



## A INSERÇÃO DO BRASIL NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E A QUESTÃO DO TERRITÓRIO

Jefferson Teixeira Dantas

### RESUMO

A formação das cadeias globais de valor (CGVs) é um dos resultados das profundas transformações econômicas, tecnológicas, políticas, regionais e sociais, iniciadas a partir da década de 1970, e aceleradas a partir da década de 1990 pelo movimento de liberalização econômica, financeira e comercial em grande parte do mundo nesse período. Esse processo, aliado às transformações organizacionais e produtivas das empresas, transformou a forma de inserção dos países no comércio internacional e na participação enquanto destino e sentido dos fluxos de investimento estrangeiro direto. Do ponto de vista teórico, as empresas encontraram, na formação de cadeias globais na produção de seus produtos, uma nova forma de acumulação e de redução de custos, só possíveis pelas grandes transformações tecnológicas, de vários tipos, que asseguraram o controle e coordenação da produção, mesmo à distância. A inserção do Brasil nesse contexto apresenta enormes desafios, pelos riscos que esse tipo de produção fragmentada se coloca diante de países subdesenvolvidos, levando ao reforço do seu caráter primário-exportador de *commodities* agrícolas e minerais, alterando as relações territoriais, entre o campo e a cidade. A região do chamado MATOPIBA foi avaliada quanto aos aspectos socioeconômicos e territoriais a título de exemplo dos fenômenos analisados na argumentação do artigo, demonstrando o crescimento econômico e a manutenção da concentração da renda e o agravamento dos problemas fundiários.

**Palavras-chave:** Firma. Cadeias Globais de Valor. Investimento Estrangeiro Direto. Território. MATOPIBA.



## 1. Introdução

A formação das cadeias globais de valor (CGVs) é um dos resultados das profundas transformações econômicas, tecnológicas, políticas, regionais e sociais, iniciadas a partir da década de 1970, e aceleradas a partir da década de 1990 pelo amplo movimento de liberalização econômica, financeira e comercial em grande parte do mundo nesse período. Esse processo, aliado às transformações organizacionais e produtivas das empresas, transformou a forma de inserção dos países no comércio internacional, na participação enquanto destino e sentido dos fluxos de investimento estrangeiro direto, trazendo em seu bojo o aprofundamento de algumas questões no tocante a forma de estruturação territorial nos países, particularmente no Brasil.

Do ponto de vista teórico, as empresas encontraram, na formação de cadeias globais na produção de seus produtos, uma nova forma de acumulação e de redução de custos, só possíveis de serem realizadas, por um lado, em função das grandes transformações tecnológicas, de vários tipos, que asseguraram o controle e coordenação da produção, mesmo à distância, e por outro, pelas transformações que ocorreram nos países a partir das mudanças dos processos de acumulação de capital desencadeadas com a financeirização da economia internacional, estabelecendo posições de participação de cada país na etapa do processo produtivo, agora realizado numa grande cadeia global, sob comando, contudo, de uma fração reduzida do capital.

A inserção do Brasil nesse contexto apresenta enormes desafios, pelos riscos que esse tipo de produção fragmentada se coloca diante de países subdesenvolvidos, com graves problemas estruturais que interferem decisivamente para seu sucesso, além das transformações em seu território, dado seu papel na nova divisão internacional do trabalho, analisando sumariamente a região do MATOPIBA a partir de aspectos econômicos, sociais e territoriais, seus efeitos e desafios apresentados.

O artigo está dividido, além desta pequena introdução, de um item que trata da questão teórica da firma e da formação histórica das cadeias globais, um item que trata especificamente do caso brasileiro nesse processo, com as mudanças estruturais que as desencadeou, o sentido e a direção dos fluxos de investimento direto estrangeiro, e os impactos dessas transformações sobre a economia e particularmente sobre o território brasileiro. O último item apresenta algumas considerações sobre o exposto, além das referências bibliográficas que subsidiaram a produção deste artigo.



## **2. A firma e a formação das cadeias globais de valor (CGVs)**

### **2.1. Aspectos teóricos da firma**

Antes de tratarmos especificamente sobre a formação das Cadeias Globais de Valor (CGVs) e a forma como o Brasil se inseriu nesse processo ao longo das últimas décadas e das consequências sobre o território, é importante apontar alguns aspectos teóricos da firma para descrever, e principalmente explicar, a razão pela qual as firmas buscaram, ao longo do tempo, fracionar seus processos produtivos, direcionando-os para outros continentes e países distintos e distantes da sua sede local, como forma de ampliar seu processo de acumulação, auferindo desta forma vantagens competitivas frente seus rivais no mercado.

A ideia da firma como uma organização voltada para a valorização do capital, onde a produção é apenas um meio de atingir tal objetivo é, para Possas (1995), o objetivo final da firma, a sua razão de existir. A produção de produtos e serviços é um meio para acumulação do capital (desconsiderando nesse aspecto a capacidade mais recente de promover acumulação pelos mecanismos financeiros construídos e ampliados a partir da chamada financeirização da economia pós década de 1980), de modo que a acumulação se coloca como a verdadeira razão da sua existência.

A autora ainda destaca que todos os recursos devem ser valorizados, inclusive os imateriais, como a imagem, boas relações com o mercado e a sociedade, experiências e as capacidades. E um ponto importante é a questão da flexibilidade dos ativos. “O diferente grau de flexibilidade dos recursos é um ponto crucial a ser levado em conta nas decisões da firma, já que é uma forma de se defender contra a incerteza”. (POSSAS, 1995, p.2).

Além os recursos imateriais, também o uso de economias de escala e escopo são partes importantes de vantagens no ambiente competitivo no qual está inserido a firma, que se reforçam quando acompanhadas de outros ativos, como os já citados recursos imateriais. Neste sentido, temos aqui dois elementos importantes que nos ajudarão no caminho explicativo das razões que levaram as firmas aos processos produtivos baseados nas CGVs. Isto é, de um lado temos aquelas firmas que comandam o processo de acumulação baseadas nas suas capacidades imateriais e, de outro, as firmas comandadas, centradas na geração de economia escala e redução de custos.



Visto a firma como uma forma de organização cujo objetivo é a valorização do capital, no qual as vantagens competitivas estão baseadas principalmente nos recursos intangíveis, na flexibilidade dos ativos e no uso das economias de escala e escopo, então as estratégias da firma também podem ser vistas não como detentoras de uma única estratégia competitiva da firma individual, mas o resultado de estratégias competitivas das demais firmas sob seu comando, formando uma estratégia competitiva corporativa. São as chamadas “estratégias das unidades de negócio (ou competitiva) e a estratégia corporativa (ou da totalidade do grupo empresarial)”, (PORTER, 1998, p.237). Ainda segundo o autor, para se compreender a relevância desses pontos, no sentido da relação entre as duas estratégias, o conceito de “cadeia de valor” deve ser melhor desenvolvido. Uma cadeia de valor se observa onde cada unidade de negócio é uma coleção de atividades distintas, que dão melhores condições de competir, e cujo inter-relacionamento pode ocorrer de duas formas para gerar maiores sinergias: a) a capacidade da empresa em transferir habilidades ou competências para as cadeias de valor; e b) a capacidade de compartilhar atividades.

Desta forma, é importante compreender em que momento a firma transfere suas habilidades ou competências para as cadeias de valor ou compartilham suas atividades. Neste ponto, a contribuição de Utterback (1994) é relevante, por tratar dos ciclos de inovação dos produtos e dos processos produtivos, onde a taxa de inovação ocorre em fases distintas e promovem alterações consideráveis na firma, no mercado e, como veremos mais a frente, promovendo alterações também na forma como cada país se insere nesse novo formato do processo produtivo.

De forma sintética, podemos resumir a contribuição de Utterback (1994) e dizer que tanto o produto quanto o processo produtivo atravessam três fases de inovação: fase fluida, fase transitória e fase específica. Na fase fluida a taxa de inovação do produto é elevada e não se inicia ainda a produção do produto, uma vez que não se definiu, no mercado, o estabelecimento de um projeto dominante (por exemplo, quando uma característica específica de um determinado produto ganhou maior aceitação no mercado). Quando o mercado elege um projeto dominante, tem início a fase transitória, onde a taxa de inovação do produto se reduz e a taxa de inovação no processo produtivo aumenta, e acelera na medida em que a variedade dos produtos começa a dar lugar a projetos padronizados de produção. Por fim, e esse é o ponto chave para a compreensão das CGVs, ocorre a fase específica, onde a taxa de inovações importantes vão se reduzindo, tanto para o produto quanto para o processo. Em outras



palavras, é na fase específica onde corre pequenas inovações incrementais, há a consolidação da estrutura de mercado, onde a predominância estratégica da firma se dá em termos de custos de produção. Além disso, há maior rigidez na relação entre produto e processo, bem como um esgotamento de trajetórias e padrões tecnológicos, de modo que a ênfase passa a ser a necessidade de vantagens competitivas baseadas em custos, e a produção pode ser deslocada para áreas periféricas, inclusive outras regiões e países, que proporcionem redução de custos de toda natureza, desde trabalhista, ambientais, institucionais, entre outros.

Em resumo, o tipo de firma retratado aqui é uma grande corporação, que tem na base de suas vantagens competitivas ativos intangíveis relevantes (criação dos produtos, P&D, etc.), onde o processo produtivo pode ser terceirizado para outras firmas que proporcionem produção com largas economias de escala e redução de custos de todos os tipos, como parte da estratégia corporativa da empresa-líder, a grande corporação. Em outras palavras, um tipo de firma capaz de coordenar sua produção por meio de outras firmas em regiões distintas, na formação das CGVs, onde “cada etapa é realizada em um local diferente, muitas vezes por empresas diferentes, sob a coordenação de uma empresa-líder que detém o poder de comandar a governança de todo o processo” (IPEA, 2017, p.11).

Resumidamente, a formação das CGVs tem origem em três processos inter-relacionados: a) A fragmentação das atividades produtivas distribuídas em diferentes partes do mundo, só possível pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs); b) O desenvolvimento de diferentes modelos de coordenação da produção fragmentada, apoiadas nas TICs; e c) Mudanças regulatórias internacionais associadas aos processos de liberalização econômica, financeira, comercial e dos investimentos, além das políticas de proteção da propriedade intelectual.

## **2.2. A história recente das CGVs**

As transformações na economia mundial na segunda metade do século XX mudaram toda lógica de acumulação capitalista e redesenharam estruturalmente seu funcionamento. No período anterior à década de 1970, os Estados nacionais se apoiaram na condução de suas respectivas políticas econômicas nos pressupostos keynesianos para a promoção do desenvolvimento econômico. A partir de então, os eventos decorrentes dos choques do petróleo e da escalada das taxas de juros dos EUA



e a escala das políticas neoliberais, levaram grande parte dos Estados Nacionais a adotar as políticas neoliberais de ajustes estruturais da economia uma saída para reduzir os desequilíbrios em seus balanços de pagamentos. O movimento da globalização e das políticas neoliberais foi amplamente defendido pelo *mainstream* econômico como condição necessária para elevar as taxas de acumulação e do crescimento econômico (o conceito de desenvolvimento passou a ser abandonado). Concomitante a esse processo, as empresas também passaram por profundas transformações na organização de seus processos produtivos, modificando as bases estruturais e competitivas do mercado.

Uma das mais importantes medidas adotadas por grande parte dos países foi a adoção das políticas de desregulamentação de seus mercados, que segundo Mattos (2015), é um componente básico das estratégias de liberalização econômica, fundamental para a globalização. Um movimento que se retroalimenta com objetivo de melhorar, segundo seus defensores, a inserção dos países na dinâmica econômica globalizada. O efeito combinado da globalização neoliberal e da desregulamentação produziu um conjunto de transformações estruturais, que podem ser resumidos da seguinte forma: a) A crescente autonomia do capital e a conseqüente perda da capacidade de regulação por parte do Estado sobre os movimentos do capital e da relação do fluxos de capitais com o comércio internacional; b) A intensificação do movimento de concentração do capital, por meio de fusões e aquisições, estimuladas pelos movimentos de liberalização e desregulamentação das economias dos países, tornando as empresas transnacionais protagonistas indiscutíveis da dinâmica econômica internacional; c) A transformação organizacional das empresas, derivada da necessidade de aumentar sua competitividade internacional, mudando sua estrutura produtiva, em um movimento de desintegração vertical; e d) O aumento da terceirização produtiva, as chamadas empresas-rede. As grandes empresas transnacionais transferem para outras empresas, localizadas em diversos países, partes do seu processo produtivo de menor valor agregado e se apropriam basicamente daqueles de maior valor agregado e capacidade de valorização, como já mostrado anteriormente.

Desde a década de 1970 as empresas transnacionais, também chamadas de empresas-líderes por parte da literatura, vem passando por um processo de reorganização, concentrando-se basicamente em suas competências essenciais, de modo que e as demais atividades, especialmente as eminentemente produtivas, foram direcionadas para outras empresas terceirizadas, em diversos países, dotado de fácil



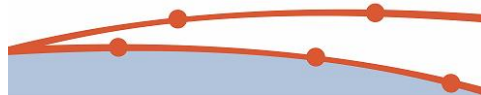
acesso em recursos naturais, menores custos com mão de obra, facilidade em interceder junto ao poder público para promover mudanças institucionais favoráveis a seus interesses, entre outras vantagens. (OLIVEIRA, 2014).

As transformações do mundo pós 1980, mas sobretudo com a introdução das políticas de liberalização econômica e de abertura maior do comércio exterior e de capital na década de 1990, as chamadas políticas neoliberais, foram fundamentais para que a expansão das empresas transnacionais pudesse ocorrer dentro desse novo padrão de produção fragmentado e regionalmente disperso. A década de 1990 marcou o processo de internacionalização da produção e das finanças, consagrando-se como estratégia dominante na maior parte dos países do mundo. (REIS E ALMEIDA, 2014).

Sturgeon (2013) demonstra que o fato marcante e definidor dos rumos da globalização foi a dissolução da União Soviética em 1989, mas sobretudo a abertura da China ao comércio internacional e ao investimento estrangeiro, a liberalização econômica da Índia e do Brasil, que se abriram para o comércio global e ao investimento internacional. A entrada desses países influenciou o processo de globalização, por oferecerem recursos quase inesgotáveis de insumos e trabalho barato, além de amplos mercados internos.

Segundo o autor, “a partir de 2001, o deslocamento da produção na economia global do Norte para o Sul se acelerou, e um número cada vez maior de grandes economias com elevado crescimento começa a desempenhar papéis de destaque em uma ampla variedade de indústrias, tanto na condição de exportadores como de novos mercados.” (STURGEON, 2013, p.27). Nesse processo, o papel que a China vai desempenhar afetará significativamente a economia mundial, mas sobretudo mudará a forma de inserção internacional no Brasil, com reflexos transformadores em sua base territorial.

Diante desse cenário, a forma de inserção dos países no mercado internacional também passou por profundas mudanças para alguns e, para outros, aprofundou seu papel subordinado no mercado. A partir do próximo tópico trataremos do papel do Brasil nesse novo cenário marcado pela supremacia das CGVs no comércio internacional e dos fluxos de investimento estrangeiro direto nos países.



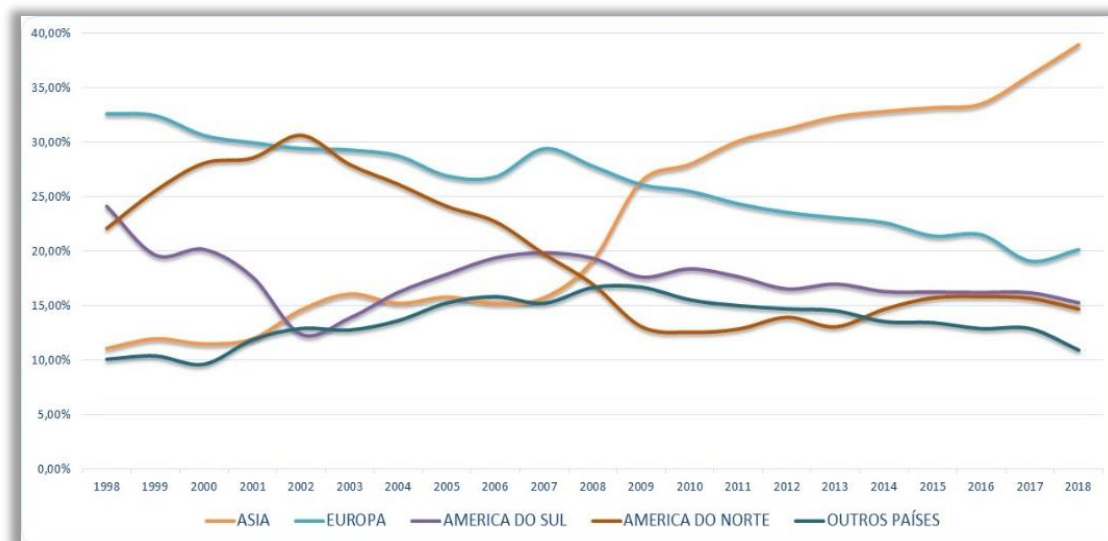
### 3. A inserção do Brasil nas CGVs

#### 3.1. Comércio exterior do Brasil pós 1990

O Brasil também passou por grandes transformações ao longo das últimas décadas, acompanhando o movimento geral da liberalização e desregulamentação da economia, com privatizações e demais medidas já descritas, no que se convencionou chamar de globalização e neoliberalismo<sup>1</sup>, o pano de fundo do avanço das CGVs.

Tratando especificamente do comércio exterior brasileiro, na tentativa de observar o movimento de inserção da economia nacional no seio das CGVs, será a partir da segunda metade da década de 2000 que começa a se modificar e se desenhar um tipo de inserção do Brasil nesse novo paradigma organizacional, cujos resultados aparecem no comércio exterior, conforme os dados do gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 – Exportações brasileiras para determinados continentes, 1998 a 2018.



Fonte: MDIC, 2019. Elaboração própria.

As informações do gráfico 1 sobre as exportações brasileiras para determinados continentes no período de 1998 e 2018 demonstram claramente que, a partir de 2007 as exportações do Brasil para a Ásia apresentam forte aceleração, só arrefecida no imediato pós crise de 2008, embora seu movimento ascendente se mantenha. Por outro lado, todos os demais blocos de países perdem posição relativa como destino principal das exportações brasileiras. As importações, por sua vez,

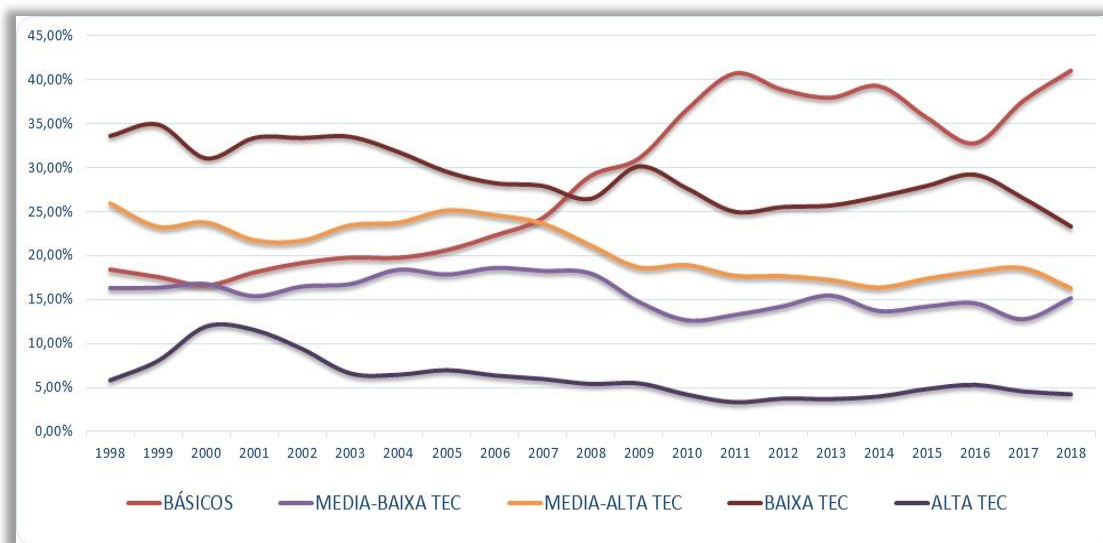
<sup>1</sup> Termo que o professor Wilson Cano chama de “engenhosidade ideológica”. (CANO, 1996).



também apresentam a mesma tendência, isto é, de maior relevância da Ásia como a principal origem das aquisições internacionais.

O movimento das exportações e importações brasileiras, no tocante ao destino e origem do movimento comercial nos últimos 20 anos, mostra uma primeira aproximação da relação do país dentro desse novo contexto econômico internacional amparado na lógica das CGVs. Isto é, considerando que a China assume a posição de destaque nesse novo contexto internacional dentro das CGVs, seu poder de demanda de insumos, alimentos, e demais produtos básicos levou ao crescimento das exportações brasileiras de produtos básicos, por um lado e, por outro lado, modificou estruturalmente o componente tecnológico da economia nacional, com fortes regressões em sua intensidade tecnológica. Contudo, o que é determinante para os fins dessa breve análise, é o tipo de produto que passou a ter mais destaque na balança comercial brasileiro, no conjunto das exportações, e que demandará uma nova estrutura produtiva, com reflexos territoriais altamente relevantes.

Gráfico 2 – Exportações brasileiras segundo intensidade tecnológica, 1998 a 2018.



Fonte: MDIC, 2019. Elaboração própria.

Os dados referentes às exportações brasileiras por intensidade tecnológica entre 1998 e 2018, conforme gráfico 2, demonstram claramente um forte movimento de crescimento das exportações de produtos básicos, em especial de *commodities* como soja e minério, ao passo que todos os demais grupos de produtos de maior intensidade tecnológica sofreram retração em toda a série. É exatamente esse tipo de movimento que indica o tipo de inserção econômica do país nas CGVs. Em outras palavras, o Brasil ao longo das duas últimas décadas passou de fornecedor internacional de produtos de



maior valor agregado e intensidade tecnológica (dado o grau de industrialização que o país atingiu no século XX), para assumir uma posição de fornecedor de produtos básicos, de baixo conteúdo tecnológico, baseado principalmente em produtos agrícolas, minerais, de forte conteúdo em recursos naturais. Nesse tipo de economia (retomando uma “tradição” de país primário-exportador), as demandas sobre o território são elevadas, com elevada carga geradora de conflitos ambientais, sociais e territoriais.

Por outro lado, os dados referentes às importações segundo intensidade tecnológica, para o mesmo período, não sofreram alterações significativas. As importações brasileiras se resumem basicamente à produtos de média-alta tecnologia, representando pouco mais de 40% das importações, seguidos pelo grupo dos produtos de média-baixa tecnologia, que apresentou uma pequena elevação ao longo da série, passando de pouco mais de 13% para 19% do total ao longo do período, conforme dados obtidos no Ministério da Economia, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

As informações do comércio exterior brasileiro indicam um movimento de elevação das exportações, em particular de produtos básicos, e a manutenção do volume das importações sem alterações substanciais na intensidade tecnológica dos produtos. Sturgeon aponta que uma das características mais marcantes que definem as CGVs, desde seu surgimento, é que as exportações de bens finais incorporam cada vez mais importações de bens intermediários e produtos específicos, e complementa: “Conforme as cadeias de abastecimento vão se globalizando, mais bens intermediários são comercializados entre os países, e mais peças e componentes são importados para serem utilizados nas exportações” (STURGEON, 2015, p.27). Tal descrição, de fato, não ocorreu no caso do Brasil. O que os dados apontam é para uma profunda especialização regressiva na sua relação comercial com o exterior, por um lado e, por outro, levando a regressão do seu parque industrial e ao fortalecimento do agronegócio.

Contudo, analisando a relação bilateral entre Brasil e China, em particular, o autor reconhece que a China mudou o papel e a inserção do Brasil no comércio internacional, intensificando o processo de primarização das exportações, especialmente como fornecedor de produtos básicos e *commodities* para este país. A título de ilustração, apenas a “soja mesmo triturada”, “óleos brutos de petróleo” e “minérios de ferro e seus concentrados”, respectivamente primeiro, segundo e terceiro colocados no ranking das exportações em 2018, representam somados 32,4% do valor total das exportações brasileiras, tendo como destino majoritário o mercado chinês,



absorvendo nesse mesmo ano, respectivamente, 82%, 57% e 54% do valor total das exportações do Brasil desses itens.

Diante desse quadro de informações apresentados nesse tópico, mesmo que introdutório do ponto de vista comercial, é possível identificar o papel do Brasil como fornecedor de produtos básicos e insumos para alimentar a grande máquina produtiva chinesa, participando, desta forma, na camada inferior das CGVs. Entretanto, é importante observar ainda outro ponto importante desse debate, que trata a questão do movimento dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos.

### **3.2. Investimento estrangeiro direto (IED)**

Historicamente os aspectos relacionados ao Investimento Estrangeiro Direto (IED) receberam pouca importância por parte dos especialistas, que sempre tiveram maior preocupação com os dados referentes ao comércio internacional, segundo interpretação de Chesnais (1996). O autor aponta, contudo, que “o papel desempenhado pelo investimento internacional mostra-se ainda mais significativo quando se consideram as dimensões qualitativas do IED, bem como seus traços característicos, em comparação aos do comércio”. (CHESNAIS, 1996, p.54).

Analisando o movimento do IED a partir da década de 1980, segundo ainda o próprio autor, os dados apresentados ganham maior relevância em função do enorme crescimento do montante de recursos envolvidos nas operações de fusão e aquisição no mundo, e somente nas últimas décadas é que passaram a ser alvo de maior atenção pelos pesquisadores e demais órgãos internacionais.

A posição do Brasil como destino do IED tem se mantido entre os principais receptores desses fluxos nos últimos anos. Segundo dados da UNCTAD (2016), entre 2012 e 2016, o Brasil recebeu, em média, pouco mais de 60 bilhões de dólares ao ano, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, China, Hong Kong e Singapura, majoritariamente. Somente em 2018 o volume de IED para o Brasil caiu bruscamente para 46 bilhões de dólares, conforme os dados do gráfico 3 a seguir.

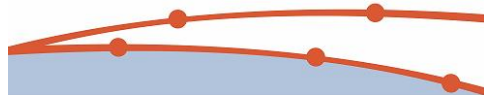
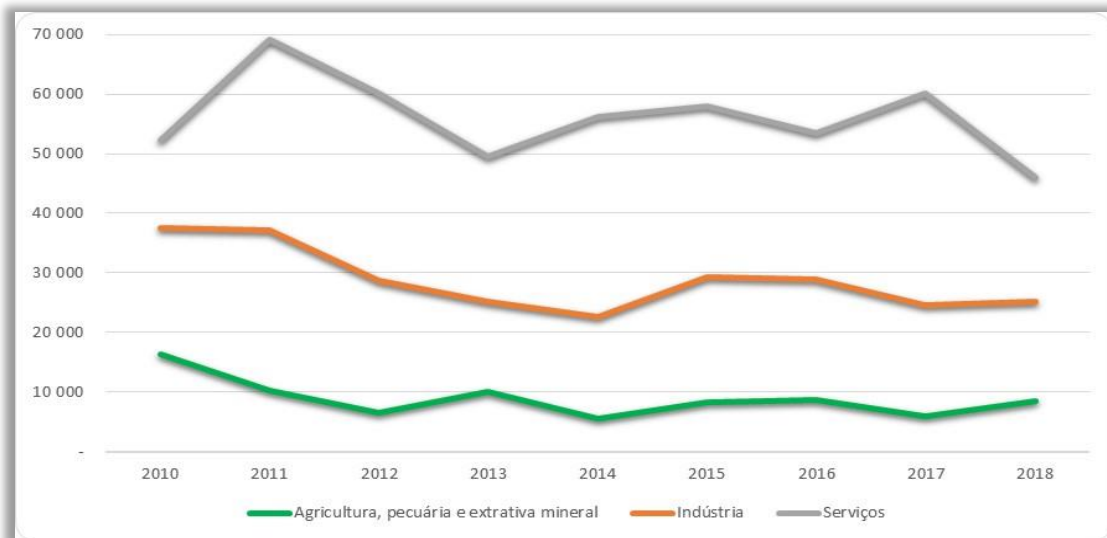


Gráfico 3 – Ingressos brutos de investimentos diretos no Brasil por setor econômico, 2010 a 2018.



Fonte: BCB, 2019. Valores em US\$ milhões. Elaboração própria.

Os dados acima mostram que o ingresso de IED no país entre 2010 e 2018, além de apresentar redução sistemática ao longo do tempo, vem se concentrando no setor de serviços, seguido bem atrás pela indústria e em menor monta na agricultura, pecuária e extração mineral. Todos os setores apresentam uma tendência decrescente desses investimentos ao longo dos anos selecionados, mesmo considerando o leve crescimento do setor agrícola e a estabilização da indústria em 2018. O setor de serviços, a despeito de ensaiar uma retomada entre 2016 e 2017, em 2018 apresentou forte queda. Esses dados são importantes por sinalizarem que o investidor estrangeiro não se mostra interessado pelo setor mais dinâmico do país, o agronegócio de exportação, dando preferência majoritariamente aos serviços, principalmente os serviços públicos alvos de privatização. Por consequência, diante ainda dos dados acima, o agronegócio se caracteriza como uma atividade majoritariamente realizada pelo empresário nacional (considerando o pouco investimento externo apontado pelos dados), dependente que é da sua relação intrínseca com a posse da terra, elemento historicamente marcado pelas relações de poder regionais no país. Entretanto, o movimento de internacionalização também deste segmento não é desprezível.

Tão importante quanto o movimento de tendência de entrada do IED ao longo do tempo, é observar o seu destino setorial. E é exatamente este o ponto mais estratégico que distingue a forma de inserção de um país nas CGVs. O relatório da PwC Brasil sobre fusões e aquisições de empresas negociadas na Bolsa de Valores de São



Paulo divulgado em dezembro de 2018, traz as 10 principais aquisições realizadas no Brasil, sinalizando o sentido do IED no Brasil.

Em 2017, parte do IED direcionado ao Brasil teve como destino empresas que promovem a exploração de recursos naturais para exportação, especialmente minérios, petróleo e *commodities*, como as aquisições do Campo Roncador, da mineração Vale dos Reis ou da Companhia Siderúrgica do Atlântico por grupos internacionais. Por outro lado, parte do IED direcionado ao setor industrial, mas principalmente para o setor de serviços têm como objetivo principal participar do mercado doméstico, como no caso da compra da CPFL Energia pelo grupo Chinês. Em 2018 grande parte das fusões e aquisições se concentraram no setor industrial, como o caso da venda da Embraer para americana Boeing, e a venda da Embraco (empresa produtora de compressores para refrigeração) para o grupo japonês Nidec Corporation. As demais aquisições se concentraram no setor de serviços. No setor de petróleo o gás, a manutenção do desmonte da Petrobrás continuou com a venda da Petrobras Oil & Gas para o grupo britânico/africano Petrovida Holding. (PWC BRASIL, 2018).

Já o investimento vertical, a internalização de estágios, atividades ou mesmo tarefas, principal forma de comércio intra-firma, que representa o significado maior das CGVs, estes não estão, aparentemente, contemplados nesses tipos de aquisições ocorridos tanto em 2017 quanto em 2018, pelo menos. (REIS E ALMEIDA, 2014).

Neste sentido, os dados históricos apresentados sobre o comércio exterior e o IED apontam a condição pela qual o Brasil participa nas CGVs, isto é, no ponto mais básico da cadeia produtiva, no fornecimento de insumos, *commodities*, de produtos bastante especializados e de pouco valor agregado, de baixa inserção tecnológica e de inovação, e de elevado grau de intensidade energética e em recursos naturais.

Sturgeon (2013) sugere algumas medidas para reverter o atual quadro de participação do país no âmbito das CGVs: a) Seguir o modelo do México: reduzir salários; ampliar a abertura comercial; mais acordos bilaterais e ampliar qualificação dos trabalhadores; b) Tornar mais flexível a política de conteúdo nacional, dando prioridade à terceirização e fornecedores globais; c) Melhorar a logística de exportação; e d) Mudar o foco da política industrial, tornando mais flexível e mais alinhada à realidade das CGVs, dando prioridade nos segmentos de maior vantagem competitiva.

Entretanto, adverte o autor, existem riscos inerentes ao ingresso nas CGVs: a) As CGVs podem criar barreiras à aprendizagem e levar ao desenvolvimento desigual no longo prazo, desestimulando o processo de inovação; b) Os maiores ganhos se



concentram nas empresas líderes, e pouco nas empresas terceirizadas, dificultando o desenvolvimento autônomo de suas capacidades; c) Menores salários e condições de trabalho mais precários e inseguros; d) Maior vulnerabilidade aos ciclos econômicos, dado o maior volume de capital fixo e maior número de trabalhadores empregados no processo produtivo; e) Os principais fornecedores e prestadores de serviços são as transnacionais, diminuindo as oportunidades de negócio para as empresas locais; f) A manutenção da oferta de produtos de baixo valor agregado tendem a reduzir o desenvolvimento econômico e o bem estar social.

É importante destacar que as propostas apresentadas pelo autor não induzem a reversão de um país que esteja na condição de fornecedor de bens básicos e agrominerais, mas seu aprofundamento por levar à especialização produtiva. O autor sugere ainda que o Brasil deveria seguir o exemplo do México. Em certo sentido, o Brasil vem seguindo o exemplo mexicano, promovendo reforma trabalhista com nítido objetivo de reduzir a massa salarial, além de medidas que determinaram o fim da política de conteúdo nacional na Petrobras, apenas para citar algumas medidas. Os resultados apresentados neste artigo não sugerem que tenhamos “subido às escadas” nas cadeias globais de valor, e sim o contrário, o aprofundamento da condição de primário exportador, como mostram os dados do comércio exterior.

O que de fato logrou o país ao longo das últimas duas décadas foi o desmantelamento do parque industrial, seja por meio das privatizações, fusões e aquisições por grupos internacionais, o descompasso entre a produção industrial e a oferta doméstica (cada vez mais atendida por meio das importações de bens industriais), a quebra dos elos entre as etapas nas cadeias produtivas nacional, o desadensamento da matriz produtiva e o aprofundamento do agronegócio. Passamos de um paradigma de substituição de importações para um modelo pautado nas exportações de primários em meio a uma conjuntura econômica comandada pelos grandes conglomerados industriais, financeiros e pelos fluxos financeiros internacionais.

Estamos diante de um processo econômico totalmente comandado pelas empresas líderes, os grandes conglomerados internacionais, que definem onde, como e quando serão realizados seus investimentos. Os Estados Nacionais, especialmente nos países subdesenvolvidos em geral, e o Brasil em particular, possuem poucos instrumentos institucionais capazes de interferir em tal quadro, e muito menos uma elite política e econômica com interesses outros, que não os decorrentes desse próprio processo. Do ponto de vista territorial esse impulso exportador comandado pelo



agronegócio tem promovido grandes transformações, e sobre este ponto trataremos o próximo item deste artigo.

#### **4. As transformações territoriais recentes no Brasil e o caso do MATOPIBA**

Entende-se o território como um emaranhado de interesses de uma comunidade, seja no campo, na cidade ou uma região – um espaço de disputa de poder – possuindo uma identidade própria, reconhecido por aspectos geográficos, econômicos, sociais, culturais e de ocupação, entendido ainda como um espaço construído social e historicamente, que em grande medida requer determinada autonomia para sua delimitação, ação econômica e política. (COSTA, 2011).

Para fins deste artigo, serão consideradas as relações estabelecidas entre o campo e a cidade, a partir das transformações decorrentes do avanço e aprofundamento do agronegócio no Brasil ao longo das últimas décadas, tomando o caso do MATOPIBA como exemplo para a argumentação aqui apresentada.

Um aspecto importante a se resgatar, do ponto de vista histórico, é que o Brasil surge no cenário internacional a partir da produção açucareira de exportação, ainda no século XVI. Nesse momento histórico a produção monocultora de açúcar (baseada no latifúndio e no trabalho escravo) se concentrava no litoral do país, especialmente no Nordeste brasileiro, entre os Estados do Rio Grande do Norte e a Bahia, estabelecendo poucas relações econômicas com as demais regiões, se apresentando como ilhas produtivas autônomas. A única relação fora do domínio da fazenda ocorria na cidade para a realização do comércio internacional, seja na venda e embarque do produto para o exterior, seja na compra de insumos e outros produtos importados (produtos de luxo, mas principalmente pessoas negras escravizadas na África). Importante observar ainda que as bases desse tipo de produção, formada pelo tripé latifúndio, monocultura de exportação e trabalho escravo, só mudarão apenas parcialmente com o fim formal da escravidão, mais de três séculos depois de iniciado o modelo da produção açucareira, com reflexos importantes para o que viria a ser o Brasil atual. (RIBEIRO, 2014).

A modernização da agricultura brasileira, compreendida como a inserção de novos sistemas técnicos, tecnológicos e novas formas de gestão no setor, consolida-se no Brasil na década de 1960. Patrocinada, regulada e articulada pelo Estado Nacional, a agropecuária foi inserida na lógica da produção industrial de forma social e espacialmente seletiva. Todavia, será somente na década de 1990, no contexto das



políticas econômicas de cunho neoliberal, e do protagonismo das políticas dos grandes conglomerados econômicos, que se pode falar efetivamente em *agronegócio globalizado* no Brasil. O termo sugere que o setor agropecuário passa a ser controlado mais diretamente pelas corporações industriais, comerciais e financeiras nacionais ou transnacionais, mas sempre com a decisiva participação do Estado através, sobretudo, de políticas setoriais e de financiamentos, conforme Castilho (2016). E complementando a visão do autor, com políticas voltadas para as transformações no território, sem alterar, contudo, o padrão do latifúndio predominante no país.

Se no passado as relações de produção no campo demandavam pouca interação com a cidade, que se estabelecia praticamente no circuito da comercialização da produção, será no período pós modernização do campo que tais ligações se tornarão mais estreitas com a produção de *commodities* a partir do chamado agronegócio. As regiões produtivas do agronegócio (RPAs) são constituídas pela combinação entre o campo, os espaços agrícolas modernos e mecanizados, e os espaços urbanos não metropolitanos, em particular as pequenas cidades, que serão objeto de políticas públicas e investimentos “formando os focos dinâmicos da economia agrária, ou seja, são áreas de difusão de vários ramos do agronegócio, palco de circuitos superiores do agronegócio globalizado.” (CASTILHO, 2016, p.269).

Ainda segundo o autor, essas dinâmicas estabelecidas a partir das transformações na agricultura de exportação, não resultaram na produção de espaços homogêneos. Ao contrário, a fragmentação geográfica, a desigualdade socioespacial e a diversidade socioeconômica decorrente de tais investimentos modificam constantemente o processo de regionalização do agronegócio globalizado. A fragmentação do espaço agrícola é o resultado da seletividade dos investimentos produtivos (nacionais e internacionais) e das ações do Estado na implantação de infraestruturas voltadas ao atendimento das demandas do agronegócio exportador. A articulação entre tais investimentos públicos e privados acarretam na promoção da fragmentação territorial, no sentido de reforçar a predominância das relações verticais que articulam as RPAs com os mercados internacionais, através dos agentes da distribuição, em detrimento de relações horizontais com os espaços adjacentes, e muito menos na promoção de circuitos integrados dentro do território nacional.

As relações estabelecidas entre o rural e o urbano, ou entre o campo e a cidade, são reorganizadas em novos termos com a emergência do agronegócio exportador, tornando-as muito mais complexas. O processo de modernização do campo exige o





ingresso de novos serviços urbanos para atender a esse novo campo, levando a uma reestruturação naquelas cidades que passam a se relacionar mais intensamente com esse meio. As pequenas cidades devem agora responder por uma rede de comércio e serviços especializados, seja em armazenagem e processamento de matérias-primas, transporte, finanças, logística, administração e contabilidade agrícola, além de assistência técnica especializada, entre outros, de modo a garantir o perfeito funcionamento dessa grande empresa agrícola globalizada. Essas pequenas cidades funcionais tornam-se a base de operações do agronegócio e de toda uma rede moderna e integrada de serviços destinados aos negócios do setor, perdendo sua característica anterior e se tornando dependente e refém dos fluxos e variações do mercado de *commodities* internacional. Isto é, variações no preço dos produtos alteram significativamente a dinâmica socioeconômica dessas cidades.

Neste sentido, e como consequência dessas novas relações, todo esse poder econômico do agronegócio, com fortes ligações com a economia internacional, se coloca diante dos “poderes públicos locais impotentes, complacentes ou convenientes em relação ao modelo de desenvolvimento pautado em monocultivos, à concentração fundiária e econômica, a baixa diversificação produtiva no campo e aos riscos ambientais, sociais e econômicos envolvidos.” (CASTILHO, 2016, p. 268).

O resultado observado em muitas regiões que experimentam tal dinâmica é o aprofundamento das desigualdades socioeconômica, mas sobretudo a reprodução ampliada das desigualdades socioespaciais. São heranças espaciais dialeticamente recriadas nas RPAs, e se expressam tanto no urbano quanto no rural. No meio urbano, a acentuada segregação urbana define, por um lado, os espaços ocupados pelas classes sociais mais abastadas e pelas empresas ligadas ao agronegócio, atendidos por uma rede de infraestruturas e serviços de alto padrão de qualidade e, por outro, espaços pouco assistidos pelo poder público local, onde habitam os mais pobres, tanto aqueles vinculados às empresas do circuito superior atrelado ao agronegócio, quanto aqueles que se filiam ao circuito inferior da economia urbana, no trabalho precário, subemprego, etc. No rural, os pequenos agricultores à margem da acumulação ampliada do capital do agronegócio são expulsos de suas terras ou resistem com muitas dificuldades, contando com pouco auxílio do poder público. Por sua vez, produtores médios podem se manter graças à diversificação das suas atividades na condição de prestadores de serviços para as grandes empresas e aquelas classes sociais mais abastadas. O resultado é uma total reorganização do território.



O caso da região conhecida como MATOPIBA, um acrônimo formado pela junção das iniciais dos nomes dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, composta por 336 municípios, é um bom exemplo do que tratamos até então. Uma das características mais marcantes dessa região é que ambos pertencem ao bioma do Cerrado, e que vem passando por transformações tanto nos aspectos socioeconômicos quanto territoriais, fruto da expansão do agronegócio, em especial o plantio de soja, milho e algodão. Em outras palavras, o resultado da forma como o país se integra às cadeias globais de valor, na sua camada inferior, como fornecedor de *commodities*.

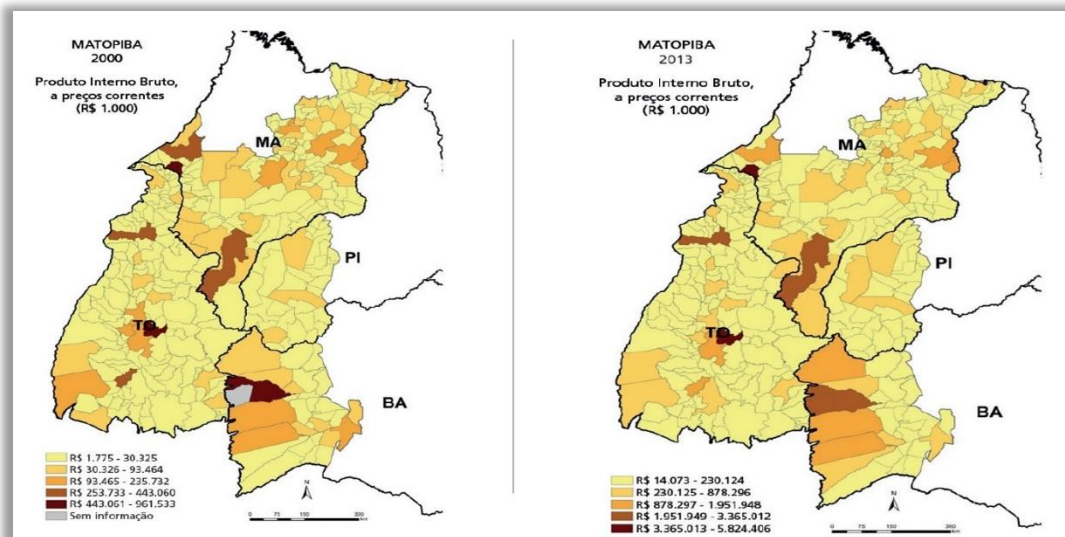
Do ponto de vista econômico, o PIB a preços correntes<sup>2</sup> da região do MATOPIBA vem apresentando considerável crescimento acima da média nacional e regional no período de 2000 a 2013, ao passo que o PIB *per capita*, por sua vez, aumenta em ritmo menos acelerado, muito embora ainda apresente crescimento acima da média brasileira e da própria região Nordeste. O crescimento do PIB da região foi de 542% no período, enquanto o crescimento do PIB *per capita* foi de 431%, bem acima do crescimento da região Nordeste 321%, e ainda mais elevado do que o crescimento Nacional, com 281%. Em outras palavras, o que ocorre é um tipo de crescimento da renda, mas de forma concentrada, preservando uma das características mais nefastas do país, a desigualdade social. As informações do mapa 1 a seguir demonstram os impactos do crescimento do PIB nesta região. (PEREIRA, C. *Et al*, 2018)

---

<sup>2</sup> Os valores apresentados no presente trabalho estão em preços correntes, que se referem ao valor da produção no ano em que esta ocorreu e foi comercializada. Assim sendo, o crescimento no valor da produção a preços correntes capta a variação de produção, mas também o efeito monetário.



Mapa 1 – PIB a preços correntes na região do MATOPIBA – 2000 a 2013.



Fonte: PEREIRA, C. *Et al*, 2018.

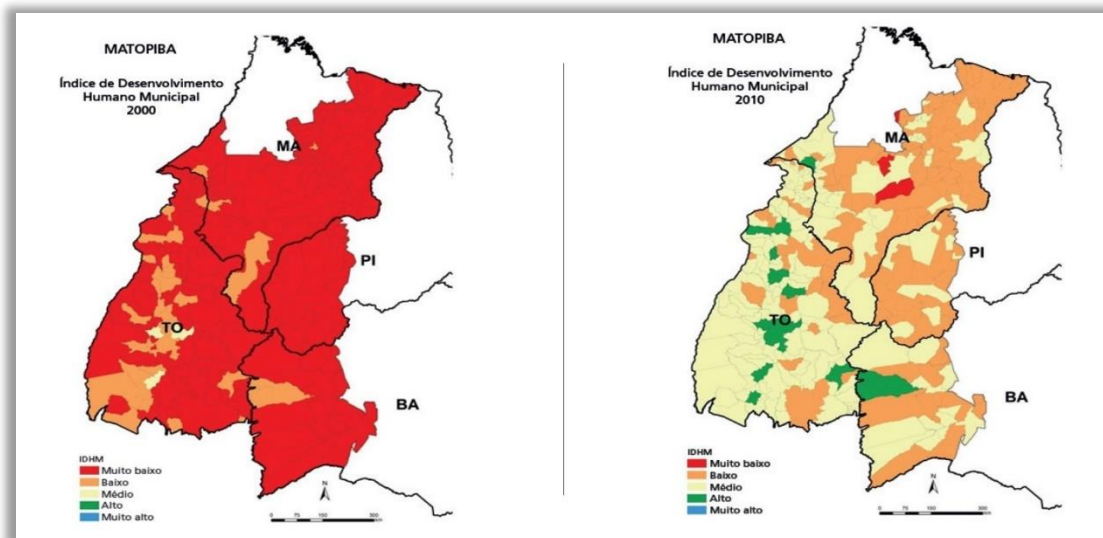
Considerando que é o agronegócio o motor do crescimento da região, a indústria e os serviços apresentaram crescimento ainda mais elevados, o que caracteriza as novas relações que se estabelecem entre o rural e o urbano, onde este se torna responsável pela oferta de vários produtos e inúmeros outros serviços relacionados a essa economia. O PIB do agronegócio apresentou crescimento entre 2000 e 2013 na ordem de 365%, ao passo que a indústria 684% e os serviços 569%. (PEREIRA, C. *Et al*, 2018).

Se do ponto de vista econômico é possível identificar avanços de um lado e a concentração da renda de outro, do ponto de vista social os dados disponíveis apontam algum avanço na região. De modo geral, considerando a região do MATOPIBA, os dados referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), formulado pela Organização das Nações Unidas (ONU), considera as dimensões da longevidade, educação e renda para a formulação do índice. Pelo mapa 2 a seguir é visualmente identificável o avanço do indicador na região, com a queda significativa do número de municípios que apresentavam “muito baixo” desenvolvimento humano, e o surgimento de municípios que passaram a apresentar “alto” desenvolvimento humano, considerando a comparação entre os anos de 2000 e 2010. (PEREIRA, C. *Et al*, 2018).

É importante atentar para o fato de que, como observa o autor acima citado, os avanços econômicos e sociais observados na grande maioria dos municípios da região são, por um lado, o resultado do crescimento do agronegócio, e seu incremento da economia urbana e, por outro lado, associado também pelo avanço das políticas

públicas desenvolvidas pelos entes federados ao longo dos últimos anos, como as políticas previdenciárias que passaram a cobrir grandes contingentes populacionais, como os idosos trabalhadores do campo. Também é relevante destacar a política de valorização do poder de compra real do salário mínimo, além das demais políticas de promoção da infraestrutura rural e urbana, especialmente os referentes ao saneamento básico, rodovias, energia elétrica, educação e saúde.

Mapa 2 – IDHM na região do MATOPIBA, 2000 e 2010.



Fonte: PEREIRA, C. *Et al*, 2018.

Para além dos avanços apresentados nos aspectos econômicos e sociais, outras questões importantes não apresentaram avanço, como é o caso da questão fundiária, alvo de imensas disputas na região. Segundo matéria publicada no jornal Valor Econômico em abril de 2013, dez grupos econômicos detinham o controle de, pelo menos, um terço de toda a área da região do MATOPIBA, e destaca que “só a SLC Agrícola controla mais de 220 mil hectares entre Maranhão, Bahia e Piauí.” (VALOR ECONÔMICO, 2013).

Paralelo a questão da concentração da renda e da terra, o acirramento dos conflitos por terra tem crescido nos últimos anos na região. Segundo relatório produzido pela Comissão da Pastoral da Terra, em 2017, o número de conflitos agrários na região do MATOPIBA cresceu 300% entre os anos de 2015 e 2016. Segundo o documento:

O ano de 2016 registrou o maior número dos últimos 10 anos: de conflitos por terra: 1295; de conflitos pela água: 172; de assassinatos: 61; de pessoas envolvidas nos conflitos no campo: 909.843. (...) No Tocantins, os conflitos por terra aumentaram 313% em comparação com o ano anterior. De 24 ocorrências em 2015, passaram para 99 em



2016. O estado está na nova fronteira de expansão do capital, conhecida como MATOPIBA. (CPT, 2017).

Ao longo do texto buscou-se realizar a ligação entre as transformações econômicas que se desenrolaram no mundo desde meados do século passado, mas sobretudo a própria natureza da empresa moderna globalizada de buscar formas de redução de custos de todos os tipos e valorização do capital, desaguando na formação das cadeias globais de valor e na consequente redefinição do papel dos países nessa nova dinâmica econômica internacional.

A posição dos países nessas cadeias globais de valor não é definida autonomamente pelos países. O comando desse processo é realizado pelos grandes conglomerados internacionais, sediados nos principais países desenvolvidos, cabendo aos demais países um papel subordinado nessas relações. O Brasil, por sua vez, assume uma condição de fornecedor de *commodities* agrícolas e minerais, retomando assim uma condição que marcou a maior parte da sua história, só interrompida pelo pequeno interregno de tempo, imediatamente posterior a segunda guerra e interrompido no século XXI.

Tomando o caso da região do MATOPIBA como exemplo, é lícito declarar que foram realizados avanços importantes do ponto de vista socioeconômico, entretanto, tem demonstrando também o aprofundamento dos problemas que marcam a trajetória nacional, como aqueles decorrentes da concentração da renda, da desigualdade social e os conflitos existentes em torno da questão fundiária.

## 5. Considerações Finais

As transformações econômicas, tecnológicas, sociais e políticas das últimas décadas garantiram espaço de destaque para as empresas transnacionais, reconfigurando o processo produtivo, a acumulação de capital, a distribuição de riqueza e o modo de vida da humanidade. As CGVs se apresentam como uma nova forma de olhar velhos problemas, por aprofundar as desigualdades e a concentração de riqueza, já que os ganhos de todo avanço produtivo se concentram em poucas empresas e países.

O Brasil participa majoritariamente nas CGVs como fornecedor de insumos naturais, materiais básicos e *commodities*, como mostram os dados do comércio internacional e os fluxos de IED que chegam ao país. Esse tipo de inserção promove profundas transformações, tanto econômicas, sociais, políticas e territoriais, além de



interferir decisivamente no desenvolvimento econômico e social brasileiro. O exemplo da região do MATOPIBA apresenta crescimento do produto associado a concentração da renda e o aprofundamento dos problemas fundiários e dos conflitos sociais.

A citação a seguir faz parte de um estudo que trata sobre as novas relações entre o campo e a cidade a partir do ingresso do agronegócio de exportação, nossa principal inserção nas cadeias globais de valor, em determinadas regiões do país, especialmente na região aqui analisada, e os resultados demonstram o quão urgente são as políticas públicas para modificarmos nossa estrutura produtiva para evitar que o país fique preso em “armadilhas” dessa natureza, que só aprofundam nosso subdesenvolvimento.

A chamada "região produtiva do agronegócio de Barreiras" [MATOPIBA] tem se mostrado como uma das mais dinâmicas do território brasileiro, tanto em termos de competitividade, quanto em relação às desigualdades sociais, econômicas e geográficas que engendra. Em Barreiras e LEM instalaram-se algumas das mais importantes empresas do agronegócio, tais como Bunge, Cargill, ADM, Amaggi, LDC, Noble, Multigrain e SLC, desenvolvendo um modelo produtivo que combina economia de escala, gestão profissional e acesso aos mercados de capitais, não deixando espaço para pequenos produtores, reforçando problemas históricos de concentração fundiária e de renda, desarticulação do campesinato e expansão da monocultura, e criando novos problemas, como a privatização da água, a precarização do trabalho e a urbanização desordenada. (CASTILHO, 2016, p.273).

Apesar da expansão acelerada na produção de *commodities*, ocorreu aumento nas disparidades socioeconômicas, como a concentração da renda, ou seja, apesar do crescimento econômico, a região sofre com graves problemas sociais, especialmente aqueles provocados pela disputa da terra. Deste modo, o MATOPIBA convive paralelamente com a prosperidade do agronegócio, a pobreza da população local, agravada pelo avanço do latifúndio das grandes firmas conglomeradas de exportação.

## 6. Referências Bibliográficas

BCB – Banco Central do Brasil. Série histórica dos fluxos de investimento direto – distribuições por país ou por setor. Disponível em: [www.bcb.org.br](http://www.bcb.org.br). Acesso em 19/04/2019.

CANO, Wilson. Notas sobre o imperialismo hoje. *Crítica Marxista*, São Paulo, Brasiliense, v.1, n.3, 1996.

CASTILHO, R. *At al.* Regiões do agronegócio, novas relações campo-cidade e reestruturação urbana. *Revista da ANPEGE*, v. 12, n. 18, 2016.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.



COSTA, E. J. M. planejamento territorial, gestão de políticas públicas e descentralização regional: a experiência do Estado do Pará. *In: Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais / Adriana Marques Rosseto ... [et al]; Valdir Roque Dallabrida (org.). – Rio de Janeiro: Garamond, 2011.*

CPT. Conflitos por Terra crescem mais de 300% em estado da região do MATOPIBA. Comissão da Pastoral da Terra, Release, 2017.

IPEA. Cadeias globais de valor, políticas públicas e desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2017.

MATTOS, C. A. Revolución urbana. Estado, mercado y capital em América Latina. Santiago: RIL Editores/Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, “Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas”, 2015.

MDIC – MINISTÉRIO DA ECONOMIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Estatísticas do comércio exterior. Disponível em: [www.mdic.org.br](http://www.mdic.org.br). Acesso em 19/04/2019.

OLIVEIRA, S. E. M. C. Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional: uma análise comparada das estratégias de inserção de Brasil e Canadá. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília para obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais, 2014.

PEREIRA, C. *Et al.* Aspectos socioeconômicos da região do MATOPIBA. Boletim regional, urbano e ambiental. IPEA, nº 18, 2018. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em 17/01/2019.

PORTER, M. Estratégia: a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

POSSAS, M. S. Notas acerca da Lógica de Decisão e de Expansão da Firma Capitalista. Texto para discussão 52. Campinas: IE-UNICAMP, 1995.

PWC BRASIL. Fusões e Aquisições no Brasil 2018. Disponível em: [www.pwc.com.br](http://www.pwc.com.br). Acesso em 19/04/2019.

REIS, C.F.B. & ALMEIDA, J.S.G. A Inserção do Brasil nas cadeias globais de valor comparativamente aos BRIICS. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 233, maio, 2014.

RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro. São Paulo, Global editora, 2014.

STURGEON, Timothy. *Et al.* O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio [“Brazil in Global Value Chains: Implications for Industrial Policy and Trade”]. Revista Brasileira de Comércio Exterior, 2013.

UNCTAD. Informe sobre las inversiones em el Mundo 2016: La inversión y la economía digital. Disponível em: [www.unctad.org](http://www.unctad.org). Acesso em 19/06/2018. Edição 2016.

UTTERBACK, J.M. Dominando a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994.



VALOR ECONÔMICO. 10 grupos têm um terço da nova fronteira da soja. Valor Econômico, 1 de abril de 2013. Disponível em: [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br). Acesso em: 17/01/2019.