



## O MATOPIBA E A INSERÇÃO EXTERNA DO BRASIL

Fernando Cezar de Macedo

### RESUMO

O texto faz uma breve caracterização socioeconômica e espacial do Matopiba. Discute as razões para sua criação por parte do governo federal. Parte de uma discussão sobre as formas históricas de organização espacial no país, associando-a à exploração do trabalho, ao uso empresarial dos fundos públicos e ao controle privado da terra dentro no Brasil. O Matopiba é uma região de planejamento com vistas à intervenção estatal. Como se trata de uma região com múltiplos grupos de interesses, o planejamento e a intervenção estatal nela trazem alguns questionamentos: Planejamento para quem? Região para quê? Quem organiza a região? Qual o papel do setor público? Conclui-se que, mais uma vez, a política pública, sob o argumento geral de promoção do desenvolvimento econômico que a todos beneficiaria, tende a consolidar uma forma excludente de pensar o território beneficiando os interesses do grande capital internacionalizado em detrimento de formas mais tradicionais de reprodução da vida.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional; MATOPIBA; Inserção externa

### Terra, superexploração do trabalho e fundo público na organização espacial brasileira no atual Padrão de Reprodução do Capital Exportador de Especialização Produtiva - PRCEEP<sup>1</sup>

A institucionalização da região do Matopiba, que abrange 337 município dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, deve ser entendida nos marcos do atual padrão de reprodução do capital no Brasil e das formas de intervenção estatal no território. Desta imbricação resultam processos diferenciados de organização socioespacial das regiões brasileiras. Padrão de reprodução do capital, políticas territoriais e movimento da economia internacional definem as estruturas produtivas regionais do país, a partir de suas heranças, dentro do movimento mais geral do capitalismo. Este reinventa, continuamente, mecanismos de dominação que impõem constante ajuste espacial às economias nacionais, especialmente àquelas subdesenvolvidas. Observa-se neste movimento a

---

<sup>1</sup> Este tópico foi adaptado de outro texto do autor. Muitas passagens foram transcritas livremente.



refuncionalização do território, com algumas regiões se conectando mais fortemente à economia internacional e outras minimamente articuladas a ela ou mesmo apartada dela. Redefine-se, assim, o papel dessas regiões na divisão territorial do trabalho, em âmbito nacional e internacional.

Há uma indissociável relação entre Economia, História e Geografia na determinação dos padrões de organização dos espaços nacionais e subnacionais. A organização do espaço (e neste caso especificamente do espaço nacional) liga-se à conformação de classes da sociedade e a forma como ela se espacializa, determinando diferentes estruturas regionais que se individualizam por meio das lutas sociais e políticas. Estas lutas são gerais – posto serem parte da mesma totalidade definida pelo movimento do capital dentro e fora do país –, mas também específicas, pois esse movimento concretamente se realiza de maneira diferenciada de acordo com as singularidades econômicas, históricas e geográficas das regiões e dos lugares.

Três recorrências históricas são determinantes para o entendimento da organização socioespacial no Brasil e nos permitem fazer mediações entre o movimento geral do capitalismo e seus efeitos sobre o espaço nacional e subnacional, ao longo dos diferentes padrões de reprodução do capital no Brasil: 1) a superexploração da força de trabalho; 2) o uso predatório e o inegociável controle da terra – rural e urbana – por parte das elites do país (e diretamente ligado a isso, o domínio dos fundos territoriais<sup>2</sup>); 3) o controle privado dos fundos públicos, sem os quais a acumulação no país seria dificultada dada a natureza tacanha do capital nacional, em decorrência dos limites de acumulação de suas elites regionais e pela subordinação de ambos à ordem internacional.

Sem o orçamento público, de um lado, e o forte controle da terra, de outro – amalgamados por uma histórica e voraz exploração da força de trabalho e dos recursos naturais –, a fraca burguesia nativa teria dificuldades para participar – mesmo como sócia menor – da produção e distribuição da mais-valia que se produz no espaço nacional. Afinal, a divisão internacional do trabalho configura nos países subdesenvolvidos uma formação econômica e social que não está centrada no desenvolvimento de capacidade produtiva

---

<sup>2</sup> Sobre fundos territoriais ver Moraes (2002).



autônoma tampouco na inovação tecnológica, mas, essencialmente, encontra-se assentada na intensa exploração do trabalho e dos recursos naturais. Na impossibilidade de a burguesia nacional se impor ante à concorrência externa e subordinada às determinações do capital internacional, a exploração intensiva da força de trabalho e da natureza torna-se sua marca.

Como resultado, no Brasil “nunca se chegou a conformar uma verdadeira economia industrial, que, definindo o caráter e o sentido da acumulação de capital, acarretasse em uma mudança qualitativa no desenvolvimento econômico.” (MARINI, 1973, p. 166). Não por acaso, mesmo depois constituirmos uma das maiores economias mundiais de base urbano-industrial, no padrão industrializante de reprodução do capital que predominou no Brasil entre 1930 a 1980, regredimos desde a última década do século XX para um padrão de reprodução do capital exportador de especialização produtiva - PRCEEP, fortemente assentado no uso intensivo dos recursos naturais (OSÓRIO, 2012a e 2012b). Por padrão de reprodução do capital, entende-se as

*formas como o capital se reproduz em períodos históricos específicos e em espaços geoterritoriais determinados, tanto no centro como na semiperiferia e na periferia, ou em regiões no interior de cada um deles, considerando as características de sua metamorfose na passagem pelas esferas da produção e da circulação (como dinheiro, meios de produção, força de trabalho, novas mercadorias, dinheiro incrementado), integrando o processo de valorização (incremento do valor e do dinheiro investido) e sua encarnação em valores de uso específicos (calças, rádios, celulares, tanques de guerra), assim como as contradições que esses processos geram. (...) A categoria de padrão de reprodução do capital estabelece, assim, mediações entre os níveis mais gerais da análise (modo de produção e sistema mundial) e os níveis menos abstratos ou histórico concretos (formação econômico-social e conjuntura). Dessa forma, se alimenta dos aportes conceituais e metodológicos presentes nos níveis mais abstratos, mas exige aportes conceituais e metodológicos que lhe são próprios (OSÓRIO, 2012a, p. 40-41, grifo no original).*

Conforme lembram Gomes Jr., Macedo e Aruto (2018), desde que se torna um país independente politicamente no início do século XIX, o Brasil apresenta três padrões de reprodução do capital: agromineral (1822-1930); industrializante (1930-1980) e o



exportador de especialização produtiva (1980 em diante)<sup>3</sup>. Em cada um deles, a combinação da super-exploração da força de trabalho, do controle da terra (e dos fundos territoriais) e do uso privado dos fundos públicos influenciaria a organização espacial da sociedade, com especificidades próprias.

A superexploração da força de trabalho está associada ao forte controle do território e, ligado a ele, o controle dos fundos territoriais por uma elite agrária (mas não apenas) que detém grande poder político e econômico. A depreciação da força de trabalho pode ser atestada tanto nas cidades quanto no campo, mas é neste que ela é mais evidente, em decorrência do peso econômico das atividades agrícolas e minerais – duas que se vinculam diretamente à natureza continental do país dentro do PRCEEP, e que determinam sua posição na divisão internacional do trabalho.

O avanço do agronegócio impõe uma itinerância na agricultura que reproduz na fronteira toda violência que marca o controle da terra no Brasil. Essa itinerância tem importância na distribuição da população pelo território e pela eliminação das formas tradicionais de reprodução da vida no campo. Ela se caracteriza pelo uso predatório da terra, impondo uma ocupação extensiva através da incorporação de novos rincões e uma ocupação intensiva pela ferocidade com que a força de trabalho e os recursos naturais são exauridos. Castilho (2012) e Delgado (2012) apresentam exemplos que são verdadeiras formas pré-capitalistas de exploração de trabalhadores nessas áreas onde as elites mantêm forte controle sobre a terra.

Os fundos públicos, por sua vez, cumprem papel decisivo no processo de acumulação por financiarem tanto os investimentos privados quanto as políticas regionais

---

<sup>3</sup> Sobre as características de cada um desses padrões de reprodução do capital no Brasil e sua relação com organização territorial, ver Gomes Jr., Macedo e Aruto (2018). Sobre mais detalhes conceituais, consultar Osório (2012a e 2012b). Em linhas gerais, o Matopiba ganha relevância no Padrão de Reprodução do Capital Exportador de Especialização Produtiva – PRCEEP, cujas principais características são: 1) seus setores mais dinâmicos estão atrelados ao mercado externo e geram especializações produtivas e enclaves econômicos. A dependência ao mercado externo se completa pelo elevado coeficiente de importação; 2) o fim da industrialização como projeto de maior autonomia, razão pela qual observa-se processo de desindustrialização; 3) maior transferência de valor ao exterior sob comando das empresas transnacionais e do capital estrangeiro; 4) adaptações do território para facilitar o escoamento das produções para o exterior.



de desenvolvimento. Eles representam importante amálgama dos acordos federativos ao costurarem as relações intergovernamentais nos três (e entre os três) níveis de governo e entre esses e a iniciativa privada. Sem eles, não seria possível estabelecer uma pactuação que garantisse um equilíbrio, mesmo que instável, da Federação e dos grupos de interesse privados que setorialmente buscam se apropriar de uma fatia maior da arrecadação pública.

Especificamente nas regiões ditas mais atrasadas do país, esses fundos foram estratégicos para as transformações de suas estruturas produtivas e para a integração delas às economias nacional e internacional, especialmente após a industrialização pesada impulsionada pelo Plano de Metas (1956-1960). Como as regiões menos dinâmicas não poderiam depender de sua estreita base interna de acumulação, os diversos fundos públicos (como FINOR, FINAM, FUNRES, FUNDAP, 34/18, dezenas de incentivos fiscais e financeiros estaduais, os Fundos Constitucionais de Financiamento, o crédito rural, dentre tantos outros, inclusive fundos de natureza setorial) fizeram as vezes de financiadores da acumulação e foram decisivos nas transformações regionais verificadas.

Na região do Matopiba manifestam-se todas esses vetores que matizam o desenvolvimento regional brasileiro e determinam a organização territorial do país e de suas regiões. Ela é mais um espaço de valorização do capital em um país subdesenvolvido e reproduz, com especificidades próprias, as mesmas mazelas verificadas historicamente na formação econômica e social brasileira: concentração de terra, concentração de renda, segregação espacial, desigualdades sociais, baixa oferta de serviços públicos etc.

O adensamento desta região encontra-se diretamente ligado à emergência do PRCEEP desde as décadas finais do século anterior que vem impondo importantes transformações geoterritoriais no país como decorrência do esforço de adaptação às suas exigências. A especialização produtiva do país interioriza seu crescimento econômico e promove alterações na organização espacial. Segundo Macedo (2010)

É este o novo padrão de organização territorial que se manifesta no Brasil no início do século XXI: processos – ainda que lentos – de desconcentração econômica e demográfica; articulação local-global mais forte nas áreas que se inseriram nas correntes de comércio exterior; potencial fragmentação do território; crescimento de cidades médias acima das áreas metropolitanas tradicionais, com reprodução dos velhos problemas urbanos; novas



territorialidades surgindo nas áreas de expansão agrícola e mineral; taxas menores de migração rural-urbano e crescimento das migrações urbano-urbano; predomínio das grandes corporações na estruturação dos espaços regionais e urbanos; constituição de infraestruturas para aumento da integração produtiva externa; elaboração de políticas regionais e urbanas direcionadas para o aumento da integração competitiva no país... (MACEDO, 2010, p. 68-69)

O Matopiba ganha relevância no contexto de inserção externa da economia brasileira porque é uma importante área de valorização do capital. Com isso, recebe investimentos que lhe modificam a organização socioespacial e lhe conferem papel relevante no processo de acumulação capitalista no país.

### **Breve panorama socioeconômico do Matopiba**

A região interestadual de planejamento Matopiba, formalmente constituída através do decreto presidencial nº 8.447, de 6 de maio de 2015, que instituiu seu Plano de Desenvolvimento Agropecuário, compreende uma área de 73 milhões de hectares, estando mais de 90% dela no bioma do cerrado. Sua oficialização reafirma o processo histórico de ocupação dos cerrados nordestino e tocantinense que vem se dando desde a década de 1970, a essa época estimulada por programas federais de colonização financiados por fundos públicos e que redefiniram o uso e ocupação da terra (rural e urbana) na região.

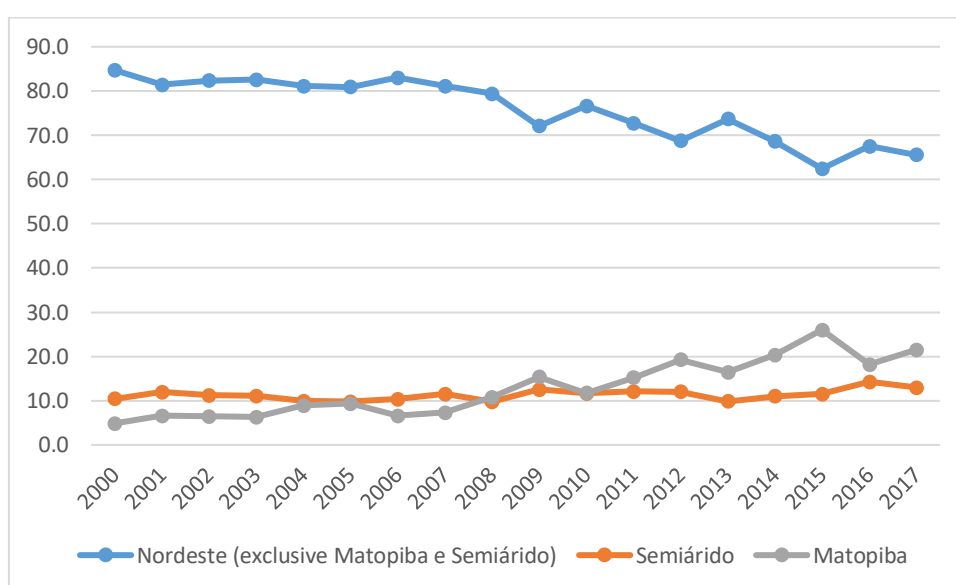
A modernização na agricultura regional, que se iniciou lentamente naquela década com a chegada de produtores sulinos nos cerrados nordestinos, se acelerou neste século e integrou a região à lógica exportadora brasileira assentada em *commodities* agrícolas e minerais de baixo valor agregado, característica do PRCEEP. Considerada “a última fronteira agrícola do país”<sup>4</sup>, a região consolida-se como importante produtora de grãos: na média do triênio 2015-2017, ela respondeu por 9,6% do total da soja brasileira, ante uma participação relativa de 6,0% no início deste século (média do triênio 2000-2002). Para o milho, esses valores foram, respectivamente, 6,4% e 10,6%.

Como consequência, ampliou-se a inserção comercial externa. As exportações do Matopiba passaram de US\$ 255,6 milhões (média do triênio 2000-2002), ou 0,4% do total

<sup>4</sup> Gomes Junior (2015) critica e qualifica esta ideia.

exportado pelo país no período, para US\$ 4,1 bilhões (média trienal de 2015-2017), ou 2,1% do total brasileiro. Especificamente no Nordeste, a participação das exportações do cerrado é crescente ao longo do século XXI (gráfico 1), passando de 7,2% da média de 2000-2002 do total exportado nesta macrorregião para 22,0% (média trienal 2015-2017). Em 2015, esta participação atingiu 26,0%, a maior em todos os tempos.

**GRÁFICO 1 - Exportações do Nordeste, segundo sub-regiões selecionadas**



Fonte: MDIC. Elaboração própria.

O ritmo de crescimento da economia do Matopiba ocorre acima da média brasileira, com a maioria de suas microrregiões apresentando dinamismo econômico maior do que o Brasil, entre 2002 e 2014. O Quadro 1 apresenta a distribuição delas segundo corte de renda e crescimento do PIB per capita no período (proxy do dinamismo econômico), conforme anexo da Portaria nº 34 de 18 de janeiro de 2018 do Ministério da Integração Nacional – MI que atualizou a classificação das microrregiões segundo a tipologia do Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR.

QUADRO 1 – Distribuição das Microrregiões do Matopiba, segundo níveis de renda e de dinamismo econômico.

RENDA	DINAMISMO ECONÔMICO		
	ALTO	MÉDIO	BAIXO
<b>ALTA</b>		Gurupi (TO); Porto Nacional (TO)	
<b>MÉDIA</b>	Gerais de Balsas (MA); Médio Mearim (MA); Porto Franco (MA); Alto Médio Gurguéia (PI); Alto Parnaíba Piauiense (PI); Bertolinia (PI); Bico do Papagaio (TO); Dianópolis (TO); Jalapão (TO)	Caxias (MA); Imperatriz (MA); Presidente Dutra (MA); Bom Jesus da Lapa (BA); Santa Maria da Vitória (BA); Araguaína (TO); Miracema do Tocantins (TO); Rio Formoso (TO)	Barreiras (BA)
<b>BAIXA</b>	Baixo Parnaíba Maranhense (MA); Itapecuru Mirim (MA); Lençóis Maranhenses (MA); Chapadas do Extremo Sul Piauiense (PI)	Alto Mearim e Grajaú (MA); Chapadas das Mangabeiras (MA); Chapadas do Alto Itapecuru (MA); Chapadinha (MA); Codó (MA); Cotegipe (BA)	Coelho Neto (MA)

FONTE: Ministério da Integração Nacional. Elaboração do autor.

A despeito do dinamismo econômico, cerca de 1/3 das 31 microrregiões são de baixa renda e apenas duas – Gurupi e Porto Nacional, ambas no Tocantins – são de alta renda. As outras dezoito estão na faixa de média renda. Porcionato, Castro e Pereira (2018) mostram que apesar desse dinamismo econômico e dos avanços sociais na primeira década do século XXI, a região apresenta baixa prosperidade social (abaixo da média brasileira), com “249 municípios (74%) que apresentam baixo/muito baixo ou médio desenvolvimento humano, combinados com alta/muito alta ou média vulnerabilidade social” (PORCIONATO, CASTRO e PEREIRA, 2018, p. 44).

O dinamismo regional encontra-se diretamente ligado à incorporação de terras, à expansão da produção e à elevada produtividade. Esta decorre do uso de técnicas mais intensivas em capital que contribuem tanto para o crescimento econômico como para a reorganização socioespacial da região. O resultado foi a elevação de 9,0% a.a. de sua área plantada de soja entre 2000 e 2017, ante um ritmo de 5,2% a.a. do restante do país<sup>5</sup>.

Mas não apenas no campo as mudanças se verificam. As cidades passaram a cumprir funções importantes no apoio às atividades produtivas, ganhando centralidade na rede

<sup>5</sup> Fonte: Pesquisa Agrícola Municipal – PAM/IBGE.





urbana regional e no processo de acumulação capitalista. Porém, viram ampliados os problemas urbanos típicos do subdesenvolvimento. O município de Luís Eduardo Magalhães (BA), com seu rápido crescimento econômico e populacional, é um caso exemplar das transformações socioespaciais na região decorrentes do avanço do agronegócio de exportação. Nele, observamos tanto a acelerada urbanização com seus problemas congêneres, como a segregação espacial, quanto o crescimento da centralidade do município na rede urbana regional rivalizando com Barreiras (BA) na oferta de serviços que extrapola seus limites administrativos.

A região do Matopiba abarca 135 municípios do Maranhão, 33 do Piauí, 30 da Bahia e a totalidade dos 139 do Tocantins, onde residem 6.327.572 pessoas (estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE para 2016). Em 2010, 65,3% de sua população residiam em área urbana, uma proporção abaixo da média brasileira (84,4%). Além de uma população urbana heterogênea, o contingente populacional é bastante diversificado e divide-se entre indígenas, quilombolas, agricultores familiares e trabalhadores e trabalhadoras que mantêm secularmente um modo de vida tradicional, como quebradeiras de coco, geraizeiros e vazanteiros. Este grupo encontra-se ameaçado pelo avanço do agronegócio que impõe uma forma dominante (e única) de uso do solo e da água, muitas vezes incompatíveis com as atividades tradicionais e históricas de reprodução da vida no cerrado para além das determinações do capital. Uma ameaça à diversidade regional, à riqueza cultural e ao meio-ambiente.

Segundo informa o sítio da Comissão Pastoral da Terra – CPT, “estão dentro desta região 28 Terras Indígenas, 42 unidades de conservação ambiental, 865 assentamentos rurais e 34 territórios quilombolas”<sup>6</sup>. Mas, como lembra a mesma matéria, nestes dados não se contabilizam os territórios dos povos indígenas e quilombolas que estão em processo de reconhecimento, delimitação, demarcação ou titulação, o que indica a multiplicidade de interesses nessa região em torno do uso dos recursos naturais e de diferentes formas de reprodução da vida.

---

<sup>6</sup> MATOPIBA É TEMA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA NO SENADO, 7 nov. 2017. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/articulacao-cpt-s-do-cerrado/3492-matopiba-e-tema-de-audiencia-publica-no-senado>>. Acesso em: 23 dez. 2018.



Por isso não é possível afirmar que os interesses predominantes (ou majoritariamente predominantes) na região sejam os do agronegócio e dos grandes grupos empresariais (nacionais e internacionais) do setor que por ali atuam. Embora esses sejam a força hegemônica, que impôs ao governo federal a institucionalização do Matopiba, e sejam detentores do poder que o capital lhes atribui, há uma miríade de outros grupos que lutam pela sobrevivência e que dependem da terra e da água para garantirem suas reproduções. Nenhuma política pública deve desconsiderá-los.

A definição do Matopiba como região de planejamento pelo governo federal faz com que este atribuía a ela significado especial na estratégia de desenvolvimento dentro do PRCEEP. Restaria, diante disso, fazer alguns questionamentos: Planejamento para quem? Região para quê? Quem organiza a região? Qual o papel do setor público? Responder a essas indagações é a tarefa das passagens seguintes.

## **Região e planejamento**

A definição de região e os processos de regionalização sempre foram temas controversos na Geografia e na Economia<sup>7</sup>. Nesta, a temática regional e urbana e as políticas territoriais ganhariam particular importância apenas nos pós 2ª Guerra Mundial, especialmente entre as décadas de 1950 e 1970, quando se consolida uma série de contribuições teóricas distintas, mas que apontavam para a necessidade de incorporação da dimensão espacial na análise socioeconômica e para a importância da ação do Estado sobre o território com objetivo de promover a justiça espacial, dado que o desenvolvimento econômico não ocorre em todos os lugares, sendo marcadamente seletivo.

No imediato pós 2ª Guerra, o aprimoramento das estatísticas econômicas<sup>8</sup> possibilitou a percepção mais acurada da forma desigual como as atividades produtivas se distribuem no espaço, colocando em xeque a concepção predominante de tendência ao equilíbrio promovido pelas forças de mercado através livre mobilidade dos fatores. Novas teorias indicavam o problema do desemprego como inerente às economias capitalistas e não

<sup>7</sup> Para uma sistematização do conceito de região na Geografia, ver Benzzi (2004). Para o papel do espaço na Teoria Econômica, ver Smolka (1983).

<sup>8</sup> Nunes (1998) indica os anos entre 1940 e 1953 como os de construção do sistema de contas nacionais modernas.



apenas uma situação passageira que poderia ser corrigida pelas forças de mercado. O planejamento passou ser considerado uma necessidade para a superação do subdesenvolvimento e condição estratégica para as ex-colônias que se tornaram independentes com o fim da 2ª Guerra, pois elas deveriam, como estados nacionais, definir autonomamente seu futuro. Além disso, o rápido crescimento e a elevação à condição de potência econômica e militar da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviética – URSS sugeriam que os planos quinquenais poderiam ser aplicados em economias capitalistas, não sendo exclusividade das economias socialistas planificadas.

Portanto, o desenvolvimento das estatísticas econômicas, as novas teorias, a emergência de novos estados nacionais e as experiências de planejamento dos países do leste europeu constituíram as justificativas técnica, teórica, política e empírica para a intervenção estatal no território, por meio do planejamento; este entendido como importante ferramenta para correção dos desequilíbrios em economias que funcionam abaixo do pleno emprego e com visíveis problemas de iniquidade espacial.

O Brasil não ficou imune a esse movimento. As Constituições de 1934 e 1946 apresentaram artigos vinculando recursos federais a serem aplicados na região Nordeste e na Amazônia. Mas é a partir da década de 1950 que as políticas territoriais foram integradas aos macroplanos de desenvolvimento econômico no Brasil (COSTA, 2001), especialmente após a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE (1959) e com os governos militares (1964-1985).

Na década de 1970, sob a égide do Brasil potência e da visão geopolítica acerca a importância estratégica de integração nacional, intensificou-se a ação federal sobre o território, o que traria impacto direto no processo de adensamento e reorientação da ocupação do cerrado brasileiro e da atual região do Matopiba. O Sistema de Crédito Rural SCR, criado em 1965, e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, constituída em 1971, forneceriam aportes financeiro e tecnológico para a transformação do cerrado em bases modernas.

Diversos programas regionais foram criados na década de 1970, contribuindo decisivamente para as mudanças socioespaciais no Brasil e constituindo a base de seu modelo de inserção externa que se consolidaria no século XXI com a afirmação do



PRCEEP, assentado na exportações de *commodities* de baixo valor agregado. Dentre aqueles destacam-se: Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo a Agroindústria do Norte/Nordeste PROTERRA (1971); Programa Especial para o Vale do São Francisco - PROVALE (1972); PROAGO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (1973); Programa de Desenvolvimento das Áreas da Amazônia – POLOAMAZÔNIA (1974); Programa de Desenvolvimento dos Cerrados POLOCENTRO - (1975); Programa Nipo-Brasileiro de Desenvolvimento Agrícola da Região dos Cerrados - PRODECER (1979).

Como aponta Vezzali (2006), “na maioria dos casos o que se viu foi a criação de assentamentos para fixar mão de obra barata perto de fazendas. Incentivos fiscais e empréstimos facilitados para a ocupação das chamadas fronteiras agrícolas beneficiaram principalmente o estabelecimento das grandes propriedades para agricultura ou pecuária”. Exploração do trabalho, apropriação empresarial dos fundos públicos e controle privado da terra constituíram a base do modelo militar de ocupação dos novos espaços de valorização do capital.

O Estado determina suas ações a partir dos interesses hegemônicos que se impõem a partir da luta de classes na sociedade. A definição de uma região de planejamento, entendida como um espaço submetido a ação do ente público a partir de critérios normativos e institucionais definidores da intervenção estatal no território, é muito mais uma decisão política do que técnica e normalmente não respeita os determinantes espaciais da atividade econômica, da cultura e das identidades comunitárias inerentes e integradoras de uma região.

A região do Matopiba, criada por lei federal, segue essa lógica. O planejamento regional sempre se sustenta na retórica de intervenção com vistas à solução dos problemas sociais e econômicos. Mas, historicamente, o que se viu (e se vê) no país é que nunca houve uma política de desenvolvimento regional mas políticas de acumulação de capital nas regiões brasileiras. Foi assim com as superintendências de desenvolvimento regionais<sup>9</sup> e com os programas federais da década de 1970. A modernização dos grandes empreendimentos

---

<sup>9</sup> Além da SUDENE, já citada, registra-se: as Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, (1966), de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO (1967) e de Desenvolvimento do Sul (1967).



exportadores hegemonizaria uma forma de organização do território que dificultaria seu uso para outras possibilidades de reprodução da vida, como a das populações tradicionais e dos pequenos produtores que se veem ameaçados pela expansão do agronegócio internacionalizado.

O Matopiba é um projeto estratégico para este último nos marcos do PRCEEP, numa área definida como a derradeira fronteira agrícola do Brasil, portanto, com disponibilidade de terras e, principalmente, de água, recurso estratégico cuja ausência vem colocando dificuldades na exploração agropecuária em outras regiões do planeta. Não por acaso, observa-se processo de estrangeirização de terras na região que tem atraído interesse de investidores de outros países, especialmente os chineses. Concorda-se com Pitta, Cerdas e Mendonça (2018) e Frederico (2018) sobre a crescente financierização e especulação com o preço das terras do Matopiba por parte dos investidores na região, sob a égide do capital financeiro. Porém, o acesso aos recursos hídricos no cerrado, considerado a cumeeira da América do Sul<sup>10</sup>, é crucial para o controle da produção agrícola e segurança alimentar de muitos dos países que buscam investir na região. Portanto, o controle sobre o uso do cerrado não é uma questão econômica apenas, mas de soberania nacional e de modelo de desenvolvimento.

Um aspecto importante sobre a quem se destina a regionalização proposta e quem controla a região definida em lei encontra-se no formato do Comitê Gestor do Matopiba, previsto pelo Decreto 8.447/2015. Não há assento para representantes dos Ministérios do Trabalho e do Meio-Ambiente. Isso numa região onde os conflitos entre capital e trabalho e a degradação ambiental são bastante conhecidos. Ainda que o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA faça parte dele, a secretária-executiva do comitê gestor ficou a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, muito mais

---

<sup>10</sup> “O Cerrado é a cumeeira da América do Sul, distribuindo águas para as grandes bacias hidrográficas do continente. Isso ocorre porque na área de abrangência do Cerrado se situam três grandes aquíferos, responsáveis pela formação e alimentação dos grandes rios do continente: o aquífero Guarani, associado ao arenito Botucatu e a outras formações areníticas, mais antigas, que são responsáveis pelas águas que alimentam a bacia do Paraná. Os aquíferos Bambuí e Urucuaia. O primeiro associado às formações geológicas do Grupo Bambuí e o segundo associado à formação arenítica Urucuaia, que em muitos locais está sobreposto ao Bambuí, há até o encontro dos dois aquíferos, apesar de existir entre os dois uma grande diferença de idade. Os aquíferos Bambuí e Urucuaia são responsáveis pela formação e alimentação dos rios que integram a bacia do São Francisco, Tocantins, Araguaia e outras,” (BARBOSA, 2011, p. 14).



próximo dos interesses do agronegócio globalizado e distante das demandas da agricultura familiar, dos pequenos produtores e dos grupos rurais tradicionais, público-alvo do MDA. Uma política direcionada para esse conjunto daria outro uso para o cerrado, socialmente mais justo e ecologicamente mais sustentável.

### **Por uma outra política de desenvolvimento regional no Brasil**

Os recursos públicos sempre estiveram presentes no Matopiba, seja financiando a produção, seja investindo em infraestrutura. Além de todas as alternativas de acesso comum ao dinheiro público pelos investidores de qualquer parte do país, os produtores na região contam com o uso exclusivo do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, além de outras fontes de recursos direcionadas para as duas regiões que são o alvo principal das políticas regionais no país.

Em relação ao FNE, observa-se o crescimento da participação do Matopiba em relação à região do Semiárido e das demais áreas do Nordeste. Especificamente em relação aos financiamentos das atividades agrícolas nos estados da Bahia e do Maranhão, predomina a concentração dos tomadores de recursos nas microrregiões sojicultoras de Barreiras (BA), Gerais de Balsas (MA) e Chapada das Mangabeiras (MA).

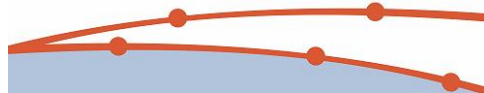
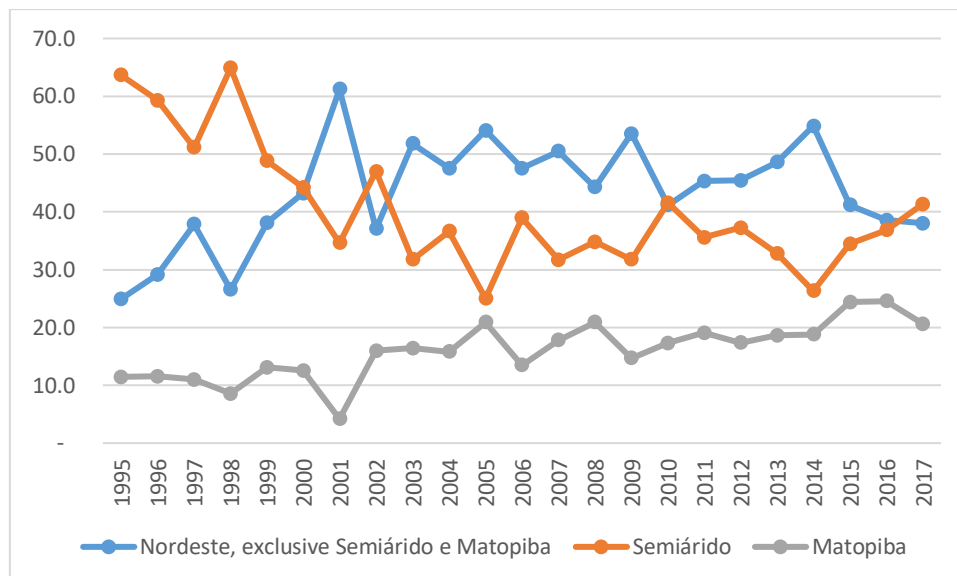


GRÁFICO 2 - FNE: Distribuição dos Recursos, segundo regiões do Nordeste



Fonte: MI. Elaboração do autor.

Diversos trabalhos já apontaram para o caráter pró-mercado dos Fundos Constitucionais que financiam atividades dinâmicas nas regiões de maior dinamismo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste<sup>11</sup>. Financiam atividades que, a rigor, poderiam ter acesso a outras fontes de financiamento que não aquelas destinadas às políticas de desenvolvimento regional. Essa massa de recursos poderia ser aplicada em atividades com maior dificuldade de enfrentamento das imposições do mercado, como aquelas praticadas pelas populações tradicionais do cerrado, pela agricultura familiar e pela produção agroecológica que são intensivas em força de trabalho, portanto geradoras de emprego.

Não obstante, questões normativas, institucionais e operacionais dificultam essa possibilidade. Macedo e Coelho (2016) apresentaram um conjunto de sugestões para alteração dos Fundos Constitucionais que poderiam facilitar a alavancagem daquelas atividades e que passam ao largo dos mecanismos de financiamento da política de desenvolvimento regional no Brasil. Atividades que, a despeito da baixa dotação de capital, são importante porque geram emprego e renda para as populações locais mais pobres que

<sup>11</sup> Ver, por exemplo, Macedo e Coelho (2016).



ficam à margem do crescimento promovido pelas atividades de exportação que são poupadoras de trabalho.

Isso indica que outras formas de produção seriam viáveis se os recursos estivessem acessíveis a todos e não concentrado nos grandes produtores, de diferentes setores da economia, sejam aqueles recursos destinados à política regional, sejam aqueles decorrentes das desonerações fiscais crescentes e que são apropriados por determinados segmentos da economia e da sociedade, sem promover contrapartida na órbita produtiva, como demonstra trabalho de Goularti (2019).

Todo modelo de desenvolvimento é uma escolha política (e não técnica) entre diferentes projetos de país. Do ponto de vista territorial, significa definir o tipo de uso e organização de uma região e qual papel que ela cumprirá na divisão do trabalho no país. Em última instância significa determinar a forma como as frações de classes sociais em cada região reproduzirão suas vidas.

A PNDR, institucionalizada em 2007, definiu em seus documentos e legislação oficial o aproveitamento das diversidades territoriais e da riqueza sociocultural do país como ativos a serem aproveitados na formulação de políticas de desenvolvimento em todas as regiões do país. Seria em torno dessa diversidade que ela deveria orbitar, legitimada pela participação e controle social. Como lembram Macedo e Porto (2018), a PNDR

partiu da percepção histórica de que o processo de formação socioespacial no Brasil, desde a origem colonial, ocorreu a partir de relações de produção distintas em contextos ecológicos diferenciados que definiram a base de um país regionalmente diversificado em seus tipos populares e costumes, ainda que socialmente injusto, inclusive em sua dimensão territorial (MACEDO; PORTO, 2018, p. 622)

A inserção externa brasileira, dentro do PRCEEP, vem impondo no Matopiba (mas não apenas nele) uma forma de organização da produção agrícola que homogeneiza o uso do território para um único fim: a produção em larga escala direcionado para o mercado externo. Progressivamente, as outras formas de organização da produção vão desaparecendo e junto com elas a diversidade (ecológica, cultural e produtiva) que marca a riqueza regional brasileira.





Como lembram Macedo e Porto (2018), estabelece-se uma contradição entre os propósitos da PNDR e a realidade da política econômica vigente. Esta, ao priorizar o tipo de inserção externa da economia brasileira, promove um modelo de crescimento que desvaloriza as particularidades regionais, desconsidera os interesses das populações locais e não reconhece como relevante suas atividades econômicas. Os aurores levantam o seguinte questionamento:

Se a diversidade é um ativo que não apenas orienta a política como é seu ponto de partida, o texto [da PNDR] não apontou caminhos para superação de uma contradição que historicamente se faz presente nas políticas regionais, para a qual não faltam exemplos: como promover o desenvolvimento valorizando as particularidades regionais se aquele, ao redefinir o uso e ocupação das regiões, modifica nestas suas ricas particularidades e imprimem-lhes padrões de consumo, de comportamento e novos costumes – orientados pelas imposições do mercado – que, progressivamente, reduzem suas especificidades, base de suas riquezas socioculturais?

As políticas territoriais, numa nação que se quer soberana, deve enfrentar as imposições da economia internacional e promover políticas que respeitem sua diversidade regional e os interesses dos diferentes grupos que constituem uma região. Deve, portanto, pensar a organização do espaço regional para atender as demandas mais urgentes de seu povo. Pensar o planejamento do Matopiba, ou de qualquer região brasileira, deveria partir desta ideia.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A. S. Cerrado: “dor fantasma” da biodiversidade brasileira. São Leopoldo: 2011. **IHUONLINE – Revista do Instituto Humanitas Uniso**, ed. 382, p. 11-15, nov. 2011. Entrevista concedida a Thamiris Magalhães. Disponível em: <<http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao382.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2018.
- BEZZI, M. L. **Região**: uma (re)visão historiográfica – da gênese aos novos paradigmas. Santa Maria: Editora da UFSM, 2004, 292 p.
- BRASIL. Decreto nº 8.447, de 6 de maio de 2015. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba e a criação de seu Comitê Gestor. **Diário**



**Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 jan. 2018.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8447.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8447.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2018.

BRASIL. Portaria n<sup>o</sup> 34, de 18 de janeiro de 2018. Atualiza a classificação das microrregiões segundo a tipologia do Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 jan. 2018.** Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/documents/10157/4408519/Portaria+34+de+18+de+janeiro+de+2018+Tipologia+PNDR.pdf/67a10e97-c524-444f-bf70-607008c7b74b>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

COSTA, W. M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil.** São Paulo: Contexto (Repensando a Geografia), 2001, 83 p.

DELGADO, G. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio – mudanças cíclicas em meio século (1965-2012).** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012, 144p.

CASTILHO, A. L. **Partido da Terra – como os políticos conquistam o território brasileiro.** São Paulo: Contexto, 2012, 239 p.

FREDERICO, S. **Território, Capital Financeiro e Agricultura Land Grabbing e Fronteira Agrícola no Brasil.** 2018. 261 fls. Tese (Livre Docência). Instituto de Geociências e Ciências Exatas – UNESP, Rio Claro, 2018.

GOMES JR., E. Aspectos da agricultura subdesenvolvida como crítica à tese da última fronteira: estudo sobre o Matopiba. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, jul./dez. 2015, p. 351 a 371.

GOMES JR.; MACEDO, F. C.; ARUTO, P. C. Território, dependência e luta de classes no Brasil. In: MACEDO, R. F.; NOVAES, H. T.; LIMA FILHO, P. A. (org.). **Movimentos sociais e crises contemporâneas - vol. 3.** Marília: Lutas anticapital, 2018, p. 89-123.

GOULARTI, J. G. A trajetória da política fiscal de desoneração no Brasil: da reforma tributária de 1966 à crise econômica de 2018. 2019. 271 fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2019.

MACEDO, F. C. **Inserção externa e território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008).** 2010.302 fls. Tese (Livre-Docência) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2010.

MACEDO, F. C. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento pós-1988. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, 2 (1), p. 19-47, 2014.



MACEDO, F. C.; COELHO, V. L. P. A Política Regional de Desenvolvimento Regional – PNDR e os Fundos Constitucionais de Financiamento. IN: ETGES, V. E.; CADONÁ, M. A. (org.). **Globalização em tempos de regionalização –** Repercussões no território. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2016, p. 318-346.

MACEDO, F. C.; PORTO, L. Existe uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil?. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 14 (ed. especial), p. 605-631, jan. 2018.

MARINI, R. M [1973]. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (Org.). **Ruy Mauro Marini – vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 137-180.

MORAES, A. C. R. **Território e História no Brasil**. São Paulo: Annablume/Hucitec, 2002, 154 p.

NUNES, E. P. **Sistema de Contas Nacionais: a gênese das Contas Nacionais Moderna e a evolução das Contas Nacionais no Brasil**. 1998. 302 fls. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 1998.

OSORIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: OSORIO, J. et. Al (org.). **Padrão de reprodução do capital**. SP: Boitempo, 2012a, p. 37 - 86.

OSORIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: OSORIO, J. et. Al (org.). **Padrão de reprodução do capital**. SP: Boitempo, 2012b, p. 103-133.

PITTA, F. T.; CERDAS, G.; MENDONÇA, M. L. Imobiliárias agrícolas transnacionais e a especulação com terras na região do MATOPIBA. São Paulo; Editora Outras Expressões, 2018, 66 p. Disponível em: <<https://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/MATOPIBA.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

PORCIONATO, G. L.; CASTRO, C. N.; PEREIRA, C. N. Pereira. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, **Texto para discussão**, nº 2.387, 2018, 70 p.

SMOLKA, M. O. O espaço do espaço na teoria econômica. **Literatura Econômica**, Rio de Janeiro, IPEA, 5(6):705-28, nov./dez, 1983.

VEZZALI, F. Especial Latifúndio – Concentração de terra na mão de poucos custa caro ao Brasil. **Repórter Brasil**, 11 jul. 2006. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2006/07/especial-latifundio-concentracao-de-terra-na-mao-de-poucos-custa-carao-brasil/>>. Acesso em: 22 dez. 2018.