero, y –en el contexto de Brasil– la cultura afrodescendiente. Esas comunidades y culturas convergen en este espacio con ideas diferentes y, según varias narrativas, dando lugar a un debate muy rico y constructivo. Por ejemplo, del encuentro de diferentes perspectivas y la discusión de experiencias diversas e historia de lucha, han surgido ideas emergentes muy importantes como la reivindicación de la soberanía alimentaria y d la necesidad de una revolución agroecológica (Rosset, 2018).

## **EL TERRITORIO COMO ESPACIO DE RESISTENCIA POPULAR Y ÁMBITO PARA ENFRENTAR AL CAPITALISMO: CONSTRUCCIÓN DE UNA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**

A lo ancho y largo de América Latina es posible ver y reconstruir teóricamente, una serie de experiencias y experimentos con la idea de forjar una economía social y solidaria construida con base en el cooperativismo y la autogestión de la clase trabajadora. Estos experimentos y experiencias incluyen el caso de la autogestión de la clase trabajadora en Chile bajo el régimen socialista de Salvador Allende (1970-1973); el caso de Argentina en el contexto de la crisis 2001-2002, cuando los trabajadores recuperaron más de 200 fábricas, convirtiéndolas en cooperativas (Azellini, 2016); los casos de Bolivia tras la Revolución de 1952 y Perú en 1967, cuando un grupo de oficiales militares nacionalistas progresistas tomó el poder y expropió un gran número de minas / fábricas / plantaciones, estableciendo un sistema de cooperativas industriales basado en la autogestión de los trabajadores; y el caso de Brasil donde varios cientos de empresas han sido recuperadas de sus dueños con el activismo de la Asociación Nacional de Trabajadores de Empresas Autogestionadas (Veltmeyer, 2018).<sup>13</sup>

El cooperativismo y la autogestión no son las únicas fuentes del proyecto para construir una economía social y solidaria. En los años 1980 y 1990 este proyecto fue construido teóricamente bajo la forma de una estrategia de desarrollo local y comunitario, un proyecto que tenía un ciclo corto en los años 60 antes de ser reconstruido en los años 90 como una respuesta a la disfuncionalidad del modelo neoliberal y el Consenso de Washington. Aunque el proyecto fue abrazado por la izquierda de la clase política –una Izquierda que había abandonado la política tradicional partidaria y sectaria a favor de una nueva forma de hacer la política (de buscar el cambio social sin tomar el poder)– el proyecto fue construido dentro del marco teórico y político de un “nuevo consenso” elaborado por los teóricos de Cepal, el Banco Mundial y otras agencias de cooperación internacional para el desarrollo

<sup>13</sup> Las fábricas “recuperadas” por sus trabajadores en el contexto de la crisis de Argentina de 2001 han demostrado ser las más duraderas de las diversas organizaciones populares que emergieron de la crisis. Las empresas recuperadas fueron reconstruidas como cooperativas de trabajadores autogestionados con poco o ningún apoyo del gobierno. Actualmente estas cooperativas comprenden 368 lugares de trabajo y 15, 323 trabajadores, según las últimas y más confiables cifras (Ruggeri, 2017).

(Banco Mundial, 2007; Sunkel y Infante, 2009).<sup>14</sup> Hasta mediados de la década de los 1990, la estrategia dominante de estas organizaciones internacionales era impulsar a los campesinos y los trabajadores rurales sin tierra y otros pobladores rurales –los “pobres del campo” en el discurso desarrollista– a emprender la vía de desarrollo capitalista neoliberal para escapar de la pobreza rural, es decir, el trabajo y la migración (Banco Mundial, 2008; Delgado Wise y Veltmeyer, 2016; De Janvry y Sadoulet, 2000).

El rol y la responsabilidad del gobierno en el marco de esta estrategia era facilitar la participación laboral de los pobres del campo por medio de su inclusión en programas sociales de educación, salud y bienestar. Habiendo reconocido por fin que los mercados laborales en el sector formal de la economía urbana ya no funcionaban por falta de dinamismo de la industria y los servicios públicos –habiendo excedido la capacidad de absorber a la población excedente rural forzada por las fuerzas de desarrollo capitalista a abandonar la agricultura– los teóricos de la cooperación internacional buscaban una alternativa en el desarrollo local y comunitario con su base en la capital social, que fue visto como un recurso productivo que los pobres tenían en abundancia (Atria *et al*, 2004; Bebbington *et al*, 2006). Al amparo de la estrategia de desarrollo local y comunitario –y el nuevo consenso relacionado con el proyecto de lograr un desarrollo más inclusivo– a la economía social y solidaria le fue asignada la función de fungir como válvula de escape para bajar las presiones ejercidas por los migrantes rurales sobre el sector privado y el gobierno.

Más allá de las raíces que este concepto de desarrollo local y comunitario encuentra en el pensamiento dominante, en los años 1990 y en el nuevo milenio surgen diversas experiencias alternativas derivadas de la construcción desde debajo de una economía social y solidaria. En la actualidad, según Barkin y Sánchez (2017), existen una gran variedad de estas experiencias, entre las que figuran el modelo construido por las zapatistas en su territorio en Chiapas como una forma no tanto de desarrollo, sino de la resistencia popular –como enfrentar en la práctica a la hidra capitalista (EZLN, 2015) y el modelo poscapitalista construido en la República Bolivariana de Vene-

<sup>14</sup> Este “nuevo consenso” de pos-Washington tomó la forma de la idea de la necesidad de establecer “un mejor balance entre estado y mercado” para lograr un desarrollo inclusivo (Bayliss, Fine y Van Waeyenberge, 2011).

zuela como un proyecto de construir el socialismo del Siglo XXI desde abajo y desde adentro de las comunidades.

Según David Barkin (2016), en América Latina estas estrategias alternativas emergen entre campesinos y grupos indígenas organizados colectivamente en áreas rurales y que al mismo tiempo forjan economías sociales que evidencian el compromiso con una variedad de modelos de solidaridad social –una economía social y solidaria (ESS) que Barkin define como la “economía ecológica desde abajo”. La proliferación de esas iniciativas, argumenta Barkin, refleja un reconocimiento de la relación de procesos socioeconómicos en armonía con el medioambiente, una relación recuperada en el concepto indígena (en Bolivia y Ecuador) de *Buen Vivir* (o *Vivir Bien*) –de *vivir* en solidaridad social y armonía con la naturaleza.

En este contexto, a nivel de la resistencia popular y de la sociedad civil se han construido varios modelos: uno elaborado por los activistas y teóricos de la Vía Campesina y los movimientos campesinos que representan: un modelo alternativo de desarrollo agrícola basado en la producción no capitalista en pequeña escala para mercados locales y basado en los principios de la agroecología, y otro construido bajo la forma de una *Economía Social y Solidaria* basada en el desarrollo local, el cooperativismo y la autogestión de los trabajadores.

Un ejemplo y modelo de este último enfoque y modelo ha sido construido por los Zapatistas en Chiapas en su lucha de resistencia frente al genocidio indígena, el capitalismo neoliberal y la represión política: su modelo, basado en el desarrollo local y la comunidad, puede ser concebido, como lo entienden los propios zapatistas, como una forma de resistencia popular para enfrentar ‘la hidra capitalista’.

Otra alternativa al desarrollo y al capitalismo y neoliberalismo, podemos verla en Venezuela, en el contexto de construcción de un modelo alternativo sustentado en la agencia de los concejales comunales y las comunas que forman la primera línea de una difícil lucha revolucionaria enmarcada en el proyecto bolivariano.

Para los teóricos y arquitectos de la Revolución Bolivariana la economía social y solidaria es analizada no con la óptica Zapatista, es decir, como una forma de resistencia, sino desde la óptica del desarrollo humano socialista, es decir, la “autogestión, cogestión, cooperativas en todas sus formas” como ejemplos de “formas de asociación guiadas por los valores de cooperación y

solidaridad mutuas” con énfasis en una sociedad “democrática, participativa y protagónica”.

Junto con las Empresas de Propiedad Social (EPS) establecidas en el primer mandato de Chávez, las cooperativas, la comuna y los consejos municipales constituyen una constelación de nuevas organizaciones formadas en función de la visión que tenía Chávez del sistema socialista, en tanto núcleos del socialismo del siglo XXI (Burbach y Piñeiro, 2007). Constituyen la institucionalidad de una economía social y solidaria construida ‘desde arriba’ en contraste con la experiencia de Argentina en el contexto de un movimiento social de trabajadores que busca recuperar fábricas de sus dueños. Es decir, la economía popular de Venezuela no surgió espontáneamente desde abajo y desde adentro de la clase trabajadora, sino como resultado de la política oficial del Estado encaminada a construir un sistema socialista con base en el poder popular (Azzelini, 2016; Ciccariello-Maher 2014; Harnecker, 2007; Larrabure, 2013; Wilpert, 2007).

Cualesquiera sea la forma de desarrollo impulsada, ésta requiere de un marco institucional. En cuanto a la Revolución Bolivariana dicho marco se establece en términos del desarrollo humano endógeno socialista, el régimen de propiedad social y la institucionalidad de *las Misiones* y de *la Comuna*, ambas orientadas a la construcción de nuevas capacidades humanas que, mediante el proceso de cooperación y autogestión, preparan al pueblo para transitar y asumir las nuevas relaciones productivas de un sistema socialista. Sin embargo, es justo decir que los teóricos del modelo carecen de una visión clara de la institucionalidad del Estado en el nivel nacional. Es decir, el desarrollo comunitario (la economía social y solidaria) funciona solo al nivel local; para funcionar al nivel nacional requiere de otra institucionalidad –el Estado socialista.

Con todo, el impacto del programa de desarrollo socialista implementado por Chávez fue dramático: el número de cooperativas aumentó de menos de 800 cuando Chávez fue elegido por primera vez en 1998, a casi 84 mil en agosto de 2005. Y ha crecido a un ritmo similar en los últimos diez años a pesar de obstáculos y falta de recursos.

Con la reelección de Chávez en diciembre de 2006 se agregó un componente: la creación de los *consejos comunales* (basados en 200-400 familias en barrios urbanos existentes y 20-50 en zonas rurales). Estos consejos se identificaron como la célula fundamental del socialismo bolivariano y la base

para un nuevo Estado. “Todo el poder a los consejos comunales”, declaró Chávez. Una “explosión en el poder comunal”, designada por Chávez como el quinto de “cinco motores” que allanan el camino hacia el socialismo.

## CONCLUSIÓN

Cada avance en el desarrollo de las fuerzas productivas libera –como se ha planteado y demostrado a lo largo de este trabajo– nuevas fuerzas de la resistencia popular. En el contexto actual de expansión del capital extractivo, en tanto expresión de una nueva fase en el proceso de desarrollo capitalista (la fase neoliberal), se produce la transformación de una larga lucha de clases por el trabajo y la tierra en una lucha territorial para recuperar el acceso a un bien común y combatir las nuevas fuerzas del desarrollo capitalista comandadas por el capital extractivo para salvaguardar el derecho de las comunidades a la naturaleza y a la sustentabilidad de su modo de vivir y su cultura. Ante la crisis multidimensional que sacude tanto a la región como al sistema capitalista mundial en su conjunto, las fuerzas de resistencia son susceptibles de ser movilizadas en una u otra dirección, es decir, a la izquierda o la derecha; y, en la actualidad, tras un ciclo progresista, es posible constatar un viraje en la marea oscilante de las fuerzas de cambio social en esta última dirección.

No obstante, en el sector popular y en la frontera extractiva es posible constatar el florecimiento y el despliegue de nuevas fuerzas de resistencia que apuntan a o se encaminan hacia formas novedosas de desarrollo poscapitalista. Lo más relevante a subrayar al respecto es que las fuerzas de resistencia no solo asumen la forma de un activismo de protesta o de movimientos antisistémicos, sino que entrañan la elaboración y experimentación de modelos de desarrollo alternativo poscapitalistas contruidos “desde abajo”, es decir, desde adentro de las comunidades y los movimientos. Se trata de modelos y experiencias que buscan articular nuevas modalidades de desarrollo alternativo o alternativas al desarrollo bajo la modalidad de una economía social y solidaria, fincada en nuevas formas de democracia y cooperación situadas en los márgenes e intersticios del sistema capitalista.

Esta nueva fase de desarrollo y resistencia se halla signada por el activismo de las comunidades y los movimientos en tres vertientes: i) la lucha de clases lanzada por capital en contra la clase trabajadora (el caso de los pique-

teros y las fabricas recuperadas de sus dueños en Argentina); ii) la ‘tensión creativa’ entre las demandas populares desde abajo y una gestión positiva del gobierno (caso de Venezuela bajo el Chavismo), y iii) las comunidades afectadas por los impactos socioambientales de las operaciones destructivas del capital extractivo –comunidades que algunos visualizan como un nuevo sujeto revolucionario y otros como nuevas fuerzas de resistencia.

Bajo la nueva geoeconomía del capital extractivo –que se ha expandido a prácticamente toda la región, pero particularmente a América del Sur y partes de México– el desarrollo de las fuerzas productivas, es decir, la modalidad dominante de acumulación, depende no tanto en la explotación del trabajo, sino en el acaparamiento de la tierra, la explotación de la naturaleza, la desposesión y proletarización de la población rural y los pobladores de las comunidades rurales, el despojo y la exportación de los recursos naturales, y el “consenso de las *commodities*” (Svampa, 2015).

A lo largo de este trabajo hemos dado constancia del activismo de las comunidades y movimientos que luchan en la frontera extractiva y de sus resistencia a través de movimientos antisistémicos y de una lucha territorial a través de la cual se prefigura un modelo poscapitalista de desarrollo cimentado en la construcción de una economía social y solidaria situada en los márgenes del sistema capitalista.

## REFERÊNCIAS

- ACOSTA, A. *Maldición de la abundancia*. Quito: Ediciones Abya Yala, 2009.
- \_\_\_\_\_. “Por la democracia, las equidades y el Buen Vivir. Un acuerdo democrático para superar el correísmo”. *Montecristi Vive*, 27 de Oct 2015.
- ACOSTA, A. y MARTÍNEZ, E. (comps.). *Desarrollo, postrecimiento y Buen Vivir*. Quito: Abya-Yala, 2014.
- ARAGHI, F. “Accumulation by Displacement, Global Enclosures, Food Crisis and the Economic Contradictions of Capitalism”. *Review*. Vol. 32, nº 1, p. 113-146, 2010.
- ARELLANO, M. “Canadian Foreign Direct Investment in Latin America”. *Background Paper*, Ottawa: North-South Institute, Mayo. 2010.
- AZELLINI, D. “Venezuela’s communal state: Communal councils, communes and workplace democracy”. In DuRand, C. (ed.). *Moving Beyond Capitalism*. London: Routledge, 2016.
- BANCO MUNDIAL. *Meeting the Challenges of Global Development*. Washington DC, Oct 12, 2007.
- \_\_\_\_\_. *World Development Report 2008. Agriculture for Development*. Washington, DC: World Bank, 2008.

- BARRETT, P.; CHÁVEZ, D. y RODRÍGUEZ GARAVITO, C.A. (comps.). *The New Latin American Left: Utopia Reborn*. Londres: Pluto, 2008.
- BARKIN, D. y SÁNCHEZ, A. "The Collective Revolutionary Subject: New forms of social transformation". *Revolutions—A Conference*. Winnipeg, September, 2017. Preliminary draft.
- BAYLISS, K.; FINE, B. y VAN WAEYENBERGE, E. (comps.) *The Political Economy of Development: The World Bank, Neoliberalism and Development Research*. Londres: Pluto, 2011.
- BOLLIER, D. "The Commons as a Template for Transformation". *Great Transformation Initiative*. April, 2014. <<http://www.greattransition.org/publication/the-commons-as-a-template-for-transformation>>.
- BEBBINGTON, A.; WOOLCOCK, M.; GUGGENHEIM, S.E. y OLSON, E.A. *The Search for Empowerment: Social Capital as Idea and Practice at the World Bank*. Kumarian Press, 2006.
- BOLLIER, D. "The Commons as a Template for Transformation". *Great Transformation Initiative*. April, 2014. <<http://www.greattransition.org/publication/the-commons-as-a-template-for-transformation>>.
- BORRAS Jr., S.M.; KAY, C.; GÓMEZ, S. y WILKINSON, J. "Land grabbing and global Capitalist Accumulation: Key Features in Latin America". *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 33, n° 4, p. 402-416, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo". *Nueva Sociedad* 210 Julio-Agosto, 2007: 110-25.
- BURBACH, R. y PINEIRO, C. "Venezuela's Participatory Socialism". *Socialism and Democracy*. Vol. 21, n° 3, p. 181-200, 2007.
- Cepal. *Anuario estadístico para América latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Anuario estadístico para América latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 2014.
- CHÁVEZ, H. *El Poder Popular*. Caracas: Ministerio de Comunicación e Información, 2008.
- CICCARIELLO-MAHER, G. "Dual Power in the Venezuelan Revolution". *Monthly Review*. Vol. 59, n° 4, p. 42-56, 2007.
- CICCARIELLO-MAHER, G. "Building the Commune: Insurgent Government, Communal State". *South Atlantic Quarterly*. Vol. 113, n° 4, Fall, 2014. Disponible em <https://georgeciccariello.com/>
- CÓRDOBA, CHIAPPE D.; ABRAMS, J. y SELFA, T. "Fuelling Social Inclusion? Neo-extractivism, State-Society Relations and Biofuel Policies in Latin America's Southern Cone". *Development and Change*. Nov, 2017, p. 1-26
- CORRAGIO, J. L. *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: Ediciones AbyaYala, 2011.
- CYPHER, J. "Neoextraccionismo y Primarización: ¿la subida y decadencia de los términos del intercambio en América del Sur?" presented at the International Seminar

- “Como Sembrar el Desarrollo en América Latina”, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, October, 2012, p. 29-31.
- DÁVALOS, P. y ALBUJA, V. “Ecuador: Extractivist Dynamics, politics and Discourse”. In: Veltmeyer, H. y Petras, J. (comps). *The New Extractivism*. Londres: Zed Books, 2014, p. 144-171.
- DELGADO, R. y VELTMEYER, H. *Agrarian Change, Migration and Development*. Halifax: Fernwood Publications, 2016.
- DE JANVRY, A. y SADOULET, E. “Rural poverty in Latin America: Determinants and Exit Paths”. *Food Policy*. Vol. 25, p. 389-409, 2000.
- EZLN, Sexta Comisión. *El pensamiento crítico frente a la hidra capitalista*, Vol. 1. 2015. <<http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2015/07/13/indice-volumen-uno-participaciones-de-la-comision-sexta-del-ezln-en-el-seminario-el-pensamiento-critico-frente-a-la-hidra-capitalista>>.
- EZQUERRO-CAÑETE, A. “Poisoned, Dispossessed and Excluded: A Critique of the Neoliberal Soy Regime in Paraguay”. *Journal of Agrarian Change*. Vol. 16, nº 4, October, 2016, p. 702-710.
- FAO – FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. “The State of Food and Agriculture”. In: *Biofuels: Prospects, Risks and Opportunities*. Rome, FAO, 2008.
- GIARRACCA, N. y TEUBAL, M. “Argentina: Extractivist dynamics of Soy Production and Open-Pit Mining”. In: VELTMEYER, H. y PETRAS, J. (comps.). *The New Extractivism*. Londres: Zed Books, 2014.
- GUDYNAS, E. “Extracciones, extractivismos y extrahecciones: Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales”. *Observatorio del desarrollo*. Vol. 18, febrero, 2013, p. 1-18.
- \_\_\_\_\_. *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Bolivia: CEDIB, 2015.
- \_\_\_\_\_. “El postdesarrollo como crítica y el Buen Vivir como alternativa”. In: DELGADO RAMOS, G.C. (comp. ). *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*. México: UNAM-CEIICH, 2014, p. 61-95.
- \_\_\_\_\_. “Postdevelopment as Critique and Alternative”. In: VELTMEYER, H. y BOWLES, P. (comps.). *The Essential Critical Development Studies Guide*. Londres: Routledge, 2017.
- HARNECKER PIÑEIRO, C. “Workplace Democracy and Collective Consciousness: An Empirical Study of Venezuelan Cooperatives”. *Monthly Review*. Vol. 59, nº 6, p. 27-40, 2007.
- HARVEY, D. *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal, 2003.
- KAY, C. “Reflections on Latin American Rural Studies in the Neoliberal Globalization Period: A New Rurality?” *Development and change*. Vol. 39, nº 6, p. 915-943, 2008.
- LARRABURE, L. “Human Development and Class Struggle in Venezuela’s Popular Economy: The Paradox of Twenty-First Century Socialism”. *Historical Materialism*. Vol. 21, nº 4, p. 177-200, 2013.

- LARRABURE, M. "Post-capitalist Struggles in Argentina: The Case of the Worker Recuperated Enterprises". *Canadian Journal of Development Studies*, 2017.
- LAVAL, C. y DARDOT, P. *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2015.
- LUXEMBURG, R. *La Acumulación del Capital*. Edicions Internacionals Sedov, 2012. Disponible em <www.grupgerminal.org>.
- MACHADO ARÁOZ, H. "La naturaleza americana y el orden colonial del capital - El debate sobre el "extractivismo" en tiempos de resaca" en rebelion.org, abril, 2016. <<https://www.rebelion.org/noticia.php?id=211020>>.
- MASSA-SÁNCHEZ, P., R. del Cisne Arcos y MALDONADO, D. "Minería a gran escala y conflictos sociales: un análisis para el sur de Ecuador". *Revista Problemas del Desarrollo*. Vol. 194, nº 49, Julio-setiembre, 2018.
- NORTH, L. y GRINSPUN, R. "Neo-extractivism and the New Latin American Developmentalism: The Missing Piece of Rural Transformation". *Third World Quarterly*. Vol. 37, nº 8, p. 1-22, 2016.
- NOVO, A.; JANSEN, K.; SLINGERLAND, M. y GILLER, K. "Biofuel, Dairy Production and Beef in Brazil: Competing Claims on Land Use in São Paulo State". *Journal of Peasant Studies*. Vol. 37, nº 4, p. 769-792, 2010.
- OCMAL – Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. Mapa de conflictos mineros, proyectos y empresas mineras en América Latina, 2018. Disponible en: <[http://mapa.conflictosmineros.net/ocmal\\_db](http://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db)>.
- PEDROSA, M. "Argentina: Native Communities Face Eviction, Death of Protective Law is not Renewed by Congress". *Tiempo Argentino / Resumen Latinoamericano*, September 8, 2017.
- PETRAS, J. y VELTMAYER, H. "Are Latin American Peasant Movements Still a Force for Change? Some New Paradigms Revisited". *The Journal of Peasant Studies*. Vol. 28, nº 2, p. 83-118, 2001.
- \_\_\_\_\_. "Social Movements and the State: Political Power Dynamics in Latin America". *Critical Sociology*. Vol. 32, nº 1, p. 83-104, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Espejismos de la Izquierda en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Lumen, 2009.
- RUGGERI, A. *Las empresas recuperadas: autogestión obrera en Argentina y América Latina*. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, 2009.
- SCHONEVELD, G. C. "Potential land use competition from first-generation biofuel expansion in developing countries". *Occasional Paper 58*, Bogor, Indonesia: CIFOR, 2010.
- SCHULDT, J. *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2015.
- SENPLADES – Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo. La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador. El Estado en el territorio y la recuperación de lo público. Quito: Senplades, 2014.
- SUNKEL, O.; INFANTE, B. R. "Chile: hacia un desarrollo inclusivo". *Revista CEPAL*. Vol. 10, nº 97, p. 135-154, 2009.

- SVAMPA, M. "Extractivismo neodesarrollista, gobiernos y movimientos sociales en América Latina". *Revista Problèmes de l'Amérique Latine*, vol. 81, p. 103-128, 2011.
- \_\_\_\_\_. "Resource Extractivism and Alternatives: Latin American Perspectives on Development". In: LANG, M. y MOKRANI, D. (comps.) *Beyond Development: Alternative visions from Latin America*, Quito, 2013: Transnational Institute/Rosa Luxemburg Foundation.
- \_\_\_\_\_. "Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America". *South Atlantic Quarterly*, vol. 114, n° 1, p. 65-82, 2015.
- VELTMEYER, H. "The Social Economy in Latin America as Alternative Development". *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 39, n° 1, p. 38-54, 2018.
- VELTMEYER, H. y PETRAS, J. *The Dynamics of Social Change in Latin America*. Londres: Macmillan Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. *The New Extractivism: A Model for Latin America?* Londres: Zed Books, 2014.
- VERGARA-CAMUS, L. y KAY, C. "La economía política agraria de los gobiernos de izquierda en América Latina: El agronegocio, el campesinado y los límites del neodesarrollismo". In: KAY, C. et al. (comp. ). *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: campesinos, agronegocio y neodesarrollismo*. Buenos Aires: CLACSO, 2018, p. 349-396.
- WILPERT, G. *Changing Venezuela by Taking Power: The History and Policies of the Chavez Government*. Verso, 2007.
- ZIBECHI, R. "Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos". *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, n° 9, January, Buenos Aires: CLACSO, 2003. Available at: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal9/zibechi.pdf>>.
- ZIBECHI, R. *Territories in Resistance: A Cartography of Latin American Social Movements*. Oakland, CA: AK Press, 2012.

# CAPITALISMO, AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE ATUAL<sup>1</sup>

FABIANO ESCHER<sup>2</sup>  
SERGIO SCHNEIDER<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem experimentado um período de crescente instabilidade, que resultou nas crises econômica e política que o país ora vive. A desaceleração das taxas de crescimento econômico e o problema fiscal já vinham de meados do primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014). Mas a situação agravou-se ferozmente após o *impeachment* em 2016 sem crime de responsabilidade da presidente reeleita e a subsequente posse do governo Michel Temer, com a implementação de uma agenda radical de reformas neoliberais.<sup>4</sup> Especificamente na agricultura, a repercussão imediata do golpe de 2016 foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), identificado com as pautas dos movimentos sociais rurais da agricultura familiar e da reforma agrária, cujas atribuições foram transferidas ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e à Casa Civil, assim como a desidratação de

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes), Processo nº. 88881.171596/2018-01.

<sup>2</sup> Economista e doutor em Desenvolvimento Rural, bolsista CAPES-Brasil pelo Programa de pós-doutorado no College of Humanities and Development Studies (COHD) da China Agricultural University (CAU). Email: escher\_fab@hotmail.com.

<sup>3</sup> Sociólogo e doutor em Sociologia, professor dos Programas de Pós-graduação em Sociologia (PPGS) e Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: schneide@ufrgs.br

<sup>4</sup> Combinadas a privatizações, as principais reformas foram o Projeto de Lei que alterou a legislação trabalhista e a Proposta de Emenda da Constituição (PEC) do teto dos gastos. Sobre as origens e desdobramentos do golpe de 2016, ver Singer (2015), Boito Jr. e Saad-Filho (2016), Loureiro e Saad-Filho (2017), Pinto *et al.* (2017), Carvalho (2018) e Pinho (2018). A presente discussão só vai até meados de 2018.

políticas criadas ou reforçadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Além disso, o governo Temer emplacou medidas amigáveis aos grandes proprietários fundiários, à agricultura patronal e às corporações do agronegócio, o que deve se aprofundar no governo Bolsonaro.<sup>5</sup> O propósito desse trabalho, no entanto, não é avaliar o golpe e seus desdobramentos em si, senão analisar o debate e as controvérsias recentes sobre a dinâmica da agricultura no capitalismo e a questão agrária brasileira, bem como os principais desafios para o desenvolvimento do país diante das transformações rurais em curso e das tendências do sistema agroalimentar internacional.

A referida temática, embora esvaziada do centro do debate público, tem passado por problematizações importantes nos anos progressos. Desde os governos do PSDB (1994-2002) e ao longo dos governos do PT (2003-2016), duas visões divergentes de capitalismo, agricultura e desenvolvimento conseguiram conviver e coevoluir, apesar da relação conflituosa, no âmbito do Estado e da sociedade civil: uma centrada na agricultura patronal, no mercado de terras e na promoção do agronegócio com ênfase nas exportações; e outra centrada na agricultura familiar, na reforma agrária e no desenvolvimento rural com ênfase no mercado interno.<sup>6</sup> O traço mais notável dessa coevolução conflituosa era a ambiguidade institucional expressa na existência de dois ministérios voltados ao rural: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), alinhado aos interesses do agronegócio, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), alinhado aos interesses da agricultura familiar. Mas a convivência institucional entre as duas visões piorou e os seus conflitos latentes começaram a acirrar e evoluir para uma polarização aberta nos últimos tempos. A razão de acabar com o MDA, dado a sua irrelevância na redução de gastos do governo, foi eminentemente político-ideológica: desestruturar e deslegitimar os interesses, valores e projetos dos grupos cobertos pelas suas políticas. Destarte, é premente reconhecer que a reação dos atores sociais rurais foi lenta e ineficaz, o que

<sup>5</sup> Sobre as concepções de desenvolvimento e intervenção pública no rural sob o governo Temer, ver Favareto (2017), e sobre os seus retrocessos na questão agrária, ver o último número da Revista OKARA (2018).

<sup>6</sup> Wilkinson (2008) adverte, contudo, que da mesma forma que agricultura familiar produz a maior parte dos alimentos básicos que abastecem o mercado interno de consumo popular, ela também participa das cadeias agroindustriais e da exportação de *commodities*, e que situação similar acontece com a agricultura patronal, que produz prioritariamente *commodities* para a exportação, mas também abastece o mercado interno.

indica certa letargia frente a destruição do que levou duas décadas para ser construído (Niederle *et al.*, 2017).

Neste contexto, os intelectuais têm assumido um protagonismo crescente no debate público sobre os temas agrários frente às limitações das principais narrativas políticas. Segundo Favareto (2017, p. 8), tanto o discurso da bancada ruralista, com o mote “uma só agricultura”, como o discurso dos movimentos sociais e sindicais rurais, com o mote “volta MDA”, são narrativas “insuficientes para garantir a expansão duradoura do bem-estar e a transição para um modelo de produção mais sustentável”. O ponto a explorar, todavia, não diz respeito à (in)consistência desses discursos, mas à capacidade das abordagens analíticas propostas a partir do lançamento dessa controvérsia em descrever, explicar e interpretar a dinâmica da agricultura no capitalismo e as suas implicações e desafios para o desenvolvimento rural, e geral, do Brasil.

A perspectiva associada ao agronegócio tem tomado a ofensiva e proposto uma narrativa setorial, produtivista e homogeneizante sobre a economia agropecuária brasileira, negando a diversidade e multidimensionalidade do meio rural e reafirmando a existência de uma só agricultura. Sua formulação mais exemplar veio a luz num artigo coletivo contendo “sete teses sobre o mundo rural brasileiro” (Buainain *et al.*, 2013), o qual sistematiza uma produção intelectual profícua que vem se avolumando e inclui outros colaboradores (Alves e Rocha, 2010; Alves, Souza e Rocha, 2012; Navarro, 2010, 2011; Navarro e Pedroso, 2011; Navarro e Campos, 2013, Navarro e Buainain, 2017; entre outros).

O argumento principal (tese 1) é que, por volta de meados dos anos 1990, o Brasil teria entrado numa nova fase de desenvolvimento do capitalismo agrário, o que seria evidenciado pelo notável crescimento da “produtividade total dos fatores (PTF)”, metodologicamente tomado como o indicador deste fenômeno. Mas três polêmicas proposições adicionais subjazem à sua argumentação: a tecnologia deslocou a terra como principal fator de produção e, por isso, a questão agrária não é mais relevante e a reforma agrária é uma luta ultrapassada (teses 2 e 4); a produção agropecuária concentra-se em um pequeno número de grandes produtores eficientes e o resto da população rural, improdutiva que é, está fadada à pobreza e à migração para as cidades, restando-lhes a política assistencial para ganhar tempo (teses 3, 6 e 7); e o Estado, que teria saído da agricultura, é hoje incapaz de atender seus

atuais desafios, atrapalha os agentes privados, que não mais dele dependem e estão melhor só com o mercado (tese 5).

A perspectiva associada à agricultura familiar, que é mais dispersa e inclui uma variedade de autores, tem contestado essa visão, propondo uma narrativa crítica da expansão do agronegócio, com uma análise territorial e multidimensional do meio rural, que ressalta a diversidade e a heterogeneidade da agricultura brasileira (Schneider, 2010; Picolotto, 2014). O argumento central dessa visão também destaca a entrada em uma nova fase da dinâmica de acumulação de capital na agricultura a partir da tese da transição do capital financeiro na agricultura para um “novo pacto da economia política do agronegócio” (Delgado, 2012).

Menos sistematizada e esquemática, pode-se tentar resumir a sua argumentação em três proposições: a questão agrária continua relevante, porém o seu caráter modificou-se devido à centralidade assumida pela superexploração dos recursos naturais e da força de trabalho e a emergência do nexos entre alimentação, saúde humana e sustentabilidade ambiental e energética; o papel do Estado e das políticas públicas é decisivo, por um lado, para a sustentação do regime de acumulação agroindustrial, a conquista de mercados externos por empresas nacionais e a abertura do mercado interno ao capital estrangeiro e, por outro, para o reconhecimento, legitimação e apoio à inclusão social e produtiva e acesso a direitos de grupos rurais historicamente marginalizados, como agricultores familiares, trabalhadores sem terra, indígenas, quilombolas e povos tradicionais; contudo, a concentração produtiva reflete a desigualdade na distribuição de recursos como terra, água, renda, crédito, educação, saúde e infraestruturas e, por isso, é fundamental reconhecer a heterogeneidade estrutural e apoiar a diversidade social e produtiva da agricultura brasileira em seus múltiplos segmentos.

A presente caracterização provavelmente não contempla toda a complexidade do atual debate agrário brasileiro, mas pinta as cores mais marcantes do seu quadro intelectual e oferece os elementos essenciais para a sua problematização. Como se poderia melhor descrever, explicar e interpretar a dinâmica recente da acumulação de capital e o novo caráter da questão agrária no Brasil? E que constrangimentos e possibilidades as questões agrícolas, fundiárias, rurais e alimentares poderiam aportar para a retomada de um projeto de desenvolvimento do país? Ao ensaiar respostas para tais perguntas, visamos contribuir para atualizar o debate ora

retratado a partir de uma análise crítica sobre o capitalismo, a agricultura e o desenvolvimento no Brasil.

O texto está estruturado em cinco seções além da introdução e das considerações. Na primeira seção, apresenta-se um referencial teórico para interpretar a dinâmica da agricultura e da alimentação na evolução do capitalismo, situando o Brasil no atual regime alimentar internacional. Na segunda seção, avalia-se a evolução diferencial da agricultura e da indústria na estrutura produtiva e na pauta comercial da economia brasileira. Na terceira seção, examina-se a internacionalização das empresas brasileiras de agronegócio e os investimentos estrangeiros na compra de terras e fusões e aquisições de ativos no país. Na quarta seção, trata-se da relação entre a diversidade interna das classes sociais rurais e a heterogeneidade estrutural da agricultura, cujo mal entendimento da sua dinâmica ajuda a explicar o giro conservador na institucionalidade do Estado e nas políticas públicas para o rural. Ao final, encontram-se as principais conclusões do capítulo, suas contribuições para o debate público e alguns pontos para a agenda de pesquisas.

## **A DINÂMICA DA AGRICULTURA E DA ALIMENTAÇÃO NA EVOLUÇÃO DO CAPITALISMO**

Diversos conceitos, como cadeias produtivas, *filières*, *agribusiness*, complexos agroindustriais e outros, têm sido desenvolvidos nos campos da economia agrária e da sociologia rural para abarcar as relações intersetoriais da agricultura. Há, pelo menos, uma década, a noção de “sistema agroalimentar” tem ganhado uso corrente na literatura internacional. Empiricamente, tal noção descreve um conjunto de atores e instituições, tecnologias e processos de produção, circulação e consumo de produtos agrícolas e alimentos na economia, abrangendo os distintos elos das cadeias e redes de mercadorias, desde o produtor primário até o consumidor final. Passando, portanto, pelas indústrias de insumos e máquinas, transporte, agroindústria processadora, comércio atacadista e varejista, mercados local, doméstico e externo, inclusive o Estado e suas políticas públicas, e as interrelações entre estes diversos componentes.

A abordagem dos “regimes alimentares” (*Food Regimes*), cujo artigo de Friedmann e McMichael (1989) é o marco inaugural, é uma das principais referências nos estudos rurais e agroalimentares desde os anos 1980, com re-

novado interesse.<sup>7</sup> A noção de regime alimentar aponta para uma economia política internacional da dinâmica da agricultura e da alimentação na evolução do capitalismo. Essa dinâmica se expressa por meio das ações, práticas e estratégias de certos atores (grandes empresários, investidores e proprietários fundiários, agricultores e consumidores) e instituições (corporações, bancos, burocracias estatais, grupos de interesse, agências multilaterais e movimentos sociais) do sistema agroalimentar. Se reflete nos conflitos de poder e disputas por hegemonia, que, por sua vez, direcionam os modos de ordenamento das relações de produção, circulação e consumo em escala global.

Friedmann (2009, p. 335) define “regime internacional” como “um conjunto específico de relações, normas, instituições e regras (frequentemente implícitas) em torno das quais as expectativas de todos os atores relevantes convergem”. A partir dessa definição, a autora parte para o conceito mais concreto de “regime alimentar”, sendo necessário identificar as formas estruturais que contém determinados conjuntos de instituições e relações historicamente específicas que funcionam como “pivôs das tensões estabilizadas” dentro dos regimes. A “clássica definição de regimes alimentares inclui constelações de relações de classe, especialização geográfica e poder interestatal, articulando ‘relações internacionais de produção e consumo alimentar’ a ‘períodos de acumulação de capital’” (Friedmann, 2009, p. 335). A formação concreta de um regime alimentar envolve “uma constelação específica de governos, corporações, organizações coletivas e indivíduos, que permite uma acumulação de capital baseada em uma definição compartilhada dos propósitos dos atores chave, enquanto os outros são marginalizados” (Friedmann, 2005, p. 229).

Com base nessa formulação teórica, e em uma abrangente pesquisa histórica, os autores elaboraram uma periodização da dinâmica da agricultura e da alimentação na evolução do capitalismo identificando três épocas batizadas de “regimes alimentares internacionais”. Não há consenso acerca do caráter do terceiro e atual regime alimentar, pois dois elementos essenciais do primeiro e do segundo regimes – a ascensão de uma nova potência he-

<sup>7</sup> A abordagem dos regimes alimentares foi originalmente influenciada pelas teorias do Sistema Mundo e da Regulação, sendo posteriormente reformuladas a partir de *insights* advindos de leituras de Polanyi e Gramsci. Ver Schneider, Schubert e Escher (2016) para uma introdução geral; McMichael (2009) para uma retrospectiva genealógica, e Bernstein (2016), McMichael (2016) e Friedmann (2016) para um balanço crítico.

gemônica e da sua moeda como padrão do sistema financeiro internacional – não se verificam plenamente na atualidade. Primeiro, faltam sinais claros de uma subversão definitiva da hegemonia estadunidense, embora a ascensão da China seja fato incontestado no desenho de uma nova ordem mundial. Segundo, o sistema monetário internacional de câmbio flexível, governado pelo dólar, vive um momento de instabilidade e incertezas desde a crise de 2008, mas nenhuma alternativa imediatamente crível se apresenta. Não obstante, o ano de 1995 parece demarcar a formação de um novo regime, com o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Acordo sobre Agricultura (AoA), institucionalizando a liberalização dos mercados nacionais e restringindo os direitos dos estados regular a agricultura e a alimentação. Isto tem sido reforçado e ganhado novo impulso com a entrada da China na OMC, em 2001.

Sob a ideologia neoliberal da globalização e do Estado mínimo, ocorre uma crescente financeirização da riqueza, tanto com atores financeiros atuando nos ramos de agricultura, alimentação e mercado de terras, quanto com empresas agroalimentares atuando em atividades e operações com instrumentos financeiros (Clapp, 2014; Isakson, 2014). As corporações transnacionais passam então a dominar não só as indústrias a montante (máquinas, biotecnologias e agroquímicos) e a jusante (alimentos processados) da agricultura, mas principalmente os grandes canais de distribuição do comércio varejista (revolução dos supermercados), pelo que lhes cabe a alcunha de “impérios alimentares” (Ploeg, 2010). A onda recente de investimentos massivos na incorporação de largas extensões de terra por estrangeiros nos países em desenvolvimento (*global land grabbing*), e em fusões e aquisições para a concentração e centralização de capital pelas grandes corporações do agronegócio, no rescaldo do *boom* das *commodities* e *flex crops* também constitui parte decisiva do reordenamento do atual regime alimentar (McMichael, 2013; Borras *et al.*, 2016; Borras e Franco, 2012).

A identificação de uma nova fase do capitalismo agrário no Brasil, desde meados da década de 1990, feita tanto pela perspectiva associada ao agronegócio como pela associada à agricultura familiar, coincide fortemente com a periodização do atual terceiro regime alimentar internacional. Entretanto, essa coincidência não é equivalente em termos de consistência teórica nas duas perspectivas. Segundo Buainain *et al.* (2013, p. 9), a identificação da nova fase, caracterizada pela “dominação triunfal do capital, rebaixando

o peso do fator terra”, é explicada pelo desempenho notável da “produtividade total dos fatores”. Na análise agregativa, feita em termos puramente quantitativos da teoria econômica *mainstream*, o progresso tecnológico que explica o crescimento da produtividade total dos fatores (PTF) é “neutro” e “desincorporado” do conteúdo material dos fatores (terra, trabalho e capital), evadindo o aspecto qualitativo do fenômeno do crescimento da produtividade.<sup>8</sup> Em outras palavras, o referencial teórico das sete teses carece de coerência interna entre sua economia e sua sociologia. É uma visão insuficiente para explicar o caráter social e de classe da acumulação de capital, que opera processos cuja significação teórica é eminentemente qualitativa: a exploração do trabalho e dos recursos naturais. Já Delgado (2012) tem uma abordagem consistente com a dos regimes alimentares. Para ele, a nova dinâmica da acumulação de capital na agricultura, caracterizada por “um pacto de economia política do agronegócio” é, de outro modo, explicada precisamente pelas relações de classe entre grandes proprietários de terra, agricultura patronal, capital agroindustrial e capital financeiro, afiançadas pelas políticas macroeconômicas e financeiras do Estado.

No entanto, mesmo no campo da economia política e da sociologia econômica a abordagem dos regimes alimentares tem recebido críticas incisivas nos últimos tempos. A primeira, e principal, é a dificuldade em lidar com a heterogeneidade e o excessivo ocidentalismo da periodização, em que as tendências estruturais emanadas dos países centrais são homogeneamente estendidas aos países periféricos, negligenciando as suas especificidades e a crescente multipolaridade da economia mundial (Wilkinson e Goodman, 2015; Niederle, 2017). A segunda, mirando a geopolítica da segurança de recursos naturais, questiona o foco exclusivo na agricultura como fonte de alimentação e a desatenção ao seu papel como fonte de matérias-primas (Wilkinson e Goodman, 2015). A terceira, com vistas na economia das convenções, reclama da falta de um tratamento explícito dos atores e seus critérios de valor usados para justificar as práticas que ordenam as relações de circulação, no sentido de institucionalizar e estabilizar os mercados agroalimentares (Niederle, 2017).

Todas essas críticas são acertadas, mas trabalhos recentes as têm respondido de algum modo e, assim, antes delas abalarem as estruturas teó-

<sup>8</sup> Ver Burkett (2006) para uma crítica teórico-metodológica do instrumental da PTF.

ricas dos regimes alimentares, reforçam-nas. Em relação à primeira crítica, Escher *et al.* (2017, 2017a) analisam a formação do complexo soja-carne Brasil-China, a partir dos anos 2000, através de relações comerciais, constituindo um polo exportador e um polo importador, e a sua consolidação através de ondas de investimentos chineses no agronegócio brasileiro na compra de terras, na aquisição de ativos de empresas e na construção de infraestruturas, visando controlar a cadeia de valor. Quanto à segunda crítica, os mesmos autores mostram justamente a complementaridade entre a soja, a matéria prima usada para fabricar ração, e a carne, o alimento produzido com os porcos confinados. Sobre a terceira crítica, Escher e Schneider (2016) analisam como agricultores e consumidores de produtos ecológicos no Brasil e na China têm valorizado práticas distributivas, ambientais e de saúde e inovado através da construção social de novos mercados e redes alimentares alternativas. Todas essas questões evidenciam um reordenamento policêntrico na dinâmica do regime alimentar internacional a partir de dois Brics, impulsionado pelos interesses do agronegócio, da indústria alimentar e dos Estados nacionais, assim como de movimentos sociais contestadores, numa direção Sul/Oriente que desafia o poder estabelecido das grandes corporações transnacionais do Atlântico Norte, comportando novas possibilidades e contradições.

## **AGRICULTURA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO INTERNACIONAL**

Na visão da economia política do agronegócio, que é compatível com a periodização e abordagem dos regimes alimentares, o regime de acumulação de capital e inserção externa articulado na crise cambial de 1999, aprofundado nos anos 2000 e vigente ainda hoje, assenta-se em um mecanismo de extração do excedente econômico baseado nas “vantagens comparativas dos recursos naturais” (terras agriculturáveis e jazidas minerais). Essa estratégia tem resultado em um processo de “especialização regressiva” da economia brasileira, pois conjuntamente as exportações de *commodities* agrícolas e minerais compensem o desequilíbrio estrutural das transações correntes, não só não resolvem a restrição externa como provocam a reprimarização da pauta exportadora e agravam a situação deficitária dos demais setores, jogando água no moinho da desindustrialização (Delgado, 2012). A visão das sete teses, ao contrário, menospreza essa problemática e defende

que o sucesso do agronegócio em alcançar os superávits que sustentam a balança comercial frente à perda de competitividade da indústria de transformação deve-se à eficiência e produtividade da agropecuária, o que permitiu ao setor aproveitar os termos de troca favoráveis propiciados pelo *boom* dos preços das *commodities* e a forte demanda do mercado internacional. Isto remeteria ao “paradoxo de Prebisch”, ou seja, o argumento de que o setor é capaz de gerar progresso técnico e valor agregado e, deste modo, promover o desenvolvimento pela via agroexportadora (Vieira Filho e Silveira, 2016; Maranhão e Vieira Filho, 2016; Navarro e Buainain, 2017).

Compete reconhecer que essa última visão caracteriza muito bem fatos empiricamente relevantes. O estudo de Maranhão e Vieira Filho (2016) demonstra que, entre 1992 e 2013, o índice de produção agrícola do Brasil passou de 64 para 140, muito acima da média mundial de 125, com o segundo maior crescimento, apenas superado pela Índia entre os grandes países produtores. O índice de produção pecuária passou de 51,6 para 127,5, no mesmo período, levemente acima da média mundial de 117, com um crescimento atrás apenas da Índia e próximo ao da China. A produtividade da terra chegou a 4.826,4 Kg, atrás apenas dos EUA e da China, e a produtividade do trabalho chegou a US\$ 5.296,8, atrás dos EUA e da Rússia. Em relação às causas deste crescimento, são sobejamente enfatizadas as inovações tecnológicas (sementes transgênicas, fertilizantes e pesticidas químicos, hormônios e antibióticos, mecanização, irrigação, plantio direto e agricultura de precisão). Contudo, embora não deem destaque, os seus dados atestam a importância da extraordinária expansão na área de terras, que passou de 51,8 a 76 milhões de hectares cultivados entre 1992 e 2013, uma taxa de 3,65% a.a., a maior do mundo.

Os autores exaltam com grande relevo a contribuição do agronegócio para a geração de divisas, cujo saldo passa de US\$ 11 para US\$ 83 bilhões entre 1989 e 2013, uma taxa de crescimento de 8,8% a.a. Em 2014, enquanto o restante da economia ficou deficitário em US\$ 84 bilhões, o agronegócio ficou superavitário em US\$ 80 bilhões, evitando um déficit comercial total pior. O Brasil é o primeiro no *ranking* de exportação (ainda que não necessariamente de produção) de um conjunto de *commodities* como soja, café, açúcar, suco de laranja, carne de bovina e de frango, além de estar entre os maiores em milho, algodão, carne suína e derivados de soja. A China é o maior mercado importador de produtos agrícolas do Brasil, com 23%

do total, seguido pela União Europeia com 20% e os EUA com 5%. São apontados quatro fatores que explicam a taxa de crescimento de 15% das exportações do agronegócio entre 1999 e 2013: o crescimento das exportações mundiais (46,15%), a competitividade (30,45%), o destino das exportações (16,35%) e a composição da pauta (6,95%).

Porém, essa visão apresenta uma postura controversa e uma leitura pouco crítica sobre problemas econômicos notáveis associados ao desempenho do agronegócio, que se expressam na relação entre agricultura, indústria e comércio exterior no desenvolvimento do Brasil. Vieira Filho e Silveira (2016) apresentam a versão mais acabada desta visão a partir de uma crítica alegadamente Neo-Schumpeteriana à clássica tese Estruturalista da deterioração dos termos de troca, contraposta ao “paradoxo de Prebisch”. O argumento é composto por duas ideias. Primeiro, a inversão favorável dos termos de troca da economia brasileira nos anos 1980 e sua notável melhoria a partir de 2004, com o *boom* das *commodities*, teria desmistificado o equívoco da tese Prebisch-Singer, que pode ter tido alguma validade conjuntural do final da Segunda Guerra até meados dos 1960, mas desde então, com a modernização da nossa agricultura, não mais se sustentaria. Segundo, a proposta Prebisch-Furtado de superação do subdesenvolvimento, pela via da industrialização substitutiva de importações, teria errado ao ignorar a possibilidade da própria agricultura gerar progresso técnico e valor agregado. Não seria mais verdade para o setor agropecuário moderno, cuja capacidade de inovar depende do gerenciamento produtivo dos agricultores que investem no intuito de incorporar novas tecnologias, aumentar o aprendizado e ampliar a absorção de conhecimento externo. Como corolário, não haveria porque pensar que o agronegócio não pode liderar o desenvolvimento econômico do país.

Um olhar mais cuidadoso sobre a literatura revela que, apesar de não ser destituído de base factual, o argumento não se sustenta diante de uma análise mais abrangente, informada por um referencial de economia política assente nas teorias pós-keynesiana, neoschumpeteriana e neomarxista. Considerações críticas a partir dessas abordagens embasam, assim, uma interpretação alternativa. Os pós-keynesianos lembram que, apesar de certo crescimento recente, o Brasil ainda é uma economia de renda média, abaixo do alto nível de renda dos países desenvolvidos. Razão pela qual não é um fenômeno natural a perda de participação da indústria de transformação no valor adicionado do PIB, na geração de empregos e na pauta de exportações

em relação aos patamares vigentes até 1982. Diversos estudos (Prado *et al.*, 2014; Branco, 2013; 2016; Faveri *et al.*, 2016; Oreiro e D’Agostini, 2016; entre outros) comprovam que existe uma relação de causa e efeito entre reprimarização da pauta de exportações, sobreapreciação da taxa real de câmbio e desindustrialização precoce da estrutura produtiva.

Essa cadeia de causalidade pode ser explicada da seguinte maneira: a Lei Kandir de 1996 (que desonerou a exportação de produtos primários e manteve o ônus sobre os processados) e o *boom* das *commodities* (motivado em parte pelo “efeito China”, aliados a alta taxa de juros) levaram à especialização da pauta exportadora em *commodities* agrícolas e minerais. Isto ocasionou expressivos superávits comerciais que conduziram à apreciação cambial exacerbada. Esta ajudou a reduzir a inflação e elevar a renda real, mas induziu o aumento das importações em substituição à produção doméstica para suprir a demanda acrescida por bens manufaturados. E isto fez diminuir a competitividade das exportações brasileiras de manufaturas, causando perda da participação da indústria no PIB e no emprego. Em suma, se é razoável afirmar que a tendência (secular, que se mantém) de deterioração dos termos de troca não operou (conjunturalmente) na economia brasileira entre 2004 e 2012, é implausível negar que a melhoria dos termos de troca no período está na raiz da nossa variedade de “doença holandesa” .

Os neoschumpeterianos confirmam que a estrutura produtiva e a pauta comercial da economia brasileira, segundo especificidade tecnológica (*commodities* agrícolas e minerais, intensiva em mão de obra, intensiva em tecnologia do paradigma fordista e intensiva em tecnologia do paradigma microeletrônico), têm evoluído em direção a ganhos de participação de setores intensivos em recursos naturais. Isto é emblemático do paradigma suplantado há décadas pelos países centrais e a ínfima participação de setores típicos do novo paradigma, explicando sua inserção subordinada nas cadeias globais de valor (Arend, 2014). A literatura sobre complexidade econômica acusa que o índice de complexidade da economia brasileira (medida pela ubiquidade e diversidade da pauta de exportações) regrediu de 0.5888, em 1995, para 0.1001, em 2014 (Gala *et al.*, 2016). Isto novamente contradiz Vieira Filho e Silveira (2016), que questionam a classificação amplamente aceita dos produtos agropecuários como de baixa intensidade tecnológica.

Nesse sentido, estudos neoschumpeterianos anteriores foram mais acertados, pois reconheciam as especificidades do capitalismo na agricul-

tura. Unidades produtivas, basicamente usuárias de tecnologia, adotam inovações geradas e difundidas a partir da indústria (Salles Filho, 1993), a qual opera poderosos mecanismos de apropriação (máquinas, sementes, fertilizantes, pesticidas, biotecnologias) e substituição (alimentos e matérias-primas processadas, aditivos sintéticos, distribuição e *marketing*) (Goodman *et al.*, 1987). Isso não significa que os agricultores sejam atores passivos, incapazes de aprender, absorver conhecimento e melhorar suas técnicas produtivas. Mas obriga reconhecer que não é a agricultura moderna em si que gera inovações tecnológicas, valor agregado e empregos qualificados e sim as indústrias de transformação a montante e a jusante e os serviços sofisticados, reestruturando a divisão do trabalho rural. Isso tampouco significa que a valorização dos recursos naturais, em setores como agronegócio, não ofereça boas oportunidades de investimentos para inovação. O ponto é que o agronegócio é apenas um entre outros tantos, sendo que todos os setores, ramos e atividades dependem do adensamento e da diversificação dos *clusters*, redes e complexos industriais para promover *catching up* tecnológico e desenvolvimento econômico (Perez, 2015; Bielschowsky *et al.*, 2014).

Os neomarxistas, por fim, salientam que a problemática ultrapassa o desempenho produtivo, comercial ou macroeconômico da agricultura brasileira e abarca a influência das transformações e tendências do seu sistema agroalimentar no reordenamento do regime alimentar internacional. O exemplo mais emblemático é a formação do complexo soja-carne Brasil-China. Sob os impulsos do crescimento da renda per capita, urbanização acelerada e afluência da nova classe média, a China passa por mudanças nos hábitos alimentares e dietas de classe da população, reestruturações das indústrias de carnes (especialmente porco e frango) e rações (fabricadas com farelo de soja) e ajustamentos na sua política de segurança alimentar, conformando em polo importador, comprando 41% do total da soja que precisa do Brasil. Sob os impulsos das mudanças tecnológicas caudatárias da modernização da agricultura nos moldes da revolução verde, e posteriormente, da biotecnologia, *boom* das *commodities* e desbravamento da última fronteira agrícola no cerrado, o Brasil experimenta enorme expansão na produção, na área plantada e nas exportações de soja, conformando-se como polo exportador, com 75% da soja embarcada indo para a China (Escher *et al.*, 2017, 2017a).

Ao impactar na divisão internacional do trabalho, no regime global de acumulação de capital, nas finanças e na geopolítica, a ascensão da China como grande potência representa uma força de deslocamento dos Estados Unidos como principal centro de gravitação econômica e hegemonia política. Na América Latina, o efeito China, nos preços e na demanda, tem sido o sustentáculo financeiro das trajetórias de crescimento econômico e implementação de políticas sociais pelos governos de centro-esquerda (Vergara-Camus e Kay, 2017; McKay *et al.*, 2017). Com os países desenvolvidos abalados pela crise de 2008, os Brics despontaram como alternativa multipolar para o reordenamento econômico e político mundial, emergindo o Brasil como liderança regional na América do Sul. Mas a aposta numa estratégia centrada no pacto de economia política do agronegócio prescindiu de um núcleo endógeno de acumulação industrial gerador de progresso técnico capaz de manter uma trajetória sustentável de crescimento com distribuição de renda. Assim, quando o ciclo de crescimento internacional se esgotou, a crise doméstica eclodiu e expôs os limites internos e externos deste pacto como estratégia de desenvolvimento e inserção global do Brasil (Gorenstein e Ortiz, 2018; Sauer *et al.*, 2017; Andrade, 2016).

## INTERNACIONALIZAÇÃO DO AGRONEGÓCIO E MERCADO DE TERRAS

Outro tema fundamental refere-se à onda recente de investimentos diretos externos, internacionalização do agronegócio e valorização do mercado de terras no Brasil. Nessa temática, a visão das sete teses definitivamente não tem muito a dizer além de comentários simpáticos à entrada de capital estrangeiro no país e a casos de sucesso de empresas brasileiras de agronegócio no exterior (Navarro e Buainain, 2017). Contudo, nos últimos anos surgiu uma relevante literatura mais ou menos afinada com a visão da economia política do agronegócio sobre compra de terras por estrangeiros (*global land grabbing*), concentração do agronegócio (*mega mergers and acquisitions*) nos países em desenvolvimento e investimentos externos de empresas desses países mundo afora (*national champions*). A tese de Wilkinson (2009), por exemplo, é que a oligopolização e internacionalização das corporações do agronegócio, indústrias de alimentos e supermercados representam as tendências dominantes por trás da globalização dos sistemas agroalimentares de países emergentes como Brasil e China.

Hoje, a incursão irregular, e muitas vezes descoordenada, do capital corporativo metropolitano ainda está subjugando a agricultura e os mercados alimentares domésticos de muitos países periféricos às necessidades do agronegócio global. A cambiante dinâmica global da demanda e a aceitação da abordagem liberal do ‘livre mercado’ pelos países em desenvolvimento levaram à crescente presença das multinacionais em todas as fases dos seus sistemas agroalimentares. Para alguns dos maiores países em desenvolvimento, no entanto, os capitalistas nacionais são a principal força por trás dos seus sistemas agroalimentares. Além disso, o Estado tem desempenhado um papel fundamental [na sua consolidação]. Não obstante, tem havido uma tendência de longo prazo para a reprodução da estrutura de oligopólio dos Estados Unidos e da Europa em escala global. Embora os casos brasileiro e chinês promovam empresas domésticas do agronegócio, permitindo defender os seus interesses nacionais, isso só é conseguido copiando a escala de operações e estruturas de oligopólio das corporações mundiais. A questão do poder econômico e da concentração nos sistemas alimentares permanece, assim, uma preocupação vital para a sociedade civil, os sindicatos e os organismos internacionais. (Wilkinson, 2009, s/p)

O processo mais geral, que conforma esse contexto de acirramento concorrencial, concentração e centralização do capital e transnacionalização de empresas, é a financeirização do sistema agroalimentar. Isso implica numa tendência a buscar o lucro crescentemente via canais financeiros em vez de atividades produtivas, inclusive com firmas do setor produtivo atuando cada vez mais em atividades financeiras. Bancos e investidores institucionais, como fundos mútuos, fundos de *hedge*, fundos de pensão, *private equity funds* e mercados de futuros são as principais instituições através das quais a financeirização se erige. Batista Jr. (2018) fala da “turma da bufunfa” – composta por banqueiros, proprietários de capital, financistas, rentistas, altos postos de gerência e serviços especializados (economistas, advogados, jornalistas, agências de avaliação de risco) –, que dirige as empresas de acordo com as exigências de maximização do valor dos acionistas. Estes atores fabricam discursos e narrativas a fim de positivar e legitimar práticas socialmente condenáveis. Assim, complexas práticas especulativas tornaram-se possíveis pelos diferentes artefatos tecnológicos e institucionais, que garantem a velocidade das transações financeiras e os complicados cálculos de risco e oportunizam novas estratégias de valorização do capital fictício, descoberto por Marx (Clapp, 2014; Isakson, 2014).

Grosso modo, a financeirização do sistema agroalimentar avança na medida em que etapas e atividades das suas cadeias de valor passam a de-

pendor do mercado financeiro e da lógica de remuneração dos acionistas. No caso específico do Brasil, as poucas pesquisas existentes sobre o tema (Balestro e Lourenço, 2014; Paula *et al.*, 2015; Escher *et al.*, 2017a; Flexor e Leite, 2017; entre outros) apontam que esse processo tem ocorrido por meio de quatro vias principais: i) especulação nos mercados futuros com derivativos de *commodities* agrícolas, ainda que em um nível bem menor do que nos Estados Unidos ou mesmo na China; ii) crescimento do financiamento privado da produção de *commodities* agrícolas por *traders* e vendas de insumos em operações de origemação e *barter*; iii) abertura do capital de empresas do agronegócio na bolsa de valores, sendo este o setor com mais empresas listadas na BM&F; e, sobretudo, iv) conversão da terra e da natureza em ativo financeiro, aquecendo o mercado imobiliário rural, com a grande entrada de capital estrangeiro no rescaldo da crise de 2008.

O fenômeno mais significativo em curso no contexto de *global land grabbing* é a estrangeirização – a proliferação de fundos de investimento internacionais adquirindo propriedade e controle de vastas extensões de terra no Brasil.<sup>9</sup> A noção de grilagem de terras – que remete à tradução literal do termo *land grab* – é uma constante na história agrária brasileira, marcada pela ocupação sucessiva de fronteiras por meio da apropriação (geralmente ilegal e fraudulenta) de terras públicas e expulsão de populações rurais sem titulação formal (em regra por atores nacionais). Contudo, o fenômeno atual guarda diferenças significativas em relação ao padrão histórico (Wilkinson, 2017). Primeiro, são operações de apropriação de terras em grande escala. Dados do site da Land Matrix (2018) mostram que 61,42% dos negócios confirmados envolvem mais de 10 mil hectares e 8,6% mais de 100 mil hectares, sendo o maior de 860 mil hectares e a média das transações de 43.555 hectares.

Segundo, são investimentos realizados por atores estrangeiros de múltiplas origens. O Incra registra 34,371 imóveis rurais (0,7% do total), cobrindo 4,3 milhões de hectares (0,79% do total) de terra sob o controle de estrangeiros no país (um número subestimado) (Wilkinson *et al.*, 2012).

<sup>9</sup> Diversas ONGs internacionais publicaram relatórios denunciando os impactos sociais e ambientais danosos e os conflitos agrários gerados pelo processo de apropriação de terras, água e outros recursos naturais pelo capital financeiro internacional, em especial na região do Matopiba, inclusive com expulsões forçadas de populações tradicionais que viviam nos territórios (Fian *et al.*, 2018; Grain, 2018; RSJDH, 2018).

Dados da Land Matrix (2018), porém, indicam 70 negócios confirmados entre 2003 e 2017, na compra de mais de 3 milhões de hectares de terra por investidores estrangeiros no Brasil, sendo 13 dos EUA (1 via Ilhas Cayman), 11 da Argentina, 10 do Canadá (1 em sociedade com empresa alemã), 8 da Holanda, 8 do Japão, 5 da China, 4 do Reino Unido, 3 da Finlândia, 3 do Chile, e Índia, França, Nova Zelândia, Austrália e Portugal com 1 cada.

Terceiro, após o *boom* das *commodities* dos anos 2000, especialmente as crises financeira e alimentar de 2008, três fatores principais, distintos do tradicional rentismo latifundista, têm motivado tais investimentos: a especulação financeira, com um ativo de baixa liquidez, mas visto como reserva de valor segura e de boa rentabilidade; os desafios para atender a demanda futura de alimentos, por economias emergentes com recursos agrícolas limitados e populações em processo de transição nutricional para sua segurança alimentar ou por empresas de economias centrais, buscando lucrar com um mercado em expansão; e a promoção dos biocombustíveis e biomassa, diante das perspectivas de esgotamento das fontes de energia fóssil e sua possível substituição por fontes renováveis (Wilkinson, 2017).

Isso tem induzido a elevação no nível de preços da terra, em que o hectare passou de R\$4,756, em 2010, para R\$10,083, em 2015, em escala nacional. Estes valores representam um aumento médio de 112% ao longo do período. O aumento foi maior no Centroeste (254%), onde está o Mato Grosso, seguido pelo Norte (252%) e o Nordeste (206,6%), onde estão as áreas que fazem parte do Matopiba, e depois o Sul (205%) e o Sudeste (194%), áreas de ocupação mais antiga. Se, por um lado, a alta correlação do preço da terra com o preço da soja (0,923), e o índice Bovespa (0,886), confirmam a lógica do capital financeiro, por outro, é difícil associar a concentração fundiária (expressa no índice de Gini terra de 0,856) exclusivamente à ação do capital estrangeiro, haja vista o papel das próprias elites rurais brasileiras na configuração de uma estrutura agrária tão desigual (Flexor e Leite, 2017).

A entrada de Investimentos Diretos Externos (IDEs) no agronegócio, todavia, não se resume à apropriação e controle de terras por estrangeiros. Cada vez mais envolve a aquisição de ativos de empresas brasileiras (ou que operam no Brasil) por corporações transnacionais no contexto das *mega mergers and acquisitions* em escala internacional. O setor de insumos agrícolas experimenta o mais agressivo processo de oligopolização e consolidação

do controle corporativo no mundo, com a aquisição da Monsanto pela Bayer (29% do mercado de sementes e 26% do mercado de pesticidas), a fusão entre a Dow e a Dupont (25% do mercado de sementes e 16% do mercado de pesticidas) e a aquisição da Syngenta pela estatal ChemChina (8% do mercado de sementes e 20% do mercado de pesticidas), restando a Basf em voo solo (13% do mercado de pesticidas) (Clapp, 2017). Todas essas empresas possuem ativos e controlam importantes fatias do mercado de insumos no Brasil (Wesz, 2014). Igualmente através de grandes fusões e aquisições, desde meados dos anos 1990, as quatro maiores empresas mundiais de *trading de commodities* agrícolas, conhecidas como ABCD (ADM, Bunge, Cargill e Louis Dreyfuss), têm implementado estratégias de verticalização da cadeia de grãos, investido em infraestruturas de transporte e logística, estabelecido parcerias com firmas de insumos (sementes, pesticidas e fertilizantes), e atuado no setor energético (biodiesel de soja e etanol de cana-de-açúcar), exercendo forte controle oligopólico no mercado brasileiro (Wesz, 2016).

Entretanto, em ambos os setores as corporações do Atlântico Norte têm sido desafiadas por grandes firmas chinesas do agronegócio, que buscam consolidar o seu lugar no continente latino-americano, o qual parece estar ganhando relevância no projeto geopolítico da Nova Rota da Seda (Myers, 2018). Na medida em que a China não obteve muito sucesso na compra de terras para cultivo direto no Brasil, a partir de 2012, observa-se uma mudança de estratégia, que se direciona a operações de fusão e aquisição de ativos de empresas de agronegócios com o objetivo precípuo de controlar as cadeias de valor de determinadas *commodities* em regiões-chave (como a soja no Mato Grosso), contando inclusive nos últimos tempos com projetos de construção de infraestruturas de logística, transporte e armazenagem (Escher *et al.*, 2017a).

No setor de insumos, a chinesa Tide Group adquiriu a Prentiss Química (agrotóxicos); a CITIC Agri Fund, em parceria com a Yuan Longping High-Tech Seeds, adquiriu a LP Sementes, parte da Dow Brasil; e a ChemChina adquiriu a Adama e a Nidera Seeds. Mas é no setor de *trading* a mudança mais extraordinária. A estatal COFCO (China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation), maior produtora e esmagadora de soja, refinadora de óleo, processadora de alimentos e *trader* agrícola da China, adquiriu a holandesa Nidera e a parte agrícola da singapuriana Noble. Estas duas, com operações de larga escala no Brasil e outros países do Cone Sul. Portanto,

a COFCO entra para o mesmo clube das ABCD, que agora não são mais as Big Four, mas as Big Five, as ABCCD, sendo o segundo C da COFCO. Esta última, que entrou dominando 11% do *market share* e pretende chegar a 22% nos próximos anos, tornando-se primeira do *ranking*. Obviamente, essas e outras empresas chinesas (sejam privadas ou estatais) atuam atentas às oportunidades de negócios do ponto de vista de mercado. No entanto, todas seguem igualmente diretrizes estratégicas definidas pelo estado no âmbito da política de *going out* (Escher *et al.*, 2017a; Wilkinson *et al.*, 2015; Oliveira, 2015).

A outra face da moeda da internacionalização do agronegócio no Brasil é a saída de empresas nacionais com IDE pelo mundo. Houve iniciativas de exportar o modelo de produção de *commodities* agrícolas (especialmente soja e cana-de-açúcar), em larga escala, experimentado domesticamente, para outras regiões, a exemplo dos brasiguaios no Paraguai e do Pró-Savana em Moçambique. Acabou rendendo duras críticas ao Brasil, acusado de *land grabber*. A Embrapa forneceu apoio técnico na realização dessas iniciativas de expansão do agronegócio brasileiro em países da África e da América Latina; empreiteiras investiram em infraestruturas relacionadas; e fábricas de máquinas e equipamentos agrícolas também aproveitaram para abrir novos mercados (Garcia e Kato, 2016).

As agroindústrias frigoríficas, atuantes na integração da produção pecuária, abate e processamento de proteína animal e distribuição dos produtos, lideraram esse movimento. A JBS-Friboi é a maior companhia do setor de carnes do mundo, principalmente bovina. Consolidou-se no mercado interno através da aquisição de grandes frigoríficos, incluindo o Bertin, a Seara e a Frangosul (Doux), e iniciou sua internacionalização adquirindo a Swift-Armour argentina e a Swift americana, a Pilgrim's Pride, a Tyson Foods e a Cargill Swines, entre outras. A Brasil Foods (BRF) é a maior do mundo em carnes de frango e suíno. Formada a partir da fusão entre a Sadia e a Perdigão, após envolvimento da primeira num escândalo de enormes perdas advindas da especulação com derivativos cambiais durante a crise de 2008, ela tem se internacionalizado através da aquisição de firmas menores em economias emergentes, apostando numa estratégia de segmentação e diferenciação por marcas (Dalla Costa, 2017).

Em 2017, junto com outros gigantes do setor, as duas viram-se pegadas no escândalo de sanidade alimentar delatado pela Operação Carne Fraca.

No mesmo ano, os irmãos Batista, controladores da JBS, admitiram pagar propinas para financiamento de campanha a quase 1.900 políticos de 28 partidos (Sharma, Schlesinger, 2017). Em ambos os casos, a transformação dessas líderes domésticas nas maiores corporações transnacionais do setor de proteína animal não seria possível sem o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com créditos subsidiados e participações acionárias, através da sua política apelidada de campeões nacionais (o mesmo podendo-se dizer de empresas dos demais setores acima mencionados). Se, por um lado, a internacionalização dessas empresas contribui para reduzir a vulnerabilidade das contas externas ao gerar divisas via exportações, comércio intrafirma e remessas de lucro, assim como para geração de emprego e renda ao adensar encadeamentos produtivos tradicionais, por outro lado, a política industrial do BNDES é criticada por privilegiar setores intensivos em trabalho e recursos naturais, nos quais o Brasil já é competitivo, em vez de incentivar setores mais intensivos em tecnologias inovadoras, bem como pelos custos sociais, ambientais e políticos e impactos negativos relacionados (Rocha, 2014; Valdez, 2016; Oliveira, A. 2016).

### **CLASSES SOCIAIS RURAIS E HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL NA AGRICULTURA**

Outro tema, evadido na visão das sete teses, e priorizado na visão da economia política do agronegócio, é o caráter de classe do regime de acumulação de capital na agricultura e das transformações do rural brasileiro. A oposição binária entre as categorias agricultura familiar e agricultura patronal têm se mostrado insuficiente para compreender a diversidade e heterogeneidade das formas sociais de organização do trabalho e da produção rural ao longo das últimas décadas. No entanto, supor que a categoria agricultura familiar “é *absolutamente sem significado* algum e não se justifica por nenhum critério” (Navarro e Campos, 2013, p. 5), e que tamanho e escala sejam os únicos fatores que diferenciam os estabelecimentos da agropecuária brasileira, nos parece inadequado. Mais apropriado seria reconhecer que existe uma divisão de classe entre as duas categorias, adstrita à relação de trabalho predominante (assalariamento na agricultura patronal e parentesco na agricultura familiar), e que, dentro de cada uma delas, há distintos segmentos, frações ou estilos de agricultura (Niederle *et al.*, 2014).

Existe uma miríade de frações burguesas que acumulam capital a partir das relações intersetoriais da agricultura. A composição de classe do agronegócio inclui tanto burguesia financeira (fundos de investimento), industrial (firmas de insumos agrícolas e processadoras de alimentos) e comercial (firmas de *trading*) internacional (imperialistas ou emergentes), como burguesia associada (sócios locais, testas de ferro e defensores do capital estrangeiro) e interna (com base de acumulação na economia brasileira e interesses próprios no exterior, como os campeões nacionais) (Boito e Berringer, 2013). Mais difícil, todavia, é analisar a composição das categorias rurais propriamente ditas, seja das classes dominantes ou das classes subalternas. Poucos trabalhos no Brasil fazem isso de forma mais ou menos rigorosa, integrando métodos quantitativos e qualitativos. A nossa proposta, portanto, é apenas uma tentativa inicial de aproximação a essa problemática, a partir dos dados e da literatura especializada existente.

De acordo com os dados oficiais do Censo Agropecuário 2006, do IBGE,<sup>10</sup> seguindo a metodologia da Lei 11.326, de 2006, 809.369 estabelecimentos agropecuários do Brasil podem ser caracterizados como de agricultura patronal, 15,6% do total. Concentram 84,4% da área de terra e produzem 66,8% do valor bruto de produção, mas empregam apenas 25,6% da mão de obra (Aquino *et al.*, 2018). Pela metodologia FAO/Incra, desenvolvida desde os anos 1990 por Guazirolí *et al.* (2012), seriam 623.648 estabelecimentos de agricultura patronal, 12,1% do total, com 68% da área de terra, 63,9% do VBP e 21,2% do pessoal ocupado.

Essa é a classe rural dominante, a burguesia agrária brasileira. Favareto (2017) propõe uma distinção bastante intuitiva entre dois segmentos da agricultura patronal. O primeiro é a agricultura patronal capitalista (APC), correspondente à imagem midiática do “agro é *tech*”, com altos índices de produtividade e intensiva em capital, especializada em *commodities* e integrada aos complexos agroindustriais, mercados e circuitos financeiros internacionais, que concentra enorme valor bruto de produção (VBP), mas gera poucos empregos e altos custos ambientais. Este segmento é formado por cerca de 1% do total dos estabelecimentos rurais, mas produz mais da metade de todo o valor bruto da produção agropecuária brasileira.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Os dados completos do Censo Agropecuário 2017 ainda não foram divulgados, apenas uma versão preliminar em 2018.

<sup>11</sup> Segundo dados do Censo Agropecuário 2006, do IBGE (2018), 49,4% dos “grandes estabelecimentos”, 0,87% do total, produzem acima de R\$ 100 mil, sendo que 22% deles produzem

O segundo segmento é a agricultura patronal latifundista (APL), que mantém viva a velha lógica patrimonialista, com baixos índices de produtividade e tecnologia, usando a terra como reserva de valor e instrumento de dominação e só se reproduz graças a formas espúrias de competitividade como perdões de dívidas, grilagem e precarização do trabalho. Dos 4.290.482 imóveis rurais autodeclarados no Incra, 112.463 são classificados como grande propriedade, que controlam 319 milhões de hectares. Destes, 69.233 imóveis com 228,5 milhões de hectares são considerados improdutivos. Ou seja, 53% das grandes propriedades fundiárias, que controlam 40% da terra no Brasil, correspondem ao tradicional latifúndio improdutivo.<sup>12</sup>

A agricultura familiar, no agregado, congrega 4.367.902 estabelecimentos, 84,4% do total, com apenas 24,3% da área de terra, mas 33,2% do valor bruto da produção e 74,4% do pessoal ocupado (Aquino *et al.*, 2018). Pela metodologia FAO/Incra, mais frouxa, seriam de AF 87,9% dos estabelecimentos, com 32% da terra, 36,1% do VBP e 78,8% da mão de obra. Ao lado dos trabalhadores assalariados rurais, essa é a classe subalterna agrária. Seguindo a proposta analítica de Ploeg (2009), Escher (2016) sugere uma distinção entre três segmentos familiares.<sup>13</sup>

A primeiro é a agricultura familiar empresarial (AFE), com alto grau de mercantilização, área de terra acima da média e renda alta, intensiva em capital, tecnologia e uso de crédito, que contrata trabalho permanente e tende à forte especialização produtiva e monoatividade. Esse segmento conforma 7,9% dos estabelecimentos da agricultura familiar, mas produz 16,4% do

---

acima de R\$ 500 mil. Este segmento agrega aquela fração de 0,62% dos estabelecimentos (apenas 27.306), identificados por Alves *et al.* (2012), que sozinhos produziram 51,19% do valor da produção de toda a agricultura brasileira, o cerne do agronegócio.

<sup>12</sup> Os índices de produtividade do Incra – Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência da Exploração (GEE) –, estabelecidos em 1971, tiveram as suas propostas de revisão e atualização no governo Lula, em 2009, veementemente rechaçadas pelas lideranças da Bancada Ruralista no Congresso Nacional. Pelos dados do Censo Agro 2006 do IBGE (2018), este segmento incluiria 50,6% dos estabelecimentos “grandes” (mais de 15 módulos fiscais), com 51,7% da área de terra total, mas um VBP menor do que R\$ 100 mil anual (valor pouco acima do teto do VBP da agricultura familiar apta a receber crédito do PRONAF, que é de R\$ 80 mil), sendo que 15% produz menos de R\$ 10 mil (o que equivaleria a cerca de 2 salários mínimos por mês em 2006).

<sup>13</sup> Segundo Ploeg (2009, p.16), “a essência e as principais diferenças entre [os segmentos] não residem tanto nas relações de propriedade; elas situam-se principalmente [no grau de mercantilização e] nas [diferentes] formas através das quais a produção, distribuição e apropriação do valor são ordenadas”.

VBP de toda a agricultura brasileira e 49,4% da AF), juntando os grupos E e não Pronaf na classificação de Aquino *et al.* (2018). Na tipificação de Guanziroli *et al.* (2012), a AFE seria o grupo A do Pronaf, que chega a 8,7% dos estabelecimentos e produz 25,1% do VBP total. O padrão de vida desse segmento, com renda líquida mensal média de R\$ 4.500, mais produção de alimentos para o autoconsumo e moradia livre de aluguel, equivaleria ao da classe média urbana.

O segundo é a agricultura familiar mercantil (AFM), com moderado grau de mercantilização, área de terra em torno da média e renda razoável, que acessa tecnologias e crédito, que ocasionalmente contrata trabalho e tende à maior diversificação produtiva e pluriatividade. Seria o grupo B de Guanziroli *et al.* (2012), com 18,6% dos estabelecimentos. Pela classificação de Aquino *et al.* (2018), conjugaria os grupos C e D, agregando 20,7% dos estabelecimentos da AF e 11,6% do VBP da agricultura brasileira (35% da AF). Apesar da apreciável disparidade interna, a sua renda média mensal bruta varia em torno de R\$ 2.153. Igualmente, com moradia livre de aluguel e produção de alimentos para o autoconsumo, este segmento possui um padrão de vida equivalente ao da classe trabalhadora urbana.

O terceiro é a agricultura familiar camponesa (AFC), com baixo grau de mercantilização, área de terra abaixo da média e renda baixa, que quase não acessa tecnologias e crédito, produz para subsistência e, com exceções, concentra o grosso da pobreza rural. Juntaria os grupos C e D de Guanziroli *et al.* (2012), perfazendo 60,6% dos estabelecimentos da AF e apenas 5,4% do VBP total. Na classificação de Aquino *et al.* (2018), incluiria os grupos A (assentados de reforma agrária) e B com acesso ao Pronaf, agregando 57% dos estabelecimentos da agricultura familiar, mas apenas 5,2% do VBP total (15,7% da AF). A maioria são agricultores cuja produção existe, mas não é comercializada, destinando-se prioritariamente ao autoconsumo, e que dependem fortemente de programas sociais, pensões e transferências de renda (Schneider e Cassol, 2014).

Novamente, este é apenas um passo inicial na tentativa de caracterizar os segmentos ou frações de classe da agricultura familiar e da agricultura patronal. No entanto, é teoricamente surpreendente que, por meio de uma adaptação da abordagem chayanoviana de Ploeg (2009), a configuração atual da estrutura de classe rural brasileira se assemelha, *cum grano salis*, aos clássicos marxistas da questão agrária. Por um lado, a APC é semelhante às

grandes explorações agrárias tipo “*junker*” de Kautsky, integradas ao capital agroindustrial moderno; enquanto o APL se assemelha aos antigos “rentistas agrários” de Ricardo, remodelados na era da financeirização e do *global land grabbing*. Por outro lado, a AFE não seria mal interpretada como uma pequena burguesia rural tipo “*kulak*”, subordinada ao capital agroindustrial; enquanto a AFM poderia ser vista como uma versão renovada e metamorfoseada dos “camponeses médios” de Lenin e Bukharin, talvez não necessariamente tendendo à polarização, mas à heterogeneidade; e a AFC, uma massa de agricultores em condições precárias, mas não totalmente proletarizados, como os “camponeses pobres” do nosso tempo. Essa caracterização da estrutura e dinâmica de classes do Brasil rural tem importantes implicações para a análise política e das políticas públicas.

Apesar dessa complexa estrutura das classes sociais rurais, do ponto de vista da representação política no Estado e das políticas públicas implementadas, a institucionalidade construída para a agricultura brasileira ao longo das últimas décadas adquiriu um caráter dual e ambíguo (Ploeg *et al.*, 2012; Delgado, N., 2012). Os dois lados ganharam terreno nos aparatos estatais, tanto nos governos do PSDB, hegemonzados pela fração associada (neoliberal) da burguesia com apoio da classe média, como nos do PT, hegemonzados pela fração interna (neodesenvolvimentista) da burguesia com apoio da classe trabalhadora (Boito, Berringer 2013).

Durante todo o período, o agronegócio desfrutou de um espaço privilegiado dentro do bloco no poder (Sauer, Meszáros 2017). Mas a agricultura familiar conseguiu avançar seu próprio espaço, tentando desafiar a hegemonia neoliberal do agronegócio e afirmar o projeto de desenvolvimento rural, graças ao papel desempenhado pelos movimentos sociais rurais e sindicatos de agricultores nos governos petistas, chegando a nomear quadros da burocracia estatal, como no MDA (Delgado, N. 2012). Lidando com essa interação recíproca entre interesses de classe conflitantes e ideias de intelectuais orgânicos no processo de institucionalização de políticas, o Estado se viu responsável por coordenar, mediar e arbitrar as disputas em nome da “governabilidade” (Leite 2016; Grisa, Schneider 2015). Segundo Ploeg *et al.* (2012, p. 178), essa “coexistência contraditória parece desencadear e exigir imprecisões para que a agenda de DR não seja percebida como radical demais ou desafiadora e possa [pragmaticamente] manter uma aura de legitimidade. Em geral, o DR tem a tendência de criar novas formas de dualidade.” Entre-

tanto, essa incerta relação de forças dentro do bloco no poder para manter a hegemonia no aparato de Estado – o “equilíbrio instável de compromissos” de Gramsci, lembrado por Poulantzas (2000) – gerou ambiguidade e desconfiança nas lealdades políticas, provocando crescentes contestações. Esse pragmatismo excessivo, baseado em negociações contínuas para acomodar as contradições latentes, alcançou seus limites em 2016.

Está fora do alcance desse capítulo avaliar as controvérsias acerca das contradições, limites e disputas na formulação e implementação das políticas públicas agrícolas, agrárias e alimentares promovidas pelo Estado brasileiro durante os governos do PT.<sup>14</sup> Contudo, a título de hipótese ou provocação, a principal lição a ser extraída é que parte das causas da destruição da institucionalidade dual, com a extinção do MDA, e do giro conservador nas políticas para o rural desde o governo Temer, que tende a aprofundar-se ainda mais no governo Bolsonaro, explica-se pela compreensão profundamente enganosa e mistificadora da estrutura de classe rural e da luta de classes no campo no debate agrário recente. A política excessivamente pragmática dos governos do PT, de arbitrar a coexistência de dois projetos políticos agrários, que se mostraram inconciliáveis, seguindo a linha de menor resistência, encontrou seus limites em uma conjuntura de crise econômica e política e uma barreira estrutural muito grande representada pela estrutura fundiária extremamente desigual e pela ação intransigente das classes dominantes rurais.

O MDA, ao encampar a ilusão do governo em priorizar a chamada “classe média rural”,<sup>15</sup> caiu no jogo do Mapa e alienou a maior parte de sua base social (Soldera, 2018). A maior fatia do crédito agrícola do Pronaf foi apropriada principalmente pela AFE, a AFC ficou com migalhas e sem uma política estrutural de reforma agrária, e a AFM careceu de uma política de desenvolvimento rural abrangente para estimular um modelo de produção diversificado e a construção de “novos mercados aninhados” (Ploeg *et al.* 2012). Enquanto as forças sociais rurais progressistas foram incapazes de

<sup>14</sup> Para um balanço crítico deste tema, ver Grisa e Schneider (2015), Niederle *et al.* (2017) e Soldera (2018).

<sup>15</sup> O PT reiterou em sua avaliação das classes rurais a mesma interpretação errônea da mudança na estrutura de classes sociais brasileira como um todo, ou seja, que o processo de redução da pobreza promovido durante seu governo teria resultado na emergência e constituição de uma “nova classe média”, quando o que de fato ocorreu foi uma recomposição dentro da própria classe trabalhadora, que incorporou parte de uma massa “subproletária” anteriormente marginalizada através de aumento do emprego e do salário mínimo (Singer, 2012).

neutralizar os desvios institucionais e burocráticos e a reação conservadora. Apesar da renovação da plataforma do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da Via Capesina em torno da aliança rural-urbana pela soberania alimentar, o fato de programas sociais de transferência de renda como Bolsa Família terem tornado as vidas dos AFCs menos desesperadoras pode ter, ironicamente, contribuído para prejudicar a capacidade de mobilização do MST. Já os sindicatos da AFM, principalmente a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (Contag), mas também a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Contraf), tendendo a rotinizar suas práticas e reiterar demandas por políticas de crédito apenas com ajustes funcionais (taxa de juros, recursos, limites), não conseguiram formular e propor uma agenda de desenvolvimento rural mais ousada e inovadora – o que acabou reforçando a lógica burocrática de fazer “mais do mesmo”, isto é, “modernização da agricultura” para a agricultura familiar (Niederle *et al.*, 2017; Soldera 2018).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, caracterizamos as controvérsias que marcam o atual debate agrário brasileiro através da identificação de dois campos intelectuais opostos, que chamamos respectivamente de perspectiva associada ao agronegócio e associada à agricultura familiar. A partir desta distinção, buscamos contribuir para revisar e atualizar este debate no contexto das discussões mais gerais presentes na literatura especializada sobre as transformações e tendências do capitalismo globalizado e do sistema agroalimentar internacional.

Quanto à periodização adotada, delimitada por nós através da abordagem dos regimes alimentares, ambas as perspectivas afirmam a emergência de uma nova fase na dinâmica da agricultura no capitalismo brasileiro desde meados da década de 1990, apesar da primeira se mostrar teoricamente inconsistente e da segunda convergir com tal referencial teórico. Mas a perspectiva associada ao agronegócio exibe uma narrativa conservadora, que evade os aspectos econômicos, sociais, políticos e ambientais negativos da expansão do agronegócio e glorifica os aspectos por ela considerados positivos, em linha com o discurso da bancada ruralista. Enquanto a perspectiva associada à agricultura familiar e à reforma agrária consegue produzir uma

narrativa mais abrangente e mais isenta, que não apenas contesta a visão dominante do agronegócio, mas também aprecia criticamente as contradições da própria agricultura familiar ao longo do período.

A análise realizada permite pelo menos duas conclusões principais, as quais possuem implicações importantes para as ações dos atores da sociedade civil e as políticas públicas do Estado. Primeiro, a forma com que o Brasil tem se inserido nos fluxos internacionais de comércio e investimento, com reprimarização das exportações e desindustrialização da estrutura produtiva, estrangeirização do mercado de terras e do capital de agronegócio e sua política de campeões nacionais, não é condizente com o objetivo de construir uma trajetória de desenvolvimento com crescimento econômico, distribuição de renda, inclusão social, sustentabilidade ambiental, política externa soberana e liderança regional. Segundo, a falta de compreensão sobre a natureza das relações de classe entre as categorias agricultura patronal e agricultura familiar e dos fracionamentos e segmentações dentro de cada uma delas ajudam a explicar porque a estratégia excessivamente pragmática, de manter uma ambiguidade institucional deliberada e instável nas políticas públicas do Estado brasileiro voltadas ao rural, alcançou seus limites a ponto de não ter sido possível contrapor o giro conservador escancarado desde o golpe de 2016.

Por fim, muitas questões ainda em aberto suscitam uma agenda de pesquisas renovada. Como a agricultura poderia se inserir numa política industrial e de ciência, tecnologia e inovação consistente com a sofisticação da estrutura produtiva e da pauta de exportações da economia brasileira? Quais são as tendências do capital financeiro na agricultura e no sistema agroalimentar do país? O que o Brasil poderia fazer para aproveitar as oportunidades e lidar com os desafios impostos pela ascensão da China na economia e no sistema agroalimentar internacionais? Como analisar de forma mais adequada e rigorosa o fracionamento e a segmentação de classe dentro das categorias agricultura patronal e agricultura familiar? Quais seriam as implicações dessa diversidade e heterogeneidade para a correlação de forças das classes sociais rurais no âmbito da sociedade civil e do Estado? Existe possibilidade de uma “unidade na diversidade” entre os movimentos sociais rurais e organizações da agricultura em face das instabilidades e incertezas do cenário político nacional? Que impactos terão as ações do novo governo em relação às questões agrícolas, fundiárias, rurais e alimentares diante do

quadro atual? Seja como for, a questão agrária, agora convertida num complexo de questões agroalimentares, segue sendo importante, assim como uma estratégia de desenvolvimento rural, fundamental para responder essas questões.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, E.; ROCHA, D. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J.G.; FILHO, J.E.R.V. (orgs.). *A Agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2010.
- ALVES, E.; SOUZA, G. S.; ROCHA, D. Lucratividade da agricultura. *Revista de Política Agrícola*, vol. 2, p. 1-21, 2012.
- ANDRADE, D. *Export or die: the rise of Brazil as an agribusiness powerhouse*. The 4th International Conference of the Brics Initiative for Critical Agrarian Studies, Beijing, Conference Paper n.11. 2016.
- AQUINO, J.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 56, nº 1, p. 123-142, 2018.
- AREND, M. A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (eds.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- BALESTRO, M. V.; LOURENÇO, L. C. B. Notas para uma análise da financeirização do agronegócio: além da volatilidade dos preços das *commodities*. In: BUAINAIN, A.M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. (eds.). *O mundo rural no Brasil do século 21*. Brasília: Embrapa, 2014.
- BERNSTEIN, H. Agrarian political economy and modern world capitalism: the contributions of food regime analysis. *Journal of Peasant Studies*, vol. 43, nº 3, p. 611-647, 2016.
- BIELSCHOWSKY, R.; SQUEFF, G. C.; VASCONCELOS, L. F. Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (eds.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- BORRAS, S. M.; FRANCO, J. C.; ISAKSON, R.; LEVIDOW, L.; VERVEST, P. The rise of flex crops and *commodities*: implications for research. *Journal of Peasant Studies*, vol. 43, nº 1, p. 93-115, 2016.
- BORRAS, S. M., FRANCO, J. C. Global land grabbing and trajectories of agrarian change: a preliminary analysis. *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, nº 1, p. 34-59, 2012.
- BRANCO, R. S. Commodity currencies: um fenômeno real no Brasil? *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 20, nº 1, p. 92-112, 2016.
- \_\_\_\_\_. Raul Prebisch e o desenvolvimento econômico brasileiro recente liderado por *commodities*. *Sociais e Humanas*, vol. 26, nº 1, p. 197-216, 2013.

- BRUNO, R. Bancada ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo. In: MALUF, R.; FLEXOR, G. (org.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.
- BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R.; VIEIRA FILHO, J. E. R. A economia agropecuária do Matopiba. *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 26, nº 2, p. 376-401, 2018.
- BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. *Revista de Política Agrícola*, vol. 2, p. 1-25, 2013.
- BURKETT, P. Total factor productivity: na ecological-economic critique. *Organization Environment*, vol. 19, nº 2, p. 171-190, 2006.
- CARVALHO, L. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. Rio de Janeiro: Todavia, 2018.
- CLAPP, J. Bigger is not always better: drives and implications of the recent agribusiness megamergers. *Critical Agrarian Studies Colloquium*. Working Paper nº 2, 2017.
- \_\_\_\_\_. Financialization, distance and global food politics. *Journal of Peasant Studies*, vol. 41, nº 5, p. 797-814, 2014.
- DALLA COSTA, A. *Multinacionais brasileiras: avanços e desafios*. XII Congresso Brasileiro de História Econômica, 13º Conferência Internacional de História de Empresas, Niterói, RJ, 2017.
- DELGADO, G. C. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.
- DELGADO, N. G. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática no meio rural. *Novos Cadernos NAEA*, vol. 15, nº 1, p. 85-129, 2012.
- ESCHER, F. *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural: uma análise institucional comparativa de Brasil e China*. Tese em desenvolvimento rural. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2016.
- ESCHER, F.; SCHNEIDER, S.; YE, J. The agrifood question and rural development dynamics in Brazil and China: towards a protective 'countermovement'. *Globalizations*. 2017.
- ESCHER, F.; WILKINSON, J.; PEREIRA, P. F. *Drivers and implications of Chinese investments in Brazilian agribusiness: actors, strategies and market dynamics of the corporate food regime*. The 5th Conference of the Brics Initiative for Critical Agrarian Studies, Moscow, Conference Paper nº 34, 2017a.
- ESCHER, F.; SCHNEIDER, S. 'Countermovements' in Brazil and China agrifood systems? Some experiences in linking production and consumption through the construction of new, nested markets. The 4th International Conference of Bicas, Beijing, China. Conference Paper nº 4, 2016.
- FAVERI, D. B.; RESENDE, M. C.; CÁRIO, S. F. A "primarização" da pauta exportadora e a questão da doença holandesa: análise dos impactos da crise financeira de 2008 sobre as exportações brasileiras. *Revista de Economia*, vol. 43, nº 3, 2016.
- FAVARETO, A. Concepções de desenvolvimento e de intervenção pública no Brasil rural sob o governo Temer e além. *Raízes*, vol. 37, nº 2, 2017.

- \_\_\_\_\_. Um contraponto à tese da “argentinização” do desenvolvimento rural no Brasil. In: BUAINAIN, A.M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J.M.; NAVARRO, Z. (eds.). *O mundo rural no Brasil do século 21*. Brasília: Embrapa, 2014.
- FGV/IBRE. *Quem produz o que no campo: quando e onde II: Censo Agropecuário 2006: resultados: Brasil e regiões*. Brasília, DF: CNA, 2010.
- FIAN International; Rede Social de Justiça e Direitos Humanos; Comissão Pastoral da Terra. *The human and environmental costs of land business: the case of Matopiba, Brazil*, São Paulo, Rede, 2018.
- FLEXOR, G.; LEITE, S. P. Land market and land grabbing in Brazil during the commodity boom of the 2000s. *Contexto Internacional*, vol. 39, nº 2, p. 393-420, 2017.
- FRIEDMANN, H. Commentary: Food regime analysis and agrarian questions: widening the conversation. *Journal of Peasant Studies*, vol. 43, nº 3, p. 671-692, 2016.
- \_\_\_\_\_. Discussion: moving food regimes forward: reflections on symposium essays. *Agriculture and Human Values*, vol. 26, nº 4, p. 335-344, 2009.
- \_\_\_\_\_. From colonialism to green capitalism: social movements and the emergence of food regimes. In: BUTTEL, F.H.; McMICHAEL, P. (eds.) *New directions in the sociology of global development*. Oxford: Elsevier Press, 2005.
- FRIEDMANN, H.; McMICHAEL, P. Agriculture and the state system: the rise and fall of national agricultures, 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, vol. 29, nº 2, p. 93-117, 1989.
- GALA, P.; ROCHA, I.; MAGACHO, G. *The Structuralist revenge: economic complexity as an important dimension to evaluate growth and development*. FGV. Working Paper 436, 2016.
- GARCIA, A.; KATO, K. Políticas públicas e interesses privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique. *Cadernos CRH*, vol. 29, 2016.
- GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. *From farming to biotechnology: a theory of agroindustrial development*. London: Blackwell, 1987.
- GORENSTEIN, S.; ORTIZ, R. Natural resources and primary sector-dependent territories in Latin America. *Area Development and Policy*, 2018.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- GUANZIROLI, C. A.; BUAINAIN, A. M.; DI SABBATTO, A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 50, nº 2, 2012.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo agropecuário*, Rio de Janeiro, IBGE, 2018 – Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html?=&t=o-que-e>
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Estatísticas de imóveis rurais*, Brasília: INCRA, 2018 – Disponível em <http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/estatisticas-de-imoveis-rurais>
- ISAKSON, R. Food and finance: the financial transformation of agro-food supply chains. *Journal of Peasant Studies*, vol. 41, nº 5, p. 749-775, 2014.

- KAGEYAMA, A.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; OLIVEIRA, J. T. A. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do Censo de 2006. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 51, nº 1, 2013.
- LAND MATRIX. *Data*. Roma, International Land Coalition, 2018 – Disponível em <https://landmatrix.org/data/>
- LEITE, S. The role of policy makers in the formulation and implementation of public policy for Brazilian Agriculture. *Latin American Perspectives*, vol. 43, p. 60-76, 2016.
- LOUREIRO, P. M.; SAAD-FILHO, A. The limits of pragmatism: the rise and fall of the Brazilian Workers' Party (2002-2016). *Latin American Perspectives*, 2018.
- MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. *A dinâmica do crescimento das exportações do agronegócio brasileiro*. Texto para Discussão 2249. Brasília: IPEA, 2016.
- MARQUES, V.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. *O Censo 2006 e a reforma agrária: aspectos metodológicos e primeiros resultados*. Brasília: MDA, 2012.
- MATTEI, L. A política agrária e rural do governo Temer. In: MALUF, R.; FLEXOR, G. (orgs.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.
- McKAY, B.; ALONSO-FRADEJAS, A.; BRENT, Z. W.; SAUER, S.; XU, Y. China and Latin America: towards a new consensus of resource control? *Third World Thematics*, vol. 1, nº 1, 2017.
- McMICHAEL, P. Commentary: Food regime for thought. *Journal of Peasant Studies*, vol. 43, nº 3, p. 648-670, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Food regime and agrarian questions*. Winnipeg: Fernwood Publishing, 2013.
- \_\_\_\_\_. A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, vol. 36, nº 1, p. 139-169, 2009.
- \_\_\_\_\_. Global development and the corporate food regime. In: BUTTEL, F.H.; McMICHAEL, P. (eds.). *New directions in the sociology of global development*. Oxford: Elsevier Press, 2005.
- MYERS, M. China's Belt and Road Initiative: what role for Latin America? *Journal of Latin American Geography*, vol. 17, nº 2, p. 239-243, 2018.
- NAVARRO, Z.; BUAINAIN, A. M. The global driving of Brazilian agrarian development in the new century. In: BUAINAIN, A.M.; SOUZA, M. R.; NAVARRO, Z. (org.). *International perspectives on globalization and agriculture: challenges and opportunities for emerging countries*. New York: Lexington Books, 2017.
- NAVARRO, Z.; CAMPOS, S. K. A "pequena produção" no Brasil. In: CAMPOS, S.K.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?* Brasília: CGEE, 2013.
- NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. M. *A agricultura familiar no Brasil: é preciso mudar para avançar*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, Textos para discussão n.42, 2011.
- NIEDERLE, P. A. A pluralist and pragmatist critique of food regime's genealogy: varieties of social orders in Brazilian agriculture. *Journal of Peasant Studies*, vol. 24, nº 1, 2017.
- NIEDERLE, P. A.; GRISA, C.; PICOLOTTO, E.; SOLDERA, D. *Narrative disputes on family farming public policies in Brazil: conservative attack and restricted countermove-*

- ments. The 5th International Conference of the Brics Initiative for Critical Agrarian Studies, Moscow, Conference Paper n.12, 2017.
- OLIVEIRA, A. U. *A mundialização da agricultura brasileira*. São Paulo: Iânde Editorial, 2016.
- OLIVEIRA, G. L. T. *Chinese and other foreign investments in the Brazilian soybean complex*. Cape Town. Bicas Working Paper n° 9, 2015.
- OREIRO, J. L.; D'AGOSTINI, L. *Terms of trade, real exchange rate over-valuation and de-industrialization: theory and empirical evidence of Brazilian case (2003-2015)*. Paper presented at the 13Th International Conference Developments in Economic Theory and Policy, University of Basque Country, Bilbao, 2016.
- OKARA. Dossiê Michel Temer e a questão agrária. *Revista Okara*, vol. 12, n° 2, 2018.
- PAULA, N. M.; SANTOS, V. F.; PEREIRA, W. S. A financeirização das *commodities* agrícolas e o sistema agroalimentar. *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 23, n° 2, p. 294-314, 2015.
- PEREZ, C. *The new context for industrializing around natural resources: an opportunity for Latin America (and other resource rich countries)?* Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics n°. 62, 2015.
- PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 52, n° 1, p. 63-84, 2014.
- PINHO, C. E. S. *Políticas públicas, crise fiscal e comunidades epistêmicas da austeridade no Brasil*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2018.
- PINTO, E. C.; PINTO, J. P. A.; SALUDJIAN, A.; NOGUEIRA, I.; BALANCO, P.; SCHONERWALD, C.; BARUCO, G. *A guerra de todos contra todos: a crise brasileira*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ. Texto para Discussão 06, 2017.
- PLOEG, J. D.; YE, J.; SCHNEIDER, S. Rural development through the construction of new, nested, markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. *Journal of Peasant Studies*, vol. 39, p. 133-173, 2012.
- PLOEG, J. D. The food crisis, industrialized farming and the imperial regime. *Journal of Agrarian Change*, vol. 10, n° 1, p. 98-106, 2010.
- POULANTZAS, N. *State, power, socialism*. London, New York: Verso Classics, 2000.
- PRADO, L. C. D.; TORRACA, J. F.; SILVA, J. C. A. L. *Um novo olhar sobre um antigo debate: a tese de Prebisch-Singer é, ainda, válida?* Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, Texto para Discussão n° 3, 2014.
- RSJDH – Rede de Justiça Social e Direitos Humanos. *Imobiliárias agrícolas transnacionais e a especulação com terras na região do Mapitoba*. Outras Expressões, 2018.
- SALLES-FILHO, L. M. *A dinâmica tecnológica da agricultura: perspectivas da biotecnologia*. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 1993.
- SAUER, S.; BALESTRO, M. V.; SCHNEIDER, S. The ambiguous stance of Brazil as a regional power: piloting a course between commodity-based surpluses and national development. *Globalizations*, 2017.
- SAUER, S.; MÉSZÁROS, G. The political economy of land struggle in Brazil under Workers' Party governments. *Journal of Agrarian Change*, vol. 17, p. 397-414, 2017.
- SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, vol. 30, p. 511-531, 2010.

- SCHNEIDER, S.; SCHUBERT, M. N.; ESCHER, F. Regimes agroalimentares e o lugar da agricultura familiar: uma apresentação do debate. *Revista Mundi Meio Ambiente e Agrárias*, vol. 1, nº 1, p. 1-20, 2016.
- SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. P. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, vol. 31, nº 2, p. 227-263, 2014.
- SHARMA, S.; SCHLESINGER, S. *The rise of big meat: Brazil's extractive industry*. The Institute for Agriculture and Trade Policy, 2017.
- SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos*, nº 102, p. 39-67, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SOLDERA, D. *A instabilidade do referencial de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: uma análise das narrativas dualistas*. Msc. Dissertation (Rural Development). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2018.
- VERGARA-CAMUS, L.; KAY, C. The agrarian political economy of left-wing governments in Latin America: agribusiness, peasants, and the limits of neo-developmentalism. *Journal of Agrarian Change*, vol. 17, p. 415-437, 2017.
- VIEIRA-FILHO, J. E. R. The structural heterogeneity of family farming in Brazil. *Cepal Review*, 111, 2013.
- VIEIRA-FILHO, J. E. R.; SILVEIRA, J. M. F. J. Competências organizacionais, trajetória tecnológica e aprendizado local na agricultura: o paradoxo de Prebisch. *Economia e Sociedade*, vol. 25, nº 3, p. 599-630, 2016.
- WESZ, V. J. Strategies and hybrid dynamics of soy transnational companies in the southern cone. *Journal of Peasant Studies*, vol. 43, nº 2, 2016.
- \_\_\_\_\_. *O Mercado de soja e as relações de troca entre produtores rurais e empresas no sudeste de Mato Grosso (Brasil)*. Tese em Ciência Social em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Rio de Janeiro: CPDA-UFRRJ, 2014.
- WILKINSON, J. Land grabbing e estrangeirização de terras no Brasil. In: MALUF, R.; FLEXOR, G. (org.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.
- \_\_\_\_\_. Globalization of agribusiness and developing world food systems. *Monthly Review*, vol. 61, nº 4, 2009.
- \_\_\_\_\_.  *Mercados, redes e valores. O novo mundo da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.
- WILKINSON, J.; WESZ, V. J.; LOPANE, A. *Brazil, the Southern cone, and China: the agribusiness connection*. Capetown. Bicas Working Paper nº 16, 2015.
- WILKINSON, J.; GOODMAN, D. Food regime analysis: a reassessment. In: ALLAIRE, G.; BENOIT, D. (eds.) *La grande transformation de l'agriculture vingt ans après*. [S.l.], 2015.
- WILKINSON, J.; REYDON, B., DI SABBATO, A. Concentration and foreign ownership of land in Brazil in the context of global land grabbing. *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 33, nº 4, p. 417-438, 2012.



# A EXPANSÃO DA FRONTEIRA AGRÍCOLA E LOGÍSTICA NOS CERRADOS E SAVANAS: AGROESTRATÉGIAS E RESISTÊNCIAS NO BRASIL E MOÇAMBIQUE

DIANA AGUIAR<sup>1</sup>  
SÍLVIO ISOPPO PORTO<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A confluência histórica nos últimos 40 anos do aumento significativo da área plantada de soja no mundo e do avanço da fronteira da soja sobre os cerrados não é casual. Tal confluência expressa a importância dos cerrados, savanas e planícies na consolidação do modelo agroindustrial no Sul Global nas últimas décadas. A vantagem da topografia plana, para a implementação da agricultura industrial mecanizada, transformou essas paisagens em alvos estratégicos para a expansão espacial das cadeias globais de *commodities* (McMichael, 2016). Essa expansão, porém, não foi um processo intuitivo, em razão da percepção que se tinha em relação aos limites produtivos das savanas. Ao mesmo tempo, não se deu de forma repentina e envolveu um processo dirigido pelo Estado no sentido do cercamento (*enclosure*) da terra e da viabilização de sua ocupação produtiva em larga escala.

Além disso, o desenvolvimento de soluções sociotécnicas, que servissem de suporte à expansão rumo a espaços com condições edafoclimáticas me-

<sup>1</sup> Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ, mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio (2008) e assessora internacional da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE). Foi pesquisadora do Transnational Institute (TNI) (2012 a 2015) e coordenadora global de Programas da International Gender and Trade Network (IGTN) (2008 a 2010).

<sup>2</sup> Doutorando em Sociedade e Meio Ambiente (pesquisa em Agroecologia) pela Universidade Pablo de Olavide (UPO), Sevilha, Espanha, mestre em Agroecologia (2014) pelo programa interinstitucional das Universidades Internacional da Andaluzia (UNIA), de Córdoba (UCO) e UPO, e formado em Agronomia (1990) pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

nos apropriadas, tem ancorado fundamentalmente este processo nos cerrados. Os experimentos de tropicalização da soja, a partir da década de 1970 no Brasil, viabilizaram a ocupação de grandes extensões dos cerrados pelo agronegócio – sobretudo aquelas atualmente mais consolidadas, como Mato Grosso e Goiás – e projetaram a Embrapa como centro tecnológico, em especial no que tange à agricultura tropical.

Mais recentemente, este processo se reflete na tentativa de expansão desta ocupação dos cerrados pelo agronegócio por meio do Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical (ProSavana), no norte de Moçambique e na expansão nas fronteiras do cerrado, em especial no chamado Matopiba.<sup>3</sup> O presente texto trata em especial dos aspectos tecnológicos e logísticos que ancoram ou limitam a expansão espacial da produção de soja nos cerrados e savanas. Argumenta que este avanço de fronteiras estabelece um imperativo renovado às agroestratégias – entendidas como “as estratégias, em sentido prático, acionadas pelos interesses vinculados aos agronegócios, com o fim de expandir seu domínio sobre amplas extensões de terras no Brasil” (Almeida, 2010, p. 101) – viabilizar o transporte a partir das fronteiras agrícolas aos mercados globais.

Esta expansão espacial, nas entranhas de territórios mais distantes das vias de escoamento consolidadas, gera uma forte demanda, no centro das agroestratégias, por soluções de transporte. Gera pressão sobre o desenho da agenda pública de infraestrutura para responder aos interesses logísticos das cadeias industriais voltadas à exportação, seja por meio do redirecionamento de corredores (rumo ao chamado Arco Norte no Brasil), ou da resignificação de corredores historicamente estabelecidos para outros usos (como no caso de Nacala em Moçambique), esta transformação nos sentidos geográficos ou de uso das rotas produz reconfigurações sociais no espaço.

Essas transformações, na configuração do ambiente construído, encontram profundas resistências, sobretudo dos sujeitos que se insurgem diante das ameaças que esses corredores logísticos representam para seus modos de vida e produção, em razão dos conflitos em torno do acesso e garantia da

<sup>3</sup> Para a Embrapa, “Matopiba resulta de um acrônimo criado com as iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Essa expressão designa uma realidade geográfica que recobre parcialmente os quatro estados mencionados, caracterizada pela expansão de uma fronteira agrícola baseada em tecnologias modernas de alta produtividade”. Disponível em: <https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/matopiba.html>

posse da terra, das crescentes restrições ao uso da biodiversidade ou, ainda, pelo estrangulamento das vias de escoamento das produções locais.

### **A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA NO CERRADO: O CERCAMENTO DA TERRA NO EIXO DAS RODOVIAS**

Durante a ditadura militar, diversos programas, projetos e subsídios foram destinados à ocupação socioeconômica da Amazônia Legal e do Brasil central. Especificamente, no Mato Grosso, incidiram os seguintes programas de polos de desenvolvimento: Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia); Programa de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Polocentro); Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste) e Programa de Desenvolvimento do Agronegócio (Prodeagro).

Além dos programas do Estado brasileiro, o Mato Grosso recebeu também, em 1986, um projeto do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos cerrados (Prodecer), em Lucas do Rio Verde. No processo de ocupação da Amazônia Legal, assim, o estado foi especialmente visado, pois recebeu recursos de quase todos os programas, abarcando mais de 90% dos projetos particulares de colonização. Os migrantes vinham, sobretudo do Centro-Sul, cerca de 57% durante a década de 1970 (Oliveira, 2005).

A diversidade das formas de ocupação do norte do Mato Grosso, nos anos 1970 e 1980, foi marcada pelos projetos de colonização como principal vetor. Serviram a uma estratégia central da modernização conservadora, garantindo mão de obra para os projetos econômicos na fronteira. Ao mesmo tempo, evitou a reforma agrária em outras regiões, em especial no sul e nordeste, onde as mobilizações camponesas eram mais intensas à época. Foi assim que a região foi se caracterizando pela presença de grandes projetos agropecuários e projetos de colonização privada, bem como de áreas de posseiros (algumas regularizadas pelo Incra) e terras indígenas crescentemente cercadas. A lógica da colonização constituiu-se no determinante histórico da ocupação da região (Oliveira, 2005).

O Programa de Integração Nacional (PIN) foi estabelecido em 1970 com três importantes diretrizes que viabilizaram esse processo: 1) a abertura de duas estradas na Amazônia Legal; a Transamazônica (“eixo transversal no sentido Leste-Oeste, para interligação da Amazônia com o Nordeste”) e

a Cuiabá-Santarém (“eixo logitudinal no sentido Norte-Sul, para conexão com o Planalto Central e o Centro-Sul do País, assim como para sua articulação, por outro lado, com o sistema rodoviário interamericano”, ligando o Mato Grosso à Transamazônica e ao porto de Santarém, no rio Amazonas) (Brasil, 1972, p. 30); 2) a federalização da faixa de terra de 100 km, a partir de cada margem das rodovias, e sua destinação para programas de colonização e reforma agrária; e 3) a transferência de recursos para aplicação nesses programas (Araújo *et al.*, 2008; Oliveira, 2005).

Esse tripé do PIN na Amazônia (infraestrutura viária, atribuição de terra no eixo das rodovias para projetos agropecuários e crédito) determinou as dinâmicas de ocupação. Não resolveu, no entanto, em um primeiro momento, a questão que esses projetos agropecuários, dos anos 1970, foram amplamente caracterizados pela baixa rentabilidade. Serviram, no entanto, para provocar o desmatamento acelerado do Mato Grosso e conflitos com povos indígenas ou posseiros que já se encontravam ali (Oliveira, 2005). Ao mesmo tempo, serviram para iniciar o processo de mercantilização da terra, por meio de mecanismos de grilagem e corrupção, que viabilizam a comercialização de títulos. A expansão da agricultura industrial, tendo a soja como *commodity* central, dependeria de soluções sociotécnicas, desenvolvidas ativamente pelo Estado.

## AS SOLUÇÕES SOCIOTÉCNICAS PARA A OCUPAÇÃO DOS CERRADOS PELA SOJA

A soja é uma cultura originária da China, onde era cultivada há pelos menos 4.850 anos antes do presente. De lá se distribuiu para outros países e continentes, tendo chegado à América do Norte no início do século XIX (Câmara, 2015). O cultivo de soja na América do Norte, durante pouco mais de um século, tinha principalmente destino forrageiro (uso para consumo animal). A introdução do cultivo no Brasil, a partir do final do século XIX, com variedades trazidas dos Estados Unidos (EUA), tiveram prioritariamente esse mesmo uso.

Curiosamente, a primeira tentativa de introdução de soja que se tem notícia no Brasil aconteceu no Recôncavo baiano, em latitude 12° Sul, muito mais próxima da linha do Equador do que as regiões de origem das variedades (40° Norte) (Dall’Agnol, 2016). O insucesso dos experimentos se deveu, justamente, a essa diferença de latitudes, já que isso implicava em

uma diferença significativa em relação ao número de horas em exposição ao sol por dia, tendo consequências diretas no desenvolvimento da planta.<sup>4</sup>

Apesar desse primeiro fracasso, os experimentos que se seguiram estiveram mais concentrados em São Paulo e no Rio Grande do Sul, este último em especial em latitudes muito mais próximas (em torno de 30°) àquelas das áreas de plantio nos EUA. Em São Paulo, parte dos cultivos se deram por iniciativa dos migrantes japoneses, que utilizavam os grãos para consumo de acordo com a cultura alimentar desse país asiático, na forma de alimentos fermentados, tais como tofu, shoyo e missô. Além disso, alguns experimentos mais sistemáticos, realizados por centros de pesquisa, envolveram algumas comunidades migrantes, a exemplo das japonesas em São Paulo e europeias no Sul.

A partir dos anos 1940, o uso forrageiro vai dando espaço ao grão, como foco dos cultivos, tanto para exportação, quanto, em alguns experimentos, para a extração de óleo. É uma tendência não só brasileira, como estadunidense, pois em 1941, o uso da soja produzida nos EUA era dividido ao meio entre uso forrageiro e grãos.

A partir de 1950, o governo Vargas passou a promover a pesquisa e a expansão da área plantada de soja no Rio Grande do Sul. O intuito era ampliar a rentabilidade da terra nas áreas de cultivo de trigo, aumentando a área plantada e, por consequência, a sua produção. Sendo essa última uma cultura de inverno, a soja passou a ser promovida, associada ao trigo, como uma lavoura para o período de primavera e verão. Apesar do Brasil já exportar soja à época, o trigo foi introduzido muito antes no país (primeira metade do século XVIII), estando, na década de 1950, relativamente presente na dieta alimentar de parte da população. A preocupação do governo Vargas era ampliar a oferta de trigo e garantir preços mais baixos ao consumidor. Introduzir uma nova cultura, associada a essa lavoura, foi a estratégia: a soja contribuiria para ampliar a renda da terra, otimizando os investimentos realizados em máquinas e equipamentos, por meio do cultivo alternado no verão da soja e no inverno do trigo na mesma área (binômio trigo-soja). Esse processo foi estimulado por meio de cooperativas, que recebiam acesso facilitado a políticas de crédito e extensão rural.

<sup>4</sup> Como a soja é um cultivo de verão, sua implementação tradicional em altas latitudes (onde os verões têm dias mais longos) implica em uma maior exposição diária ao sol durante seu crescimento do que seria possível em cultivos em latitudes mais baixas. Esta diferença impôs um dos principais desafios à tropicalização da soja.

Com o tempo, a soja foi se tornando o centro da estratégia produtiva de muitos desses estabelecimentos rurais, não só no Rio Grande do Sul, mas também no Paraná, para substituir a lavoura de café, devido a grandes perdas com as geadas, ocorridas em meados dos anos 1950. Os dois estados, durante décadas, foram os maiores produtores de grãos no Brasil. Essa história ganha novos contornos geográficos a partir do golpe militar em 1964, com um forte impulso em direção ao modelo da Revolução Verde.

Em grande medida, se tratava da reprodução do mesmo modelo fomentado para o uso da terra, que o país conhecia desde a colonização, a *plantations*. Produção com base em médias e grandes propriedades (e, portanto, na expropriação da ocupação tradicional e desmatamento), na exploração do trabalho e na intensa exploração dos recursos naturais (em especial terra e água). No entanto, buscava-se saltos consideráveis na escala da produção, o que implicou no incentivo à mecanização e ao uso de insumos industriais (adubos e sementes). O cerrado era especialmente atraente para esse modelo em razão de sua topografia plana. O apoio com crédito, ampliação da infraestrutura (estradas e capacidade de armazenagem) e extensão rural era parte fundamental da ação do regime, desde o princípio.

Planos como o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) – instituído em 1964 e com implementação em dois anos – e o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) – instituído em 1967 e implementação entre 1968 e 1970 – tinham objetivos alinhados com a expansão da Revolução Verde. Aliado ao PED, estava a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) – a partir do legado da Fundação Brasil Central, remanescente da Marcha para o Oeste – como seu órgão implementador (Oliveira, Cunha e Constantino, 2017; Pires, 2000). A partir de 1970, esse processo se intensificou, tendo essas ações como bases para seu espraiamento para os cerrados. Como visto anteriormente, a abertura da BR-163, e os projetos de colonização em seu eixo foram dinamizadores da conquista de terras. O processo de ocupação da fronteira por um modelo produtivo agroexportador, tendo os monocultivos de soja como seu lastro, dependia ainda de algumas soluções sociotécnicas, que viriam a ser operadas sobretudo por meio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), criada entre 1972 e 1973.

Alguns elementos importantes da conjuntura brasileira e internacional incidiram diretamente nesse processo. O Brasil estava completando um ciclo de intensa urbanização, saindo de um quadro demográfico majoritariamente

rural, nos anos 1940 (cerca de 30%), para uma população majoritariamente urbana, em 1980 (cerca de 70%). Tudo isso com um modelo produtivo interno que não provia a oferta de alimentos necessária para garantir a segurança alimentar e nutricional da população, dependendo de importações.

Ao mesmo tempo, internacionalmente, transformações importantes aconteciam no sistema mundial, como as crises do petróleo e a quebra do padrão dólar-ouro, gerando pressões inflacionárias e instabilidades do regime cambial sobre as importações. Do ponto de vista da economia política internacional de *commodities* agrícolas, o início da década de 1970 foi marcado por uma série de processos que confluíram para problemas de oferta e, conseqüentemente, mais pressão sobre os preços. Em 1972, inundações do rio Mississipi resultaram em quebra de safra de soja nos EUA, fazendo com que o governo impusesse embargos temporários sobre suas exportações. Ainda que tenha se revertido, isso implicou em sinais de alerta para seus principais importadores (Europa e Japão), já que as exportações dos EUA representavam mais de 80% do total global.

Concomitantemente, houve aumento do rebanho na Europa (dependente da soja americana para ração animal) e nos Estados Unidos (passando a demandar mais farelo de soja), quebra de safra de amendoim na África do Sul (reduzindo a oferta para produção de óleo) e quebra de safra de trigo na Rússia (levando a ampliar as importações de farelo de soja em substituição de parte da demanda interna de cereais). Esses processos e os problemas resultantes deram impulso à estratégia de expandir o cultivo de soja no Brasil. Já em 1974, o governo Geisel assinou um comunicado conjunto, com o primeiro-ministro japonês, para estabelecer as bases do que veio a ser o Prodecer, implementado a partir de 1979.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1972-1974, estava alinhado ao compromisso de promover a Revolução Verde. Previa, especificamente criar um “[...] Programa intensivo de pesquisa agrícola, notadamente com relação às principais culturas, à agricultura de ‘cerrados’, às técnicas de irrigação, e à tecnologia de alimentos tropicais” (Brasil, 1972). Como, nesse período, a soja já estava se tornando a principal *commodity* de exportação agrícola do Brasil, e já havia praticamente igualado a área plantada de trigo (quase 1 milhão de hectares para cada uma), em um plano que dava tanto destaque à agricultura industrial, era inerente promover a soja.

No entanto, a presença da soja no cerrado ainda era incipiente. É no marco do PND, e sua ênfase na qualificação da pesquisa em agricultura, que a Embrapa é criada (Embrapa, 2003, 2006). Com esta foram criadas, em 1975,

importantes estruturas institucionais para viabilizar a ocupação do cerrado pela soja, como por exemplo, a criação das unidades descentralizadas, como a Embrapa Soja e a Embrapa Cerrados.

A Embrapa não partiu do zero, pois os diversos experimentos realizados desde o início da introdução da soja no Brasil ofereciam um acúmulo de conhecimento sobre o qual construir. Assim, a história usual da tropicalização da soja tende a enfatizar técnicas de uso do calcário para corrigir o solo excessivamente ácido do cerrado. Esse conhecimento, que já existia na década anterior (1960), partiu de uma premissa colonial sobre o cerrado, a de que solos que não serviam a um certo padrão produtivo, eram pobres e deveriam ser corrigidos. A partir dessa visão colonial de domesticação de uma região ecológica para destiná-la a usos exógenos, foram duas as principais soluções sociotécnicas que viabilizaram a tropicalização da soja: a adaptação de variedades às condições de luminosidade de latitudes mais baixas (noites mais longas do que na região de origem) e a inoculação da semente com rizóbio, para garantir a fixação biológica de nitrogênio.

O trabalho desenvolvido pela Embrapa, em rede com outras instituições de pesquisa, foi conhecer em detalhes os aspectos genotípicos que definem essa característica, relacionada ao “período juvenil longo”, que determina o início do processo de floração da planta. A partir da seleção desses gens e, posteriormente, da seleção de plantas, que apresentavam naturalmente mutagênese relativa ao tamanho do período juvenil, o trabalho de desenvolvimento de variedades (orientado por essa característica da sensibilidade ao fotoperiodismo) foi o que abriu as portas para a ocupação do cerrado. A produção de soja chegou ao extremo de ter variedades adaptadas a latitude zero. Esse processo exigiu uma reconfiguração e adequação normativa referente às recomendações técnicas para as diferentes variedades de soja. Essas devem ser aceitas pelo zoneamento agrícola, ferramenta coordenada pela Embrapa que legitimou o uso das variedades comerciais disponíveis no mercado, autorizando o produtor a acessar o crédito e o seguro agrícola.

A inoculação das sementes com bactérias, do gênero *Rhizobium*, induz à formação de nódulos nas raízes da soja, o que possibilita a fixação de nitrogênio e a disponibilização para as plantas. Isto permite prescindir da adição de nitrogênio sintético (industrial), significando uma economia de custo considerável dentro da lógica da agricultura industrial. Porém, a partir de uma

outra perspectiva, reforçou o desenvolvimento de uma agricultura centrada em monocultivos para a exportação, como a soja, causando desmatamento, contaminação e erosão da biodiversidade, além das violências e violações de direitos associadas ao cercamento da terra.

Além disso, em que pese essas soluções sociotécnicas terem viabilizado a ocupação dos cerrados pela soja, a expansão da fronteira agrícola está mais calcada na ocupação extensiva de terra do que na produtividade, como veremos mais adiante. Essa conjugação da média e grande propriedade rural, com a disseminação da agricultura industrial, erodiu a sociobiodiversidade de paisagens extensas dos cerrados.

## **DO CERRADO-LABORATÓRIO AO CERRADO-MERCADORIA**

Se, a partir da década de 1970 e 1980, a ocupação do cerrado pela soja foi implementada, a partir dos anos 1990, se deu a consolidação desse processo. Outras atividades econômicas agropecuárias compuseram este processo de ocupação capitalista, mas a soja é simbólica em razão da escalada no volume e na ocupação espacial (em relação às demais colheitas). Em especial, o padrão de exploração, altamente integrado em cadeias globais de *commodities* e com rebatimentos claros na pressão pela produção de espaços logísticos fez diferença, por exemplo, a carne bovina que, embora tenha presença espacial extensa e volume produtivo alto, não determina a logística e o fenômeno contemporâneo do redesenho das rotas.

A ocupação não indígena e capitalista da região tem uma história de expansão de fronteira que precede os anos 1970, com a mineração no século XVIII e depois os agropecuaristas. A conquista do cerrado (Chaveiro e Barreira, 2010) que foi impulsionada a partir dos anos 1970, em especial rumo às bordas com a floresta, é uma dimensão sem precedentes. Para realizá-la, foi essencial uma série de “golpes ou ações geopolíticas” (Chaveiro e Barreira, 2010, p. 25 e 26) que permitissem justificar a “conquista” como uma ação redentora. A primeira dessas ações foi

[...] aproveitar o imaginário negativo do cerrado sublinhado desde o final do século XIX até 1930, especialmente pelos chamados ‘viajantes naturalistas do velho mundo’. Esse imaginário negativo efetivou-se como uma sentença de verdade de que havia dois Brasis – um do litoral e outro do sertão; um superior e outro do interior, um integrado ao progresso do mundo desenvolvido e outro desintegrado. (Chaveiro e Barreira, 2010, p. 26)

Se tratava de um olhar depreciativo, não somente para a paisagem de “galhos retorcidos”, mas sobretudo aos sertanejos, cujos modos de vida e culturas não respondiam à racionalidade econômica hegemônica (Chaveiro e Barreira, 2010). Mereciam, portanto, ser modernizados. A operação ideológica de sua execução dependia de pactos políticos:

O Estado nacional teria que convencer as oligarquias locais da necessidade de mudanças no território cerrado. Todavia, essas mudanças, além de dinamizarem economicamente esse território, dariam-lhes mais sobrevida política. Assim é que estendeu-se essa ideia: o sertão é o Brasil profundo e original, diferente do litoral que é contaminado pelas forças exteriores. Mas esse Brasil profundo precisa ser mudado pelo exemplo externo, de maneira que o que é original não serve e o que é externo é espúrio, mas necessário. (Chaveiro e Barreira, 2010, p. 26)

O pacto não ficou restrito ao Estado e às elites locais, mas contou com arranjos de forças geopolíticas externas (Chaveiro e Barreira, 2010), por exemplo, cooperação da Embrapa com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e colaborações com Estados Unidos e França (Alves, 2016). Contou ainda com corporações transnacionais de comercialização de *commodities* agrícolas, as *tradings*, que foram se estabelecendo nos polos produtivos emergentes.

Apesar do papel central da Embrapa, e dos programas públicos, no estabelecimento desta ocupação, a partir das reformas neoliberais da década de 1990, as *tradings* passaram a controlar cada vez mais o armazenamento, processamento, logística e comercialização da soja. Mais adiante, com a liberalização do uso de sementes geneticamente modificadas a partir de 2005, as corporações transnacionais de sementes e agroquímicos passaram a ter um papel importante no crédito à produção, comprometida antes mesmo do plantio. A associação dessas corporações com as *tradings* gerou um controle ainda maior do capital transnacional a montante e a jusante da cadeia (Oliveira e Hecht, 2016).

Atualmente, esse processo, que iniciou com dinâmicas de abertura de fronteira, com todos seus elementos retrógrados e violentos conjurados no cercamento e transformação massiva de paisagens e relações sociais, constituiu-se em um

[...] complexo conjunto de tecnologias e técnicas para a implementação flexível de sua produção através de paisagens altamente variáveis, uma rede global de maquinários, armazéns, caminhões e navios, canalizando os fluxos de *commodities* para múltiplos mercados ao redor do mundo, estruturados por

*A expansão da fronteira agrícola e logística nos cerrados e savanas: agroestratégias e resistências no Brasil e Moçambique*

uma diversidade ainda mais ampla de instituições, relações e práticas sociais. (Oliveira e Hecht, 2016, p. 252, tradução nossa)

A soja, enquanto um dos produtos agroindustriais mais relevantes do atual regime alimentar corporativo (McMichael, 2016), suscita diversas questões de análise, que vão desde suas implicações na estrutura fundiária e processos de captura de terra,<sup>5</sup> e de financeirização até o controle corporativo da cadeia. Concentraremos-nos nas dinâmicas de espacialização da produção e nos condicionantes espaciais derivados, em especial na produção do espaço agrário sobre a fronteira no cerrado, condicionando a pressão sobre a produção do espaço logístico, provocando conflitos ambientais e tensões territoriais.

A expansão dos monocultivos de soja no bioma, nas últimas décadas, contribuiu para alçar o Brasil ao posto de maior exportador, representando pouco mais de 42% do total das exportações globais da *commodity* (USDA, 2017). O processo de expansão da fronteira agrícola rumo ao domínio cerrado e suas transições foi central nesse processo. Mesmo produzindo soja no Sul do país há algumas décadas, até a primeira metade da década de 1990, a participação do Brasil nas exportações globais ainda era pequena (11%), quando comparada ao domínio dos EUA (75%) no comércio internacional da *commodity*. O Brasil cresce sua participação justamente quando a produção começa a se consolidar no Mato Grosso.

Esse aumento da participação coincide também com a consolidação da China como principal destino das exportações brasileiras. Até o início dos anos 2000, a participação da China como parceiro comercial do Brasil era de menos de 5%. A arrancada é surpreendente e não está restrita ao Brasil, já que se trata de uma dinâmica própria da era de ascensão chinesa. A China atinge impressionantes 20% do total das exportações brasileiras em 2016, ultrapassando parceiros comerciais historicamente importantes (União Europeia e EUA), em especial a partir dos anos 2010. Esse processo teve ainda correlação com a (re)primarização da pauta exportadora no mesmo período. Entre as principais *commodities* exportadas, a composição das exportações brasileiras para a China está extremamente concentrada na soja, ferro e petróleo, que

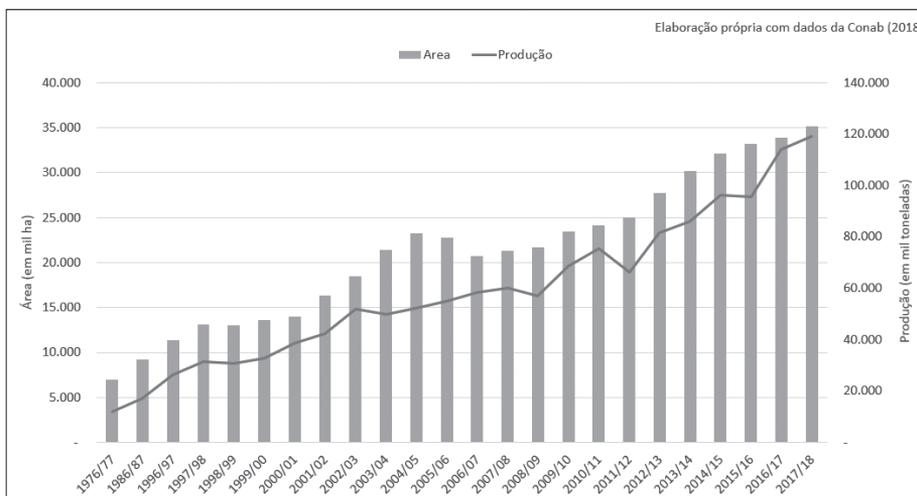
<sup>5</sup> A literatura no campo dos estudos agrários tem dedicado atenção ao crescente fenômeno global de “*land grab*” (captura de terras), como a passagem de enormes porções de terras, travestida ou não de legalidade, das mãos de grupos sociais vulneráveis para agentes econômicos poderosos, não raro empresas transnacionais (Sassen, 2016; Rede Social, 2015; TNI, 2013; Sauer e Leite, 2012; Borras Jr. *et al.*, 2011).

representaram respectivamente 41%, 21% e 11% do total exportado para a China, em 2016 (Brasil, 2017).

Não é surpreendente, portanto, que o complexo soja seja também o principal produto da pauta exportadora brasileira. Isso deriva de um processo de incremento contínuo do volume exportado de soja, o que tem rebatimento direto na expansão da fronteira agrícola. Coincidem, historicamente, as curvas do incremento do volume de soja exportado, participação da China no total das exportações brasileiras e expansão da fronteira no Mato Grosso.

O Brasil, e em especial o cerrado, se constituiu na principal fronteira agrícola desta expansão da produção da soja no mundo. Em 20 anos, a produção brasileira saltou de 26 milhões de toneladas, na safra 1996/1997, para 114 milhões, na safra 2016/2017, um aumento de cerca de 436%. Considerando o período de 40 anos entre a safra de 1976/1977, produção de 12 milhões de toneladas, e a safra de 2016/2017, a produção cresceu 939% (Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Relação entre aumento da produção (em mil toneladas) e área plantada (em mil ha) com soja no Brasil**



Esses ganhos espetaculares de produção se devem, em grande medida, ao aumento da área plantada de soja no mesmo período. Quase 11 milhões de hectares cultivados na safra 1996/1997, passando para quase 34 milhões de hectares na safra 2016/2017, portanto, um aumento de 297%. Nos 40 anos, entre as safras 1976/1977 e 2016/2017, o aumento da área plantada de soja foi de 487%. Neste mesmo período, a produtividade quase duplicou (190%).

Pode-se afirmar que a captura e a destinação de extensões de terra ao cultivo da soja, em especial nas bordas do cerrado, com a floresta amazônica, e nos enclaves de cerrados no domínio da Amazônia, é o fator determinante do aumento da produção brasileira no período.

### **MOÇAMBIQUE: A EXPORTAÇÃO DO MODELO DE OCUPAÇÃO DO CERRADO**

Em 2012, veio à público a intenção de investidores brasileiros de ocupar terras no norte de Moçambique, produzindo de *commodities* agrícolas para exportação. No entanto, o primeiro acordo para o estabelecimento do ProSavana tinha sido assinado pelos governos de Moçambique, Brasil e Japão já em 2008 (Mello, 2016).

O programa estava calcado em algumas premissas. Em primeiro lugar, a propriedade da terra naquele país africano é exclusiva do Estado, que anunciava estar disposto a oferecer, gratuitamente aos investidores estrangeiros, concessões de longo prazo para empreendimentos agrícolas. Parte importante da lei de terras de Moçambique era invisibilizada nessa propaganda: a propriedade é exclusiva do Estado, mas a prioridade de posse da terra é camponesa, de acordo com a ocupação costumeira. Em um país com 80% da população rural, cuja maioria vive de trabalhar na terra, e de comercializar os excedentes, isso implica em um espaço com intensa ocupação e laços culturais profundamente arraigados ao território. Em razão disso, as iniciativas de atribuição de Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra (Duat), pelo Conselho de Ministros, a investidores estrangeiros resultaram em processos flagrantes de captura de terras (usurpação de terras é a palavra de uso mais corrente pelas organizações moçambicanas) e consequentes conflitos agrários e espoliação (Confederação Episcopal, 2016; Justiça Ambiental e Unac, 2011).

Diante desse cenário de conflitividade e das contínuas críticas públicas, os investidores foram paulatinamente lendo a impossibilidade de adquirir o título de propriedade da terra. Por um lado, há insegurança jurídica e, por outro lado, um obstáculo para especular sobre a valorização da terra (no sentido de investir na compra de terras não para a produção, mas como ativo financeiro). Ao mesmo tempo, os camponeses foram progressivamente lendo o ProSavana como uma ameaça direta a seus direitos territoriais.

Em segundo lugar, a experiência de ocupação do cerrado, a partir da década de 1970, era vista como referência de sucesso para o desenvolvimento tec-

nológico, necessário para promover a ocupação da savana moçambicana com soja e outras *commodities* agrícolas. A justificativa principal de viabilidade era a latitude comum das regiões (Porto, 2016). Nesse sentido, a Embrapa entraria como dinamizadora da transferência de tecnologia para a adaptação de variedades no laboratório e campo de testes do programa em Nampula. Conflitos em torno do desenvolvimento do programa emergiram entre a Jica, a Embrapa e o governo moçambicano, levando a uma desestruturação dos objetivos iniciais de pesquisa e extensão. Além disso, com a diminuição de recursos da cooperação brasileira, a partir do governo de Dilma Roussef, aprofundada a partir do golpe-*impeachment* no final de 2016, a Embrapa se retirou de Moçambique, por falta de recursos para dar continuidade aos trabalhos (Aguiar, 2017).

Outro elemento foi o acúmulo histórico de críticas ao Prodecer, divulgado como referência para o ProSavana. O Prodecer implantou 21 projetos de colonização, em diferentes regiões do cerrado brasileiro, entre 1979 e 1999, assentando 758 famílias em uma área total de 334 mil hectares (Campo, s/d). A celebração do Prodecer foi um sinal de alerta para os movimentos do campo brasileiros, procurados pela União Nacional de Camponeses (Unac) de Moçambique. O Prodecer, bem como outros programas que viabilizaram projetos de colonização no cerrado, estão marcados pela história de desmatamento, grilagem de terras, violência e corrupção. Essa ocupação autoritária produziu um espaço social marcado pela predominância do latifúndio e injustiças estruturais, que persistem ainda hoje.

Os relatórios da Jica sobre o Prodecer são prolíferos em celebrar o papel da agência na expansão da soja nos cerrados brasileiros (Hosono; Rocha e Hongo, 2016; JICA, 2017). Apesar de se tratar de um papel subordinado às “soluções” sociotécnicas lideradas pela Embrapa, o Prodecer foi importante gatilho para o espraiamento da Revolução Verde. Isto aconteceu, obviamente, combinado com a expansão de infraestrutura, operada via o PIN, crédito e extensão rural (apesar de menor abrangência e escala). Foi combinado ainda com outros programas de desenvolvimento conduzidos pelo governo brasileiro à época, como o Polonoeste, ou os subsídios via Sudam aos projetos agropecuários, em algumas localidades específicas. Em livro de avaliação do Prodecer, a Jica apresenta as virtudes de um programa que teria convertido a terra infértil (*sic*) do cerrado em um celeiro de *commodities* (Hosono; Rocha e Hongo, 2016), representando a intervenção capitalista no cerrado “como uma bênção”, atribuindo um destino exitoso para um espaço outrora disfuncional.

A referência a essa experiência, ao contrário de ser vista positivamente, produziu cautela, confirmada pela divulgação do Plano Diretor do Pro-Savana. Este apresentava uma visão de integração camponesa a cadeias produtivas voltadas à exportação, subordinando os camponeses aos investidores. Estes últimos proveriam insumos e comprariam a produção final, já que teriam acesso aos corredores logísticos (Porto, 2016).

Mais uma premissa importante dava sustentação à proposta, ou seja, a organização da ocupação do espaço para a produção de *commodities* agrícolas voltada à exportação se daria no entorno do Corredor de Nacala. A associação do ProSavana a um corredor logístico, desde sua concepção, parecia ser uma promessa fundamental para a viabilidade da proposta. No entanto, isso invisibilizava um aspecto nefasto da prometida oferta de infraestrutura logística: a concessão da ferrovia de Nacala à Vale para o escoamento do carvão da mina de Moatize em Tete, oeste de Moçambique. Isto representou o estrangulamento da espinha dorsal da conexão territorial do norte de Moçambique, desde a era colonial. Os trens de passageiros – que cruzavam o norte do país no eixo longitudinal (de Oeste a Leste e de Leste a Oeste) uma vez por dia (em cada sentido) – passaram a operar cerca de uma vez por semana, além de reduzir em 2/3 o número de estações para passageiros. As famílias camponesas utilizavam a ferrovia para ir às cidades mais próximas e vender a produção nas feiras. A concessão representou, assim, a desarticulação de uma via importante de comercialização autônoma da produção camponesa, deixando-os reféns de atravessadores, que vão às localidades comprar a produção por preços muito menores.

Mas é a falta de transparência na condução do ProSavana que parece ser o principal nó crítico do programa. A articulação da “Campanha Não ao ProSavana” – envolvendo as organizações de base camponesa e organizações não governamentais moçambicanas, bem como organizações e movimentos sociais brasileiros e ativistas e pesquisadores/as japoneses/as – tem permitido confrontar informações, divulgadas em Moçambique, com documentos oficiais, obtidos via Lei de Acesso à Informação no Japão, e via o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) no Brasil, sobretudo até 2016. A contradição entre as narrativas públicas do ProSavana, os documentos diplomáticos japoneses e as expectativas dos investidores brasileiros, sobretudo no início do programa, têm sido flagrantes e despertado contínuas críticas,

expressas em declarações públicas da Campanha (Campanha Não ao ProSavana, 2016a, 2016b, 2015, 2013).

## OS ASPECTOS LOGÍSTICOS DA EXPANSÃO ESPACIAL DA SOJA

Os eixos de integração nacional que se expandiram para viabilizar a interiorização da ocupação do território nacional foram, em muitos casos, concebidos como vias para a drenagem econômica dos territórios rumo aos mercados globais. Assim, os programas de colonização, que viabilizaram a ocupação da soja nos cerrados brasileiros, a partir da década de 1970, se deram sobretudo a partir dos grandes eixos de integração nacional, em especial as rodovias abertas no marco do PIN. Ainda que tenham sido essas vias a rasgar o território e promover a exploração econômica, para a produção de *commodities* agropecuárias no Brasil Central, elas não foram suficientes para resolver as pressões logísticas resultantes, sobretudo aquelas que emergiram com a consolidação do processo de expansão da fronteira agrícola, a partir dos anos 1990.

Os monocultivos de soja, e o incremento do consumo de proteína animal associada a estes, servem de importante combustível à intensificação de parte importante dos cercamentos nas fronteiras no final do século XX e início do século XXI. Sendo a China, sobretudo a partir dos anos 2000, seu principal destino emergente e prioritário, é no Pacífico, e não no Atlântico, que se estabelece o vértice das rotas comerciais dessas *commodities*. Associa-se a isso o impulso fundamental, em escala global, do consumo de *commodities* minerais e energéticas representado pela China, e se tem um processo, acelerado e sem precedentes, de redesenho de rotas comerciais tendo o Pacífico como espinha dorsal (Aguiar, 2017).

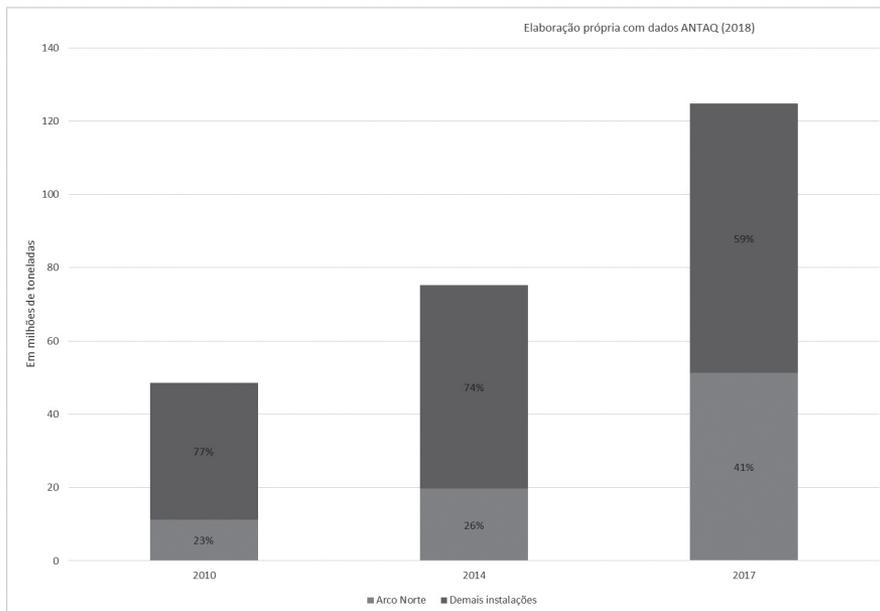
Embora outras *commodities*, de relevância na composição da pauta exportadora brasileira (ferro e carne), também se extraíam ou produzam em lugares caracterizados por relativa continentalidade, não são estas os vetores da agenda emergente dos corredores de exportação. No que tange ao cerrado, dada a alta continentalidade dessa região ecológica, transformada em plataforma e fronteira de plantações e criação de *commodities* alimentares, prioritárias no regime alimentar corporativo (McMichael, 2016), é essa dinâmica produtiva que gera pressões sobre a produção de espaços logísticos.

À medida que essa divisão espacial do trabalho, no regime alimentar corporativo, cobre uma extensão cada vez maior do planeta, as operações de transporte demandam mais gestão de suprimentos, ou seja, logística que per-

mita, eficientemente, escoar a produção. Sendo a soja possivelmente a *commodity* agroalimentar mais significativa dos tempos atuais, a expansão de seu cultivo é um fenômeno espacial com impressionantes singularidades nas últimas décadas. O Brasil, especialmente o cerrado, é a plataforma por excelência desse fenômeno, portanto, a questão logística que emerge da geografia de produção da soja conjuga pressões e consecuições de produção social do espaço que merecem análises detidas.

A maior parte da produção de soja brasileira ainda é exportada pelos portos do Centro Sul – como Santos (SP) e Paranaguá (PR) –, porém, estes estão muito distantes das zonas de maior expansão espacial da produção nos últimos 40 anos, em especial Mato Grosso e, mais recentemente, do Matopiba. Além disso, esses portos estão distantes do destino prioritário da soja nos últimos dez anos, a China. Produtores e *tradings* passaram a priorizar as saídas pelo Norte, sendo as vias em expansão na última década (Gráfico 2). A geografia da produção da soja tem representado, assim, uma forte pressão para o redesenho das rotas comerciais no país.

**Gráfico 2 – Expansão do volume de soja e milho, exportado pelos portos do Arco Norte, em relação ao total das instalações portuárias (em milhões de toneladas) – 2010, 2014, 2017**



O caso do estado do Mato Grosso é emblemático da contradição entre a expansão espacial da produção, em direção às fronteiras econômicas, e as crescentes distâncias, em relação aos portos de exportação mais consolidados do Centro-Sul. Uma das principais rodovias do PIN, a BR-163 (Cuiabá-Santarém), por exemplo, foi concebida para, por um lado, viabilizar a ocupação e exploração econômica em seu entorno e, por outro, ser um corredor de exportação via o porto de Santarém (PA) às margens do rio Amazonas. Dali vai para o Atlântico norte e mercados internacionais. O estado de trafegabilidade da rodovia, décadas depois de sua inauguração em 1976, restringiu seu destino original. Historicamente caracterizada como a estrada dos colonos, tardou em cumprir sua vocação logística (Oliveira, 2005).

No início dos anos 2000, alguns investimentos e projetos começaram a mudar o cenário. Em 2003, a *trading* Cargill inaugurou seu porto em Santarém e no entorno da cidade, no planalto santareno, monocultivos de soja começaram a se expandir. A resistência dos movimentos sociais da região tem sido intensa desde então. À mesma época, o governo federal anunciou a pavimentação da BR-163 para viabilizar o escoamento da soja, produzida no centro-norte mato-grossense, por vias mais eficientes. Nos anos seguintes, terminais portuários privados de empresas como Bunge, Amaggi, ADM e Louis Dreyfus Commodities começaram a se estabelecer na região de Itaituba (PA), de forma acelerada (Aguiar, 2017). Porém, mesmo o projeto de pavimentação, e o estabelecimento de terminais portuários de diversas *tradings* em Itaituba, não foram suficientes para dar escala demandada pela expansão espacial da produção no norte matogrossense. O projeto de ferrovia (Ferrogrão) e de hidrovia Tapajós-Teles Pires seguem na agenda das agroestratégias.

Outra fronteira de expansão (noroeste do Mato Grosso, na região da Chapada dos Parecis, e o sul de Rondônia) encontrou resolução logística com o projeto do Grupo Amaggi. Este concebeu e viabilizou o escoamento via o corredor noroeste de exportação, envolvendo a BR-364 (rumo a Porto Velho), a navegação por barcas no rio Madeira até o Porto de Itacoatiara (AM). Ali, a carga é transferida para navios oceânicos que descem o rio Amazonas até sua embocadura, rumo aos mercados externos.

Ainda assim, o Mato Grosso, maior estado produtor de *commodities* agropecuárias do país, enfrenta uma contradição espacial importante. Mesmo sendo o lócus, por excelência, da expansão espacial da soja, o estado está

no coração do continente sul-americano, distante das principais saídas de exportação, contando, em muitos casos, com vias deficitárias de escoamento. Isto é explícito no custo da fronteira, resultante da expansão espacial da produção de soja no Brasil. Em razão disso, diversos projetos de corredores logísticos, contidos nos principais programas públicos de infraestrutura, nas últimas três décadas, cruzavam ou irradiavam a partir do estado. Isso coloca o Mato Grosso no epicentro da competição capitalista, e entre os poderes oligárquicos regionais pela formatação da agenda pública de infraestrutura.

A fronteira mais recente de expansão da soja no cerrado, o Matopiba enfrenta uma situação logística distinta. Nenhum dos quatro estados tem um grau tão alto de continentalidade quanto o Mato Grosso, reduzindo, a princípio, as contradições espaciais da expansão. Além disso, o corredor envolvendo a Ferrovia Norte-Sul, passagem por Carajás e o porto de São Luís, tem um alto grau de viabilização, para uma região de expansão bem mais recente. Entre os estados do Matopiba, o oeste da Bahia tem uma situação *sui generis*, pois escoar pelo porto de Cotegipe, em Salvador. Há anos, as agroestratégias incidem para viabilizar a ferrovia de integração oeste-leste (Fiol), ligando Caetitê ao Porto Sul em Ilhéus, bem como o próprio porto para consolidar um corredor próprio.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), espelho da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA/Cosiplan) no Brasil, a partir de seu lançamento em 2007, foi chave na implementação desses projetos. Nos anos 2000, diversos projetos de ferrovias, hidrovias e pavimentação de rodovias foram projetados, licitados ou iniciados no marco do PAC. Muitos contavam com um modelo que envolvia empreiteiras brasileiras na implementação e financiamento via o BNDES. Com a investigação Lava Jato e a crise fiscal, o modelo ruiu e diversos projetos ficaram inconclusos. As resistências sociais a muitos desses também foram consideráveis, deixando marcas territoriais na imagem pública do programa (Aguiar, 2017).

A paralisação da expansão na infraestrutura logística tem promovido ansiedade no agronegócio. Há alguns anos, visitas mútuas entre empresas, fundos e o governo chinês, de um lado, e empresários e governos estaduais e federal do Brasil, do outro, têm sido prática constante. Anuncia-se a respeito da entrada de empreiteiras e fundos chineses para viabilizar os projetos estancados. Em um cenário de rupturas institucionais graves, é uma possibilidade avaliada com preocupação pelas organizações e movimentos sociais.

As perspectivas para as resistências territoriais são de aprofundamento da criminalização e perseguição a lideranças sociais.

Ao menos em dois projetos de corredores, há um grau de mobilização considerável. No Oeste do Pará, a perspectiva de avanço da Ferrogrão – ferrovia que conectaria Lucas do Rio Verde, no cerrado mato-grossense, à Itaituba, às margens do rio Tapajós – tem encontrado no povo indígena Munduruku seu principal oponente. Os indígenas bloquearam a BR-163 em, ao menos, uma oportunidade, bem como inviabilizaram uma audiência pública sobre a ferrovia em Itaituba. Os Munduruku reivindicam seu direito à Consulta Livre, Prévia e Informada, conforme previsto na Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e no Protocolo de Consulta (Movimento Munduruku Ipereg Ayu, 2016), que desenvolveram após um amplo processo de debate interno. Chama atenção que, no caso do Tapajós, a ocupação predatória da região, nas últimas três décadas, se deu no eixo da BR-163, concebida para ser um corredor de exportação. Esta tem sido a espinha dorsal da captura e especulação de terras, desmatamento e violência contra os povos da floresta, não sendo surpreendente a resistência indígena a um novo projeto logístico, paralelo à rodovia.

A região do Baixo Tocantins, próximo a Belém (PA), também é palco de forte processo de mobilização social. Comunidades quilombolas e ribeirinhas, ameaçadas pelo projeto da Ferrovia Paraense S.A., têm se mobilizado em oposição ao projeto, ocupando audiências públicas e realizando processos comunitários de elaboração de protocolos de consulta (Acoquigsal, 2018; Ampqua, 2017). Além da ferrovia, as comunidades estão cercadas por projetos logísticos que envolvem hidrovias e um complexo portuário. Enquanto se opõem aos projetos, essas populações veem suas vias de conexão territorial históricas (os cursos d'água) serem desestruturados pelos ataques constantes de “piratas” (como chamam os assaltantes que interceptam os barcos de linha e roubam a carga dos passageiros).

Diante da escala, e histórico processo de transformação da geografia da produção da soja rumo ao cerrado, a conversão de Nacala em um corredor do agronegócio, integrado a cadeias globais de valor, se configura como um processo histórico-geográfico ainda incipiente. Há, basicamente, um corredor de escoamento de carvão da mina da Vale, em Moatize (oeste de Moçambique), cuja intenção era compartilhar o uso da ferrovia com cargas de *commodities* agrícolas produzidas no entorno, mas que ainda não decolou.

Os conflitos, no entanto, não são desprezíveis. Atropelamentos frequentes, a falta de vias seguras de passagem e o estrangulamento das vias de comercialização autônoma são notórias (Aguar, 2017).

A experiência de expansão da fronteira agrícola nos cerrados foi mobilizada, por meio do ProSavana, para apresentar o Norte de Moçambique aos investidores, como uma região destinada a replicar um modelo de expansão espacial da soja. A suposta vantagem seria resolver, *a priori*, a potencial contradição do custo espacial de circulação, portanto, não haveria necessidade de desenhar novas rotas ou redirecioná-las, e sim resignificar e requalificar o uso da rota existente. A ferrovia cruza todo o território com suposto potencial produtivo, desembocando no porto de maior calado da África oriental, o porto de Nacala, no Oceano Índico, mirando a China. Essa promessa, não cumprida, de transformar a savana em corredor agroexportador está diretamente relacionada à resistência camponesa e social moçambicana e à solidariedade internacional a essa resistência.

## CONCLUSÃO

A abertura de vias foi instrumental para a ocupação, integração e drenagem econômica dos territórios. A expansão espacial da soja foi especialmente protagonista dessa estratégia da modernização conservadora, pois foi na fronteira econômica dos anos 1970, no grande sertão do cerrado mato-grossense, que esta encontrou espaço. Essa expansão espacial, que tem caracterizado a geografia da produção da soja, nas últimas décadas, viabilizou sua alçada a maior colheita e principal *commodity* de exportação brasileira. Trata-se de um protagonismo trágico, marcado pela erosão da biodiversidade, contaminação das águas e solos, desmatamento e violência contra os povos e comunidades do cerrado, que “re-existem”, mesmo diante da visão reducionista que é usual sobre o bioma.

Durante muito tempo, o cerrado foi tratado como irrelevante, do ponto de visto ecológico, portanto, passível de ser ocupado por monocultivos e pastos, sem consequências ambientais importantes. É uma visão amplamente questionada nos dias de hoje. A savana mais biodiversa do mundo, contendo 5% de toda a biodiversidade do planeta, é também um bioma dos mais antigos e, por isso mesmo, extremamente frágil à devastação, promovida de forma sistemática. A paisagem savânica esconde o sistema hidrológico sub-

terrâneo, que depende das raízes das árvores para infiltrar a água das chuvas nos lençóis freáticos, rios e aquíferos. Essa característica rendeu ao cerrado a definição de berço das águas.

Assim, o desenvolvimento sociotécnico, que viabilizou a expansão da fronteira agrícola, não pode escamotear a brutal homogeneização das paisagens, modos de vida e produção, nem as consequências e injustiças agrárias, ambientais, econômicas e sociais. A expansão da fronteira agrícola e a contradição espacial decorrente, pressionando pela produção de novos espaços logísticos, impõem uma renovada ameaça sobre o bioma e seus povos, transbordando rumo a outros biomas. A continentalidade do cerrado impõe às agroestratégias, que o exploram, cruzar outras regiões ecológicas para chegar aos portos atlânticos. As *commodities* correm para o mar, e em seu caminho, deixam um rastro logístico de devastação. Em alguma medida, essa conexão territorial perversa promove conexões entre resistências ameaçadas por um mesmo corredor, ou uma mesma lógica de devastação, àquela das agroestratégias dos monocultivos de soja, e suas cadeias, que aprisionam destinos.

## REFERÊNCIAS

- ACOQUIGSAL. *Protocolo de Consulta dos Quilombolas de Gibrie de São Lourenço*. Barcarena (Pará): 2018. Disponível em: <<https://fase.org.br/pt/acervo/biblioteca/protocolo-de-consulta-dos-quilombas/>>. Acesso: 13 fev. 2019.
- AGUIAR, D. *Notas de Pesquisa de Campo em Maputo e Nampula (Moçambique)*; pesquisa de campo realizada em julho de 2017. Caderno de Campo. Maputo/Nampula (Moçambique), 2017.
- \_\_\_\_\_. *A Geopolítica de Infraestrutura da China na América do Sul: um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia brasileira*. Rio de Janeiro: FASE e Action Aid, 2017a.
- ALMEIDA, Alfredo W. B. *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010, p. 101-144.
- ALVES, E. Embrapa: Institutional Building and Technological Innovations Required for Cerrado Agriculture. In: HOSONO, A.; ROCHA, C. M. C. de; HONGO, Y. (Eds.). *Development for Sustainable Agriculture: the Brazilian Cerrado*. New York: Palgrave Macmillan, 2016, p. 139-156.
- AMPQUA. *Protocolo de Consulta dos Quilombolas de Abacatal/Aurá. Abacatal (Pará)*: [s.n], 2017. Disponível em: <<https://fase.org.br/pt/acervo/biblioteca/protocolo-quilombolas-de-abacatal-aura/>>. Acesso: 13 fev. 2019.
- ARAÚJO, R. *et al.* Estado e Sociedade na BR 163: desmatamento, conflitos e processos de ordenamento territorial. In: CASTRO, E. (Ed.). *Sociedade, Território e Conflitos: BR 163 em Questão*. Belém: NAEA, 2008. p. 13-84.

*A expansão da fronteira agrícola e logística nos cerrados e savanas: agroestratégias e resistências no Brasil e Moçambique*

- BORRAS Jr., S. M. *et al.* Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction. *Journal of Peasant Studies*, v. 38, n. 2, p. 209–216, 2011.
- BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). *Comex Stat - Exportação e Importação Geral*. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2018. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>. Acesso: 12 Novembro 2018.
- \_\_\_\_\_. *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1972/74*. Brasília: República Federativa do Brasil, 1972.
- CÂMARA, G. M. de S. *Introdução ao Agronegócio Soja*. São Paulo: 2015.
- CAMPANHA NÃO AO PROSAVANA. Campanha “Não ao ProSAVANA” considera fraudulento o processo de Redesenho e de auscultações públicas do Plano Director do ProSAVANA. Moçambique, 8 de novembro de 2016. Disponível em: <<https://fase.org.br/pt/acervo/documentos/nao-ao-prosavana-denuncia-documentos-vazados/>>. Acesso: 13 fev. 2019.
- \_\_\_\_\_. Campanha Não ao ProSavana denuncia as irregularidades do processo de Diálogo sobre o ProSavana. Maputo, Moçambique, 19 fev. 2016. Disponível em: <<https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Comunicado-de-Imprensa-Pro-savana-marginaliza-e-exclui-a-Campanha-Não-ao-Prosavana-do-processo-de-dialogo-corrigida.pdf>>. Acesso: 13 fev. 2019.
- \_\_\_\_\_. Chamada dos Povos para invalidação imediata da “Auscultação pública do Plano Director do ProSavana”. Maputo, 4 jun. 2015. Disponível em: <<https://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/06/CHAMADA-DOS-POVOS-PARA-INVALIDAÇÃO-IMEDIATA-DA-AUSCULTAÇÃO-PÚBLICA-DO-PLANO-DIRECTOR-DO-PROSAVANA-.pdf>>. Acesso: 13 fev. 2019.
- \_\_\_\_\_. Carta Aberta para Deter e Reflectir de Forma Urgente o Programa ProSavana. Maputo, 28 de maio de 2013. Disponível em: <<https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Cópia-de-Carta-Aberta-das-organizações-e-movimentos-sociais-para-Detere-Reflectir-de-Forma-Urgente-o-Programa-ProSavana-corrected.pdf>>. Acesso: 13 fev. 2019.
- CAMPO. Prodecer. Campo, Brasília, [s/d]. Disponível em: <<http://www.campo.com.br/proceder/>>. Acesso: 13 Fev 2019.
- CHAVEIRO, E. F.; BARREIRA, C. C. M. A. Cartografia de um Pensamento de Cerrado. In: PELÁ, M. e CASTILHO, D. (Eds.). *Cerrados: perspectivas e olhares*. Goiânia: Editora Vieira, 2010. p. 15–34.
- CONFERÊNCIA EPISCOPAL DE MOÇAMBIQUE. *À tua descendência darei esta terra (Gn 12,7): Carta Pastoral dos Bispos de Moçambique às comunidades e famílias cristãs e pessoas de boa vontade*. Beira, Moçambique, 30 de abril de 2016. Disponível em: <[https://www.cidse.org/articles/just-food/land-land-grabbing/download/1428\\_6b85481d34b4e4b4b3418626f12627a7.html](https://www.cidse.org/articles/just-food/land-land-grabbing/download/1428_6b85481d34b4e4b4b3418626f12627a7.html)>. Acesso: 13 fevereiro 2019.
- DALL'AGNOL, A. *A Embrapa Soja no contexto do desenvolvimento da soja no Brasil: histórico e contribuições*. Brasília: Embrapa, 2016.
- Embrapa. *Tecnologias de Produção de Soja*. Londrina: Embrapa, 2003.

- \_\_\_\_\_. *Sugestões para a Formulação de um Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária*. Edição especial do documento original de junho de 1972. Brasília: [s.n.].
- HOSONO, A.; ROCHA, C. M. C. da; HONGO, Y. *Development for Sustainable Agriculture*. New York: Palgrave Macmillan, 2016.
- JICA – Japan International Cooperation Agency. *Economic and social impacts of agricultural development of the Cerrado*. Tokyo: JICA, 2017.
- McMICHAEL, P. *Regimes alimentares e questões agrárias*. São Paulo: Editora Unesp, 2016.
- MELLO, F. Memória da articulação Sul-Sul dos Povos e seus pressupostos em torno da Campanha Não ao ProSavana. In: AGUIAR, D. e PACHECO, M. E. L. (Eds.). *A Cooperação Sul-Sul dos Povos de Brasil e Moçambique: Memória da Resistência ao ProSavana e Análise Crítica de seu Plano Diretor*. Rio de Janeiro: FASE, 2016.
- MOVIMENTO MUNDURUKU IPEREG AYU. *Protocolo de Consulta Munduruku*. 2016. Disponível em: <<https://fase.org.br/pt/acervo/biblioteca/protocolo-de-consulta-munduruku/>>. Acesso: 13 fev. 2019.
- OLIVEIRA, A. B. de; CUNHA, G. H. de M. e CONSTANTINO, M. Cerrado brasileiro: um estudo exploratório nas políticas para o seu desenvolvimento. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 2017.
- OLIVEIRA, A. U. de. BR-163 Cuiabá-Santarém: Geopolítica, grilagem, violência e mundialização. In: TORRES, M. (Ed.). *Amazônia revelada: Os descaminhos ao longo da BR-163*. Brasília: CNPq, 2005.
- OLIVEIRA, G. e HECHT, S. Sacred groves, sacrifice zones and soy production: globalization, intensification and neo-nature in South America. *Journal of Peasant Studies*, 2016.
- PIRES, M. O. Programas Agrícolas na Ocupação do Cerrado. *Sociedade e Cultura*, v. 3, n. 1 e 2, p. 111–131, 2000.
- PORTO, S. I. Análise crítica do Plano Diretor do ProSavana. In: AGUIAR, D.; PACHECO, M. E. L. (Eds.). *A Cooperação Sul-Sul dos Povos de Brasil e Moçambique: Memória da Resistência ao ProSavana e Análise Crítica de seu Plano Diretor*. Rio de Janeiro: FASE, 2016.
- REDE SOCIAL. *A Empresa Radar S/A e a Especulação com Terras no Brasil*. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2015.
- SASSEN, S. *Expulsões: Brutalidade e complexidade na economia global*. São Paulo: Paz e Terra, 2016.
- SAUER, S. e LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 50, n. 3, p. 503–524, 2012.
- TNI – Transnational Institute. *The global land grab: A primer*. Amsterdam, Transnational institute, 2013.
- USDA – United States Department of Agriculture. *Production supply and distribution online – Custom query*. United States Department of Agriculture: Foreign Agricultural Service -Production, Supply and distribution, 2018. Disponível em: <<https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html/app/advQuery>>. Acesso: 12 Novembro 2018.

# COMPREENDENDO A RELAÇÃO ENTRE A QUESTÃO AGRÁRIA E O MOVIMENTO DE REPRIMARIZAÇÃO DA ECONOMIA NO CONTEXTO DOS BRICS

ANDERSON ANTONIO DA SILVA<sup>1</sup>

MANOEL CALAÇA<sup>2</sup>

LUIZA HELENA B. MACHADO<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O Brasil atravessou suas últimas três décadas sem um projeto de nação que pudesse fazer frente à agenda de governança global neoliberal. Os governos Lula (2003-2011) e Dilma (2011-2016), considerados pela literatura governos pós-neoliberais, enfrentaram forte ofensiva do capital financeiro internacional. A partir de relativa intervenção do Estado na economia, quando comparado a períodos anteriores, via taxa cambial conduziram uma política macroeconômica que permitiu promover, via programas sociais, a distribuição de renda.

Na ausência de um projeto de nação, o modelo produtivo do agronegócio foi, sobretudo na última década, utilizado pelo governo para garantir saldo comercial positivo. Na atualidade, uma das referências que contribuem para uma melhor compreensão do mundo agrário é o livro *História das agriculturas no mundo*, de Mazoyer e Roudart (2001). Esta obra evidencia que o novo mundo agrário não pode ser compreendido sem sua história, como fazem os ideólogos do agronegócio. Esse tipo de compreensão setorial e unidimensional é a grande responsável pelo processo de reprimarização

<sup>1</sup> Doutorando em Geografia pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

<sup>2</sup> Professor titular da Universidade Federal de Goiás (UFG).

<sup>3</sup> Mestra em Geografia pela Universidade Federal de Goiás (UFG), professora do Instituto Federal de Goiás (IFG), Campus de Luziânia.

da economia, mediante à intensificação da comoditização da agricultura brasileira. Esse tipo de leitura desconsidera a intrínseca relação entre a concentração da terra, a produção em grande escala para exportação, com a concentração da riqueza.

No Brasil, como o tema da primarização da economia é comumente estudado por economistas, e o paradigma predominante na economia considera a questão agrária como uma questão do passado, o problema da concentração da propriedade privada da terra não é considerada como uma questão de desenvolvimento. Neste sentido, raramente encontramos estudos preocupados em tecer alguma relação entre a primarização da economia e a concentrada estrutura fundiária. Nos estudos conduzidos a partir da teoria marginalista, após a transformação da Economia Política de Smith, Marx e Ricardo, – ciência econômica de viés microeconômico, focada em estudos de caso ou em setores da economia, passa-se a adotar a relação entre a oferta e a demanda, mudando consideravelmente a importância anteriormente dada ao trabalho social.

Em detrimento da supressão da importância do trabalho social, surgem inúmeros estudos de microeconomia sobre o agronegócio. Portanto, o abandono da renda da terra como categoria analítica do desenvolvimento agrário deve-se principalmente à substituição da teoria clássica do valor trabalho por uma nova concepção de valor, subjetiva, trazida pela teoria marginalista. Teoria que passou a ter quase que a hegemonia dentro da teoria econômica contemporânea. A renda da terra é uma das categorias mais discutidas e polêmicas dentro da história do pensamento econômico, principalmente na escola clássica. Foi uma das bases da teoria ricardiana, que, com sua teoria dos rendimentos decrescentes, mostrou as conexões da renda da terra com a taxa de lucro e com a acumulação de capital, e o conseqüente antagonismo entre proprietários de terra e capitalistas.

No Brasil, a indústria é parte da concentração da terra e o agronegócio uniu tudo, portanto, tanto a estagnação industrial, quanto a sórdida postura do Estado em relação à questão agrária, devem-se à opção em investir na estruturação de uma política agrícola e financeira de comércio exterior. Orientada para fortalecer, a especialização primária exportadora de *commodities* agrícolas e minerais repercutiu sobre a importância do Brasil no contexto dos países que compõem o Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), uma vez que a China é uma das principais compradoras das *commodities* brasileiras.

Em virtude do não enfrentamento, o aprofundamento do problema agrário abarca dois outros novos problemas: a primarização e a desindustrialização da economia. O fim do superciclo das *commodities* coloca a economia brasileira em uma encruzilhada: tanto a continuidade do superciclo das *commodities*, quanto seu declínio representa uma ameaça à soberania nacional. A armadilha criada pela comoditização da economia recoloca o problema agrário como uma questão de desenvolvimento para o Brasil. O relançamento do agronegócio, como política estruturada, acontece durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1988-2002), que reativou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Desde então, o peso da participação de *commodities* agrícolas no PIB nacional tem se configurado em uma das principais estratégias de desenvolvimento.

Em uma economia dependente de *commodities* agrícolas, toda vez que a economia é afetada por uma crise de liquidez internacional, o Estado prioriza os setores primários exportadores para gerar saldo comercial. É assim que o agronegócio, sobretudo nas últimas duas décadas, retomou as prioridades da política macroeconômica externa e da política agrícola interna. Concomitante às crises de liquidez, aconteceu a aceleração do crescimento da China e Índia, com reflexos diretos para os países que, tradicionalmente, são exportadores de matérias-primas e *commodities* como o Brasil. A aceleração do processo de urbanização e o aumento da renda destes dois países intensificou o crescimento da demanda por *commodities*, ao longo da primeira década de 2000.

Desde a década de 1960, já se discutia se o campo representaria um problema ou uma solução para o desenvolvimento da indústria e do emprego no Brasil. De acordo com estudo, coordenado pelo presidente da Associação Keynesiana Brasileira, José Luís Oreiro, a análise da literatura é conclusiva sobre os determinantes do processo de desindustrialização, vivenciado pela economia desde o final da década de 1980. De acordo com Oreiro (2010), existe uma preocupação crescente com o processo de desindustrialização. Todavia, embora não existam dúvidas sobre os determinantes deste processo, entre esses determinantes não é elencando a existência de um problema agrário. Sendo assim, mesmo quando há críticas à primarização da economia, não se discute o problema agrário como origem primeira deste problema.

Este texto visa situar o problema da reprimarização da economia brasileira como resultado da combinação da concentração da propriedade privada da terra e a produção em grande escala para exportação, gerando a concentra-

ção da riqueza. Neste percurso, debate algumas categorias de análise, como a renda da terra, a busca do capital seja na agricultura ou na indústria pelo lucro médio, a perda da importância do trabalho assalariado e das relações não capitalistas de produção, para reprodução ampliada do capital. Por fim, apresenta como o conceito de agronegócio foi forjado, e como o conceito de escala é usado como uma artimanha teórica-metodológica por seus ideólogos no sentido de mascarar a ineficiência deste sistema na produção de alimentos.

### **A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA E O PROCESSO DE REPRIMARIZAÇÃO DA ECONOMIA NO CONTEXTO DOS BRICS**

A economia brasileira nunca abandonou seu viés agrário exportador e industrial, que teve influência decisiva na forma de organização territorial do campo, da cidade e da indústria no Brasil (Silva, 2018). Neste sentido, uma pergunta, que recorrentemente tem aparecido nos debates, diz respeito até que ponto o movimento de reprimarização da economia têm sua estagnação relacionada com o não enfrentamento da questão agrária pelos diferentes governos ou com a estagnação do progresso técnico industrial e a perda de competitividade da manufatura, fruto de várias determinações (política cambial, atraso técnico e precariedades na política industrial) (Delgado, 2012).

Sobre a estagnação do progresso técnico industrial, tanto na agricultura como na indústria, o empresário só investe na produção se lhe for assegurado o lucro médio. É daí que surgem os planos de negócio para assegurar que todo capital investido tenha um retorno financeiro dentro do menor intervalo de tempo possível. O capital rentista, nada mais é que capital acumulado por meio da acumulação primitiva ou espoliação (Harvey, 2003; Oliveira, 2007). Este tipo de capital recebe, do sistema financeiro, a garantia que o retorno ocorrerá no menor intervalo de tempo, influenciando, portanto, os detentores de capital a investir cada vez menos em atividades produtivas. O sistema financeiro assegura o retorno do investimento, na forma de lucro médio por meio de bolhas especulativas (Hilferding, 1973).

O lucro médio na agricultura é dado pelas terras menos férteis. Neste sentido, o empresário que investir em terras férteis, além do lucro médio, poderá obter um lucro suplementar. Na indústria, o lucro suplementar é auferido por aqueles que aplicam uma técnica mais avançada, em comparação com o nível técnico médio utilizado pelo seguimento industrial (Schumpeter, 1970). Na indústria, o lucro médio não é um fenômeno permanente, ao contrário da

agricultura, na qual o lucro suplementar é relativamente longo. Contudo, diferente da indústria em que é possível construir mais fábricas com maquinário moderno, na agricultura não é possível produzir terra. A extensão de terra é limitada e todas as terras mais férteis já estão, ao menos em teoria, ocupadas por economias privadas. O advento do agronegócio distancia o ritmo de produção da natureza, uma vez que existe uma busca frenética para ajustar o tempo da natureza ao tempo do capital. Com isso, abre-se uma corrida, com forte intervenção da ciência e da tecnologia, para engordar o frango ou o boi no menor intervalo de tempo, a partir da modificação genética destes animais, ou produzir, por exemplo, com irrigação duas safras e meia de uva no Vale do São Francisco, no eixo Juazeiro-Petrolina, estado da Bahia.

A renda diferencial I é auferida por aqueles que detêm a posse das terras mais férteis. A renda diferencial II é resultado do progresso técnico na agricultura. Já a existência da renda absoluta está relacionada ao monopólio da propriedade privada da terra. A renda de monopólio é o lucro suplementar, oriundo do preço do monopólio de uma mercadoria, produzida em uma porção de superfície terrestre dotada de qualidades especiais, ou seja, não depende de trabalho nem do custo médio de produção.

A relação entre o capital constante e capital variável constitui-se no corolário da acumulação do capital, sendo que não é possível controlar todas as variáveis na agricultura, como o é na indústria, de forma que a velocidade da acumulação na indústria, via capital constante, é maior. Para manter-se competitivo, o agronegócio conta com uso crescente de maquinaria pesada, fazendo uso do que Marx definiu como trabalho morto, aquele que dispensa mão de obra humana (trabalho vivo). A expansão do capitalismo se dá a partir do trabalho morto, que gera a mais-valia relativa. O desenvolvimento tecnológico intensifica o trabalho morto, deixando claro que, sem uso intensivo de máquinas, melhoramento genético, agroquímicos e o massivo apoio do Estado financiando o setor, o agronegócio tombaria do dia para a noite.

As experiências da agroecologia e da soberania alimentar são tentativas para promover uma reaproximação entre comida, natureza e comunidade, subtraindo a ideia de mercadoria. Estas experiências acontecem no Brasil há pelo menos vinte anos, e constituem um novo regime alimentar, não aceitando a dependência das grandes corporações.

Acreditava-se que o desenvolvimento do capitalismo no campo eliminaria as relações de produção não capitalistas. Acontece que as relações de pro-

dução não capitalistas possuem uma importância fundamental na reprodução ampliada do capital. O agronegócio contabiliza como sua 70% da produção de alimentos, que é realizada pelo campesinato e pela agricultura familiar. Todavia, hoje em dia, se consideramos a acumulação por espoliação, proposta por David Harvey (2003), as relações de produção não capitalistas são cada vez menos importantes para o processo de acumulação primitiva do capital. A espoliação significa um estágio avançado das relações capitalistas em que a acumulação primitiva não é vista como uma fase, uma etapa do capital, pois acontece permanentemente (Harvey, 2003). Contudo, a importância da produção neste processo é cada vez menor, em detrimento do capital rentista, desvelando o que Dowbor (2017) denominou de era do capital improdutivo. O aumento da participação do capital rentista no sistema financeiro, em detrimento da produção na acumulação do capital, tem contribuído, segundo (Piketty, 2014), na concentração da riqueza mundial.

Do ponto de vista teórico, de acordo com Veltmeyer (2018), o capital avança explorando o trabalho ou a natureza. Contudo, as dinâmicas para o desenvolvimento do capitalismo industrial são diferentes da dinâmica para expansão do capitalismo a partir do extrativismo. A natureza destrutiva do capitalismo extrativista é muito maior que do capital industrial. Na atualidade, o Brasil transformou-se juntamente dos demais países do Brics num centro global de acumulação do capital. Todavia, marcado pelo deslocamento da espoliação produzida a partir da exploração do trabalho para a exploração da natureza.

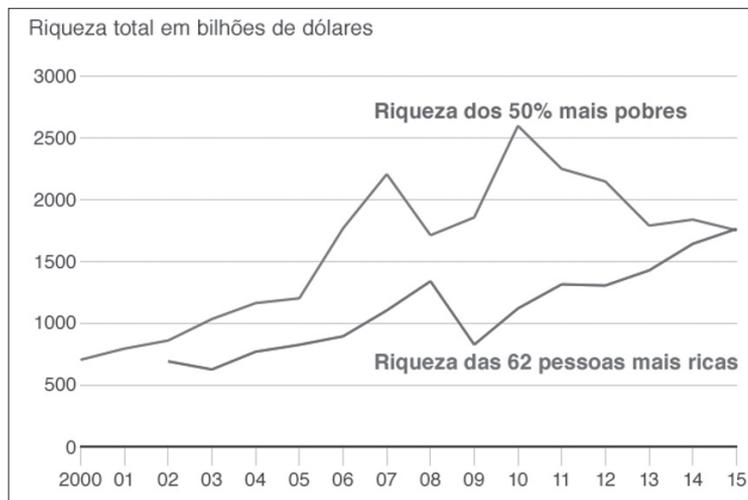
A expansão do capitalismo desterritorializa outras relações sociais e extermina relações não capitalistas por meio do que Harvey (2003) definiu como acumulação pela espoliação, compreendida pela destruição de postos de trabalho, precariedade das relações de trabalho, destruição dos territórios camponeses e indígenas. A forma como o agronegócio sucroalcooleiro, por exemplo, aproveita da condição do camponês para apropriar-se da renda da terra, e ao mesmo tempo, liberar força de trabalho para se proletarizar, em grande parte na própria indústria da cana-de-açúcar, constitui-se em um exemplo atual de espoliação.

A acumulação pela espoliação significa um estágio avançado das relações capitalistas, que necessitam cada vez menos da recriação das relações não capitalistas (Harvey, 2003). Evidente que essa condição faz com que o capital recrie, com menos intensidade, trabalhadores assalariados e territó-

rios camponeses, aumentando o número de excluídos. Além da espoliação, há a tentativa de controle dos territórios, elaboradas em conjunto pelo Estado, agências multilaterais e transnacionais.

De acordo com relatório da OXFAM (2016),<sup>4</sup> a concentração da terra e a produção em grande escala para exportação estão diretamente vinculadas à concentração da riqueza. De 2009 para 2015, a riqueza de 1% da população subiu de 44% para 48% do total de recursos mundiais. Pode superar 50%, se mantido o atual ritmo de crescimento, significando que a riqueza de 1% deve ultrapassar a riqueza de 99% da população mundial. A Figura 1 mostra que a riqueza das 62 pessoas mais ricas do mundo cresce mais rápido que a dos 50% mais pobres, demonstrando o contínuo aumento da desigualdade.

**Figura 1 – Riqueza dos 62 indivíduos mais ricos do mundo e estagnação da metade mais pobre da população mundial**



Fonte: OXFAM (2010) – Riqueza dos 50% mais pobres segundo o relatório Global Wealth Databook 2015 do Banco Credit Suisse.

Contudo, no Brasil, a questão agrária é vista como uma questão do passado, ou seja, algo resolvido, pois o pensamento econômico contemporâneo

<sup>4</sup> Documento informativo OXFAM n. 210: Uma economia para o 1% - Como privilégios e poderes exercidos sobre a economia geram situações de desigualdade extrema e como esse quadro pode ser revertido. Disponível em: <[https://www.oxfam.org.br/publicacoes/sumario\\_executivo](https://www.oxfam.org.br/publicacoes/sumario_executivo)>. Acesso em: 04 fev. 2019.

abandonou a renda da terra como categoria analítica do desenvolvimento agrário. Raramente, portanto, a relação entre concentração de terras e de riqueza é colocada nos debates sobre projetos de desenvolvimento.

A concentração da terra e a produção em grande escala para exportação está diretamente vinculada à concentração da riqueza. Neste sentido, o Estado nunca enfrentou o problema da concentrada estrutura fundiária, pelo contrário, tem permitido e fomentado a aquisição de terra por grupos estrangeiros, popularmente citadas na literatura como estrangeirização, *land grabbing* e *acaparamiento*, adicionando assim novos elementos à já complexa questão agrária (Borras Jr; Franco; Wang, 2011; Zoomers, 2010; Visser e Spoor, 2011).

No Brasil, uma das regiões com maior investimento estrangeiro é o território conhecido como Matopiba, formada por 31 microrregiões, com aproximadamente 73 milhões de hectares nos estados de Tocantins, Maranhão, Piauí e Bahia. Pesquisas realizadas por mais de uma década mostram que, em 2003, havia 1,2 milhão de hectares cultivados. Dez anos depois, o agronegócio controlava 2,5 milhões de hectares. Três quartos da territorialização ocorreram sobre vegetação nativa, a maior parte no cerrado. A postura do Estado, em relação ao tema, deve-se à opção de investir na estruturação de uma política agrícola e financeira de comércio exterior, orientada para o fortalecimento da especialização primária exportadora de *commodities* agrícolas e minerais. Fato que, inclusive, repercutiu sobre a importância do Brasil no Brics, uma vez que a China é uma das principais compradoras das *commodities* brasileiras (MDIC, 2019) e, ao mesmo tempo, um dos países que mais tem adquirido terras na região de Matopiba (Dataluta, 2016).

Este tipo de postura, assumida pelo Estado, reforça a lógica de ocupação do espaço agrário, marcada pela formação de latifúndios. A venda de terras ao capital estrangeiro, via fundos de pensão, evidência um novo ciclo de distribuição de terras e riquezas, privilegiando apenas as elites econômicas, agrupadas nesses fundos, excluindo indígenas, quilombolas e camponeses dos seus territórios.

Esta estratégia econômica do capital financeiro tem perseguido o lucro e a renda da terra sob patrocínio de políticas de Estado, via a reestruturação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), a partir da década de 2000, e tem como única meta, a exploração das vantagens comparativas naturais, principal fator mobilizador da inserção externa brasileira, e não o progresso técnico de setores chave da economia, como a indústria.

Neste processo de crescimento desigual pela concentração da riqueza, conforme salienta Fernandes (2016), as corporações do agronegócio usam o poder econômico como estratégia geopolítica para garantir e ampliar mercados e territórios. Em escalas nacional, regional e local, as corporações articulam-se com senadores, deputados, presidentes, governadores, prefeitos para obter subsídios e isenções fiscais, dominando territórios, impondo o modelo hegemônico, impedindo governos, quando necessário, para bloquear a territorialização das alternativas agroecológicas. Com a produção intensiva de monocultivos, na forma de *commodities* para exportação, exploram mão de obra barata e recursos naturais ao esgotamento, para depois abandonar a região e se transferir para novas áreas e continuar o ciclo predatório.

De acordo com Souza (2013), os fundos soberanos<sup>5</sup> apresentam participação direta de Estados nacionais, sobretudo os países exportadores de petróleo (Estados árabes do Golfo) e asiáticos (China, Coreia do Sul e Cingapura) que controlam cerca de 80% do seu valor mundial. Ainda de acordo com Souza (2013, p. 5):

Trata-se de estratégia desses Estados na consolidação de empresas, *players* mundiais que produzem nova configuração geopolítica mundial. Criada em 2002, a Adecoagro, por exemplo, tem a Soros Fund Management LLC (62%) como sua principal acionista, seguida pela Qatar Holding LLC (38%), que apresenta-se como uma das principais proprietárias de terras, que passa a atuar no Brasil (quase 300 mil hectares) como produtora de alimentos e biocombustíveis (Adecoagro, 2013). Ainda sobre este assunto, em matéria publicada no Valor Econômico denominada *‘Esqueça o banco e o ouro, o futuro virá das terras’* o investidor estadunidense Jim Rogers indica a mudança de orientação nos ativos e afirma: ‘Compro principalmente ativos agrícolas. Compro fazendas de capital aberto na Austrália, Indonésia e África. Mas é possível investir em tratores, fertilizantes, sementes. Há muitas maneiras de fazer isso’.

Os apontamentos acima são feitos na perspectiva de analisar os processos que se instauram na relação entre a economia política do agronegócio e a questão da reprimarização da economia. Sem este tipo de ponderação, não

<sup>5</sup> Fundo soberano ou Fundo de Riqueza Soberana (em inglês, Sovereign Wealth Funds) é um instrumento financeiro adotado por alguns países para fazer suas reservas internacionais renderem um pouco mais do que os juros dos títulos públicos americanos, cuja taxa vem caindo nos últimos seis meses. A criação do fundo permite que os governos apliquem em mercados de maior risco, como o de ações, dando retorno maior.

é possível compreender esse processo, resultado de múltiplas determinações. A concentração da propriedade privada da terra é o principal delas, uma vez que a atuação do grande capital e suas *tradings* que têm como marco teórico a acumulação por espoliação (Luxemburgo, 1967; Harvey, 2003, 2011) frente às disputas por terras e água em territórios camponeses e de comunidades tradicionais, em uma dinâmica de reprimarização da economia e de comoditização da agricultura (Vitti e Souza, 2012; Souza, Cabero Diegues, 2012).

Sobre a economia política do agronegócio e a questão da reprimarização da economia vale a pena recuperar a expressão “celeiro do mundo”, cunhada na Era Vargas, e associada a um ufanismo anacrônico, que se repete na atualidade com a campanha do “Agro é tec; o Agro é pop; o Agro é tudo”. Desde meados dos anos de 1970, o Brasil possui uma agricultura tecnificada, oriunda da Revolução Verde, altamente dependente de pacotes tecnológicos e profundamente ligada ao setor da indústria química. Esse modelo de produção tecnificado é fortemente difundido pela Organização das Nações Unidas desde 1950 (FAO, 2017).

O pacote da Revolução Verde adotou, como justificativa, a mitigação da fome e da desnutrição sem resolver os problemas sociais criados por este modelo. Na atualidade, a FAO publica, periodicamente, prospecções sobre crescimento populacional mundial, estimulando, desde uma lógica schupemteriana, o advento de novos ciclos tecnológicos, conforme pode ser verificado a partir do documento “O Futuro da Alimentação e da Agricultura: tendências e desafios até o ano de 2100, onde a FAO defende uma nova revolução verde.

Também vale lembrar que a projeção internacional do Brasil e sua pujança na área agrícola no que pese exportar *commodities* desde o período colonial aconteceu mediante a participação do país no Grupo de Cairns,<sup>6</sup> criado durante as negociações da Rodada do Uruguai, do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), entre 1986 e 1994.

O processo de reprimarização da economia exige a análise de um outro processo, denominado de desindustrialização. Nas últimas duas décadas, de acordo com Oreiro e Feijó (2010), tem-se observado uma preocupação crescente de um possível processo de desindustrialização da economia brasileira.

<sup>6</sup> O Grupo de Cairns é uma organização composta por 20 países (África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Uruguai e Vietnã), que representam um terço das exportações agrícolas do mundo.

Ainda de acordo com Oreiro e Feijó (2010), é possível observar duas posições claramente definidas. De um lado, há os assim chamados novo-desenvolvimentistas<sup>7</sup> que defendem a tese de que a economia vem passando por um processo de desindustrialização nos últimos 20 anos, causado pela combinação perversa entre abertura financeira, valorização dos termos de troca e câmbio apreciado (Loures, Oreiro e Passos, 2006; Bresser-Pereira e Marconi, 2009). Do outro lado, há os assim chamados economistas ortodoxos que afirmam que as transformações pelas quais a economia brasileira passou, nas últimas décadas, não tiveram um efeito negativo sobre a indústria. A apreciação do câmbio real, resultante dessas reformas, favoreceu a indústria ao permitir a importação de máquinas e equipamentos tecnologicamente mais avançados. Isto possibilitou a modernização do parque industrial e, conseqüentemente, a expansão da própria produção industrial (Schwartzman, 2009).

De acordo com Oreiro e Feijó (2010), o conceito clássico de desindustrialização foi definido por Rowthorn e Ramaswamy (1999) como sendo uma redução persistente da participação do emprego industrial no emprego total de um país ou região. Com base nesse conceito, os assim chamados países desenvolvidos teriam passado por um forte processo de desindustrialização, a partir da década de 1970. A América Latina teria passado pelo mesmo processo na década de 1990, o que coincide com o período de implantação das políticas liberalizantes, associadas ao consenso de Washington.

Entretanto, Tregenna (2009) redefiniu, de forma mais ampla, o conceito de desindustrialização como sendo uma situação na qual tanto o emprego industrial como o valor adicionado da indústria se reduzem como proporção do emprego total e do PIB, respectivamente. A primeira observação importante a respeito do conceito ampliado de desindustrialização é compatível com um crescimento (expressivo) da produção da indústria em termos físicos. Em outras palavras, uma economia não se desindustrializa quando a produção industrial está estagnada ou em queda, mas quando o setor perde importância como fonte geradora de empregos, e/ou de valor adicionado para uma determinada economia. Dessa forma, a simples expansão da produção industrial (em termos de *quantum*) não pode ser utilizada como “prova” da inexistência de desindustrialização.

<sup>7</sup> Sobre o novo-desenvolvimentismo, e as suas diferenças com o velho-desenvolvimentismo, ver Bresser-Pereira (2006), Sicsú, Paula e Michel (2007), Oreiro e Paula (2009) e Bresser-Pereira e Gala (2010).

A segunda observação é que a desindustrialização não está necessariamente associada à uma reprimarização da pauta de exportação. A participação da indústria no emprego e no valor adicionado pode se reduzir em função da transferência para o exterior das atividades manufatureiras mais intensivas em trabalho, e/ou com menor valor adicionado. Se assim for, a desindustrialização pode vir acompanhada por um aumento da participação de produtos com maior conteúdo tecnológico e maior valor adicionado na pauta de exportações. Nesse caso, a desindustrialização é classificada como positiva. No entanto, se a desindustrialização vier acompanhada de uma reprimarização da pauta de exportações, ou seja, por um processo de reversão da pauta exportadora na direção de *commodities*, produtos primários, ou manufaturas com baixo valor adicionado, e/ou baixo conteúdo tecnológico, isso pode ser sintoma de que a desindustrialização<sup>8</sup> é negativa (Oreiro e Feijó, 2010).

Embora este assunto mereça ser aprofundado, interessa aqui debater a desindustrialização negativa. É um fenômeno que reforça o modelo agrário exportador, bem como o acabou de políticas públicas, iniciado nos anos 2000 com a reativação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1967.

O processo de comoditização da agricultura tem alterado significativamente a composição das matrizes produtivas locais e regionais, determinando uma especialização regional produtiva, forjada pela inflexão positiva da demanda, o que marca a expansão mundial de *commodities*. Neste sentido, o Brasil passou a ganhar maior importância no cenário mundial de comércio de produtos primários, concorrendo com uma mudança na composição de sua balança comercial, fortemente marcada por uma tendência de reprimarização, aumentando sua participação na produção e no comércio exterior. Essa lógica de acumulação tem como expressão geográfica a categoria território, na medida em que revela um sentido de classe no processo de apropriação do espaço e determinação de relações de poder. a partir da propriedade privada da terra.

Pra entender que a indústria faz parte da concentração da terra é preciso compreender a noção de agronegócio como um conceito político, utilizado no contexto brasileiro para esconder a ineficiência da agricultura e da propriedade da terra. Essa ineficiência criou, historicamente uma estrutura

<sup>8</sup> Uma outra referência importante neste debate sobre o processo de industrialização dos países do norte global, e sobre a qual não discorremos neste texto, pode ser encontrada na obra de Há-Joon Chang, 'Chutando a Escala: estratégias de desenvolvimento em perspectiva histórica', publicado no Brasil em português pela Editora da Unesp.

de poder representada pela bancada ruralista, para defender os interesses do setor. Com isso, criou-se, junto às corporações, um setor que domina a narrativa sobre sua importância para balança comercial, mas que ano após ano tem produzido uma política cambial com efeitos devastadores para a indústria nacional. Indústria esta que não dispõe do mesmo poder econômico e estratégia geopolítica, que as corporações do agronegócio dispõem para garantir mercados e territórios.

A concentração de terras e o seu não enfrentamento pelos diferentes governos tem reunido, historicamente, condições enquanto política de Estado para a perpetuação, desde o Brasil colônia, do processo de comoditização da agricultura e da pecuária. O advento do capital financeiro que precisa cada vez menos do trabalho assalariado e do desenvolvimento das forças produtivas para se reproduzir trouxe também a reversão da pauta exportadora na direção de *commodities*. Produtos primários, ou manufaturas com baixo valor adicionado e/ou baixo conteúdo tecnológico são exportadas em detrimento de relações comerciais com pautas baseadas em produtos com maior conteúdo tecnológico e valor adicionado.

Uma alternativa para lidar com a força do agronegócio está na proposição de um Brasil agrário agroecológico, via criação de um ministério da agricultura camponesa, que não tratará apenas de negócio em uma perspectiva setorial. De acordo com Fernandes (2016), uma política agrária com base na soberania alimentar e na agroecologia precisa tratar da reforma agrária, porque regime alimentar e questão agrária são indissociáveis.

Contudo, conforme era previsto, assistimos, desde primeiro de janeiro de 2019, a um congresso renovado do ponto de vista numérico, porém muito pior que o anterior, com aumento expressivo das bancadas conservadoras da bíblia, do boi e da bala, que seguirão criminalizando a luta das organizações sociais, favorecendo o agronegócio, em detrimento da indústria nacional.

### **O CONCEITO DE ESCALA USADO COMO UMA ARTIMANHA TEÓRICA METODOLÓGICA PELOS IDEÓLOGOS DO AGRONEGÓCIO**

A seguir realizamos um breve arrazoamento sobre artimanha teórica metodológica, contida no conceito de agronegócio. Para tanto, primeiramente apresentamos como este conceito foi forjado. Na sequência, como os ideólogos usam o conceito de escala como uma armadilha teórica metodoló-

gica, mascarando a ineficiência deste modelo primário agroexportador. Baseado na concentração da propriedade privada da terra, o agronegócio criou historicamente uma estrutura de poder representada pela bancada ruralista. Junto às corporações, construiu uma narrativa sobre sua importância para balança comercial brasileira.

O conceito de *agribusiness* foi criado na década de 1950 por John Davis e Ray Goldberg, professores de economia da Universidade de Harvard. Estes, no ano de 1957, publicaram o livro *A concept of agribusiness*, abordando a interdependência de diferentes atividades produtivas, como um conjunto de sistemas adotado como instrumento de descrição técnico-econômica dos caminhos produtivos percorridos. A elaboração de um produto final é, portanto, organizado a partir dos subsistemas: agricultura, pecuária, agroindústria, comércio e sistema financeiro. Estes são agrupados em três momentos produtivos distintos, porém interrelacionados, (antes, dentro e depois da porteira), entendidos também como a somatória das operações de produção, processamento e distribuição.<sup>9</sup>

A respeito desta questão, e para evitar equívocos, é preciso esclarecer que, nas ciências humanas, o conceito de agronegócio foi, e continua sendo, apresentado na forma de síntese. Nos estudos sobre desenvolvimento do capitalismo no campo, o conceito é apresentado como um modelo de desenvolvimento da agricultura capitalista. Não deixa de ser verdade, todavia, a partir apenas desta síntese, não é possível explicitar um problema essencial deste conceito. Este contabiliza como sua, por exemplo, a produção de origem camponesa dos assentamentos rurais, além da produção dos pequenos e médios produtores.

Antes de avançar na análise, é preciso mencionar a matriz de insumo-produto (Leontief, 1986), concebida nos anos 1940, pelo economista russo Wassily Leontief (1906-1999). A pesquisa elaborada por Leontief trouxe

<sup>9</sup> Os autores argumentam que o conceito de agricultura, como parte integrante da indústria, já teria existido há 150 anos quando, além de alimentos, os camponeses produziam seus próprios equipamentos, insumos, combustível, moradia, roupas e utensílios domésticos. A principal mudança observada nas fazendas modernas é que deixaram de ser autossuficientes e passaram a ter função comercial, com produção baseada em monocultivos. Atividades como armazenamento, processamento e distribuição foram transferidas para outras empresas, que também passaram a produzir produtos industriais, como tratores, caminhões, combustíveis, fertilizantes, ração, pesticidas, entre outros. Surge então a proposta de se utilizar o termo “agronegócio”, pois, segundo os autores, “nosso vocabulário não acompanhou o ritmo do progresso” (Davis e Goldberg, 1957, p. 2).

para o âmbito das contas nacionais a incorporação das matrizes de insumo-produto, que permitiram a desagregação por atividade econômica das contas de produção e de geração da renda. Este modelo se constituiu em um conjunto de informações organizadas de maneira a subsidiar as análises focadas no processo produtivo, em que se destacam as relações técnico-econômicas e a interdependência dos ramos de atividade. Dentre os alicerces para as matrizes de insumo-produto – ou matrizes de Leontief, como ficaram conhecidas, estão os modelos de Quesnay e de Walras (Leontief, 1986, p. 13 e 14).

Segundo Ramos (1996, p. 98), o acesso às novas recomendações internacionais e as possibilidades apresentadas a partir do Censo de 1970 motivou o IBGE, também em 1973, a iniciar o projeto de construção de matrizes de insumo-produto para a economia brasileira. Em 1979, foram publicadas pelo instituto as matrizes de 1970 e 1975, sem que, entretanto, estivessem integradas aos resultados das contas nacionais produzidos pela FGV.

Esta matriz constitui-se em um instrumento da contabilidade social que permite conhecer os fluxos de bens e serviços produzidos em cada setor da economia, destinados a servir de insumos a outros setores e para atender à demanda final. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), essa matriz vinha sendo elaborada por vários países, e foi padronizada a partir da proposta de novo Sistema de Contas Nacionais elaborada pelas Nações Unidas em 1993 (Hallak Neto, 2014), que passou a recomendar sua utilização integrada a outros instrumentos da contabilidade social. Não é objetivo aqui trabalhar com a matriz de insumo-produto propriamente dita, uma vez que o conjunto de sistemas e subsistemas, criado por Davis e Goldberg (1957), desenvolveu seu próprio instrumento de contabilidade social. Dada a natureza complexa do sistema produtivo, sua melhor representação se daria por meio de matrizes, daí o nome Matriz Insumo-Produto (MIP).<sup>10</sup> Atualmente, compete ao IBGE a elaboração das MIP's brasileiras, cuja abrangência é nacional e cuja periodicidade é quinzenal.

<sup>10</sup> Mais informações podem ser obtidas acessando Textos para discussão nº 51, da Diretoria de Pesquisas, sob título “O Sistema de Contas Nacionais: evolução, principais conceitos e sua implantação no Brasil”, elaborado por João Hallak Neto. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv86717.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

Outro conceito usado desde o início dos anos 1970, especialmente na França, é o de *filière* de produção (Montigaud, 1992). Esta noção parte do reconhecimento que, no decorrer da produção de um dado produto, ocorrem relações entre agentes econômicos em diferentes estágios da cadeia de produção. Estas auxiliam na descrição e explicação da estrutura e do funcionamento de uma atividade econômica. A noção de *filière* entende as condições de funcionamento e o desempenho de uma empresa, ou um setor, como condicionadas pelo desempenho dos setores a montante e a jusante, bem como pelas modalidades de relação que são estabelecidas com estes setores.

A definição de *filière* apresenta, implicitamente, a ideia de circulação e de circuito. Em função disso, alguns autores localizam a origem dessa noção em escritos dos economistas fisiocratas dos séculos XVII e XVIII. Quesnay usou o termo canal para se referir à circulação de riqueza e Adam Smith descreveu os diferentes estágios da produção de alfinetes (Lauret, 1983; Moutigaud, 1992).

No setor agroalimentar, Davis e Goldberg (1957) são reconhecidos como os precursores da análise de *filière*, ainda que no livro *A concept of agribusiness* não utilizem, em nenhum momento, esta terminologia. Isto só vai acontecer onze anos mais tarde no ano de 1968 quando Goldberg cria o conceito de *sistema de commodities*. Na perspectiva deste autor, e dos ideólogos do agronegócio, seria um conceito mais abrangente à medida que incorpora ideias contidas nas modernas definições de *filière*, indo, portanto, além daquele de agroindústria, inicialmente apresentado na obra original (Montigaud, 1992).

O sistema de *commodities* é um processo que engloba todos os participantes implicados na produção, transformação e comercialização de um produto agrícola. Inclui os fornecedores da agricultura, agricultores, empresários de estocagem, atacadistas e varejistas, permitindo passar da produção ao consumo. Refere-se, enfim, a todas as instituições governamentais, mercados e associações de comércio que afetam e coordenam os níveis sucessivos sobre os quais transitam os produtos (Montigaud, 1992).

O intuito deste breve arrazoamento foi apresentar, com algum nível de precisão conceitual, como o conceito de agronegócio foi forjado. Ao mesmo tempo, visa chamar a atenção para a questão central deste debate, que é o conceito de escala.

O conceito de escala é utilizado na obra de Davis e Goldberg (1957)<sup>11</sup> como estratagema, permitindo aos ideólogos usar como uma espécie de armadilha teórica metodológica, especialmente quando afirmam que todos os produtores, independentemente do seu tamanho, participam do agronegócio. Zylbersztajn (2017) destaca que o conceito de agronegócio, na sua origem, não teve o significado distorcido em direção ao eventual conflito entre grandes corporações e pequenos agricultores familiares, como é visto no Brasil. O conceito considera apenas que a agricultura é parte da esfera de negócios dos fenômenos. Um pequeno agricultor faz parte do sistema, bem como uma grande empresa corporativa. Essa afirmação, baseada na indeterminação do tamanho das propriedades ou estabelecimentos rurais, permite somar o monocultivo do milho, por exemplo, praticado em gigantescas extensões de área, principalmente na região centro-oeste, à produção do milho das famílias camponesas e assentadas, bem como de todos os pequenos e médios agricultores familiares.

O mesmo acontece com o café, produzido nas grandes fazendas, contabilizando como sendo toda a produção nacional de café. A política agrária brasileira destina somente 10% dos recursos para a agricultura camponesa, portanto, 90% estão concentrados no agronegócio. Este controla 76% das terras agrícolas, mas produz só 68% do valor bruto da produção (Fernandes, Welch e Gonçalves, 2012). Ignorando os dados dos censos agropecuários, os ideólogos do agronegócio questionam a participação do campesinato na produção de alimentos como estratégia para evitar o reconhecimento de sua importância à medida que as cadeias produtivas se apropriam da sua produção.

Esse tipo de processo permite ao agronegócio se apropriar da renda da terra, produzida pelo campesinato, suscitando debate sobre a territorialização do monopólio. Esta é caracterizada por mecanismos de imposição sobre as relações sociais de produção, sem que sua gênese seja, necessariamente, capitalista. Assim, sem necessariamente produzir, o capital incorpora terras, por meio de arrendamentos e/ou controlando os processos de circulação de mercadorias, subordinando camponeses e capitalistas produtores. Essa fusão do que é produzido pelo campesinato, bem como pelos pequenos e

<sup>11</sup> A influência de John Davis e Ray Goldberg ultrapassa o meio acadêmico e inclui a política governamental nos Estados Unidos e em outros países. Davis foi vice-ministro da Agricultura durante o governo de Eisenhower e presidiu a Commodity Credit Corporation.

médios agricultores familiares, ao grande agronegócio é o que permite que *tradings* como ADM Bunge, Cargill, Louis Dreyfus, por exemplo, mantenham o controle dos fluxos produtivos com reduzida imobilização de capitais no ativo terra.

O conceito de agronegócio legítima, como destaca Fernandes (2016), a forma como a sociedade capitalista organizou o campo e a cidade. Essa forma de organização territorial está associada ao modelo agrário e industrial, exigindo repensar a produção de alimentos em uma relação mais próxima da natureza (Fernandes, 2016). Isto implica repensar o modelo agrário e industrial e, portanto, as formas de organização territorial do campo e da cidade, ou seja, é preciso pensar o próprio sistema.

Sendo assim, a ideia de que todos participam do agronegócio deve ser lida criticamente como uma artimanha usada com objetivo de ocultar a ineficiência deste modelo, primário-exportador, na produção de alimentos (arroz, feijão, batata, mandioca), uma vez que o conjunto do agronegócio brasileiro dedica-se exclusivamente a produzir apenas seis produtos: soja, milho, carne bovina, frango, açúcar e café.

### **A TENTATIVA DE CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E DE UM MODELO ALTERNATIVO**

Está em curso uma nova divisão internacional da produção e do trabalho, condenando a maior parte dos países do hemisfério Sul a meros exportadores de matérias-primas agrícolas e minerais. Essa divisão faz parte de um movimento de reprimarização da economia centrada nas exportações de *commodities* agrícolas e minerais com o objetivo de gerar saldos comerciais para a remuneração dos capitais estrangeiros. O termo territorial foi inserido na agenda dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), revelando como que essa política pouco avançou na defesa de interesses relacionados à soberania nacional e à desconcentração da estrutura agrária. Essa é de grande relevância no contexto de uma política legitimamente territorial, pois a concentração de riqueza no Brasil possui intrínseca relação com a concentração da terra, e com a produção em grande escala para exportação.

Alguns modismos capturam o interesse de pesquisa das ciências humanas e sociais, como é possível observar ao consultar os anais dos principais eventos da Geografia Agrária, durante os governos Lula (2003-2010) e

Dilma (2011-2016), pois à medida que o tema desenvolvimento territorial é parcialmente acomodado pela agenda acadêmica, sobretudo com fomento do Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Científico (CNPq), o tema questão agrária perde espaço nas discussões. O tema central tem sido desenvolvimento territorial, mesmo com a continuidade, extremamente importante e atual, do debate sobre os novos elementos que compõem a questão agrária, com a intensificação do controle exercido pelo capital financeiro sobre o campo,

Sendo assim, é importante estudar a conjuntura em que emerge a associação do termo territorial às políticas públicas de desenvolvimento rural. Para tanto, faz-se necessário lembrar que o uso do termo foi atribuído às políticas públicas desde o governo Fernando Henrique Cardoso (1985-2002), e tiveram seu escopo intensificado com a chegada do PT ao poder, a partir de 2003.

Durante os governos Lula e Dilma, parte dos Ministérios, sobretudo aqueles que, direta ou indiretamente, mantinham ligação com a redução da pobreza, a desigualdade no campo, a redução da fome ou que, de alguma forma, tinham a missão de promover a dignidade humana, adotaram o uso desse termo na apresentação de seus programas. Entre os vários adjetivos que o desenvolvimento já assumiu no Brasil (desenvolvimento ambiental, endógeno, local, sustentável, humano), o modelo de desenvolvimento das políticas públicas dos governos do PT foi marcado com o termo “territorial”.

Entretanto, uma abordagem via políticas públicas mais abrangentes, focadas no aprofundamento de direitos civis e da dignidade humana, exige, dentre outras coisas, uma revitalização da relação entre capital e Estado. O caso brasileiro é interessante, pois os governos Lula e Dilma não mudaram os rumos do modelo de desenvolvimento. Seguiram com um modelo de desenvolvimento neoliberal, porém, com uma participação mais intensa do Estado, de forma pontual em algumas frentes, somando-se assim ao que a literatura designou de governos pós-neoliberais na América Latina, a exemplo do Equador, Bolívia e Venezuela (Santos, 2013).

As políticas territoriais tiveram sua origem no interior da formulação neoliberal, da perda da primazia industrial, privatização e terceirização. Sobretudo, surge na intensificação do poder do capital financeiro, o qual tem ampliado sua participação no Brasil. A partir do ano 1990, soma-se o processo de liberalização da economia. Poucos anos após a Constituição de 1988, a década de 1990 foi marcada pela criação de espaços de trânsito

da sociedade civil para o Estado (Dagnino, 2004). Este cenário reforça a necessidade de análises sobre o ataque que vem sendo feito aos direitos humanos de homens e mulheres do campo, impedindo que possam viver com dignidade. Cenário intensificado com a disputa territorial do agronegócio *versus* campesinato (Fernandes, 2008); disputa essa que também é travada no campo das políticas públicas.

Esse cenário de um Estado desenvolvimentista que, apesar das críticas já levantadas, desenvolveu importantes programas sociais de combate a pobreza com o saldo comercial positivo alcançado a partir da venda de produtos primários (Sauer, Balestro e Schneider, 2017). Todavia, desde 2016 com a chegada do governo ilegítimo de Michel Temer ao poder e agora em 2019 com a posse do atual Presidente de extrema-direita Jair Bolsonaro, temos assistido ao desmonte do Estado brasileiro. Desde então, tanto Michel Temer quanto Jair Bolsonaro ortaram importantes programas sociais e não lançaram mão de nenhuma medida de natureza estrutural que pudesse recuperar a economia brasileira.

Assim, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE,<sup>12</sup> existiam no primeiro trimestre de 2019 cerca de 14 milhões de desempregados.

De acordo com Dagnino (2004), entre estes espaços se destacam os conselhos gestores de políticas públicas, vários instituídos por lei.<sup>13</sup> Estão também os orçamentos participativos que, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, foram implementados em cerca de 100 cidades, a maioria governada por partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores. No entanto, não basta a aposta na atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, visando o aprofundamento democrático.

Com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington. (Dagnino, 2004, p. 97)

<sup>12</sup> IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101650\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101650_informativo.pdf)>. Acesso em: 09 mai. 2019.

<sup>13</sup> Em 7 de maio de 2019, o Presidente de extrema-direita Jair Bolsonaro assinou o Decreto 9.759, que extingue 55 colegiados com participação da Casa Cível.

O cenário gerou, nos anos 2000, um estado de emergência, sem que fosse declarado (Dagnino, 2004). Embora não tenha ocorrido uma suspensão formal da democracia, pois havia o pleno funcionamento constitucional, mesmo com a chegada do PT ao poder em 2003, continuamos a viver um gradual esvaziamento democrático. O avanço do neoliberalismo a partir da década de 1980 criou o consenso das *commodities* (Svampa, 2012) e ampliou o poder da governança corporativa que passou a definir as políticas de desenvolvimento da agricultura formuladas pelo Estado. A governança da terra (Fernandes, Cassundé, Pereira, 2018) passou a ser determinada pelos interesses da relação agronegócio – latifúndio que, com o apoio do Banco Mundial e dos governos, elaboraram projetos de desenvolvimento territorial para ampliar o controle sobre os territórios das populações indígenas, camponesas e afrodescendentes.

Os governos petistas incorporaram o termo territorial à sua agenda. Termo este que, notadamente, passou ser apresentado, nos documentos ministeriais, como uma nova forma de fazer política pública. Esta situação remetia ao velho jargão do “mudar a aparência para não mudar a essência”, pois uma vez que uma das principais políticas de viés territorial adotada não teve como objetivo promover algum tipo de reordenamento territorial, nem apresentar algum tipo de proposta para a desconcentração da estrutura fundiária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo agroecológico constitui-se em uma alternativa ao modelo do agronegócio. Para que aconteça, é necessário discutir um novo tipo de ordenamento territorial, em substituição ao ordenamento atual, extremamente vinculado ao modelo agrário exportador. Desde o golpe de Estado com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em agosto de 2016, vivemos no Brasil uma situação de anormalidade democrática entre os poderes executivo e legislativo. Esta situação tende a fortalecer a aliança agronegócio – latifúndio, que encontrou no governo golpista de Michel Temer e do atual presidente de extrema-direita Jair Bolsonaro, as condições necessárias para bloquear investimentos que fomentem o modelo de desenvolvimento agroecológico praticado,<sup>14</sup> por exemplo, pelo campesinato nos assentamentos de reforma agrária.

<sup>14</sup> No momento que este artigo era finalizado, 9 de maio do ano de 2019, o governo extinguiu a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, instituída pelo Decreto nº 7.794 de agosto de 2012.

Neste sentido, para que a agroecologia se fortaleça a agricultura precisa se tornar cada vez mais urbana (Fernandes, 2016), a ponto de fazer desaparecer a divisão campo/cidade, formando um único território. A aproximação entre o campo e cidade dialoga com o modelo agroecológico, pois aproxima as comunidades rurais produtoras de comida e os consumidores finais. A construção do modelo agroecológico depende de investimentos em tecnologias apropriadas de formação escolar na perspectiva dos sistemas agroalimentares críticos (Meeke e Tarlau, 2016), na técnica dos agricultores empobrecidos pelo agronegócio. A política agrária tem que tratar de novos mercados institucionais, populares, domésticos, criando novos espaços de relações mercantis, com base na solidariedade e na sustentabilidade, e não na desigualdade. Frente à criação desses mercados, e diante do desempoderamento do agronegócio, existe espaço para a indústria nacional voltar a crescer.

Ainda de acordo com Fernandes (2016), a política agrária deve criar uma fase de transição da subordinação dos agricultores ao agronegócio, para a agroecologia. É preciso criar e ordenar os territórios, definindo áreas para a produção de fibras e agroenergia. Uma política agrária com base na soberania alimentar e na agroecologia precisa tratar da reforma agrária, porque regime alimentar e questão agrária são indissociáveis. As crises criam oportunidades para mudanças.

Sobre a questão agrária, e sua solução pela reforma agrária clássica, que a maioria dos países industrializados já realizou, democratizando a propriedade e criando mercado interno, é necessário um projeto político de desenvolvimento nacional, baseado na industrialização. Esse projeto saiu da agenda no Brasil, não porque não seja um caminho, mas porque as burguesias industriais nunca tiveram um projeto de desenvolvimento nacional.

A atmosfera política atual, especialmente pós 2016, agravada em 2018-2019, não é favorável a este tipo de debate. O Brasil vivencia, desde o golpe parlamentar sofrido pela então presidente Dilma Roussef em 2016, uma profunda crise social, política e econômica. As medidas que se anunciam, especialmente a partir de 2019, longe de transitórias, são estruturantes e seus efeitos, ao que tudo indica, serão sentidos por décadas.

As eleições de 2018 confirmaram o fenômeno conservador potencializado pelo aumento das bancadas ruralista, religiosa e empresarial. As bancadas conservadoras ganharam força, e essa renovação piorou o perfil do Congresso Nacional, que seguirá criminalizando lutas e bandeiras das organizações sociais

e favorecendo o agronegócio. Com a publicação da Medida Provisória (MP) 759 (Brasil, 2016), o governo federal vem abrindo mão da sua responsabilidade constitucional sobre a reforma agrária, transformando as famílias assentadas em proprietárias e se eximindo da sua responsabilidade de prover políticas públicas. Essa medida tem sido tratada pelo governo como uma proposta de modernização dos assentamentos, mas a MP 759 representa o descaminho da reforma agrária e legalização da grilagem de terras (Sauer e Leite, 2017).

Fernandes (2014) afirma que a impossibilidade de realizar a reforma agrária clássica, na atual conjuntura, eleva a importância de uma simples efetivação da proposta contida no texto original do II Plano Nacional de Reforma Agrária e a reabertura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), fechado pelo governo ilegítimo de Michel Temer (2016-2018).

Sobre as possibilidades de superação desta conjuntura, com a prisão política do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, desde abril de 2018, e as medidas conservadoras implementadas pelo atual presidente de extrema-direita Jair Bolsonaro, nos distanciamos cada vez mais da possibilidade de vivenciarmos, no Brasil, uma nova versão do que Singer (2009), denominou de Lulismo; um modelo de mudança dentro da ordem que, durante o mandato do presidente Lula (2003-2011), conseguiu amenizar os impactos do ajuste neoliberal sobre a classe trabalhadora e a população em situação de vulnerabilidade, via programas de distribuição de renda.

Atualmente, a participação da indústria no PIB é menor que em 1947 (IBGE, 2015). Esta estatística é usada para exaltar, mais uma vez, o peso do agronegócio na política macroeconômica, de forma que urge o debate sobre desenvolvimento para o Brasil. Ainda que a conjuntura não seja favorável, o papel da academia é ser vanguarda na antecipação de problemas e produção de conhecimento que contribua com a construção de uma sociedade mais justa.

A superação da atual crise e a retomada do crescimento passa pela construção de um desenvolvimento que enfrente o problema agrário, na sua correlação com a nova divisão internacional da produção e do trabalho, especialização primária e desindustrialização. Assim será possível superar, conforme bem definiram Fernandes (1973), Frank (1973) e Marini (2000) a partir do contexto da teoria da dependência, o desenvolvimento do subdesenvolvimento brasileiro.

As crises criam oportunidades para mudanças, portanto, pode ser uma oportunidade para um projeto de Brasil. Em virtude do seu não enfrenta-

mento pelos diferentes governos, o aprofundamento do problema agrário é uma realidade que, ao ser associada à nova divisão internacional da produção e do trabalho, produz efeitos negativos ao conjunto da sociedade, entre eles o desemprego por falta da indústria. Um projeto de Brasil, mais do que nunca, deve colocar a questão agrária no centro da problemática do desenvolvimento econômico e social.

## REFERÊNCIAS

- BARONE, L. A; MELAZZO, E. S. e SILVA, A. A. *Célula do Pontal do Paranapanema – SP: acompanhamento e informação para o desenvolvimento rural*. Presidente Prudente, 2011. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra073.pdf>. Acesso: 27 jan. 2015.
- BELUZZO, L. G. e ALMEIDA, Julio G. O mergulho da indústria. *Carta Capital* 22/06/2011.
- BORRAS, S. M.; FRANCO, J. C. e WANG, C. The challenge of global governance of land grabbing: Changing international agricultural context and competing political views and strategies. *Globalizations*, vol. 10, nº. 1, 2013, p. 161-179.
- BRASIL. Ministério da Economia e Comércio Exterior e Serviços, 2019. *Estatísticas de comércio exterior*. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais>. Acesso: 08 mai. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]”*. Brasília, Presidência da República, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei 13.341, de 29 de setembro de 2016*. Brasília, Planalto, 2016.
- CHAUÍ, M. Uma classe trabalhadora. In: SADER, Emir (org). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p. 123-134.
- DAGNINO, E. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: MATO, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.
- DAVIS, J. e GOLDBERG, R. *A concept of agribusiness*. Division of Research. Graduation and School of Business Administration. Boston: Harvard University, 1957.
- DELGADO, G. C. *Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio: Meio século de mudanças cíclicas*. 1º ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012.
- DOWBOR, L. *A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?* São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- Dataluta – Banco de Dados da Luta pela Terra, Presidente Prudente, UNESP, 2016 – Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta\\_brasil\\_2016.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_brasil_2016.pdf) Acesso: 08 mai. 2019.

*Compreendendo a relação entre a questão agrária e o movimento  
de reprimarização da economia no contexto dos BRICS*

- FERNANDES, B. M. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que poderia ser feita. In: SADER, Emir (org). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013, p. 191-205.
- \_\_\_\_\_. *Questão agrária, pesquisa e MST*. São Paulo: Cortez, 2001.
- \_\_\_\_\_. (Coord.). *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual*. São Paulo, Clacso e Editora Expressão Popular, 2008.
- SILVA, A. A. *Questão agrária: a dimensão oculta do desenvolvimento brasileiro*. Anais: 8<sup>o</sup> Conferência Latino Americana y Caribená de Ciencias Sociales (CLACSO): las luchas por la igualdad, la justiça social y la democracia en un mundo turbulento. Primer Foro Mundial Del Pensamiento Crítico. Buenos Aires, 19 a 23 novembro de 2018.
- FERNÁNDEZ, V. R.; AMIN, A.; VIGIL, J. I. *Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008. p. 19-61.
- FERNANDES, B. M; WELCH, C. A. e GONÇALVES, E. C. *Land Governance in Brazil: A geo-historical review of land governance in Brazil*. Roma: International Land Coalition, 2012.
- FERNANDES, B. M; CASSUNDÉ, J. R de O.; PEREIRA, L. I. Movimentos Socioterritoriais no Matopiba e na Chapada do Apodi: exemplos da questão agrária neoliberal do século XXI. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v.12, n.2, p. 533-548, 2018.
- FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973
- FRANK, A. G. “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento Latino-americano”. In: PEREIRA, Luiz (org.). *Urbanização e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- LÖWY, M. *A teoria do desenvolvimento desigual e combinado*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988.
- MARINI, R. M. “Processos e Tendências da globalização capitalista”. MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. *The future of food and agriculture: Trends and challenges*. Roma: FAO, 2017.
- HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2003
- \_\_\_\_\_. *O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo*. David Harvey: tradução de João Alexandre Peschanski. – São Paulo: Boitempo, 2011.
- HILFERDING, R. *Das Finanzkapital*. Band 1, Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt, 513p., 1973.
- HALLAK NETO, J. *O sistema de contas nacionais: evolução, principais conceitos e sua implantação no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Contas Nacionais, Textos para discussão n. 51, 2014.
- LAURET. *Sur les études de filieres agro-alimentaires*. Economieset sociétés. Série AG, n. 17, 1983.
- LEONTIEF, W. *A economia do insumo-produto*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

- LYNCH, Daniel. *The end of China's rise: still powerful but less potent*. Foreign Affairs, Jan. 2016. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-01-11/end-chinas>>
- MATRIZ DE INSUMO-PRODUTO: BRASIL: 2015 / IBGE, Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 60p. – (Contas nacionais, ISSN 1415-9813 n. 62)
- MAZOYER, M. *História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Marcel Mazoyer, Laurence Roudart [tradução de Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira]. – São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010.
- MEEK, D. e TARLAU, R. *Critical Food Systems Education (CFSE): Educating for Food Sovereignty*. Agroecology and sustainable food systems, vol. 40, no. 3, 237–260, 2016.
- MONTIGAUD, J-C. L'analyse des filières agroalimentaires: méthodes et premiers résultats. *Economie et sociétés*. Série AG, nº 21, 1992.
- OLIVEIRA, A. U. *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária*. São Paulo: FFLCH, 2007.
- OREIRO, L. J; FEIJÓ C. A. *Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro*. Revista de Economia Política, vol. 30, n. 2 (118), pp. 219-232, abril-junho/2010.
- ONU – Organização das Nações Unidas. *System of National Accounts 1993* [SNA-93]. New York: UN, 1993.
- PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Boston: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- RAMOS, R. L. O. *Mudanças estruturais reais nas matrizes de insumo-produto: Brasil – 1980/85*. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 26, n. 1. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 1996.
- RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. Coleção Os economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1992.
- SAUER, S. BALESTRO M. V. e SCHNEIDER, S. The ambiguous stance of Brazil as a regional power: piloting a course between commodity-based surpluses and national development, *Globalizations*, 2017.
- SAUER, S.; LEITE, A. Z. Medida provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Revista Retratos de Assentamentos*. Araraquara, v. 20, n. 1, p 14-40, 2017. Disponível em: <http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258/241>. Acesso: 08 mai. 2019.
- SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Orgs.) *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Editora Cortez, 2010.
- SINGER, A. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SCHUMPETER, J. A. *Teorias Econômicas de Marx a Keynes*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*, vol. I e II [trad. Luiz João Baraúna]. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

*Compreendendo a relação entre a questão agrária e o movimento de reprimarização da economia no contexto dos BRICS*

- SOUZA, J. G. A questão indígna: acumulação por espoliação e monopolização do território (a economia política do agronegócio). *Prima Facie*, João Pessoa, v. 12, n. 22, ano 12, jan-jun, p. 1-42, 2013.
- SOUZA, J.G. e CABERO DIEGUES, V. Por uma desglobalização da produção alimentar: commodização da agricultura e diversidade produtiva – uma análise de Espanha. *GEOgraphia*, UFF, v. 14, p. 63-81, 2012.
- SVAMPA, Maristella. Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina. *OSAL Observatorio Social de América Latina*, año XIII, n. 32, p. 15-38, 2012. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>. Acesso: 08 mai. 2019.
- VELTMEYER, H. “The Social Economy in Latin America as Alternative Development,” *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 39, nº 1, p. 38-54, 2018.
- VITTI, G. S. e SOUZA, J. G. Reprimarização da economia e especialização regional produtiva: análise do EDR de Pindamonhangaba (SP). Anais XVII Encontro Nacional de Geógrafos - XVII ENG, 2012, Belo Horizonte-MG. XVII Encontro Nacional de Geógrafos - XVII ENG. Belo Horizonte-MG: AGB- Nacional, v. 1. p. 1-1, 2012.
- ZYLBERSZTAJN, D. Agribusiness systems analysis: origin, evolution and research perspectives. *Revista de Administração da FEA/USP*, n. 52, p. 114–117, 2017.



# PROPRIEDADE INDUSTRIAL SOBRE SEMENTES: CONTESTAÇÃO JUDICIAL NO BRASIL E NA ÍNDIA<sup>1</sup>

KARINE PESCHARD<sup>2</sup>  
SHALINI RANDERIA<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Tínhamos várias pessoas na fila, mas [o agricultor canadense Percy Schmeiser] foi o primeiro caso em que tentamos verificar se a patente era válida. Você não sabe qual a força real de uma patente até que alguém a viole e ela seja mantida por um tribunal.

*Porta-voz da Monsanto Canadá, citado em The Canadian Press, 2001*

Em uma decisão para muitos surpreendente, o Tribunal Superior de Delhi determinou, em abril de 2018, que a patente indiana da Monsanto sobre o algodão Bollgard II Bt teria que ser revogada. Processos em curso em tribunais brasileiros também contestam a validade das patentes da Monsanto sobre a soja Roundup Ready (RR). Se, como afirma o porta-voz da Monsanto citado acima, o verdadeiro teste da validade de uma patente é vê-la mantida por um tribunal, então esses retrocessos jurídicos não são auspiciosos para a indústria da biotecnologia agrícola.

<sup>1</sup> Este projeto de pesquisa contou com o apoio da Fundação Nacional de Ciência (SNF) da Suíça, pela doação nº 100017\_162398/1, 2015-2019.

<sup>2</sup> Karine Peschard é pós-doutoranda no Centro Albert Hirschman sobre a Democracia, do Instituto de Pós-Graduação em Estudos Internacionais e Desenvolvimento (IHEID) em Genebra, em um projeto financiado pela Fundação Nacional de Ciências da Suíça intitulado *Bringing the seed wars to the courtroom: legal activism and the governance of plant genetic resources in Brazil and India*.

<sup>3</sup> Shalini Randeria é reitora do Instituto de Ciências Humanas (IWM) em Viena, professora de Antropologia Social e Sociologia no Instituto de Pós-Graduação em Estudos Internacionais e Desenvolvimento (IHEID) em Genebra, e Diretora do Centro Albert Hirschman sobre a Democracia.

Neste capítulo, examinamos processos recentes em tribunais brasileiros e indianos, envolvendo direitos de propriedade intelectual na agricultura, que ameaçam perturbar o inexorável avanço mundial de regimes de propriedade. Tanto a legislação como a jurisprudência sobre a biotecnologia agrícola evoluíram primeiro nos Estados Unidos (EUA), base para a estratégia mundial da Monsanto no campo da propriedade intelectual. De fato, a Monsanto fez muita pressão para obter direitos iguais aos que goza nos EUA sobre seus traços biotecnológicos em outras jurisdições mundo afora. Esses esforços foram legitimados pela criação de um regime global de propriedade intelectual, o Acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trips, pela sigla em inglês, usada no Brasil). O Acordo Trips obriga os países a oferecerem alguma forma de proteção de propriedade intelectual para variedades de plantas (ou “cultivares” na legislação brasileira). É irônico que, enquanto o Acordo Trips é invocado com frequência para apoiar a extensão de direitos de patentes no mundo inteiro, as regras restritivas de propriedade intelectual em vigor nos Estados Unidos vão além das exigidas pelo Acordo Trips. Combinando a cooptação e a coerção, a Monsanto, apoiada por sucessivos governos dos EUA, conseguiu impor dispositivos que, de fato, replicam a exceção estadunidense nas leis de vários países, como o Brasil e a Índia. Em outras palavras, as nuances das leis de patentes e de sementes no Brasil e na Índia – totalmente compatíveis com o Trips – sofreram uma ofensiva da indústria biotecnológica no mundo inteiro, no sentido de impor um regime patentário forte, nos moldes dos Estados Unidos sobre as plantas transgênicas.

No Brasil e na Índia, ações envolvendo a propriedade industrial e as culturas transgênicas começaram a ser movidas entre 1995 e 2005, e apenas recentemente chegaram aos tribunais superiores desses países. As ações contra a Monsanto contestam a validade de patentes e os sistemas de cobrança de *royalties* pelo uso da soja Roundup Ready (RR) no Brasil, e sobre o algodão Bt na Índia.<sup>4</sup> Se bem que outras empresas a seguiram, claramente foi a Monsanto quem arquitetou o novo regime proprietário. Isso explica porque ela é o alvo das ações. Os processos voltaram a abrir antigos debates sobre várias questões, como a patenteabilidade de genes; a relação entre os direitos

<sup>4</sup> A soja Roundup Ready é geneticamente modificada para tolerar a pulverização direta do herbicida de amplo espectro da Monsanto, o glifosato (marca Roundup). O algodão Bt é geneticamente modificado para produzir uma proteína Bt que é tóxica para certas pragas.

de patente e os do obtentor de cultivar; o princípio da exaustão de direitos da patente e o equilíbrio entre direitos de propriedade intelectual privados e o interesse público. O ativismo jurídico instigou tribunais brasileiros e indianos a examinar as questões complexas levantadas pela extensão de direitos patentários sobre plantas nas respectivas leis nacionais.<sup>5</sup> Discutiremos aqui os argumentos levantados pelas partes e a lógica das decisões nessas ações, e mostraremos como esses processos estão contestando o *status quo* jurídico ao oferecer interpretações alternativas para os direitos de propriedade intelectual sobre culturas transgênicas.<sup>6</sup>

Na próxima seção, apresentamos quatro decisões marcantes de tribunais nos Estados Unidos e no Canadá que consolidaram o regime de propriedade intelectual dominante para as culturas transgênicas. Em seguida, passamos às ações em curso que questionam os direitos patentários da Monsanto sobre o algodão Bt na Índia (Seção 3) e sobre a soja RR no Brasil (Seção 4). Na conclusão, apresentamos uma discussão sobre como o ativismo sobre propriedade intelectual e sementes transgênicas levou ao surgimento de alianças surpreendentes, e uma reflexão sobre o significado mais amplo dessas contestações jurídicas para regimes proprietários na agricultura como um todo.

## **CONSOLIDANDO UM REGIME PROPRIETÁRIO NA AGRICULTURA: A EXCEÇÃO ESTADUNIDENSE**

Nos anos 1980, avanços na engenharia genética intensificaram a marcha para o patenteamento de formas de vida. O primeiro passo decisivo nesse sentido foi um processo na justiça dos EUA, *Diamond v. Chakrabarty* (1980). O pedido de patente de Chakrabarty, sobre uma bactéria geneticamente modificada capaz de metabolizar o petróleo cru, foi negado em primeira instância pelo Escritório de Patentes dos Estados Unidos (USPTO) com a justificativa que organismos vivos não eram patenteáveis. Chakrabarty apelou e a Suprema Corte dos EUA anulou a decisão do tribunal de primeira instância. A decisão foi um divisor de águas: a primeira vez que uma

<sup>5</sup> Priorizamos decisões do judiciário, sendo importante levar em conta que essas decisões se baseiam em uma literatura em expansão e documentos jurídicos produzidos por advogados, juristas e testemunhas especializadas.

<sup>6</sup> Este texto se baseia em entrevistas com agricultores brasileiros e indianos e com líderes de sindicatos rurais, melhoristas, ativistas, peritos e advogados que participam dessas ações, além de peças de processos, relatórios de peritos e decisões jurídicas.

patente de invenção foi admitida sobre matéria viva. Uma vez aceito que um micro-organismo podia ser patenteado, restava apenas um passo para o patenteamento de formas de vida mais complexas, como as plantas. Isso aconteceu cinco anos depois, quando outra decisão histórica, *Ex parte Hibberd* (1985), estabeleceu o direito de os melhoristas (ou obtentores) de variedades de plantas obterem proteção nos termos da Lei de Patentes dos EUA.

Estender os direitos de patente a variedades de plantas era um território nunca navegado, e as incertezas suscitavam questões difíceis. Os genes das plantas são patenteáveis? Os traços biotecnológicos podem ser patenteados como micro-organismos? Como se pode distinguir entre uma sequência genética vegetal e a planta da qual ela faz parte? E, se uma invenção for um organismo vivo auto-replicante, em que ponto os direitos de um titular de patente, no jargão das patentes, se “exaurem”? Em outras palavras, em que estágio do ciclo de vida da planta o titular de uma patente perde seus direitos exclusivos?

Nos anos subsequentes, vários processos judiciais emblemáticos, envolvendo a propriedade intelectual em culturas transgênicas, chegaram aos tribunais superiores dos EUA e do Canadá. As decisões examinaram aspectos-chave da questão, a saber: o alcance do “privilegio do agricultor”, ou isenção para a guarda e reprodução de sementes (*Asgrow Seed Co. v. Winterboer*); a relação entre os direitos de patente e os direitos do melhorista (*J.E.M. Ag Supply Inc. v. Pioneer Hi-Bred Int’l Inc.*); a violação de patente (*Schmeiser v. Monsanto*); e o princípio da exaustão do direito (*Bowman v. Monsanto*).<sup>7</sup>

#### **O ALCANCE DA ISENÇÃO PARA A GUARDA DE SEMENTES: ASGROW SEED CO. VERSUS WINTERBOER (1995)**

Ao contrário da Lei de Patentes, a Lei de Proteção de Variedades de Plantas (PVP) dos EUA continha três isenções que limitavam o alcance do direito exclusivo do melhorista de plantas. A primeira isenção permitia que o Departamento de Agricultura emitisse uma licença compulsória no interesse público, a fim de assegurar uma oferta adequada da variedade, caso o criador não estivesse disposto ou não pudesse atender à demanda do mercado, a um preço considerado justo. A segunda, conhecida como a isenção de pesquisa, estipulava que o uso e a reprodução de uma variedade protegida para o melhoramento de plantas ou para outros fins de pesquisa não consti-

<sup>7</sup> Ver uma discussão mais detalhada dos três primeiros casos em Aoki (2008, p. 44-58).

tuam violação de patente. A terceira, a isenção ou “privilégio” do agricultor, permitia que um agricultor guardasse grãos da colheita de variedades protegidas como sementes para replantio. Antes de 1994, esta última isenção era interpretada, de forma mais livre, como permitindo que o agricultor também vendesse sementes salvas aos vizinhos.

No início dos anos 1990, a Asgrow Seed Company processou Denny e Becky Winterboer, dois agricultores que plantavam milho e soja em uma fazenda de 800 acres em Iowa, questionando o alcance dessa isenção do agricultor. Essa ação foi precursora do que veio depois. Foi a primeira vez que uma empresa de sementes processou seu cliente (agricultor), e casos semelhantes se multiplicaram nos anos seguintes. Significativamente, foi também o primeiro processo a contestar o alcance do direito de um agricultor à guarda de suas sementes, prática milenar que passou a sofrer um ataque implacável.

A Asgrow venceu na primeira instância, perdeu na apelação e, finalmente, ganhou a ação na Suprema Corte dos EUA. Na decisão por maioria, os ministros interpretaram a Lei PVP no sentido que “a única semente que pode ser vendida por esse dispositivo é a semente que foi salva pelo agricultor para replantar sua própria terra” (*Asgrow Seed Co. v. Winterboer*, 1995, p. 191). Em contraste, os juízes dissidentes concordaram com o Tribunal de Apelação que “O estatuto como um todo [...] indica que o Congresso pretendia preservar o direito de o agricultor fazer as chamadas ‘vendas em sacos de papel’ de sementes aos agricultores vizinhos” (*Asgrow Seed Co. v. Winterboer*, 1995, p. 194). Os juízes dissidentes argumentaram que o Congresso queria permitir a venda direta costumeira de um agricultor para outro, mas não queria que estes concorressem com os fabricantes de sementes em escala comercial. Concluíram que essa intenção foi expressa na distinção entre venda (*selling*) e comercialização (*marketing*), e pela exigência explícita de que tais vendas não constituíssem a atividade agrícola principal.

Essa decisão restringiu o alcance da isenção do agricultor, ao eliminar seu direito de vender sementes guardadas. Na mesma época, foi aprovada legislação para compatibilizar a Lei PVP dos EUA com o Ato de 1991, da União Internacional para a Proteção de Novas Variedades de Plantas (UPOV).<sup>8</sup> As emendas eliminaram a isenção para a venda, mas continua-

<sup>8</sup> A União Internacional para a Proteção de Novas Variedades de Plantas (UPOV) é uma entidade intergovernamental responsável por direitos de propriedade industrial sobre variedades vegetais (cultivares), conhecidos como direitos do melhorista ou obtentor. O Brasil é parte do Ato de 1978,

ram a permitir que os agricultores guardassem e replantassem sementes em suas próprias terras, sem violar a lei.

**A RELAÇÃO ENTRE DIREITOS DE PATENTES E DIREITOS DO MELHORISTA:  
J.E.M. AG SUPPLY INC. VERSUS PIONEER HI-BRED INT'L INC. (2001)**

Em 1998, a Pioneer Hi-Bred entrou com uma ação de violação de patente contra a Farm Advantage, uma pequena empresa de comércio de sementes em Iowa, filial da J.E.M. Ag Supply Inc. De acordo com a Pioneer, a J.E.M. infringiu várias patentes sobre o milho híbrido, ao revender sementes compradas de outros comerciantes de sementes. Em outras palavras, violou o direito exclusivo da Pioneer de fabricar, usar e vender essas sementes durante a vigência da patente.

A J.E.M. respondeu que a revenda das sementes híbridas de milho não constituía violação, porque as patentes de utilidade da Pioneer eram inválidas. De fato, a J.E.M. argumentou que o Escritório de Patentes dos EUA havia ampliado erroneamente o alcance dos direitos de patente de utilidade. O processo da J.E.M. foi a primeira contestação à legalidade da decisão administrativa do USPTO de emitir uma patente de utilidade para proteger germoplasma, no caso *Hibberd* (Aoki 2008, p. 46).

O caso discutia se plantas de reprodução sexual eram matéria patenteável sob a Lei de Patentes. Os tribunais de primeira instância, de apelações e, por fim, a Suprema Corte dos EUA, em decisão por maioria de 6/2, confirmaram a validade das patentes. A decisão da maioria considerou que as plantas sexualmente reproduzidas eram passíveis de patenteamento, conforme estabelecido pela justiça em *Diamond v. Chakrabarty*.

Por outro lado, os juízes dissidentes ponderaram que *Diamond v. Chakrabarty* se referia a uma bactéria, não a uma planta. Portanto, não discutia a relevância da Lei PVP. Argumentaram que, como no caso *Asgrow*, a opinião da maioria ignorava a intenção do legislador de conceder, aos melhoristas de plantas, uma forma mais fraca de proteção à propriedade industrial na Lei PVP. No entanto, o argumento da dissidência foi prejudicado quando o Congresso deixou de proibir a emissão pelo USPTO de patentes de utilidade sobre plantas, após o caso *Hibberd*.

---

da Convenção, que criou a UPOV, enquanto os EUA aderiram à versão mais restritiva de 1991. A Índia é uma exceção, sendo a única grande economia do mundo que não é parte da UPOV.

De acordo com Pollack (2004, p. 516), “no caso da J.E.M., o tribunal insistiu em escolher a leitura mais ampla possível da seção 1010, embora esse entendimento tenha eliminado duas exceções de interesse público criadas pelo Congresso para limitar a propriedade intelectual privada sobre culturas alimentares básicas”. Como Hamilton e Kershen concluíram “Essa decisão deixou claro que a Suprema Corte dos EUA não revisitaria a questão maior da prudência ou legalidade de conceder patentes sobre a matéria viva”, portanto, “estava decididamente a favor de patentes de utilidade para plantas” (citado em Pechlaner 2012, p. 210).

#### **VIOLAÇÃO DE PATENTES: SCHMEISER *VERSUS* MONSANTO (2004)**

Na mesma época, no vizinho Canadá, outro processo chamou a atenção do mundo. O agricultor Percy Schmeiser recusou um acordo extrajudicial após a Monsanto acusá-lo de ter violado sua patente sobre a canola Roundup Ready. Schmeiser se defendeu, dizendo que nunca havia plantado canola RR e que seus campos haviam sido contaminados por acidente (uma alegação contestada pela Monsanto). Em 2004, o caso chegou até a Suprema Corte do Canadá, que decidiu em uma votação apertada de cinco a quatro que, seja como for que a canola RR tenha entrado nos campos de Schmeiser – por contaminação genética ou de outra forma – a Monsanto possuía uma patente válida, portanto, era dona dos genes na propriedade de Schmeiser.<sup>9</sup> No entanto, Schmeiser não teve que pagar à Monsanto pela violação da patente, uma vez que não lucrou com a presença de canola RR em seus campos. De fato, não pulverizou o herbicida Roundup em sua lavoura e, portanto, não tirou proveito do gene RR.

A decisão da Suprema Corte do Canadá em *Schmeiser v. Monsanto* – uma decisão fundamentada exclusivamente na lei de patentes – não levou em conta outras questões relevantes sobre a biossegurança, a responsabilidade ambiental e os direitos dos agricultores (Cullet, 2005a). A Suprema Corte determinou que cabe ao Parlamento considerar questões relacionadas à biossegurança, aos direitos dos agricultores e às biopatentes, e fazer as devidas emendas à Lei de Patentes.

<sup>9</sup> Essa decisão foi criticada por isentar as empresas de qualquer responsabilidade por uma contaminação genética.

A decisão foi intransigente em seu reconhecimento dos direitos de patente. A Corte argumentou que as plantas não são matéria patenteável no Canadá, limitando assim o alcance da patente da Monsanto às células e genes que conferem resistência a um herbicida na canola, e não às plantas como tal. No entanto, a Corte enfraqueceu esse argumento ao sustentar que a infração ocorre quando o réu usa um componente patenteado mesmo que esteja contido em algo não patenteável (*Schmeiser v. Monsanto*, 2004, p. 921). Os juízes da Suprema Corte compararam o caso aos blocos patenteados de Lego, montados em uma estrutura não patenteada, uma comparação que ofusca o fato de que Legos não são matéria viva e não se reproduzem. A implicação é que uma patente sobre um gene transgênico confere ao titular da patente direitos de fato sobre a planta que incorpora dito gene. A decisão no caso *Schmeiser* foi um marco, não apenas no Canadá, mas no exterior, sendo frequentemente citada em processos judiciais, envolvendo propriedade intelectual e culturas biotecnológicas.

#### **O PRINCÍPIO DA EXAUSTÃO DE DIREITOS PATENTÁRIOS:**

##### **BOWMAN VERSUS MONSANTO (2013)**

O quarto processo judicial diz respeito a um sojicultor no estado de Indiana, nos EUA. Vernon Hugh Bowman comprou a soja RR da Monsanto de seu produtor licenciado de sementes, a Pioneer Hi-Bred, e assinou um contrato que proibia a reutilização das sementes pelos agricultores. A partir de 2000, Bowman comprou continuamente sementes da Pioneer e as plantou a cada ano como a primeira safra do ano. Conforme estipulado no contrato, ele não salvou as sementes dessas culturas. Mas Bowman também comprou sementes de soja genéricas de um armazém local de grãos (a instalação onde os grãos são armazenados e limpos) para sua segunda safra do ano, aplicando um herbicida à base de glifosato. As sementes genéricas são uma mistura de sementes que vêm de fazendas que usam a tecnologia RR, patenteada da Monsanto, e outras que não. Essas sementes, portanto, não exigem acordos de licenciamento para sua comercialização. Muitas destas plantas eram tolerantes ao glifosato, e ele salvou as sementes destas para replantio na próxima safrinha. A Monsanto, ao saber disso, processou o agricultor em 2007.

Este caso testou a aplicabilidade da doutrina da exaustão de direitos proprietários sobre uma tecnologia autorreprodutora. Um agricultor pode

infringir a patente simplesmente plantando a soja que ele comprou no mercado aberto? Uma patente se aplica a sementes de segunda geração? E a exaustão de direitos se dá no caso de sementes patenteadas?

Em setembro de 2009, o tribunal de primeira instância decidiu contra Bowman e concedeu uma indenização à Monsanto. Bowman recorreu da decisão, argumentando que os direitos de patente estavam exauridos em relação às sementes de soja de segunda geração. Também argumentou que não poderia ser processado por violação de patente ao comprar sementes em armazéns de grãos, como mercadoria indiferenciada. O Tribunal de Apelações também decidiu em favor da Monsanto, afirmando que:

Mesmo que os direitos de patente da Monsanto nas sementes genéricas estejam exauridos, tal conclusão não teria consequência alguma, porque assim que um produtor, como Bowman, planta as sementes genéricas contendo a tecnologia Roundup Ready® da Monsanto e a próxima geração de sementes se desenvolve, *o produtor criou um novo objeto infrator*. (*Monsanto v. Bowman*, 2011, p. 12, grifos nossos)

Esse raciocínio inverteu a argumentação: a capacidade reprodutiva da semente não é mais a barreira biológica ao patenteamento, passando justamente a ensejar novas ações por violação de patente.

Em 2013, a Suprema Corte dos EUA confirmou as decisões dos outros tribunais. Em decisão unânime, os juízes rejeitaram o argumento de Bowman, de exaustão de direitos, segundo o qual “a soja se autorreproduz ou brota naturalmente, a menos que seja armazenada de maneira controlada e, portanto, foi a soja plantada e não Bowman que replicou a invenção patentada da Monsanto” (um argumento apelidado como “culpe o grão”) (*Bowman v. Monsanto*, 2013, p. 9). Embora reconhecendo que invenções autorreplicantes estavam se tornando “cada vez mais comuns, complexas e diversas”, os juízes argumentaram que Bowman não era um observador passivo da multiplicação de soja (*Bowman v. Monsanto*, 2013, p. 9-10). Os ministros afirmaram que “o princípio da exaustão não permite que Bowman faça soja patentada *adicional* sem a permissão (expressa ou implícita) da Monsanto” (*Bowman v. Monsanto*, 2013, p. 5). Afirmaram que “se o comprador desse objeto pudesse produzir e vender cópias sem fim, a patente protegeria efetivamente apenas uma única venda da invenção” (*Bowman v. Monsanto*, 2013). Finalmente, decidiram que essa lógica se aplica independentemente de como Bowman tenha adquirido as sementes.

Como vemos nesses exemplos, os tribunais dos EUA e sua Suprema Corte, em particular, decidiram sistematicamente em favor dos provedores de tecnologia, em vários casos importantes decorrentes da extensão dos direitos de propriedade intelectual à agricultura. Os tribunais estadunidenses privilegiaram uma interpretação estrita do direito patentário, colocando os direitos da propriedade intelectual das empresas acima dos direitos legais dos agricultores. Também colocaram o direito privado acima do direito público, ao aceitar que agricultores abram mão de seus direitos legais ao assinarem contratos privados. Como observa Cullet (2005a, p. 107), os contratos que os agricultores são obrigados a assinar pelas empresas na compra de variedades transgênicas “[...] já foram contestados em algumas ações nos EUA, mas os tribunais determinaram que, mesmo a negação de alguns direitos legais dos agricultores, não invalida o contrato que eles assinam voluntariamente com a empresa, como parte do acordo de compra”.

O resultado foi a consolidação de um regime proprietário inédito na agricultura. É importante ressaltar que essa continua sendo uma exceção dos EUA: nenhum outro país permite direitos monopólicos tão amplos sobre as plantas (Winston, 2008). A Monsanto, com o apoio do governo dos EUA, se esforçou para exportar este modelo para outros países.

### CONTESTAÇÕES AOS REGIMES PROPRIETÁRIOS SOBRE SEMENTES NA ÍNDIA

No período pós-independência, a Índia adotou uma política industrial para compatibilizar os direitos de propriedade intelectual com a industrialização e o interesse público. A Lei de Patentes de 1970 fez parte dessa política. Permitia o patenteamento de processos, mas não de produtos, e excluía plantas e métodos agrícolas. Excluiu especificamente da patenteabilidade “qualquer processo para o [...] tratamento de animais ou plantas para torná-los livres de doenças ou para aumentar seu valor econômico ou o de seus produtos” (Art. 3).<sup>10</sup>

A Índia inicialmente resistiu às tentativas de incluir os direitos de propriedade industrial nas negociações comerciais da Rodada Uruguai, do *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, ou GATT), mas acabou cedendo às pressões. No início dos anos 2000, o Con-

<sup>10</sup> Diego Silva e Adil Hasan Khan colaboraram na pesquisa desta seção.

gresso indiano modificou sua legislação para estar em conformidade com suas obrigações quanto ao Artigo 27(3)b do Acordo Trips, que trata da patenteabilidade de invenções de plantas e animais e da proteção de variedades de plantas. Em 2001, aprovou a Lei de Proteção de Cultivares e Direitos dos Agricultores (PPV&FR). Sob pressão da sociedade civil, a Índia foi um dos poucos países a aprovar uma legislação verdadeiramente *sui generis*, garantindo os direitos dos melhoristas, e também direitos consideráveis aos agricultores, especialmente para vender sementes de variedades protegidas (Peschard, 2014). A Índia também fez várias emendas à sua Lei de Patentes, sendo que, tanto produtos quanto métodos, ou processos para modificar uma planta, se tornaram matéria patenteável. As patentes foram autorizadas para micro-organismos, assim como para processos microbiológicos, bioquímicos e biotecnológicos. Isso significava que os métodos de engenharia genética e os micro-organismos geneticamente modificados já podiam ser patenteados.

No entanto, sob pressão da sociedade civil, a Índia previu uma série de exclusões à patenteabilidade mais extensa do que a maioria dos países. O Artigo 3(j) da Lei de Patentes estipula que os micro-organismos são patenteáveis, mas explicitamente exclui o patenteamento de “plantas e animais, no todo ou em qualquer parte, inclusive sementes, variedades e espécies, e os processos essencialmente biológicos para a produção ou propagação de plantas e animais”. Esse dispositivo foi saudado como uma vitória da sociedade civil. No entanto, como Cullet (2005) argumentou à época, o significado dessas exceções não ficou claro. Uma decisão dos tribunais indianos – interpretando os direitos do titular de uma patente como extensivos a qualquer planta, que contivesse o micro-organismo protegido, fosse patenteável a própria planta ou não (como fez a Suprema Corte do Canadá no caso *Schmeiser* com o argumento de “blocos patenteados de Lego montados em uma estrutura não patenteada”) –, deixaria inócuas essas exceções. Em outras palavras, o alcance das exceções dependeria de os tribunais interpretar a questão de acordo com o direito tradicional de patentes, ou fazer uma distinção entre bens industriais e organismos vivos.

Alguns membros do Parlamento e da sociedade civil eram da opinião de que, aquilo que podia ou não ser patenteado, ao abrigo da nova legislação, não ficara suficientemente claro. Na esteira da adoção da Lei (Emendada) de Patentes, de 2005, o governo formou um grupo de especialistas para examinar questões pendentes, especialmente se a exclusão de micro-organismos

mos do patenteamento seria compatível com o Acordo Trips. O Relatório Mashelkar, assim chamado em homenagem ao seu presidente, concluiu que “excluir os micro-organismos como tais da proteção patentária seria uma violação do Acordo Trips” (Mashelkar *et al*, 2009, p. 15).<sup>11</sup>

No entanto, como Cullet (2005b) sugeriu na época, o grupo de especialistas poderia ter explorado outras vias que não a proibição geral do patenteamento de micro-organismos. Por exemplo, o comitê poderia ter recomendado “a inclusão de um dispositivo específico indicando que os micro-organismos seriam protegidos apenas isoladamente, e não quando inseridos em outro organismo não patenteável pela Lei de Patentes” (Cullet, 2005b, p. 3609). Esta interpretação teria sido coerente com a exclusão de sementes no Artigo 3(j) da Lei de Patentes. Também teria impedido que os tribunais interpretassem o direito de um titular de patente sobre uma sequência genética como extensivo a sementes e plantas, como no caso de *Schmeiser v. Monsanto*. Além disso, o comitê poderia ter recomendado “restrições à patenteabilidade de micro-organismos com base nos Artigos 7 e 8 do Acordo Trips, no princípio da precaução e no fato de o Artigo 27(3)b, que exige sua proteção, ainda estar sob revisão”(Cullet, 2005b, p. 3609).<sup>12</sup>

Em vez disso, o grupo de especialistas adotou uma abordagem convencional e favoreceu a interpretação estreita dos direitos patentários, em vez de outra que aproveitasse as flexibilidades em vigor. O relatório argumentou que o patenteamento de micro-organismos era um “não problema” nos Estados Unidos, União Europeia, Coreia do Sul, Japão e China. O comitê optou por se referir (com exceção da China) a um grupo de países, com uma forte política pró-patentes, e ignorou os numerosos países onde as patentes sobre formas de vida eram motivo de polêmica. O grupo de especialistas também adotou uma abordagem pró-indústria, sustentando que a abordagem pró-patentes era do interesse da nascente indústria de biotecnologia indiana, e sequer tocou nos direitos dos agricultores ou no interesse público (Mashelkar *et al*, 2009, p. 13-15). O relatório não abordou as questões mais complexas em jogo. Por exemplo, não

<sup>11</sup> Após um primeiro relatório que sofreu acusações de plágio, um relatório revisado foi adotado em 2009.

<sup>12</sup> O artigo 27(3)b do TRIPs foi especialmente polêmico entre as partes, e um meio-termo adotado para garantir sua adoção foi a inclusão de uma revisão compulsória do dispositivo quatro anos após a entrada em vigor do Acordo. O procedimento de revisão, no entanto, nunca foi implementado.

abordou se genes e sequências genéticas, que não foram mencionados na Lei de Patentes, poderiam ser patenteados.

Na ausência de políticas claras e de jurisprudência, coube ao Escritório de Patentes da Índia interpretar a nova legislação.<sup>13</sup> Este Escritório publica e atualiza regularmente um Manual de Práticas e Procedimentos de Patentes, orientando os examinadores de patentes. A edição de 2005 afirmou explicitamente que os genes não eram considerados patenteáveis (Ravi, 2013). Em 2008, essa declaração desapareceu do Manual (OCGPDT, 2008). A edição mais recente do Manual declara que, quando uma sequência genética geneticamente modificada, ou uma sequência de aminoácidos for nova, envolver uma etapa inventiva, e tiver uma aplicação industrial, a patente pode ser reivindicada sobre: 1) Uma sequência de genes ou sequência de aminoácidos; 2) Um método para expressar essa sequência; 3) Um anticorpo contra a proteína ou sequência e, 4) Um kit feito a partir do anticorpo ou sequência (OCGPDT, 2011, p. 97). Assim, fica claro que uma sequência de genes geneticamente modificada é patenteável, apesar de o Manual não fazer referência a genes.

As primeiras patentes sobre biotecnologias foram concedidas na Índia após as últimas emendas à Lei de Patentes em 2005. Naquele ano, 73 patentes foram concedidas. O ritmo aumentou nos anos seguintes, com 1.950 pedidos de patente depositados e 314 patentes concedidas em 2007-2008, o último ano para o qual há dados disponíveis (Singh, 2015, p. 108). Na Índia, a Monsanto obteve duas patentes relacionadas ao algodão Bollgard Bt. A primeira é uma patente ampla sobre a tecnologia Bt, concedida pelo Escritório de Patentes, em 2008, e válida até 2019.<sup>14</sup> A segunda é uma patente específica sobre a tecnologia Bollgard II, concedida pelo Escritório de Patentes, em 2009, e válida até 2022.<sup>15</sup>

Sob o subtítulo “Concessão de patentes pelo [Escritório de Propriedade Intelectual]: Haverá um método na loucura?”, Ravi (2013) procura identificar os critérios usados pelo Escritório de Patentes para avaliar os pedidos de patente, envolvendo sequências de nucleotídeos. O título é uma referência

<sup>13</sup> O nome completo é Escritório do Controlador Geral de Patentes, Desenhos e Marcas.

<sup>14</sup> Patente nº 214436, “*Methods for transforming plants to express bacillus thuringiensis delta endotoxins*”. (“Métodos para transformar plantas para expressarem delta-endotoxinas do *Bacillus thuringiensis*.”)

<sup>15</sup> Patente nº 232681, “*Cotton event MON 15985 and compositions and methods of detection*” (Evento algodão MON 15985 e composições e métodos para sua detecção).

às inconsistências aparentes, em como os pedidos de patente relacionados ao material genético foram tratados pelo Escritório de Patentes. Segundo Ravi (2013, p. 327), havia um consenso entre os examinadores de patentes que ele entrevistou que “a exclusão referente a plantas/animais/partes de plantas ou animais [na Lei de Patentes] não é aplicável em nível molecular/celular onde os genes estão envolvidos”.<sup>16</sup>

Até a decisão de 2018, do Tribunal Superior de Delhi, em *Nuziveedu v. Monsanto*, o único caso relativo à patenteabilidade de organismos vivos na Índia foi uma decisão emitida pelo Tribunal Superior de Calcutá em *Dimminaco AG v. Controlador de Patentes* (2002). O Escritório de Patentes rejeitara um pedido da empresa suíça de biotecnologia Dimminaco AG para obter uma patente sobre um método para a produção de uma vacina viva, alegando que um processo que resultava em uma substância viva não era patenteável sob a Lei de Patentes. A Dimminaco recorreu e o Tribunal Superior de Calcutá revogou a decisão, afirmando que “não há obstáculo em lei à aceitação da patenteabilidade de uma forma de fabricação, mesmo se o produto final contiver um organismo vivo” (*Dimminaco AG v. Controlador de Patentes*, 2002, p. 10). Para os fins de nossa discussão, deve-se notar que o caso ficou restrito ao patenteamento de um processo e não de um produto, e que o em questão não era transgênico.

Embora a seguinte análise por Park e Jayadev (2011, p. 98) se refira a patentes farmacêuticas, também é relevante para as sementes biotecnológicas:

Existe uma carência de jurisprudência indiana em matéria de patentes da época em que a Lei de Patentes de 1970 estava em vigor. Talvez, inevitavelmente, os tribunais e os escritórios de patentes tenham tentado preencher esse vazio recorrendo a julgamentos em outros países que interpretaram conceitos básicos de patenteabilidade. No entanto, como nenhum desses julgamentos é juridicamente vinculante na Índia, persiste a possibilidade de os tribunais indianos forjarem sua própria jurisprudência, levando em conta a necessidade de garantir o acesso a medicamentos a preços acessíveis na avaliação dos critérios básicos de patenteabilidade. Se o judiciário indiano poderá se desmamar de sua dependência a precedentes estrangeiros, a ponto de permitir que isso aconteça, ainda se está por ver.

<sup>16</sup> Os examinadores de patentes opinaram que os genes encontrados na natureza não são patenteáveis, mas que aqueles não encontrados na natureza, e cuja função ou utilidade for especificada, são patenteáveis (Ravi, 2013).

Em 2018, em um julgamento do Tribunal Superior de Delhi, um caso relativo aos *royalties* pagos à Monsanto, pela empresa sementeira indiana Nuziveedu, começou a preencher esse vazio de jurisprudência. Deu curso às primeiras interpretações feitas pelo judiciário indiano sobre a patenteabilidade de sementes biotecnológicas.

#### **NUZIVEEDU VERSUS MONSANTO (2018)**

Em fevereiro de 2016, a Monsanto ingressou com uma ação contra a empresa sementeira indiana Nuziveedu no Tribunal Superior de Delhi por violação de patente. A Nuziveedu vinha produzindo sementes de algodão Bt, sob um acordo de sublicenciamento com a Monsanto desde 2004. No entanto, a relação entre as duas empresas se deteriorou devido ao valor dos *royalties*, levando a Monsanto a rescindir o contrato de sublicenciamento com a empresa indiana, em novembro de 2015 (Bhardwaj, Jain e Lasseter, 2017). A Monsanto alegou que a Nuziveedu seguia usando a tecnologia Bt após o término de seu contrato de sublicenciamento.

Em março de 2017, o juiz Gauba, do Tribunal Superior de Delhi, decidiu que um pleito da Nuziveedu, no sentido de renegociar os *royalties*, de acordo com a ordem do governo, era legítimo. Tendo em conta a recusa da Monsanto em fazê-lo, a decisão desta de rescindir o acordo de sublicenciamento com a Nuziveedu não estava em conformidade com a lei. Portanto, determinou que a Monsanto restaurasse o contrato, respeitando a taxa de *royalties* fixada por ordem executiva em março de 2016. A decisão também declarou que, embora o tribunal não estivesse em condições de decidir sobre a complexa questão da validade de patentes, avaliou que o argumento da empresa sementeira – que a patente da Monsanto sobre o algodão Bt teria sido concedida erroneamente pelo Escritório de Patentes – “à primeira vista seria desprovido de mérito” (*Monsanto v. Nuziveedu*, 2017).

Ambas as partes recorreram ao mesmo tribunal, contestando aspectos específicos da decisão. As partes também concordaram que essa Vara decidiria sobre a validade da patente, com base nas provas já apresentadas ao tribunal.<sup>17</sup> Que a Monsanto abrisse mão de seu direito a um julgamento com-

<sup>17</sup> Esse entendimento foi contestado mais tarde pela Monsanto, em seu recurso à Suprema Corte da Índia (Reddy 2018b).

pleto sobre uma questão tão fundamental foi, na opinião de Reddy (2018a), “[...] incrivelmente corajoso ou incrivelmente presunçoso”.

Em uma decisão histórica, tomada em 11 de abril de 2018, os juízes Ravindra Bhat e Yogesh Khanna, do Tribunal Superior de Delhi, revogaram a decisão anterior. Decidiram que as sementes de algodão Bt não eram patenteáveis na Índia, revogando, na prática, a patente da Monsanto. Essa decisão é significativa porque foi a primeira vez que um tribunal examinou a legalidade de patentes sobre sementes biotecnológicas, no direito indiano. Nesse caso, a patente em questão era a Nº 214436, a primeira patente, e a mais ampla, obtida pela Monsanto na Índia sobre um método para produzir plantas Bt.

A decisão foi notável por várias razões. Em primeiro lugar, os juízes examinaram o fato que as reivindicações feitas, no pedido de patente, tiveram que ser substancialmente modificadas para se adequar à legislação nacional. Por conta da Seção 3(j), da Lei de Patentes, sobre exclusões à patenteabilidade, o Escritório de Patentes havia rejeitado um total de 45 reivindicações feitas no pedido de patente original. Essas reivindicações estavam relacionadas a plantas, células vegetais, tecidos e plantas descendentes, contendo a sequência de ácido nucleico, e também a plantas obtidas através de um processo essencialmente biológico. Apenas três reivindicações – aquelas relacionadas à sequência de ácido nucleico – foram consideradas aceitáveis. Segundo os juízes, “Este estreitamento das reivindicações de patente, na opinião do tribunal, é relevante, porque em última análise o que foi concedido não foi uma patente sobre um produto, ou mesmo sobre o método, mas sobre a identificação do ‘evento’” (*Nuziveedu v. Monsanto*, 2018, p. 33).

Em segundo lugar, os juízes rejeitaram a reivindicação da Monsanto de que o objeto da patente era um micro-organismo, patenteável pelo Artigo 27(3)b do Trips. Nas negociações sobre o Artigo 27(3)b, permitir patentes sobre genes foi ponto muito sensível, e a solução de compromisso foi permitir o patenteamento de micro-organismos. O problema é que não há acordo sobre uma definição de micro-organismo. Além disso, a engenharia genética não se refere tanto a micro-organismos quanto a sequências genéticas e genes. Cabe aos escritórios de patentes lidar com a ambiguidade resultante.<sup>18</sup> O caso *Nuziveedu* foi a primeira vez que este ponto foi abordado na

<sup>18</sup> O Escritório Europeu de Patentes, por exemplo, contornou o problema substituindo o termo “micro-organismo” por “material biológico” (Jain, 2015, p. 134).

Índia. Os juízes argumentaram que uma sequência de ácido nucleico não é um organismo microscópico porque não tem existência própria. Só é útil depois de introgridido em material de semente, que por sua vez deve passar pela hibridação. Reconheceram que a Monsanto poderia reivindicar direitos de patente sobre a sequência de nucleotídeos, responsável pela característica Bt. No entanto, argumentaram que essa característica não possui valor intrínseco algum. Ela só se torna valiosa se fizer parte de uma célula ou semente vegetal, sendo ambas explicitamente excluídas da patenteabilidade, de acordo com a Seção 3(j) da Lei de Patentes.

Esta interpretação remete à opinião dissidente em *Schmeiser v. Monsanto*. Os juízes dissidentes argumentaram que a patente da Monsanto cobria apenas os genes e as células transgênicos. O processo para produzi-los não se estendia às sementes ou plantas. Nessa opinião, a proteção de patente não poderia ser estendida a plantas não patenteáveis e seus descendentes. Portanto, o “uso” da invenção patenteada não poderia ser interpretado de modo a incluir o uso das próprias plantas.

Voltando ao caso do Tribunal Superior de Delhi, os juízes argumentaram que a transferência da característica Bt para variedades de plantas, por meio de hibridização, é um processo essencialmente biológico, que também está isento de patenteabilidade, de acordo com a Seção 3(j) da Lei de Patentes. Pelo acordo de sublicenciamento, a Monsanto fornece a uma empresa sementeira sementes doadoras que incorporam a característica Bt. A empresa então usa as sementes doadoras para transferir a característica Bt para suas próprias variedades, através de técnicas de reprodução convencionais. Os juízes concluíram que, a partir do momento que o DNA contendo a sequência de nucleotídeos (objeto da patente) foi hibridizado para produzir as sementes ou plantas transgênicas, estas passaram para o âmbito da Lei PPV&FR, a legislação indiana que regula os direitos de melhoristas de plantas.

Em terceiro lugar, os juízes interpretaram os direitos de patente sobre invenções biotecnológicas à luz da legislação específica da Índia, na área de patentes agrícolas e direitos dos agricultores. Em sua decisão, o juiz singular havia citado a decisão da Suprema Corte do Canadá em *Schmeiser vs. Monsanto*, e adotara sua interpretação do que constitui “uso”. Não é obstáculo para o enquadramento como violação o fato de o objeto ou processo patenteado fazer parte ou compor uma estrutura ou processo não patenteado mais amplo, desde que a invenção patenteada seja significativa ou impor-

tante para as atividades do réu que envolvem a estrutura não patenteada. (*Monsanto v. Nuziveedu*, 2017, p. 82)

Os juízes do Tribunal Superior de Delhi rejeitaram esse raciocínio, argumentando que a singularidade da legislação indiana a diferenciava daquela dos Estados Unidos e do Canadá. *Schmeiser vs. Monsanto* não podia, portanto, ser extrapolado para a Índia. Os juízes também observaram que, ao contrário dos Estados Unidos e do Canadá, que não reconhecem formalmente os direitos dos agricultores, a lei indiana PPV&FR garante esses direitos.

A decisão não é isenta de problemas. Por exemplo, os juízes instruíram a Monsanto a solicitar a proteção e a repartição de benefícios pela Lei PPV&FR. Os dispositivos referentes à repartição de benefícios na Lei PPV&FR, porém, destinam-se a compensar agricultores e comunidades, cujos recursos foram utilizados para desenvolver variedades comerciais e, portanto, não visam compensar os fornecedores de tecnologia (Reddy, 2018c; ver também Peschard, 2017). No entanto, a decisão tem o mérito de examinar a questão de patentes em biotecnologia agrícola à luz da legislação da própria Índia. A decisão parece indicar que a justiça indiana começa mesmo a se libertar daquela dependência a precedentes estrangeiros, para forjar sua própria jurisprudência.

O caso está em andamento. Em grau de recurso, a Suprema Corte da Índia decidiu, em janeiro de 2019, que o Tribunal Superior de Delhi não poderia invalidar a patente sem conduzir um julgamento completo. Devolveu, portanto, o caso ao Tribunal Superior de Delhi. Seja qual for a decisão do Tribunal Superior de Delhi, o caso provavelmente retornará à Suprema Corte, e assim levará algum tempo até haver uma decisão final no caso.

## CONTESTAÇÕES AOS REGIMES PROPRIETÁRIOS SOBRE SEMENTES NO BRASIL

Como a Índia, o Brasil não previa a proteção para variedades de plantas antes de sua entrada na OMC. Durante as negociações da Rodada Uruguai, o Brasil ficou do lado da Índia, e de outros países do Sul Global, que se opuseram à inclusão da propriedade intelectual na agenda do Gatt antes do estabelecimento de um regime de propriedade intelectual na OMC. Tanto a Índia como o Brasil acabaram cedendo e concordaram com as disposições do Acordo Trips, principalmente sob pressão dos EUA. Um projeto de lei

de propriedade industrial foi apresentado, em 1991, no Congresso brasileiro, mas a sociedade civil se mobilizou contra, inclusive pelo fato de permitir o patenteamento de formas de vida. A mobilização atrasou a adoção do projeto de lei por cinco anos, mas a chamada Lei da Propriedade Industrial foi aprovada em maio de 1996.

Pela primeira vez, a Lei de Propriedade Industrial permitiu o patenteamento de formas de vida, embora não de maneira tão ampla quanto no projeto inicial. Para ser patenteável, toda invenção deve atender aos requisitos de novidade, atividade inventiva e aplicação industrial (Art. 8º). Isso exclui “[...] todo ou parte de seres vivos naturais e materiais biológicos encontrados na natureza, ou ainda que dela isolados, inclusive o genoma ou germoplasma de qualquer ser vivo natural e os processos biológicos naturais”, que não são considerados como invenções (Art.10, IX). O Artigo 18 especifica ainda que os seres vivos, no todo ou em parte, não são patenteáveis, “*exceto os micro-organismos transgênicos que atendam aos três requisitos de patenteabilidade – novidade, atividade inventiva e aplicação industrial – previstos no art. 8º e que não sejam mera descoberta*” (grifo nosso). Um parágrafo único, explicativo, define os micro-organismos transgênicos como “organismos, exceto o todo ou parte de plantas ou de animais, que expressem, mediante intervenção humana direta em sua composição genética, uma característica normalmente não alcançável pela espécie em condições naturais”. Resumindo, os micro-organismos geneticamente modificados e os métodos usados na produção de uma planta transgênica são patenteáveis, mas as plantas, os animais e os processos biológicos naturais não são.

Para complementar a Lei de Propriedade Industrial, um projeto de lei que cria direitos dos melhoristas de plantas foi apresentado pelo governo em 1996. O Brasil, portanto, fez uma opção *sui generis*, menos rigorosa do que o patenteamento sob o Acordo Trips, assim como a maioria dos países que não tinham proteção de variedades vegetais antes de entrar na OMC. A Lei de Proteção de Cultivares (LPC) acompanha os termos da Upov de 1978. Reconhece o direito de os agricultores guardarem e plantarem sementes para seu próprio uso. Um agricultor pode: 1) reservar e plantar sementes para uso próprio, ou 2) usar ou vender como alimento ou matéria-prima o produto obtido do seu plantio, exceto para fins reprodutivos. Uma exceção foi feita para pequenos produtores rurais, que podem multiplicar sementes, para doação ou troca, exclusivamente para outros pequenos produtores rurais. A LPC também inclui uma exceção

para a pesquisa, permitindo o uso da cultivar protegida como fonte de variação no melhoramento genético ou na pesquisa científica.

Os primeiros pedidos de patentes, por invenções biotecnológicas, foram depositados entre maio de 1996 e maio de 1997, aproveitando um dispositivo transitório da Lei de Propriedade Industrial. Conhecido como mecanismo de *pipeline*, permitiu que empresas solicitassem patentes sobre produtos ou processos inventados antes da entrada em vigor da lei, e já patenteados no exterior, desde que ainda não tivessem sido comercializados. Como uma cláusula Trips-plus – que vai além dos requisitos do Acordo Trips – o *pipeline* sofreu severas críticas da sociedade civil. A Monsanto apresentou 14 pedidos de patentes, relacionados à soja RR e ao algodão Bt, usando esse *pipeline*. A metade dos pedidos foram concedidos pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) (Barbosa, 2013).

#### SINDICATO RURAL DE PASSO FUNDO VERSUS MONSANTO (2009)

Em 9 de abril de 2009, uma ação coletiva foi movida contra a Monsanto por um sindicato rural local, representando grandes fazendeiros e empregadores rurais em Passo Fundo, um centro importante na região produtora de soja do estado do Rio Grande do Sul, no sul do Brasil. A partir da safra de 2003-2004, a Monsanto passou a cobrar *royalties* sobre a soja colhida, quando um agricultor não podia provar que havia comprado sementes certificadas no plantio. Cobrar *royalties* sobre grãos colhidos foi uma mudança radical, ao estender os direitos proprietários da Monsanto até o produto da lavoura do agricultor, efetivamente eliminando seu direito de guardar as sementes. O sindicato rural pediu ao tribunal que defendesse o direito, garantido na LPC brasileira, de os agricultores guardarem sementes de suas lavouras, para o replantio em suas terras, e de venderem sua colheita como alimento ou matéria-prima, sem pagar *royalties* à Monsanto.

A petição inicial apresentada pelo sindicato rural de Passo Fundo perante um tribunal cível questionou a base legal do sistema de cobrança de *royalties*, mas não abordou o mérito das próprias patentes.<sup>19</sup> A razão para isso

<sup>19</sup> A Federação Estadual de Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Sul (FETAG-RS), com 350 sindicatos de trabalhadores rurais e pequenos agricultores (STRs), e outros sindicatos patronais rurais (SRs) se somaram à ação, mas, para simplificar, usaremos SR de Passo Fundo, como a parte principal.

era simples, mas desconcertante: na época, ninguém sabia qual patente (ou patentes) incidia sobre a soja RR no Brasil. A Monsanto deliberadamente perpetuou a confusão, recusando-se a identificar suas patentes até que um tribunal exigiu que a empresa o fizesse (Famato, 2013).

Quando a ação coletiva de Passo Fundo chegou ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 2016, já se sabia o suficiente sobre essas patentes para adotar medidas legais. No entanto, o sindicato rural decidiu não incluir questões referentes a patentes em seu recurso especial, pois acreditava que isso poderia comprometer a admissibilidade do caso.<sup>20</sup> Embora a ação coletiva não tenha abordado formalmente a questão da validade da patente, o processo ajudou a esclarecê-la. De fato, os litigantes, advogados e juízes, ao procurar entender a base legal do sistema de cobrança de *royalties*, examinaram as patentes da Monsanto com mais rigor. À medida que emergia um quadro mais completo dos direitos da empresa, várias questões foram levantadas em relação a essas patentes. Algumas delas eram de natureza processual e diziam respeito ao mecanismo de *pipeline* descrito anteriormente. Vamos nos concentrar aqui nas questões substantivas, ou seja, o princípio da exaustão, a relação entre direito de patentes e os direitos dos melhoristas e o equilíbrio entre os direitos privados de propriedade industrial e o interesse público.

Ao longo do processo, o sindicato rural obteve decisões favoráveis e sofreu reverses. A principal decisão a favor da Monsanto até agora é a decisão de segunda instância do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS). Como no Canadá e nos Estados Unidos, essa decisão foi fundamentada exclusivamente na lei de patentes (*Monsanto v. SR de Passo Fundo*, 2014, p. 22). Na opinião da maioria, os juízes determinaram que, como produto da engenharia genética, a soja RR está sob a proteção exclusiva da Lei de Patentes (*Monsanto v. SR de Passo Fundo*, 2014, p. 115) e que aqueles que optam pela soja RR devem remunerar o titular da patente pelo uso da tecnologia. Aceitaram o argumento que os direitos exclusivos, concedidos ao titular da patente, podem se estender a uma cultivar e descartaram a LPC como totalmente irrelevante para o caso (*Monsanto v. SR de Passo Fundo*, 2014, p. 29).<sup>21</sup>

<sup>20</sup> O STJ poderia ter argumentado, por exemplo, que esse aspecto não fora abordado na petição inicial e que patente fica sob a jurisdição de um tribunal especializado (Entrevista com o advogado do SR, em Brasília, 22 de fevereiro de 2017).

<sup>21</sup> Quando o TJ-RS publicou sua decisão em 2014, já estava comprovado que a Monsanto havia cobrado *royalties* durante dois anos e meio depois da caducidade de sua patente brasileira sobre

Por outro lado, as decisões favoráveis ao sindicato rural tendem a se afastar da lei de patentes. Isso fica evidente na decisão de primeira instância do juiz Conti (Vara Cível, Porto Alegre), bem como no parecer contrário do juiz Lopes do Canto (TJ-RS). Ambos os juízes se esforçaram para interpretar a questão à luz de um conjunto mais amplo de normas legais, incluindo a Constituição Federal e a LPC.

O juiz Conti não se referiu à jurisprudência dos Estados Unidos ou do Canadá. No entanto, fez uma referência à decisão proferida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) em *Monsanto v. Cefetra BV* (2010). Nesse caso, a Monsanto tentou impedir a importação de farelo de soja argentino para a Europa porque os agricultores argentinos não pagaram *royalties* sobre a soja RR1. O TJUE decidiu que a presença do material genético, patenteado da Monsanto, no farelo de soja não constituía violação de patente porque o material não estava mais desempenhando a função para a qual fora patenteado, isto é, resistência ao herbicida Roundup.

O juiz Conti também adotou uma visão mais restritiva nos direitos de um titular de patente. Argumentou que a Lei de Proteção de Cultivares (LPC) deve ter precedência sobre a Lei de Propriedade Industrial, quando se trata de variedades de plantas. Para apoiar esta interpretação, ele apontou para o fato de que a LPC, de 1997, foi aprovada um ano após a Lei de Propriedade Industrial (1996), refletindo assim uma intenção de submeter variedades de plantas a um regime legal distinto. A LPC afirma que é “única forma de proteção de cultivares [...] no País” (Art. 2º). Essa intenção também foi demonstrada pela decisão do Brasil de aderir à versão de 1978 – e não à versão mais restritiva de 1991 – da Convenção da Upov (*SR de Passo Fundo v. Monsanto*, 2012, p. 14). Em sua decisão, o juiz Conti reafirmou o direito de todos os agricultores (pequenos, médios e grandes), seguindo a LPC, de guardar sementes para o replantio sem pagar *royalties*; e o direito dos pequenos agricultores de doar ou trocar sementes entre si. Em sua opinião, os direitos de propriedade da Monsanto foram exauridos pelo licenciamento de sua tecnologia para os produtores de sementes e pela venda de sementes aos agricultores. O tribunal considerou que a Monsanto não tinha, portanto, o direito de cobrar *royalties* após a colheita.

---

a soja RR1. Mesmo assim, os juízes não trataram desse aspecto por não ter sido incluído na petição inicial, o que não foi feito pois a patente ainda estava em vigor quando a petição inicial foi apresentada, em 2009 (*Monsanto v. SR de Passo Fundo*, 2014, p. 116).

As decisões favoráveis aos agricultores propõem uma interpretação diferente do equilíbrio entre os direitos privados de propriedade industrial e o interesse público. Em sua opinião dissidente, o juiz Lopes do Canto também fez uma interpretação radicalmente diferente, informada por preocupações mais amplas sobre a segurança alimentar, e pelos limites e função social dos direitos de propriedade. Segundo essa dissensão, “nenhum direito de propriedade é absoluto e pode prevalecer sobre suas funções sociais mais relevantes” (*Monsanto vs. SR de Passo Fundo*, 2014, p. 65). A Constituição brasileira determina que a propriedade cumpra sua função social e oferece proteções especiais ao pequeno agricultor. O juiz Lopes, portanto, redefiniu o conflito como sendo entre a propriedade industrial de um terceiro e as garantias dadas a pequenos agricultores na Constituição.

Para o juiz Lopes, não há direitos perpétuos no melhoramento de plantas (*Monsanto vs. SR de Passo Fundo*, 2014, p. 73). O juiz raciocinou que a Monsanto possui direitos de propriedade sobre a tecnologia inicial, mas eles não se estendem a todo o processo de produção e a sucessivas gerações de plantas. Cobrar *royalties* sobre a produção é uma tentativa de obter ganhos financeiros muito superiores à remuneração equitativa pelo uso de sua tecnologia. O titular da patente pode cobrar *royalties* sobre a venda de sementes aos agricultores, mas os direitos de patentes se esgotam nesse ato. A lei de patentes não é mais aplicável quando um agricultor vende sua colheita como alimento ou matéria-prima, reserva e replanta sementes, multiplica sementes para dar ou trocar, ou se a cultivar for usada para o melhoramento de plantas ou pesquisa científica (*Monsanto vs. SR de Passo Fundo*, 2014, p. 67).

Em suma, o juiz Lopes sustentou que, havendo uma lei específica, aprovada com o objetivo de proteger pequenos agricultores, em conformidade com a Constituição, esta norma deve prevalecer se houver conflito com outra: “Havendo conflito normativo, o interesse social deve prevalecer sobre interesses puramente privados. Em outras palavras, a lei que deve ser aplicada é aquela que melhor atende aos interesses coletivos, neste caso, a LPC” (*Monsanto vs. SR de Passo Fundo*, 2014, p. 73). Dada a importância da agricultura familiar para a segurança alimentar brasileira, concluiu, era essencial garantir o direito de plantar livremente, no interesse da sociedade.

### APROSOJA-MT VERSUS MONSANTO (2017)

Em 8 de novembro de 2017, a Associação de Produtores de Soja de Mato Grosso (Aprosoja-MT) entrou com uma ação na justiça federal contestando a validade da patente PI-0016460-7 da Monsanto, sobre a soja RR Intacta PRO.

Não foi a primeira vez que produtores agrícolas contestavam a validade de uma patente nos tribunais. Em 2012, depois que a patente brasileira da soja RR1 havia caducado em agosto de 2010, e que a tecnologia era, portanto, de domínio público, 47 sindicatos rurais e a Federação da Agricultura de Mato Grosso (Famato) ingressaram com uma ação coletiva. A ação pressionou a Monsanto a suspender a cobrança de *royalties* em fevereiro de 2013, dois anos e meio após a caducidade de sua patente (PI-1100008-2).

No caso da patente PI-0016460-7, o INPI emitiu inicialmente um parecer negativo sobre o pedido de patente, com objeções baseadas em exclusões à patenteabilidade, nos termos do artigo 18(3) da Lei de Propriedade Industrial. Em resposta, a Monsanto retirou todas as reivindicações em conflito com o Artigo 18(3) e reapresentou o pedido. O Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi) emitiu outro parecer negativo, que questionava se a invenção envolvia uma etapa inventiva. Depois de mais explicações, o Inpi concedeu a patente em outubro de 2012 (a patente deve caducar em outubro de 2022). A patente compreende dez reivindicações sobre sequência de DNA, construção de DNA, método para expressar uma sequência de DNA e método para controlar ervas daninhas.

A Aprosoja-MT pediu que o tribunal declarasse nula esta patente com base em três irregularidades. Em primeiro lugar, argumentou que a Monsanto combinava tecnologias já existentes e que, portanto, a soja Intacta não cumpria o critério da atividade inventiva.<sup>22</sup> Em segundo lugar, argumentou que a invenção não foi descrita de maneira a permitir que uma pessoa qualificada a reproduzisse quando entrasse em domínio público, outro requisito de patenteabilidade. Em terceiro lugar, alegou que o escopo da patente fora ilegalmente ampliado, acrescentando nova matéria após o depósito do pedido inicial. Em janeiro de 2018, o Inpi apresentou ao tribunal uma defesa que reavaliou e reiterou a nulidade da patente concedida em 2012. Em julho de 2018, um juiz federal concedeu aos agricultores o direito ao depósito em

<sup>22</sup> Veja uma apresentação detalhada desse argumento em Ávila (2015, p. 121-125).

juízo dos *royalties*, até que seja proferida uma decisão final sobre o mérito no caso (*Aprosoja v. Monsanto*, 2018).

De acordo com Ávila e Perin (2018, p. 29), outra patente sobre a soja RR Intacta PRO concedida pelo INPI deveria ser revogada por razões semelhantes.<sup>23</sup> Trata-se da patente PI-0610654-4, concedida em 2017 e que deverá caducar em 2026. Abrange tanto produtos (reivindicações 1-8) como processos (reivindicações 9-17). O escopo das reivindicações, no entanto, é sem precedentes: além de moléculas de ácido nucleico, as reivindicações abrangem qualquer “produto primário de soja”. Portanto, além da soja colhida, entram os produtos derivados como “alimento, farinha, flocos ou óleo”, “pelo fato de que é produzido a partir de uma semente de uma planta compreendendo o evento MON89788” (Monsanto Technology LLC, 2017, patente PI-0610654-4, p. 35).

Foi um passo insólito, pois a primeira vez que reivindicações tão abrangentes foram concedidas pelo Inpi. A extensão da proteção de patentes para os grãos já não é permitida pela legislação atual, daí os esforços do setor para alterar a LPC para adequá-la à Upov-91. Estender os direitos de patentes para o grão é o que a Monsanto e outras empresas de biotecnologia têm, na prática, reforçado com a cobrança de *royalties* sobre a soja colhida na hora da entrega do grão. No entanto, essa prática provoca muita polêmica e é objeto de processos em andamento na justiça. Há dúvidas e debates sobre o que teria levado o Inpi a aceitar essas reivindicações. Uma coisa é certa: essa patente ainda será contestada na justiça. Na verdade, ações pela nulidade foram abertas antes mesmo de a patente ser concedida, mas foram rejeitadas por razões processuais.

## CONCLUSÃO

A inexorável marcha dos direitos de propriedade intelectual precisa ser interrompida e questionada

*PNUD, Relatório IDH, 1999*

Entre 1995 e 2013, uma série de decisões de grande impacto nos Estados Unidos e no Canadá consolidou um regime proprietário sem precedentes na agricultura. Nesses casos, os juízes adotaram uniformemente

<sup>23</sup> Em setembro 2018, um terceiro pedido de patente pela soja Intacta RR PRO (PI-0820373-3) estava em exame no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi).

uma abordagem reducionista, dando primazia à lei de patentes sobre outras considerações, em benefício dos desenvolvedores das tecnologias e em detrimento da comunidade agrícola. Essas decisões efetivamente calaram o debate nesses países sobre as questões complexas levantadas pela extensão da propriedade industrial sobre organismos vivos como sementes e plantas.

No entanto, os esforços para estender esse regime proprietário enfrentaram resistência em países com culturas e leis de propriedade intelectual diferentes, e com tradições de guarda e replantio de sementes, como o Brasil e a Índia. Mesmo reconhecendo que os países do Sul Global não tiraram todo o proveito que podiam das flexibilidades disponíveis no Acordo Trips (Randeria 2007), permanece o fato que suas legislações nacionais, na área de proteção de patentes e cultivares, divergem substancialmente das dos Estados Unidos e do Canadá. Essas especificidades, no entanto, foram desconsideradas na implementação dos sistemas de cobrança de *royalties* em culturas transgênicas no início dos anos 2000. Em suas ações, ativistas brasileiros e indianos recorreram a essas especificidades legislativas para contestar na justiça as patentes de biotecnologia e os sistemas de cobrança de *royalties*. Ao examinar, pela primeira vez, suas próprias leis nacionais de patentes referentes a sementes transgênicas, os tribunais brasileiros e indianos começaram a desenvolver interpretações jurídicas alternativas, diversas à jurisprudência canadense e estadunidense, em aspectos fundamentais como a guarda de sementes e a exaustão de direitos.

O apoio de agentes, política e economicamente poderosos – por exemplo, grandes sojicultores no Brasil e empresas sementeiras nacionais na Índia, sublicenciadas da Monsanto –, pode ter contribuído para o sucesso dessas contestações legais, que custam caro. Curiosamente, o ativismo jurídico, que desafia as práticas e os direitos proprietários da Monsanto, atravessa assim a linha divisória entre adversários e defensores das sementes transgênicas. No Brasil, a ação coletiva uniu antigos críticos dos impactos ambientais e sociais da soja RR a defensores convictos de culturas transgênicas, mas que são contra o sistema de cobrança de *royalties*. Na Índia, tanto os ativistas progressistas pela soberania alimentar, quanto muitas organizações hindus ultranacionalistas se opõem à busca agressiva da Monsanto por direitos de propriedade industrial, mas por motivos diferentes. São alianças insólitas, de curto prazo, e por vezes difíceis, baseadas em questões específicas (Randeria, 2007). Para ativistas da soberania alimentar, inclusive, a regularização

é uma faca de dois gumes, pois pode tornar o plantio de culturas transgênicas mais acessível aos agricultores, ao invalidar patentes que sustentam a cobrança de *royalties*.

No fechamento deste texto, as ações descritas aqui ainda aguardam julgamento final. Na Índia, o caso *Nuziveedu v. Monsanto* está de volta ao Tribunal Superior de Delhi. No Brasil, a ação coletiva de Passo Fundo está na pauta do Superior Tribunal de Justiça, e não se exclui um recurso dessa decisão ao Supremo Tribunal Federal. As decisões dos tribunais superiores, em ambos os países, serão decisivas. Resta saber se se alinharão aos precedentes estadunidense e canadenses, ou se optarão por um caminho independente, aproveitando espaço para interpretações alternativas, aberto pelas leis nacionais da Índia e do Brasil. Enquanto isso, independentemente do resultado final, as decisões já tomadas romperam com o paradigma dominante, ao oferecer interpretações legais que equilibram direitos dos titulares de patentes com os dos agricultores, com a segurança alimentar e com o interesse público. Esses casos atingem o cerne do regime proprietário, desafiando a validade de patentes no campo da agro-biotecnologia. Se eles irão, a longo prazo, perturbar os regimes legais proprietários na agricultura, ainda não se sabe.

## REFERÊNCIAS

- AOKI, K. *Seed wars: Controversies and cases on plant genetic resources and intellectual property*. Durham: Carolina Academic Press, 2008.
- ÁVILA, C. Da expectativa de direitos da Monsanto no Brasil sobre os pedidos de patentes da “tecnologia” Intacta RR2: Onde está de fato a inovação? *Revista Propriedade Intelectual, Direito Contemporâneo e Constituição – PIDCC*, Ano IV, nº 8, p. 85-134, 2015.
- ÁVILA, C., e PERIN, N. Das patentes brasileiras da tecnologia Intacta RR2 Pro: A satisfação de um mínimo de contribuição ao estado da arte e outros requisitos objetivos para o deferimento das exclusivas. *Revista Propriedade Intelectual, Direito Contemporâneo e Constituição – PIDCC*, Ano VII, vol. 12, nº 3, p. 141-181, 2018.
- BARBOSA, D.B. *Dois estudos sobre os aspectos jurídicos do patenteamento da tecnologia Roundup Ready no Brasil. A questão da soja transgênica*. 2013. Disponível em <http://pidcc.com.br/artigos/072014/16082014.pdf>. Acesso 13 Set. 2018.
- BHARDWAJ, M.; JAIN, R. e LASSETER, T. Seed giant Monsanto meets its match as Hindu nationalists assert power in Modi’s India. *Reuters*, [online], 28 de março 2017. Disponível em <https://www.reuters.com/investigates/special-report/monsanto-india/> Acesso: 11 Sept. 2018.

- CULLET, P. Case law analysis. *Monsanto v Schmeiser*: A landmark decision concerning farmer liability and transgenic contamination. *Journal of Environmental Law*, vol. 17, nº 1, p. 83-108, 2005a.
- CULLET, P. Seed regulation, food security and sustainable development. *Economic and Political Weekly*, vol. 40, nº 32, p. 3607-3613, 2005b.
- FAMATO – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso. *Análise Jurídica: Acordo de licenciamento de tecnologia e quitação geral*. [online], 2013. Disponível em: [www.sistemafamato.org.br/site/arquivos/05022013043646.pdf](http://www.sistemafamato.org.br/site/arquivos/05022013043646.pdf) Acesso: 12 out. 2017.
- FILOMENO, F.A. *Monsanto and Intellectual Property in South America*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2014.
- JAIN, D. Gene-patenting and access to healthcare: Achieving precision. *Houston Journal of International Law*, vol. 36, nº 1, p. 101-146, 2015.
- MASHELKAR R.A.; MEHTA G.; DATTA, A.; MADHAVA MENON, N.R. e SHARMA, M. *Revised report of the technical expert group on patent law issues*. [online], 2009. Disponível em <http://www.ipindia.nic.in/writereaddata/images/pdf/report-technical-expert-group-on-patent-law-issues.pdf>. Acesso: 30 ago. 2018.
- OCGPDT – Office of Controller General of Patents, Designs & Trademarks. *Manual of Patent Office Practice and Procedure*. Mumbai, OCGPDT. [online], 2011. Disponível em [http://www.ipindia.nic.in/writereaddata/Portal/IPOGuidelinesManuals/1\\_28\\_1\\_manual-of-patent-office-practice\\_and-procedure.pdf](http://www.ipindia.nic.in/writereaddata/Portal/IPOGuidelinesManuals/1_28_1_manual-of-patent-office-practice_and-procedure.pdf). Acesso: 31 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. *Manual of Patent Office Practice and Procedure*. Mumbai, OCGPDT. [online], 2008 Disponível em [https://www.indiaoppi.com/sites/default/files/PDF%20files/DraftPatent\\_Manual\\_2008.pdf](https://www.indiaoppi.com/sites/default/files/PDF%20files/DraftPatent_Manual_2008.pdf) [Acesso: 31 ago. 2018].
- PARK, C. e JAYADEV, A. Access to medicines in India: A review of recent concerns. In: SUBRAMANIAN, R. e SHAVER, L. (eds.). *Access to knowledge in India*, London: Bloomsbury Academic., p. 78-108, 2011.
- PECHLANER, G. *Corporate crops. Biotechnology, agriculture and the struggle for control*. Austin: University of Texas Press, 2012.
- PESCHARD, K. Seed wars and farmers' rights: comparative perspectives from Brazil and India. *Journal of Peasant Studies*, vol. 44, nº 1, p. 144-168, 2017.
- PESCHARD, K. Farmers' rights and food sovereignty: critical insights from India. *Journal of Peasant Studies*, vol. 81, nº 6, p. 1085-1108, 2014.
- POLLACK, M. Originalism, J.E.M., and the food supply, or will the real decision maker please stand up. *Journal of Environmental Law and Litigation*, vol. 19, p. 495-534, 2004.
- RANDERIA, S. The state of globalization. Legal plurality, overlapping sovereignties and ambiguous alliances between civil society and the cunning state in India. *Theory, Culture and Society*, vol. 24, nº 1, p. 1-33, 2007.
- RAVI, B. Gene patents in India: Gauging policy by an analysis of the grants made by the Indian Patent Office. *Journal of Intellectual Property Rights*, vol. 18, p. 323-329, 2013.

- REDDY, P. *Delhi High Court's judgment in Monsanto v. Nuziveedu delivers a deadly blow to the agro-biotech industry*. [Blog] *SpicyIP*, 2018a. Disponível em: <https://spicyip.com/2018/04/delhi-high-courts-judgment-in-monsanto-v-nuziveedu-delivers-a-deadly-blow-to-the-agro-biotech-industry.html> Acesso: 24 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. *The issue of claim construction will be key to the Monsanto-Nuziveedu litigation before the Supreme Court*. [Blog] *SpicyIP*, 2018b. Disponível em: <https://spicyip.com/2018/05/the-issue-of-claim-construction-will-be-key-to-the-monsanto-nuziveedu-litigation-before-the-supreme-court.html> Acesso: 15 junho 2018.
- \_\_\_\_\_. *Can Monsanto's invention be protected as a plant variety and can it seek benefit-sharing from Nuziveedu?* [Blog] *SpicyIP*, 2018c. Disponível em <https://spicyip.com/2018/05/can-monsantos-invention-be-protected-as-a-plant-variety-and-can-it-seek-benefit-sharing-from-nuziveedu.html> [Acesso: 15 junho 2018].
- SINGH, K.K. *Biotechnology and intellectual property rights*. New Delhi: Springer, 2015.
- WINSTON, E.I. What if seeds were not patentable? *Michigan State Law Review*, p. 321-344, 2008.

#### **Jurisprudência**

- Diamond v. Chakrabarty*, 1980, 447 U.S. 303 (Supreme Court of the United States).
- Ex parte Hibberd*, 1985, 227 U.S.P.Q. 443 (PTO Bd. App. & Int.).
- Asgrow Seed Co. v. Winterboer*, 1995, 513 U.S. 179 (Supreme Court of the United States).
- J.E.M. AG Supply, Inc. DBA Farm Advantage, Inc. et al. v. Pioneer Hi-Bred International, Inc.*, 2001, p. 99-1996 (Supreme Court of the United States).
- Dimminaco AG v. Controller of Patents*, 2002, I.P.L.R. 255 (High Court at Calcutta).
- Schmeiser v. Monsanto Canada Inc.*, 2004, 1 S.C.R. 902, 2004 SCC 34 (Supreme Court of Canada).
- Monsanto Technology LLC v. Cefetra BV and others*, 2010, C-428/08 (European Court of Justice).
- Monsanto Company and Monsanto Technology LLC v. Vernon Hugh Bowman*, 2011, 2010-1068 (U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit).
- Sindicato rural de Passo Fundo-RS e outros v. Monsanto do Brasil Ltda e Monsanto Technology LLC.*, 2012, N°001/1.09.0106915-2 (Comarca de Porto alegre, 15a Vara Cível).
- Bowman v. Monsanto Co. et al.*, 2013, 569 U.S. 278 (Supreme Court of the United States).
- Monsanto do Brasil Ltda e Monsanto Technology LLC. v. Sindicato rural de Passo Fundo-RS e outros*, 2014 N°70049447253 (N° CNJ: 0251316-44.2012.8.21.7000) (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul).
- Monsanto Technology LLC. v. Nuziveedu Seeds Ltd.*, 2017, CS (COMM) 132/2016 (Delhi High Court).
- Nuziveedu Seeds Ltd. v. Monsanto Technology LLC.*, 2018, FAO (OS) (COMM) 86/2017 & 76/2017 (Delhi High Court).
- Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado de Mato Grosso v. Monsanto Technology LLC., Monsanto do Brasil Ltda, Instituto Nacional da Propriedade Industrial.*, 2018, N°1002596-43.2017.4.01.3600 (2ª Vara Federal Cível da SJMT).

**Patentes**

- Monsanto Company (US). (2007). 5-Enolpiruvilshiquimato-3-fosfato sintases tolerantes ao glifosato. PI-1100008-2 (Instituto Nacional da Propriedade Industrial).
- Monsanto Technology LLC. (2008). Methods for transforming plants to express bacillus thuringiensis delta-endotoxins. N°214436 (Indian Patent Office).
- Monsanto Technology LLC. (2009). Cotton event MON 15985 and compositions and methods of detection. N°232681 (Indian Patent Office).
- Monsanto Technology LLC. (2012). Sequência de DNA de promotor quimérico, constructos de DNA, método de expressar uma sequência de DNA estrutural em uma planta e método de controlar ervas daninhas. PI-0016460-7 (Instituto Nacional da Propriedade Industrial).
- Monsanto Technology LLC. (2017). Molécula de ácido nucléico do evento mon89788, produto primário de soja, seu método de produção, pares de moléculas iniciadoras, kit de detecção de DNA, métodos de produzir uma planta de soja tolerante ao herbicida glifosato, detectar a presença de DNA e controlar o crescimento de ervas daninhas. PI-0610654-4 (Instituto Nacional da Propriedade Industrial).

# A ANÁLISE DOS REGIMES ALIMENTARES E A DINÂMICA ‘PÓS-LIBERAL’: O NEXO ESTADO-CAPITAL, CHINA E ASCENSÃO E DECLÍNIO DOS ESTADOS DA ‘ONDA ROSA’ NA AMÉRICA LATINA

MARK TILZEY<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O ano de 2019 marca o 30º aniversário do seminal artigo publicado em 1989 por Harriet Friedmann e Philip McMichael no periódico *Sociologia Ruralis*, intitulado “A agricultura e o sistema estatal: ascensão e declínio das agriculturas nacionais, de 1870 ao presente” [*Agriculture and the State system: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present*, ainda não traduzido ao português].

Antecipar essa comemoração nos permite uma oportunidade de reavaliar as premissas, a teoria e a conjuntura que informam esse artigo. A ascensão dos países Brics e, em particular, da China, também nos estimulam a reavaliar as premissas e categorias teóricas que informam a análise de regimes alimentares, apresentada pelos seus autores. Assim, o aumento de uma “coordenação positiva” (Tilzey e Potter, 2007) na produção e distribuição de alimentos pelo Estado, por meio de diferentes formas neomercantilistas/neoprodutivistas, exemplificadas pela China e Estados da “onda rosa”, serve não apenas para enfatizar a mudança na conjuntura histórica, na esteira das crises alimentar e financeira de 2007-2008 (as quais podemos descrever como “pós-liberais”), mas, ao fazê-lo, também desafia mais profundamente algumas das bases teóricas da caracterização de regimes alimentares de Friedmann e McMichael (em particular, de McMichael).

<sup>1</sup> Pesquisador sênior em Governança de Sistemas Alimentares para a Resiliência no Centro de Agroecologia, Água e Resiliência, na Universidade de Coventry, Reino Unido. E-mail: mark.tilzey@coventry.ac.uk

O presente texto inicia afirmando que uma reavaliação fundamental das categorias teóricas básicas utilizadas por Friedmann e McMichael no desenvolvimento da análise de regimes alimentares se faz, há muito, necessária. Essas categorias básicas abarcam: o capitalismo, o Estado e classe, juntamente com a natureza da ação quanto a essas categorias. Conceitos como “nexo Estado-capital” e a “ação estruturada” (Tilzey, 2016, 2017, 2018) são meios para a resolução de dificuldades e lacunas significativas no pensamento original – que continua, de fato, atual – de Friedmann e McMichael acerca da Análise de Regimes Alimentares.

Esses novos conceitos nos permitem conceber relações muito mais estreitas entre o capitalismo, o Estado moderno, a contestação de classe e o imperialismo em meio à dinâmica dos regimes alimentares. Ao fazê-lo, implica que não devemos nos surpreender nem um pouco com o ressurgimento de fenômenos como o neomercantilismo e o neodesenvolvimentismo. Assim, a próxima seção apresenta esses conceitos como base para um arcabouço causal revisado e uma periodização dos regimes alimentares.

A seção seguinte delinea relações centrais entre o advento da China como um subimpério e a dinâmica dos Estados da “onda rosa” na América Latina, identificando as interações entre a dinâmica interna do nexos Estado-capital e o ambiente viabilizador ou restritivo externo, pautado pelas estratégias de acumulação imperial e subimperial.

O texto conclui apontando algumas implicações dessa teorização dos regimes alimentares (o Estado, o capital e as relações de classe, em geral) para uma política emancipatória anti e pós-capitalista, em particular, para uma estratégia dual, em busca de uma “radical” soberania alimentar.

## **PREMISSAS E PROBLEMAS DA TEORIZAÇÃO DE FRIEDMANN E MCMICHAEL DOS REGIMES ALIMENTARES**

No artigo publicado pela *Sociologia Ruralis* em 1989, Friedmann e McMichael (1989, p. 93) buscaram explorar, como um de seus objetivos centrais, “[...] o papel da agricultura no desenvolvimento da economia capitalista mundial e na trajetória do sistema estatal”. Poderíamos razoavelmente, esperar que uma reavaliação do artigo pergunte, portanto, como esses autores entendem e definem o capitalismo e o Estado, a relação entre os dois, e a relação entre Estados. Argumentaremos também que as relações de classe

são fundamentais para as dinâmicas dos regimes alimentares, bem como para as do capitalismo e do Estado. Mas essas relações não recebem a devida atenção no artigo de Friedmann e McMichael; os motivos e implicações dessa lacuna também serão explorados.

Em primeiro lugar, examinemos o tratamento de Friedmann e McMichael ao capitalismo. É interessante que não apresentam uma definição explícita desse conceito e se referem a Aglietta (1979), uma figura seminal da Teoria da Regulação (TR). Mencionam, porém, apenas a discussão da acumulação do capital, teorizada como Regime de Acumulação (do qual deriva, supostamente, a expressão “*regime alimentar*”). Deixam de abordar o Modo de Regulação, uma categoria igualmente significativa.<sup>2</sup> Sem o Modo de Regulação, é difícil compreender o capitalismo como um modo de exploração definido por classes e eivado de contradições, que existe em uma relação interna com o Estado moderno, o qual desempenha funções vitais de apoio e legitimidade para o capital, sem as quais este estaria comprometido (van Apeldoorn *et al.*, 2012). Essa negligência das categorias de classe e legitimação parece emblemática da lacuna de Friedmann e McMichael para com a Teoria do Sistema-Mundo (TSM), Teoria dos Regimes Alimentares (TRA) e outras matrizes teóricas (McMichael, 2013). A Teoria do Sistema-Mundo (Wallerstein, 1974, 1976) entende o capitalismo como “produção para o lucro”, na esfera da circulação, uma definição “neosmithiana”, em vez de marxiana (Brenner, 1977). Para Marx, por sua vez, o capitalismo abarca uma relação específica de classe entre o capital e o trabalho assalariado, pela qual a mais-valia é gerada na esfera da produção, a partir da exploração da força de trabalho.

Assim, por implicação, Friedmann e McMichael estão deixando de captar o “segredo mais profundo” do capitalismo na relação entre capital e trabalho, que se embasa na separação histórica e contínua entre os geradores da mais-valia e os meios de produção. Apesar de invocarem a “teoria do valor-trabalho” de Marx, Friedmann e McMichael parecem entender o capitalismo apenas como produção para o lucro, por meio do intercâmbio de *commodities* no mercado; uma definição necessária, mas insuficiente. O

<sup>2</sup> McMichael (2013, p. 11) se refere ao “modo de regulação” como algo que expressa um ambiente de políticas conducentes a um “regime de acumulação” e sua normalização, mas as implicações plenas desse conceito em termos de classe, Estado e relações e dinâmicas de capital não chegam a ser exploradas em momento algum.

que desponta dessa concepção de TSM a respeito das trocas no mercado é uma definição puramente “quantitativa”, que percebe uma continuidade essencial na natureza do capitalismo desde a era feudal, passando pelo Estado absolutista até chegar à era moderna. Em outras palavras, o que diferencia o período histórico moderno das eras pré-modernas é simplesmente a “quantidade” de capitalismo, em vez de uma mudança qualitativa em sua natureza. Mais adiante, especificaremos as deficiências dessa definição quantitativa e as vantagens de uma definição qualitativa do capitalismo.

Em segundo lugar, e junto com a observação anterior, a conceitualização desses dois autores a respeito da relação entre capitalismo e Estado moderno está seriamente subteorizada. Isso está ligado à negligência dos aspectos gêmeos dessa relação, permitindo fazer sentido de ambas as entidades em sua coconstituição dialética: a “separação na unidade” das esferas institucionais da “economia” e da “política” e as funções complementares de acumulação e legitimação do Estado em relação ao capital, conforme definidas na Teoria da Regulação (Boyer e Saillard, 2002). Entretanto, Friedmann e McMichael apresentam uma compreensão dicotômica, em vez de dialética, da relação entre o Estado e o capital, a qual reifica e des-historiza ambas as entidades.<sup>3</sup> Para eles, o Estado moderno não parece ser mais do que o resultado contingente de uma articulação setorial entre a agricultura e a indústria. A compreensão da relação entre o Estado e o capital, no entanto, precisa ir além.

Conforme afirma Poulantzas (1975), considerando a falta de influência “extraeconômica” dos capitais individuais, é mais útil ver o Estado como o provedor do espaço institucional *essencial* para que os diferentes segmentos da classe capitalista, possivelmente em conjunto com outras classes, se reúnam e formem estratégias e alianças de mais longo prazo. Enquanto, simultaneamente, o Estado desorganiza as classes não capitalistas, por diferentes meios de cooptação e divisão. Também por motivo de legitimação, o Estado

<sup>3</sup> Por um lado, os autores sugerem que “[...] é possível ver um condicionamento mútuo do sistema de Estados e do capital” (Friedmann e McMichael 1989, p. 112), por outro, está claramente conceitualizado como uma relação externa: “Em ambos os movimentos, a agricultura terminou sendo incorporada à própria acumulação e os Estados e economias nacionais se tornaram cada vez mais subordinados ao capital. Concluimos que o crescente poder do capital para organizar e reorganizar a agricultura prejudica as políticas estatais que direcionam a agricultura a fins nacionais, tais como a segurança alimentar, o desenvolvimento articulado e a preservação das comunidades rurais e camponesas” (Friedmann e McMichael 1989, p. 95).

deve ser “relativamente autônomo” perante os interesses e demandas de segmentos específicos do capital, e até mesmo do capital “em geral”. Assim, como sugere Poulantzas (1975), o Estado representaria a condensação do equilíbrio entre as forças de classe na sociedade.

Por sua vez, o capital é visto por Friedmann e McMichael como uma entidade unitária, desprovida de uma classe específica, e de conteúdo de segmentos de classes. O capital é contraposto a um Estado, como uma abstração sem conteúdo que aparentemente representa, sem qualquer mediação, a posição de um contramovimento generalizado. Isso está em linha com uma concepção polanyiana e, de fato, neoclássica de Estado e capital como entidades essencializadas e opostas entre si. A conceitualização posterior de McMichael a respeito do regime alimentar “corporativo” parece ser fruto direto dessa visão, negligenciando a importância duradoura dos segmentos divergentes do capital na atual dinâmica e o penetrante significado da forma territorial e do caráter potencialmente imperialista do Estado.

Em contraste com essa visão, o Estado moderno é mais bem conceitualizado como uma relação social, uma arena ou receptor. É o nexó Estado-capital (Taylor 1994; van Apeldoorn *et al.*, 2012) dentro do qual as contestações e concessões de classe se entrecruzam, principalmente a fim de assegurar a reprodução material e ideológica dos segmentos hegemônicos do capital, mesmo em lugares onde estes possam ter uma orientação transnacional. Em vez de existir além ou fora do Estado, pode-se dizer que o capital está instanciado pelas classes e segmentos de classes dentro da própria constituição do Estado.

Em terceiro lugar, Friedmann e McMichael ou negligenciam a análise de classe, ou a empreendem de forma deficiente, especialmente no tocante à luta entre classes. Disso derivam sérios defeitos na sua apresentação das dinâmicas entre Estado e capital, que envolvem contestações e concessões de classe.<sup>4</sup> Nisto, seu posicionamento tem afinidades com a postura de Polanyi, de evitar classes e contestações de classe como fatores causais na dinâmica econômica política (Tilzey, 2017).

Em contraste, sugerimos aqui – em linha com as escolas do Marxismo Político (Brenner, 1985; Mooers, 1991; Wood, 2002) e da Economia Política Internacional Neogramsciana (Bieler e Morton 2004), que a força-motriz

<sup>4</sup> Posteriormente, Friedmann (2005) coloca, de certo modo, a sua contribuição à teoria dos regimes alimentares nessa direção, por meio da sua noção das “regras implícitas” que regem cada regime, mas isso nunca chegou a ser elaborado de forma sistemática.

primária na formação e reprodução dos regimes alimentares está nas relações sociais e de propriedade no Estado hegemônico (no sistema-mundo) e na articulação internacional dessas relações com interesses de classe receptivos e complementares em outros Estados. Isso aponta para a importância central das classes, da luta de classes e da hegemonia para o nascimento e o subsequente fomento de um regime específico de acumulação e, em seu interior, um regime alimentar, pelo nexo Estado-capital, seguidos de sua projeção para além do *hegemon* [líder].

Esse quadro explicativo ecoa a sugestão de Winders (2009a, 2009b), para o qual é necessário reconhecer a importância causal das divisões e coalizões (de classes) agrárias, juntamente com o seu respectivo poder político, para o nascimento dos regimes alimentares. Além disso, e em linha com a posição aqui defendida, Winders (2009a) sugere que o poder político diferencial e os interesses econômicos dos segmentos (isto é, das frações de classe) do capital agrário moldam a política nacional de cada hegemon. Em sequência, a política nacional molda a produção, distribuição e consumo agrícola, ao longo do sistema capitalista global. Em uma crítica implícita a Friedmann e McMichael, Winders (2009b, p. 316) indica também que “a maioria das análises sobre os regimes alimentares [...] minimiza o papel fundamental desempenhado pelas coalizões e os conflitos políticos na agricultura”.

Em outras palavras, a política nacional é o resultado de coalizões no âmbito do nexo Estado-capital, que surgem das contestações de classe e das concessões feitas entre grupos de interesse hegemônicos, sub-hegemônicos e opostos entre si. Quando essa política nacional é bem sucedida em aumentar o poder do Estado, pela expansão da acumulação de capital, este poderá, ao projetar o seu regime de acumulação, aspirar ao *status* de hegemon no sistema interestatal. Esse processo é exemplificado pelo aparecimento do regime alimentar de livre comércio britânico (nas décadas de 1840 a 1870), como o *primeiro* regime internacional *capitalista* desse tipo, descrito em Tilzey (2018) como o primeiro regime ou Regime Alimentar Liberal.

Winders (2009b) indica que as instituições, e os acordos comerciais internacionais, são os pilares sobre os quais os regimes alimentares se disseminam e políticas concordantes se tornam amplamente adotadas no sistema internacional. Longe de engendrar um processo de difusão “automática”, o que se observa é que as coalizões de classe transnacionais e as alianças

internacionais servem como condutos para a disseminação de um regime alimentar. Esse processo de ação por meio de classes ocorre até mesmo nas relações entre um hegemón e um Estado subordinado, como acontece entre os Estados imperiais centrais e os Estados periféricos, quando segmentos de classe periféricos extrovertidos e interesses de classe imperiais transnacionais estabelecem simbioses entre si.<sup>5</sup> Desse modo, os regimes alimentares estão ligados a formas específicas de acumulação de capital que, por sua vez, abrangem os interesses favorecidos de um segmento ou uma coalizão de segmentos de classe do Estado hegemónico, os quais podem ser projetados politicamente pela ação consciente de classe para a arena internacional. Como a intenção é aumentar o poder do nexó Estado-capital, isso pode levar a relações de desenvolvimento combinado e desigual com outros Estados (como veremos a seguir).

Em quarto lugar, Friedmann e McMichael não são capazes de articular uma teoria da ação capaz de unir as categorias de capital, Estado e classe pela ação política. Assim, além de não identificar as relações internas entre capital e Estado, nem o entendimento crucial de ambas como relações de classe, os autores também não conseguem, conseqüentemente, captar o papel das classes como um conceito que relaciona e encasula, tanto a estrutura como a ação, tanto a posição de classe como a capacidade de se posicionar (Potter e Tilzey, 2005). Esse conceito possibilita identificar interesses dos segmentos de classe que abrangem as relações sociais capitalistas e direcionam a atenção para as estratégias e as visões apresentadas pelos atores políticos, na defesa ou na promoção do seus interesses. Em outra ocasião, isso foi chamado de “abordagem estratégica relacional” (Jessop, 2005), em referência à estrutura que define os posicionamentos relativos às práticas e discursos sociais (posicionalidades) dos atores.

Desde a publicação do artigo, em 1989, e em resposta a acusações de determinismo estruturalista, os dois autores buscaram qualificar as suas posições. Assim, Friedman (2005) redirecionou o seu foco para a “contenção social e a geração de regras implícitas [que] suavizam a concepção inicial dos regimes alimentares” (McMichael, 2013, p. 12). Enquanto o argumento

<sup>5</sup> É possível, naturalmente, que não haja uma confluência de interesses entre os segmentos de classes dominantes em diferentes Estados. Nesse caso, o aspirante a *hegemon* será obstado, e diferentes regimes alimentares podem vigorar em paralelo, como ocorreu no caso do Regime Alimentar Imperial, definido em Tilzey (2018).

de Friedmann avança um pouco em direção à abordagem neogramsciana e marxiana política aqui defendida, queremos apontar, no entanto, que a sua argumentação ainda não está articulada de forma sistemática.

Por sua vez, McMichael (2016, p. 657) insiste que a conceitualização do regime alimentar corporativo é “agencial”, em uma contenda que parece se contradizer na sua evidente falta de atenção ao Estado como uma relação social, ao seu interesse geopolítico específico de assegurar a acumulação e *também* a legitimação, e às classes, segmentos de classe e contestações existentes. A apresentação dessa natureza agencial, e da contestação política, por McMichael (2016) se confina, em termos substantivos, ao seu tratamento binário, polanyiano, que apresenta o capitalismo como um monolito contraposto a uma oposição generalizada, constituindo assim um movimento duplo.

Dos dois autores, McMichael é o que parece ter mudado menos de posição, uma vez que a sua atual opinião representa um fruto mais ou menos direto da ontologia social delineada no artigo de 1989. Após a publicação desse artigo, desenvolveu o método extremamente útil da “comparação incorporada” (McMichael, 1991), reconhecendo um desenvolvimento diferenciado nas diferentes partes do sistema-mundo capitalista, enquanto identifica, ao mesmo tempo, a natureza mutuamente dependente e condicionada dessa diferenciação. Esse método parece ser bastante semelhante à abordagem do “desenvolvimento combinado e desigual” defendida mais adiante no artigo. Porém, uma vez mais, McMichael não parece tê-lo traduzido na forma de uma análise substantiva dos regimes alimentares, em particular, no seu tratamento acerca do regime alimentar corporativo, pelo qual os Estados são vistos como atores uniformemente subordinados ao capital transnacional e a seu serviço (McMichael, 2016, p. 649). Isso faz com que o desenvolvimento diferenciado se torne um conceito essencialmente redundante.

Para Friedmann e McMichael, a principal contradição da acumulação é uma contradição em termos de escala, corporificada na transnacionalização como um destino supostamente inevitável para o capital. Como falta aos dois autores uma análise relacional social e interna do capitalismo e do Estado, a solução para a transnacionalização já não é a subversão das suas relações, mas, em vez disso, a sua (re)localização, o “movimento protetivo do nosso tempo” (Friedmann e McMichael, 1989, p. 114). Isso implica na conceitualização binária e polanyiana de um capitalismo indiferenciado, contraposto a um localismo também indiferenciado, como um movimento

duplo. Lança, no entanto, pouca luz tanto sobre o aspecto de classe desse localismo como sobre a sua relação com o Estado – o qual, longe de ter se desfigurado com o advento do neoliberalismo, continua sendo um receptor duradouro e vital para o capital (Taylor, 1994). Esse enfoque na escala, ou soberania pela proximidade – e não nas relações sociais – prenuncia o pensamento de progressistas (entre os quais, Friedmann e McMichael podem ser incluídos) em vez de radicais do movimento pela segurança alimentar (Holt-Gimenez e Shattuck, 2001; Tilzey, 2017).

Essas premissas centrais – e os problemas do artigo de 1989 de Friedmann e McMichael – antecipam e parecem ser axiomáticos no discurso posterior de indivíduos “populistas” e mais transnacionais do movimento pela segurança alimentar. Os conceitos-chave desse discurso são: um setor corporativo relativamente indiferenciado, dominado pelo capital transnacional; uma sociedade civil indiferenciada, com o potencial de agir como um movimento duplo polanyiano; uma visão do Estado como um árbitro ora imparcial, ora equilibrado dos interesses rivais na sociedade, defensor do interesse público e da soberania nacional, ou uma entidade que simplesmente age em nome dos interesses corporativos. Pelos motivos acima, todos esses três conceitos estão, a nosso ver, radicalmente subteorizados no artigo de Friedmann e McMichael.

Neste ponto, avaliamos em que grau esses conceitos chave e problemas (e elementos ausentes) ainda caracterizam os discursos de Friedmann e McMichael. Para isso, no valem do recente debate entre os dois pensadores e Henry Bernstein (2016).

Começemos com Friedmann, que, dos dois autores, é a que talvez mais modificou seu posicionamento após o artigo de 1989, uma mudança que enseja diferenças significativas entre ela e McMichael desde 2005 (Friedmann, 2016). Em seus comentários de 2016, Friedmann corretamente afirma que o método de comparação incorporada, de McMichael (2016), é uma contribuição teórica significativa, mas sugere – também corretamente, a nosso ver – que não foi capaz de aplicar esse método de maneira substantiva em sua apresentação a respeito do regime alimentar corporativo. McMichael reproduziria assim (no entender de Friedmann e no nosso) um rígido contraste binário entre o capital transnacional, por um lado, e, por outro, uma oposição generalizada. Em conexão com isso, Friedmann critica tanto McMichael quanto Bernstein por terem uma compreensão excessivamente

rígida da lógica do capital, sugerindo que o capital seria mais flexível do que ambos foram capazes de reconhecer. Afirmando, contra Bernstein (2016), que há outros caminhos com um potencial para a superação do momento presente, pois nada estaria predeterminado. Assim, Friedmann enfatiza a capacidade de ação e resistência, apontando, por exemplo, para a análise de Eric Wolf (1969) a respeito das “guerras camponesas”.

Com essas considerações, Friedmann se distancia significativamente do aparente estruturalismo do artigo de 1989. Apesar disso, sugerimos que as categorias teóricas da sua análise a respeito dessa indeterminação e capacidade de ação não estão bem estruturadas e sistematizadas, abarcando atores múltiplos em uma totalidade indiferenciada, na forma de uma teoria de atores em rede (à qual se referiu com aprovação, ver Friedmann, 2009). Essa abordagem não estruturada de fatores determinantes e da capacidade de ação, somada a uma lassidão na sua definição de capitalismo, permite que Friedmann fale de “elementos cosmopolitas translocais em rede por toda parte, tanto no Norte como no Sul” (Friedmann 2016, p. 681). Uma afirmação que não indica um mínimo de compreensão sistemática do capitalismo, Estado moderno, desenvolvimento desigual, imperialismo, e resistências diferenciadas entre império e periferia. Isso parece confirmar o enfoque contínuo no *localismo* como a resolução chave para o capitalismo e o pré-requisito central para a soberania contra-hegemônica.

Esses pontos contrastam estranhamente com a proposta de Friedmann, a nosso ver, correta, de que uma transição para uma fase pós-capitalismo seria algo muito mais profundo do que uma mudança de regime alimentar, algo mais semelhante a uma transição entre o feudalismo e o capitalismo. Em outras palavras, seria uma transformação nas próprias relações sociais de produção, isto é, relações sociais e de propriedade. Infelizmente, Friedmann reproduz o erro da Teoria Sistema-Mundo, e de Arrighi, ao afirmar que tal transição, como um fenômeno generalizado, teria iniciado há quinhentos anos, perdendo assim de vista a especificidade de classe do capitalismo entendida por Marx. Essa falta de compreensão quanto à *diferencia específica* do capitalismo gera problemas para o seu entendimento do que o pós-capitalismo é, e do que seria necessário para alcançá-lo. De fato, isso parece mostrar-se de forma clara na sua defesa das redes translocais – o localismo em grande escala – como algo que surge a partir dos interstícios do capital. Apesar de ser um importante elemento

do ecossocialismo, o localismo por si só dificilmente conseguiria levar ao tipo de transformação necessária nas relações sociais para o advento do pós-capitalismo.

Apesar das afirmações de McMichael (2016), a respeito dos múltiplos determinantes do regime alimentar, suas categorias analíticas centrais, perceptíveis no diálogo de 2016 com Bernstein (2016), foram e seguem sendo as de um capitalismo generalizado e indiferenciado (transnacional) *versus* um contramovimento também generalizado e indiferenciado, o qual abrange pequenos produtores ao redor do mundo. Em outras palavras, não há uma conceitualização real de classe, segmento de classe ou interesse diferenciado, que vá além desses termos binários. McMichael (2016) parece estar em uma situação de completa ingenuidade quanto à possibilidade e às realidades das diferenciações camponesas e da contestação intraclasse (expressa, por exemplo, na acumulação de baixo para cima) e quanto à possibilidade e realidade das contestações intraclasse capitalistas (a acumulação competitiva de cima para baixo).

Do mesmo modo, o Estado permanece uma categoria abstrata e pré-teórica, enquanto que as suas relações com o capital (que também envolvem interesses de segmentos de classe) e com classes não capitalistas são deixadas, em essência, sem tratamento. O Estado ora se opõe ao capital em meio à sua afirmação da soberania nacional, ora compromete essa mesma soberania em nome do capital, por exemplo, em casos de grilagens de terra e pelo “mercantilismo da segurança agrícola”. De fato, a característica definidora do regime alimentar “corporativo” para McMichael é que os Estados agora servem ao capital, enquanto que no regime anterior, o capital servia aos Estados. Essa é uma visão muito maniqueísta da relação entre Estado e capital, na qual há uma ligação externa, em vez de interna, em uma visão que se deve mais a Polanyi do que a Marx. Nesse ponto, parece haver pouca apreciação do papel fundamental do Estado de arcar com os requisitos infraestruturais – materiais, jurídicos, educacionais e ideológicos, entre outros –, sem os quais o capital seria incapaz de acumular, e sem o qual se esfacelaria em meio às suas próprias contradições.

Nesse mesmo sentido, McMichael também demonstra uma falta de compreensão ao que define o capitalismo, pois parece identificá-lo apenas na materialização do valor de troca no mercado (na verdade, o capitalismo é a materialização da mais-valia do trabalho agregado, na forma de uma mer-

cadoria, por meio do seu valor de troca). Assim, McMichael evoca uma versão bowdlerizada da teoria marxiana do valor, parecendo não ter uma base clara nas relações sociais e de propriedade, que definem o próprio capitalismo: a alienação do trabalho e da terra, a dependência em relação a mercados e direitos de propriedade absolutos; novamente, um legado da tradição intelectual do sistema-mundo. O resultado disso é que a sua compreensão a respeito do que constitui o capitalismo não consegue ser específica quanto a esses determinantes de classe e do Estado. Como resultado, a sua compreensão a respeito do que constitui a contra-hegemonia (em termos de segurança alimentar) não está ligada à subversão das relações sociais e de propriedade capitalistas mas, novamente, ao localismo, enquanto reitera, acima de tudo, as suas credenciais ecológicas. Sem desmerecermos o valor vital da dimensão ecológica, McMichael (2006, p. 666) parece sobrepor essa preocupação ao enfoque de equidade social, reforçando, assim, o tom populista do seu discurso.

Em resumo, por um lado, temos um forte apreço pela defesa que McMichael faz do localismo ecológico; por outro, a sua afirmação de que é possível garantir a segurança alimentar a partir de um movimento generalizado de pequenos produtores parece ingênua, na melhor das hipóteses. Na pior das hipóteses, aparenta ser politicamente retrógrada, misturando indiscriminadamente importantes diferenças de visão acerca das relações sociais e de propriedade, expressas em meio ao ‘reformismo’ de pequenos produtores comerciais e o ‘radicalismo’ do campesinato de média e baixa classe.

### **UMA PROPOSTA DE BASE CAUSAL REVISADA PARA OS REGIMES ALIMENTARES E SUA PERIODIZAÇÃO**

Buscando definir uma base que dê à teoria dos regimes alimentares um poder explicativo maior do que o oferecido por Friedmann e McMichael a partir da sua ligação com a Teoria do Sistema-Mundo e, em parte, da teoria da regulação, queremos propor aqui o emprego do ‘Marxismo Político’ em aliança com a Economia Política Internacional Neogramsciana (Cox, 1987; Bieler, 2004; Morton, 2007) e uma aceção *plena* da Teoria da Regulação.

A primeira necessidade é a de desenvolvermos uma visão do capitalismo moderno que se contraponha às expressões “capitalismo de mercados” ou “capitalismo comercial”, que ficaram embaralhadas na Teoria do Sistema-Mundo.

De acordo com Marx (1981), é preciso identificar a especificidade do capitalismo moderno em termos de relações de classe, constituídas pelos proprietários dos meios de produção e por uma classe livre expropriada, a qual vende a sua força de trabalho. Nessas relações, pela primeira vez, o poder sobre a produção não é exercido política, mas economicamente. Enquanto os meios de produção pertencerem aos capitalistas e forem negados aos trabalhadores, a “monótona compulsão do econômico” os força a vender a sua força de trabalho. Assim, o capitalismo moderno é um “[...] fenômeno *qualitativamente* novo, um novo modo de mobilizar o labor social na transformação da natureza” (Wolf, 1982, p. 85).

Isso contrasta marcadamente com a tradição da Teoria do Sistema-Mundo, pela qual, segundo Weber e Braudel, o capitalismo só é visto como uma expansão de processos que já estavam em curso durante o feudalismo. Se a Teoria do Sistema-Mundo, no entanto, não tiver uma teoria específica do capitalismo, então ela também não terá uma teoria específica do Estado moderno. Isso acontece porque as esferas recém-constituídas, e institucionalmente separadas do político e econômico, estão *dialeticamente* ligadas e comprometidas entre si. Por isso, a “separação em união” é uma consequência da transformação da força de trabalho em mercadoria, e do estabelecimento de direitos de propriedade absolutos nos meios de produção.

Ao mesmo tempo, o Estado moderno é alçado a um papel político estratégico, que o ator capitalista é incapaz de desempenhar de forma individual. O Estado teve um papel instrumental no estabelecimento de um processo de acumulação primitiva, que criou um proletariado livre para vender a sua força de trabalho ao capitalista (Perelman, 2000). Uma vez instalado o capitalismo, o Estado mobilizou o seu poder a fim de manter e garantir os direitos absolutos de propriedade da classe capitalista, instituindo e apoiando os regimes de disciplina laboral necessários a esse novo modo (Wolf, 1982, p. 100). O Estado moderno também se apropriou dos papéis essenciais de arbitrar e administrar a contestação entre segmentos do capital (e entre os capitalistas e a força de trabalho), e de representar os seus interesses na arena internacional.

Essa compreensão marxiana do capitalismo nos permite ver que esse novo modo de produção apenas surgiu em forma mais madura pela primeira vez na Inglaterra do século XVIII (Wolf, 1982), ainda que as suas origens possam ser traçadas de volta até o século XV, uma vez mais, *apenas*

na Inglaterra (Brenner, 1989; Wood, 2002; Teschke, 2003; Lacher, 2006; Dimmock, 2014). Portanto, contrário ao que afirma a Teoria do Sistema-Mundo, o fenômeno do capitalismo não ocorreu em toda a Europa antes do século XIX, e nem poderiam as dinâmicas imperiais de Portugal, Espanha e França ser atribuídas à sua lógica. Em vez disso, tais dinâmicas foram processos de capitalismo *mercantil* e adjuvantes da variação feudal encontrada no Estado absolutista (ou o “modo tributário de produção”, de acordo com Wolf, 1982).

Nossa visão qualitativa, apresentada pela primeira vez em tempos recentes por Robert Brenner (1977, 1985) e estruturada ao redor da sua expressão relações sociais e de propriedade, é hoje denominada como Marxismo Político. Inspirado nas obras de maturidade de Marx, notadamente nos *Grundrisse* e em *O capital*, Brenner (1989) atribui prioridade à dinâmica de contestação de classe em sentido estratégico e relacional. Um ponto-chave para a compreensão do capitalismo moderno em Marx (Brenner, 1989) é a noção de acumulação primitiva. Assim como Marx, Brenner (1989) rejeita a compreensão de Adam Smith a respeito desse conceito, pela qual a riqueza acumulada a partir do capital mercantil é vista como o fator central da transição para o capitalismo moderno – uma visão replicada na Teoria do Sistema-Mundo e descrita por Brenner (1977) como marxismo neosmithiano. Por sua vez, e em contraste com essa visão, Marx e Brenner veem a acumulação primitiva como um fenômeno calcado na separação entre os camponeses e os seus meios de produção.

Em vez de empregar a expressão relações sociais de produção, Brenner prefere a noção de “relações sociais e de propriedade” [*social-property relations*], principalmente porque a primeira “[...] é utilizada às vezes para transmitir a ideia de que o arcabouço estrutural social no qual a produção acontece é de alguma forma determinado pela própria produção, isto é, pela forma de cooperação ou organização do processo de trabalho” (Brenner, 2007, p. 58). Vê consequências desastrosas para a especificação de dinâmicas de sistema social que surjam do uso habitual, restritivo, do conceito de relações sociais de produção. Em primeiro lugar, a importância das relações de propriedade entre quem se apropria da mais-valia e quem a produz não é reconhecida; e em segundo lugar, as relações de poder entre quem se apropria da mais-valia e quem a produz, as quais são simplesmente centrais para a especificação das dinâmicas de classe, são relegadas à superestrutura

política. Desse modo, enquanto a mais-valia em sociedades pré-capitalistas não pode ser apropriada por outros meios além dos políticos, até mesmo no capitalismo a superestrutura política do Estado é, no fundo, infraestrutural em relação à necessidade de acumulação e legitimação do capital.

Portanto, Brenner não restringe a atenção às relações interclasse envolvendo capitalistas e proletários, por exemplo. Para ele, as contestações entre classes envolvendo diferentes segmentos do capital, bem como entre os Estados nacionais, têm igual significado para a dinâmica capitalista. Assim, a formulação, acerca das relações sociais e de propriedade, possibilita que os âmbitos, tradicionalmente reificados do econômico e do político, sejam fortemente reintegrados. Também viabiliza uma reconfiguração do Estado como uma entidade causal e teoricamente significativa na dinâmica do sistema social.

Essa conceitualização sugere o primado da dinâmica política, ou luta de classes, em torno das questões centrais de “[...] quem possui o que, quem faz o que, quem recebe o que, e o que eles fazem com isso?” (Bernstein, 2010, p. 22), mediadas pelo discurso e a política cultural da posicionalidade, enquadrada a partir da formação social, ou Estado. Este, por sua vez, é constituído por uma constelação específica de relações sociais e de propriedade e obtém sua coerência por meio de uma autoridade jurisdicional – no capitalismo, via de regra, pelo Estado nacional. Em contraste com a abordagem externalista ou funcionalista da Teoria do Sistema-Mundo, o marxismo político considera que as formações sociais são cocondicionadas. Em outras palavras, as relações externas são mediadas, refratadas e destiladas a partir das relações sociais e de propriedade de cada formação social para constituírem uma dinâmica interna em codesenvolvimento, com diferentes graus de assimetria em relação a outras formações sociais.

Essa conceitualização também nos ajuda a entender a coevolução do capitalismo e do Estado moderno na Inglaterra dos séculos XVII e XVIII. A vantagem competitiva atribuída ao nexó Estado-capital britânico pelo capitalismo agrário, e depois pelo capitalismo industrial, levou à adoção, em forma modificada, dessas relações sociais e de produção por outros Estados “centrais” na Europa e na América do Norte ao longo do século XIX. A constituição de regimes alimentares capitalistas foi um elemento-chave desse processo. Porém, mais cedo ou mais tarde, as restrições ao nível de mais-valia que poderia ser gerada sob o Estado nacional começaram a se

apresentar e o capital, ainda enraizado na estrutura viabilizadora e protetora do Estado, aventurou-se em programas de desenvolvimento combinado e desigual,<sup>6</sup> ou imperialismo (Trotsky, 2008). Isso significou e significa que a expansão capitalista nos Estados centrais ocorre através do desenvolvimento combinado e desigual, diante de uma correspondente periferia, cujo desenvolvimento é tortuoso e em benefício das classes apropriadoras centrais e periféricas. Mais uma vez, ao contrário do que afirma a Teoria do Sistema-Mundo, isso não deve ser entendido de forma funcionalista, seguindo uma lógica abstrata de sistema-mundo, e sim como algo baseado no conceito de classe e na ação dos segmentos de classe sob o nexos Estado-capital e as relações de poder entre esses atores. Assim, “[...] as pressões do desenvolvimento desigual são claramente mediadas pelas distintas formas de Estado, servindo como pontos nodais de configurações nacionais específicas dos segmentos de classe e das lutas pela hegemonia e/ou revolução passiva em meio às condições de acumulação em escala mundial” (Morton, 2010, p. 229).

Em concordância com van Apeldoorn e outros (2012, p. 474), essa discussão permite captar as principais relações internas entre o capital e o Estado, que são projetadas a partir do nexos Estado-capital a fim de assegurar o crescimento econômico e a estabilidade política, e que emolduram a forma e a função dos regimes alimentares. São elas:

1. a criação de mercados: para engendrar, se necessário, restabelecer e garantir o funcionamento eficaz dos mercados, incluindo as condições prévias para a acumulação do capital, como a acumulação primitiva;
2. a correção de mercados: para mitigar os impactos sociais destrutivos da acumulação do capital e, em termos mais gerais, para gerir a relação capital-trabalho e replicar a subordinação da força de trabalho ao capital (função legitimadora);
3. direcionamento dos mercados: para direcionar e supervisionar a acumulação do capital quando o capital privado malogra ou é incapaz de realizá-la, em um processo comumente conhecido como intervenção estatal na economia (função de acumulação);

<sup>6</sup> Neste ponto, a expressão é deliberadamente invertida, uma vez que ela é a combinação de um núcleo com uma periferia excessivamente explorada, levando assim a um desenvolvimento desigual.

4. representação externa: para representar os interesses externos do capital doméstico; isso se estende da diplomacia econômica à proteção militar dos interesses comerciais, valendo-se do uso da força (função de acumulação e legitimação, sendo que esta segunda eleva o interesse nacional acima dos interesses de classe e dos segmentos de classe a serviço do nacionalismo).

Assim, essas relações-chave formam a base para a constituição dos regimes alimentares, como aspectos subsidiários do funcionamento da economia política do nexó Estado-capital no sistema capitalista mundial. Como uma premissa básica das relações capitalistas sociais e de propriedade, a importância relativa dessas relações podem se diferenciar ao longo do espaço e do tempo de acordo com:

1. o aspecto de classe do nexó Estado-capital;
2. a localização espacial do nexó Estado-capital (formação social) dentro do sistema mundial, seja no centro, semiperiferia ou periferia;
3. o momento temporal do nexó Estado-capital dentro da trajetória do capitalismo em termos da dependência da sua rota de desenvolvimento; por exemplo, a mudança de um capitalismo de competição para um capitalismo monopolista.

Assim, o capitalismo, em íntima conjunção com o Estado, produz regimes alimentares como elementos integrais da sua dinâmica de crescimento e poder. Isso tem uma lógica tripla que está ligada tanto ao aspecto da acumulação *quanto* ao da legitimação do nexó Estado-capital: primeiramente, para fornecer comida, em uma base razoavelmente segura, à sua força de trabalho expropriada – agora, amplamente divorciada dos seus meios de produção – e esperando, com isso, assegurar o seu apaziguamento (as relações 1 e 2 acima); em segundo lugar, para suprir essa necessidade da maneira mais econômica e abundante possível – que é vital para exercer a pressão de cima para baixo sobre o salário socialmente mediano e, assim, maximizar a mais-valia na produção de mercadorias competitivas – e para assegurar a transferência de excedentes da agricultura para as indústrias nascentes (relações 3 e 4); e terceiro, para proporcionar oportunidades de lucros aos diversos segmentos de classe do capital agrário (relações 3 e 4). Conforme apontamos, o nexó Estado-capital implementa todas as quatro relações acima especificadas a fim de assegurar essa lógica.

Tendo em vista essas dinâmicas básicas e formadoras, podemos propor a seguinte tipologia revisada de regimes alimentares capitalistas: Primeiro Regime

Alimentar Capitalista Nacional (1750-1846); Primeiro Regime Alimentar Internacional ou Liberal (1846-1870); Segundo Regime Alimentar Internacional ou Imperial (1870-1930); Terceiro Regime Alimentar Internacional ou Produtivista Político (1930-1980); Quarto Regime Alimentar Internacional ou Neoliberal (1980-2010) e, Quinto Regime Alimentar Internacional ou Pós-Neoliberal.

A justificativa dos quatro primeiros regimes alimentares, bem como suas características substantivas, são apresentadas em Tilzey (2018). O *quinto regime alimentar internacional ou pós-Neoliberal*, em andamento, à medida que este novo milênio avançou, o neoliberalismo começou a se deparar com crescentes contradições, seja em termos de acumulação do capital – pela qual as disparidades de renda cada vez maiores geraram uma crise de subconsumo de *commodities* (uma sobreacumulação) e a crise financeira de 2007 –, seja pelo fenômeno do grande aumento na precariedade da maioria global, em particular no sul global, induzida por processos exacerbados de acumulação primitiva e expropriação, os quais tornaram o precariado incapaz de ter acesso até mesmo às suas necessidades básicas (a crise alimentar global de 2008 foi sintomática dessa tendência); ou em termos de uma deterioração cada vez maior do tecido biofísico do planeta e da sua capacidade de continuar fornecendo os recursos e absorvendo os resíduos de um capitalismo cada vez mais desenfreado.

A fim de administrar e mitigar (mas não resolver) essas contradições, os Estados ressurgiram das sombras para arcar com papéis mais intervencionistas e assegurar as funções de acumulação e legitimação do capital. Tais papéis se manifestam de algumas maneiras diferentes: por meio de uma intervenção maior no mercado; pelo neomercantilismo, para garantir o suprimento de alimentos e energia em âmbito doméstico e externo (este último, em parte, através da chamada *land-grabbing* [apropriação global de terras]); pela adoção de políticas neodesenvolvimentistas e redistributivas para aliviar a pobreza, por exemplo, nos Estados da “onda rosa” na América Latina; e pelos de esforços, em particular, mas não exclusivamente por parte de governos direitistas, a fim de legitimar e obscurecer os impactos da acumulação do capital através do populismo autoritário (um caso exemplar disso é o Trumpismo) e do neoimperialismo. Esses desdobramentos sugerem uma fragmentação da hegemonia neoliberal, ou até mesmo a sua substituição, e um retorno a uma acirrada competição e antagonismo interestatal capazes de evocar o Regime Alimentar Imperial, do passado.

## **O ADVENTO DA CHINA COMO SUBIMPÉRIO E ESTADOS DA “ONDA ROSA” NA AMÉRICA LATINA**

Estamos na iminência, portanto, de uma crise imanente e histórica do neoliberalismo ou, quiçá, do capitalismo em geral. O capital financeiro monopolístico imperial expandiu sua acumulação de terras e recursos naturais nas periferias, mas está se deparando hoje com três desafios políticos (em meio à contradição política, ou primeira contradição, além de constrangimentos biofísicos de mais longo prazo, a contradição ecológica, ou segunda) que confluem em diferentes graus (Tilzey, 2018).

Os dois primeiros representam desafios sub-hegemônicos à hegemonia do neoliberalismo: em primeiro lugar, o regime de soberania nacional estabelecido no século XX, que, apesar de atenuado, continua sendo exercido até pelos pequenos Estados, frequentemente na forma do neodesenvolvimentismo, apoiado pelo neoextrativismo; em segundo lugar, as semiperiferias emergentes (o subimpério), como uma consequência não intencional da globalização, que, apesar de não serem radicais, criaram novos espaços e oportunidades de manobra pelos Estados periféricos.

Essa tendência sub-hegemônica não deixa de ter as suas próprias contradições internas, que são intrínsecas ao capitalismo e ao seu formato necessariamente baseado no Estado (Tilzey, 2016a). Empresas monopolísticas estão surgindo no subimpério, notadamente nos países Brics (China, Índia, Brasil e África do Sul) e lutando por recursos naturais, terras e fontes de alimentos. Essas empresas têm frequentemente um compromisso maior com o regime de soberania e o desenvolvimento nacional dos seus Estados – como acontece, em particular, no caso da China – do que costuma ocorrer no império ao Norte.

Os fluxos econômicos gerados por esses desdobramentos no Sul do globo também permitiram a alguns Estados contornar a armadilha do endividamento do Norte, como aconteceu com os Estados da “onda rosa” na América Latina (Webber, 2017b). Mas apesar disso, todos estão sujeitos às dinâmicas social e ecologicamente contraditórias do capitalismo.

Surge, assim, o terceiro desafio, a partir de grupos contra-hegemônicos (o médio e baixo campesinato, os semiproletários e os grupos indígenas, em particular) que preconizam um modo pós-capitalista de ‘bem viver’ semelhante ao ecossocialismo (Lowy, 2013).

A primeira forma de resistência sub-hegemônica ao neoliberalismo deriva, em importantes aspectos, da dinâmica interna em nível estatal que só pode ser entendida pela perspectiva da análise de classe e do nexa Estado-capital em tela neste artigo. Isso tem sido facilitado externamente pela ascensão do subimpério, notadamente, da China. Nenhum desses fenômenos pode ser entendido pela perspectiva de um capitalismo monolítico ou totalmente transnacionalizado, tal como defendido por Robinson (2017) ou McMichael (2013) – ver Tilzey (2016a).

A China, em particular, tem buscado a globalização neoliberal como um meio estratégico de fortalecer a infraestrutura industrial e militar do seu Estado como um contrapeso ao império do Norte, em particular, os EUA. Se por um lado, a sua trajetória de crescimento é altamente contraditória em relação às dinâmicas política e ecológica do capitalismo (Tilzey, 2018) e é altamente dependente do consumo do Norte global, por outro lado, o seu surgimento como um sítio-chave para a acumulação do capital abriu espaço para que outros Estados do Sul do globo reafirmem um desenvolvimento capitalista mais baseado em suas matrizes nacionais ou, pelo menos, para que segmentos nacionais do capital possam demover seletivamente o domínio global do Norte.

Isso tem coincidido com um amplo desencantamento com o neoliberalismo no Sul do globo e na América Latina, em particular. A grande alta dos preços das *commodities* primárias, estimulada pelo crescimento chinês, permitiu que segmentos sub-hegemônicos do capital nacional se aliassem a forças de classe (contra-hegemônicas) não capitalistas para instaurar uma onda de regimes populistas de centro-esquerda (que ficou conhecida como a “onda rosa”) na América Latina (Spronk e Webber, 2015). Aqui, portanto, há uma simbiose assimétrica entre o subimpério, que apoia o desenvolvimento nacional por meio do neomercantilismo, e os Estados da “onda rosa” na periferia, que procuram implementar programas redistributivos populares nacionais em ligação com o neoextrativismo.

Esse processo pode ser entendido por meio de nossa base causal revisada para a definição de regimes alimentares, que, por sua vez, abrangem um subconjunto de relações político-econômicas em meio a diferentes nexos Estado-capital e entre eles. Essas são as relações centrais entre o capital e o Estado, que o nexa Estado-capital impulsiona para assegurar o crescimento econômico e a estabilidade política, e que emolduram a forma e a função dos regimes alimentares.

No caso da China, essas relações são, principalmente e por ordem de prioridade:

1. direcionamento dos mercados: para direcionar e supervisionar a acumulação do capital quando o capital privado malogra ou é incapaz de realizá-la, em um processo comumente conhecido como intervenção estatal na economia (função de acumulação). Essas relações estão a serviço do desenvolvimento nacional;
2. representação externa: representar os interesses externos do capital doméstico, que vão da diplomacia econômica à proteção militar dos interesses comerciais pelo uso da força (funções de acumulação e legitimação, sendo que esta segunda eleva o interesse nacional acima do interesse de classe e dos segmentos de classe a serviço do nacionalismo). Isso adquire a forma do neomercantilismo, quando as demandas de acumulação aumentam além da capacidade que o território nacional tem de fornecer as *commodities* primárias em quantidades suficientes para assegurar a continuação da acumulação competitiva e o apaziguamento da força de trabalho (vide abaixo);
3. correções de mercado: mitigar os impactos sociais destrutivos da acumulação do capital e, em termos mais gerais, gerenciar a relação entre capital e trabalho e reproduzir a subordinação da força de trabalho ao capital (função de legitimação).

No caso dos Estados da “onda rosa”, essas relações são principalmente e em ordem de prioridade:

1. correções de mercado: mitigar os impactos sociais destrutivos da acumulação do capital e, em termos mais gerais, gerenciar a relação entre capital e trabalho e reproduzir a subordinação da força de trabalho ao capital (função de legitimação). Isso se apresenta na forma do apoio social ao assistencialismo, pelo qual as classes subalternas se tornam capazes de comprar alimentos a preços razoáveis. Porém, tais alimentos são cada vez mais importados, ainda que o Equador tenha prestado alguma atenção à expansão da produção de alimentos básicos tradicionais pelo setor comercial dos pequenos produtores (alto campesinato);
2. direcionamento do mercado: para direcionar e supervisionar a acumulação do capital quando o capital privado malogra ou é incapaz de fazê-lo; um processo comumente conhecido como intervenção

do Estado na economia (função de acumulação). Essas relações estão a serviço do desenvolvimento nacional, em grande medida pela ação do Estado no sentido de sifonar uma parcela cada vez maior dos recursos extrativistas obtidos a partir da locação de terras. Porém, pouco tem acontecido em termos de capitalismo nacional, e a maior parte dos recursos é direcionada a obras de infraestrutura e arranjos de geração de emprego. Pouco tem sido visto em termos de aprimoramento da produção nacional de alimentos básicos (além do Equador, citado acima) e o enfoque primário permanece sendo o agroextrativismo dentro de cada setor.

Entretanto, a própria China também está enfrentando as inelutáveis contradições do capitalismo. O seu semiproletariado já não está sendo capaz de subsidiar os custos do trabalho industrial, em função do processo de total proletarianização em curso no país (ver Tilzey, 2018). Por isso, as demandas salariais têm aumentado e a China enfrenta hoje a possibilidade de perder a vantagem comparativa dos seus baixos custos trabalhistas. Isso poderia acarretar na migração de indústrias para outros países com áreas de produção ainda mais baratas, como o Vietnã e Bangladesh, na supressão das demandas salariais ou no aumento da substituição do trabalho pela mecanização.

Assim, a China tem confrontado a contradição política de tentar sustentar altas taxas de crescimento em meio ao aumento dos custos trabalhistas, como resultado da crescente proletarianização da sua força de trabalho. A estagnação da demanda global é uma consequência da crise de superprodução/subconsumo (Tilzey, 2018).

Enquanto isso, o país tenta manter a pressão para diminuir os custos de produção aumentando as suas importações de energia, minérios e, de fato, alimentos, como itens 'baratos' (Moore, 2015) do exterior, com base no extrativismo e na *land grabbing* [apropriação de terras], constituindo assim uma forma de neomercantilismo. Como resultado da crescente resistência política nas zonas de extrativismo, decorrente da inevitável e profana depleção dos recursos naturais e da incontornável necessidade de lidar com níveis de poluição insustentáveis em âmbito doméstico, o aumento de custos constituirá uma contradição ecológica, ou segunda contradição da acumulação chinesa do capital.

Nesse sentido e, especificamente, em relação ao acesso ao petróleo, é necessário reconhecer que esse hidrocarboneto é um insumo fundamental

e vital para as áreas de produção e construção na China. Se, há 25 anos, a China era a maior exportadora de petróleo para todo o restante do Leste da Ásia, hoje ela é uma grande importadora de petróleo e está em segundo lugar em termos globais, apenas após os EUA. A escassez, cada vez mais acentuada desse produto barato, já ocasionou fechamentos e paralisações em complexos industriais gigantescos, além do aumento dos preços dos produtos chineses consumidos ao redor do mundo (Bonilla, 2015). A iminência da escassez estimulou a China a buscar o acesso e o controle de recursos petrolíferos em escala global, levando-a, é claro, a competir mais com os outros grandes centros de produção e consumo, especialmente os Estados do império (isso, apesar do fato de que esses Estados são altamente dependentes dos chineses para a obtenção de produtos importados, em particular, produtos finais mais baratos). Para viabilizar o acesso estratégico e o controle do fornecimento de petróleo, a China criou três enormes multinacionais: Companhia Nacional Chinesa de Exploração Petrolífera *Offshore* (na sigla em inglês, CNOOC), Companhia Nacional de Petróleo da China (CNPC) e a Companhia Petroquímica da China (Sinopec) (Katz, 2015).

Estas duas últimas companhias estão pesadamente envolvidas na exploração e produção de petróleo no Equador e no Peru, reforçando assim o neoextrativismo característico das economias desses Estados. A exploração e a produção estão concentradas nas planícies baixas amazônicas e, com frequência, em terras de povos tribais e indígenas, e em áreas de biodiversidade extremamente alta, as quais deveriam contar com proteção contra a exploração tanto por motivos culturais como ecológicos (Arsel, 2016). Essas proteções nacionais foram atropeladas, é claro, em meio à busca pelo petróleo – aquele ingrediente energético vital e insubstituível para a acumulação do capital. Apesar dos crescentes níveis de conflito com grupos indígenas e dos altos níveis de espoliação ecológica, a investida conta com relativa imunidade por parte desses Estados neoextrativistas, cujos interesses se alinham simbioticamente com os interesses de acumulação de capital chineses. Esses desdobramentos neoextrativistas relacionados ao hidrocarbonetos se espelham no envolvimento chinês nos campos dos minérios e do agroextrativismo, estando a produção de soja na liderança neste segundo, com um papel de destaque desempenhado pela Bolívia (McKay, 2017).

Assim, as dinâmicas de Estados populistas da “onda rosa”, como Bolívia e Equador, são altamente contraditórias, tanto política como ecológica.

gicamente. Esses Estados têm conseguido apoiar programas assistenciais e de infraestrutura ao desenvolvimento apenas através da extração de recursos naturais, alimentada, em grande medida, pelo rápido crescimento da demanda chinesa por *commodities*. Mas têm relutado em implementar uma produção sustentável de alimentos e sistemas com modos de vida baseados na redistribuição de terras e na garantia dos direitos de posse, precisamente porque o seu modelo de crescimento está calcado na perpetuação do produtivismo extrativista e agroexportador. Os regimes de Correa/Moreno (no Equador) e Morales (na Bolívia) dependeram amplamente do apoio camponês e indígena para garantir o seu sucesso eleitoral, e incluíram disposições ligadas à soberania alimentar nas suas novas constituições, movendo-se agora em direção à implementação substantiva dessas disposições por meio de medidas-chave, como a redistribuição de terras. Entretanto, ambos têm deixado a desejar em relação a essa expectativa (Henderson, 2017; Webber, 2017a, 2017b).

Como consequência, esses círculos agrários e indígenas de apoio político estão cada vez mais alienados de regimes de centro-esquerda como os da Bolívia e do Equador. Além disso, a atual queda dos preços das *commodities* primárias provavelmente levará a uma redução nos orçamentos governamentais para programas sociais e a uma renovação do enfoque na austeridade orçamentária, com um conseqüente derretimento do apoio das classes baixas a esses regimes. Com a fragilização dessa concertação política de esquerda entre forças sub-hegemônicas e contra-hegemônicas, os governos da Bolívia e do Equador estão se tornando mais autoritários e utilizando tanto medidas legais, como extralegais, para coibir a resistência cada vez maior por aqueles que foram expropriados de suas terras, e também pelos que têm um acesso inadequado ou inseguro à terra e os que estão sem terra em busca de emprego sob as condições de um crescimento sem emprego (McKay, 2017).

## **CONCLUSÃO: PARA ALÉM DO NEODESENVOLVIMENTISMO E NEOEXTRATIVISMO E A SEGURANÇA ALIMENTAR COMO CONTRA-HEGEMONIA**

Como programa nacional-popular de desenvolvimento (neodesenvolvimentismo), o populismo busca uma forma de capitalismo redistributivo com foco nas necessidades de acumulação dos seus círculos sub-hege-

mônicos, valendo-se dos recursos do neoextrativismo (gerado, em grande medida, pelo capital oligárquico e transnacional) para aplacar as classes contra-hegemônicas através do assistencialismo. Isso permite que as bases estruturais da desigualdade e da pobreza sejam temporariamente contornadas ou mitigadas, mas apenas ao custo do aprofundamento das contradições políticas e ecológicas do capitalismo extrativista.

À medida que essas contradições se aprofundam, exacerbadas por um crescimento “sem emprego” e pela alta dependência em relação aos mercados externos, aumenta, na mesma medida, a inquietação social. A reação dos detentores do poder é um crescente autoritarismo para pressionar em prol do seu programa de *commodificação* acelerada e a destruição das fundações biofísicas da sustentabilidade (o *bom viver*), em nome de um crescimento efêmero e do consumismo.

Podemos nos perguntar, assim, quanto tempo tal concertação populista entre interesses sub- e contra-hegemônicos será capaz de durar. A capacidade fiscal do Estado reformista depende do crescimento inerentemente insustentável e de duração limitada das receitas do neoextrativismo. Seja pela exaustão cada vez maior da base de recursos naturais (a segunda contradição ou ecológica), ou pelo colapso da grande alta das *commodities*, ocasionado pela crise de acumulação na China (a primeira contradição ou política), ou por uma combinação de ambas, o modelo neodesenvolvimentista empreendido por Estados como a Bolívia e o Equador está sendo erigido sobre um terreno arenoso e movediço. Se, ou quando, as receitas do neoextrativismo começarem a secar, o *boom* consumista de curta duração, as mercês assistencialistas e as alianças de classe a elas ligadas estarão propensas a se desfazer. Nesse momento, o regime populista/reformista se deparará com os limites de sua legitimidade. De fato, já adentramos um período de crescente violência e autoritarismo como reações ao aumento dos protestos contra o extrativismo, em particular na região do *oriente* boliviano e equatoriano.

O modelo radical e contra-hegemônico de soberania alimentar, que deriva do entendimento marxiano dos regimes alimentares, permite sugerir algumas respostas à pergunta sobre estratégia política para superar o impasse do populismo autoritário e do neoextrativismo. Nesse ponto, Poulantzas (1978) é bastante útil ao traduzir a sua compreensão de relações de classe ligadas ao nexos Estado-capital na forma de um programa de prática política. Poulantzas vicia a abordagem leninista dos poderes duais, buscando cons-

truir os conselhos de trabalhadores totalmente fora do Estado, por sua vez considerado (incorretamente) como um instrumento totalmente burguês. Por essa visão, após alcançarem uma massa crítica significativa, os conselhos de trabalhadores estariam em condições de esmagar o Estado e substituí-lo por uma ditadura do proletariado. Isso, por sua vez, tornar-se-ia o estatismo stalinista. Na visão de Poulantzas, a democracia social também incorpora tal estatismo e uma profunda desconfiança quanto a iniciativas de massa e suspeitas em relação às demandas democráticas. Tal processo se manifesta nos Estados da “onda rosa” na América Latina com exemplos de revoluções passivas reformistas.

Poulantzas afirma outra posição semelhante ao pós-desenvolvimentismo e ao populismo agrário. De acordo com essa concepção, a única forma de evitar o estatismo é colocando-se fora do Estado, para assim deixá-lo como está e desconsiderar o problema da sua transformação. Isso visa simplesmente a bloquear a trajetória do Estado a partir de fora, pela construção de contrapoderes autogeridos na sua base; em poucas palavras, visa a deixar o Estado em quarentena no seu próprio âmbito. Poulantzas indica que isso surge na linguagem dos novos libertários (antecessores do pós-estruturalismo e do pós-desenvolvimentismo), para os quais o estatismo pode ser evitado apenas pela desintegração e a dispersão do poder entre uma infinidade de micropoderes. Isso tem muito em comum com a prática exposta por populistas agrários como Friedmann e McMichael. Porém, neste caso,

[...] o Estado do Leviatã é deixado em seu lugar e nenhuma atenção é dedicada às transformações do Estado, sem as quais o movimento pela democracia direta está fadado a fracassar. Impede-se, assim, o movimento de intervir nas transformações efetivas do Estado, e os dois processos simplesmente continuam acontecendo de maneira paralela. (Poulantzas, 1978, p. 262)

Poulantzas chega a sugerir que a tarefa, portanto, não é sintetizar, ou tentar amalgamar as tradições estatista e de autogestão, “[...] e sim acionar uma perspectiva global quanto ao definhamento do Estado. Isso inclui dois processos articulados: a transformação do Estado e o desenrolar da democracia direta de base” (Poulantzas, 1978, p. 263). Essa concepção aponta fortemente para uma *estratégia dual* em prol da soberania alimentar radical, buscando explorar oportunidades para o socialismo democrático (na forma do ecossocialismo) em nível local e, ao mesmo tempo, engajar o Estado a fim de transformar as relações sociais e de propriedade capitalistas em nível nacional.

Se essa transformação social do nexó Estado-capital, de ordem relacional e institucional, é o requisito essencial para a soberania da subsistência, que forças sociais podem ocasioná-la? Sugerimos que são as camadas médias e baixas do campesinato e os povos indígenas, possivelmente em aliança com o precariado proletário, que constituem o agente contra-hegemônico central da política emancipatória expressa na soberania da subsistência. Isso acontece porque esses atores veem o acesso à terra não *commoditizada*, a fuga da dependência em relação ao mercado e a produção sustentável equitativa e ecológica dos valores de uso para o atendimento às necessidades fundamentais como os objetivos-chave da transformação relacional social (Vergara-Camus, 2014). Portanto, ainda que o campesinato médio e baixo tenha se tornado, de fato, cada vez mais (semi)proletarizado sob o neoliberalismo, e posteriormente, o neoextrativismo (Carrión e Herrera, 2012; Webber, 2015), foi capaz de resistir (ao contrário do que afirmou Bernstein, 2014) à adoção de uma posicionalidade de classe proletária.

Isso se deve ao fato de que, para esses atores, a pobreza se equipara a uma gradual perda do *status* de camponês, perda esta que, como resultado, buscam reverter. De fato, esse desejo de reversão se tornou cada vez mais insistente à medida que as contradições do neoliberalismo e do neoextrativismo se acumularam e o proletariado assumiu mais o *status* de precariado.

O acesso à terra, não importa o quão limitado, frequentemente proporciona, nessas condições, o único elemento real da segurança da subsistência. As lutas no campo e na cidade frequentemente têm um caráter essencialmente ligado ao campesinato, uma vez que o desenvolvimento desarticulado, ou neoextrativismo, é incapaz de prover o emprego assalariado como alternativa viável para assegurar os meios de subsistência. Por esse motivo, tanto os camponeses como os trabalhadores buscam um refúgio na condição de camponês – isto é, na produção própria dos valores de uso, na maior medida possível, para atender às necessidades fundamentais (Vergara-Camus, 2014).

Assim, ao contrário do que afirma Bernstein (2010, 2016), a solução da questão agrária, envolvendo o campesinato na América Latina, continua em aberto – em particular na conjuntura ecologicamente estrangida, e cada vez mais volátil –, é hoje, mais do que nunca, uma necessidade de natureza agrária e camponesa. Por isso, o potencial de mobilização por parte dos médios e baixos campesinatos, do precariado e dos povos indígenas em prol de uma solução agrária para as contradições políticas e ecológicas do capi-

talismo (expressas pela acumulação primitiva em curso) não deve ser considerado irreal. Porém, está claro que os regimes populistas (autoritários) nos Estados da “onda rosa”, através das suas ligações com o subimpério, têm a capacidade de atrasar ou subverter essas mobilizações ao cooptar elementos do precariado por meio do assistencialismo, fomentando uma consciência pequeno-burguesa entre os membros do alto campesinato e mantendo o poder da oligarquia. Conseqüentemente, será importante que as forças contra-hegemônicas, no desejo de assegurar a sua autonomia diante da dependência em relação ao mercado, valendo-se do acesso seguro aos meios de produção, confrontem tanto o “capitalismo de baixo para cima” como o “capitalismo de cima para baixo”. Em suma, cabe-lhe buscar uma estratégia dual com vistas à soberania da subsistência, materializando um regime alimentar pós-capitalista na forma de uma “radical” soberania alimentar.

## REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, M. *A theory of capitalist regulation: the US experience*, London: Verso, 1979.
- AMIN, S. *Accumulation on a world scale*. New York: Monthly Review Press, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Imperialism and unequal development*. New York: Monthly Review Press, 1977.
- ARAGHI, F. Food regimes and the production of value: some methodological issues. *Journal of Peasant Studies*. Vol. 30, nº 2, p. 337-368, 2003.
- ARRIGHI, G. *The long twentieth century: money, power, and the origins of our times*. London: Verso, 1994.
- BERNSTEIN, H. *The class dynamics of agrarian change* (Halifax/Winnipeg: Fernwood Publishing, 2010).
- \_\_\_\_\_. Agrarian political economy and modern world capitalism: The contributions of food regime analysis. *Journal of Peasant Studies*. Vol. 43, nº 3, 2016.
- BIELER, A. e MORTON, A.D. A critical theory route to hegemony, world order and historical change: neo-Gramscian perspectives in international relations. *Capital and Class*. Vol. 82, p. 85-113, 2004.
- BOYER, R. e SAILLARD, Y. *Regulation Theory: The State of the Art*. London: Routledge, 2002.
- BRENNER, R. The origins of capitalist development: a critique of neo-Smithian Marxism. *New Left Review*, nº 104, p. 25-93, 1977.
- BRENNER, R. The agrarian roots of European capitalism. ASTON, T.H. e PHILPIN, C.H.E. (eds.). *The Brenner debate: agrarian class structure and economic development in pre-industrial Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 213-328, 1985.
- \_\_\_\_\_. Bourgeois revolution and the transition to capitalism. BEIER, A.; CANNADINE, D. e ROSENHEIM, J. (eds.). *The first modern society: essays in English history*

*A análise dos regimes alimentares e a dinâmica 'pós-liberal': o nexó Estado-capital, China e ascensão e declínio dos Estados da 'onda rosa' na América Latina*

- in honour of Lawrence Stone*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 271-304, 1989.
- \_\_\_\_\_. Property and progress: where Adam Smith went wrong. WICKHAM, C. (ed). *Marxist history writing for the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press, p. 49-111, 2007.
- BYRÈS, T.J. *Capitalism from above and capitalism from below: an essay in comparative political economy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1996.
- CHAYANOV, A. *The theory of peasant economy*. Manchester: Manchester University Press, 1966.
- COX, R. *Production, power, and world order: social forces in the making of history*. New York: Columbia University Press, 1987.
- DE JANVRY, A. *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.
- DIMMOCK, S. *The origin of capitalism in England 1400-1600*. Chicago: Haymarket Books, 2014.
- FOSTER, J.B. e BURKETT, P. *Marx and the Earth: an anti-critique*. Chicago: Haymarket Books, 2016.
- FRIEDMANN, H. The Political Economy of Food: A Global Crisis. *New Left Review*, nº 197, p. 29-57, 1993.
- \_\_\_\_\_. From colonialism to green capitalism: social movements and the emergence of food regimes. *Research in Rural Sociology and Development*. nº 11, p. 227-264, 2005.
- \_\_\_\_\_. Discussion: Moving Food Regimes Forward: Reflections on Symposium Essays. *Agriculture and Human Values*. Vol. 26, p. 335-344, 2009.
- \_\_\_\_\_. Commentary: food regime analysis and agrarian questions: widening the conversation. *Journal of Peasant Studies*. Vol. 43, nº 3, p. 671-692, 2016.
- FRIEDMANN, H. e MCMICHAEL, P. Agriculture and the state system: the rise and decline of national agricultures. *Sociologia Ruralis*. Vol. 29, nº 2, p. 93-117, 1989.
- GRAMSCI, A. *Selections from the prison notebooks*. New York: International Publishers, 1971.
- HOBSBAWM, E. *The age of empire, 1875-1914*. London: Weidenfeld and Nicholson, 1987.
- HOLT-GIMENEZ, E. e SHATTUCK, A. Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation? *Journal of Peasant Studies*. Vol. 38, p. 109-144, 2011.
- JESSOP, B. Critical realism and the strategic-relational approach. *New Formations*, vol. 56, p. 40-53, 2005.
- \_\_\_\_\_. *The state: past, present, future*. Cambridge: Polity Press, 2016.
- KONING, N. *The failure of agrarian capitalism: agrarian politics in the United Kingdom, Germany, the Netherlands, and the USA 1846-1919*. London: Routledge, 1994.
- LACHER, H. *Beyond globalization: capitalism, territoriality, and the international relations of modernity*. London: Routledge, 2006.
- LENIN, V.I. *Imperialism, the highest stage of capitalism*. London: Lawrence and Wishart, 1964.

- LOWY, M. *Ecosocialism: a radical alternative to capitalist catastrophe*. Chicago: Haymarket Books, 2015.
- MARX, K. *Capital*. London: Penguin, 1981.
- MAZOYER, M. e ROUDART, L. *A history of world agriculture from the Neolithic to the current crisis*. London: Earthscan, 2006.
- McMICHAEL, P. Incorporating comparison within a world-historical perspective: an alternative comparative method. *American Sociological Review*. Vol. 55, nº 3, p. 385-397, 1990.
- \_\_\_\_\_. Food, the state, and the world economy. *International Journal for the Sociology of Agriculture and Food*. Vol. 1, p. 71-85, 1991.
- \_\_\_\_\_. Revisiting the question of the transnational state: a comment on William Robinson's 'Social Theory of Globalization'. *Theory and Society*. vol. 30, nº 2, p. 201-209, 2001.
- \_\_\_\_\_. Global development and the corporate food regime. BUTTEL, F.H. e McMICHAEL, P. (eds). *New Directions in the Sociology of Global Development*. Amsterdam: Elsevier, p. 265-300, 2005.
- \_\_\_\_\_. A food regime analysis of the 'world food crisis'. *Agriculture and Human Values*. vol. 26, p. 281-295, 2009a.
- \_\_\_\_\_. A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*. Vol. 36, nº 1, p. 139-169, 2009b.
- \_\_\_\_\_. *Food regimes and agrarian questions*. Halifax/Winnipeg: Fernwood Publishing, 2013.
- \_\_\_\_\_. Commentary: food regime for thought. *Journal of Peasant Studies*. Vol. 43, nº 3, p. 648-670, 2016.
- MOOERS, C. *The making of bourgeois Europe: Absolutism, revolution, and the rise of capitalism in England, France, and Germany*. London: Verso, 1991.
- MORTON, A.D. *Unravelling Gramsci: hegemony and passive revolution in the global economy*. London: Pluto, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Revolution and the state in modern Mexico: the political economy of uneven development*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2010.
- OVERTON, M. *The Agricultural Revolution in England 1550-1850*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- PERELMAN, M. *The Invention of Capitalism: classical political economy and the secret history of primitive accumulation*. Durham: Duke University Press, 2000.
- POLANYI, K. *The great transformation: the political and economic origins of our time*. Boston: Beacon, 1957.
- POULANTZAS, N. *State, Power, Socialism*. London: New Left Books, 1978.
- POTTER, C. e TILZEY, M. Agricultural policy discourses in the European post-Fordist transition: neo-liberalism, neo-mercantilism, and multifunctionality. *Progress in Human Geography*. Vol 29, p. 581-601, 2005.
- SMITH, J. *Imperialism in the twenty-first century: globalization, super-exploitation, and capital's final crisis*. New York: Monthly Review Press, 2016.

*A análise dos regimes alimentares e a dinâmica 'pós-liberal': o nexó Estado-capital, China e ascensão e declínio dos Estados da 'onda rosa' na América Latina*

- TAYLOR, P. The state as container: Territoriality in the modern world-system. *Progress in Human Geography*. Vol. 18, p. 151-162, 1994.
- TESCHKE, B. *The myth of 1648: class, geopolitics, and the making of modern international relations*. London: Verso, 2003.
- TILZEY, M. Reintegrating economy, society, and environment for cooperative futures: Polanyi, Marx, and food sovereignty. *Journal of Rural Studies*. Vol. 53, p. 317-334, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Political ecology, food regimes, and food sovereignty: crisis, resistance, and resilience*. London: Palgrave Macmillan, 2018.
- TROTSKY, L. *The history of the Russian revolution*. 3 vol. Chicago: Haymarket Books, 2008.
- Van APELDOORN, B.; GRAAFF, N. de e OVERBEEK, H. The reconfiguration of the global state-capital nexus. *Globalizations*. Vol. 9, p. 471-486, 2012.
- Van der PLOEG, J. *The new peasantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization*. London: Earthscan, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Peasants and the art of farming: a Chayanovian manifesto* (Halifax/Winnipeg: Fernwood Publishing, 2013).
- WALLERSTEIN, I. *The modern world system: capitalist agriculture and the origins of the European world economy in the sixteenth century*. New York: Academic Press, 1974.
- \_\_\_\_\_. *The modern world system*. Vol 2. New York: Academic Press, 1976.
- WINDERS, B. *The politics of food supply: US agricultural policy in the world economy*. New Haven: Yale University Press, 2009a.
- \_\_\_\_\_. The vanishing free market: the formation and spread of the British and US food regimes. *Journal of Agrarian Change*. Vol. 9, nº 3, p. 315-344, 2009b.
- WOLF, E. *Peasant wars of the twentieth century*. New York: Harper & Row, 1969.
- \_\_\_\_\_. *Europe and the people without history* (Berkeley: University of California Press, 1982).
- WOOD, E.M. The question of market dependence. *Journal of Agrarian Change*. Vol. 2, nº 1, p. 50-87, 2002.



# FUTURO DO COMÉRCIO DE SOJA DOS PAÍSES DO BRICS NA DISPUTA COMERCIAL ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA

YU ZHONG<sup>1</sup>  
MINGZHE PU<sup>2</sup>  
XINYE LV<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O mercado de *commodities* agrícolas é um dos aspectos essenciais na economia dos países do Brics. Contudo, a disputa comercial entre os Estados Unidos e a China continua a reverberar em torno das *commodities* agrícolas. Em resposta aos impostos sobre as importações chinesas propostos pelo governo Trump, a China impôs uma tarifa extra de 25% sobre a soja dos Estados Unidos. Antes desse acréscimo nas tarifas de importação, as tarifas da China na soja importada eram de 3%, o imposto VAT (Imposto sobre Valor Agregado, IVA, em português) era 10%, e a carga tributária era de 13,3%. Depois da tarifa adicional de 25% às importações, a tarifa para a soja dos EUA subiu para 28%. Com o imposto VAT inalterado, a carga tributária subiu para 40,8%. Como resultado, o preço da soja estadunidense importada vai subir em 24,27%. O preço da soja dos EUA em 2017 era cerca de 3.330,91 yuan por tonelada (US\$ 499,24), e o preço da soja estadunidense na primeira metade de 2018 era cerca de 3.303,69 yuan/ton (US\$ 493,34) (Brics, 2018).<sup>4</sup> Depois do acréscimo da tarifa de 25%, o preço vai

<sup>1</sup> Professor no Instituto de Economia e Desenvolvimento Agrícola da Academia Chinesa de Ciências Agrícolas (CAAS). Email: zhongyu@caas.cn.

<sup>2</sup> Professor assistente no Instituto de Economia e Desenvolvimento Agrícola da Academia Chinesa de Ciências Agrícolas (CAAS). Email: pumingzhe@caas.cn.

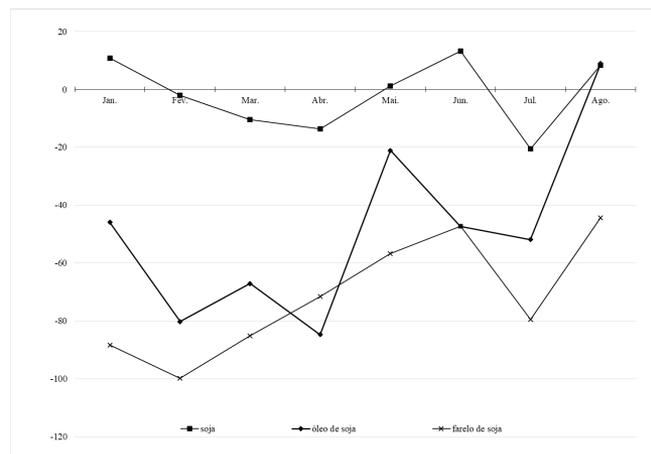
<sup>3</sup> Professor no Instituto de Economia e Desenvolvimento Agrícola da Academia Chinesa de Ciências Agrícolas (CAAS). Email: lvxinye@caas.cn.

<sup>4</sup> Bric é um banco de dados privado, criado pela Bric Agriculture Information Technology Co. Ltd., e fornece informações e dados agrícolas, inclusive em nível municipal, sendo que a maioria das principais universidades da China são usuárias desses serviços.

subir para 4.139,32 yuan/ton (U\$ 625,52) e 4.105,49 yuan/ton (U\$ 620,41), respectivamente (valores em dólar de acordo com o câmbio médio do National Bureau of Statistics, da China, de 2018).

Com o aumento dos preços, a soja dos EUA vai perder sua vantagem comparativa. Combinado com as restrições de comércio impostas pelo governo chinês, os Estados Unidos podem perder a maioria do seu mercado de soja na China. Comerciantes chineses de soja se voltaram para o Brasil para importar mais soja. Consequentemente, os preços da soja no Brasil alcançaram uma alta de 21 meses. A Argentina e a União Europeia, por sua vez, que são compradores de soja do Brasil, importaram mais dos EUA. Na verdade, as exportações de soja da Rússia e China subiram em 64% comparado com ano agrícola 2016-2017. O Brasil é o segundo maior exportador de soja do mundo e o maior fornecedor para a China. Cerca de metade das importações chinesas de soja são do Brasil, correspondendo a mais de 40% da produção brasileira. A produção do Brasil, de maio a setembro de 2017, supriu a carência da demanda de países no hemisfério norte. Para preencher essa carência enorme, o governo chinês tomou duas medidas, sendo que a primeira foi importar de fornecedores diversificados, incluindo outros países da Ásia e África. A segunda foi reconstruir a indústria de soja doméstica, tomando a decisão de aumentar a área nacional para o cultivo de soja, fornecendo mais subsídios.

**Figura 1 – Percentual mensal (%) da importação de soja em 2018, comparado a 2017**



Fonte: China (2018) – Administração Geral da Alfândega

Com a disputa comercial se agravando, o padrão do comércio de soja está mudando gradualmente. Os países do Brics são produtores e comerciantes de soja. O esquema dinâmico do comércio global vai impactar significativamente os padrões de comércio de soja entre os países do bloco. De acordo com dados divulgados pela Administração Geral da Alfândega, a China importou 19,57 milhões de toneladas de soja de janeiro a março de 2018, com aumento de 0,2% comparado com 2017. A fatia de países com recursos de importações está mudando também. Comparado com março de 2017, a importação de soja estadunidense (3,1 milhões de toneladas) caiu 27% no mesmo mês de 2018. Ao mesmo tempo, a soja importada do Brasil (150 mil toneladas) aumentou mais de 30%. A importação total de soja na China caiu antes de maio (Figura 1), mas permaneceu estável em agosto de 2018. No entanto, importações de óleo e farelo de soja caíram. No futuro, sendo um país abertamente em crescimento, como a China vai responder a esse desafio? Confrontando as vulnerabilidades do comércio internacional, como os países do Brics vão interagir uns com os outros?

A disputa comercial com os EUA deverá impactar, de forma geral, o padrão de relações de comércio global, sendo a indústria da soja só o começo. Como uma cultura amplamente cultivada em todo o mundo, a reconstrução das relações do comércio da soja vai influenciar a agricultura doméstica, e até mesmo a indústria de processamento em alguns países. Para os cinco países recentemente industrializados, isso pode representar um novo desafio e uma oportunidade. Este texto discute a indústria atual de soja na China e ações recentes para lidar com a carência da importação da *commodity*. Como está profundamente enraizada no comércio global, influências potenciais para a soja de outros países do Brics serão analisadas.

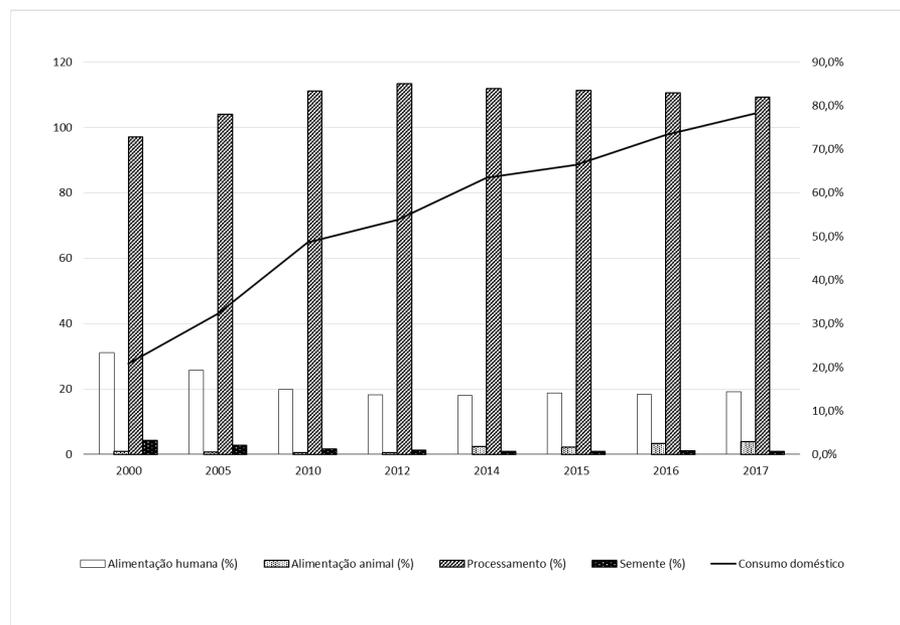
Esse texto está organizado seções: a primeira introduz brevemente a indústria de soja na China e a evolução das políticas à ela relacionada; a segunda dá uma visão geral da indústria de soja dos Brics, seguida de uma análise sobre opções da China para enfrentar a demanda interna, causada pela disputa comercial com os EUA, incluindo um estudo de outras *commodities*, substitutas da importação da soja estadunidense; a última seção analisa estratégias chinesas de importação e alterações dos padrões de comércio nos Brics e no mundo.

## VISÃO GERAL DO SETOR DA SOJA DA CHINA

A soja é considerada uma das cinco culturas de cultivo mais antigas e foi utilizada pelos chineses como uma fonte de alimentação antes de 2500 a.C. Depois de entrar na Organização Mundial do Comércio (OMC), a China deixou de ser exportadora e passou a ser a maior importadora de soja no mundo.

O consumo de soja da China continua crescendo rapidamente. Em 2017, o volume do consumo doméstico era de 104,28 milhões de toneladas, quatro vezes maior que o volume em 2000, sendo que os 27,70 milhões de toneladas (Bric, 2017) correspondia a 29,54% do consumo global de soja, ou seja, 353 milhões de toneladas (USDA, 2017). É matéria-prima para o preparo de alimentos (como tofu, leite de soja, molho de soja), portanto, um consumo de soja importante na alimentação humana na China. No entanto, o consumo para alimentação direta caiu para algo entre 13% a 15%, proporcionalmente ao consumo total nos últimos cinco anos.

Figura 2 – Consumo doméstico da soja e derivados: 2000-2017



Fonte: Bric (2018)

Observação: As unidades de consumo são milhões de toneladas, sendo que os demais dados são porcentagens.

A razão principal que impulsiona o aumento do consumo doméstico da China é a demanda para processamento (Figura 2). O consumo da soja para processamento era de 72,8% em 2000, crescendo para mais de 80% em 2008 (83,01%), alcançando 83% em 2017. A queda proporcional do uso para gêneros alimentícios praticamente se transferiu para o processamento. Em função de mudanças fundamentais na estrutura do consumo alimentar chinês, as demandas por farelo e óleo de soja estão crescendo de forma significativa, impulsionando o crescimento da demanda de soja para processamento. O óleo de soja é o óleo vegetal mais consumido na China, o que corresponde a cerca de 40% do consumo de óleo vegetal total (Chen *et al.*, 2012). Em 2006, o consumo de óleo vegetal per capita nacional era de 10 kg (5,28 kg a mais que o consumo médio da população rural), mas o crescente consumo de carne alavancou o desenvolvimento rápido da pecuária. Cada chinês consumiu 26,1 kg de carne (incluindo carne suína, bovina e de ovino), em média, em 2016, portanto, algo em torno de 9kg a mais que o consumo da população rural e 2,3kg a mais que da população urbana, em 2006 (China, 2017).

Farelo de soja é o segundo ingrediente principal na ração para alimentação de porcos e frangos de corte. Como resultado, a indústria de rações processou 105 milhões de toneladas de matéria-prima de proteína em 2017, nas quais o farelo de soja correspondeu a 72,3 milhões de toneladas. Atualmente, a China possui a maior indústria de processamento de soja no mundo, constituindo um sistema de processamento de alimentos moderno e maduro. Algumas indústrias novas, como a indústria de Concentrado Proteico de Soja (SPC, sigla em inglês), também estão se desenvolvendo rapidamente. Soja “in natura” raramente é usada como ração, então a proporção do consumo para ração foi muito baixa ainda que seu montante tenha crescido notavelmente (Figura 2). Por outro lado, é importante destacar que, tanto o montante quanto a proporção de sementes de soja, estão decaindo porque agricultores chineses estão perdendo a tradição de guardar suas próprias sementes.

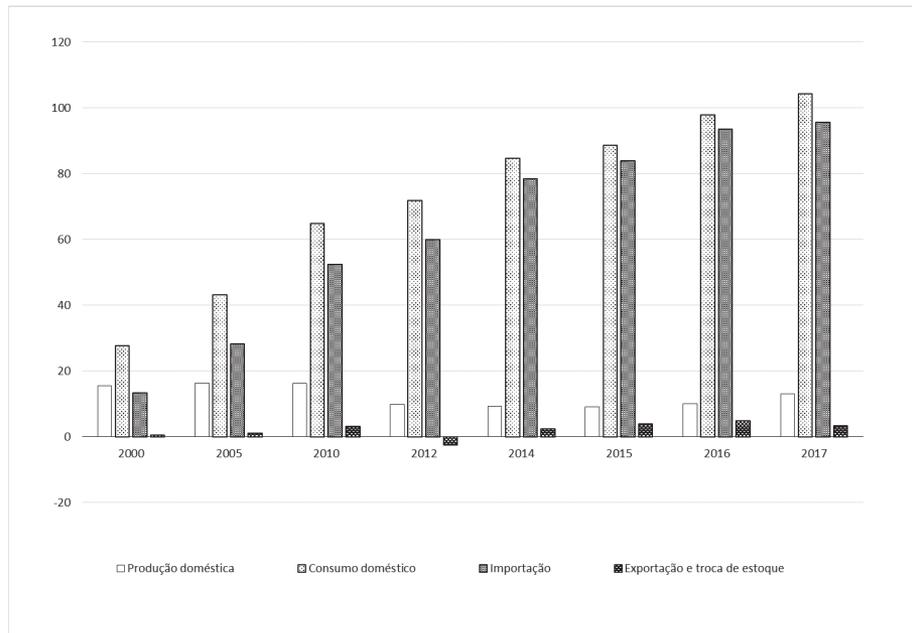
Comparada com o consumo crescente, a produção de soja na China estava estagnada (Figura 3). Antes de entrar para a OMC, a área para soja era de 9,31 milhões de hectares em 2000. O ápice foi atingido em 2005, com 9,59 milhões de hectares cultivados, e o ponto mais baixo foi de 6,51 milhões de hectares, em 2015. Em 2016, a área total chegou a 7,20 milhões de hectares

(China, 2017). O rendimento estava crescendo levemente desde 2000. O rendimento era de 1,70 toneladas/hectares em 2017, somente 140,59 kg maior que aquele de 2000 (1,66 toneladas/hectares) (China, 2017). Comparada com as 2,9 toneladas/hectares nos Estados Unidos (USDA, 2017), a produtividade era muito menos competitiva. A diminuição da área cultivada, mesmo com o aumento da produtividade, fez cair a produção total. A produção de soja, em 2000, era de 1,54 milhão de toneladas, caindo para 1,29 milhão de toneladas em 2016. A produção maior foi alcançada em 2004 (1,74 milhão de toneladas) e a menor foi de 1,18 milhão de toneladas em 2015, logo após a Reserva Temporária para soja ter sido cancelada em 2014.

As sub-regiões nordestes de soja da primavera em Heilongjiang, Jilin, Liaoning e o interior leste da Mongólia são as áreas mais vantajosas para a produção de soja na China. A produção nessas quatro províncias corresponde à metade da produção nacional. Em 2015, a produção nessas regiões foi de 5,70 milhões de toneladas, sendo que a produção nacional foi de 11,79 milhões de toneladas. Em 2006, a produção nessas regiões chegou a 6,50 milhões de toneladas, correspondendo a quase 60% da produção nacional total (China, 2017). Dentre essas quatro províncias, Heilongjiang é a maior produtora de soja, pois é mais seca e ventosa, viável para soja. Sua produção era de 4,28 milhões de toneladas em 2015, correspondendo a quase 37% da produção total. No ápice, em 2006, a produção em Heilongjiang foi de 6,52 milhões de toneladas (43,2% da produção total). Jilin foi a segunda maior produtora em 2000, com uma produção de 1,20 milhão de toneladas. Em 2015, no entanto, a produção diminuiu para apenas 0,29 milhão de toneladas. O interior da Mongólia passou ser a segunda maior produtora, com 0,88 milhão de toneladas colhidas em 2015 na província.

O governo chinês proíbe o plantio de soja geneticamente modificada, sendo que toda a produção doméstica é de soja convencional ou não geneticamente modificada. São variedades tradicionais na China, cujo teor proteico é alto e o teor de óleo relativamente baixo. Com progresso lento na tecnologia de sementes, os rendimentos permaneceram praticamente constantes por vários anos, sendo que os agricultores precisam lutar para aumentar a rentabilidade e a produtividade. Além disso, agricultura em pequena escala e práticas agronômicas inadequadas (como a rotação inapropriada de culturas) também são grandes impedimentos enfrentados pelos agricultores de soja chineses (USDA, 2017).

**Figura 3 – Produção, consumo, importação, exportação e modificação de estoque da soja doméstica da China de 2000 a 2017 (em milhões de toneladas)**



Tradução legenda: Alimentação/Ração/ Processamento/Sementes/Consumo doméstico  
Fonte: Bric (2018).

Os dados de consumo e produção demonstram que a produção doméstica permanece insuficiente e incapaz de satisfazer o crescente consumo de soja, especialmente para o processamento. Os produtos intermediários e finais do processamento são farelos e óleos de soja, que são urgentemente necessários para o mercado. Na verdade, o consumo para óleo e farelo é satisfeito principalmente de duas formas: grãos de soja *in natura* são importados diretamente e triturados para produzir óleo e farelo. A China escolheu a soja principalmente porque precisa do farelo, que é a principal fonte de subprodutos e proteína para rações após a extração do óleo de soja (Chen *et al.*, 2012). Outra razão para importar soja é o baixo teor de óleo da soja doméstica, em torno de 17%, mais baixo que da soja geneticamente modificada dos Estados Unidos, teor de 18%. Esta diferença significa uma tonelada em óleo a mais, quando se processa 100 toneladas de soja. Como resultado, a soja chinesa é usada para produzir alimentos, satisfazendo as necessidades de processamento com importações.

A China é a maior importadora de soja do mundo, pois importou 93,5 em 2016, e 95,5 milhões de toneladas em 2017, cerca de 65% das importações globais de soja (USDA, 2017). O Brasil é o maior fornecedor para a China, com 50,93 milhões de toneladas em 2017 (Tabela 1). O segundo exportador é os Estados Unidos, que exportaram 32,85 milhões de toneladas e a Argentina é o terceiro fornecedor, 6,58 milhões de toneladas, em 2017, para a China. As variações diferentes do volume de importações do Brasil e Estados Unidos são atribuídas às estações de colheita distintas em localizações diferentes do hemisfério.

A China também importa óleo e farelo de soja. Em 2017, o país importou 628,8 mil toneladas de óleo de soja, sendo que mais da metade foi importado do Brasil (338 mil toneladas). Os Estados Unidos foram o segundo exportador com 82,8 mil toneladas de óleo, sendo o terceiro a Ucrânia, que forneceu 63,6 mil toneladas de óleo para a China, em 2017. A China importou 612 mil de toneladas de farelo de soja em 2017, sendo 41,5 vieram da Índia e 7,0 mil toneladas da Coreia do Sul (China, 2017).

Se comparado com o consumo e importação da soja em grão, as importações de óleo e farelo de soja são bem menores. A importação de soja foi de 15 milhões de toneladas em 2017, duas vezes mais que em 2000, quando importou 6,48 milhões de toneladas (Bric, 2018). Contudo, depois do ápice em 2000 (23,4%), a proporção destinada à alimentação, em relação ao consumo total, continua diminuindo.

**Tabela 1 – Importação chinesa de soja em 2017**

Países	Total importado (mil toneladas)
Brasil	5.093,88
Estados Unidos	3.285,28
Argentina	658,34
Canadá	204,85
Rússia	3,95
Total	9.553,00

Fonte: China (2017)

A China costumava ser exportadora líquida de soja nos anos 1990, mas se tornou a cultura menos autossuficiente do país. Isto reduziu a taxa média de autossuficiência dos produtos agrícolas básicos para menos de 90%,<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Na China, a política governamental estabeleceu que o nível de tolerância de autossuficiência para cultura de grãos total é de 90%, mas para trigo, arroz e milho (as três maiores culturas domésticas) é de 95%.

afetando o nível médio de tolerância, estabelecido pelo governo chinês. As justificativas para uma taxa de autossuficiência tão baixa da soja são complicadas. Nas negociações da OMC, a China elevou a quota de importações para a soja em grãos e reduziu as tarifas de importação para 3%. A soja se tornou um problema sério para a balança comercial. Por outro lado, terras para cultivo são limitadas na China, mas o princípio de garantir a segurança alimentar continua sendo uma prioridade. A consequência foi que culturas com maior rendimento (como o milho, grão básico para ração) passaram a ter prioridade.

Além disso, a tecnologia das sementes continua progredindo rapidamente nos Estados Unidos, ajudando a suprir melhor as demandas dos consumidores, com custos mais baixos de produção. Os agricultores chineses não têm condições de competir com a soja de alta qualidade e baixo preço de importação. Processadores chineses, portanto, passaram a importar mais soja com alto teor de óleo, cortando gradualmente as relações comerciais com agricultores domésticos. Além disso, alterações na estrutura de consumo também contribuíram para aumentar as importações. Mais óleo e carne na alimentação diária chinesa levou à reestruturação da indústria de processamento, impulsionando a produção de óleo e farelo de soja.

A fim de apoiar os produtores de soja, o governo chinês realizou a política de Reserva Temporária de 2008 a 2013, que é similar à política de preços mínimos. Em 2014, a política de Preços Mínimos substituiu a Reserva Temporária, buscando recuperar o mecanismo de preços orientados pelo mercado. Em 2017, a política de Preços Mínimos foi substituída novamente pela política de aquisição orientada pelo mercado, combinada com subsídio. Esta evolução das políticas de apoio à soja revela a tendência de marketização do mercado da soja da China.

A disputa entre Estados Unidos e China podem fazer o governo manter o padrão atual de comércio e da indústria doméstica da soja. Em maio de 2018, o governo adotou medidas para aumentar a área cultivada nas províncias de Heilongjiang e Jilin para enfrentar a disputa comercial, solicitando que Heilongjiang plantasse 5 milhões de mu adicionais (333 mil hectares).<sup>6</sup> Além do acordo piloto de 11,5 milhões de mu (767 mil hectares) para rotação de cultura, outros 2 milhões de mu (133 mil hectares) de

<sup>6</sup> Mu é a unidade de área (medida) na China, sendo que 1 mu corresponde a 0,0667 hectare.

terra cultivável serão adicionados, com um subsídio de 150 yuan/mu ou 2.238 yuan por hectare (China, 2018).

## VISÃO GERAL DO SETOR DE SOJA DOS PAÍSES DO BRICS

A maioria dos países do Brics são produtores e comerciantes de soja, sendo que todos os Brics produzem e estão entre os dez maiores produtores mundiais desta *commodity*. A área total desses é de 56,46 milhões de hectares, correspondendo a 45,52% da produção mundial de soja em 2017 (Tabela 2). Os Estados Unidos são o maior, mas o Brasil é o segundo maior produtor e o primeiro maior exportador mundial. A China é o quarto maior produtor, mas também o maior importador. No hemisfério norte, a região do Mar Negro é uma área de produção emergente que possui fornecedores potenciais, especialmente a Rússia.

A área do Brasil é de 35,10 milhões de hectares, 3,5 vezes maior que a área da Índia e quatro vezes maior que a da China. A área da Rússia é de 2,57 milhões de hectares, e da África do Sul é de apenas 790 mil hectares. Para a produção total, o Brasil é o maior país dos Brics, cuja produção é de 119,5 milhões de toneladas, correspondendo a 35,49% da produção mundial. Em função do rendimento maior da China, a produção é bem mais alta do que da Índia, que é de 14,2 milhões de toneladas. A produção dos outros países fica abaixo de 10 milhões de toneladas, sendo que a Índia produz 8,35 milhões, Rússia 3,62 milhões e a África do Sul 1,55 milhão de toneladas. Consequentemente, a produção total dos países do Brics é de 147,22 milhões de toneladas.

**Tabela 2 – Produção de soja em grãos, óleo e farelo de soja nos Brics (2017)**

Países	Área de soja		Produção de soja		Óleo de soja		Farelo de soja	
	mil ha	% mundial	mil ton.	% mundial	mil ton.	% mundial	mil ton.	% mundial
Brasil	35.100	28,30	119.500	35,49	8.250	15,03	33.300	14,41
Rússia	2.568	2,07	3.621	1,08	833	1,52	3.664	1,59
Índia	10.156	8,19	8.350	2,48	1.368	2,49	6.080	2,63
China	7.850	6,33	14.200	4,22	16.307	29,72	72.072	31,18
África do Sul	790	0,64	1.550	0,46	220	0,40	947	0,41
Brics	56.464	45,52	147.221	43,72	26.978	49,16	116.063	50,21

Fonte: USDA (2018).

Em relação ao óleo e farelo de soja, a China é o país com a maior quantidade processada. A produção de óleo de soja dos Brics é de 26,98 milhões de toneladas, correspondendo a 49,16% da produção mundial. A produção da China é de 16,31 milhões de toneladas, equivalente a 60,45% da produção dos Brics. A segunda maior é do Brasil, 8,25 milhões de toneladas, correspondendo a 30,58% da produção dos Brics. A produção de óleo de soja da Índia é de 1,37 milhões, a da Rússia é de 0,83 milhões e da África do Sul é de apenas 0,22 milhões de toneladas.

O farelo de soja é o subproduto do óleo de soja, portanto a distribuição proporcional da produção do farelo é bem semelhante à do óleo. A China é a maior produtora de farelo, dentre os países do Brics, sendo que sua produção é de 116,06 milhões de toneladas. O Brasil é o segundo, cuja produção é de 33,3 milhões de toneladas. A produção dos outros três países é relativamente baixa, 6,08 milhões de toneladas da Índia, 3,66 milhões da Rússia e apenas 0,95 milhão de toneladas da África do Sul. A proporção da produção de farelo de soja dos países do Brics na produção mundial é de 50,12%.

Soja em grãos é produzida em todo o mundo. Os ciclos de produção são diferentes em diferentes países. A distribuição geográfica da produção de soja mapeia uma capacidade potencial de abastecimento dentre os Brics. Os Estados Unidos e o Brasil são os representantes dos principais países produtores de soja nos hemisférios norte e sul, respectivamente. A Argentina, o terceiro país maior produtor, também está no hemisfério sul, ajudando a manter o abastecimento mundial contínuo de soja. A soja da Argentina e África do Sul também entra no mercado mundial da primavera a meados do outono. A produção da China, Índia e Rússia, localizada no hemisfério norte, entra no mercado de outono até o início da primavera.

Em função da grande diferença na produção dos Brics, a alternância das estações de plantio e colheita desses países não assegura um abastecimento estável e contínuo. A produção do Brasil é bem maior, inclusive maior que a soma dos outros quatro países. Os dados da Tabela 2 mostram que a produção de Brasil e África do Sul, dois países do hemisfério sul, é de 121 milhões de toneladas. A produção dos outros três países do Brics, localizados no hemisfério norte, é de 26,17 milhões de toneladas. Consequentemente, a produção no hemisfério sul é 4,63 vezes maior que a do hemisfério norte, demonstrando um desequilíbrio na distribuição da produção entre os cinco países.

**Tabela 3 – Fluxo comercial de soja e derivados nos Brics (em toneladas) – 2017**

Declarante	Parceiro		Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul	Mundo
	Exporta	Importa						
Brasil	soja	Exporta		1.029.281	0	53.796.970	0.075	68.154.559
	óleo	Exporta		0	504.995,7	335240,2	2,08	1.342.515
Rússia	soja	Exporta	0		0	451398,5	0	519.703,8
		Importa	1.155.500,23		0	1319.615	0	2.236.746
	óleo	Exporta	0		0	137777,4	0	521.031,1
		Importa	0		0,022	1,18	0	1.144,097
Índia	soja	Exporta	0	0,1		0	4,283	292.490,6
	óleo	Exporta	0	0,015		0,48	0	2.034,49
		Importa	471.087	0		0	0	3.338.735
	soja farinha farelo	Exporta	0	0		1.024,24	1,72	70.340,57
China	soja	Exporta	1.306	1.319,38	225		0	112.184,7
		Importa	50.927.379	508.124,9	0		0	95.534.221
África do Sul	óleo	Importa	338.848	128.162,7	0		0	653.434,4
	soja	Importa	0,075	0	0,001	6,808		31.322,68
	óleo	Exporta	0	0	0	19,28		48.928,34
		Importa	3.988	0	0,06	0		189.759,1
	soja farinha farelo	Importa	0	0	0,012	0		3.187,809

Fonte: UN comtrade (2017). Os dados são dos itens 1201 ("soja em grãos, quebrados ou não"); 1507 ("óleo de soja e suas frações, refinados ou não, mas não modificados quimicamente") e 120810 ("Farinha e farelos de soja").

Antes da disputa comercial entre os Estados Unidos e a China, os fluxos comerciais da soja entre os países do Brics eram estáveis. A maioria dos fluxos de comércio se concentrava no Brasil e na China (Tabela 4). O Brasil é o maior exportador mundial e o volume exportado para os países do Brics, especialmente Rússia, Índia e China, correspondia a maior parte da exportação total. Em 2017, o Brasil exportou 53,80 milhões de toneladas de soja para a China e 1,03 milhão para a Rússia. O Brasil vendeu 505,00 mil toneladas de óleo de soja para a Índia e 335,24 mil toneladas para a China. Ao mesmo tempo, o Brasil importou 253,72 mil toneladas de soja e 58,11 mil toneladas de óleo de soja de outros países do mundo. O Brasil raramente exportou farinhas e farelos de soja para outros países.

O comércio de soja e produtos relacionados da Índia é relativamente pequeno. O país exportou principalmente soja, farinha e farelos, e importou óleo de soja. Suas relações comerciais de soja em grãos, farinha e farelo, com outros países do Brics, foram praticamente nulas. Uma exceção é a importação de óleo de soja do Brasil, que foi de 471,09 milhões de toneladas em 2017. Contudo, esse volume correspondeu a apenas 14,11% de sua importação total de óleo de soja.

A China é o maior comprador de soja no mundo. Devido a sua grande carência de abastecimento doméstico, importou 50,92 milhões de toneladas de soja do Brasil, o que corresponde a mais de 53% da importação total, e uma pequena quantidade da Rússia. As quantidades de comércio de óleo de soja, farinha e farelo são bem menores. A China exporta poucos produtos de soja e só importa uma pequena quantidade de óleo de soja. As indústrias de farinhas e farelos eram quase independentes do resto do mundo.

Comparada com os outros quatro países, a escala comercial da África do Sul é bem pequena, e seus principais parceiros não são os países do Brics. A África do Sul importou pouco do Brasil, Índia e China. O Brasil é o maior exportador de soja do mundo e o maior fornecedor da China. Cerca de metade da soja importada pela China vem do Brasil, o que corresponde a mais de 40% da produção brasileira. O abastecimento do Brasil, começando em maio e até setembro, supre a carência da demanda de países no hemisfério norte. Os níveis altos de proteína da soja brasileira, as exigências adicionais chinesas em assuntos exteriores sobre a soja estadunidense, e o ambiente comercial atual devem auxiliar o Brasil a apoiar exportações maiores ao mercado chinês (USDA, 2018a).

Novas rotas de exportação de Miritituba, Barcarena e Santarém adicionaram uma nova passagem para exportações de soja (e milho) do Mato Grosso para a China, Europa, Oriente Médio e México. Essas novas rotas de exportações modificaram as dinâmicas de transporte no Brasil. Uma possível recuperação econômica no país, combinada com a demanda por exportação, o consumo da soja vai continuar aumentando. Deverá haver um maior consumo doméstico de carne. O setor de ração brasileiro continua usando farelo de soja como o segundo ingrediente mais importante para alimentação animal. Além disso, o país também está considerando um mandato de mistura mais alta de biodiesel, em 2019. O Brasil tem uma capacidade de trituração e moagem estimada de 62 milhões de toneladas, dos quais espera-se que 70% sejam utilizados no ano seguinte (USDA, 2018a). Isso irá estimular uma produção maior de óleo de soja e farelo no futuro próximo.

Na Rússia, sementes de girassol é a principal fonte oleaginosa, mas a produção de soja cresceu muito rápido nos últimos anos. A parte das sementes de girassol na produção total das três sementes oleaginosas principais caiu de 88%, em 2000, para 66% em 2017. A produção de soja e colza aumentou dez vezes neste mesmo período, superando a semente de girassol. Boa demanda de exportação, capacidade crescente de trituração e o setor de criação animal em desenvolvimento são fatores impulsionadores para a diversificação e aumento da produção de sementes oleaginosas na Rússia. Em 2007, as sementes de girassol correspondiam a 77,10% da área plantada de sementes oleaginosas e a soja apenas 11,16%. Em 2016, a fatia de mercado da soja aumentou para 18,11% e das sementes de girassol caiu para 61,77%.

Historicamente, a área principal de produção de soja era o extremo oriente russo, devido ao clima favorável. Em 2007, o Distrito Federal do extremo oriente abasteceu 64% da produção total da soja, o que era apenas 652 mil toneladas. Em 2016, a produção aumentou para 3.135 mil toneladas. O extremo oriente produziu 1.320 mil toneladas (42,11%) e a área central produziu 1.226 mil toneladas (39,11%) (Rosstat, 2017). A área cultivada da soja dobrou no Distrito Federal do Extremo Oriente, de 549 mil hectares, em 2007, para 1,13 milhões de hectares, em 2016. Desses, a área plantada de soja de Oblast de Amur cresceu de 313 mil hectares para 939 mil hectares.

O principal mercado para o extremo leste é a China. O consumo local e regional é limitado pela capacidade de trituração e um setor de criação animal pouco estruturado. A produção esperada no extremo leste deve continuar a crescer, mas pode ser limitada pela produtividade da terra ou lucratividade (USDA, 2018c).

A Índia é uma exportadora líquida de soja. O comércio de soja cresceu, mas em um ritmo mais lento nos últimos seis anos. Esse comércio era insignificante, exceto em 2009 quando algumas trocas comerciais foram registradas. Nos anos recentes, a Índia importou soja em grãos de Benin, Etiópia, Togo, Malawi, Moçambique e um pouco, com grau alimentício da Identidade Preservada, dos Estados Unidos, ou seja, 656 toneladas não geneticamente modificada, em 2016/2017. Essas importações foram principalmente para uso alimentar. A Índia também exportou soja não transgênica para os Estados Unidos, Canadá, Espanha, Bélgica, França e Alemanha.

A indústria de ração animal da Índia faz uso principalmente de farelo de soja, assim como de amendoim, semente de girassol e farelo de colza, em várias formulas. Além do uso para ração animal, farinhas de oleaginosas como de soja são grandemente utilizadas em produtos de alimentos processados, produtos de saúde, e também como suplementos de baixo custo e alto teor de proteína. O consumo per capita da Índia atualmente é estimado em 18 kg, ainda abaixo da média per capita mundial estimada em 25 kg. A demanda do país por óleos vegetais é alta, com uma diferença entre a demanda prevista (24,8 milhões de toneladas) e a capacidade de produção (7,5 milhões de toneladas), portanto, a Índia deve importar mais óleo. Uma forte demanda de atacadistas, operadores do setor alimentar, famílias e uma geração dinâmica de novos consumidores com maior renda disponível está impulsionando o crescimento do consumo na Índia (USDA, 2018b).

A África do Sul demonstrou uma tendência positiva na plantação de oleaginosas nos dez últimos anos, principalmente motivada pelo aumento da plantação de soja. A área cultivada cresceu para 775 mil hectares em 2017, que era 574 mil hectares em 2016, crescimento de 35%. Apesar do rendimento ter diminuído em 21,34% – de 2,3 mil toneladas/hectare, no ano agrícola 2016/2017, para 1,8 mil toneladas/hectare no ano agrícola seguinte –, a produção total foi de 1,375 milhão de toneladas, o

que foi 59 mil toneladas a mais que a produção do ano agrícola anterior (Sagis, 2017). A África do Sul expandiu sua capacidade de processamento para substituir importações de farelo de soja. Como resultado desse impulso de demanda, a área plantada com soja no país quase dobrou nos últimos dez anos. No ano agrícola de 2016-2017, a África do Sul importou pequenas quantidades de soja (28 mil toneladas) e sementes de girassol (2 mil toneladas), principalmente da Zâmbia e Malawi (USDA, 2018c).

### **O IMPACTO DA DISPUTA COMERCIAL ENTRE OS ESTADOS UNIDOS E A CHINA NO SETOR DA SOJA**

As importações de soja dos Estados Unidos decaíram, correspondendo ao aumento das importações de soja do Brasil. O grande volume de importações da China demonstrou que este país não é uma tomadora de preços. No entanto, parar de importar soja dos Estados Unidos vai impactar, óbvia e profundamente, o comércio global dessa *commodity*. A transferência dos comerciantes de soja chineses para o Brasil aumentou o preço da soja brasileira nos primeiros meses de 2018. O aumento do preço, induzido pela enorme demanda de importação da China, motivou o Brasil e os países da Ásia Central a aumentar a produção, o que deverá diminuir a pressão da demanda chinesa a longo prazo. Contudo, a China precisa resolver a carência, em um prazo curto, no abastecimento. Atualmente, o governo chinês está tomando diversas medidas para enfrentar a escassez futura de abastecimento de soja. Primeiramente, aumentar a área doméstica de soja de forma a aumentar a produção doméstica. Alguns subsídios de incentivo foram realizados em maio. Em segundo lugar, expandir a importação de óleos de oleaginosas, farelos, assim como produtos de criação de animal. Em terceiro lugar, fortalecer a pesquisa na fórmula do farelo para reduzir a dependência na demanda por farelo de soja.

A China pode continuar importando soja de seus velhos parceiros. Depois de adicionar taxas de importação, os preços da soja estadunidense vão crescer e continuar a perder vantagens comparativas com relação ao Brasil. Como resultado, o Brasil está competindo de forma pesada com a soja dos Estados Unidos e é esperado que continue a tomar fatia de mercado em 2018. Os níveis proteicos da soja brasileira, as exigências adicionais

chinesas em assuntos externos sobre a soja estadunidense, e o ambiente comercial atual devem ajudar o Brasil a exportar mais para o mercado chinês. Novas rotas de exportação adicionaram uma nova rota de exportação, modificando as dinâmicas de transporte de soja e milho do Mato Grosso para China, Europa, Oriente Médio e México.

A China continua buscando ativamente novos fornecedores. A Rússia está se preparando para abastecer o mercado chinês com até 100 mil toneladas de grãos e 300 mil toneladas de óleo, devendo destinar 1 milhão de hectares de terras cultiváveis no Distrito Federal do Extremo Oriente para agricultores chineses. Como a China parou de comprar soja estadunidense, as importações da Rússia deslançaram, pois, de julho de 2017 ao final de maio de 2018, a China comprou 850 mil toneladas de soja russa. Recentemente, um oficial da Rússia declarou que está se preparando para aumentar em oito vezes a produção de grãos, dobrando a produção de soja. Contudo, tais importações ainda não são suficientes para a China. A atenção dos agricultores chineses se volta então para a grande disponibilidade de terra cultivável e barata nas principais áreas de crescimento de soja da Rússia, assim como diversas empresas chinesas expressaram intenção de cooperação com a Rússia.

A Comissão de Tarifas, do Conselho de Estado chinês, emitiu uma comunicação declarando que, desde primeiro de julho de 2018, o negócio entre Ásia e Pacífico foi aplicado a produtos de importação originados de Bangladesh, Índia, Laos, Coreia do Sul e Sri Lanka. Na lista de redução de taxas, produtos da soja nesses países caíram de 3% para zero, e outros produtos agrícolas e aquáticos também tiveram redução de tarifas. No momento crítico do jogo comercial entre China e Estados Unidos, vai ajudar a reduzir os custos de sanção e expandir os canais diversificados de importação da China.

O Ministério da Alfândega da China e o Ministério da Agricultura e Recursos Agropecuários da Etiópia assinaram Protocolo sobre Exigências Fitossanitárias para a Exportação de Soja da Etiópia para a China. A assinatura do protocolo indica que a soja etíopiana pode ser oficialmente exportada para a China. De acordo com a Administração Geral da Alfândega, a Etiópia é um grande país agrícola na África. Nos últimos anos, a indústria de cultivo da soja cresceu rapidamente e é um novo país de exportação de soja. A abertura das importações etíopiana de-

sempenhará um papel ativo no fortalecimento do comércio de produtos agrícolas entre a China e o Egito, enriquecendo o mercado-fonte de soja e suprimindo a demanda industrial doméstica chinesa. Atualmente, a soja cultivada na Etiópia é não geneticamente modificada, com um rendimento de óleo de cerca de 18%, levemente mais alto que os 17% da soja doméstica da China.

O aumento do preço da soja do Brasil levou a China a perceber que a importação ainda é uma forma arriscada de garantir o abastecimento. Em abril de 2018, empresas chinesas de trituração de soja procuraram o Brasil para comprar soja, o que resultou na oferta *premium* de exportação de soja de mais de 100 centavos (ou seja, mais de 100 centavos acima da cotação CBOT). Então, com a depreciação da moeda brasileira e a amenização das relações comerciais entre a China e os Estados Unidos, os preços dominaram novamente. Recentemente, caminhoneiros no Brasil pediram ao governo a redução dos preços do combustível e aumento do preço do frete, o que elevou os preços da soja brasileira em cerca de 90 centavos. A greve anterior também fez com que muitos portos tivessem suprimentos insuficientes para embarcar. Os caminhoneiros brasileiros ocuparam a posição dominante no mercado logístico, pois cerca de 60% das mercadorias do país dependem do transporte por caminhão. A soja, como a *commodity* de exportação mais importante, também é afetada pelo transporte, gerando incertezas ao mercado de exportação.

Para a China, é mais confiável sustentar sua demanda interna por meio do abastecimento doméstico, portanto, está conduzindo projetos piloto para aumentar a área de soja no nordeste do país. A Província Heilongjiang vai adicionar 5 milhões de mu de área de soja em 2018-2019. Com base no projeto piloto de rotação de 11,5 milhões de mu (767 mil hectares), outros 2 milhões de mu (133 mil hectares) de terra cultivável serão adicionados para expansão piloto de soja, e a Província Jilin também vai expandir sua área do cultivo em 2018/2019 (China, 2018a).

Reconstruir a indústria de soja da China é desafiador. Primeiramente, afetada pelos subsídios para plantio, a maior parte da soja é plantada em áreas com terras cultiváveis de qualidade fraca ou condições térmicas e de luminosidade insuficientes. Terras boas e estações propícias são elementos geralmente usados para plantar culturas de alto rendimento e culturas comerciais como milho e arroz. O sistema de rotação não é padronizado, e

doenças transmitidas pelo solo são mais pesadas, afetando o rendimento e a qualidade. Na região sul, a soja é um cultivo secundário no sistema de culturas intercalares e tem um ambiente de crescimento pobre, resultando em rendimento baixo. Em segundo lugar, a área de terras de cultivo de agricultores de grãos é muito pequena, sendo difícil e instável expandir a área de terras cultiváveis. O arrendamento está aumentando anualmente, sendo que, em muitos lugares, subiu para 800-1000 yuan por mu por ano (algo em torno de 800 a mil dólares por hectare), o que é proibitivo para a produção de grãos, e desfavorável ao desenvolvimento sustentado da produção de soja.

Em terceiro lugar, o ambiente político tem um papel extremamente importante no desenvolvimento da indústria de soja da China. Os grãos são o foco central das políticas de proteção e apoio governamental, deixando a soja em uma posição relativamente desvantajosa. Em quarto lugar, por um período longo, o financiamento de pesquisa teve investimentos baixos para a soja, em relação ao investido em outras culturas, e ainda mais baixo que os investimentos de outros países em pesquisas sobre essa *commodity*. Devido ao investimento insuficiente, o número de equipes de pesquisa é relativamente pequeno, sendo que possui menos cooperação em pesquisas com instituições estrangeiras, falhando no uso de recursos científicos e tecnológicos internacionais. O rendimento atual da soja da China ainda está em nível baixo, apoiando-se em um grande número de métodos tradicionais de produção por pequenos agricultores.

Leva tempo para desenvolver novas relações comerciais e aumentar a produção doméstica. A China precisa complementar sua carência de consumo importando mais de 3,3 milhões de toneladas de soja estadunidense. Essa quantidade de soja é equivalente a 6,5 milhões de toneladas de óleo e 26 milhões de toneladas de farelo.

Para complementar a carência de óleo de soja, a China deverá importar 5,1 milhões de toneladas de óleo vegetal de outros países, que não dos Estados Unidos. Em 2016/17, a produção mundial de óleo de palma foi de 65 milhões de toneladas, a exportação foi de 49 milhões de toneladas (a China importa 4,9 milhões de toneladas), o estoque foi de 9 milhões de toneladas, a elasticidade do preço da importação do óleo de palma foi de 0,67-0,87, e entre 2017-2018 a China deveria aumentar as importações em 2 milhões de toneladas.

**Tabela 4 – Substitutos estimados de importação da soja dos Estados Unidos (em mil toneladas)**

Categorias	Produtos substitutos de importação & Montante de importação				Montante de exportações mundiais	
Óleo de soja 6500	Óleo de palma	2000			49000	
	Óleo de colza	300			4400	
	Óleo de soja	500			10000	
	Óleo de girassol	2000			10400	
	Outros óleos	300				
	Carência de óleo	1400	Soja	5000		90000
			Colza	1000		1600
			Amendoim	200		3700
Sementes girassol			200		2400	
Farelo de soja 26000	Farelo de soja	7000			65000	
	Suíno	1000			8300	
	Frango	1000			11000	
	Bovino e derivados	2000			9000	
	Carência de farelo de soja	12000				

Fonte: calculado pelos autores.<sup>7</sup>

Em 2016-2017, a produção mundial do óleo de colza foi de 28 milhões de toneladas, as exportações foram de 4,4 milhões de toneladas (a China importou 700 mil toneladas) e os estoques foram de 4,3 milhões de toneladas. A elasticidade do preço de importação do óleo de colza foi de 1,5. Em 2017-2018, a China conseguiu aumentar as importações em 300 mil toneladas. Em 2016/17, a produção mundial de óleo de soja era de 54 milhões de toneladas e as exportações eram de 10 milhões de toneladas (sem contar as exportações estadunidenses de 1 milhão de toneladas, a China importou 700 mil toneladas), os estoques de 3,5 milhões de toneladas, e a elasticidade do preço de importação do óleo de soja de 0,76-0,92, em 2017-2018. A China conseguiu aumentar as importações em 500 mil toneladas no período.

Em 2016-2017, a produção mundial de óleo de girassol foi de 18,2 milhões de toneladas, a exportação foi de 10,4 milhões de toneladas, sendo que a China

<sup>7</sup> Presumindo que a importação chinesa de óleo vegetal, farelo e produtos para criação animal tenha poucos impactos nos preços mundiais, foi calculado o montante de importação de produtos substitutos baseados na pesquisa de Hiau Looi Kee e outros (2008) sobre elasticidades de importação.

importou 470 mil toneladas, e o estoque total foi de 1,6 milhão de toneladas. A elasticidade do preço de importação do óleo de girassol foi de 3,47-14,76. Assim, a China conseguiu aumentar as importações para 2 milhões de toneladas. Conseqüentemente, considerando a disponibilidade, a China poderia aumentar as importações de óleo de amendoim, de algodão e de azeite em 0,6 milhão de toneladas, 16 mil toneladas e 270 mil toneladas, respectivamente.

Considerando esses cálculos, ainda há uma carência de 1,4 milhão de toneladas de óleo, o que deve ser compensado com a importação de oleaginosas. Presumindo que o aumento das importações de vários óleos tenha pouco impacto nos preços mundiais – algo em torno de 5% –, a China poderia importar 5,4 milhões de toneladas de oleaginosas de outros países, excluindo os Estados Unidos, processando esses grãos em 1,3 milhão de toneladas de óleo, suprimindo a demanda calculada de óleo. Excluindo o fator soja estadunidense, a produção mundial, em 2016-2017, foi de 230 milhões de toneladas de soja, a exportação foi de 90 milhões de toneladas (a China importou 62 milhões de toneladas), e a elasticidade do preço de importação foi de 0,9. Conseqüentemente, em 2017-2018, a China poderia ter aumentado as importações em 5 milhões de toneladas.

A produção mundial de colza foi de 71 milhões de toneladas, a exportação foi de 16 milhões de toneladas (a China importou 4,2 milhões de toneladas), o estoque era de 5,4 milhões de toneladas, e a elasticidade do preço de importação da colza foi de 0,9. Em 2017-2018, a China poderia ter aumentado as importações em 1 milhão de toneladas para produzir 300 mil toneladas de óleo e 600 mil toneladas de farelo de colza. Em 2016-2017, a produção mundial de amendoim foi de 43 milhões de toneladas, a exportação foi de 3,7 milhões de toneladas (a China importou 240 mil toneladas), o estoque era de 2,3 milhões de toneladas. A elasticidade do preço de importação era de um, sendo que, em 2017-2018, o país poderia ter aumentado as importações em 200 mil toneladas, produzindo 100 toneladas de óleo e 100 mil toneladas de farelo de amendoim. Em 2016-2017, a produção mundial de sementes de girassol era de 48 milhões de toneladas, a exportação era de 2,4 milhões de toneladas (a China importou 60 mil toneladas), o estoque era de 2,8 milhões de toneladas, a elasticidade do preço de importação da semente de girassol era 0,6-0,9. A China poderia ter aumentado as importações em 200 mil toneladas, portanto, poderia ter produzido 100 mil toneladas de óleo e a mesma quantidade de farelo de girassol.

A importação de 26 milhões de toneladas de farelo de soja, convertidos de grãos dos Estados Unidos, tem sido de vital importância para a criação animal na China. Precisa, no entanto, mudar exportações de farelo para importações, importando alguns produtos pecuários. Além disso, o óleo importado pode ser convertido em 4,8 milhões de toneladas de farelo. Em 2016/2017, a produção mundial de farelo de soja era de 230 milhões e a exportação era de 65 milhões de toneladas. A China importa 50 mil toneladas e exporta 1,1 milhão de toneladas de farelo de soja, portanto, o balanço do consumo é de mais de 10 milhões de toneladas. A produção de farelo deve continuar a crescer com a produção de soja, devendo aumentar as importações, fornecendo 6 milhões de toneladas de espaço importado para a China. Não mantendo as exportações, aumentaria o estoque total de farelo de soja em 7 milhões de toneladas.

Em 2016-2017, a produção mundial era de 110 milhões de toneladas, e as exportações eram de 8,3 milhões de toneladas (a China importou 2 milhões de toneladas). Em geral, a demanda e o fornecimento mundial estão frouxos e espera-se que continuem assim. A elasticidade do preço de frango fresco congelado era de 0,6-1,8, o que poderia aumentar a importação de 1 milhão de toneladas. A importação desses poderia reduzir o consumo de 700 mil toneladas de farelo de soja. Em 2016-2017, a produção mundial de frango de corte era de 90 milhões de toneladas e a exportação era de 11 milhões de toneladas.

De acordo com a previsão da FAO, a produção de grandes países criadores de frango, como o Brasil, vai aumentar em 22% nos próximos dez anos, e seu volume de exportação vai exceder 6 milhões de toneladas. A elasticidade do preço das importações de frango fresco congelado é 0,97-1,85. A China pode aumentar as importações em 1 milhão de toneladas e reduzir o consumo de 600 mil toneladas de farelo de soja. Em 2016-2017, a produção mundial de carne bovina era de 62 milhões de toneladas, e o volume de exportação era de 9 milhões de toneladas (excluindo 1 milhão de toneladas nos Estados Unidos e 970 mil toneladas na China). A elasticidade do preço das importações de carne bovina é de 4,74. Da perspectiva da produção e venda mundial de carne bovina, a Índia e o Brasil podem fornecer 2 milhões de toneladas de carne para o aumento das importações da China, o que pode reduzir o consumo de 1 milhão de toneladas de farelo de soja.

## **IMPACTOS DA DISPUTA ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA NAS RELAÇÕES COMERCIAIS DOS BRICS**

As estratégias de importação diversificadas da China devem induzir novas demandas por outras *commodities*. Em relação à soja, o país tomou medidas e está buscando novos fornecedores. Além disso, a disputa comercial demonstrou à China que é importante construir canais de abastecimento estáveis. Com uma abordagem importante para consolidar a relação comercial, os investimentos agrícolas estrangeiros podem aumentar no futuro, mas uma estratégia de importação de vários produtos é mais viável no curto prazo, o que pode reestruturar as atuais relações comerciais de oleaginosas, óleo, farelo e carne.

Como já estimado, a China terá uma carência de 6,5 milhões de toneladas de óleo de soja. Se for substituído por outros tipos de óleos, precisará de 2 milhões de toneladas de óleo de palma, 300 mil toneladas de óleo de colza, 500 mil de óleo de soja e dois milhões de toneladas de óleo de girassol.

Em relação ao óleo de palma, os países do Brics não são os principais produtores. Sua produção se concentra no sul da Ásia e África, especialmente na Indonésia e Malásia, mas a Índia e a China estão entre os três maiores importadores desse óleo. Em 2016, a exportação total de óleo de palma foi de 46,4 milhões de toneladas, dos quais a Indonésia forneceu 25 milhões e a Malásia outros 17 milhões de toneladas. A Índia importou 9 milhões, os Estados Unidos 6,7 milhões e a China 5 milhões de toneladas. A demanda chinesa adicional de 2 milhões de toneladas pode ser satisfeita com a produção sul asiática, não devendo ocorrer grandes mudanças no atual padrão de comércio.

A relação comercial do óleo de colza é semelhante à do óleo de palma. A China e a Índia são as duas maiores importadoras do óleo de colza, correspondendo a 16% e 10% das importações mundiais. Em 2016, a exportação mundial de colza foi de 4,3 milhões de toneladas. A China importou 700 e a Índia 440 mil toneladas. A importação adicional de 300 mil toneladas deste óleo aumentaria as importações chinesas em 43%, o que poderia ser resolvido com aumento da produção (USDA, 2018a, 2018b, 2018c).

A China pode importar soja diretamente, sendo que sua demanda adicional desse óleo seria de 500 mil toneladas, o que pode ser facilmente satisfeita. A produção mundial de óleo de soja foi 7,7 milhões de toneladas, sen-

do que os Brics produziram 2,3 milhões de toneladas em 2017. A produção do Brasil foi de 1,5 milhões de toneladas, se constituindo no triplo da quantidade necessária para satisfazer a demanda chinesa. Com a capacidade de trituração aumentando nos países produtores de soja, é provável que aconteça o fortalecimento das relações comerciais de óleo de soja entre China e Brasil.

A quantidade de óleo de semente de girassol adicional é a mesma que a do óleo de palma. A maior parte pode ser preenchida pela Rússia. A exportação da Rússia correspondeu a 30,89% da exportação mundial e de quase todos os países do Brics. Mas a quantidade adicional da China é grande o suficiente para reformular as relações comerciais. A produção e comércio de óleo de colza serão motivados por essa demanda tão grande.

Apesar de a importação de óleo compensar a maior parte da carência de óleo da China, o país ainda tem uma carência de 1,4 milhões de toneladas. Essa parte pode ser suprida pela importação de oleaginosas diretamente. Considerando que vai importar oleaginosas para produzir óleo, precisa importar 5 milhões de toneladas de soja adicional, mais 1 milhão de toneladas de colza, 200 mil de amendoim e outras 200 mil toneladas de sementes de girassol.

Nessa situação ideal, a China só precisa de 5 milhões de toneladas a mais de importação de soja, não se constituindo em um grande fardo. Dentre os países do Brics, o Brasil é o que provavelmente vai suprir essa demanda, pois o padrão de comércio e processamento chineses não vão mudar a curto prazo, mantendo os dois países em uma estreita relação comercial.

Em relação à colza, somente a Rússia exportou 260 mil toneladas em 2017. Outros países do Brics são importadores líquidos, portanto, a demanda adicional chinesa de 1 milhão de toneladas só pode ser suprida por outros países. Nesse sentido, a exportação total dos que não são do Brics foi de 14,6 milhões de toneladas, representando quase 15 vezes a necessidade chinesa, portanto, não deverá modificar o atual padrão de comércio.

Para as sementes de amendoim e girassol, a China pode diminuir na exportação para cumprir as necessidades domésticas crescentes. A Índia exportou 720 mil toneladas de amendoim em 2017, ficando em primeiro lugar dentre os países do Brics. A China ficou em segundo com exportação de 720 mil toneladas. Esse montante é três vezes maior que a necessidade adicional de 200 mil toneladas. Em 2017, a China exportou 380 mil toneladas de girassol e foi a maior exportadora de semente de girassol dentre os países

do Brics. A Rússia foi a segunda, com exportação de 110 mil toneladas. Não é difícil para a China cobrir sua necessidade adicional de semente de girassol com sua própria produção.

**Tabela 5 – Exportação de oleaginosas em 2017 (em mil toneladas)**

	Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul	Brics	Mundo	Demanda de importação – China
Soja	74.650	800	250	150	5	75.855	19.638*	5.000
Colza	0	260	0	0	0	260	16.218	1.000
Amendoim	253	6	850	720	20	1849	14.629	200
Girassol	0	110	5	380	1	496	15.982	200

Fonte: USDA (2018a, 2018b, 2018c, 2018d)

\*Exportação mundial de soja, menos a exportação dos Estados Unidos.

A China precisa de farelo de soja produzido pela soja estadunidense para apoiar sua indústria de criação. A carência de farelo de soja é bem grande, o que é cerca de 26 milhões de toneladas. Nas relações comerciais atuais, a China pode importar até 7 milhões de toneladas, pois a exportação mundial total foi de 65 milhões de toneladas. Para a parte restante, a China pode importar carne direto de outros países, sendo que precisaria importar 1 milhão de toneladas a mais de carne suína e outro 1 milhão de frango e mais 2 milhões de toneladas de carne bovina.

**Tabela 6 – Exportação de carne em 2017 (em mil toneladas)**

	Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul	Mundo	Brics	Demanda importação – China
Suína	593	51	1	27	9	6.942	681	593
Frango	4.020	240	4	163	66	6.545	4.494	4.020
Bovina	220	0	80	46	6	9.617	352	220

Fonte: USDA (2018a, 2018b, 2018c, 2018d)

A exportação de carne de frango dos países do Brics pode cobrir a demanda da China. O Brasil forneceu 4 milhões de toneladas de carne de frango em 2017, enquanto outros países exportaram somente 0,41 milhões de toneladas. As necessidades adicionais da China de frango de corte correspondem a um quarto das exportações totais do Brasil. A capacidade de esmagamento crescente no Brasil vai apoiar a indústria de criação de frango

para corte, o que também auxilia a fortalecer as relações comerciais com a China. Para a carne suína e bovina, a China não consegue importá-las diretamente dos países do Brics. Em 2017, a exportação de carne suína dos países do Brics foi de 681 mil toneladas, 70% da necessidade adicional da China de carne de frango. As exportações de carne bovina dos países do Brics foram de 352 mil toneladas, somente 17,6% da necessidade da China de carne bovina.

Proteger o acesso a mercados para a soja e outras *commodities* agrícolas significa, controlar os canais de distribuição e garantir a infraestrutura de transporte, na mesma perspectiva do quarteto ABCD, ADM, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus, que dominaram o mercado global de processamento e comércio de grãos, investindo em infraestruturas agrícolas e na indústria de processamento. A China realizou a estratégia de “orientação para o exterior” (*zou chu qu*), em 2000, para encorajar investimentos estrangeiros. Depois da disputa comercial com os Estados Unidos em 2018, a China pode tomar medidas para reforçar a fonte de segurança de suas *commodities* agrícolas no exterior.

Restrições fortes de recursos naturais fizeram a China se apoiar na importação de *commodities* agrícolas. Sem as importações, precisaria plantar mais de 70 milhões de hectares de soja para suprir farelo e óleo, equivalentes às suas importações. Isso diminuiria significativamente a produção de outras três grandes culturas, portanto, é fundamental buscar mais fornecedores no exterior.

As relações financeiras e de investimento entre a China e outros países do Brics vão ser mais próximas em duas direções. A primeira é na de infraestrutura de processamento e transporte. Desde 2009, a China aumentou seus empréstimos financeiros para o setor energético e infraestrutura da linha industrial para o processamento de soja no Brasil. O montante total é de cerca de U\$ 20 bilhões. Na Argentina, a vizinhança do Brasil, a China emprestou U\$ 10 bilhões para investir na produção e infraestrutura em taxas menores de mercado, em troca de contratos garantidos para construção pelas empresas chinesas e/ou um compromisso para vender os produtos produzidos para a China a um preço definido. Esse tipo de investimento tem maior chance de acontecer e crescer em fornecedores antigos, como o Brasil. A plantação neles é madura o suficiente e os recursos agrícolas foram desenvolvidos profundamente.

A segunda direção é desenvolver plantações externas em outros países. Depois da imposição pela China de taxas extras à soja estadunidense, oficiais da Rússia anunciaram que eles ofereceram mais de 1 milhão de hectares de terras cultiváveis na região do Extremo Oriente para investidores estrangeiros. Estima-se que metade dessas terras serão alugadas para chineses plantarem soja. Se isso acontecer, essa área vai fornecer de 500 a 800 mil toneladas de soja para a China anualmente. Investimentos da indústria de processamento também são permitidos. Por exemplo, uma *joint venture* entre empresas incluindo a Heilongjiang Agriculture Co. e o Grupo Joyvio, vai investir \$100 milhões para construir uma trituradora de soja e porto de grãos na Rússia nos próximos três anos. Eles também vão arrendar 100 mil hectares de terras cultiváveis na Rússia para plantio de trigo, milho e soja.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para suprir a carência de 3,3 milhões de toneladas de soja estadunidense, a China pode encontrar fornecedores múltiplos diretamente. Contudo, é mais provável a demanda chinesa seja suprida com uma diversificação nas importações, por exemplo, importando farinha de soja, óleo de soja e carne de frango de vários países. A China deverá importar mais 5,1 milhões de toneladas de óleos (incluindo 2 milhões de toneladas proveniente da palma, 300 mil toneladas da colza, 500 milhões de toneladas da soja, 2 milhões de toneladas do girassol e 300 milhões de toneladas de outras oleaginosas), mas também 5,4 milhões de toneladas de sementes (incluindo 5 milhões de toneladas de soja, 1 milhão de colza, 200 mil de amendoim e outros 200 mil de toneladas de girassol), 7 milhões de toneladas de farelo de soja e 4,83 milhões de toneladas de carne (incluindo 593 mil toneladas de carne suína, 4 milhões de frango e 220 mil toneladas de carne bovina). Internamente, o governo chinês tomou medidas para impulsionar a produção doméstica (inclusive com incentivos para a reconstrução da indústria de soja), mas buscando garantir um abastecimento estável, haverá crescimento dos investimentos agrícolas e da cooperação internacional.

Importações adicionais vão fortalecer as relações comerciais de soja com o Brasil. Outras relações comerciais com países produtores potenciais, como a Rússia, estão se desenvolvendo. Com exceção da soja, importações diversificadas vão impor oportunidades aos países do Brics de se conectarem

uns com os outros mais profundamente no comércio de óleos de sementes e carne. Como o principal exportador de óleo de soja e óleo de girassol, os pedidos comerciais da Índia e Rússia vindos da China devem aumentar. E o comércio de frango da China com o Brasil deve se reforçar. Para garantir importações estáveis, a China vai reforçar os investimentos agrícolas no exterior. A estratégia de investimento agrícola no exterior vai se concentrar não apenas no processamento e transporte, mas também no plantio.

## REFERÊNCIAS

- BRIC – Bric Agriculture Information Technology Co. Ltd. *Bric data terminal* (plataforma com dados sobre agricultura). Pequim, China, 2018 (não disponível).
- CHEN, W.; MARCHANT, M. A. e MUHAMMAD, A. China's soybean product imports: an analysis of price effects using a production system approach. *China Agricultural Economic Review*, vol. 4, nº 4, p. 499-512, 2012.
- CHINA, República Popular da. *China Statistical Yearbook*, National Bureau of Statistics, China, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Monthly reports of the General Administration of Customs*. China, janeiro-agosto, 2018. Disponível em <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302274/302277/index.html>
- \_\_\_\_\_. National Bureau of Statistics, China, 2018, Disponível em <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>
- \_\_\_\_\_. *Statistical Bulletin of National Economic and Social Development in 2017 and 2018*. National Bureau of Statistics, China, 2018.
- KEE, H. L.; NICITA, A., e OLARREAGA, M. Import demand elasticities and trade distortions. *Review of Economics and Statistics*, vol. 90, nº 4, p. 666–682, 2008.
- SINEGOVSKII, M.; YUAN, S.; SINEGOVSKAYA, V. e HAN, T. Current status of the soybean industry and research in the Russian Federation. *Soybean Science*, vol. 1, nº 37, p. 1-6, 2018.
- SAGIS – South African Grain Information Services. África do Sul. Disponível em <http://www.sagis.org.za/>.
- SUN, J.; MOONEY, H.; WU, W.; TANG, H.; TONG, Y., e XU, Z. Importing food damages domestic environment: evidence from global soybean trade. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. Vol. 115, nº 21, p. 5415, 2018.
- UN – United Nations' Commodity Trade Statistic Database. *Comtrade*. United Nations, New York, 2017. Disponível em [www.comtrade.un.org/db/](http://www.comtrade.un.org/db/).
- USDA – United States Department of Agriculture. *GAIN Report nº CH17012*. Foreign Agriculture Service (FAS), USDA, FAS, Washington, DC, 2017. Disponível em: [www.fas.usda.gov/psdonline/](http://www.fas.usda.gov/psdonline/) (acesso em datas variadas).

*Futuro do comércio de soja dos países do Brics na disputa comercial entre Estados Unidos e China*

- \_\_\_\_\_. *GAIN Report, Number BR1806*. United States Department of Agriculture, Foreign Agriculture Service, USDA/FAS, Washington, DC, 2018. Disponível em: [www.fas.usda.gov/psdonline/](http://www.fas.usda.gov/psdonline/) (acesso em datas variadas).
- \_\_\_\_\_. *GAIN Report, Number IN8040*. United States Department of Agriculture, Foreign Agriculture Service, USDA/FAS, Washington, DC, 2018. Disponível em: [www.fas.usda.gov/psdonline/](http://www.fas.usda.gov/psdonline/).
- \_\_\_\_\_. *GAIN Report, Number RS1810*. United States Department of Agriculture, Foreign Agriculture Service. USDA, FAS, Washington, DC, 2018. Disponível em [www.fas.usda.gov/psdonline/](http://www.fas.usda.gov/psdonline/).
- \_\_\_\_\_. *GAIN Report, Oilseeds and Products Annual\_Pretoria\_South Africa*, United States Department of Agriculture, Foreign Agriculture Service. USDA, FAS, Washington, DC, 2018. Disponível em: [www.fas.usda.gov/psdonline/](http://www.fas.usda.gov/psdonline/).
- ZHANG, T. e XUE, B. Can China's soybean production satisfy its demand in the future? The efficiency analysis of China's soybean production. *Agricultural Economics Review*. Vol. 2, nº. 8, p. 91-104, 2007.
- ZHONG, Y. Promoting the development of soybean industry and responding to Sino-US trade dispute. *China Rural Science & Technology*. Vol. 7, p. 15-18, 2018.



# HOLDINGS AGRÍCOLAS E ORGANIZAÇÕES DE AGRICULTORES NO CONTEXTO DA POLÍTICA ALIMENTAR RUSSA

ALEXANDER KURAKIN<sup>1</sup>

IRINA V. TROTSUK<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO: A ESTRUTURA E AS DINÂMICAS DA AGRICULTURA RUSSA

A agricultura soviética, baseada primeiramente em fazendas coletivas e estatais (*kolkhozes* e *sovkhozes*), e em segundo lugar em pequenos lotes subsidiários de propriedade familiar, foi transformada radicalmente depois da queda da União Soviética em 1991. Atualmente, existem três tipos de produtores agrícolas, dentro do que ainda é basicamente uma estrutura agrária bimodal, dominada pelos sucessores dos produtores mencionados acima. O primeiro tipo consiste de empresas agrícolas, como vamos chamar os sucessores de grande escala das fazendas coletivas e estatais. Elas foram transformadas em empresas privadas de vários modelos organizacionais (cooperativas de produção, empresa de responsabilidade limitada, sociedades anônimas etc). Frequentemente (especialmente no começo do período pós-soviético), o modelo organizacional representou uma classificação simples, não dizendo nada sobre as relações intraorganizacionais. O segundo tipo consiste em lotes de propriedade familiar subsidiada, outro legado soviético. Ao longo das reformas de descoletivização do presidente Yeltsin, um terceiro ator, agricultores privados individuais, foram adicionados à estrutura soviética agrária bimodal (fazendas coletivas e propriedades familiares).

<sup>1</sup> Professor no Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Ranepa), Moscou, Rússia.

<sup>2</sup> Pesquisadora sênior do Center for Agrarian Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Ranepa), Moscou, Rússia.

Esses sucessores das fazendas soviéticas coletivas são chamados geralmente de grandes empresas agrícolas (LFEs, sigla em inglês), que permanecem atualmente como um dos maiores produtores agrícolas da Rússia, apesar das aspirações dos reformistas dos anos 1990, que esperavam que os agricultores individuais representassem o núcleo da agricultura russa. O papel dos últimos é ainda bastante modesto e não há razões sérias para a sua ascensão. Pelo contrário, o papel dos lotes de propriedade familiar aumentou dramaticamente durante as reformas de mercado, quando se tornaram a maior fonte de subsistência para a população rural empobrecida. Logo, a estrutura soviética bimodal da produção agrícola foi preservada, apesar das reformas radicais no mercado. Ainda assim, as LFEs estão se tornando cada vez mais divergentes, tanto em termos de seus desempenhos econômicos como na atitude relacionada às comunidades rurais locais.

Essa divergência tem levado a uma polarização das grandes empresas (LFEs). Na base, é possível ver as antigas fazendas coletivas definindo lentamente, enquanto no topo, empresas crescem rapidamente. O papel principal no primeiro estágio de transformação das LFEs foi representado pelos antigos donos das fazendas coletivas com a ajuda da antiga elite *kolkhoz/sovkhov*, tentando acumular terras e assumir as fazendas. Posteriormente, investidores, fora do setor agrícola, incluindo empresas estrangeiras, invadiram o mercado de terras. Esse processo resultou no estabelecimento de *holdings* agrícolas, que começaram a dominar certas regiões.

As práticas da simbiose soviética se transformaram, porque as LFEs e propriedades familiares também procuraram sobreviver nas novas circunstâncias. As LFEs, em declínio, mantiveram e intensificaram a antiga função de fornecer recursos aos trabalhadores. Sua falta de habilidade para atingir desempenho econômico eficiente, e, portanto, prover seus trabalhadores com renda ou salários decentes, levou a acordos informais, ou seja, troca de recursos por lealdade. Inversamente, a gestão das LFEs bem-sucedidas tentou parar essa simbiose paternalista (incluindo pequenos furtos, que eram tão comuns em fazendas coletivas) e passar para relações capitalistas de produção.

O *status* russo nos mercados mundiais de alimentos mudou recentemente. Por um período longo, a Rússia pós-soviética, assim como a União Soviética, esteve quase ausente da arena agrícola mundial. O único mo-

mento em que a União Soviética mudou o *status* nos mercados mundiais foi quando fez um acordo com os Estados Unidos e o Canadá para importação de grãos. Contudo, como uma produtora agrícola, a União Soviética nunca desempenhou um papel nas cadeias mundiais de abastecimento alimentar. Isso é ainda mais evidente na Rússia pós-soviética, porque quase destruiu, não apenas o sistema institucional da economia planejada soviética, mas e mais importante, a capacidade agrícola, instalações, construídas anteriormente pelos soviéticos.

Depois das transformações chocantes de mercado nos anos 1990, a agricultura russa ficou em ruínas. Contudo, não foram apenas as reformas liberais que foram responsáveis, pois a agricultura soviética tardia teve grandes problemas. O próprio fato de a União Soviética ter que importar grãos já dizia muito. Enormes investimentos estatais não melhoraram essa situação, embora tenham criado infraestrutura social nas áreas rurais, o que atualmente é de grande ajuda, ou melhor, é vital para manter os assentamentos rurais vivos na Rússia pós-soviética. No entanto, as reformas liberais não ajudaram, mas pioraram a situação, dando a aparência de “golpe de misericórdia” na agricultura nacional.

O começo foi o ponto em que a agricultura coletiva foi ferida de morte. Um setor em agonia, e o sistema novo que estava emergindo era completamente desconhecido. Obviamente, o governo liberal tinha seus planos, que era criar um sistema agrícola baseado em agricultores familiares. Agricultores familiares capitalistas, ou seja, um tipo de pequeno empreendedorismo, um tema bastante popular nas discussões liberais naquele período.

Naquele momento, várias possibilidades de recuperação agrícola estavam em aberto. A primeira poderia ser chamada de modelo de “importação de alimentos para exportação de combustível”. Isso significa que a Rússia se especializaria em exportar recursos naturais, usando os ganhos dessas exportações para importar alimentos. Apesar dessa opção parecer absurda, a agricultura russa era tão ruim que esse modelo poderia ser viabilizado com algum sucesso. Na ocasião, a Rússia importou não apenas grãos, como a União Soviética fez, mas também uma variedade de itens alimentares. Quando os preços dos combustíveis subiram e o poder aquisitivo da população melhorou, a importação de alimentos aumentou. Contudo, atualmente, essa opção não é viável, ou não se tornou realidade.

A outra opção seria uma retomada da agricultura nacional, por meio de investimentos de capital estrangeiro. Nos anos 1990, isso era possível porque o Estado abriu os mercados domésticos, buscando investimentos externos. Porém, apesar de todos os esforços do governo liberal russo, o capital estrangeiro não estava disponível ou disposto para investir na agricultura. Não estava pronto para esse movimento arriscado, diante de um ambiente econômico nacional incerto. Investidores estrangeiros preferiram tomar as indústrias de petróleo e gás, embora o governo de Putin os tenha expulsado posteriormente.

A terceira opção seria a restauração de uma economia planejada. Em teoria, isso também era possível, pois o Partido Comunista Russo ainda tinha um papel forte naquele momento. Porém, já não era, de forma alguma, um partido leninista, e não assumiu o governo (e talvez nem o quisesse). Por outro lado, para evitar a possibilidade de restaurar uma economia planejada, se acelerou a privatização compulsória. Líderes ideológicos da privatização afirmaram que as metas não eram tanto econômicas, mas antes de tudo políticas. Isso significou que a privatização era uma ferramenta, um instrumento, que impossibilitaria a restauração de uma economia planejada e do comunismo na Rússia.

Possibilidades para a recuperação econômica, de certa forma, se materializou. A primeira foi a oposição entre apoiar pequenos agricultores familiares ou enormes fazendas corporativas. O governo russo escolheu a segunda opção, apesar dos agricultores familiares terem mostrado dinâmicas positivas nos anos mais recentes. Isto levanta a questão sobre causas da queda de agricultores familiares, especialmente devido a incertezas e à falta de perspectivas produtivas e de desenvolvimento.

A outra opção era o estabelecimento de uma agricultura de monocultura e a inserção nos mercados agrícolas e cadeias de abastecimento mundiais. Esta possibilidade também é questionável. Por um lado, a Rússia se tornou importante nos mercados mundiais de trigo, sendo que esta se tornou sua maior cultura de exportação. Contudo, por outro lado, a política geral protecionista russa tem impedido a participação do país na divisão internacional do trabalho, se apoiando apenas em um cultivo/produção, importando as demais. Logo, são evidentes os sinais de expansão dos monocultivos, mas essa não é a estratégia central do Estado.

Uma outra oposição importante é entre a política de incentivos às exportações e o desenvolvimento rural sustentável. Sem grande hesitação se

pode dizer que o governo russo optou pelas exportações. O Estado possui programas para o desenvolvimento rural sustentável, mas os recursos gastos para esses programas são insuficientes e não se comparam aos recursos e incentivo destinados às exportações.

## **ORGANIZAÇÕES DE AGRICULTORES COMO COOPERATIVAS AGRÍCOLAS**

O termo “cooperação” nesse contexto tem, pelo menos, dois significados que ainda precisam ser esclarecidos. O primeiro diz respeito à cooperação, no sentido amplo, como uma forma de organização de trabalho, caracterizada por ação conjunta e trabalho coletivo, ou seja, um sinônimo para interação social e ajuda mútua. Kropotkin (1972), por exemplo, como um representante proeminente do pensamento anarquista, enfatizava essa interpretação, a contrapondo tanto ao individualismo como ao Estado; como um terceiro caminho (cooperativo) para o desenvolvimento social.

A cooperação é considerada, em seu sentido mais estrito, ou seja, como um modelo específico de organização econômica dentro do mercado nacional de trabalho incluindo, mas não se limitando às “cooperativas”, como empresas (entidades legais) e “cooperados”, como seus membros. Esse modelo organizacional, alternativo às empresas de negócio padrão, é típico para economias de mercado capitalista. Exemplos clássicos de tais cooperativas são a Sociedade de Pioneiros Equitativos Rochdale (cooperativa de consumidores) na Grã-Bretanha, sociedades de créditos Schulze-Delitzsch e Raiffeisen na Alemanha, que se tornaram modelos de cooperativa não apenas na Europa, mas também na Rússia depois da abolição da servidão.

Consideramos aqui apenas cooperação agrícola clássica,<sup>3</sup> tomando como exemplo cooperativas de laticínios, pois a cooperação é amplamente difundida na produção de laticínios por todo o mundo. Várias fazendas familiares de laticínios investem na construção de uma pequena fábrica de processamento, contratam diretor ou gerente e trabalhadores, vendendo o leite para esta fábrica, se tornando uma cooperativa de processamen-

<sup>3</sup> As chamadas “cooperativas da nova geração” (NGC) são significativamente diferentes dos princípios clássicos de cooperação (ver Coltrain, Barton e Boland 2000; Gurung e Unterschultz, 2007).

to. Apesar de sistemas nacionais legais a definirem de outra forma,<sup>4</sup> ela pertence e é abastecida por produtores familiares, portanto, diferente dos funcionários de fábrica, são membros da cooperativa. Os funcionários da fábrica recebem pagamento, mas não lucro, que é distribuído dentre as fazendas familiares, de acordo com o volume de leite fornecido. Os agricultores familiares também podem comprar forragem conjuntamente, economizando dinheiro e estabelecendo uma cooperativa de abastecimento; também podem criar uma cooperativa de crédito, como uma alternativa ao sistema de crédito bancário. A legislação russa classifica todos esses tipos de cooperação como cooperativas de consumidores, também identificando cooperativas de produção agrícola, envolvidas em agricultura coletiva, que existiam antes da Revolução, como o “artel” e, depois da coletivização, como “*kolkhoze*”.

Uma das características distintivas das cooperativas clássicas é que seus membros são proprietários, clientes e (nas cooperativas de produção) trabalhadores. Algumas vezes, a discrepância entre as cooperativas e empresas de negócio é definida como a oposição de empresas de membros-proprietários e empresas que pertencem a investidores. De acordo com a Aliança Cooperativa Internacional (ACI), “[...] uma cooperativa é uma associação autônoma de pessoas unidas voluntariamente para cumprir suas necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais por meio de uma empresa de propriedade conjunta e controlada democraticamente”. Portanto, a cooperação implica em: a) filiação aberta e voluntária; b) controle democrático; c) a participação econômica dos membros; d) autonomia e independência; e) formação, treinamento e informação; f) cooperação das cooperativas, e g) preocupação com a comunidade (ICA, 2019).

Infelizmente, esses princípios não são ainda implementados amplamente na Rússia rural. Enquanto a cooperação é considerada no mundo todo como uma parte importante da economia nacional, especialmente na agricultura (Borzaga e Galera, 2012; Zeuli e Cropp, 2004), a cooperação parece ser o elemento mais atrasado da agricultura nacional na Rússia. De acordo com a ACI (2019), cerca de 1 bilhão de membros de cooperativas no mundo fornecem uma receita anual de cerca de \$3 trilhões, apesar de

<sup>4</sup> A diversidade da legislação de cooperativa nacional é considerada em Groeneveld (2016) e Cragogna *et al.* (2013), entre outros trabalhos acadêmicos.

que a distribuição desigual regional das cooperativas deva ser levada em conta. “Existem dois tipos de propriedade de empresas. Apesar do foco no mercado de ações, são as empresas cooperativas que tocam as vidas das pessoas. [...] Existem três vezes mais proprietários membros de cooperativas do que acionistas individuais no mundo todo” (Mayo, 2012, p. 3). A cooperação agrícola é altamente desenvolvida na Europa (Bijman *et al*, 2012) e mantém posição forte nos Estados Unidos, contabilizando “[...] no abastecimento de insumos e *marketing* cerca de um terço do total das receitas do setor agrícola e compras de insumos” (Deller, Hoyt, Hueth e Sundaram-Stukel, 2009, p. 16). A posição fraca, e até marginal, da cooperação agrícola na Rússia é mais marcante se levarmos em conta seu desenvolvimento rápido no país, no início do século XX.

O regime soviético afetou forte, e negativamente, a cooperação russa, mas o objetivo aqui é avaliar a situação. Para tanto, é importante resgatar a história, mesmo que só uma visão geral, do movimento de cooperação na Rússia, considerando a cooperação rural moderna (estrutura, diretriz legal, políticas de Estado, exemplos de sucessos e falhas), como parte deste legado histórico.

## **AGRICULTURA FAMILIAR VERSUS CAPITALISMO ESTATAL**

Uma das teses básicas da teoria cooperativista é que o maior impulsionador e beneficiário da cooperação rural são os pequenos produtores agrícolas, ou seja, produtores familiares (empreendedores) e propriedades familiares (agricultura de subsistência). Nas últimas décadas, a agricultura russa passou por transformações radicais visando substituir o modelo coletivo soviético com instituições de mercado. Inicialmente, os reformistas declararam que os agricultores familiares seriam os futuros produtores agrícolas, essenciais para o país. Porém, o papel dos agricultores familiares no PIB agrícola continua insignificante. Ao mesmo tempo, a crise econômica pós-soviética promoveu o crescimento rápido de lotes de propriedade familiar (Kalugina, 2001).<sup>5</sup> Em 2013, empresas agrícolas produziram 49% do PIB agrícola, propriedades familiares 41%, e propriedades familiares somente

<sup>5</sup> Conforme já mencionado, as estatísticas russas identificam três tipos de produtores agrícolas: 1) empresas agrícolas; 2) propriedades familiares (camponeses) registradas como empreendedores, e 3) lotes de propriedades familiares, ou seja, agricultura subsidiada.

10% (Rússia em dados, 2014). Além disso, no início da década de 2000, a fatia das propriedades familiares era ainda maior, mais de 50%, porque a situação crítica nos anos 1990 forçou a população rural e urbana a usar seus lotes de propriedade familiar para sobreviver. Muitos anteciparam que a recuperação econômica, que começou nos anos 2000, iria reduzir inevitavelmente o papel da produção de propriedades familiares subsidiadas (Pallot e Nefedova, 2007; Nefedova, 2003; Patsiorkovskiy, Wegren e O'Brien, 2006).

Desde o início da década de 2000, tem havido uma forte tendência para concentrar e integrar verticalmente a agricultura no modelo de megafazendas (*holdings* agrícolas), substituindo empresas de médio porte (Uzun, Shagaida e Saraikin, 2012; Rylko e Jolly, 2005). *Holdings* agrícolas recebem apoio estatal substancial na maioria das regiões agrárias desenvolvidas do sul da Rússia como, por exemplo, em Belgorod (Epshtein, Hahlbrock e Wandel, 2013), Tatarstan (Nefedova, 2015) e Krasnodar (Nikulín, 2003). As elites regionais e governamentais apoiam todas as formas de consolidação das empresas agrícolas, fornecendo muito mais recursos do que aos pequenos produtores agrícolas (Uzun, 2005). Por outro lado, essa política tem tido alguns resultados positivos como, por exemplo, a Rússia se tornou uma das líderes mundiais na exportação de grãos. Por outro lado, *holdings* agrícolas gigantes enfrentam dificuldades administrativas e pouca eficiência na indústria (Visser, Spoor e Mamonova, 2014), com período longo de retorno financeiro, como, por exemplo, na produção de laticínios (Nefedova, 2015). Ainda assim, as administrações regional e federal continuam a apoiar grandes fazendas corporativas, em vez de pequenos produtores familiares.

Além disso, os próprios agricultores familiares não são tão amplamente envolvidos na cooperação rural. Tanto os estudiosos do desenvolvimento agrícola russo, como oficiais e funcionários de Estado reconhecem o fraco desenvolvimento da cooperação rural (Fedorov, 2013).

Apesar de o Estado favorecer abertamente os grandes produtores agrícolas, o governo não ignora completamente os pequenos produtores. Existem vários programas governamentais de promoção da pequena agricultura, incluindo o desenvolvimento de cooperativas rurais. Em 2006-2007, o projeto nacional, denominado “desenvolvimento de complexos agroindustriais (CAI)”, introduziu apoio estatal para pequenos produtores, incluindo propriedades familiares, e suas cooperativas, por meio de crédito subsidiado.

Porém, o projeto só foi adotado depois de uma série de debates acalorados sobre se o apoio deveria focar, de fato, em pequenos produtores em vez de exclusivamente em produtores de larga escala. Além disso, as pequenas fazendas desfrutavam de menos restrições para ter acesso a subsídios do que as grandes empresas, e as cooperativas tinham ainda menos restrições em comparação aos fazendeiros individuais (Barsukova, 2007). O projeto estimulou o estabelecimento de cooperativas de crédito agrícola, com o envolvimento do Rosselkhozbank (Banco Agrícola Russo) como um membro associado.

Em 2008, o projeto nacional evoluiu para um programa estadual para desenvolvimento agrícola, o que também implicou no desenvolvimento de cooperativas de consumidores com crédito subsidiado. De acordo com o programa atual para 2013-2020 (Gosudarstvennaya programma, 2014), o Estado tenta assegurar o desenvolvimento das pequenas fazendas, iniciado pelo projeto nacional “desenvolvimento do CAI”.

Outra iniciativa, o chamado “Conceito para o desenvolvimento da cooperação em áreas rurais até 2020”, foi adotada no primeiro congresso russo de cooperativas rurais, em março de 2013 (Kontseptsiya razvitiya kooperatsii, 2013). A iniciativa demanda uma série de medidas econômicas, legais, consultivas e educacionais para promover cooperativas rurais. Em 2015, a “Estratégia para desenvolvimento sustentável de áreas rurais” foi adotada (Strategiya ustojchivogo razvitiya sel'skikh territorij, 2015) para promover a cooperação rural, sendo considerado um mecanismo essencial para o desenvolvimento rural sustentável, pois concentra-se no crescimento médio anual de 12% da receita das cooperativas.

## **COOPERATIVAS RURAIS NA RÚSSIA: UMA VISÃO GERAL**

A cooperação em áreas rurais é regulada primeiramente por duas leis (“Sobre a Cooperação Agrícola” e “Sobre a Cooperação de Consumidores”), pois a legislação russa identifica dois tipos de cooperativas agrícolas. O primeiro tipo inclui cooperativas de produção agrícola (SPK) e o segundo tipo inclui cooperativas de consumidores agrícolas (SPoK), além de cooperativas de crédito (SKPK).<sup>6</sup> Cooperativas de produção são organizações comerciais, enquanto cooperativas de consumidores e sociedades (PO) são organizações sem fins lucrativos (Tabela 1).

<sup>6</sup> Daqui em diante, serão usadas as siglas ou abreviações russas transliteradas.

Tabela 1 – As bases legais da cooperação rural na Rússia

<p><i>Cooperativa agrícola</i> – uma organização estabelecida por produtores agrícolas e (ou) proprietários de <i>holdings</i> privadas subsidiadas na base de filiação voluntária para produção conjunta ou outras atividades econômicas baseadas na consolidação de quotas de propriedade para cumprir as necessidades materiais ou outras dos seus membros (Lei Federal n.º 193, adotada em 08/12/1995 – editada em 04/11/2014, com alterações efetivas de 16/11/2014 – “Sobre Cooperação Agrícola”).</p>		<p><i>Sociedade de consumo</i> – uma associação voluntária de cidadãos e (ou) entidades legais estabelecida para comércio, aquisição, produção ou outras atividades para cumprir as necessidades materiais ou outras de seus membros (Lei Federal n.º 3085-1, adotada em 19/06/1992 - editada em 02/07/2013 - “Sobre Cooperação de Consumidores – Sociedades e Suas Uniões – na Federação Russa”).</p>
<p>Uma cooperativa de <i>produção</i> agrícola é estabelecida por cidadãos para produção conjunta, processamento e <i>marketing</i> de produtos agrícolas, e para outras atividades não proibidas por lei e baseadas no trabalho de seus membros.</p>	<p>Uma cooperativa de <i>consumidores</i> agrícola é estabelecida por produtores agrícolas e (ou) proprietários de <i>holdings</i> privadas subsidiadas desde que a sua participação seja provida em suas atividades econômicas.</p>	<p>É estabelecida em uma base territorial e de filiação pela consolidação das quotas de propriedade de seus membros para comércio, aquisição, produção e outras atividades para cumprir as necessidades materiais e outras de seus membros.</p>
<p>Organização comercial</p>	<p>Organizações sem fins lucrativos</p>	
<p>O número de membros <i>não deve ser menor do que 5</i></p>	<p>O número de membros <i>não deve ser menor do que 2 entidades legais ou 5 cidadãos</i>; para uma cooperativa de crédito, <i>não menos que 15 cidadãos e (ou) 5 entidades legais</i></p>	<p>O número de fundadores <i>não deve ser menor do que 5 cidadãos e (ou) 3 entidades legais</i>.</p>
<p>O número de empregados (exceto trabalhadores temporários) não deve exceder o número de membros. Tipos de cooperativas: um <i>artel agrícola (fazenda coletiva)</i> é estabelecido por cidadãos, cujas quotas podem ser transferidas para o fundo comum de lotes de terra; uma <i>fazenda cooperativa</i> é estabelecida pelos chefes das fazendas de camponeses ou propriedades privadas sem o estabelecimento de um fundo comum de terras.</p>	<p>Pelo menos 50% das atividades deve ser fornecida para os membros da cooperativa. Tipos de cooperativa: processamento, vendas, serviços (incluindo crédito e seguro), abastecimento, jardinagem, e cooperativas de gado.</p>	<p>O patrocínio estabelecido pela reunião geral da sociedade de consumidores não deve exceder 20% da sua renda total e deve ser distribuído entre seus membros proporcionalmente à participação nas atividades econômicas ou de acordo com o tamanho da sua cota.</p>

O patrocínio e as perdas são distribuídos entre os membros de acordo com sua participação nas atividades da cooperativa.	As perdas são cobertas exclusivamente por contribuições adicionais dos membros dentro dos três meses após a sua aprovação do balanço anual (art. 123.3, do Código Civil).
Os fundos estabelecidos de uma cooperativa que compensam sua propriedade; os tipos de tamanhos dos fundos, sua formatação e uso são determinados na reunião geral da cooperativa de acordo com a lei e seu estatuto.	A propriedade de uma sociedade de consumidores <i>não é distribuída</i> entre seus membros de acordo com as suas quotas (contribuições).
<i>Não é permitido a uma cooperativa emitir seus próprios títulos</i> ; o único documento de fundação da cooperativa é o seu <i>estatuto</i> ; seus membros possuem direitos e responsabilidades, e carregam responsabilidade subsidiária.	

Contudo, ainda existem debates sobre a legislação de cooperativas (Kurakin, 2017). De acordo com seus críticos, a legislação atual ignora a natureza comum de todas as organizações de cooperativa, ao dividi-las em cooperativas de produção comercial e de consumidores sem fins lucrativos, ou seja, declara que o termo “consumidores”, por definição, muda a meta principal da cooperativa, e, portanto, sua regulamentação fiscal. Em outras palavras, a legislação russa fragmentada não contribui nem para o desenvolvimento sustentável e competitividade da cooperação, nem para o fortalecimento do setor ou movimento de cooperativas (Buzdalov, 2007). A resposta à essa crítica é que, a natureza dupla da atual legislação de cooperação, distinguindo cooperativas de produção e de consumidores, reflete adequadamente a realidade e a trajetória histórica da cooperação russa (Vershinin, 2008). Os tipos diferentes de cooperativas são mostrados na Tabela 2. De acordo com dados mais recentes disponíveis, existiam 6.913 cooperativas de consumidores em janeiro de 2014, incluindo 1.846 cooperativas de crédito (Strategiya ustojchivogo razvitiya sel'skikh territorij, 2015).

De acordo com Sobolev e coautores (2018), o declínio geral no número de cooperativas agrícolas na década de 2000 – de mais de 14 mil, em 2003, para menos de 8 mil, em 2014 – seguiu a redução do número de cooperativas de produção. Estas caíram de pouco menos de 14 mil SPK, em 2003, para 4,5 mil, em 2014. O número de cooperativas de consumidores, por outro lado, aumentou substancialmente, pois haviam menos de 500 SpoK, em 2003, passando para mais de 3 mil, em 2014.

A diversidade de cooperativas agrícolas modernas pode ser rastreada nos três tipos históricos de cooperação: 1) SPKs são sucessoras diretas das fazendas coletivas; 2) cooperativas de consumidores da *Centrosoyuz* tam-

bém se originaram dentro do sistema econômico soviético; 3) novas SPoKs (pós-soviéticas), ou seja, cooperativas de serviços (abastecimento, *marketing* e processamento) e de crédito, que se originaram de reformas neoliberais nos anos 1990. As últimas são largamente representadas por membros da Associação Russa de Camponeses (agricultores familiares) e Cooperativas Agrícolas. Algumas cooperativas de consumidores (ca. 100) são membros da União Federal das Cooperativas de Consumidores Agrícolas ou da Cooperação União de Crédito Rural (ca. 200). Assim, cooperativas de consumidores incluem diversas organizações, que são difíceis de classificar usando critérios legais formais. A seguir, consideraremos separadamente SPKs, sociedades de consumidores da *Centrosoyuz*, cooperativas de consumidores pós-soviéticas e cooperativas de crédito.

#### COOPERATIVAS DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA (SPK)

Da perspectiva do movimento mundial de cooperativas, as SPKs são organizações estranhas, ou seja, não são cooperativas de verdade, no sentido ocidental (Gardner e Lerman, 2006). São sucessoras corporativas das fazendas coletivas e estatais que evoluíram sob a reforma agrária do início dos anos 1990. Estão profundamente enraizadas no campo russo, nas tradições da agricultura coletiva. Desse ponto de vista, são semelhantes às fazendas coletivas. Contudo, a expectativa é que acabem desaparecendo nos países pós-socialistas, assim como no Ocidente (diferentemente das cooperativas de *marketing* e abastecimento). A história curta das SPKs testemunhou flutuações parabólicas em seus números, pois cresceram nos anos 1990, alcançando seu ápice (mais de 15 mil unidades) no início de 2000. Então começaram um declínio constante, sendo que, de 2001 a 2012, o número de SPKs caiu um terço (Kontseptsiya razvitiya kooperatsii, 2013).

A viabilidade das SPKs é intrigante para os estudiosos ocidentais que tentam identificar seu legado histórico (principalmente soviético) e raízes institucionais (Golovina, Nilsson e Wolz, 2012). De acordo com entrevistas com 1.401 membros de SPKs na região de Kurgan, esses membros mantêm SPKs como uma forma de organização, em função dos grandes custos de transações (por exemplo ativos específicos, incertezas) envolvidos na eventual transição para outro modelo de organização (Golovina, Nilsson e Wolz, 2013).

Em outras palavras, existe uma “dependência histórica”, pois membros das SPKs estariam presos em cooperativas, assim como estavam em fazen-

das coletivas antes. Essa dependência seria determinada por certas motivações dos membros das SPKs (falta de vontade para arriscar, sonhos de uma vida tranquila, hábitos soviéticos de coletivismo etc.) e interesses de gestão da SPK, ou seja, manter empregados. Apesar da falta de perspectiva, as SPKs tiveram um papel importante na história agrícola da Rússia, e ainda possuem potencial para ocupar um certo nicho, provavelmente menor e subordinado, no sistema agrícola russo.

### CENTROSOYUZ

O governo soviético instituiu a *Centrosoyuz* (União Central) como substituta para a cooperação pré-revolucionária de consumidores. Era um sistema, centralizado e verticalmente integrado, de sociedades de consumidores de assentamentos rurais para a organização da cúpula nacional: sociedades rurais de consumidores constituíram uniões distritais (“raion”), que formaram (e eram controladas por) uniões regionais (“oblast” ou república), constituindo a organização central, a *Centrosoyuz*.

No período soviético, a *Centrosoyuz* teve muitas organizações de cooperativas primárias (sociedades de consumidores) e estava envolvida principalmente no comércio, por meio de mercearias de cooperativas e na compra de produtos agrícolas da população rural. Tais comércios trouxeram benefícios sociais importantes porque a *Centrosoyuz* era, muitas vezes, a única organização que abastecia o campo, com mercadorias essenciais, especialmente os assentamentos remotos. Em 1990, a cooperação de consumidores fornecia serviços para 40% da população, com 30 milhões de habitantes como membros da cooperativa. Anteriormente, ela forneceu metade dos rendimentos de batatas e um terço de toda produção de pão, sendo que suas sociedades de consumidores compraram um terço dos vegetais. Contudo, bebidas alcoólicas e cigarros, em vários casos, constituíram mais de um terço do comércio da *Centrosoyuz* (Sobolev, 2016).

Depois do colapso da União Soviética, a *Centrosoyuz* (2019) conseguiu manter suas atividades básicas e o comércio ainda domina: em 2012, o comércio varejista constituiu mais de 70% das atividades da *Centrosoyuz*, das quais 76% foram vendas de produtos alimentares (ICA, 2019). O comércio, por meio de sociedades de consumidores, ainda é focado no campo (80% de lojas de venda a varejo estão localizadas em áreas rurais), mas o papel das cooperativas de consumidores para áreas rurais diminuiu substancial-

mente em comparação com o período soviético. Enquanto em 1990 a fatia do comércio de cooperativas era de 84% do volume total de negócios de consumidores em áreas rurais, atualmente corresponde somente a 13% (Strategiya ustojchivogo razvitiya sel'skikh territorij, 2015). Contudo, essa queda da cooperação de consumidores pode ser explicada pelo crescimento do empreendedorismo privado no campo, depois do colapso do modelo econômico soviético.

Os problemas essenciais da era soviética ainda estão afetando o sistema pós-soviético cooperativo da *Centrosoyuz* (Sobolev, 2009, 2012). A imagem das cooperativas ainda é bastante negativa, pois as pessoas, frequentemente, não confiam nas cooperativas que perderam a maioria dos seus membros e têm pouco a oferecer. Os membros das cooperativas não viraram os verdadeiros titulares dessas organizações, pois são controladas, frequentemente, por atores externos, com interesses próprios. As sociedades de consumidores continuaram deixando as áreas rurais por mercados mais atrativos e benefícios comerciais maiores.

Nos anos 1990, cooperadores da *Centrosoyuz* (burocratas) conseguiram privatizar ativos das cooperativas (armazéns atacadistas, mercados, lojas varejistas, fornecimento de refeições etc.) e estabeleceram negócios privados. Essas empresas – lucrativas apenas para seus gestores – desfrutam do *status* de organizações sem fins lucrativos, legalmente protegidas, lucrando como negócios privados, ignorando interesses de membros primários das cooperativas. Sendo formalmente a propriedade de uniões de consumidores de níveis diferentes (distrito, região), essas empresas possuem clara natureza corporativa, e estão envolvidas em transações imobiliárias, comércios, produção, processamento, serviços educacionais, entre outros.

A falta de proprietários, verdadeiros e interessados, levou ao fraco funcionamento e à falta de lucratividade dessas cooperativas. Sociedades de consumidores e suas empresas são fracas tecnologicamente e lentas para implementar inovações. A lucratividade do comércio das cooperativas é de cerca de 1%, mas muitas são apoiadas por financiamentos regionais e federais à custa dos contribuintes. Por exemplo, em 2014, as sociedades de consumidores em 35 regiões russas sofreram perdas de 400 milhões de rublos. Na última década, o montante total de batatas, carne e vegetais, comprados de propriedades familiares rurais subsidiadas, caiu entre 20% e 30%. A produção de pão, comida enlatada, carne e embutidos foi reduzido pela metade (Paratunin, 2015).

Existem muitos outros problemas relacionados à organização como, por exemplo, reuniões pouco democráticas de membros de cooperativas. Não há garantia de eleições justas e competitivas, portanto, falta credibilidade e legitimidade de gestores, assim como falta transparência financeira, havendo casos de corrupção, retenção de uniões regionais de consumidores etc. Em outras palavras, desde aproximadamente uma década, há uma crise sistêmica da *Centrosoyuz*.

#### COOPERATIVAS DE CONSUMIDORES

As novas cooperativas pós-soviéticas não possuem o legado soviético negativo, que prejudica as cooperativas, sendo que são mais orientadas para interesses dos membros (e não tanto para interesses do Estado). Nas últimas décadas, o número de cooperativas de consumidores cresceu significativamente, sob a proteção de programas estatais, começando pelo já mencionado projeto nacional “desenvolvimento de CAI”. Entre 2006 e 2013, o número dessas cresceu cinco vezes (*Strategiya ustojchivogo razvitiya sel'skikh territorij*, 2015, sendo que esse crescimento continuou depois do fim do projeto. Contudo, as cooperativas agrícolas de consumidores ainda satisfazem menos de 1% das necessidades de seus membros (*Kontseptsiya razvitiya kooperatsii*, 2013).

Por outro lado, não há dados estatísticos suficientes para estimar a situação real, especialmente as operações rotineiras e processos internos dentro das cooperativas de consumidores recém-estabelecidas. Vamos então usar dois estudos de caso, os quais mostram tanto fracassos como sucessos de cooperação, especialmente que uma característica clara da cooperação continua sendo fortemente dependente de autoridade regionais.

A situação na região Kurgan, onde autoridades locais tentaram estabelecer cooperativas de consumidores, representa um caso de fracasso (Golovina e Nilsson, 2011). O plano administrativo, para o estabelecimento de cooperativas na região, foi realizado apenas parcialmente, pois o número médio de membros das cooperativas não foi maior do que oito, e a maioria dos membros era composta de propriedades familiares subsidiadas (não de agricultores familiares). As cooperativas constituídas eram muito frágeis, pois o governo regional estava atuando formalmente, as constituindo sem avaliar de forma mais cuidadosa as perspectivas futuras. Funcionários públicos locais não possuíam expertise em cooperação. Consequentemente, pro-

mover cooperação de cima para baixo poderia ser significativo e ter sucesso, desde que contasse com o apoio (ao invés de ceticismo) dos membros das cooperativas (Golovina e Nilsson, 2009).

A região de Belgorod, por outro lado, fornece um caso de relativo sucesso (Kurakin, 2012; Kurakin e Visser, 2017). Diferentemente da região de Kurgan, o governo de Belgorod procurou desenvolver a cooperação rural como um importante mecanismo para apoiar os pequenos agricultores e garantir o desenvolvimento rural sustentável, mesmo sendo a agricultura regional apoiada, fundamentalmente, em *holdings* agrícolas de gado. Em 2007, o programa regional “Fazendas Familiares de Belgorod” foi adotado, incentivando cooperativas rurais. De acordo com esse programa, não se esperava que pequenos agricultores e suas cooperativas demonstrassem um desempenho econômico impressionante. Em vez disso, o programa era destinado ao desenvolvimento social.

O número de cooperativas de *marketing* e abastecimento, no entanto, disparou de duas dúzias para 200, e se tornaram organizações muito rentáveis. Contudo, não se tornaram verdadeiras cooperativas, de acordo com os princípios clássicos de cooperação. A filiação às cooperativas era (e continua sendo) bem formal, pois os membros não são responsáveis pelos resultados econômicos de suas cooperativas. A gestão (gerência) toma todas as decisões, pois as cooperativas resolvem a maioria dos seus problemas com a ajuda de administradores locais externos. Estes as proveem com nichos de mercado, administrativamente protegido, ou seja, operam em canais garantidos de vendas e assistência para resolução de questões com seus parceiros de negócio. Assim, as cooperativas não têm atuação independente no mercado, e seus membros, em geral, vendem seus produtos para compradores externos e não à cooperativa, considerando-as apenas como uma das muitas alternativas para as vendas.

O apoio estatal para cooperativas emergentes é um dos fatores essenciais para o sucesso deste projeto (Henehan, Hardesty, Schultz e Wells, 2011). Certamente, esse apoio não implica forte controle administrativo, devendo ser minimizado quando as cooperativas amadurecem o bastante. Infelizmente, em Belgorod, as cooperativas recém-estabelecidas demonstram uma capacidade fraca de competir efetivamente sem o apoio estatal, justificando porque nem o governo regional nem a gestão da cooperativa procuram minimizar o controle administrativo.

Outro problema óbvio é a gestão da cooperativa. Membros comuns não controlam a gerência e não estão muito interessados em mudar essa situação. Os gestores tomam todas as decisões cruciais, enquanto buscam satisfazer seus próprios interesses. As relações entre os gestores e os membros comuns lembram mais as relações entre gestores corporativos e funcionários do que relações entre parceiros independentes. Logo, as cooperativas de Belgorod enfrentam os mesmos problemas de gestão que as cooperativas em todo o mundo. A gestão deveria combinar controle efetivo dos membros com princípios da cooperação, portanto, a competitividade é importante, mas não deve funcionar como uma empresa capitalista (Chavez e Sajardo-Moreno, 2004; Chavez, Soler e Sajardo-Moreno, 2008), o que não foi alcançado pelas cooperativas de Belgorod.

O incentivo comum para produtores rurais cooperarem é o estabelecimento de uma fatia decente do mercado, acessando informações de negócio e protegendo investimentos específicos a uma relação contratual. Essas são vantagens de uma cooperação, de acordo com a nova economia institucional (Bijman e Hendrikse, 2003). Essas metas são relevantes tanto para os processadores como para os comerciantes, mas, nos dois casos descritos, as cooperativas foram estabelecidas por iniciativa administrativa, ou seja, pelas autoridades regionais ou federais. Logo, mesmo a cooperação de Belgorod foi desenvolvida de cima para baixo, e a maioria dos seus problemas sequer foram resolvidos ou foram superados de uma forma muito específica.

Outro problema também importante é que agricultores familiares não estão muito envolvidos na cooperação. A maioria das cooperativas são apenas uniões informais, instáveis para cultivo de terras. Como resultado, o desenvolvimento da cooperação em Belgorod parou, e mais de 85% das cooperativas estabelecidas falhou (Parkhomov, Petriakova, Khudobina, e Izhikova, 2015). Além disso, nos dois casos a cooperação de propriedades familiares subsidiadas domina, porque agricultores familiares resistem fortemente a qualquer tentativa de envolvê-los na cooperação.

#### COOPERATIVAS DE CRÉDITO

As cooperativas de crédito agrícola se desenvolveram rapidamente na Rússia pós-soviética. Em 1996, existiam apenas oito cooperativas de crédito. Em 2001, este número tinha subido para 196 unidades e, em 2013, ha-

via 1.875 cooperativas (Kontseptsiya razvitiya kooperatsii, 2013). Fornecem crédito para uma parcela significativa de pequenas fazendas, ficando em terceiro nesse mercado após Rosselkhozbank e Sberbank, os dois maiores bancos estatais da Rússia (Kontseptsiya razvitiya kooperatsii, 2013). As cooperativas de crédito também oferecem empréstimos para a população rural, sendo que algumas regiões conseguiram desenvolver um sistema viável de cooperativas de crédito, baseado no apoio regional. A falta de políticas estatais federais consistentes, no entanto, não permite que essa experiência positiva funcione em todo o país. Depois de 2011, o crescimento de cooperativas de crédito diminuiu consideravelmente (Maksimov, 2013).

Sob a regulação do Banco Central da Rússia, cooperativas de crédito se tornaram participantes plenas do mercado financeiro. Elas realizam o acompanhamento e a supervisão necessários de suas operações financeiras, garantindo transparência da cooperação de crédito agrícola. Contudo, a cooperação de crédito ainda não se desenvolveu completamente, e há necessidade de uma abordagem diferenciada para a regulação de pequenas e grandes cooperativas e suas associações, inclusive muito cooperados, no congresso de cooperativas rurais, reclamam de regulação excessiva. Além disso, umas das principais limitações para o desenvolvimento da cooperação de crédito atualmente é a falta de fontes, estáveis e permanentes, de financiamento.

O sucesso das cooperativas de crédito depende, primeiramente, de sua capacidade de garantir recursos, tanto das economias de membros da cooperativa como da tomada de empréstimos externos. A maioria das cooperativas possui fontes e oportunidades limitadas de empréstimo externo. A experiência da interação delas com o Rosselkhozbank, e outros bancos, mostrou que a cooperação agrícola requer sua própria instituição central financeira para ligar mercados financeiros, incluindo os internacionais, e as cooperativas de crédito (Pakhomov, 2013).

A necessidade de uma instituição central financeira para facilitar a circulação estável de recursos financeiros no sistema de cooperativas de crédito tem sido evidente há muito tempo na Rússia. No seu relatório “Bancos Centrais de Cooperativa de Crédito”, há cem anos, Antsiferov destacava a necessidade de uma instituição central (um banco) que iria “[...] estabelecer uma conexão contínua e sistemática entre uma organização de cooperativa e o mercado monetário e de crédito mundial” (Antsiferov, 2011, p. 122–123).

## CONCLUSÕES

A história do ressurgimento da agricultura russa revela um tipo de mistura (ou um híbrido) das possibilidades. Os elementos desse híbrido são: 1) política estatal ativa; 2) protecionismo; 3) grande capital nacional como um impulsionador; 4) meios de segurança alimentar para a autossuficiência do governo; 5) promoção da exportação, e 6) politização de questões alimentares.

Papel ativo do Estado: podemos denominar, quase sem dúvidas, o Estado russo um Estado em desenvolvimento, com todos os prós e contras desse modelo. Há uma presença ampla do Estado em muitos setores da economia nacional, não apenas na agricultura, como por exemplo, os setores de petróleo e gás são amplamente nacionalizados. Na agricultura, o Estado comanda muitos programas, o que inclui subsídios e créditos para produtores agrícolas, o primeiro de todos os outros grandes.

Protecionismo: o elemento, mais ou menos conhecido, da política protecionista russa é o embargo sobre alimentos de alguns países europeus e estadunidenses, colocando sanções no Estado russo depois do confronto político na Ucrânia, em 2014. Ainda assim, o protecionismo tem uma história mais longa na política alimentar, que começou antes dessa crise. A ascensão da OMC não teve muito efeito na política, pois o governo russo usou ativamente contingentes pautais, que são permitidos pela OMC. O protecionismo de alimentos está em sintonia com as estratégias de substituição de importações e independência alimentar, sendo que a estratégia de substituição de alimentos se refere a toda a economia russa, não apenas à agricultura.

Grandes fazendas e *holdings* agrícolas: desde o início do novo século, se pode observar o ressurgimento das grandes fazendas na Rússia, contrariando as aspirações dos reformistas liberais que queriam criar um grande número de produtores capitalistas relativamente pequenos. São as grandes fazendas responsáveis pelo crescimento agrícola, atualmente com apoio substancial do governo, sendo que a produção de propriedades familiares subsidiadas está diminuindo. Agricultores familiares estão demonstrando taxas ainda maiores de crescimento que as grandes fazendas. Contudo, tiveram pontos de partida baixos, o que explica parcialmente seu crescimento. Além disso, estão se transformando mais em empresas capitalistas do que fazendas de camponeses, pois o tamanho médio, em termos de área de terras, está crescendo.

Segurança alimentar como autossuficiência: Em 2010, antes do confronto com o Ocidente e o embargo sobre alimentos, o governo russo adotou a “doutrina da segurança alimentar”. Nesta, o governo interpreta segurança alimentar como autossuficiência, o que significa independência da importação de alimentos, ou melhor dizendo, de itens alimentares vitais (porque muitas culturas, como banana, não crescem na Rússia, não sendo possível uma independência), portanto, é necessário aprofundar a noção de segurança alimentar do país. Essa política possui raízes políticas, visando tornar o governo mais seguro, em confrontos políticos, sendo que a “doutrina da segurança alimentar” é um exemplo claro de políticas puramente protecionistas, baseadas em narrativas de substituição de importações.

Promoção das exportações: o aumento recente das exportações russas, principalmente do trigo, é resultado da agricultura capitalista industrializada, baseada no apoio estatal. Apoio este que vem na forma de subsídios e créditos, bem como em projetos de infraestrutura (rodovias, ferrovias, pontes e portos), facilitando a logística de exportação. Há alguns anos, o governo adotou um projeto especial, visando aumentar o volume de exportações, inclusive diversificando as exportações agrícolas, inclusive, promovendo a política de alimentos russos com o abastecimento de novos mercados, especialmente a China. Portanto, os contratos e os incentivos agrícolas seguem acordos políticos.

Politização de questão alimentar: as críticas anteriores levam à conclusão de que alimentação é resultado de políticas e os alimentos são um instrumento da geopolítica. Proibições, embargos, protecionismo, assuntos exteriores, conflitos políticos e coalizões relacionados a alimentos, são partes integrantes e inerentes da política de alimentos da Rússia.

Consequentemente, a atual política alimentar russa parece não significar um número de ações governamentais, desorganizadas e controversas. Ao contrário, representam uma estratégia, de longo prazo e abrangente, pois é sincrônica e faz parte de uma política estatal mais ampla. Esta tem como meta final restaurar o Estado como um superpoder, como o foi na era soviética. Atualmente, a Rússia é um país altamente protecionista, pronto para se envolver nas “guerras alimentares”, sendo que a cooperação local ou interna não se constitui em uma solução possível.

Apesar de sua longa tradição histórica, o setor de cooperativas na Rússia contemporânea ainda tem de superar vários desafios substanciais. Entre estes desafios está o legado soviético. Apesar de os modelos de cooperação

soviéticos (como a SPKs e a *Centrosoyuz*) não terem eliminados completamente, na Rússia (assim como em outros países CIS e CEE), a herança soviética da agricultura coletiva teve um impacto extremamente negativo. Isto está presente na atual percepção das cooperativas, geralmente consideradas organizações coletivas obrigatórias (Gardner e Lerman, 2006).

Consequentemente, falta um movimento de cooperativas que ascendessem de baixo para cima. As reformas radicais de mercado e o declínio subsequente no padrão de vida da maioria da população não provocaram a auto-organização como uma resposta possível à crise econômica. A predominância das fazendas de larga escala não ajuda a provocar mudanças. A agricultura russa ainda se apoia fortemente nas grandes fazendas, mesmo que pesquisadores alertem que é perigoso basear a agricultura em *holdings* agrícolas (Uzun, Shagaida e Saraikin, 2012).

Apesar de todas essas dificuldades, o Estado russo está tentando reviver a produção em pequena escala nas áreas rurais, dando uma chance para a cooperação. Existe, de fato, potencial massivo para o seu desenvolvimento, ou seja, agricultores familiares e de propriedades familiares subsidiadas, que lentamente poderiam desenvolver a produção e cooperação local. Atualmente, existem mais de 200 mil propriedades familiares no campo, incluindo empreendedores individuais, com mais de 2 milhões de lotes de propriedades familiares orientadas para a produção e comercialização no mercado (Kontseptsiya razvitiya kooperatsii, 2013; Strategiya ustojchivogo razvitiya sel'skikh territorij, 2015).

Concluindo, a situação atual na área rural da Rússia difere radicalmente daquela da era imperial, quando surgiu a cooperação. Camponeses, então donos de propriedades rurais, tinham interesse na cooperação, pois era essencial para a própria sobrevivência, enquanto os atuais moradores do campo não dependem da cooperação. Portanto, esses estão menos envolvidos na produção e em atividades na agricultura. Assim, é irracional esperar que a cooperação agrícola vá repetir seu sucesso pré-revolucionário, apesar de ter potencial para se tornar uma parte importante da agricultura russa.

## REFERÊNCIAS

- ANTSIFEROV, A. *The Effect of the War upon Cooperative Credit and Agricultural Cooperation in Russia*. The Cooperative Movement in Russia during the War. New Haven-London, New Haven, Londres, 1929.

- \_\_\_\_\_. *Rossiya, kooperatsiya, khrist'yanstvo: Izbrannye issledovaniya* [Russia, Cooperation and Christianity: Selected Works], Moscou: Sobranie, 2011.
- BARSUKOVA, S. Prioritenyj natsional'nyj proekt 'Razvitie APK': Ideya i realizatsiya [Priority National Project 'Development of AIC': the idea and implementation]. *Voprosy statistiki*, nº 11, p. 19-31, 2007.
- BIJMAN, W. e HENDRIKSE, G. Co-operatives in Chains: Institutional restructuring in the Dutch fruit and vegetable industry. *Journal on Chain and Network Science*. vol. 3, nº 2, p. 95-107, 2003.
- BIJMAN, J.; ILIOPOULOS, C.; POPPE, K.J.; GIJSELINCKX, C.; HAGEDRON, K.; HANISCH, M.; HENDRIKSE, G.W.J.; KÜHL, R.; OLLILA, P.; PYYKKÖNEN, P. e Van der SANGEN, G. Support for Farmers' Co-operatives: Final Report. Bruxelas: Comissão Europeia, 2012.
- BILIMOVICH A. Kooperatsiya v Rossii do, vo vremya i posle Bol'shevikov [Cooperation in Russia before, under and after the Bolsheviks], Moscou: Nauka, [1955] 2005.
- BRADLEY, J. *Voluntary associations in Tsarist Russia: Science, patriotism, and civil society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- BUZDALOV, I.N. *Kooperativ bez pribyli – khimera [A Cooperative without profit is a Chimera]*. *Vestnik kooperatsii*, nº 2, p. 34-36, 2007.
- CENTROSOYUZ. *The history of Centrosoyuz*. Moscou, 2019 – Disponível em: <http://www.rus.coop/en/history> (Acesso: 15 maio 2019).
- CHAVEZ, R. e SAJARDO-MORENO, A. Social Economy Managers: Between Values and Entrenchment. *Annals of Public and Cooperative Economics*. Vol. 75, nº 1, p. 139-161, 2004.
- CHAVEZ, R.; SOLER, F. e SAJARDO-MORENO, A. Co-operative governance: The case of Spanish credit co-operatives. *Journal of Co-operative Studies*. Vol. 41, nº 2, p. 30-37, 2008.
- COLTRAIN, D.; BARTON, D. e BOLAND, M. *Differences between new generation cooperatives and traditional cooperatives*. Trabalho apresentado na Risk and Profit 2000 Conference. Manhattan, Kansas, agosto 17-18, 2000.
- DELLER, S.; HOYT, A.; HUETH, B. e SUNDARAM-STUKEL, R. *Research on the economic impact of cooperatives*, University of Wisconsin Center for Cooperatives, 2009.
- ELINA, O. *Ot tsarskikh sadov do sovetskikh polej. Istoriya sel'skokhozyajstvennykh opytnykh uchrezhdenij, XVIII – 20-e gody XX veka: V 2-h tt. [From Tsar's gardens to the Soviet Fields. The history of experimental agricultural farms, XVIII century – 1920's]*. Moscou: Egmont Rússia, 2008.
- EMELIANOFF, I. *Sel'skohozyajstvennaya kooperatsiya [Agricultural Cooperation]. Spravochnaya kniga dlya sel'skikh tovarishchestv [Reference Book for Rural Partnerships]*, Kharkov, 1919.
- EPSHTEIN, D.; HAHLBROCK, K. e WANDEL, J. (2013) Why are agroholdings so pervasive in Russia's Belgorod Oblast? Evidence from case studies and farm-level data. *Post-Communist Economies*. Vol. 25, nº 1, p. 59-81, 2013.

- FEDOROV, N. *Kooperatsiya kak 'tret'ya sil'a* [Cooperation as a 'Third Force']. Materialy Pervogo Vserossijskogo s'ezda sel'skikh kooperativov [The Proceedings of the First all-Russian Congress of Rural Cooperatives], 21 e 22 de Março, São Petersburgo, Moscou: FGBNU 'Rosinformagrotekh', p. 43-48, 2013.
- GARDNER, B. e LERMAN, Z. Agricultural Cooperative Enterprise in the Transition from Socialist Collective Farming. *Journal of Rural Cooperation*, vol. 34, n. 1, p. 1-18, 2006.
- GLEBOV, A. *Sel'skokozyajstvennye obshchestva* [Agricultural Societies], São Petersburgo, 1908.
- GOLOVINA, S. e NILSSON, J. Russian Agricultural Producers' Views of Top-down Organized Cooperatives. *Journal of Rural Cooperation*, vol. 37, n. 2, p. 225-241, 2009.
- \_\_\_\_\_. The Russian Top-down organized co-operatives: Reasons Behind the Failure. *Post-Communist Economies*, vol. 23, n. 1, pp. 55-67, 2011.
- GOLOVINA, S.; NILSSON, J. e WOLZ, A. The Development of Agricultural Production Cooperatives in Russia. *Journal of Rural Cooperation*, vol. 40, n. 1, pp. 43-58, 2012.
- \_\_\_\_\_. Members' Choice of Production Co-operatives in Russian Agriculture. *Post-Communist Economies*, vol. 25, n. 4, pp. 465-491, 2013.
- GOSUDARSTVENNAYA Programma Razvitiya Sel'skogo khozyajstva i regulirovaniya rynkov sel'skokhozyajstvennoj produkcii, syr'ya i prodovol'stviya na 2013-2020 gody [The State Program for Agricultural Development and the Regulation of the Market of Agricultural Products, Raw Materials and Food for 2013-2020]. Site do governo da Federação Russa, 2014. Disponível em: <<http://government.ru/programs/208/events/>> Acesso: 31 outubro 2017.
- GURUNG, R.K. e UNTERSCHULTZ, J.R. Evaluation of Factors Affecting the Choice of Pricing and Payment Practices by Traditional Marketing and New Generation Cooperatives. *Journal of Cooperatives*, vol. 20, p. 18-32, 2007.
- GUTIÉRREZ, A.; ATELA, T. e DUEÑAS, D. A comparative synthesis of 20th Century Agricultural Cooperative Movements in Europe. *Journal of Rural Cooperation*, vol. 33, n. 1, p. 47-65, 2005.
- HENEHAN, B.; HARDESTY, S.H.; SCHULTZ, M. e WELLS, J. New Cooperative Development Issues. *Choices*, vol. 23, n. 3, 2011. Disponível em: [http://www.choicesmagazine.org/UserFiles/file/cmsarticle\\_183.pdf](http://www.choicesmagazine.org/UserFiles/file/cmsarticle_183.pdf). Acesso: 31 outubro 2017.
- ICA – International Co-operativa Alliance. *What is a cooperative?* Bruxelas, ICA, 2019. Disponível em <http://ica.coop/en/what-co-operative>. Acesso: 10 maio 2019.
- ISAEV, A. *Arteli v Rossii* [Artels in Russia], Yaroslavl, 1881.
- KALACHOV, N. *Arteli v drevnej i nyneshnej Rossii* [Artels in Ancient and Modern Russia], São Petersburgo, 1864.
- KALUGINA, Z. *Paradoksy agrarnoj reformy v Rossii: Sotsiologicheskij analiz transformatsionnykh processov* [Paradoxes of the Russian Agrarian Reform: a Sociological Analysis of the Transformation], Novosibirsk, Rússia, 2001.

- KONTSEPTSIYA razvitiya kooperatsii na sele na period do 2020 goda [*The concept of Rural Cooperation Development until 2020*]. Materialy Pervogo Vserossijskogo s'ezda sel'skikh kooperativov [The Proceedings of the First all-Russian Congress of Rural Cooperatives], 21 e 22 de março, São Petersburgo, Moscou: FGBNU 'Rosinformagrotekh', 2013.
- KROPOTKIN, P. *Mutual Aid: A factor of evolution*, N.Y.: New York University Press, [1902] 1972.
- KURAKIN, A. Belgorodskie sel'skokhozyaistvennye kooperativy: mezhdru administratsiej, rynkom i soobshchestvamy [Belgorod Agricultural Cooperatives: Between Administration, Market and Communities]. *Krestyanovedenie, Teoriya, Istoriya, Sovremennost'*, Uchenye zapiski, vol. 7, p. 312–344, 2012.
- \_\_\_\_\_. XX let zakonu 'O sel'skohozyajstvennoj kooperatsii' [20 Years of the Law 'On Agricultural Cooperation']. *Russian Peasant Studies*, vol. 2, n. 1, p. 166–169, 2017.
- KURAKIN, A. e VISSER, O. Post-socialist Agricultural Cooperatives in Russia: a case study of top-down cooperatives in the Belgorod region. *Post-Communist Economies*, vol. 29, n. 2, p. 158–181, 2017.
- MAKSIMOV. *Sel'skohozyajstvennye kreditnyye kooperativy Rossii: analiz sostoyaniya i perspektivy razvitiya* [*Russian Agricultural Credit Cooperatives: the current status and perspectives*], oscou, 2013.
- MAYO, E. *Global business ownership 2012: Members and shareholders across the world*. Manchester: Co-operatives UK Limited, 2012.
- MORACHEVSKY, V.V. (ed.). *Agronomicheskaya pomoshch' v Rossii* [*Agronomic Assistance in Russia*], Petrograd: V.F. Kirshbaum Printing House, 1914.
- NEFEDOVA, T. Sel'skaya Rossiya na pereput'e: Geograficheskie ocherki [Rural Russia at the Crossroads: Geographic Essays], oscou, 2003.
- \_\_\_\_\_. Mnogoukladnost' sel'skogo khozyajstva i rol' novykh proizvoditelej na regional'nom urovne [Mixed agricultural economy and the role of new producers at the regional level]. PUGACHEVA, M.G. e FILIPPOV, .F. (eds.). *Puti Rossii. Al'ternativy obshchestvennogo razvitiya. 2.0.* [*Russia's Path. Alternatives of Social Development. 2.0.*], oscou, p. 345–353, 2015.
- NIKULIN, A. Kuban Kolkhoz between a holding and a hacienda: contradictions of Post-soviet development. *Focaal – European Journal of Anthropology*, n° 41, p. 137-152, 2003.
- NILSSON, J.; GOLOVINA, S. e VOLODINA, N. Vliyanie doveriya na razvitie agrarnykh kooperativov [The role of trust in the development of agricultural cooperatives]. *Agrarnyi vestnik Urala*. Vol. 50, n° 8, p. 11-13, 2008.
- NILSSON J., VOLODINA N., GOLOVINA S. (2010) Agrarnaya kooperatsiya v Rossii: Problemy vybora organizatsionnoj modeli [Agricultural Cooperation in Russia: The Problem of Choosing the Right Model for Organization]. *Ekonomika i upravlenie*. N° 7, p. 12-17, 2010.
- ONU – Organização das Nações Unidas. Measuring the size and scope of the cooperative economy: Results of the 2014 Global Census on Co-operatives. United Nations Secretariat. Dave Grace and Associates. Department of Economic and Social Affairs,

- Division for Social Policy and Development, 2014. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/documents/2014/coopsegm/grace.pdf>. Acesso: 31 outubro 2017.
- OSTROVSKAYA, M. Zemel'nyj byt sel'skogo naseleniya Russkogo Severa v XVI–XVIII vv. [Land in the life of rural population in the Russian north in XVI–XVIII Centuries], São Petersburgo, 1913.
- PAKHOMOV, V. Razvitie sistemy monitoringa i regulirovaniya deyatelnosti sel'skokhozyajstvennykh kreditnykh potrebitel'skikh kooperativov [The development of the monitoring and regulation system for agricultural credit consumer cooperatives]. *Fundamentalnye i prikladnye issledovaniya kooperativnogo sektora ekonomiki*, nº 3, p. 11-15, 2013.
- PALLOT, J. e NEFEDOVA, T. *Russia's unknown agriculture: Household production in post-Socialist rural Russia*, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- PARATUNIN, N. Chuzhoj dlya Tsentrosoyuza [Alien to Tsentrosoyuz]. *Argumenty nedeli*, nº 10, 19 de março de 2015. Disponível em: <http://argumenti.ru/society/n479/392501>. Acesso: 31 outubro 2017.
- PARKHOMOV, E.; PETRIAKOVA, E.; KHUDOBINA, N. e IZHIKOVA, T. Novyj e'tap razvitiya kooperatsii v Belgorodskoj oblasti [A new stage of cooperative development in the Belgorod region]. *Belgorodskij agromir*, nº 6, p. 14-18, 2015.
- PATSIORKOVSKIY, V.; WEGREN, S. e O'BRIEN, D. Sootnoshenie krupnogo i melkogo proizvodstva v sel'skom khozyajstve [The proportion of large and small producers in agriculture]. *Nikonovskie chteniya*, nº 11, p. 24-26, 2006.
- RUSSIA in Figures. *Statistical Handbook*, Moscow: Rosstat, 2014.
- RYLKO, D. e JOLLY, R. Russia's new agricultural operators: their emergence, growth, and impact. *Comparative Economic Studies*. vol. 47, nº 1, p. 115-126, 2005.
- SBORNIK materialov ob artelyakh v Rossii [A collection of works on Artels in Russia]. Izdanie S.-Peterburgskogo komiteta o sel'skikh, ssudo-sberegatel'nykh i promyshlennyykh tovarishchestvakh. nº 1, São Petersburgo, 1873.
- SOBOLEV, A. Potrebitel'skaya kooperatsiya v rosskoj derevne: prinziipy i ustrojstvo [Consumer cooperation in the Russian countryside: principles and organization]. *Agrarnaya Rossiya*, nº 6, p. 3-11, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Kooperatsiya: ekonomicheskie issledovaniya v russkom zarubezh'e [Cooperation: Economic studies of the Russian emigrant thought]*, Moscou: Dashkov, 2012.
- \_\_\_\_\_. Krizis potrebitel'skoj kooperatsii i printsipial'nye problemy kooperativnogo upravleniya i organizatsii [The crisis of consumer cooperation and the key problems of cooperative management and organization]. *Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya kooperativnogo sektora ekonomiki*, nº 4, p. 12-19, 2016.
- SOBOLEV, A.; KURAKIN, A.; PAKHOMOV, V. e TROTSUK, I. Cooperation in Rural Russia: Past, Present and Future. *Mir Rossii*, vol. 27, nº 1, pp. 65–89, 2018.
- STRATEGIYA ustojchivogo razvitiya sel'skikh territorij Rossijskoj Federatsii na period do 2030 goda (2015) [The strategy for Sustainable Development of Russian rural areas until 2030]. Site do governo da Federação Russa, 2015. Disponível em: <http://government.ru/docs/16757/>. Acesso: 31 outubro 2017.

- UZUN, V. Large and small business in Russian agriculture: Adaptation to market. *Comparative Economic Studies*. Vol. 47, nº 1, p. 85-100, 2005.
- UZUN, V.; SHAGAIDA, N. e SARAIKIN, V. Agrokholdingi v Rossii i ikh rol' v proizvodstve zerna [Russian agroholdings and their role in grain production]. Escritório Regional da FAO para Políticas da Europa e Ásia Central. *Studies on Rural Transition*, nº 2012-2, 2012. Disponível em: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/Europe/documents/Publications/Policy\\_Studies/Agroholdings\\_ru.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Publications/Policy_Studies/Agroholdings_ru.pdf). Acesso: 31 outubro 2017.
- VERSHININ, V.F. Pribyl'nye khimery [Profitable Chimeras]. *Vestnik kooperatsii*, nº 1-2, p. 6-21, 2008.
- VISSER, O.; SPOOR, M. e MAMONOVA, N. Is Russia the emerging global 'breadbasket'? Re-cultivation, agroholdings and grain production. *Europe-Asia Studies*, vol. 66, n. 10, pp. 1589–1610, 2014.
- VVEDENSKY, A.A. Zametki po istorii truda na Rusi XVI–XVII vv. [Essays on the History of Labor in Russia in XVI–XVII Centuries]. *Arkhiv istorii truda v Rossii* [The History of Labor in Russia], p. 58–60, 1922.
- WCM – World Co-operative Monitor. European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises. 2015. Disponível em: <http://www.euricse.eu/publications/world-co-operative-monitor-2015/>. Acesso: 31 outubro 2017.
- YANBYKH, R.; STARCHENKO, V.; MINDRIN, A.; TKACH, A. e KRYLOV, V. Monitoring deyatelnosti sel'skokhozyajstvennykh potrebitel'skikh kooperativov [The monitoring of the activities of agricultural consumer cooperatives]. *Sostoyaniye i perspektivy razvitiya kooperatsii v agrarnom sektore ekonomiki* [The state and prospects of the development of cooperation in the agrarian sector of economy], Moscou, 2012.
- ZEULI, K. e CROPP, R. *Cooperatives: Principles and practices in the 21st Century*, Universidade de Wisconsin, 2004.

# POLÍTICA DE APOIO DO ESTADO A PRODUTORES COMERCIAIS NEGROS EM TERRAS REDISTRIBUÍDAS NA ÁFRICA DO SUL: LIÇÕES DO LESTE DA PROVÍNCIA DO ESTADO LIVRE

MNQOBI NGUBANE<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO: O APOIO ESTATAL INADEQUADO AOS BENEFICIÁRIOS DA REFORMA AGRÁRIA

Ace Magashule, ex-primeiro-ministro da província sul-africana do Estado Livre, é um visitante cerimonial habitual da “fazenda estatal” Diyatalawa,<sup>2</sup> localizada a leste da província. Mas tanto esse ex-primeiro-ministro como o presidente provinciano da Associação de Agricultores Africanos da África do Sul (Afasa) parece ter se tornado impopular entre os agricultores comerciais negros da região, após serem acusados pela negligência do Estado em relação aos agricultores locais, que às vezes utilizam metáforas para descrever as disparidades entre suas fazendas e Diyatalawa: “Diyatalawa está sempre verde, mas nossas fazendas estão sempre cinzentas”; “Diyatalawa é como um filhote de passarinho, que está sempre esperando para ser alimentado”.

<sup>1</sup> Doutorando no Instituto de Estudos sobre Pobreza, Terra e Questões Agrárias (PLAAS) da University of Western Cape, Cidade do Cabo, África do Sul. E-mail: mngubane@plaas.org.za

<sup>2</sup> Os produtores que se queixam acerca de Diyatalawa embasam suas reclamações nos subsídios estatais que essa fazenda recebe constantemente, enquanto a maioria dos agricultores na mesma área recebem pouco ou nada do Estado. Diyatalawa já foi uma fazenda estatal e passou a ser propriedade de um grupo de beneficiários, principalmente ex-funcionários da antiga fazenda, que aparentemente se tornaram beneficiários privilegiados de um grande apoio estatal que inclui o fornecimento de máquinas para a produção de grãos, rebanhos (gado leiteiro e de abate, e ovinos) em quantidades suficientemente grandes para gerar suspeitas, em comparação ao quinhão alocado aos agricultores com menos vínculos políticos na região. Diyatalawa também é utilizada como lugar de capacitação de produtores e reuniões de alta visibilidade entre os fazendeiros negros do leste do Estado Livre, funcionários governamentais da província e de importantes órgãos de Estado, como o Departamento da Agricultura e o Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária.

O principal ponto das suas reclamações é a desigualdade entre os níveis de prestação de apoio estatal aos produtores, que parece ser direcionado apenas a Diyatalawa e alguns beneficiários politicamente conectados, em contraste com os níveis inadequados de apoio oficial prestado a um conjunto mais amplo e necessitado de “produtores em dificuldades”.<sup>3</sup> A atividade política desses produtores tem se dado até o momento principalmente na forma de resistência passiva, evidenciada pela não renovação da sua participação como membros da Afasa (Tabela 5) e na forma de boicotes às manifestações e reuniões da Afasa.

O presente artigo argumenta que esses produtores estão constrangidos em sua ação política pelas contradições da acumulação capitalista, vividas por muitos como uma crise generalizada na reprodução de suas operações produtivas como uma forma de empreendimento capitalista. A resistência passiva por parte desses produtores em dificuldades tem sido interpretada até o momento como apatia e “parasitismo” pelo presidente provincial da Afasa. É dessa forma que a liderança da Afasa tende a caracterizar as queixas dos produtores quando estas são levadas como “desafios” às reuniões dos produtores. Tal menção ao “parasitismo” torna-se explícita em declarações do presidente da Afasa como a seguinte: “O problema com vocês, produtores desta área, é que a maioria de vocês se comporta como parasitas, esperando receber apoio de nós, esperando que nós [da Afasa] fôssemos às suas propriedades – isso impede que vocês tenham acesso a oportunidades econômicas nossas [da Afasa]”.

É claro, declarações desse tipo se tornam mais prováveis na presença de pesquisadores nas reuniões do “dia do produtor”, talvez como uma forma de retórica política para ofuscar as reais questões enfrentadas pelos produtores em dificuldades. Entretanto, por trás delas encontram-se problemas práticos urgentes, conforme relatados por Kane-Berman:

<sup>3</sup> A expressão “produtores em dificuldades” [*struggling farmers*, em inglês] é atribuída aos produtores que lutam para se reproduzir a partir do seu capital sazonal. Os fatores decisivos que distinguem entre os produtores em dificuldades e os produtores bem-sucedidos na amostra (n=62) são os níveis diferenciados de acesso ao capital fora do campo, bem como, em alguma medida, a subsídios estatais, seja por meios legítimos ou através de práticas corruptas. As expressões da produção rural e as dinâmicas causais concretas por trás dessa distinção estão além do escopo do presente artigo e serão suficientemente tratadas na tese de doutoramento do autor (Ngubane, em elaboração). Este texto apenas analisa as dimensões políticas da diferenciação de classe e suas implicações para a política estatal, em particular, os subsídios estatais para a agricultura realizada por círculos necessitados de fazendeiros negros na África do Sul.

*Política de apoio do Estado a produtores comerciais negros em terras redistribuídas na África do Sul: lições do leste da província do Estado livre*

Os dois dias que transcorreram em outubro [de 2015] durante a conferência anual da Associação dos Produtores Africanos da África do Sul (Afasa) próximo a Pretória foram fascinantes. Os ministros e representantes públicos se declararam prontos para liderar uma radical reforma agrária, mas os produtores negros disseram que seu foco deveria estar na produção e infraestrutura. Os ministros festejaram novos mercados no Oriente Médio, no Peru e em outros lugares, mas os produtores estavam mais interessados em reparos nas estradas para que possam levar os seus produtos aos mercados locais. Os ministros disseram que os produtores deveriam se tornar coproprietários de empresas de maquinário e fertilizantes, mas os produtores estavam mais interessados em obter acesso à energia elétrica (Kane-Berman, 2016, p. 1-2).

Esses contrastes revelam a necessidade de formas bem embasadas e realistas de apoio estatal aos produtores comerciais negros na África do Sul, em vez de declarações “populistas” ligadas a uma radical reforma agrária, ou da retórica política do apoio estatal aos produtores que vivem em terras redistribuídas. Afirmando, neste artigo, que as necessidades dos produtores comerciais negros que vivem em terras redistribuídas na África do Sul podem ser mais bem articuladas pelos próprios produtores, pois essas necessidades se baseiam na sua luta cotidiana em meio às desafiadoras realidades das suas propriedades, tais como a severa ausência de capital para investimentos na sua produção e infraestrutura.

Em 25 de outubro de 2016, um ano após a conferência da Afasa de 2015, duas organizações que representam produtores negros lideraram uma marcha à sede do gabinete do presidente da África do Sul em Pretória. Essas organizações eram a Afasa e a Organização Nacional dos Produtores Emergentes de Carne Vermelha (Nerpo). Entre muitas reclamações expressas pelos produtores na manifestação, estava o apoio estatal inadequado à produção nas terras que eles receberam pelo programa de redistribuição da terras. Os participantes também se queixaram amargamente da política sul-africana intitulada Estratégia Proativa de Aquisição de Terras (PLAS), que arrenda terras redistribuídas aos seus beneficiários, em vez de outorgar-lhes a posse privada com títulos de propriedade, os quais poderiam ser usados como uma garantia colateral para o acesso a empréstimos de instituições financeiras (Uys, 2016).

A Afasa e a Nerpo parecem ser os grupos mais organizados que representam os produtores comerciais negros na África do Sul com propriedades de médio a grande porte, adquiridas de forma individual ou por meio da redistribuição de terras. Os produtores que marcharam à sede da presidência

do país, em 2016, pertenciam claramente a essa camada social, em vez de serem pequenos produtores dos antigos bantustões, usuários de terras comunitárias de municípios pequenos (“commonage lands”) ou produtores em dificuldades em pequena escala localizados em terras redistribuídas.

O problema do adequado apoio pós-assentamento para a produção em terras redistribuídas é tão antigo quanto o programa de reforma agrária pós-democratização sul-africano (Hall, 2004; Manhenze, 2007; Prinsloo, 2008). Mas o significado real do apoio pós-assentamento varia muito entre diferentes fazendas, pois os beneficiários da reforma agrária se diferenciam em grande medida entre si. Essa diferenciação reflete um leque de necessidades específicas das fazendas da reforma agrária, que dependem de cada contexto histórico, dos métodos de aquisição e transferência de terras, das condições agroecológicas locais, das características dos sistemas de produção atuais, dos regimes trabalhistas e de posse de terras, da natureza dos mercados de insumos e clientes, e das perspectivas de sucesso da produção sob todas essas condições.

O acesso ao capital tem sido enfatizado por muitos estudiosos como um fator importante do apoio estatal para a promoção de uma produção agrícola exitosa em terras redistribuídas na África do Sul (Prinsloo, 2008; Madletyana, 2011; Nxumalo, 2013; Jacobs, 2013; Kirsten *et al.*, 2016). Com base nas evidências de 37 fazendas da reforma agrária adquiridas sob a política da Redistribuição de Terras e Desenvolvimento Agrícola (LRAD) ou da Estratégia Proativa de Aquisição de Terras (PLAS) na província sul-africana de Noroeste, Kirsten *et al.* (2016, p. 452) apontam que “os fundos aportados pelo Estado são inadequados e a maioria dos beneficiários não está disposta a aceitar os riscos associados aos empréstimos das instituições financeiras formais. Sem o acesso a recursos para a compra de insumos ou a melhoria da infraestrutura nas fazendas, é difícil continuar produzindo”.

O acesso ao capital é um elemento-chave para os produtores que desejam comprar insumos e investir na infraestrutura produtiva nas fazendas da reforma agrária. Mas o problema talvez não seja apenas que eles estariam “indispostos a assumir riscos” (Kirsten *et al.*, 2016, p. 452), mas também que as solicitações de empréstimos para a produção e os pedidos de contratação de seguros para as plantações têm sido rejeitados pelas instituições financeiras, uma vez que esses produtores não possuem os títulos de suas terras e, sob a PLAS, receberam apenas a promessa de um arrendamento (Hall e Kepe, 2017). De acordo com Nxumalo (2013, p. 82):

*Política de apoio do Estado a produtores comerciais negros em terras redistribuídas na África do Sul: lições do leste da província do Estado livre*

Pouco tem sido feito em relação à assistência financeira e ao apoio pós-assentamento a projetos sob a PLAS. Os beneficiários da PLAS relataram que esse é um dos fatores que contribuem para a ausência e os baixos níveis de produtividade na maioria dos projetos, uma vez que os beneficiários não têm os recursos e o capital de arranque necessários para uma produção sustentável.

Podemos entender que o acesso dos produtores à terra sob a LRAD e a PLAS se beneficia de um discurso mais amplo ligado ao empoderamento econômico negro (Hall, 2004; Iheduru, 2004; Kariuki, 2004). Alguns desses produtores internalizaram de forma bastante clara a meta de engajar-se com sucesso na acumulação capitalista e têm feito pressão política para que o Estado sul-africano lhes proporcione o apoio de que necessitam para que possam competir com suas contrapartes no setor agrícola. Alguns embarcaram em estratégias políticas que lhes permitiriam “acumular de cima para baixo” (Cousins, 2013a; Mamdani, 1987), pela formação de alianças estreitas, porém frágeis, com o Estado. Alguns produtores parecem ter sido muito bem-sucedidos e estão em trajetórias de franca acumulação, especialmente por meio do acesso a recursos externos à sua produção na terra, e da corrupção estatal. Por sua vez, muitos produtores ficaram para trás e estão sendo negligenciados pelo Estado, apesar de atenderem aos critérios necessários para solicitar o apoio estatal (vide Hall e Kepe, 2017).

O desafio político consiste em redirecionar o apoio estatal para atender um círculo mais amplo de produtores em necessidade nas fazendas da reforma agrária, pequenas propriedades com arranjos de irrigação nos antigos bantustões, grandes grupos de beneficiários de restituições de terras e produtores negros que obtiveram propriedades privadas por outros meios tanto antes como depois de 1994.

## **ESTUDO DE CASO: OS PRODUTORES COMERCIAIS NEGROS NO LESTE DO ESTADO LIVRE**

Este artigo tem como foco os produtores comerciais negros no leste da província sul-africana do Estado Livre. Muitos deles adquiriram terras no final da década de 1980, financiados pelo Banco de Terras e Desenvolvimento, enquanto outros receberam financiamentos ligados à LRAD ou adquiriram terras privadas. Alguns receberam fazendas no sistema de arrendamento ligado ao programa da PLAS (Tabela 1).

**Tabela 1 – Métodos de aquisição de terras no leste do Estado Livre**

Método	Qde.	%
Pedido ao Estado e ao Banco de Terras	31	50,0
Financiamento sob a LRAD	19	30,6
Compra particular	9	14,5
Arrendamento sob a PLAS	3	4,8
Total	62	100

Este artigo se vale das constatações do estudo de 62 casos de redistribuição de terras no leste do Estado Livre. A maior parte desses casos iniciou com um projeto anterior de redistribuição de terras no final da década de 1980, executado pelo Fundo Sul-Africano para o Desenvolvimento com vistas a “consolidar os bantustões” [*homeland consolidation*] (Aliber *et al.*, 2006, p. 3). As propriedades rurais foram adquiridas após diversas desapropriações com compensações “a preços próximos dos preços de mercado, mas cerca de 56% dos proprietários não estavam satisfeitos e recorreram – alguns deles foram bem-sucedidos, e outros, não – perante o Estado” (Dr. H Claassen pers.comm).<sup>4</sup> As desapropriações de terras foram seguidas pelo fracionamento das fazendas: “de um tamanho médio de 900ha por fazenda” (Dr H Claassen pers.comm) para unidades menores (de 70ha a 1.000ha), que foram renomeadas como “[Novas] Fazendas de Qwaqwa” (Slater, 2002; Murray, 1997; Bank, 1995). Por exemplo, a fazenda Weltevrede tinha 2.900ha e foi subdividida em 18 unidades com área de 98ha a 280ha cada, entregues a 18 beneficiários, incluindo antigos funcionários da fazenda original e alguns membros da elite empresarial e política.

O foco principal deste artigo é enfatizar a necessidade e importância do Estado no apoio a um círculo mais amplo de produtores subcapitalizados que vivem em terras redistribuídas, mais além da captura de terras pelas elites (Hall e Kepe, 2017) e da corrupção estatal. Essa proposta se baseia na observação de que nos locais onde o apoio estatal foi recebido, a despeito da existência de práticas corruptas ou não, a produtividade das fazendas tende a ser progressiva, mas apenas se os recursos providos pelo Estado são utilizados de forma sustentável.

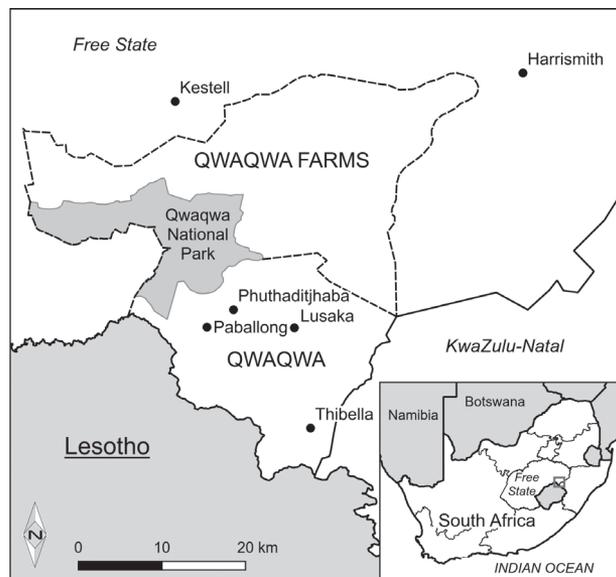
<sup>4</sup> Henry Claassen realizou sua pesquisa de doutoramento (Claassen, 2000) nessa mesma área de estudos e trabalhou na Universidade do Estado Livre, onde conduziu novos trabalhos de campo nas mesmas fazendas junto a outros colegas (Claassen *et al.*, 2014).

## CONTEXTO HISTÓRICO

As terras nas quais este artigo se baseia fizeram parte de um programa de redistribuição de terras anterior, ligado a uma ideia do Estado da era do *apartheid*, de “fazer com que pequenos produtores comerciais negros se instalem em terras subutilizadas ou abandonadas de áreas [então] exclusivas para produtores brancos” (Keegan, 1986, p. 650). Naquela época, esse modelo específico de redistribuição de terras era inseparável da política de fixação no campo, como descreveu Leslie Bank (1995, p. 583):

[...] a controversa vitória de Mopeli<sup>5</sup> em 1980 trouxe uma incorporação esperada há muito tempo, pela qual 63.000ha de terras de alta qualidade antes pertencentes a cidadãos brancos foram dados ao governo de Qwaqwa [...] Enquanto muita áreas eram transferidas ao bantustão, Mopeli enfatizou que as novas terras não seriam alocadas a autoridades tribais, nem estariam disponíveis para satisfazer a reivindicações de terras por clãs ou grupos tribais que vivessem fora de Qwaqwa. A intenção, em suas palavras, visava à ‘nação como um todo’ e ao desenvolvimento de pequenos produtores comerciais.

**Figura 1 – Mapa das terras redistribuídas deste estudo**



Fonte: Slater (2002)

<sup>5</sup> Charles Mopeli foi primeiro-ministro do governo do bantustão de Qwaqwa antes do seu desmantelamento pela “nova” África do Sul pós-Apartheid.

Essas terras com 63 mil ha estão geograficamente localizadas a noroeste do antigo bantustão de Qwaqwa e foram rebatizadas como “[Novas] Fazendas de Qwaqwa”, provavelmente por conta da sua proximidade do antigo bantustão de Qwaqwa (Figura 1). O processo de requisição de terras para se tornar um beneficiário das “Novas Fazendas de Qwaqwa” foi anunciado na Rádio Sesotho e, às vezes, pela distribuição de panfletos nas ruas da única cidade de Qwaqwa, Phuthaditjhaba, em meados da década de 1980. Os solicitantes convidados foram selecionados e passaram por uma triagem com base em sua experiência comercial (Claassen *et al.* 2014). Alguns foram escolhidos pelas suas ligações políticas, especialmente os que eram alinhados com o Estado do bantustão de Qwaqwa. Alguns entrevistados da pesquisa disseram que alguns poucos parlamentares e funcionários do bantustão de Qwaqwa se tornaram beneficiários de terras, mas a maior parte vendeu suas fazendas após 1994, principalmente para produtores comerciais brancos, após terem se tornado, em sua maioria, “proprietários ausentes”.

De acordo com alguns entrevistados, o acordo inicial entre o Estado e os beneficiários de terras foi o de alugar a terra por R12 mil (doze mil Rands) por ano, com uma opção de compra após dez anos de uso. Esse acordo foi modificado em meados dos anos 1990, quando os ocupantes começariam a contar com empréstimos do Banco de Terras para comprar suas fazendas. Como veremos mais adiante, diversos proprietários deixaram de saldar seus empréstimos; muitos deles foram acionados pelo Banco de Terras e perderam suas fazendas, que foram leiloadas. Em seguida, retiraram-se completamente da produção rural.

Entretanto, mais recentemente, alguns produtores encontraram novas estratégias para quitar os empréstimos do Banco de Terras, por exemplo, alugando grandes trechos ou até mesmo 100% das suas terras aráveis para grandes produtores de grãos. Estes são principalmente fazendeiros comerciais brancos que têm como foco empreendimentos rurais menos intensivos em capital, principalmente a produção de gado (bovinos de corte, ovinos e, em menor medida, caprinos). Em alguns acordos de aluguel, os locatários depositam os pagamentos diretamente em contas do Banco de Terras, em conformidade com as cláusulas negociadas entre o locador, o locatário e o Banco (vide Vinhetas 1 e 2 mais abaixo). Esses tipos de acordos puderam salvar muitas fazendas de uma reapropriação pelo Banco de Terras, como afirmou um dos nossos entrevistados:

O Banco de Terras nos acionou porque não fomos capazes de pagar [o empréstimo para a compra da fazenda]. Eu recorri ao aluguel [de terras aráveis] a

*Política de apoio do Estado a produtores comerciais negros em terras redistribuídas na África do Sul: lições do leste da província do Estado livre*

fim de pagar o Banco de Terras. Já recebemos muitas ofertas para vendermos a terra, principalmente quando estávamos em situação de falência. Meu vizinho vendeu sua fazenda durante os anos mais difíceis e voltou para Qwaqwa. (Entrevistado nº. 13)

A alocação de terras à (aspirante) elite empresarial negra (Tabela 2), bem como a membros de destaque da elite política negra, reflete os objetivos políticos amplos do Estado do Apartheid na redistribuição de terras para pessoas percebidas como capazes de ter acesso a recursos e investir significativamente na manutenção da produtividade econômica das terras. Na prática, tais objetivos alienam beneficiários muito mais pobres de terras, como trabalhadores rurais, às vezes das mesmas terras redistribuídas primariamente à elite empresarial e política, tal como observa Murray em relação à mesma região deste estudo:

**Tabela 2 – Fonte de receitas do chefe do domicílio e ano de fixação à terra para o início da produção**

Ano	Fontes de receita										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1985-1990	5	6	0	3	1	6	3	1	2	1	<b>28</b>
1991-1994	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	<b>4</b>
1996-1997	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	<b>5</b>
2001-2005	6	1	1	2	0	0	0	0	1	3	<b>14</b>
2006-2009	2	1	0	1	0	0	0	1	0	0	<b>5</b>
2012-2014	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	<b>4</b>
Total	17	11	2	7	1	6	4	2	4	8	<b>62</b>

Legenda:

- |  |                              |                                 |
|--|------------------------------|---------------------------------|
| 1) Funcionário da fazenda/<br>arrendatário   | 2) Negociante em geral       | 3) Servidor público             |
| 4) Pequeno produtor industrial<br>de tijolos | 5) Comerciante de camionetes | 6) Pequeno produtor capitalista |
| 7) Dono de táxis                             | 8) Funcionário do Estado     | 9) Outros negócios em Qwaqwa    |
| 10) Trabalho não qualificado                 |                              |                                 |

No Estado Livre, uma faixa de terras de propriedade do Estado ao norte de Qwaqwa, junto à fronteira norte do Lesoto, foi destinada à venda no final de 1995 a fazendeiros e empresários que já tivessem alugado fazendas individuais do Estado e estivessem em condições de prover recursos de capital próprios. Mas houve questionamentos quanto à sua real capacidade de se qualificar entre os destinatários prioritários da política de redistribuição de terras, que são descritos na retórica do Congresso Nacional Africano (ANC) como ‘as pessoas historicamente desfavorecidas’, ‘os sem-terra’, ‘os mais pobres entre os pobres’ e assim por diante. O motivo é óbvio: os pobres desprovidos de posses privadas

não conseguem ter acesso ao crédito comercial. E mesmo que tivessem, eles não seriam capazes de reunir o capital necessário para iniciar atividades produtivas. Há, portanto, um abismo de credibilidade quanto à política de redistribuição de terras: de um lado, há a retórica de que os “pobres” devem aproveitar as novas oportunidades de produção rural; de outro, há o fato de que os potenciais compradores [ou beneficiários] emergentes são empresários, donos de frotas de táxi ou de supermercados. (Murray 1996, p. 221, ênfase adicionada; vide Tabela 2 abaixo, para corroboração)

A Tabela 2 mostra o histórico econômico dos produtores estudados antes da ocasião de sua fixação à terra<sup>6</sup> e esclarece que, de fato, alguns dos beneficiários originais selecionados a partir da década de 1980 faziam parte da elite empresarial (aspirante), como foi observado por Murray. Entretanto, também houve trabalhadores rurais sem uma base ampla de recursos (em especial, sem acesso a recursos externos às suas propriedades) que lhes permitisse alavancar investimentos produtivos. A Tabela 2 também elucida que os produtores no leste do Estado Livre de hoje são compostos não apenas pelos beneficiários originais da década de 1980, mas também por pessoas que se estabeleceram nas terras após 1994.

Porém, entre as pessoas que receberam terras após 1994 por meio de financiamentos estatais, compras privadas e arrendamentos sob a PLAS, encontram-se predominantemente membros da elite empresarial, em contraste com alguns poucos casos de trabalhadores das fazendas até o presente. Estes últimos apontam para um problema comum enfatizado por alguns produtores entrevistados para esta pesquisa: a tendência que o Estado tem de rotular todos os produtores negros no leste do Estado Livre como uma elite beneficiária do projeto de redistribuição de terras da década de 1980. Aparentemente, tal rotulação e seus estereótipos estão impedindo que muitos dos proprietários tenham acesso a recursos do Estado por serem beneficiários da reforma agrária do Estado do Apartheid. Porém, deve-se admitir que alguns dos beneficiários originais da redistribuição de terras iniciada nos anos 1980, em função da competição interna, da corrupção no Estado e do acesso a fontes de receitas externas às suas propriedades, tornaram-se

<sup>6</sup> No modo de produção patriarcal (capitalista) familiar, o pai de família tende a ser o produtor e o catalizador principal do domicílio como um empreendimento capitalista. Foi nessa base que os chefes de família foram utilizados como representantes ou procuradores para elucidar a natureza do domicílio como um domicílio produtor de *commodities* simples num sentido histórico dentro do capitalismo (vide Tabela 2; Bernstein 1988).

fazendeiros bem-sucedidos com alguma influência política em termos de distribuição dos recursos do Estado. Em todo caso, esses produtores não estão indo economicamente muito bem; isto é, os produtores mais pobres, em especial os trabalhadores das fazendas originais, têm muito menos oportunidades de receber o apoio estatal, enquanto algumas das fazendas das suas contrapartes têm contado com um massivo apoio estatal, por vezes em quantidades ou níveis suficientemente altos para gerar suspeitas, como vimos nas palavras metafóricas dos produtores descontentes citados na introdução deste artigo. Esse ponto é o fator central deste estudo.

Com base nos dados qualitativos obtidos a partir das entrevistas relativas às histórias de vida, a próxima seção buscará desvendar como o apoio estatal se apresentava no passado recente aos olhos dos produtores estudados, antes da retirada dos subsídios estatais para a agricultura na década de 1990.

#### **A DERROCADA DA AGRIQWA E A RETIRADA DOS SUBSÍDIOS ESTATAIS EM MEADOS DOS ANOS 1990**

A atual escassez de apoio agrícola para produtores negros no leste do Estado Livre contrasta fortemente com os níveis de apoio estatal do passado. Assim como aconteceu com os antigos bantustões, os novos produtores negros localizados no leste do Estado Livre receberam apoio governamental de uma empresa de desenvolvimento de propriedade estatal nos anos 1980 e início dos anos 1990 (Murray, 1997, p. 205). A empresa se chamava AgriQwa e ficou conhecida como Agri-Eco antes de ser desmantelada em meados da década de 1990 (Murray, 1997, p. 205). De acordo com os entrevistados, a AgriQwa prestou amplo apoio na forma de empréstimos flexíveis que podiam ser pagos ao final de cada estação de colheita e venda, e isso lhes permitia cultivar de forma bastante produtiva. Por exemplo, os produtores conseguiam contratar um trator para a preparação do solo e o plantio pelo preço de R500 por ano. Eles tinham acesso a outros insumos, como sementes, fertilizantes e agroquímicos, valendo-se do crédito prestado pela AgriQwa. Hoje, esses produtores se lembram dos dias da AgriQwa com nostalgia. Vejamos a seguir alguns dos seus relatos:

No passado, nós recebíamos vales [para comprar insumos]. O Estado tinha maquinário, que podíamos contratar a preços acessíveis. Nossos pais conseguiam comprar os seus próprios tratores com os lucros que eles obtinham

com o apoio da AgriQwa. Os nossos campos de pastagens tinham boas cercas, e cada campo tinha uma represa com boa manutenção. Os mecanismos da AgriQwa eram muito úteis. (Entrevistado n.º 44)

A AgriQwa anotava as nossas informações em um caderno. Por exemplo, ela registrava cada vez que um produtor pedia um empréstimo para a compra de adubo ou óleo diesel. Os juros que eles cobravam não eram compostos. Nós também contratávamos implementos agrícolas da AgriQwa – podíamos contratar qualquer tipo de implemento a um custo acessível. Mesmo se a pessoa já tivesse um trator pequeno, era possível ela contratar implementos correspondentes para a produção rural com base na capacidade [em quilowatts] do seu trator. Além disso, os funcionários da AgriQwa nos ajudavam a fazer os testes de solos para que pudéssemos adaptar os agroquímicos necessários. Isso incluía a preparação do solo. Eles buscavam as melhores variedades de sementes e as traziam para perto de nós, e tudo o que precisávamos fazer era buscá-las nos seus escritórios a preços bem vantajosos. Isso era tão eficiente que cada plantação tinha os seus próprios produtos químicos, por exemplo, feijões desidratados e outras culturas. Eles também nos forneciam todas as informações, calibravam a aplicação dos insumos e nos explicavam tudo. Eles até nos aconselhavam a respeito de como operar tratores; por exemplo, eles podiam dizer que nós tínhamos que usar três litros de óleo diesel por hectare. Quando a AgriQwa se foi, nós não conseguimos realizar essa calibragem por conta própria, e por isso eu precisei fazer cursos de agricultura. Além disso, [quando a AgriQwa se foi,] nós tivemos que contratar especialistas independentes e isso aumentou os custos da produção ainda mais. (Entrevistado n.º 20)

Entretanto, o declínio da AgriQwa não foi fruto apenas da política “neoliberal” generalizada de desmantelamento dos subsídios estatais para o setor agrícola, adotada após 1994 pelo Estado democrático sul-africano. Ele também foi influenciado pela política local que surgiu nos anos 1990 no leste do Estado Livre. Os entrevistados sugerem que uma classe de fazendeiros, formada em primeiro plano por antigos funcionários civis da burocracia de Qwaqwa, tornou-se expressiva e politicamente ativa. Essas pessoas mobilizaram com sucesso os produtores mais pobres para que apoiassem a sua estratégia de repelir a elite administrativa branca que antes gerenciava a AgriQwa. Hoje, os produtores em necessidade relembram esses eventos com desânimo, diante do contexto de aparente “captura” dos recursos estatais pela elite dessa mesma classe, que liderou o desmantelamento da AgriQwa. Esse processo mostra que as formas populistas de política podem ser contrarrevolucionárias em alguns momentos e lugares (Scoones *et al.* 2017). Um entrevistado respondeu:

*Política de apoio do Estado a produtores comerciais negros em terras redistribuídas na África do Sul: lições do leste da província do Estado livre*

A AgriQwa fornecia os melhores insumos (fertilizantes, sementes, agroquímicos). Eles tinham técnicos que faziam pesquisas e aconselhamento, e nos prestavam treinamento todo mês. Mas os fazendeiros mais inclinados à política destruíram tudo isso e levaram à dissolução da AgriQwa até 1994. Nós perdemos muita coisa com o desmantelamento da AgriQwa: perdemos o acesso a insumos (adubo, sementes, fertilizantes), e fomos deixados por conta própria, sujeitos aos ‘ventos das mudanças’. Os mercados bateram forte em nós – não conseguimos ter acesso a sementes. (Entrevistado nº. 20)

Essa citação sugere que apesar da administração da AgriQwa, então dominada por brancos, ter sido opressora em sua atitude política racializada durante a era do Apartheid, a sua eficiência técnica era “progressiva”. Assim, a AgriQwa era tida como uma instituição útil pelos produtores, especialmente aqueles que passaram por necessidades após o seu colapso e ficaram em uma situação de desvantagem perante o que percebiam ser uma dinâmica excludente em meio aos mecanismos de apoio do Estado.

Mais adiante e, talvez, de forma já previsível, alguns dos produtores politicamente inclinados que tiveram uma influência no desmantelamento da AgriQwa chegaram a altos cargos dentro do Sindicato Nacional dos Produtores Africanos (NAFU). Alguns deles venderam suas fazendas, mas continuaram servindo nessa organização; outros recentemente se tornaram locadores de terras aráveis recebidas dos produtores negros que tiveram dificuldades em sobreviver no leste do Estado Livre. O NAFU continua a existir, agora em paralelo à sua dissidência Afasa.

A Afasa é uma organização em nível nacional que representa os produtores comerciais negros da África do Sul, especialmente aqueles que vivem em fazendas privadas e da reforma agrária. Ela tem alguns presidentes provinciais que coordenam a participação e as atividades dos seus membros, incluindo o apoio estatal em contextos localizados nas propriedades. Por exemplo, sempre que há uma seca ou um incêndio danoso em fazendas de propriedade de produtores negros, os presidentes provincianos da Afasa têm a tarefa de coordenar o apoio estatal (na forma de pacotes de medidas de auxílio) aos produtores prejudicados. Como também ocorre na província do Estado Livre, a Afasa tem tido uma influência positiva no fornecimento do apoio estatal à mecanização. Entretanto, esse suporte não ocorre sem alguns problemas.

Alguns líderes da Afasa foram aparentemente acusados (por produtores em dificuldades) de várias formas de captura dos recursos estatais original-

mente voltados a beneficiar produtores negros em toda a província do Estado Livre (ver a seguir).

### **A PRODUÇÃO AGRÍCOLA ATUAL: OS SISTEMAS DE PRODUÇÃO MISTOS**

As unidades rurais estudadas têm um tamanho médio de 353ha e mediano de 275ha, o que indica uma medida de inclinação como resultado do fato de que algumas propriedades dessa amostra são muito maiores do que o tamanho médio, acima de 500ha. Os padrões de uso da terra nas propriedades estudadas refletem a existência de sistemas mistos de produção, que se concentram principalmente em atividades ligadas à produção de grãos e à criação de gado. Proporcionalmente, em termos de uso da terra, as maiores extensões dentro dessas propriedades estão dedicadas a áreas de pastagens (63%), enquanto que as menores extensões se caracterizam como terras de cultivo (37%).

Os 14 produtores que possuíam empreendimentos ligados à produção de laticínios tinham uma mediana de 20 e uma média de 34 vacas leiteiras, com amplitude de 158 e um mínimo de duas vacas leiteiras. Os números de vacas leiteiras e litros de leite produzidos, além dos tipos de mercados atendidos e a intensidade do apoio dos setores privado e público aos produtores de laticínios, variaram. Sem esse apoio, provavelmente haveria menos produtores de laticínios. Muitos antigos produtores já deixaram de produzir nessa região.

A produção de gado de corte foi estável nas propriedades estudadas: 90% dos produtores da amostra possuíam uma mediana de 33 e uma média de 57 reses de corte. Mas há diferenças nos números de cabeças de gado quando consideramos cada produtor individualmente. O mínimo encontrado é de uma rês e o máximo de 560 reses de corte por produtor. Diversos fatores estão por trás de tamanha diferença, incluindo as posições históricas e econômicas, os termos do provedor dos ativos utilizados na produção e os tipos de investimentos realizados (Bernstein 2010), bem como os níveis de acesso a receitas externas à propriedade e ao apoio do Estado. Poucos produtores (n=22) possuíam ovinos na amostra (num total de n=62). Assim como acontece com o gado de corte, aqueles que possuíam menos ovinos eram os que mais frequentemente combinavam os ovinos com a renda do aluguel de terras aráveis como uma estratégia de sobrevivência, apenas para venderem

*Política de apoio do Estado a produtores comerciais negros em terras redistribuídas na África do Sul: lições do leste da província do Estado livre*

**Tabela 3 – Perfil dos sistemas de produção em terras redistribuídas no leste do Estado Livre (n = 62)**

	N	Tamanho da propriedade (ha)	Áreas de pastagens (ha)	Proporção entre pastagens e extensão total (%)	Reses leiteiras (No)	Reses de corte (No)	Ovinos (No)	Terras aráveis (ha)	Terras aráveis (%)	Terras aráveis localadas (ha)	Terras aráveis localadas (%)	Terras cultivadas (ha)	Terras cultivadas (%)	Milho amarelo (ha)	Milho branco (ha)	Feijão desidratado e doce (ha)	Trigo (ha)	Soja (ha)	Citrassol (ha)
	Válido	62	62	62	14	56	22	62	60	39	25	24	25	14	3	17	4	4	2
	Ausente	0	0	0	48	6	40	0	2	23	37	38	37	48	59	45	58	58	60
Média		353	221	61%	34	57	27	132	41%	107	80%	88	49%	54	4	41	88	33	65
Mediana		275	170	68%	20	33	21	120	35%	100	84%	71	42%	41	1	34	40	34	65
Amplitude		991	843	100%	158	549	71	500	99%	261	86%	429	98%	133	9	158	230	15	86
Mínimo		72	0	0%	2	1	3	0	1%	10	14%	1	2%	7	1	2	20	25	22
Máximo		1063	843	100%	160	550	74	500	100%	271	100%	430	100%	140	10	160	250	40	108
Soma		21.903	13.704	63%	473	3.184	604	8200	37%	4162	51%	2.107	26%	762	12	701	350	132	130
Percentis	25	194	89	43%	14	20	12	58	23%	60	68%	22	16%	19	1	16	24	26	22
	50	275	170	68%	20	33	21	120	35%	100	84%	71	42%	41	1	34	40	34	65
	75	474	288	80%	32	55	40	200	58%	150	100%	131	80%	84		60	199	40	,

alguns animais em uma estação específica a fim de garantirem o sustento. Por sua vez, os detentores de grandes rebanhos de ovinos e bovinos de corte tenderam a ter condições de se reproduzir como capital na mesma escala da produção, e mais além dela.

Quatorze produtores da amostra produziam milho amarelo em terras com uma área mediana de 41ha e média de 54ha. A amplitude da extensão das suas plantações de milho amarelo foi de 133ha, com um mínimo de 7ha e um máximo de 140ha. Assim como ocorre com outros grãos, o milho amarelo é produzido para mercados formais, empresas de processamento de grãos e antigas cooperativas agrícolas. Apenas três produtores produziam milho branco em uma área mediana de 1ha e média de 4ha, com amplitude de 9ha. A área mediana de 1ha destinada ao cultivo de milho branco é uma anomalia em um contexto no qual o milho branco é produzido para o consumo doméstico e o restante das terras aráveis é disponibilizado para locação. À parte de tal anomalia, os demais produtores de milho da amostra forneciam seu produto para empresas de processamento de grãos.

Dezessete produtores produziam feijão desidratado/doce em uma área mediana de 34ha e média de 41ha, com amplitude de 158ha. O hectare mínimo dedicado ao feijão desidratado/doce foi de 2ha. Assim como os produtores de milho, os produtores de feijão desidratado/doce forneceram o seu produto a empresas processadoras de grãos e, às vezes, a empresas menores que também trabalham com grãos. Pelo menos um produtor mencionou que fornecia feijões desidratados para vendedores de rua informais de centros urbanos.

Quatro produtores cultivaram trigo em uma área média de 88ha e mediana de 40ha, com uma amplitude de 230ha. A área mínima destinada à produção de trigo era de 20ha e a máxima, de 250ha.

Quatro produtores estavam produzindo soja em uma área média de 33ha e uma amplitude de 15ha. O tamanho mínimo das áreas de produção de soja era de 25ha e o máximo, de 40ha. Apenas dois produtores cultivavam girassol em áreas de 86ha e 22ha, respectivamente.

## **MERCADOS DE ALUGUEL DE TERRAS**

Trinta e nove produtores (63%) eram locadores de terras cultiváveis, em diferentes medidas. Alguns produziam grãos em uma parte de suas terras aráveis e locavam outra parte. Ambas as estratégias podem ser vantajosas em termos de reprodução social e acumulação. Mas nesses casos, o tamanho da área cultivada

pelo produtor tendeu a ser menor do que o tamanho das terras aráveis oferecidas para locação. As terras aráveis cultivadas pelos produtores tinham uma área média de 73ha, mediana de 46ha e uma amplitude de 429ha (Tabela 4).

O percentual médio de terras aráveis cultivadas por produtor foi de 24%, com mediana de 17% e uma amplitude de 84%. O percentual mínimo de terras aráveis cultivadas por produtor foi de 2% e o máximo, 86%. Em suma, o percentual de terras aráveis disponíveis cultivadas por produtor foi de 14% (em um total de 5.828ha de terras aráveis), em comparação com os 71% das mesmas terras aráveis que são ofertadas para locação em diferentes proporções. Isso esclarece que a proporção de terras aráveis que os produtores locam é bem menor do que a proporção de terras aráveis cultivadas por eles mesmos, quando consideramos o total de terras aráveis de todos os produtores. As extensões de terras aráveis locadas tinham uma média percentual de 79% e uma média de 83% das terras aráveis disponíveis locadas, ao passo que o percentual mínimo de terras aráveis locados era de 14% e o máximo, de 100%.

A duração média dos acordos de locação das terras aráveis é de três anos; a duração mínima é de um ano e a máxima, de cinco anos. Alguns desses acordos são verbais e informais; outros são formalizados por meio de contratos.

O aluguel médio por hectare de terra arável locada era de R513,00, com amplitude de R550,00 entre o preço mínimo de R250,00 e o preço máximo de R800,00 por hectare. A renda média anual por produtor com aluguéis, no caso dos produtores que estavam locando terras aráveis, era de R53.834,00, com mediana de R45.000,00 e amplitude de R157.600,00 entre um mínimo de R5.000,00 e um máximo de R162.600,00 por ano.

Em suma, essas dinâmicas distributivas de locação de terras aráveis mostram uma tendência por parte dos produtores, de alugar fatias maiores de suas áreas aráveis do que as fatias que eles mesmos cultivam. Implícito nesta constatação está o fato de que a receita com a locação de terras cultiváveis é uma importante fonte de renda para esses produtores, especialmente diante do contexto agrícola amplo, de natureza mista, no qual eles estão inseridos. Às vezes, eles suplementam a renda dos aluguéis com a renda advinda de outro empreendimento das suas propriedades, por exemplo, a renda obtida com a venda de gado, caso um produtor não tenha se engajado no cultivo de plantações ou grãos, enquanto a maior parte ou até mesmo toda sua terra arável está alugada. Em muitos desses casos, a atividade rural é uma estratégia de sobrevivência e envolve, tipicamente, a locação de par-

Tabela 4 – Perfil da dinâmica de locação de terras aráveis (n=39)

	Extensão das terras aráveis	Extensão das terras aráveis cultivada pelo produtor em 2016	% de terras aráveis utilizadas pelo produtor	Extensão das terras aráveis locadas	% das terras aráveis locadas pelo produtor	Duração do contrato relativo às terras locadas	Aluguel por hectare de terras locadas	Receita anual oriunda dos alugueis (R's)
N	39	11	11	39	23	28	30	33
	Válido							
	Ausente	28	28	0	16	11	9	6
Média	149	73	24%	107	79%	3	513	53.834
Mediana	127	46	17%	100	83%	3	550	45.000
Amplitude	490	429	84%	261	86%	4	550	157.600
Mínimo	10	1	2%	10	14%	1	250	5.000
Máximo	500	430	86%	271	100%	5	800	162.600
Soma	5.828	800	14%	4.162	71%		15.390	1.776.535
Percentis	25	7	4%	60	68%	2,25	368,75	24.500
	50	46	17%	100	83%	3	550	45.000
	75	82	38%	150	100%	5	650	70.162,5

Fonte: pesquisa de campo

celas maiores de terras aráveis para a obtenção de renda de aluguéis, aliada à ênfase na criação de gado.

## **PERFIS POLÍTICOS DOS PRODUTORES COMERCIAIS NEGROS NO LESTE DA PROVÍNCIA DO ESTADO LIVRE**

Pela ótica da diferenciação social, em particular, dos processos fluidos e frágeis de formação de classes, a análise dos perfis econômicos dos produtores estudados é esclarecedora. Os produtores comerciais negros sul-africanos não são um grupo homogêneo, e, sim, diferenciado, no qual alguns são muito mais bem-sucedidos do que outros. A acumulação bem-sucedida se dá tanto por meio do livre mercado, a “competição legítima” (que Mamdani [1987] denomina “acumulação de baixo para cima”), ou pela assistência, ou através de conexões políticas com funcionários governamentais, corrupção e clientelismo de Estado (“acumulação de cima para baixo”). Neste estudo, a maioria (70%) dos produtores negros pode ser categorizada de forma difusa como “produtores em dificuldades”, enquanto que os 30% restantes podem ser descritos como “reprodutores e acumuladores bem-sucedidos” (Genis, 2015).<sup>7</sup>

O segredo da reprodução e da acumulação bem-sucedidas é o acesso a recursos vindos de fora das propriedades rurais a partir de diversas fontes, incluindo “pacotes de aposentadoria ou de demissão” de empregos formais anteriores e as receitas de pequenos e médios negócios fora das propriedades (Ngubane, em elaboração). Estas últimas correspondem a um contexto mais amplo de produtores de média escala que se dedicam à agricultura com capital vindo de fontes externas de outras partes do continente africano, por exemplo, do Zimbábue, de Zâmbia e de Gana (vide Scoones *et al.* 2018). Para alguns, também são importantes suas conexões políticas com representantes do Estado, que envolvem incansáveis esforços nas bases e corrupção. Os produtores em dificuldades, por outro lado, não estão conseguindo se reproduzir como capital, apesar do fato de que eles parecem estar, de certo modo, melhor do que as massas sem-terra empobrecidas que vivem primariamente nas favelas urbanas e “rurais” (1987) da África do Sul da atualidade (Ngubane, 2017).

<sup>7</sup> Tais categorias de diferenciação de produtores são usadas de maneira descritiva, com enfoque na política de apoio estatal aos produtores comerciais negros sul-africanos. Uma tipologia mais rigorosa para a descrição dos produtores, com base nas dinâmicas causais qualitativas e quantitativas concretas de diferenciação, a partir das tendências emergentes de capitalização e descapitalização será apresentada de maneira mais detalhada na tese de doutoramento.

## O APOIO ESTATAL E A SUA CAPTURA PELAS ELITES NO LESTE DO ESTADO LIVRE

Os produtores comerciais negros em dificuldades no leste do Estado Livre estão cientes dos atuais mecanismos de apoio estatal, como financiamentos de recapitalização e programas de mecanização, além de pacotes de auxílio para os casos de secas e incêndios. Entretanto, a distribuição desse apoio estatal é problemática, uma vez que apenas alguns poucos produtores politicamente conectados parecem ser os grandes beneficiários do apoio estatal – e a maior parte dos produtores em dificuldades tem conhecimento disso. Estes últimos já levantaram a questão como um desafio em reuniões do “dia do produtor”, na presença de representantes do Estado e líderes da Afasa, mas apenas receberam respostas decepcionantes das autoridades.

Os líderes da Afasa criticam os produtores em dificuldades por não se unirem às organizações de produtores, o que dificulta que eles se beneficiem de oportunidades econômicas e do apoio do Estado. De alguma maneira, os líderes da Afasa tendem a rotular a saída dos produtores em dificuldades como uma forma de “parasitismo”. Em outras palavras, eles sugerem que os produtores em dificuldades têm uma atitude patética e são incapazes de auxiliar a si mesmos, ao se retirarem para as suas terras e esperarem sentados pelos recursos estatais. Porém, em vez de recrutar produtores para a Afasa, o presidente da Afasa do Estado Livre é visto percorrendo as fazendas e negociando acordos de locação de terras com produtores em dificuldades para as suas operações rurais pessoais. Como resultado disso, os líderes da Afasa parecem ter se tornado impopulares entre os produtores em dificuldades da região.

**Tabela 5 – Níveis de adesão às associações de produtores**

	Qde.	%
Afasa	7	11,3
NERPRO	3	4,8
Ambas	18	29
Não participante	34	54,8
Total	62	100

Fonte: pesquisa de campo

A maior parte dos produtores (54%) da amostra (n=62) deste estudo não era composta por membros da Afasa ou da Nerpo (Tabela 5). Os entre-

vistados afirmaram que existem poucos benefícios da adesão a essas organizações. Um entrevistado disse:

Eu não sou membro das organizações de produtores porque elas não nos dão benefícios. Tem a corrupção. É uma perda de tempo. Só alguns poucos têm acesso aos benefícios das organizações de produtores... O presidente do Qwaqwa Stars [um time de futebol] consegue tudo para a sua fazenda perto de Van Reenen. São as pessoas politicamente conectadas que conseguem apoio para a produção rural. O apoio estatal deveria chegar até nós diretamente, e não através de representantes fazendeiros. (Entrevistado n.º. 36)

Uma das estratégias de resistência passiva dos produtores em dificuldade contra os poderosos líderes da Afasa é o boicote às conferências e manifestações da organização, como a marcha de 2016 até a sede da presidência do país citada anteriormente, assim como a não renovação da sua adesão à Afasa. Os produtores em dificuldades afirmam que as suas vozes estão sendo menosprezadas e ignoradas dentro da Afasa, a qual tende a valorizar as visões de seus líderes internos e fazendeiros de destaque.

Os líderes da Afasa tomam tudo para si mesmos. Todo ano, eles pegam os insumos [de produção] e não os redistribuem aos produtores em dificuldades. (Entrevistado n.º. 30)

Os líderes da Afasa estão vendendo os recursos do Estado. Eles são corruptos. Eles me ofereceram 300 sacos de forragem [que deveriam ser usados para o alívio da seca pelos produtores em dificuldades] por R66,000 e eu recusei a oferta. No passado, o apoio do Estado ia para os produtores brancos e muito pouco chegava aos produtores negros. Mas, hoje em dia, o apoio estatal vai para os camaradas da ANC. Eu nunca recebi algo de um governo da ANC. Isso é corrupção institucionalizada, do nível local ao provincial e até chegar ao governo nacional. (Entrevistado n.º. 14)

Essa afirmação foi corroborada, em certo grau, por um artigo da revista *Farmers Weekly* com o título: “Irregularidades nos recursos para o auxílio de secas”, que retirou parte de suas ideias de um recente relatório do Departamento de Agricultura, Exploração Florestal e Pesca, o qual narra que “10.000 sacos de pelotas de ração desapareceram no Estado Livre” (*Farmers Weekly*, 16 de junho de 2017).

Outro entrevistado afirmou:

Quando Ace Magashule era Membro do Conselho Executivo para a Agricultura [na província do Estado Livre], ele forneceu dois tratores para o nosso grupo, que tinha 25 produtores. Nós tínhamos que pagar R130 para

alugar um trator sob daquele acordo. Mas os donos das fazendas maiores capturaram aqueles tratores. Nós estávamos pagando, mas não tínhamos acesso aos tratores; eu decidi pular fora daquele esquema e comprei o meu próprio trator, apesar de ser muito velho. (Entrevistado nº. 39)

A captura, pelas elites, dos programas de fornecimento de equipamentos e maquinário de produção, por exemplo, tratores e implementos, bem como dos pacotes de alívio de secas e incêndios patrocinados pelo Estado, mostraram as contradições fundamentais na distribuição dos bens públicos. Os produtores em dificuldades são frequentemente forçados a locar as suas terras aráveis para os produtores comerciais brancos, uma vez que eles não possuem acesso a implementos de produção, como maquinários de alta capacidade para a produção de grãos (Ngubane, 2017). Porém, parece que os fazendeiros mais bem-sucedidos, que provavelmente poderiam comprar tais implementos por própria conta, estão manipulando os programas do Estado em benefício próprio. É assim que os produtores menos bem-sucedidos parecem estar vendo a situação.

Ainda assim, alguns poucos (um total de seis) produtores em dificuldades no leste do Estado Livre chegaram a receber apoio e puderam observar mudanças nos seus negócios produtivos, como mostram os Quadros 1 e 2 no anexo.

#### Quadro 1

O produtor P, um ex-empresário de 80 anos de idade, é proprietário de uma fazenda de 300ha com 190ha de terras aráveis e 110ha de terras de pastagens. Desse total, 100ha de terras aráveis estão locados para um fazendeiro branco por R600 por hectare em um contrato de cinco anos. A renda do aluguel ajudou no pagamento do empréstimo do Banco de Terras para a compra da fazenda. De um contrato de 25 anos com o Banco de Terras, o produtor P ainda tinha R17.000 a saldar em 2017. Graças à renda do aluguel, que era diretamente usada para o pagamento do empréstimo, ele quitou o empréstimo do Banco de Terras por meio dessa renda diretamente paga ao Banco de Terras pelo locatário. Quando o Banco de Terras demandou o pagamento da quantia do empréstimo em atraso, o produtor P se viu forçado a negociar o acordo de aluguel com rapidez e comparecer com o locatário à agência do Banco de Terras para assinarem juntos um acordo de pagamento, o qual estipula que o locatá-

rio pagará a taxa de aluguel diretamente a uma conta bancária do Banco de Terras. Esses acordos já salvaram muitas propriedades de produtores negros no leste do Estado Livre das implacáveis reintegrações de posse do Banco de Terras. Essa situação gera questionamentos quanto a alternativas. Por exemplo, não teria sido diferente se o Banco de Terras tivesse oferecido empréstimos aos mesmos produtores para a produção de grãos ou a criação de gado e considerasse a terra como um ativo colateral, em vez de optar pelas reintegrações? Em todo caso, assim como outros produtores que alugam terras aráveis, o principal foco do produtor P. é a criação de gado (de corte). No ano de 2016, P vendeu 14 reses em um leilão em uma das cidades mais próximas, Bethlehem, ficando com 27 reses. Ele utilizou os R89.000 recebidos pela venda dos animais para pagar gastos mecânicos do seu veículo e economizou o restante para o consumo de mantimentos domésticos, de modo a suplementar a sua aposentadoria mensal de R1.650, que compartilha com os netos que vivem com ele em Qwaqwa. Seus dois filhos têm entre 50 e 60 anos de idade, trabalham como caminhoneiros e têm propriedades fora da fazenda, em um município de Qwaqwa. Suas três filhas têm entre 30 e 50 anos de idade e também formaram suas próprias famílias – duas delas trabalham como atendentes em hospitais e a mais jovem, que tem entre 30 e 40 anos, trabalha como engenheira em uma empresa de processamento de leite. As receitas da fazenda nos 20 anos recentes contribuíram para a criação e a educação dos filhos do produtor P, principalmente das suas filhas, que hoje trabalham em empregos mais bem qualificados e bem pagos do que os seus filhos – uma contribuição da qual P se orgulha quando considera a mobilidade social das suas filhas, e quando afirma que sua filha mais nova [a engenheira que trabalha na empresa de processamento de leite] é a que mais gosta da fazenda. O rebanho do produtor P é pastoreado por um funcionário que reside na fazenda e recebe o salário mensal de R800, incluindo pagamentos em alimentos e em espécie. Em 2016, o produtor P teve uma renda bruta de R149.000. Mas isso mudou significativamente em 2017, depois que ele recebeu um financiamento de recapitalização do DRDLR para a produção de grãos (milho) em uma área de 42ha, por meio da mentoria Grain SA. Esse apoio estatal é uma resposta política à falta de capital para a compra ou aluguel de maquinário de produção

por muitos produtores no leste do Estado Livre, os quais, como resultado dessa situação, terminam principalmente oferecendo terras aráveis para locação. Porém, a sustentabilidade desse apoio estatal ainda está por ser vista. Os atuais problemas em torno dessa forma de apoio estatal estão ligados à gestão dos recursos, em especial, da renda que deve ser recebida pelos seus beneficiários com a venda de grãos. O acordo de mentoria assinado pelo Estado atribui à empresa mentora, Grain SA, a autoridade de ficar com a renda do produtor dos grãos em nome dos produtores, para reinvestimentos na produção. Isso tem gerado conflitos que ainda não foram resolvidos.

### Quadro 2

A produtora H, de 35 anos de idade, é engenheira mecânica de formação, mas preferiu ser produtora rural em tempo integral. Isso ocorreu após o falecimento de sua irmã, que residia na propriedade junto com a sua mãe viúva, de 73 anos de idade. H também tem um irmão mais velho e outro mais novo. Seu irmão mais velho, de 50 anos de idade, estabeleceu-se em uma propriedade pessoal fora da fazenda num vilarejo próximo e trabalha para o Programa de Trabalho Comunitário do Departamento de Desenvolvimento Social. Sua irmã de 40 anos de idade é bacharel em direito e trabalha em uma empresa jurídica privada na província de Gauteng, enquanto que o seu irmão mais novo, de 23 anos, está cursando a escola técnica. A fazenda da sua família tem 350ha, incluindo 87ha de terras aráveis e 263ha de terras de pastagens. Os 60ha de terras aráveis estão alugados para um fazendeiro branco por R800 por hectare sob um contrato de cinco anos. A família da produtora H decidiu alugar terras aráveis sob a pressão do Banco de Terras, em função do empréstimo que havia feito para a compra da fazenda. Essa foi a única estratégia que ela poderia ter para evitar que a fazenda fosse leiloada pelo Banco de Terras em 2009. Como 60ha de terras aráveis estão alugados, H se especializou na produção de laticínios e tem hoje um contrato de fornecimento de leite com uma empresa multinacional de processamento do produto. No ano de 2016, a renda bruta do domicílio da produtora H foi de R393.600 pelas vendas de leite e R48.000 pelo aluguel das terras

aráveis. O seu rebanho de laticínios, composto por 36 reses, também se beneficiou de doações de vacas leiteiras feitas por uma associação de *commodities* de laticínios que proveu à fazenda da produtora H outras formas de apoio, como a eletrificação da propriedade, e intercedeu para que o Departamento de Agricultura patrocinasse a construção de uma sala de ordenha de R650.000. Esses mecanismos de apoio são elementos (ou subsídios) que estão por trás da reprodução de um empreendimento de laticínios. Sem esse apoio, o empreendimento de H provavelmente teria entrado em colapso, semelhante ao que ocorreu com muitos outros empreendimentos de laticínios no leste do Estado Livre. O domicílio de H reservou 7ha para a sua produção própria de milho amarelo para processamento e silagem, a fim de alimentar seu gado leiteiro. O locatário das terras alugadas é responsável pela preparação do solo, plantio, colheita e processamento de milho amarelo para silagem por meio de um acordo informal que é parte do acordo de aluguel. Três funcionários da fazenda são responsáveis por pastorear e ordenhar os animais (há uma sala de ordenha mecanizada e eles não fazem as ordenhas de modo manual, mas operam o equipamento com um cuidadoso monitoramento supervisionado pela produtora-chefe da fazenda). Dois funcionários recebem o pagamento mensal de R1.300, enquanto que o terceiro funcionário recebe R1.100, incluindo pagamentos em alimentos e em espécie. Um dos funcionários é um imigrante de um país vizinho, o Lesoto. A produtora H expressou arrependê-lo de ter que alugar as terras aráveis, uma vez que eles receberam os recursos de recapitalização do DR-DLR (por meio de conexões políticas), que seriam capazes de viabilizar a produção de milho em 100% dos 87ha de terras aráveis que estão à sua disposição. Esse recurso de recapitalização, da ordem de R217.000, ajudou H a produzir milho amarelo em 20ha no ano de 2017. Esse apoio estatal é um pacote completo para a produção de grãos, incluindo a preparação do solo, plantio, colheita e venda dos grãos pela mentora Grain SA. Saber se os produtores estão satisfeitos com todas as condições desse acordo seria outra pergunta. Por exemplo, houve reclamações de outros produtores que recebem apoio estatal semelhante quanto ao excesso de policiamento da sua contabilidade de vendas pela mentora. A seleção dos produtores como recipientes do apoio estatal parece carecer de transparência e estar sujeita à captura pelas elites.

Esses produtores em dificuldades que recentemente receberam recursos de recapitalização na área do estudo também se queixaram dos seus mentores e parceiros, acusando-os de inflacionar os custos dos serviços prestados (preparação do solo, plantio e colheita) com a utilização de maquinário que os produtores de sua condição não possuem. Por exemplo, o produtor C se queixou dos altos custos do transporte (R100.000) para trazer um trator à sua fazenda de uma distância de cerca de 200km. Isso ressoa a sugestão de Hall e Kepe (2017) de que, na província sul-africana do Cabo Oriental, alguns parceiros de agronegócios dos produtores negros estão capturando recursos estatais em benefício próprio.

Em outro caso, o produtor X se tornou beneficiário de um financiamento de recapitalização da ordem de R500.000, em 2016. Todos os recursos foram direcionados para custear o plantio e a colheita de 50ha de milho, mas o mesmo produtor ficou devendo ao contratante uma quantia excedente de R100.000. Com base nessa experiência, o produtor X sugere que “o Estado deve comprar o seu próprio maquinário para a produção de grãos, em vez de contratar esse serviço [mecanização] dos prestadores de serviços, pois isso abre uma janela para a corrupção através do inflacionamento dos custos do serviço por esses prestadores”.

A Grain SA, que é a maior parceira para a disseminação do apoio de recapitalização no leste do Estado Livre, sugeriu o uso de sua própria conta bancária para manter a receita das vendas de milho dos seus beneficiários, a fim de garantir que ela fosse reinvestida nos empreendimentos rurais deles, por meio de um contrato com o órgão relevante de governo: o Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária (DRDLR). Esse arranjo gerou sérias preocupações entre os beneficiários e alguns deles pressionaram de maneira obstinada para que a receita das vendas do milho fosse depositada diretamente nas suas próprias contas bancárias, de onde poderiam investi-las em outras atividades rurais, como a criação de gado de corte. A Grain SA tentou deter essa prática, mas não foi totalmente exitosa. Pelo menos um produtor investiu toda a receita das vendas do milho no seu rebanho de corte a um custo de R421.000 para um rebanho de 25 vacas da raça Simbra e um touro. Nesse caso, o produtor X vê o investimento em gado de corte como mais apropriado para os negócios da sua fazenda do que a produção de grãos.

Ao focar a produção de grãos, o DRDLR tenta reviver a produção de grãos nas terras aráveis dos produtores em dificuldades, que foram fre-

quentemente forçados a locar grandes parcelas (e, em alguns casos, 100%) de seus campos aráveis para produtores mais eficientes de grãos, que normalmente são fazendeiros brancos.

Com um enfoque na produção animal, alguns produtores do leste do Estado Livre receberam apoio por meio da Nerpo, em particular, reses de corte da raça Bonsmara. Alguns produtores em dificuldades têm visto mudanças positivas como resultado. Por exemplo, o produtor D recentemente recebeu 20 reses Bonsmara, que aumentaram o seu rebanho para 50 cabeças em setembro de 2017. O produtor afirmou: “nós vendemos algumas dessas reses para saldar o empréstimo do Banco de Terras para a fazenda”.

Em suma, o apoio do Estado aos produtores comerciais negros no leste do Estado Livre está um tanto desmantelado e fragmentado, e nem todos os produtores em dificuldades chegaram a receber assistência. É necessário contar com uma estrutura de apoio muito mais diversificada, abrangente e transparente.

### **O BANCO DE TERRAS E A FALTA DE EMPRÉSTIMOS PARA A PRODUÇÃO NAS FAZENDAS**

O Banco de Terras tem uma atenção de destaque neste artigo. Como foi citado acima, diversos produtores no leste do Estado Livre perderam suas propriedades por conta das reintegrações de posse do Banco de Terras, em função da sua incapacidade de saldarem os seus empréstimos – por sua vez, fruto de muitos fatores decisivos associados à descapitalização das fazendas. Em meio a esse cenário, parece inevitável questionar a incapacidade do Banco de Terras de prover empréstimos para a produção dos produtores estudados. Um olhar mais cuidadoso revela que poucos produtores receberam empréstimos para a sua produção rural na área em estudo. Por exemplo, em um caso no qual um empréstimo de produção foi concedido pelo Banco de Terras, o produtor infelizmente não teve uma boa safra de milho naquele ano em função de condições climáticas desfavoráveis, e foi forçado a vender gado para quitar o empréstimo de produção do Banco de Terras.

Em outro caso mais recente, o produtor C recebeu um empréstimo de produção da ordem de R2 milhões em 2017 – um capital suficientemente alto para viabilizar a compra de maquinário para a produção de grãos e outros insumos –, permitindo assim que o produtor C produzisse grãos e não precisasse depender da locação de terras cultiváveis. Entretanto, em uma

amostra de 62 casos do leste do Estado Livre, esse produtor C é o único que recebeu um empréstimo de produção do Banco de Terras no período coberto por este levantamento. Isso revela que o apoio do Estado por diversas instituições para produtores comerciais negros em terras redistribuídas na África do Sul está fragmentado, como vimos acima no desequilíbrio do apoio estatal em prol de poucos produtores selecionados. É necessário contar com uma abordagem mais pragmática.

Isso abre mais espaço para melhorias por parte do Banco de Terras, especialmente em termos de estabelecer estratégias e critérios para a identificação dos produtores que mereçam receber empréstimos à produção. Deve-se enfatizar que, nos lugares onde empréstimos à produção foram concedidos pela Nerpo na forma de reses da raça Bonsmara para integração à indústria de corte, houve níveis mais altos de progresso, evidenciados pelo caso do produtor D. Em outras palavras, os empréstimos à produção do Banco de Terras não deveriam estar ligados apenas à produção de grãos, quando consideramos a sua intensidade de capital e a sua suscetibilidade a riscos ligados a variações de clima e mercados, mas também podem incluir empréstimos à produção para atividades menos intensivas em capital e mais flexíveis ligadas à produção animal, como a criação de gado de corte e ovinos, que têm uma taxa de sucesso relativamente alta no leste do Estado Livre. A produção animal e, em particular, de gado de corte é estável e até promissora na região em estudo. A maior parte dos produtores depende dela para a sua subsistência.

Em suma, além do DRDLR e do Departamento de Agricultura, o Banco de Terras parece ser a instituição mais bem posicionada para avançar e evoluir em meio aos tempos de mudanças na agricultura da África do Sul. O Estado sul-africano deve ser incentivado a uma postura proativa em termos de assegurar que o Banco de Terras tenha recursos suficientes a fim de flexibilizar e acomodar as necessidades de diferentes produtores negros mais pobres que vivem em terras redistribuídas, pequenos produtores em terras comunitárias municipais fora de áreas urbanas (*commonage lands*), e pequenos produtores das antigas áreas comunais (*communal lands*).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Porém, os produtores de terras comunitárias próximas a áreas urbanas e nas antigas áreas comunais parecem carecer de uma nova redistribuição de terras. Parece ironia, mas o atual projeto de redistribuição de terras da África do Sul visa ao mercado empresarial e tem a elite política como sua beneficiária (Hall e Kepe, 2017).

## CONCLUSÃO

O projeto de reforma agrária da África do Sul é caracterizado tanto pela “captura pelas elites” como pela “negligência do Estado”, além de alguns traços que resultam de políticas voltadas à erradicação da pobreza rural (Hall e Kepe, 2017; Cousins 2013b). Esses problemas também se tornam evidentes no leste do Estado Livre. Nessa região, os produtores negros em dificuldades são a maioria e estão negligenciados pelo Estado. Porém, eles são claramente capazes de ver a captura dos recursos do Estado pela elite política local de produtores negros, e têm dado resposta a isso com estratégias de “resistência passiva”, distanciando-se de organizações de produtores como a Afasa e a Nerpo, e acusando os líderes políticos rurais tanto de corrupção como de negligência em encontros do “dia do produtor”, apenas para receber respostas um tanto decepcionantes das pessoas que ocupam os lugares de liderança.

Os agentes do agronegócio são os principais mentores e parceiros dos produtores em situação de necessidade nos casos em que um financiamento estatal foi recebido, e também têm sido acusados de corrupção na forma de inflacionamento dos custos dos serviços prestados.

A capacidade que esses produtores têm de se engajar em uma resistência coletiva está minada pela crise generalizada de reprodução que eles vivenciam em sua condição de produtores comerciais em dificuldades. Sua capacidade de resistência coletiva também é restringida pela atitude individualista que eles têm sido encorajados a adotar e internalizar, na condição de aspirantes a acumuladores dentro do setor agrícola comercial.

Este artigo sugere que a “vontade política” evidenciada na “captura pelas elites” precisa se voltar ao apoio ao círculo mais necessitado de produtores em dificuldades no leste do Estado Livre e a outros círculos de produtores em terras redistribuídas em outras partes do país, tais como os ex-funcionários das fazendas e os pequenos produtores em terras redistribuídas. Isso poderia levar as fazendas dos produtores em dificuldades a níveis mais altos de produtividade. Observou-se que nos casos em que o apoio do Estado foi recebido, independentemente de ter havido corrupção ou não, a produtividade das propriedades aumentou e, com ela, a probabilidade de reinvestir a renda e aprimorar as perspectivas de sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS

- ALIBER, M., GREENBERG, S., EVELETH, A., KLEINBOOI, K., LAHIFF, E. e TOM, B. *Rural municipality case studies: land reform, farm employment and livelihoods* (Summary of research reports supported with funding from the National Treasury, USAID and the Human Sciences Research Council (HSRC), 2006 – Disponível em: [http://ecommons.hsrc.ac.za/bitstream/handle/20.500.11910/6076/4577\\_Aliber\\_Ruralmunicipalitycasestudies.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ecommons.hsrc.ac.za/bitstream/handle/20.500.11910/6076/4577_Aliber_Ruralmunicipalitycasestudies.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso: 23 setembro 2018.
- BANK, L. The Failure of Ethnic Nationalism: Land, Power and the Politics of Clanship on the South African Highveld. *Africa*, 65(4), p. 565-591, 1995.
- BERNSTEIN, H. Capitalism and petty bourgeois production: Class relations and divisions of labour. *The Journal of Peasant Studies*, 15(2), p. 258-271, 1988.
- BERNSTEIN, H. *Class Dynamics of Agrarian Change*. Nova Scotia: Fernwood Publishing, 2010.
- CLAASSEN, J.H.D. Landbou en Landelike Ontwikkeling in die Qwaqwa-Gebied: 'n Geografiese Ondersoek. A thesis submitted in fulfillment of the requirements for the degree of Philosophiae Doctor in the Department of Geography, University of the Free State, 2000.
- CLAASSEN, H; MUKWADA, G; NAIDOO, M AND MAHASA, P. 'Land Reform and Grain Production: The case of emerging farmers in Qwaqwa, South Africa'. *Journal of Human Ecology*, 46(2), p. 223-234, 2014.
- COUSINS, B. Smallholder Irrigation Schemes, Agrarian Reform and 'Accumulation from Above and from Below' in South Africa. *Journal of Agrarian Change*, 13(1), p. 116-139, 2013a.
- COUSINS, B. Land Redistribution, Populism and Elite Capture: New Land Reform Policy Proposals under the Microscope. *The Journal of the Helen Suzman Foundation*, 70: 11-19, 2013b.
- GENIS, A. *Accumulation and differentiation: the dynamics of change in the large-scale commercial farming sector of South Africa*, A thesis submitted in fulfillment of the requirements for the degree of Philosophiae Doctor, PLAAS, University of Western Cape, 2015.
- HALL, R. A Political Economy of Land Reform in South Africa. *Review of African Political Economy*, 100, p. 23-37, 2004.
- HALL, R. e KEPE, T. Elite capture and state neglect: new evidence on South Africa's land reform. *Review of African Political Economy*, 44 (151), p. 122-130, 2017.
- HEBINCK, P., FAY, D. e KONDLO, K. Land and Agrarian Reform in South Africa's Eastern Cape Province : Caught by Continuities. *Journal of Agrarian Change*, 11(2), p. 220-240, 2011.
- IHEDURU, O. Black economic power and nation-building in post-apartheid South Africa. *The Journal of Modern African Studies*, 42(1), p. 1-30, 2004.

*Política de apoio do Estado a produtores comerciais negros em terras redistribuídas na África do Sul: lições do leste da província do Estado livre*

- JORDAAN, A.J. e JOOSTE, A. Strategies for the support of successful land reform: A case study of Qwa-qwa emerging commercial farmers. *S. Afr. J. Agric. Ext./S. Afr. Tydskr. Landbouvoorl*, vol. 32, p. 1-14, 2003.
- KANE-BERMAN, J. From land to farming: bringing land reform down to earth. *South African Institute of Race Relations*, vol. 25, n° 2, p. 1-21, 2016.
- KARIUKI, S.M. Creating the black commercial farmers in South Africa, ASC Working Paper 56, Department of Sociology, School of Social Sciences University of the Witwatersrand, South Africa, 2004.
- KEEGAN, T. The Dynamics of Rural Accumulation in South Africa: Comparative and Historical Perspectives. *Comparative Studies in Society and History*, vol. 28, n° 4, p. 628-650, 1986.
- KIRSTEN, J., MACHETHE, C., NDLOVU, T. e LUBAMBO, P. Performance of land reform projects in the North West province of South Africa: Changes over time and possible cause. *Development Southern Africa*, vol. 33, n° 4, p. 442-458, 2016.
- MADLETYANA, P. *Race, Gender, Class & Land Reform: A case study approach on the land reform for agricultural development (LRAD) sub-programme*, MA Dissertation, University of the Witwatersrand, Johannesburg, 2011.
- MAMDANI, M. 'Extreme but not Exceptional: Towards an Analysis of the Agrarian Question in Uganda'. *Journal of Peasant Studies*, vol. 14, n° 2, p. 199-225, 1987.
- MASOKA, N.S. *Post-settlement land reform challenges: The case of the Department of Agriculture, Rural Development and Land Administration, Mpumalanga Province*, A Mini-dissertation, North-West University, 2014.
- MURRAY, C. Land Reform in the Eastern Free State: Policy Dilemmas and Political Conflicts. *The Journal of Peasant Studies*, 23, n° 2/3, p. 209-244, 1996.
- MURRAY, C. South African Land Reform: Case Studies in 'Demand' and 'Participation' in the Free State. *African Affairs*, vol. 96, n° 383, p. 187-214, 1997.
- MURRAY, C. Displaced urbanization: South Africa's rural slums. *African Affairs*, vol. 86, n° 344, p. 311-329, 1987.
- NGUBANE, M. *Medium-scale black farmers on redistributed land in South Africa*. A thesis [to be] submitted in fulfillment of the requirements for the degree of Philosophiae Doctor (PhD) in Land and Agrarian Studies at the Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies, University of Western Cape, 2019.
- \_\_\_\_\_. "Political will", not "corruption will", can accelerate land reform to benefit South Africa's landless poor. *Another Countryside*, 2015.
- \_\_\_\_\_. *The 'Agrarian Question of Labour' and land reform in South Africa: farm work dynamics on redistributed land in the eastern Free State*. Conference Paper 32. 5th International Conference of Brics Initiative for Critical Agrarian Studies. 13 a 16 de outubro, Moscou, 2017.
- NXUMALO, S. *Impact of Pro-Active Land Acquisition Strategy Projects (PLAS) on the livelihood of beneficiaries in Dr Kenneth Kaunda District of the North-West Province, South Africa*, Master of Science in Agriculture (Agricultural Economics), North West University, 2013.

- PHIRI, C. Emerging Black commercial farmers in Sakhisizwe Local Municipality Area of South Africa: Obstacles and opportunities. *Journal of Social Development in Africa*, vol. 24, n° 2, p. 97-122, 2009.
- PRINSLOO, A. *A Critical Analysis of the LRAD Sub-Programme* in the Gauteng Province of South Africa, Masters thesis, University of Pretoria, 2008.
- RANWEDZI, E. *The potential and limits of the Proactive Land Acquisition Strategy: land reform implementation in Gauteng province of South Africa*, Magister in Philosophy: Land and Agrarian Studies in the Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, 2013.
- SCOONES, I., MAVEDZENGE, B. e MURIMBARIMBA, F. Medium-scale commercial farms in Africa: the experience of the 'native purchase areas' in Zimbabwe. *Africa*, vol. 88, n° 3, p. 597-619, 2018.
- SCOONES, I., EDELMAN, M., BORRAS JR. S.M., HALL, R., WOLFORD, W. e WHITE, B. Emancipatory rural politics: confronting authoritarian populismo. *The Journal of Peasant Studies*, vol. 45, n° 1, p. 1-20, 2017.
- SLATER, R. Differentiation and Diversification: Changing Livelihoods in Qwaqwa, South Africa, 1970-2000, *Journal of Southern African Studies*, vol. 28, n° 3, p. 599-614, 2002.
- UYS, G. Farmers to march on the Union Buildings. *Farmers Weekly*, 2016 – Disponível em: <https://www.farmersweekly.co.za/agri-news/south-africa/farmers-march-union-buildings/>. Acesso: 8 outubro 2018.

# O CRESCIMENTO ACELERADO E O COLAPSO DO EXTRATIVISMO DO MINÉRIO DE FERRO: O NEXO BRASIL-ÍNDIA-CHINA

MARKUS KRÖGER<sup>1</sup>

Este trabalho analisa o recente “superciclo” ou “paradigma” de *commodity* de 2005 a 2015 por meio de um estudo global regionalmente situado da produção de minério de ferro e aço. A análise político econômica de informações coletadas em pesquisas de campo no Brasil e na Índia, entre 2010 e 2015, apresenta novas perspectivas que permitem analisar se e como as políticas nos pontos de extração, como resistência pelos moradores locais, afetam os processos políticos mundiais, tais como o preço do minério de ferro e do aço. Esses recursos são importantes de forma crucial para todas as possíveis potências em crescimento global. O estudo demonstra como a Índia e o Brasil estão, com a Austrália e a China, em uma posição superior no mundo da extração de minério de ferro. As reservas e produção de ferro estão concentradas em cinco países, esses quatro e a Rússia, que juntos representaram 81% da produção mundial em 2012. No entanto, o importante é que a produção indiana não cresceu muito depois de 2008, quando começou a maior resistência à expansão, e a alta também não foi tão rápida no Brasil como previsto. Interrupções causadas pela resistência a novos grandes projetos de mineração *greenfield* (por exemplo, o projeto Apolo da Vale, em Minas Gerais, no Brasil, e projeto Rowghat da NMDC, em Chhattisgarh, na Índia), a interrupção das operações de mineração e o cancelamento de licenças de minas existentes em larga escala por toda a Índia e a perturbação das atividades exportadoras no Brasil influenciaram parcialmente a produção global de minério de ferro. Em contraste, a ausência de tais políticas de mineração na Austrália e na China, em parte, explica por que sua produção continuou a crescer depois de 2010. Durante a década de 2000, a capacidade mundial de

<sup>1</sup> Pesquisador e professor associado em Estudos de Desenvolvimento da Faculdade de Ciências Sociais e membro do Instituto de Ciências Sustentáveis de Helsinque, da Universidade de Helsinque.

produção de aço quase dobrou, o que também significou que a demanda por minério de ferro e carvão quase dobrou.

Em 2012, houve um rápido aumento no investimento em mineração, mas também restrições às exportações (a Índia elevou o imposto sobre as exportações de granulados de minério de ferro e multas para 30% no final de 2011). Em geral, os preços do aço se correlacionaram com os preços do minério de ferro, mas em 2008 houve uma grande queda nos preços do aço, enquanto os preços do minério de ferro subiram rapidamente. Isso sugere que as relações históricas entre minério de ferro e aço haviam mudado. O estudo sugere que, em 2008, o ferro (exportação) tornou-se um negócio melhor do que a fabricação de aço. A explosão de crescimento do minério de ferro significou que os magnatas da mineração puderam colher “lucros rápidos, imediatos e grandes” por meio da violência dirigida contra os moradores locais e da repressão à resistência, à medida que a nova riqueza se transformava em poder político via financiamento do governo. Esta especificidade de margens de lucro muito altas, fornecendo muito capital para os alvos de resistência, fez com que na explosão do crescimento do minério de ferro houvesse um caminho rápido para o poder.

Quando a explosão de crescimento global do ferro atingiu a economia política indiana, seguiu-se uma mineração desenfreada e ilegal, uma rápida expansão para vender o máximo possível e o surgimento de novos atores, como grileiros especuladores e capitalistas que não tinham experiência prévia em mineração, mas estavam procurando por possibilidades rápidas de ganhar dinheiro. Como efeito colateral, os conflitos aumentaram para novos níveis. No Brasil, a explosão de crescimento levou a lucros recordes para a Vale, que controlava a maior parte da extração e exportação de minério de ferro, a entrada de novos atores, capital especulativo e projetos destrutivos em novas áreas e a construção de novas infraestruturas. Muitas dessas expansões tiveram resistência (mas não tão notavelmente ou profundamente como na Índia), e muitas foram verificadas, algumas até interrompidas pela resistência.

A primeira seção deste trabalho analisa brevemente a explosão de crescimento e o colapso do minério de ferro global e como isso ocorreu no Brasil e na Índia, verificando se as políticas de resistência podem ter influenciado os preços globais. O foco principal estava em descrever as principais mudanças nos mercados globais de minério de ferro e na produção, que não foram estudados antes, o que é estranho, dada a centralidade do minério de ferro

e do aço no comércio global de *commodities* e na economia política. Depois disso, aprofunda a questão da geopolítica do minério de ferro na segunda seção do documento, que enfoca no papel crescente da China. Os impactos do novo papel da China são estudados através das lentes dos estudos agrários dos Brics, onde a atenção está no nexu crucial do minério de ferro China-Brasil-Índia-Austrália.

Essa análise está ligada ao estudo das transformações agrárias e da luta por terra e recursos em países como Brasil e Índia, que estão sendo fortemente pressionados pelas explosões de crescimento do extrativismo. O exemplo da mineração de minério de ferro é essencial, já que o minério de ferro representa o artigo de exportação única mais importante do Brasil em termos do valor do produto exportado, por exemplo. A mineração de minério de ferro tem enormes impactos para as transformações agrárias, direta e indiretamente, como sugerem os rompimentos recentes de barragens de resíduos de minério de ferro em Minas Gerais, que tomaram muitas vidas e meios de subsistência rurais. A mineração de minério de ferro tem impactos grandes para a agricultura a jusante, devido aos sedimentos e águas cheias de tóxicos que fluem das minas. A resistência em locais como Kudremukh, na Índia, foi amplamente liderada por um grande número de agricultores afetados rio abaixo. Seus campos estavam se tornando mais difíceis de cultivar devido aos sedimentos e resíduos. Seus esforços, juntamente com outros habitantes rurais, como os povos indígenas, levaram ao fechamento das minas de minério de ferro de Kudremukh nos anos 2000; atualmente, a usina siderúrgica na costa de Karnataka, na Índia, tem que comprar seu minério de ferro em outro lugar, como seu suprimento anterior das colinas próximas em Kudremukh deixou de existir devido às ações de resistência. Agora, a usina siderúrgica Mangalore compra seu minério da AngloAmerican, de Minas Gerais, no Brasil, de operações que estão ligadas no país a grandes violações de direitos humanos e ambientais. Esses exemplos ilustram como as políticas do extrativismo são globais e afetam lugares dentro do nexu do Brics. Neste capítulo, darei uma visão mais geral sobre quais foram as principais tendências nos mercados globais de minério de ferro e aço, que explicam a explosão de crescimento, e como a resistência influenciou o colapso do superciclo extrativista (por volta de 2008-2014), o que levou a grandes transformações agrárias nos países do Brics e em outros lugares.

## A EXPLOSÃO DE CRESCIMENTO GLOBAL DE MINÉRIO DE FERRO

A explosão de crescimento global de minério de ferro ocorreu entre 2008 e 2014. Uma análise detalhada das lutas a montante no Brasil e na Índia pode esclarecer como os enormes aumentos nos preços do ferro afetaram a política local e como estes, por sua vez, começaram a ter um significado global à medida que a resistência diminuía a exportação de minerais. O gráfico 1, a seguir, ilustra como o preço do minério de ferro começou a subir em 2004, elevando-se dramaticamente em 2009. O mercado em tendência alta foi em grande parte resultado da enorme demanda da China que, juntamente com a decisão conjunta de 30 de março de 2010 (BNDES, 2014) de grandes produtores de minério de ferro de deixar o esquema anterior, transformou o mercado fixo de 40 anos, baseado em uma referência que mantinha o preço fixado por um ano entre mineradoras (vendedores) e siderúrgicas (compradores), na precificação à vista.

Esta foi uma mudança épica de acordo com analistas financeiros, já que tais mudanças nos sistemas de preços das principais *commodities* do mundo são raras.<sup>2</sup> Os eventos se intensificaram na crise econômica mundial de 2008, quando as siderúrgicas chinesas decidiram não pagar os preços acordados, mas comprar em preços mais baixos proporcionados pela crise. Esse movimento resultou em uma reação adversa, já que em 2010 a Vale e a BHB Billiton assinaram contratos de curto prazo com as siderúrgicas japonesas por preços acima dos acordados, eliminando assim o antigo sistema do lado da oferta. As autoridades chinesas ficaram muito preocupadas com essa mudança nas relações – na verdade, isso mostrou que a consolidação da produção pelas grandes multinacionais poderia controlar o mercado de forma ainda mais eficaz do que os maiores governos do mundo. Enquanto isso, a mudança para a precificação à vista agravou os danos socioambientais nos pontos de produção, pois muitos agora viam a chance de embarcar no mercado altista – ou encontrar compradores, especialmente os da China, que ficariam felizes mesmo com minério de baixa qualidade, se eles pudessem obtê-lo abaixo do preço à vista. Eles provavelmente fizeram isso, se as exportações ilegais da Índia são alguma evidência.<sup>3</sup>

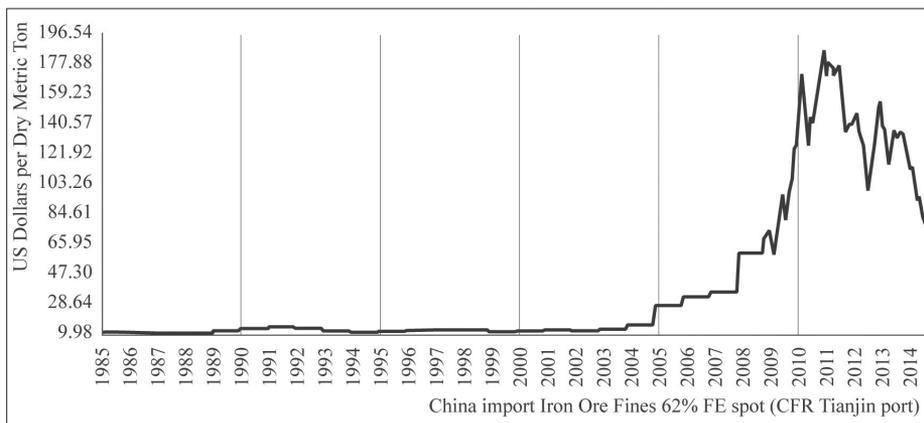
<sup>2</sup> Disponível em: <http://moneymorning.com/2010/03/30/iron-ore-2/>. Acesso: 13 agosto 2015.

<sup>3</sup> Os produtores australianos, BHB, Rio Tinto e um recém-chegado em expansão agressiva, Fortescue, em particular, conseguiram enormes ganhos, já que pagavam cerca de US \$ 11 para embarcar uma tonelada para a China, enquanto os produtores brasileiros pagavam cerca de US \$ 25 por tonelada. A explosão de crescimento comparativamente maior da extração de ferro na Austrália

*O crescimento acelerado e o colapso do extrativismo do minério de ferro: o nexu Brasil-Índia-China*

No Gráfico 1, é interessante notar que o preço do minério de ferro não tenha diminuído tanto após o pico de 2011 como poderia ser esperado, mas ele permaneceu alto. Os fechamentos das minas na Índia, em 2012, contribuíram para o novo aumento de preço em 2013, sendo que estes encerramentos foram amplamente notados em notícias de negócios e enviaram alarmes para todo o mundo de investidores; os analistas são muito sensíveis a qualquer notícia de conflito, considerando corretamente os conflitos como aumento ao risco do investimento. O desempenho financeiro de uma empresa enfraquece com a crescente percepção de risco causada pelo ativismo direto dos *stakeholders* (Vasi e King, 2012).

**Gráfico 1 – Explosão de crescimento e colapso global do minério de ferro (2007-2015)**



**Unidade:** Dólares por Tonelada Métrica Seca

**Descrição:** Taxas de Importação de Minério de Ferro (FE) 62% da China (CFR Porto Tianjin). Dólares por Tonelada Métrica Seca

Índia e Brasil estão, junto com a Austrália e China, em uma posição superior no mundo de extração de minério de ferro, como ilustra a Tabela 1 e o Gráfico 2. As reservas e a produção de ferro estão concentrados em cinco países, esses quatro e a Rússia, que juntos representaram 81% da produção mundial em 2012 (BNDES, 2014, p. 208). A produção indiana não cresceu significativamente depois de 2008, quando começou a maior

deve ser estudada em maior detalhe com relação aos seus impactos e particularmente para explicar como a ausência de resistência foi parcialmente responsável por tal aumento na produção.

resistência à sua expansão. Interrupções causadas pela resistência a novos grandes projetos de mineração *greenfield* (por exemplo, o projeto Apolo da Vale, em Minas Gerais, no Brasil, e projeto Rowghat da NMDC, em Chhattisgarh, na Índia), o fechamento de minas existentes por toda a Índia e a perturbação das atividades exportadoras no Brasil influenciaram parcialmente a produção global de minério de ferro.

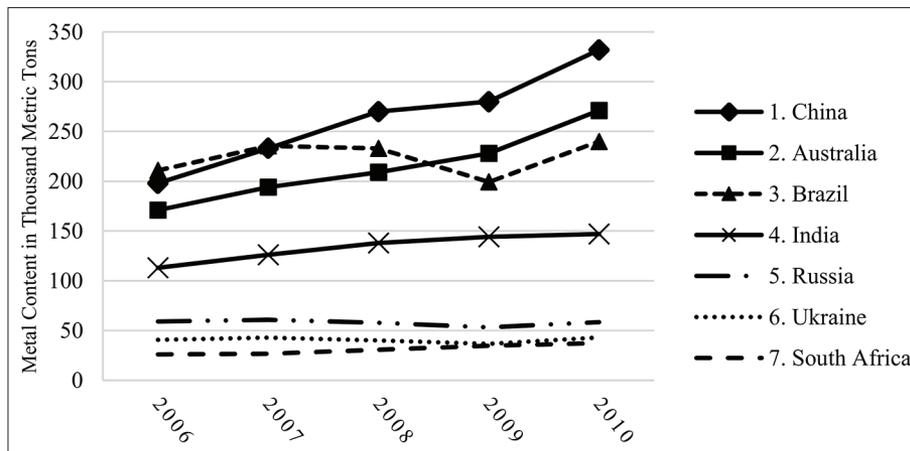
A ausência de tais políticas de mineração na Austrália e na China, em parte, explica por que sua produção continuou a crescer depois de 2010.

**Tabela 1 – Principais países produtores de minério de ferro do mundo, medidos pelo teor de metais (mil toneladas)**

País	2006	2007	2008	2009	2010
1. China	198	233	270	280	332
2. Austrália	171	194	209	228	271
3. Brasil	211.2	235.5	233	199.2	240
4. Índia	113	126	138	144	147
5. Rússia	59.1	60.8	57.8	53.2	58.5
6. Ucrânia	40.7	42.8	40	36,6	43
7. África do Sul	26	26.5	30.8	34.8	37.3

Fonte: [http://www.indexmundi.com/en/commodities/minerals/iron\\_ore/iron\\_ore\\_t16.html](http://www.indexmundi.com/en/commodities/minerals/iron_ore/iron_ore_t16.html)

**Gráfico 2 – Principais países produtores de minério de ferro do mundo, medidos pelo teor de metais (mil toneladas)**



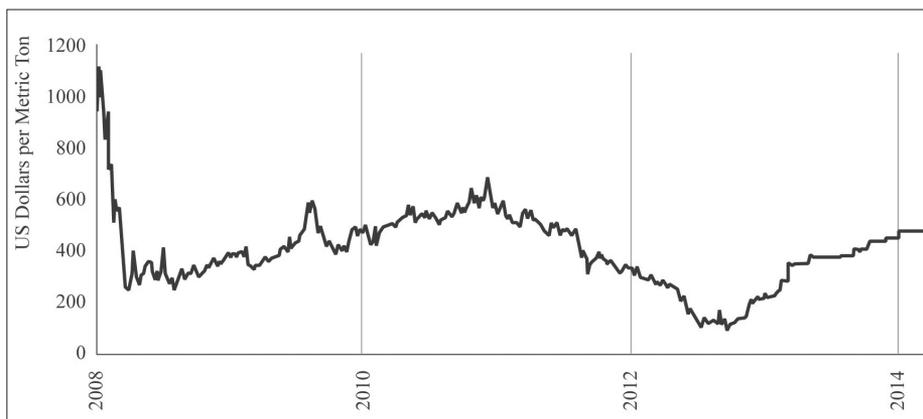
O minério de ferro é a *commodity* mais importante usada na produção de aço, e o aumento da extração de ferro foi para novas usinas siderúrgicas,

principalmente na China. Durante a década de 2000, a capacidade mundial de produção de aço quase dobrou, o que também significou que a demanda por minério de ferro e carvão quase dobrou.

De acordo com a 72ª Reunião do Comitê de Aço da OCDE em 2012, esse “surto de demanda foi inesperado” e, conseqüentemente, a “resposta do lado da oferta foi atrasada”; em 2012, houve um rápido aumento no investimento em mineração, mas também restrições nas exportações (a Índia elevou o imposto sobre as exportações de granulados de minério de ferro e multas para 30% no final de 2011), o que sugere que “fatores de mercado e políticas restritivas podem causar distúrbios de oferta significativos para as siderúrgicas no curto prazo.”<sup>4</sup> Naturalmente, algumas siderúrgicas e países enfrentam uma situação mais difícil do que outras, estando a Índia entre eles. Essa nova configuração de mercados mais caóticos é envolvida por um efeito de cascata da política nos pontos de produção, como eu testemunhei em 2010-2015 no campo ao estudar todos os principais locais de extração de minério de ferro e muitas cidades siderúrgicas no Brasil e na Índia.

O Gráfico 3 acompanha o preço do aço desde 2008. Em geral, os preços do aço se correlacionaram com os preços do minério de ferro, mas em 2008 houve uma grande queda nos preços do aço, enquanto os preços do minério de ferro subiram rapidamente. Isso sugere que as relações históricas entre minério de ferro e aço haviam mudado.

**Gráfico 3 – Preço do Aço**

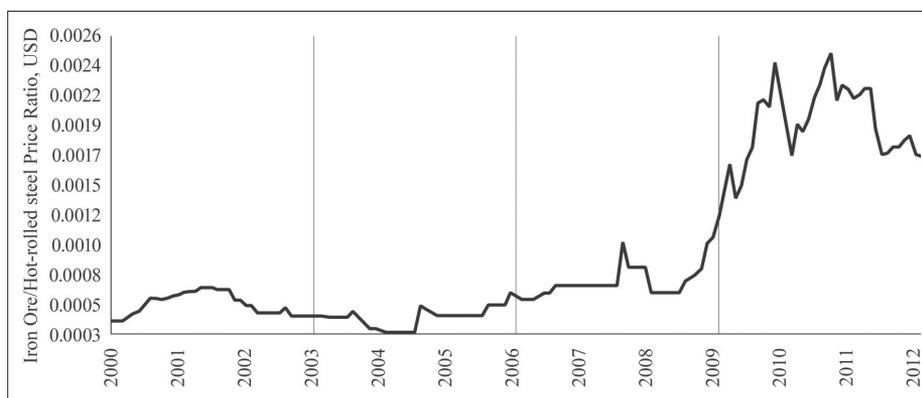


<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/ind/50494260.pdf>. Acesso: 02 julho 2015.

Uma comparação dos Gráficos 1 e 3 sugere que, em 2008, o ferro (exportação) tornou-se um negócio melhor do que a fabricação de aço. Esta noção é apoiada pelas minhas entrevistas: Arun Agarwal, um médico e cidadão preocupado com a questão, argumentou, por exemplo, que não fazia sentido fabricar aço, quando as margens de lucro na extração de minério de ferro aumentaram para mais de 80% em muitas partes da Índia (entrevista de 2013). Chenoy e Chenoy (2010, 120), também se referindo a Agarwal (que apresentou petições judiciais em tribunais contra o Estado da Índia por má gestão da riqueza mineral dos cidadãos), escrevem que o aumento nos lucros da mineração de ferro por tonelada passou de 50 rupias em 2000 para 5.000 em 2010. No Brasil, a Vale lucrava US \$ 17,5 bilhões em 2011 (sendo 76,1% do lucro líquido do setor de mineração brasileiro), o que significou US \$ 220.069 por empregado, uma margem de lucro de 36,6% e um retorno sobre ativos de 16,6%, segundo a Vale (2012).

Enquanto isso, globalmente, o custo do minério de ferro e do carvão metalúrgico como um percentual do preço global do aço laminado a quente aumentou para cerca de 60% até o final de 2011 em relação ao nível pré-2007 de cerca de 10-30%, e o percentual do custo do minério de ferro subiu de 5 a 10%, em 2005, para 30 a 40%, em 2011.<sup>5</sup> O gráfico 4 ilustra que a relação preço do minério de ferro para o aço laminado a quente aumentou 332,5%, entre 2000 e 2012, mostrando como o minério de ferro se tornou muito mais lucrativo e, portanto, um negócio mais importante.

**Gráfico 4 – O preço do minério de ferro dividido pelo preço do aço laminado a quente (2000-2012)**



<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/ind/50494260.pdf>. Acesso: 2 de julho, 2015.

Concomitantemente, os custos de produção de minério de ferro não aumentaram em ritmo acelerado – na verdade, eles foram reduzidos durante a explosão de crescimento, com os mineradores ilegais não pagando *royalties*, impostos e outros pagamentos necessários ao Estado, trabalhadores e pessoas impactadas, representando mais da metade da produção total na Índia. Na extração indiana de minério de ferro, de acordo com coordenadores da Iniciativa de Desenvolvimento (um membro do MMP e ONG de Bhubaneswar, estado de Odisha, Índia, que oferece advocacia para moradores locais em áreas de mineração), havia “custos de produção muito baixos, quase nenhum”; era “quase tudo lucro”.

O custo de extrair uma tonelada de minério de ferro em Odisha era, segundo um líder sindical de uma siderúrgica, “não mais do que 700 rupias”, os comerciantes cuidaram dos custos de transporte. Os números que meu informante deu para os custos, incluindo subornos, variaram de 1.500 rupias até 400 rupias. Esses números diferem drasticamente do cálculo feito pela Accenture com os pesquisadores do BNDES (em BNDES 2014, 217), onde eles assumem que as empresas fariam todos os pagamentos necessários. No cálculo deles, em 2012, a Índia apresentou custos de mineração de cerca de US \$ 60/t, e o Brasil, cerca de US \$ 40/t, sendo este último o menor do mundo. A maior parte dos custos assumidos na Índia consistia em *royalties*. A China diferiu drasticamente do resto do mundo, com seu alto custo de produção de US \$ 150/t, estimado pela Accenture para crescer em 2021 para cerca de US \$ 250/t. A última parte da análise no BNDES (2014) sugere uma grande discrepância em que a China não pode mais produzir minério de ferro doméstico barato, enquanto a maioria dos outros possuidores de ferro pode. Além disso, os números que indicam que o Brasil e a Índia têm alguns dos custos mais baixos do mundo parecem estar corretos, embora subestimem quão baixos verdadeiramente são: os custos indianos provavelmente foram os mais baratos do mundo por alguns anos, com base em meus dados.

Um jornalista de Odisha argumentou que a explosão de crescimento do minério de ferro significou que os magnatas da mineração puderam colher “lucros rápidos, imediatos e grandes” por meio da violência dirigida contra os moradores locais e da repressão à resistência, à medida que a nova riqueza se transformava em poder político via financiamento do governo. Esta especificidade de margens de lucro muito elevadas, fornecendo muito capital aos

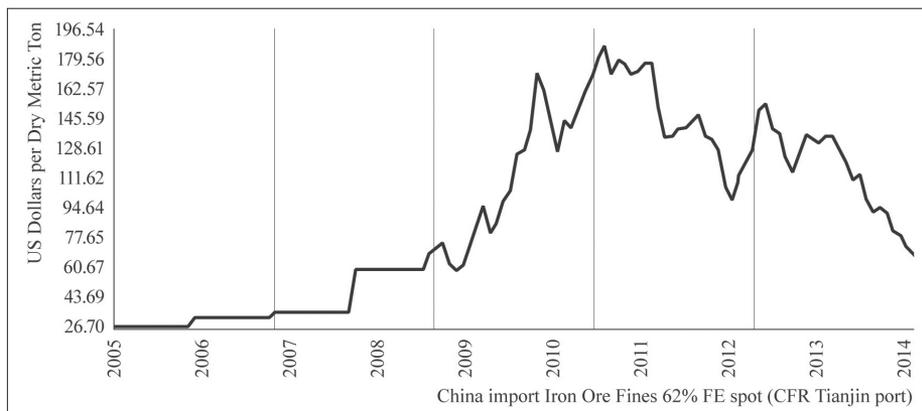
alvos da resistência, significou que na explosão de crescimento do minério de ferro “[a resistência] foi mais difícil de organizar do que em outras indústrias (tais como barragens), onde os lucros vêm mais tarde,” como afirmado por Arun Agrawal. De fato, nesse aspecto, a explosão de crescimento do ferro foi uma exceção mesmo em comparação com outros minerais: no ouro, por exemplo, os custos de produção são tão altos que uma explosão de crescimento do ouro não criaria grandes margens de lucro ou possibilidades de dinheiro rápido, como acrescentou Agrawal. Isso sugere que a mineração de minério de ferro deve ser estudada separadamente por seus conflitos inerentes e dinâmicas políticas, que provavelmente diferirão drasticamente de outros tipos de política de mineração, para não falar de outras políticas agrárias, rurais ou ambientais. A mineração de minério de ferro a céu aberto constitui um campo de estudo próprio, cuja dinâmica precisa ser avaliada empiricamente, seguida por construção de teoria indutiva; a aplicação dos resultados da análise prévia do movimento ambiental geral na Índia, por exemplo, para tentar entender essas dinâmicas e políticas, dedutivamente, aplicando teorias anteriores, é, portanto, um caminho menos frutífero ou potencial. Esta é uma observação teórico-metodológica importante para estudos agrários.

Quando a explosão de crescimento global do ferro atingiu a economia política indiana, seguiu-se uma mineração desenfreada e ilegal, uma rápida expansão para vender o máximo possível e o surgimento de novos atores, como grileiros especuladores e capitalistas que não tinham experiência prévia em mineração, mas estavam procurando por possibilidades rápidas de ganhar dinheiro. Por exemplo, na área de Bellary em Karnataka, um grupo de políticos e empresários bem relacionados formou um círculo ilegal de extração em torno dos irmãos Reddy, que rapidamente se tornaram milionários. Como efeito colateral, os conflitos aumentaram para novos níveis. Agrawal (ver Chenoy e Chenoy, 2010, p. 121) até argumentou que a popularidade dos maoístas nos anos 2000 pode ser explicada pelo aumento dos lucros da mineração de ferro e, da mesma forma, a desigualdade, já que os moradores locais não recebiam participação nos lucros. Os *royalties* permaneceram em ridículas 15 rupias, em média, por tonelada. Para Chenoy e Chenoy (2010), esse “nexo contratador-político-minerador-de transporte e os enormes lucros sendo feitos com a mineração são parte do conhecimento local e da frustração” e “os maoístas são capazes de aproveitar essa exploração e fracasso das instituições governamentais.”

No Brasil, a explosão de crescimento levou a lucros recordes para a Vale, que controlava a maior parte da extração e exportação de minério de ferro, a entrada de novos atores, capital especulativo e projetos destrutivos em novas áreas e a construção de novas infraestruturas. Muitas dessas expansões tiveram resistência (mas não tão notavelmente ou profundamente como na Índia), e muitas foram verificadas, algumas até interrompidas pela resistência. Enquanto isso, o governo aumentou os salários mínimos e distribuiu o bem-estar social e o acesso ao crédito, seguindo linhas típicas de respostas à extração dos governos progressistas da América Latina (Kröger, 2012; Gudynas, 2012, 2015; Veltmeyer e Petras, 2014; Deonandan e Dougherty, 2017); essas políticas de “novo extrativismo” funcionaram como uma contramedida para maiores tentativas de mobilização baseadas em queixas socioambientais locais.

Ao justapor os gráficos 1 e 3 – ou ver o gráfico 4 – também pode ser percebido que, após a explosão de crescimento do ferro, entre 2008 e 2013, quando o ferro foi o melhor negócio, o aço recuperou terreno, com seus preços subindo desde 2013. O gráfico 5 mostra em maior detalhe o preço do minério de ferro em 2005-2014, cujo ciclo de expansão e recessão é o foco da explicação aqui.

**Gráfico 5 – Preços do minério de ferro**  
**Preço Mensal Minério de Ferro – Dólares por Tonelada Métrica Seca**



O primeiro grande impacto nos fluxos de minério de ferro foi em 2010, quando Goa, o maior estado exportador da Índia, foi forçado pelo governo

central a impor uma moratória na mineração, o que significou a não abertura de novas minas e que a tendência crescente dos volumes de mineração foi invertida. A moratória foi instigada pelo Ministro de Florestas e Meio Ambiente do Estado Central, Jairam Ramesh, após a pressão de ativistas que o notificaram sobre as ilegalidades em vigor. Os preços mais altos foram experimentados após esta moratória. Outro aumento de preços, no final de 2012, ocorreu quando as minas foram fechadas em Goa, em setembro de 2012, pelo ministro-chefe do BJB em Goa, por ordem da Comissão do Xá. Este movimento foi seguido pelo Centro revogando todas as licenças ambientais para minas cinco dias após o anúncio do Ministro Chefe. Em dezembro de 2012, na terceira decisão importante relativa às minas de Goa, o Comitê Central de Empoderamento do Supremo Tribunal Federal ordenou que as minas fossem fechadas, o que significava que as minas fechadas em setembro não poderiam ser facilmente abertas novamente; a petição para isso foi feita em setembro de 2012 pela Goa Foundation, uma ONG.

Esse último pedido não chegou a ser uma grande notícia do mercado, o que poderia explicar por que os preços do minério de ferro não foram muito afetados pela decisão, se fossemos supor que as decisões de Goa teriam um papel global. Elas poderiam muito bem ter tido, dado que a Índia era o quarto maior exportador do mundo, e o resto da Índia seguiu mais ou menos o que aconteceu em Goa e Karnataka. Os investidores viram esses movimentos iniciais como sinais de uma grande mudança no cenário político, e ficaram preocupados com o aumento do risco de indisponibilidade do minério de ferro (dado o fechamento das minas) não apenas da Índia, mas também de outros países potencialmente “nacionalistas de recursos”.<sup>6</sup> No entanto, a essa altura, Goa havia caído de sua posição na década de 1990 como um dos principais exportadores globais para um pequeno *player* no final dos anos 2000, por isso é difícil dizer se essas reduções de mineração teriam abalado drasticamente os preços globais. Depois de 2014, a nova capacidade que o investimento criou durante a explosão de crescimento começou a ser instrumental, na forma de algumas novas grandes minas, que suprimiram os preços globais.

<sup>6</sup> Refletindo uma grande mudança política global em regimes de extração de recursos, em 2012, o nacionalismo de recursos tornou-se o maior risco para executivos no radar de risco de negócio de Ernst e Young (2013) para mineração e metais (em 2008, tinha sido classificado como oitavo para o próximo período de cinco anos).

Esta seção analisou a economia política global do minério de ferro e as explosões de crescimento do minério de ferro no Brasil e na Índia. Em seguida, irá avaliar o nexó da Índia-Brasil-China no comércio de minério de ferro e aço, aprofundando a análise sobre o papel da resistência de movimentos sociais e ONGs para o extrativismo em influenciar economias políticas globais, tais como a de minério de ferro e aço, investigadas acima.

### **ANÁLISE DO PAPEL DA CHINA NA EXTRAÇÃO GLOBAL DO MINÉRIO DE FERRO**

Avanços recentes na literatura de resultados do movimento enfatizaram que terceiros devem ser estudados para entender os resultados (Luders, 2010). Potências estrangeiras, particularmente hegemonias globais ou potências emergentes, têm sido o terceiro mais importante em conflitos locais cruciais para a expansão do capitalismo global (particularmente via extrativismo) pelo menos nos últimos cinco séculos (Arrighi, 1994; Wallerstein, 1974; Moore, 2015), e muito provavelmente até por mais tempo.<sup>7</sup> A China, como gigante em ascensão e maior novo comprador de recursos, desempenhou talvez o papel mais importante de terceiros em conflitos de recursos desde 2005, e dados os contextos políticos e econômicos, podemos esperar que a situação de resistência às exportações de ferro seja mais difícil no Brasil do que na Índia. Os governos brasileiro e indiano têm relações diplomáticas e de comércio muito diferentes com a China, particularmente em termos da política de minérios. A política do governo brasileiro é vender o máximo possível para a China para equilibrar a conta comercial negativa resultante da importação de bens de consumo baratos para as novas classes médias do Brasil, sem considerar a importância estratégica do minério de ferro ou não se importar com isso devido às suas enormes reservas e um desejo de promover uma ordem mundial multipolar. O governo indiano, ao contrário, despertou para a realidade de que suas reservas limitadas de minério de ferro estratégico estavam sendo rapidamente exauridas por mineradores ilegais

<sup>7</sup> Poderes estrangeiros e o sistema mundial podem ter sido as principais forças de mudança (também na mineração global) por 5 mil anos. Frank e Gills (1993) argumentam que o imperialismo capitalista está presente desde a Idade do Bronze, sendo as famílias ricas e o poder estatal as forças motrizes oscilantes dessa expansão capitalista. Ainda há uma necessidade de estudar os últimos 5 mil anos de políticas de mineração, incluindo a possível resistência, a partir desta perspectiva do Sistema Mundial.

que exportavam para uma rival histórica e importante, a China, com quem tiveram confrontos na fronteira. É importante ressaltar, contudo, que os detentores de poder na Índia só acordaram para essa realidade depois que a crescente resistência local dos pontos de produção começou a fazer barulho, protestar, apresentar petições e exigir que o governo, os tribunais e os políticos resolvessem a questão da expansão desenfreada da mineração. Essas políticas locais podem estar ligadas também a considerações internacionais dos governos sobre questões estratégicas de políticas de desenvolvimento e de segurança, e essa é realmente uma das coisas que aconteceram na Índia. Uma nova coalizão nacional entre atores estatais progressistas e a resistência da sociedade civil foi forjada para conter o fluxo excessivo de minério de ferro para fora da Índia.

Se um país esgota suas próprias reservas e há uma guerra, é provável que o minério de ferro torne-se imediatamente um mineral muito estratégico, cujo (não) comércio pode ser usado como arma. Atualmente, a China está esgotando rapidamente suas próprias reservas, que são de qualidade muito baixa na comparação global (especialmente em contraste com a Índia e o Brasil), e estima-se que a Índia ultrapasse a China em volume de produção até 2017. A Índia tem, atualmente, pelo menos o dobro das reservas da China ao considerar o teor médio de ferro (análise do autor com base nos dados do BNDES, de 2014). Não é de se admirar que a China tenha estado disposta a pagar um alto preço pelo minério de ferro nos últimos anos, a fim de acumular uma reserva segura: a ausência de acesso a esse mineral, mesmo que teoricamente, é um sério obstáculo para uma possível potência mundial.

A China foi responsável pelo aumento de 42% no comércio internacional de minério de ferro, entre 2007 e 2012; importou 362 mt, enquanto o aumento global foi menor (343 mt), com as importações diminuindo no Japão, na Europa e em algumas outras regiões (com base no cálculo do autor sobre dados no BNDES, de 2014). Mais de 90% do investimento chinês na América Latina vai para a extração de minerais (Arce, 2014, p. 126). A China é o maior parceiro comercial do Brasil e as exportações de ferro representaram 35% de todas as exportações brasileiras para a China, em 2013. Do ferro exportado pelo Brasil, 56,4% foi para a China em 2009, enquanto a Alemanha, na segunda posição, obteve menos de 5% (Moreno, 2015, p. 45). Isso marca uma mudança acentuada no destino do minério de ferro, bem

como em onde o capital apropriado se acumula. Nos anos 1960-1990, foi o Japão que mais se beneficiou dos novos investimentos globais em minério de ferro; de acordo com Ciccantell e Patten (2017, p. 57), entre sua abertura em 1983 e 1994, a mina de Carajás “forneceu bilhões de dólares de subsídios para o desenvolvimento econômico japonês por meio da indústria siderúrgica”, uma troca desigual na qual a China assumiu agora a posição anterior do Japão.<sup>8</sup>

A ascensão da China ao *status* de potência global não seria possível sem o ferro barato extraído do Brasil, da Índia e da Austrália, e esse aumento depende diretamente, pelo menos parcialmente, da política global de minério de ferro. As maiores taxas de crescimento da economia chinesa coincidem com o preço mais barato do minério de ferro, e o declínio de sua taxa de crescimento com os anos de preços mais altos sugere que a séria contenção do fluxo de minério de ferro da Índia e do Brasil (na forma de impedimento de vários projetos) por sua resistência, com seu impacto concomitante no aumento do preço do minério, influenciou o ritmo de criação de novas potências globais.

Em 2013, o Brasil exportou 173 milhões de toneladas de ferro para a China, ou seja, mais do que toda a produção nacional da Índia. Em uma década, as exportações brasileiras para a China aumentaram 4,5 vezes.<sup>9</sup> Isso situa a China como um impulsionador crucial da explosão de crescimento e um terceiro essencial para a resistência aos produtores brasileiros de minério de ferro. A escala das exportações, produção e importância relativa do minério de ferro no Brasil para a China e para os exportadores brasileiros torna o direcionamento da produção de minério de ferro uma tarefa muito mais difícil no Brasil do que na Índia. Há pouquíssimas alternativas globais acessíveis

<sup>8</sup> No entanto, o Japão conseguiu obter minério de ferro muito mais barato do que a China por meio de sua conexão com o Brasil; enquanto a enorme capacidade excedente criada pela mina de Carajás “reduziu os preços globais do minério de ferro de US \$ 46,31/tonelada em 1983 para US \$ 25,16 em 1994”, minha análise dos preços globais da explosão de crescimento do minério de ferro de 2007-2014 demonstra que a China teve que pagar um preço muito mais pesado para o seu minério, o que significa que ela acumulou relativamente menos capital dessa troca desigual do que o Japão, antes disso. No entanto, a China conseguiu garantir o minério de ferro barato por meio de sua conexão com Goa e outras relações comerciais pelo menos até 2010, de modo que os lucros foram obtidos e as fortunas geradas apesar da explosão do crescimento de preços.

<sup>9</sup> Disponível em [http://usa.chinadaily.com.cn/world/2014-01/27/content\\_17259987.htm](http://usa.chinadaily.com.cn/world/2014-01/27/content_17259987.htm). Acesso: 10 julho 2015.

para a China atingir essas imensas importações de minério de ferro além do Brasil. A Índia, por exemplo, não é mais um concorrente, já que o país baniu os aumentos na exportação de minerais para a China ou outros lugares, mantendo-os para usinas siderúrgicas locais. Isso significa que a resistência na Índia raramente tem que enfrentar uma terceira parte tão poderosa quanto aquela representada por um nexo de comércio entre o governo nacional e a China. Nesse sentido, as decisões dos tribunais de suspender as operações de minério de ferro em Goa, que em sua maioria exportavam sua produção para a China, estavam alinhadas com a política do governo indiano de restringir as exportações de minerais essenciais, particularmente para a China. Mas, querendo conter a ascensão da China, o governo indiano criou MOUs com outras potências globais. Por exemplo, está apoiando veementemente o projeto sul-coreano-ocidental (Posco), baseado em capital, em Odisha – no qual, no entanto, falhou. Isso se deve principalmente à resistência local muito forte, cujos esforços foram facilitados, pois houve outros terceiros, incluindo capitalistas nacionais, que também são contra o Posco. Isso sugere que qualquer estudo sobre o extrativismo deve considerar o papel do comércio internacional e da diplomacia. No entanto, as relações internacionais não podem explicar as principais variações regionais entre os países.

## CONCLUSÕES

Este artigo analisou brevemente a recente explosão global de crescimento do minério de ferro e o importante papel do nexo comercial Brasil-Índia-China nisso. O documento forneceu alguns dos primeiros passos em direção a uma nova economia política da recente economia política global e geopolítica da produção de minério de ferro e aço, que deve ser estudada mais detalhadamente. Este estudo deve examinar mais detalhadamente também o que acontece localmente em diferentes pontos onde já ocorre extração e em possíveis novos pontos, através das lentes de estudos agrários críticos, economia política agrária e estudos camponeses. Isso se justifica porque o papel da resistência da sociedade civil local parece ter sido decisivo para impactar os preços globais, mudando o estilo dos mercados (o conteúdo de minério de ferro usado, que tipos de usinas siderúrgicas existem e onde) e as políticas governamentais e relações comerciais.

A análise aqui mostrou que existe um nexo estreitamente conectado entre o Brasil, a Índia e a China por meio das redes de *commodity* e teias de valor

globais de produção de minério de ferro e aço. A política agrária, como a criação de máfias de mineração na Índia e a concessão às corporações dos direitos de exploração dos recursos brasileiros de forma imprudente (por exemplo, causando grandes rupturas de barragens com impunidade), bem como esforços de resistência de diferentes tipos, devem ser estudados para entender os mercados extrativistas globais. Há um custo na produção de minério de ferro barato para ser exportado especialmente para a China, do Brasil e da Índia, que deve ser estudado com mais detalhes. Além disso, o papel da China como uma terceira parte significativa comprando o minério deve ser estudado por sua agência e ausência de agência ou responsabilidade: atualmente, a política agrária no ponto de produção é muito local, não discutindo a dinâmica dos Brics que são cruciais para compreender a interação dos diferentes locais de produção dentro da necessidade de minério de ferro e aço pelas possíveis novas hegemonias mundiais e poderes regionais, como os países do Brics. Especialmente as minas de minério de ferro a céu aberto em larga escala têm uma importante dimensão agrária e territorial, já que essas operações têm impactos tão grandes. O Projeto Grande Carajás estava focado na extração de minério de ferro do Pará e na construção da ferrovia de ferro até a costa do Maranhão, e transformou completamente essa região da Amazônia Oriental com a finalidade de fornecer minério de ferro barato ao Japão nos anos 1980 e 1990, levando a grandes desmatamentos e afluxo de um grande número de camponeses, por exemplo. Esses grandes investimentos do extrativismo do minério de ferro têm sido a causa dos conflitos violentos de terras na região e ao longo da ferrovia; contra os quais novos movimentos como a Justiça nos Trilhos tentam fazer campanha e protestar. De fato, eles conseguiram parcialmente isso, liderando uma mobilização global que enfoca a Vale ao redor do mundo, em um resultado político impressionante cuja fonte tem sido o estado brasileiro do Maranhão. Seria importante que pesquisas futuras analisassem melhor esses processos políticos globais em torno dos fluxos de minério de ferro e como eles se relacionam, localmente, com a política agrária.

## REFERÊNCIAS

- ARCE, Moisés. *Resource Extraction and Protest in Peru..* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2014.
- ARRIGHI, Giovanni. *The long Twentieth Century XX: Money, power and the origins of four times.* New York: Verso Books, 1994.

- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Minério de ferro. Insumos Básicos. Autores: Pedro Sergio Landim de Carvalho, Marcelo Machado da Silva, Marco Aurélio Ramalho Rocio e Jacques Moszkowicz. *BNDES Setorial* 39, p. 197-234, 2014.
- CHENOY, Anuradha M. e CHENOY, Kamal M. *Maoist and Other Armed Conflicts*. Nova Delhi: Penguin Books, 2010.
- CICCANTELL, P. e PATTEN, D. The new extractivism, raw materialism and twenty-first century mining in Latin America. In: DEONANDAN, K. e DOUGHERTY, M. (eds.). *Mining in Latin America*. Londres: Routledge, 2017, p. 45-62.
- DEONANDAN, K. e DOUGHERTY, M. (eds.). *Mining in Latin America*. Londres: Routledge, 2017.
- ERNST & YOUNG. 'Business risks facing mining and metals 2012–2013', 2013. Disponível em: [http://www.zurichna.com/internet/zna/SiteCollectionDocuments/en/Products/energy/Ernst\\_Young\\_Mining\\_Risk\\_Survey.pdf](http://www.zurichna.com/internet/zna/SiteCollectionDocuments/en/Products/energy/Ernst_Young_Mining_Risk_Survey.pdf). Acesso: 17 de junho, 2015.
- FRANK, Andre G. e GILLS, Barry K. (eds.). *The World System: Five hundred years or five thousand?* Londres: Routledge, 1993.
- KRÖGER, M. Neo-Mercantilist Capitalism and post-2008 cleavages in economic decision-making power in Brazil. *Third World Quarterly*, vol. 33, nº 5, 2012, p. 887-901.
- LUDERS, J. *The Civil Rights Movement and the logic of social change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MOORE, Jason W. *Capitalism in the web of life: Ecology and the accumulation of capital*. New York: Verso Books, 2015.
- MORENO, Camila. *O Brasil Made in China: para pensar as reconfigurações do capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2015.
- VALE. *Relatório Anual 2011*. Rio de Janeiro: Vale, 2012. Disponível em: [http://www.vale.com.br/en-us/investidores/relatorios-anuais-e-de-sustentabilidade/2011/Documents/20F\\_2011\\_i.pdf](http://www.vale.com.br/en-us/investidores/relatorios-anuais-e-de-sustentabilidade/2011/Documents/20F_2011_i.pdf) Acesso: 24 de maio de 2012.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *The Modern World-system: Capitalist agriculture and the origins of the european world economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press, 1974.
- VASI, Ion Bogdan e KING, Brayden G. 'Social Movements, Risk Perceptions, and Economic Outcomes The Effect of Primary and Secondary Stakeholder Activism on Firms' Perceived Environmental Risk and Financial Performance.' *American Sociological Review*, vol. 77, nº 4, 2012, p. 573-596.
- VELTMEYER, Henry e PETRAS, James. 2014. *The New Extractivism: A post-neoliberal development model or imperialism of the twenty-first century?* Londres: Zed Books, 2014.

## NOTAS E QUESTÕES PARA UMA CONCLUSÃO PROSPECTIVA

WENDY WOLFORD<sup>1</sup>

SÉRGIO SAUER<sup>2</sup>

Como parte da programação da VI Conferência Internacional da Iniciativa Bicas sobre *Desenvolvimento e transformações agrárias: Brics, competição e cooperação no Sul Global*, realizada na Universidade de Brasília (UnB), o tema da plenária final foi sobre *Transformações agrárias e movimentos socio-territoriais: resistências e perspectivas*. Realizada no dia 14 de novembro, essa última mesa contou com a participação e contribuições de Bernardo Mançano Fernandes (Unesp), Leonilde Sérvo de Medeiros (CPDA/UFRRJ) e Wendy Wolford (Universidade de Cornell). As notas, questões e apontamentos para uma conclusão foram retirados das reflexões de Wolford na referida mesa, mas também de desafios e temas para novas pesquisas, suscitados nos capítulos deste livro.

Tanto as reflexões durante a conferência como as contribuições dos onze capítulos são extremamente ricas, portanto, os apontamentos aqui são necessariamente parciais. Além de não ter como objetivo resumir ou sistematizar o diálogo e as reflexões, a aliança Brics é um processo em concurso com muitos desafios e perspectivas. Portanto, estas notas pretendem ser uma contribuição evidentemente incompleta, mas prospectiva, abrindo outros elementos para a continuidade e o aprofundamento da cooperação acadêmica e estudos críticos sobre as transformações agrárias nos e a partir dos Brics.

<sup>1</sup> Doutora em Geografia (University of California, Berkeley) e professora da Cátedra Robert A. and Ruth E. Polson do Global Development (Depto. de Sociologia do Desenvolvimento) e Vice Provost para International Affairs da Cornell University (Ithaca, Estados Unidos).

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia e professor na Faculdade UnB Planaltina (FUP/UnB), no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mader), Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) e Mestrado em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais (MESPT), e bolsista do CNPq.

O primeiro aspecto é, necessariamente, refletir sobre a noção e o próprio futuro dos Brics. Em sua apresentação, Ruth Hall (Plaas, África do Sul) questionava se o *momentum* desse bloco já passou. Este questionamento é legítimo não só pela assimetria nas relações – inclusive, em casos em que a cooperação se materializa em competição entre membros dos Brics –, mas por mudanças internas das perspectivas econômicas e comerciais como é o caso da China, ou da crise política que realinha o Brasil aos países do Atlântico Norte, especialmente aos Estados Unidos. O questionamento sobre o *momentum* deve ser analisado, considerando o que afirmou Eduardo Gomes (UFF), deixando claro que a categoria Brics nunca foi uma aliança natural, mas fruto de arranjos governamentais baseados em diferentes interesses dos cinco países. Além disto, os Brics não se constituíram como um bloco econômico, mas em acordos e alianças, que Gomes e Silva, no capítulo um, definem como uma *advocacy*, ou seja, esforços de cooperação que buscam ampliar o poder dos cinco países nos fóruns e espaços globais.

Por outro lado, as mudanças internas em curso em todos os países dos Brics exigirão novos esforços para manter a aliança. Além das discussões e acordos comerciais entre China e Estados Unidos, as mudanças políticas no Brasil (mas também na África do Sul) estabelecem novos desafios. Apesar do Brasil ser o próximo coordenador do bloco, cargo que deverá assumir em 2020, o governo Bolsonaro é totalmente avesso à cooperação com a China, acordos que só mantem devido às pressões internas, especialmente do setor agroindustrial exportador de *commodities* agrícolas. As respostas a esses desafios não devem, como bem alertou Eduardo Gomes, ser reduzidas ao Brics oficial, liderado por governos e seus interesses, pois há outras manifestações e perspectivas de cooperação, como a própria Iniciativa Bicas, e várias outras redes articuladas pelos movimentos sociais agrários e entidades que lutam contra os problemas sociais e ambientais da mineração, por exemplo.

Segundo, apesar do necessário reconhecimento e importância de alianças e acordos de cooperação fora e em oposição ao eixo capitalista central, as análises e estudos dos e sobre os Brics devem questionar posições imperialistas e ações governamentais que, ao incentivar investimentos, promovem transformações agrárias e destroem a vida e os meios de subsistência dos povos do campo. Posições e/ou projetos de dominação dos Brics foram explicitadas nas discussões ao longo da conferência. Alexander Nikulin (Ranepa, Rússia), em sua apresentação, formulou perguntas como “se os Brics

são o novo norte global, quem está ao sul? E como está posicionado ao sul?” Enfrentar estas e outras perguntas fazem parte das pesquisas da Iniciativa Bicas, mas Isabela Nogueira (LabChina) explicitou que investimentos chineses no exterior se constituem, potencialmente, como parte de uma estratégia de construção de “infraestrutura extrativa global”.

Além da China, as ações externas dos outros países dos Brics, a exemplo da atuação do Brasil na América do Sul e em países africanos, devem analisadas criticamente. Lídia Cabral (IDS, Sussex) em suas reflexões, apontou os problemas relacionados à ampliação dos monocultivos em Moçambique. Baseados em incentivos do Brasil e do Japão, as tentativas para implantar e ampliar o cultivo de soja no corredor de Nacala, segundo Aguiar e Porto, no quarto capítulo, resultarão em desastres ambientais e apropriação de terras, desalojando populações camponesas do norte de Moçambique.

Na mesma perspectiva, Susanna Hecht (Universidade da Califórnia) enfatizou a permanência de lógicas colonialistas na América Latina, com papel preponderante do Brasil. Fez este destaque, no entanto, para atribuir a transferência, em alguns aspectos uma passagem bem-sucedida, de políticas ambientais brasileiras para outros do continente. Segundo ela, este “colonialismo lusotropical” tem sido mais benevolente que as formas coloniais anglo-tropicais, mas é colonialismo.

Estes apontamentos levam a questões como, por exemplo, a criação e ascensão dos Brics no cenário macroeconômico global, na última década, vem acontecendo em detrimento ou a partir da dominação de outros países? Uma formulação possível seria se os Brics estão envolvidos na reprodução do subdesenvolvimento? Ou, nos termos de Silva, Calaça e Machado (UFG), no quinto capítulo, a aliança Brics, baseada fundamentalmente no comércio de *commodities* agrícolas, reproduz a divisão internacional do trabalho, reforçando a primarização da economia e desindustrialização de países como o Brasil? Se as respostas são afirmativas, onde estará a fronteira (extrativa ou agrícola), a partir da qual os Brics extrairão matérias-primas e *commodities* para a produção e desenvolvimento industrial? Se há uma manutenção do subdesenvolvimento, isto acontece porque o mesmo é estruturalmente necessário para sustentar o paradigma econômico capitalista hegemônico? Ou a sua reprodução é historicamente necessária apenas em consequência da conjuntura global atual?

Os Brics são, ao mesmo tempo, receptores de investimentos do norte global e também investidores em outros países. A apresentação de Sérgio

Leite mostrou como, por exemplo, o Brasil é local de investimentos externos em terra. Ao mesmo tempo, os governos brasileiros promoveram e incentivaram investimentos externos em Moçambique, como demonstram Aguiar e Porto. O Paraguai e a Bolívia também são países com forte presença de capital brasileiro, o qual promoveu a expansão dos monocultivos, especialmente o cultivo de soja, e a apropriação de terras.

Como destacado por Zhong, Pu e Lv, parte significativa dos acordos e parcerias dos Brics está diretamente vinculada à produção e comércio de *commodities*. Consequentemente, os Brics têm presença e centralidade nas políticas públicas e investimentos em agricultura e terras (inclusive quando relacionado à mineração), portanto, com consequências sobre a segurança alimentar, sobre direitos territoriais e meios de subsistência das populações rurais. Diferente de uma reprimarização da economia, práticas agrícolas, usos da terra e promoção dos meios de vida são ou deveriam ser organizados, de algum modo, diferentes da indústria, da produção de *commodities* e das relações de trabalho nas fábricas.

A formação dos Brics, suas ações e acordos tratam, de forma diferente, a agricultura de outros setores produtivos? Em caso afirmativo, a velha questão seria porquê há um tratamento diferenciado. Refletindo sobre a situação política em seu país, Ruth Hall afirmou que a terra (demandas por reforma agrária e por acesso e uso da terra) é a questão mais crítica ou sensível nas próximas eleições presidenciais na África do Sul. Na mesma perspectiva, reconhecendo visões e narrativas divergentes e contraditórias, Escher e Schneider, no capítulo três, afirmam que a questão agrária se mantém na pauta do campo brasileiro.

Estes temas (terra, direitos territoriais, meios de subsistência no campo, entre outros) são diferentes e, de alguma forma, particularmente importantes na compreensão dos Brics? Ou as reflexões sobre terra e transformações agrárias apenas acontecem em consequência de olhares e estudos da Bicas, formada basicamente por pensadoras e pensadores agraristas?

Partindo da perspectiva de que a terra é “diferente”, o campo e a agricultura (atividades primárias ou diretamente relacionadas à natureza) desempenham papéis centrais nas definições da economia atual e rumos do desenvolvimento, especialmente nos Brics. Consequentemente, a velha questão agrária ainda é um tema contemporâneo, mas precisa ser atualizada. Se a pergunta original era relacionada a como o capital entrou na agricultura,

quais os problemas (bloqueios) econômicos e quais as consequências políticas, há temas e elementos da atualidade que precisam ser levados em conta.

Presentes em vários capítulos, a questão agrária – traduzida como transformações agrárias ou investimentos na produção agroalimentar e segurança ou soberania alimentar – continua sendo um tema fundante, especialmente em alianças como os Brics. As transformações agrárias (mudanças no uso da terra, investimentos em atividades que expropriam territórios, usos do território que impactam sobre a natureza, entre outras), em curso a nível global, exigem aprofundamentos sobre noções de terra. Para além da produção de *commodities* e acumulação de riqueza, terra (acesso, uso e controle por parte das populações do campo) está diretamente relacionada à soberania alimentar.

Em uma perspectiva política, a questão agrária deve ser entendida como chave para a produção, controle e acesso à comida saudável, portanto, inclui uma dimensão do direito à alimentação adequada. Isto significa acesso a alimentos não só em termos de calorias e quantidade suficiente, mas livres de venenos, portanto, com valor nutricional capaz de garantir vida, como apontou Clara Craviotti (Conicet) em sua crítica à financeirização da agricultura na Argentina. Nessa perspectiva, como afirmou Tlizey (Universidade de Coventry, Reino Unido), no capítulo sete, é fundamental atualizar o problema estudando o nexo capital-Estados na era pós-neoliberal, especialmente devido à crescente incapacidade de grande parte da população mundial de acessar alimentos e de uma deterioração do tecido biofísico do planeta e de sua capacidade de continuar fornecendo recursos naturais e absorvendo os resíduos de um capitalismo cada vez mais desenfreado.

A dimensão ambiental é outra necessidade de atualização da questão agrária. Terra, assim como outros bens da natureza (água, matas, fontes de energia etc.) estão ficando escassos, seja pelo uso excessivo seja pelas chamadas externalidades dos processos de acumulação. A questão agrária atualiza os desafios relacionados à função socioambiental da terra, portanto, exige a inclusão de temas como a promoção da sustentabilidade, considerando a resiliência dos ecossistemas em combinação com cultivos e produção agroecológicos.

Uma terceira dimensão da questão agrária está diretamente relacionada com o trabalho e a geração de ocupação no campo. Sem desconsiderar as relações cidade-campo, ou mesmo evitando dicotomias analíticas, é fundamental ter presente que metade da população mundial ainda vive em

áreas rurais. Esta realidade não é diferente nos Brics, apesar do êxodo rural recente. Áreas rurais foram esvaziadas pelo extrativismo neoliberal ou pelo avanço das fronteiras agrícolas monocultoras, mas a cidade não é a “fronteira final” da humanidade. Esta afirmação não corresponde apenas a resistências de povos e comunidades de sair de seus territórios, mas à necessidade de construir alternativas ao desemprego estrutural contemporâneo.

É necessário constatar que ainda existem elementos de agricultura, terra, meios rurais de vida que estão firmemente enraizados no campo. São dinâmicas e dimensões diferentes da lógica produtiva da indústria, estabelecendo outras relações de trabalho e produção. Neste sentido, é necessário reconhecer também que, em parte por causa do exposto anteriormente, parte significativa da resistência ao extrativismo neoliberal vêm das populações do campo dos vários países, inclusive dos Brics. Consequentemente, por razões históricas ou conjunturais, a questão agrária – que a Bicas adotou como transformações agrárias, ou seja, um conjunto mais amplo de fenômenos agroalimentares e ambientais, inclusive extrativos, como alertou Kroger no capítulo 12, pois inclui também demandas por terra para mineração – se mantém como um tema contemporâneo e deve ser compreendido também no âmbito dos Brics.

Associado à contemporaneidade da questão agrária, outro tema presente na conferência e nos capítulos é a importância das diversas trajetórias sociais no campo dos Brics. Estas trajetórias são fundamentais nos estudos agrários, pois apontam ou explicitam resistências, diferenças sociais e de classes, diferenciação social e, mais recentemente, identidades e trajetórias culturais. Jingzhong Ye (COHD), expondo sobre os processos sociais, mapeou os grupos, múltiplas trajetórias e possibilidades na China rural contemporânea, assim como Lídia Cabral sobre múltiplas histórias que os tratores contam sobre o campo moçambicano.

A principal questão ou desafio é classificar essas trajetórias e resistências e, como um processo metodológico, entender o momento atual e possibilidades de ação no âmbito dos Brics. Portanto, quais são as relações sociais que fazem diferença no campo? Quais são as forças de produção em jogo? Como novas práticas e tecnologias – como as referenciadas por Lauro Mattei (UFSC) e a imagem do avião pulverizador – estão mudando as relações de produção, gestando economias políticas inteiramente novas? Como forças sociais de produção e relações sociais (relações de trabalho, mas também trabalho autônomo de camponeses e agricultores familiares) afetam

ou alteram fatores como preços da terra ou disponibilidade de novas áreas para monocultivos, nos termos colocados por Sergio Leite (UFRRJ/CPDA) e Craviotti? Como mobilização social e resistências estão interferindo nos modos de produção e em mudanças sociais no campo dos Brics?

A descrição da nova – e talvez a última! – fronteira agrícola e mineral no Brasil, denominada de Matopiba (região do cerrado nominada a partir da junção das abreviaturas dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) feita Arilson Favareto (UFABC), materializa um espaço geográfico de múltiplas realidades e contradições.

Essas multiplicidades e contradições também definem o que Mattei chamou de uma nova onda de neoliberalismo, que afeta diretamente modos de vida e produção no campo. As contradições são evidentes na esfera política global, pois a democracia ainda é um sistema vigente (especialmente via eleições), mas está corrompida e possui marcas fascistas. Segundo George Mézarós (Universidade de Warwick, Reino Unido), a combinação de desigualdade (social e econômica), desinformação (ou excesso de informação) e corrupção contamina os regimes democráticos, não apenas como pouco legítimos, mas com uma faceta fascista e profundamente antidemocrática.

As contradições também são evidentes na esfera econômica. A retomada do neoliberalismo, ou de um ultraneoliberalismo, está combinando uma política exacerbada de cortes de gastos públicos (falsamente definida como austeridade) com simultaneamente uma economia cheia de empreendedores individuais. Incentivando a participação na economia informal, no “faça você mesmo” e autosserviços, as narrativas são de que o empreendedorismo significa libertação das amarras do Estado autoritário. Estas narrativas escondem políticas de desmonte ou retirada da capacidade de investimento do Estado, de um lado, com incentivos ao aprofundamento da concentração da riqueza, do monopólio da indústria e das finanças e da economia. A aliança militar-capital-estatal domina e caracteriza os chamados setores produtivos da sociedade, como está evidente no Brasil pós-2016.

Se Mattei está correto de que há uma nova onda neoliberal na contemporaneidade, é preciso lembrar então que a última onda resultou em reações políticas e em uma “maré rosa” e/ou “marrom” em muitos países, especialmente na América Latina. Contraditoriamente, é possível que essa onda ultraneoliberal resultará em uma onda vermelha. No entanto, isto só acontecerá se resistências territorializadas forem combinadas com alianças

mais amplas, superando divisões rurais-urbanas, fronteiras nacionais, lealdades baseadas exclusivamente em identidades culturais, segmentações setoriais, entre outras particularidades socioculturais que, frequentemente, se transformam em fragmentação política. As lutas e resistências têm base nos locais e territórios, mas essas precisam ser entendidas como sempre profundamente globais, inclusive no âmbito dos Brics.

Relacionado à ascensão do ultraneoliberalismo, a aliança Brics coloca, com bastante força, a questão (geopolítica) sobre o Estado. O papel do Estado, tanto nas análises macros como nos estudos nacionais, apareceu frequentemente nas discussões da conferência, inclusive porque acordos e tratados de cooperação dos Brics têm sido motivados e liderados pelo protagonismo dos governos nacionais. Sérgio Schneider (UFRGS) levantou a questão afirmando que, frequentemente, os estudos agrários não entendem ou desconsideram o papel do Estado, o que é crucial para entender as transformações agrárias nos Brics.

Primeiro, todos os países do Brics, talvez com exceção da África do Sul, estão atualmente sob governos extremamente conservadores, e até mesmo autoritários em alguns casos. De uma maneira geral, todos estes governos têm graus elevados de apoio popular, inclusive das populações rurais. Por que isto vem acontecendo? As populações rurais apoiam governos pouco democráticos porque são pessoas pobres ou ignorantes? Não parece o caso, pois não seriam resultados de “rebeliões de barrigas vazias”, nos termos analisados por E. P. Thompson sobre os tumultos no século XIX. Sudhir K. Suthar (CPS-SIS, Nova Delhi), em sua apresentação sobre a Índia, enfatizou a natureza psicossocial da angústia rural. Nessa discussão, Leonilde Medeiros, discutindo noções a partir de Thompson, enfatizou que é necessário perguntar qual contrato social foi violado ou qual economia moral vem sendo atacada por ações governamentais e investimentos extrativos privados e como vêm sendo atacadas por essa onda ultraneoliberal.

Uma segunda questão política é se esses Estados autoritários seriam as “parteiras indispensáveis” da economia neoliberal reemergente e do ultraneoliberalismo tardio. Em outras palavras, o momento contemporâneo, afetado por uma onda neoconservadora, seria a conjuntura carregada de contradições que se presta ao autoritarismo. Se a resposta for afirmativa, as lutas e resistências precisam acontecer não a qualquer Estado, mas à formação econômica e financeira que requer esse tipo de Estado autoritário.

A terceira questão sobre o Estado é baseada em uma dúvida mais empírica que teórica, ou seja, análises e estudos sobre o Estado (as que o tomam como um fenômeno monolítico) nem sempre ajudam a responder perguntas sobre a natureza desse fenômeno. Embora o Estado (inclusive o com E maiúsculo), em todos os países dos Brics, possa ser autoritário, não significa que é monolítico, ou seja, ações governamentais, instituições estatais, atores políticos e interesses dos Estados são diversos e contraditórios, e estão em constante disputa, portanto, não necessariamente autoritários.

As mudanças políticas recentes, mais do que nunca, exigem estudos críticos internos sobre o Estado, inclusive estudando “de dentro para fora”. Sergio Leite, em sua apresentação, enfatizou a necessidade de estudos sobre as elites agrárias, e Leonilde Medeiros, afirmou que é preciso estudar os movimentos sociais, outro ator-chave para a compreensão da realidade atual. É preciso, portanto, ver e entender o Estado não como uma coisa singular, mas uma coalizão política, resultado de alianças, arranjos institucionais e atores, que têm interesses, histórias e capacidades diferentes. O desafio é, portanto, entender os Estados em seus próprios termos, entendendo as lacunas e contradições, mas também aliados, possibilidades de resistência e caminhos alternativos.

Sistematizando as principais questões políticas e desafios teóricos – na verdade, perguntas de pesquisa para entender as particularidades e pontos convergentes das transformações agrárias nos Brics –, é importante ter como parâmetros que:

1. o Estado é fragmentado e contraditório, portanto, não é monolítico ou coerente, embora o poder político em exercício procure dar uma aparência de coesão e coerência. Parafraseando Henry Bernstein (SOAS, Londres), quando afirmou que não é possível assumir uma posição política a partir das condições objetivas do campesinato na contemporaneidade, também não é possível assumir uma concepção política (apriorística) já dada sobre condições reais e objetivas de funcionamento e papéis dos Estados.
2. as diferentes posições políticas, atores e perspectivas no interior dos Estados são moldadas por um conjunto, combinado e contraditório, de experiências (profissionais), convicções e interesses, oportunidades políticas e estruturas econômicas. Apesar de muitas dessas relações serem originárias do processo histórico de formação do

Estado moderno, portanto, em contraposição às relações senhor-camponês do sistema feudal europeu, é fundamental considerar as influências contemporâneas como, por exemplo, o avanço da onda ultraneoliberal na economia, a onda conservadora na perspectiva política e ético-moral, mas também as resistências sociais e atores “extra-Estado” (sociedade civil).

3. com base nos itens anteriores, é fundamental considerar (e desvelar) lacunas, rachaduras e espaços para possíveis alianças, entendendo os processos estatais-governamentais para além da aparência externa de coesão e coerência.
4. interesses e perspectivas políticas (externas aos interesses do Estado autoritário) de agentes estatais nem sempre fazem sentido. O Brasil apresenta vários exemplos ilustrativos, pois funcionários do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) participaram ativamente de lutas e greves, demandando direitos como trabalhadores, mas contraditoriamente se posicionaram contra reivindicações dos movimentos sociais agrários. O órgão responsável pelo cumprimento constitucional da função social da terra encontrou, historicamente, resistências internas na implementação de políticas, o que não significa que é um órgão monolítico e sem contradições.
5. diretamente relacionado com o tema central do último painel da conferência, movimentos sociais agrários, organizações do campo e demandas e/ou lutas por direitos são chaves, não só para a compreensão das resistências sociais e políticas, mas para compreender as dinâmicas contemporâneas do capitalismo agrário nos Brics, especialmente em países como a Índia e o Brasil. É fundamental, portanto, aprofundar estudos sobre os movimentos sociais agrários, ou movimentos socioterritoriais como os define Bernardo M. Fernandes, combinando com pesquisas sobre os Estados, governos e arranjos econômico-políticos que constituem, nacional e globalmente, a aliança ou *advocacy* denominada Brics.

Concluindo, a conferência de novembro na UnB e as contribuições deste livro abrem uma série de temas e questões, que vão além de uma perspectiva justificadora da Iniciativa Bicas. Criam uma agenda acadêmica-militante de estudos e ações capazes de reforçar as resistências já em curso

*Notas e questões para uma conclusão prospectiva*

contra as ondas econômicas ultraneoliberais e políticas autoritária-conversadora que assolam não só os Brics mas permeiam a geopolítica global na contemporaneidade!

Ithaca e Brasília, janeiro de 2019.