

Policy Briefing

Martírio do Cerrado: um território agroalimentar carente de justiça

O Cerrado é um bioma natural que ocupa 25% das terras do Brasil. É relativamente desconhecido do público internacional, se comparado com a Amazônia, mas é atualmente a maior fronteira agrícola do mundo. A produção intensiva de soja e de carne bovina impulsiona o desmatamento, o esgotamento da água, a perda de habitat, e o *land grabbing* (apropriação de terras). Salientando a escala da desigualdade e dos conflitos fundiários, este *Briefing* revela o Cerrado como um território de martírio, uma perspectiva que contrasta com o "milagre" retratado pelo regime agroalimentar dominante. As lutas de resistência na região são delineadas e são apresentadas recomendações que procuram desafiar a narrativa de sucesso do agronegócio e avançar para a justiça territorial.

Mensagens fundamentais

- O Cerrado, uma vasta região ecológica correspondente a 25% do território do Brasil, consolidou o seu lugar como zona de "sacrifício" para alimentar o mundo. A produção de soja na região "Matopiba" duplicou entre 2011 e 2017/18.
- O aumento dos investimentos, inclusive de capital estrangeiro e de muitas multinacionais, tem causado uma intensificação dos conflitos socioambientais.
- Os pequenos agricultores e os povos tradicionais têm sido alvo de ataques por parte de grileiros e grandes empresas de agronegócio, mas também são agentes de resistência e de mudança.
- É crucial desafiar a narrativa dominante do sucesso do agronegócio no Cerrado que tem persistido nos últimos 50 anos e apoiar os pequenos agricultores e os povos tradicionais na sua luta pela justiça territorial, desenvolvendo alternativas social e ambientalmente responsáveis.

“
A produção intensiva de soja e carne bovina para exportação está impulsionando o desmatamento, o esgotamento da água, a perda de habitat e a apropriação de terras, particularmente na região conhecida como 'Matopiba'.

Desmatamento e modernização agrícola no Brasil

O combate ao desmatamento se tornou uma questão política primordial na agenda mundial para lidar com as mudanças climáticas. Na COP26, em 2021, **os líderes mundiais prometeram acabar com o desmatamento até 2030**. A Amazônia no Brasil, que abriga 60% da floresta tropical, esteve no centro das discussões sobre onde os esforços deveriam ser concentrados.

Este *Policy Briefing* chama a atenção para o Cerrado como bioma natural e espaço de rica biodiversidade social e agrícola no Brasil. O Cerrado foi aclamado como o berço de um projeto de modernização agrícola que começou na década de 1970 e transformou o Brasil em um gigante agroalimentar global. O chamado “milagre do Cerrado” é contestado, embora continue a ser visto como um modelo a ser reproduzido por outros países do Sul. Mais recentemente, o Cerrado emergiu como uma “zona de sacrifício” para alimentar o mundo, enquanto supostamente “protegia” a Amazônia. Este *Policy Briefing* discute por que isso é problemático e onde estão atualmente as frentes de batalha. Para além da dimensão territorial das lutas, há uma batalha travada tanto no Brasil como internacionalmente por uma visão alternativa do sistema agroalimentar.

Apresentando o Cerrado

O Cerrado está situado nas latitudes tropicais do Brasil e cobre uma área de cerca de 2 milhões de km², o que corresponde a mais de 25% do



O crescimento dos investimentos de capital estrangeiro e doméstico tem causado conflitos socioambientais intensificados.



A ecorregião do Cerrado, tal como delineada pelo *World Wide Fund for Nature*. Produzido por Pfly utilizando imagens em alta definição (*Blue Marble*) da NASA e dados SIG da ecorregião.

território do país. O *World Wide Fund for Nature* (WWF) refere-se a ele como **“a savana mais rica do mundo em termos biológicos”** que abriga 5% das espécies do mundo e 30% da biodiversidade brasileira. No entanto, **menos de 2% do seu território está protegido** em parques nacionais e áreas de conservação. Várias dessas áreas estão ocupadas ilegalmente por grandes monoculturas e criação de gado. O Cerrado, ao abrigar mais de 80 grupos étnicos, é mais do que um bioma, é também um território de pessoas, cultura e patrimônio.

O ‘milagre do Cerrado’ e as novas fronteiras

As origens do capítulo mais recente da transformação do Cerrado podem ser traçadas desde o início dos anos 70. O Cerrado era visto na época como área de terras improdutivas e a sua conversão em terras agrícolas era encarada como um objetivo da agenda de modernização abraçada pelo regime militar do Brasil. A conversão do Cerrado fez parte de um projeto com dimensões políticas, sociais, econômicas e tecnocráticas:

- **Política:** Tratou-se de uma visão de ocupação territorial e controle por parte do Estado, apoiada pelos planos de desenvolvimento territorial do governo militar.
- **Social:** Visou diminuir a pressão sobre a terra nas regiões mais densamente povoadas do Sul do Brasil, atraindo agricultores experientes e com capital para as regiões do Centro do país.
- **Econômica:** Visou criar condições para produzir alimento a baixos custos para apoiar o processo de industrialização e de expansão dos conglomerados agroindustriais.
- **Tecnocrática:** Abraçou a ciência e tecnologia modernas como as respostas aos desafios da natureza (tais como a acidez dos solos e elevadas temperaturas).

A tropicalização da soja (até então, uma cultura de clima temperado) tornou-se um símbolo da conquista científica do Cerrado. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), criada na época para liderar o projeto de modernização agrícola, é hoje amplamente considerada como a **heroína desta Revolução Verde brasileira**.

O **'milagre do Cerrado'**, nas palavras de *The Economist*, é uma narrativa que elogia este processo de conversão, particularmente a ciência e tecnologia que permitiram aos agricultores empreendedores alcançar altos rendimentos e tornar-se competitivos nos mercados mundiais, transformando o Brasil em um líder global para uma gama de *commodities* agroalimentares. A conversão do Cerrado foi apoiada, além da tecnologia, por subsídios volumosos direcionados para a agricultura intensiva de larga escala, embora o apoio estatal seja deliberadamente subestimado por narrativas centradas na ciência e no empreendedorismo. O aumento do rendimento das culturas, dos volumes de produção e das exportações tem sido sem precedentes, particularmente desde meados dos anos 90, impulsionado pelo crescimento



A expansão da fronteira agrícola agravou a desigualdade de terras.

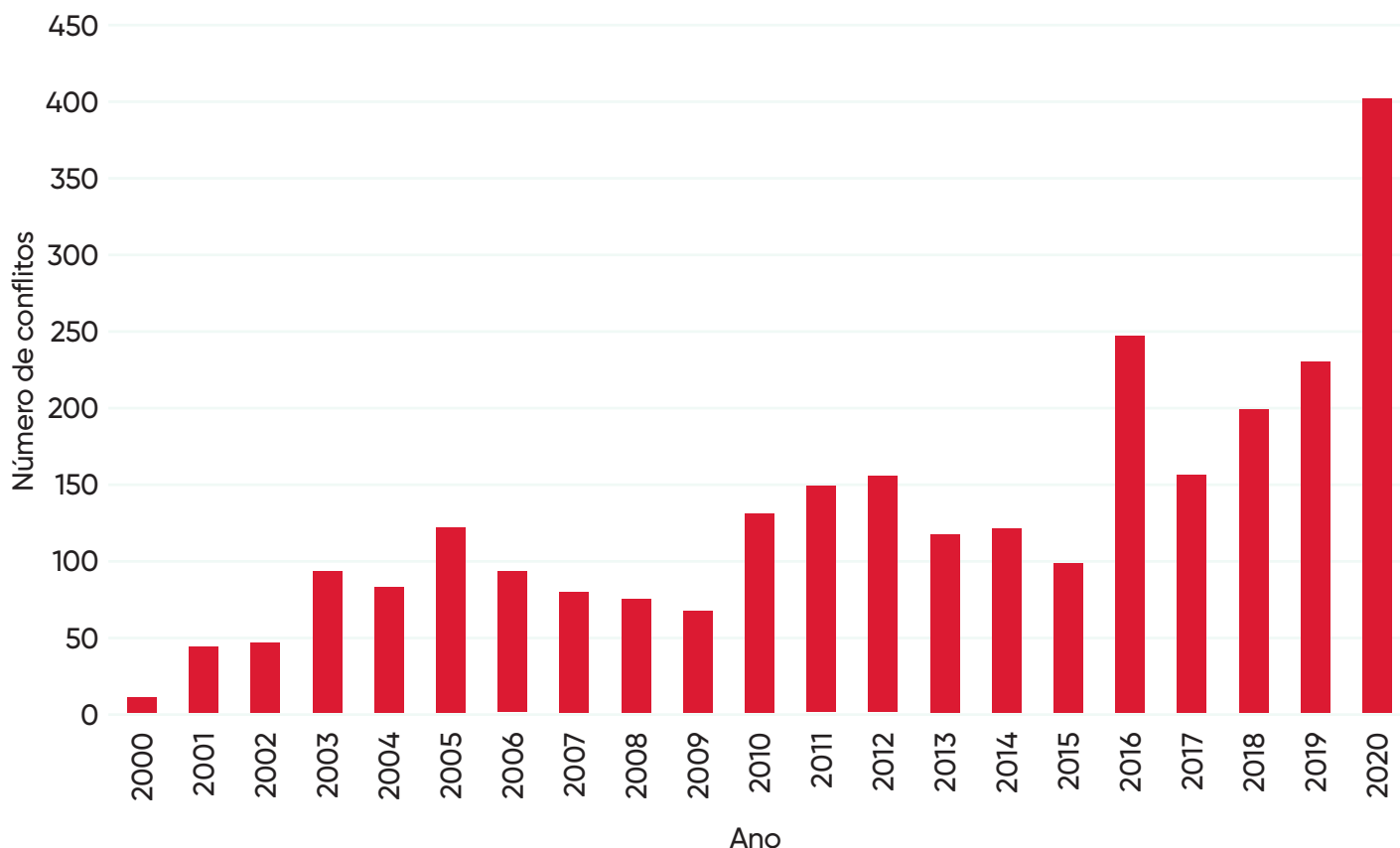
da demanda da China por soja. Mas o preço a pagar por esta trajetória é elevado.

A degradação da terra e o esgotamento das bacias hidrográficas são legados evidentes do "milagre", que, por sua vez, afetaram rendimentos e a rentabilidade. O esgotamento do solo aliado à procura global de *commodities* agroalimentares conduziram a fronteira agrícola intensiva mais ao norte para uma região conhecida como 'Matopiba', abrangendo os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

Matopiba, **reconhecido oficialmente pela Embrapa como um território em 2014**, abarca mais de 300 municípios, em uma área de mais de 73m hectares. Matopiba possui 28 terras indígenas demarcadas e 34 territórios quilombolas (criados pelos povos afro-brasileiros que escaparam das plantações escravagistas existentes no Brasil até a sua abolição em 1888). Também abriga 865 assentamentos de reforma agrária e 42 áreas de conservação ambiental. Há também terras reclamadas pelas comunidades tradicionais, porém não são reconhecidas oficialmente pelo governo brasileiro.

Matopiba se tornou um marco promissor na retórica da expansão do agronegócio, ainda que represente uma pequena porção do Cerrado. Segundo a Embrapa, a produção de soja nos quatro estados aumentou de 769.000 toneladas em 1993 para mais de 7 milhões de toneladas, em 2011, e 14,5 milhões de toneladas em 2017/18. As estimativas para a colheita de 2021/22 indicam que a área total plantada de soja, milho e algodão atingirá 8,4m hectares, 2,6% a mais do que em 2020/21. O ministro da Agricultura estima que esse volume aumentará mais 1,1 m de hectares até 2030.

Figura 1 Número de conflitos fundiários em Matopiba (2000-20)



Fonte: Elaborada por Debora Lima, com base em dados da CPT e NERA.

O legado do milagre – Matopiba como a nova fronteira para a desigualdade e o conflito

Além de impactos ambientais significativos, incluindo desmatamento e esgotamento da água, a expansão da fronteira agrícola agravou a desigualdade de terras. O **Censo Agrícola de 2017** mostra uma redução no número de unidades agrícolas com áreas entre 50 e 2.500 hectares e um aumento de unidades acima de 2.500 hectares. Esse aumento é proporcionalmente maior (41,4%) do que o observado para o país como um todo (21,5%).

O Censo indica ainda que, em 2017, o tamanho médio das unidades agrícolas em Matopiba (116 hectares) foi superior à média nacional (64 hectares). Pequenas unidades (de até 10 hectares) constituem cerca de 40% de todas as unidades, mas possuem menos de 1% da terra. Já as grandes unidades cobrem mais da metade de todas as terras cultivadas. Unidades agrícolas com áreas entre 1.000

e 2.500 hectares (que representam 1,3% de todas as unidades) ocupam 16,9% da terra no Matopiba e unidades com área maior que 2.500 hectares (0,8% do total das unidades) controlam 36,2% da terra.

Favareto et al. (2019) argumentam que, apesar do entusiasmo sobre o potencial econômico do Matopiba, há mais pobreza e injustiça do que riqueza e bem-estar na região. Apenas 45 municípios têm Produto Interno Bruto acima da média nacional. O fato de que a produção está concentrada em poucos municípios bloqueia a distribuição de benefícios econômicos em todo o território.

Conflitos e disputas por terras e outros recursos naturais (como água, madeira e minerais) são particularmente intensos em zonas de fronteira. A expansão da fronteira com o crescimento dos investimentos de capital estrangeiro e doméstico tem intensificado conflitos socioambientais. Os conflitos fundiários no Matopiba aumentaram consideravelmente desde 2016 (Figura 1),

sugerindo uma conexão entre investimentos, expansão de monoculturas e disputas por terra e outros recursos naturais.

Uma pesquisa da Comissão Pastoral da Terra (**CPT**) e do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (**NERA**) indica que os povos tradicionais – utilizando a terra em regimes comunais – e os pequenos agricultores são os grupos sociais mais afetados pelos conflitos fundiários em Matopiba. Aponta também um aumento nos conflitos associados ao controle de outros recursos naturais, particularmente disputas por água em Matopiba. O caso mais conhecido aconteceu em Correntina, em 2017. As empresas de agronegócio estavam bombeando para irrigação as águas do rio Corrente, um dos rios da bacia do São Francisco. Duas fazendas, sozinhas, extraíram em média 106 metros cúbicos de água por hora, o que corresponde ao consumo mensal de toda a cidade de Correntina. Os relatos de uso excessivo e ilegal de água para irrigação de grandes monoculturas resultaram em uma **mobilização em massa denunciando a morte do rio e a escassez de água** para a população local.

Espaços múltiplos de resistência e mudança

Mesmo sendo alvo de ataques de grileiros e de grandes empresas de agronegócio, pequenos agricultores e povos tradicionais têm sido agentes de resistência e mudança em várias frentes, por meio de:

- **Reivindicação de direitos territoriais e ocupação da terra.** A maioria dos movimentos agrários luta no Cerrado, demandando terras para os sem-terra,



Mesmo alvo de ataques, pequenos agricultores e povos tradicionais têm sido agentes de resistência e mudança.

reforma agrária e direitos de permanência nos seus territórios tradicionalmente ocupados, incluindo a exigência por áreas de conservação com uso sustentável.

- **Busca por caminhos agroalimentares alternativos.** Ativistas dos movimentos sociais, aliados a cientistas e técnicos, estão buscando desenvolver alternativas para o sistema agroalimentar que funcionem tanto para as pessoas quanto para a natureza. Isso inclui **inovações sociais** participativas e esforços para melhorar tanto **as qualidades nutritivas como as ecológicas dos alimentos** fornecidos por programas financiados pelo Estado.
- **Reivindicação de políticas públicas.** Políticas agroalimentares progressistas têm sido continuamente atacadas desde 2015, com cortes substanciais nos recursos federais para apoiar programas de fortalecimento da justiça agrária e da inclusão social. Recorrer aos **municípios para agir em prol da proteção dos territórios e promoção de alternativas** é a forma de reivindicar esses recursos.
- **Pesquisa-ação.** As parcerias entre os movimentos sociais e as universidades têm ajudado a documentar os impactos sociais e ambientais na fronteira. A criação do **Observatório dos Conflitos Socioambientais do Matopiba** em 2019 é um exemplo. Essas parcerias incentivam alternativas às narrativas dominantes sobre o sucesso agrícola e os sistemas alimentares sustentáveis.
- **Redes internacionais de conhecimento e cooperação.** As ligações com movimentos sociais e instituições de pesquisa de outras partes do mundo têm também estimulado reflexões e aumentado a visibilidade das lutas e perspectivas locais sobre o desenvolvimento equitativo e sustentável com base em experiências diversificadas.

Recomendação de políticas

Legisladores:

- Territórios agrícolas fronteiriços como o Cerrado devem ser colocados como prioridade no debate político. A narrativa dominante sobre o sucesso agroalimentar – centrada em rendimentos, *commodities* competitivas e alimentos baratos para alimentar o mundo – precisa ser desafiada, tanto por seu impacto social e ambiental prejudicial quanto por encobrir caminhos alternativos.
- É necessário restringir o poder das grandes empresas de agronegócio e responsabilizá-las pela destruição ambiental, exclusão social e práticas ilegais nos territórios fronteiriços agroalimentares. Há espaço para fortalecer a legislação e os mecanismos de controle sobre o desmatamento e reflorestamento. É necessário também reformular a legislação sobre o uso da água, especialmente a respeito de concessões de água para irrigação.
- O setor público precisa apoiar a transição para territórios agroalimentares mais sustentáveis. Os programas distributivos que visam grupos sociais desfavorecidos devem abarcar todo o sistema alimentar

local, da produção ao consumo, de forma a promover a sustentabilidade e a justiça.

Doadores, financiadores e instituições de pesquisa:

- Movimentos sociais que desenvolvam alternativas ao agronegócio não-sustentável precisam de mais financiamento. Movimentos sociais e pesquisadores têm criado soluções tecnológicas inclusivas e sustentáveis para a agricultura e estão promovendo a justiça alimentar por meio de cadeias localizadas. Recursos são indispensáveis para continuar a cultivar essas soluções.
- Os intercâmbios internacionais entre ativistas e pesquisadores têm um papel crucial no desenvolvimento de alternativas ao darem visibilidade às lutas domésticas e permitirem a aprendizagem mútua em todos os contextos. A pesquisa deve trabalhar com movimentos locais de resistência no Cerrado, dando visibilidade e mais recursos à sua luta.
- Intercâmbios contínuos de movimentos sociais e pesquisadores entre países do Sul são fundamentais. Os programas de financiamento dos intercâmbios Sul-Sul devem ser de longo prazo, estendendo-se além dos ciclos governativos dependentes de diplomacia. ■

Institute of Development Studies, Library Road, Brighton, BN1 9RE, United Kingdom +44 (0)1273 606261 ids.ac.uk

IDS é um instituto de caridade limitado por garantia e registrado na Inglaterra. Número de Registro de Caridade 306371. Número do Instituto de Caridade 877338.

Leitura complementar

Cabral, L.; Pandey, P. and Xu, X. (2021) '**Epic Narratives of the Green Revolution in Brazil, China, and India**' [Narrativas Épicas da Revolução Verde no Brasil, China e Índia], *Agriculture and Human Values [Agricultura e Valores Humanos]*, DOI: 10.1007/s10460-021-10241-x (advance online publication)

Favareto, A.; Nakagawa, L.; Pó, M.; Seifer, P. and Kleebe, S. (2019) *Entre chapadas e baixões do Matopiba: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no Cerrado*, São Paulo: Editora Ilustre e Greenpeace

Oliveira, G. and Hecht, S. (2016) '**Sacred Groves, Sacrifice Zones and Soy Production: Globalization, Intensification and Neo-Nature in South America**' [Bosques Sagrados, Zonas de Sacrifício e Produção de Soja: Globalização, Intensificação e Neo-Natureza na América do Sul], *Journal of Peasant Studies [Jornal de Pesquisas Camponesas]* 43.2: 251–85, DOI: 10.1080/03066150.2016.1146705

Sauer, S. (2018) 'Soy Expansion into the Agricultural Frontiers of the Brazilian Amazon: The Agribusiness Economy and its Social and Environmental Conflicts' [A Expansão da Soja para as Fronteiras Agrícolas da Amazônia Brasileira: A Economia do Agronegócio e o seu Conflito Social e Ambiental], *Land Use Policy [Política de Uso do Solo]* 79: 326–38

Este *Policy Briefing do IDS* foi escrito por **Sérgio Sauer** (Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasil) e **Lídia Cabral** (Institute of Development Studies, University of Sussex, UK) e editado por **Erin MacDermott** (IDS). Foi apoiado pelo Newton Fund e pelo British Council (Bolsa 2019-RLWK11-10177) em cooperação com a Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal no Brasil. Os autores reconhecem a contribuição de **Debora Lima** na compilação e análise dos dados sobre conflitos fundiários em Matopiba. Parte do material utilizado foi desenvolvido sob o projeto Revoluções Verdes no Brasil, China e Índia: Narrativas Épicas do Passado e das Atuais Transferências de Tecnologia Sul-Sul, financiado pelo UK Economic and Social Research Council (Conselho de Pesquisa Econômica e Social do Reino Unido) (ID ES/RO0658X/1).

As opiniões expressas são dos autores e não refletem necessariamente as opiniões ou políticas do IDS ou do British Council.

© Institute of Development Studies 2022.



Este é um briefing de acesso livre distribuído nos termos da **Licença Pública Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional** (CC BY), que permite o uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que os autores originais e a fonte sejam creditados e que sejam indicadas quaisquer modificações ou adaptações.

ISSN: 1479-974X

DOI: [10.19088/IDS.2022.011](https://doi.org/10.19088/IDS.2022.011)