



DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO DO MATOPIBA AO CONSÓRCIO MATOPIBA: GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO NA FRONTEIRA DO AGRONEGÓCIO

José Renato Ribeiro ¹
Ana Claudia Giannini Borges ²

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal a problematização da importância dos mecanismos ou estratégias de governança no processo de desenvolvimento e, secundário (ou complementar), identificar como essa noção pode contribuir para a análise da fronteira agrícola moderna. A governança oferece um espaço estratégico para a participação da sociedade civil, dos agentes empresariais e do próprio Estado. No entanto, ao observar a questão da governança, ou dos comitês ou órgãos gestores (termos utilizados nos documentos oficiais analisados), identificamos fragilidades e uma grande dificuldade em consolidar a participação da sociedade. A governança existe, mas o modelo aplicado é insuficiente e ineficaz para o atendimento dos objetivos mais amplos e socialmente responsáveis do desenvolvimento.

Palavras-chave: Estado; Desenvolvimento regional; Commodities; MATOPIBA.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo principal problematizar la importancia de los mecanismos o estrategias de gobernanza en el proceso de desarrollo y, de forma secundaria (o complementaria), identificar cómo esta noción puede contribuir al análisis de la frontera agrícola moderna. La gobernanza ofrece un espacio estratégico para la participación de la sociedad civil, los agentes empresariales y el propio Estado. Sin embargo, al observar el tema de la gobernanza, o de los comités u órganos de gestión (términos utilizados en los documentos oficiales analizados), identificamos debilidades y una gran dificultad para consolidar la participación de la sociedad. La gobernanza existe, pero el modelo aplicado es insuficiente e ineficaz para alcanzar los objetivos de desarrollo más amplios y socialmente responsables.

Palabras clave: Estado; Desarrollo Regional; Commodities; MATOPIBA.

ABSTRACT

This work has as its main objective the problematization of the importance of mechanisms or governance in the development process and, secondary (or complementary), to identify how this notion can contribute to the analysis of the modern agricultural frontier. Governance offers a strategic space for the participation of civil society, business agents and the State itself. However, when observing the issue of governance, or of the management committees or bodies (terms used in official documents), we identified weaknesses and a great difficulty in

¹ Pós-Graduando (Doutorado) em Geografia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), campus de Rio Claro. joserenatorbr@gmail.com.

² Professora Dra. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), campus de Rio Claro. ana.giannini@unesp.br.



consolidating society's participation. Governance exists, but the technical model is insufficient and ineffective in meeting the broader and socially responsible development goals.

Keywords: State; Regional Development; Commodities; MATOPIBA.

INTRODUÇÃO

Na primeira década do século XXI, no Brasil, foi observado um resgate do tema das políticas de desenvolvimento regional. Exemplos dessa retomada foram as formulações de duas Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional (PNDR I e II) durante os governos progressistas do Partido dos Trabalhadores. Ao considerar inegável a importância das políticas desenvolvimentistas na história brasileira, essa retomada, denominada de novo-desenvolvimentista, reconheceu a existência de novas espacialidades do desenvolvimento, permitindo que a temática da multiescalaridade e dos mecanismos de cooperação e coordenação entre atores ganhassem destaque na discussão das políticas públicas de desenvolvimento. Esses mecanismos de cooperação e coordenação são estruturas de governança que, em sua dimensão territorial, são entendidos como novas formas de coordenação dos territórios na execução de políticas de desenvolvimento (PIRES *et al.*, 2017; TOPPAN, 2015).

Como bem afirma Randolph (2017, p. 232), a perspectiva do planejamento preso ao Estado “foi se alargando na medida em que incorporou sociedade civil e mesmo o mundo empresarial como seus agentes”, podendo se falar ainda em potencialidades de “insurgências” ou mesmo de “subversão” por parte da sociedade nas estratégias de planejamento a partir da configuração do ambiente de governança. Dessa forma, a governança, ao ser pensada como um novo modo de gestão do território (LELOUP, MOYART, PECQUEUR, 2005; NUNES, SANFELICI, 2018; TORRE, 2010), evidencia a formatação das alianças territoriais e a forma como o poder público pode intervir em suas diferentes escalas. Essas mudanças tem induzido a uma realocação de responsabilidades e de atuação de diferentes atores e agentes.

Isto posto, faz-se a seguinte questão: Como se dão as relações entre o Estado (em suas diferentes escalas), a sociedade civil organizada e o mercado em determinadas espacialidades? Essa é a questão central que motiva a reflexão aqui apresentada e que direciona este trabalho o objetivo principal: problematizar a importância dos mecanismos de governança no processo de desenvolvimento. Para melhor direcionamento do trabalho objetiva-se, de forma complementar, identificar como essa



noção pode contribuir para a análise da dinâmica observada no MATOPIBA, considerada a última fronteira agrícola moderna e que abrange porções dos estados da Bahia, Piauí, Maranhão e todo o estado do Tocantins. Para tanto, fizemos uso de uma metodologia composta por revisão de literatura, análise de documentos oficiais e coleta/sistematização de dados secundários.

O presente artigo está organizado em cinco partes, sendo esta introdução a primeira delas. Na segunda, problematizamos a relação Estado e desenvolvimento econômico no Brasil. Na terceira parte, adentramos sobre a questão do desenvolvimento refletindo sobre o modelo empregado no país durante no novo-desenvolvimentismo. Na quarta parte caracterizamos os aspectos socioterritoriais do MATOPIBA e sua governança. Por fim, a quinta seção é reservada as considerações finais.

Estado, desenvolvimento e o bloco no poder: o novo-desenvolvimentismo

Partimos do pressuposto de que o desenvolvimento é um processo histórico e social de progresso técnico e melhoria nas condições de uma população, resultado da implementação de políticas públicas resultantes de compromissos (acordos e pactos) políticos entre frações de classe que se condensam na estrutura do Estado compondo o bloco no poder (POULANTZAS, 2000; SOUZA, 2009). Por isso, é importante entender os diferentes elementos que orquestram a ação do Estado, ator hegemônico, na análise das políticas de desenvolvimento que, no decorrer das diferentes conjunturas e do construto espacial envolvido, podem apresentar contornos distintos (BRESSER-PEREIRA, 1985; IANNI, 1971).

O bloco no poder pode se dar em diferentes escalas e apresentar distintas configurações. Basta observamos as eleições de 2018 e 2020 para percebermos as diferentes alianças políticas firmadas. Isso significa que, para atender a determinados objetivos, interesses, intencionalidades, diferentes configurações de poder são estabelecidas. São configurações frágeis, temporárias e contraditórias, mas são o resultado da sociedade capitalista composta por frações de classe.

As estratégias apresentadas pelo Estado, resultado do jogo de interesses do bloco no poder, estabelece aquilo que Erber (2011) denominou por “*convenção do desenvolvimento*”. Trata-se de um conjunto de regras, agendas, positiva e negativa, que surge a partir da interação entre atores sociais em um determinado período e que reflete



a distribuição de poder econômico e social na sociedade. Assim, podemos associá-la, guardada as devidas especificidades, a ideia de bloco no poder.

Como o processo de desenvolvimento envolve mudanças estruturais, uma convenção eficaz deve oferecer escopo a grupos emergentes, que não pertencem ao bloco de poder, especialmente quando o regime político é democrático. No entanto, em sociedades complexas, em que existem diversos interesses conflitantes, nenhuma convenção de desenvolvimento consegue acomodar a todos. Assim, existem sempre diversas convenções de desenvolvimento que competem pela hegemonia (ERBER, 2011, p.36).

A convenção do desenvolvimento, nada mais é, que a configuração do conjunto das políticas a partir dos acordos resultantes da distribuição de poder econômico e político prevalecente na sociedade. Dessa forma, a opção pela indústria ou por determinados setores industriais, assim como a definição de frentes de expansão da produção agropecuária, são escolhas que passam pelo bloco no poder que sustenta o governo, responsável pela administração da máquina estatal.

Ao longo da história econômica brasileira, mais precisamente a partir da década de 1930, quando o Estado brasileiro passou a implementar políticas de modernização econômica, entre elas a industrialização, diferentes configurações de bloco no poder (ou convenções do desenvolvimento) foram sendo estabelecidas. Para atender ao objetivo deste trabalho, analisaremos alguns aspectos do período novo-desenvolvimentista (2003-2015).

De modo geral, o novo-desenvolvimentismo foi marcado pela retomada do papel do Estado na promoção de políticas de desenvolvimento. Esse período evidenciou uma composição do bloco no poder caracterizada pela articulação de uma frente ampla, policlassista e heterogênea, reunindo as frações da burguesia interna distribuídas por diferentes setores econômicos, a baixa classe média, o operariado urbano, o campesinato, os desempregados e os beneficiários de programas sociais. Como visto, essa frente ampla foi marcada, desde sua origem, por fortes contradições internas que se reproduziram no conteúdo político, econômico e social ao longo dos 13 anos de governos do Partido dos Trabalhadores (BOITO JR; BERRINGER, 2013; SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2007).

Os governos novo-desenvolvimentistas procuraram promover o crescimento econômico do capitalismo brasileiro mantendo o tripé macroeconômico (câmbio flutuante, meta de inflação e superávit primário), mas incorporando instrumentos que



estavam ausentes nas administrações da década anterior. Dentre as ações, temos as políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda, apoio financeiro as empresas nacionais via o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a política econômica anticíclica; a retomada da política regional (BOITO JR; BERRINGER, 2013; SINGER, 2012). É de suma relevância destacar que o sucesso econômico do período foi favorecido pelo contexto internacional protagonizado pela comercialização de *commodities*, assunto que trataremos a seguir.

A especialização produtiva (regressiva) do novo-desenvolvimentismo

Um elemento importante na análise do novo-desenvolvimentismo, principalmente quando se considera o crescimento econômico registrado, é o contexto externo. O *boom* das *commodities* e o alinhamento político regional focado no eixo sul-sul foram essenciais na obtenção de receita e de inserção do Brasil na economia-mundo (SINGER, 2012).

Sobre isso, tem-se a contribuição interessante e crítica de Miguel Bruno e Caffé (2017), que caracterizam o modelo novo-desenvolvimentista como a fase II do modelo neoliberal-dependente, visto a inserção internacional subordinada aos mercados globais. Para esses autores, há um ambiente no qual o Estado buscou conciliar duas ordens contraditórias de interesses: “*os da acumulação rentista-financeira e do setor exportador de commodities com aqueles da acumulação produtiva industrial, ao mesmo tempo em que implementa as políticas sociais, redistributivas e de inclusão social via consumo*” (BRUNO, CAFFÉ, 2017, p. 1037). Basicamente, os autores reforçam e trazem novos elementos sobre a complexidade do bloco no poder configurado, como bem explicado por Boito Jr e Berringer (2013).

De fato, a exportação de *commodities* foi central no período novo-desenvolvimentista, mas não é nesse período que as condições para o protagonismo deste tipo de mercadoria foram pauta exportadora brasileira. Como afirmam Furtado e Alves (2019, p. 04), “*a década de 1990 surge como redefinidora das relações sino-brasileiras, no sentido de priorização do setor primário, do qual destacamos o protagonismo crescente das commodities agrícolas*”. Essa década é marcada pelas transformações territoriais que vão resultar na atual forma de inserção da China e do Brasil no mercado internacional. Por um lado, a China realiza um conjunto de mudanças em sua estrutura produtiva, modernizando o parque industrial em um contexto global de



intensificação da competitividade escancarado na globalização. Esta economia que, nas décadas de 1960 e 1970, importava bens de consumo duráveis e, nas décadas de 1980, mantinha trocas no setor da construção civil e engenharia com o Brasil, altera a suas relações e passa a demandar recursos naturais e matérias-primas, resultando na década de 1990 a uma condição de importante importadora de *commodities* (FURTADO, ALVES, 2019).

O Brasil, por sua vez, nos anos de 1980, vivenciava um agravamento da crise econômica que tem seus condicionantes iniciados na década anterior³. Diante de um cenário econômico complexo, é implementa um conjunto de reformas seguindo as diretrizes do Consenso de Washington. Se, por um lado, o programa de estabilização da economia resultou na redução da inflação, por outro lado, devido à abertura da economia e ao câmbio fixo, mantido pela adoção de juros altos, há a valorização da moeda nacional, estimulando o aumento das importações que, somado ao programa de desestatização, prejudicaram a indústria nacional de bens de consumo leves. (BANDEIRA, 2002; CARNEIRO, 2012; TEIXEIRA; PINTO, 2012). Outro elemento importante, nesse contexto, é a construção dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (EIDs) durante o governo Fernando Henrique Cardoso que reforçaram a submissão da economia nacional a nova ordem econômica global. De acordo com Cano (2011), esses grandes eixos ligam zonas produtivas aos portos de exportação, não impactando nos espaços regionais em que estão inseridos, bem como na amenização dos problemas urbanos. É uma ação voltada unicamente para o crescimento econômico nacional baseado no aprofundamento da especialização produtiva em *commodities*, e que, conseqüentemente, gera uma especialização regressiva da pauta exportadora e da própria estrutura produtiva (MACEDO; MORAIS, 2011).

Com base nos dados da Comex Stat, sistema para consultas e extração de dados do comércio exterior brasileiro, podemos observar que no período 2003-2015, a soja e o minério de ferro estão entre os principais itens comercializados pelo Brasil, sendo a economia chinesa a maior compradora. Além disso, importante lembrar que a China,

³ Para Bresser-Pereira (1990), a crise econômica que resultou na “década perdida” deve ser explicada com base no crescimento excessivo e distorcido do Estado, pelo esgotamento da estratégia de intervenção e pela crise fiscal que imobilizou o Estado, transformando-o em um obstáculo do desenvolvimento.



atualmente a segunda economia do planeta⁴ (PIB de US\$ 14,34 trilhões de dólares em 2019), é a principal parceira comercial do Brasil desde 2009, superando os Estados Unidos (World Bank Open, 2021). Para efeitos de comparação, a China correspondeu a 29%, 19%, 15%, nos anos de 2019, 2015 e 2010, respectivamente, nas exportações brasileiras. Na cesta de produtos exportados pelo Brasil para a potência asiática, desde 2013, a soja (mesmo triturada) tem sido o principal produto, superando o minério de ferro e seus concentrados, segundo dados disponibilizados pela Comex Stat (2021).

A partir do cenário exposto no comércio exterior identificamos a forma de inserção da economia nacional na divisão internacional do trabalho (DIT)⁵ e do novo padrão de organização socioespacial do país, no qual são exemplos, a interiorização do crescimento econômico propiciado pelo modelo de inserção comercial eterna da economia nacional, o crescimento das cidades médias e a formação de estruturas econômicas mais diversificadas e complexas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (MACEDO; PIRES; SAMPAIO, 2017).

O Brasil é uma economia semiperiférica, que apresenta abundância de recursos naturais, parque industrial diversificado, e ainda uma enorme desigualdade de renda e social. Mesmo com os avanços registrados no país durante o novo-desenvolvimentismo, a manutenção e o fortalecimento da condição de grande exportador de produtos primários tornaram a economia nacional dependente das flutuações do mercado internacional, afinal de contas, as *commodities* são produtos básicos, em estado bruto ou com baixo grau de transformação e que apresentam pouco valor agregado e quase sem diferenciação.

Segundo Macedo, Pires e Sampaio (2017, p. 269), “a maior internacionalização da economia brasileira, motivada pelo ajuste exportador e pela acelerada abertura econômica promovida pela política neoliberal de integração competitiva, redefiniu os determinantes locacionais do investimento produtivo do país”. Trata-se de investimento produtivo que atinge uma porção considerável do território nacional e que tem gerado um dinamismo dependente do mercado externo.

⁴ Em 2010, o PIB chinês atingiu a cifra de US\$ 6.087 trilhões, superando a cifra japonesa de US\$ 5.7 trilhões. A partir desse ano, o PIB chinês tem apresentado crescimento (World Bank Open Data, 2021).

⁵ A condição de grande exportador não é nova. Não só está registrado na história econômica do país, como também na estrutura das relações sociais manifestadas ainda hoje. Em Formação do Brasil contemporâneo, publicado originalmente em 1941, Prado Junior (1985) ensina que, apesar das mudanças na forma de gestão do território (colônia – império – república) temos a permanência do sentido da colonização, como por exemplo, a produção extensiva e subordinada para mercados do exterior.



É inegável os efeitos dinâmicos sobre as economias regionais que a produção de *commodities*, em especial, agrícolas tem gerado. Ao analisar as recentes transformações territoriais, pelas vias dos gastos públicos e dos investimentos públicos e privados no país, Brandão (2020) oferece uma tipologia de cinco tipos de territórios vinculados a diferentes tipos de investimentos. Dentre os territórios, temos aqueles predominantemente impactados e (re)definidos pela demanda mundial de *commodities*, em especial, com a demanda chinesa.

A extração e o processamento de recursos de base natural estão presentes em quase todas as regiões brasileiras, mas são nas regiões Centro-Oeste, Centro-Norte e no bioma Cerrado, que esse processo tem se intensificado. Essas porções do território nacional, com certa preponderância de atividades agropecuárias sobre outras, configuram regiões produtivas agrícolas. São novos arranjos produtivos agrícolas ou “*modernos espaços agrícolas, extremamente racionalizados, quanto por espaços urbanos não metropolitanos (especialmente cidades pequenas, mas também cidades de porte médio)*” (ELIAS, 2011, p, 155). Já, para Frederico (2015), a partir das proposições de Santos e Silveira (2001) para diferenciar as áreas de produção agrícolas já consolidadas ou cristalizadas (*belts*) das novas áreas incorporadas pela atividade agropecuária (*fronts*), essas regiões são exemplos de fronteiras agrícolas modernas.

Castillo *et al.* (2016) ao analisarem as dinâmicas territoriais do agronegócio brasileiro, enfatizam que as regiões produtivas agrícolas não resultam em espaços homogêneos. São porções do território nacional “*controlado por grandes empresas transnacionais e crescentemente submetido à lógica do capital financeiro, com a convivência e a cooperação, de diferentes formas e em diversos graus, dos respectivos Estados Nacionais*” (CASTILLO *et al.*, 2016, p. 282).

Para Brandão (2020), essas regiões apresentam alta especialização em atividades extrativas e produtivas de *commodities*, resultando em severas limitações estruturais à dinâmica endógena da economia regional (especialização regressiva). Além disso, gera resultados negativos imediatos ao meio ambiente, como a perda da biodiversidade, a degradação de solos e águas, o desmatamento e as queimadas. Resultados que incidem e agravam o problema social e econômico regional. Para o autor, temos nos territórios das *commodities* a conformação de “*uma economia e uma sociedade peculiares, modernas e complexas, convivendo com conflitos fundiários exacerbados, com uma ruralidade*



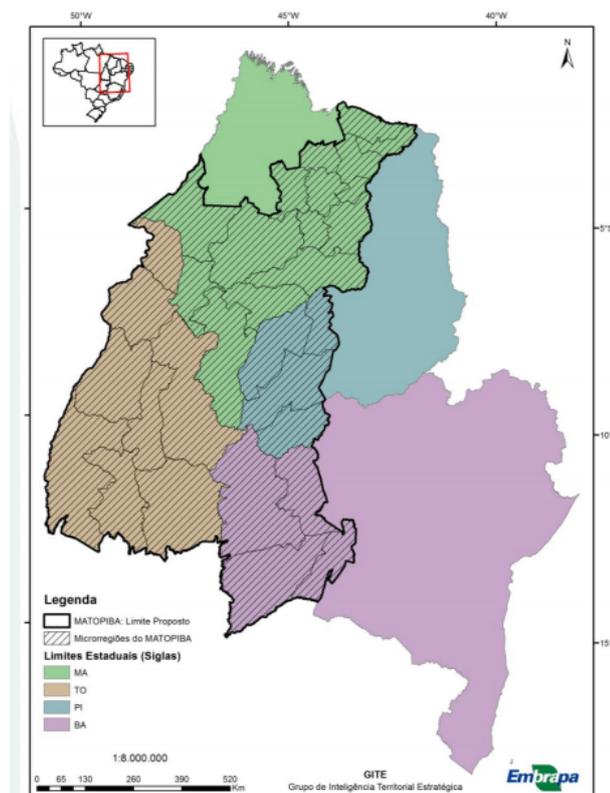
muito específica ao lado de uma urbanização problemática” (BRANDÃO, 2020, p. 309).

Dentre estes territórios das *commodities* ou regiões agrícolas, temos o MATOPIBA, também chamado de MAPITOBA ou BAMAPITO. Independentemente da ordem das sílabas utilizadas, trata-se da última fronteira agrícola moderna e tem apresentado uma dinâmica socioespacial complexa e marcada por conflitos.

O MATOPIBA e a questão da governança do desenvolvimento

O MATOPIBA, acrônimo das iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, contempla estes quatro estados, especificamente as microrregiões destacadas na Figura 1. Trata-se de uma região de planejamento proposta por técnicos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no ano de 2014, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), especificamente pelo Grupo de Inteligência Territorial Estratégica (GITE), visando à agricultura moderna nesta porção do território brasileiro.

Figura 1. MATOPIBA: proposta de delimitação territorial.



Fonte: GITE/EMBRAPA (2015).



Em números, o MATOPIBA corresponde a 73.125.724 de hectares, que estão distribuídos por 337 municípios (135 municípios no Maranhão – 33% da região; 139 no Tocantins – 38% do total; 33 municípios no Piauí – 11%; e 30 municípios na Bahia – 18% na área total). Estes municípios estão agrupados em 10 mesorregiões e 31 microrregiões.

Essa região é considerada pela EMBRAPA como a grande fronteira agrícola nacional da atualidade, abrangendo o bioma Cerrado dos estados citados. Correspondem, no ano de 2020, a 11,38% da produção brasileira de soja (IBGE, 2021), principal item agrícola exportado pelo país como já fora apresentado. Essa região, como indicam Bezerra e Gonzaga (2019), é o resultado de um processo ininterrupto de expansão do agronegócio que incorpora novas áreas para a reprodução do capital no campo brasileiro.

Trata-se, como salienta Favareto *et al.* (2019, p. 350), de um território exemplar para observar “*um conjunto de contradições que marcam as formas de apropriação espacial nos marcos do modelo de desenvolvimento brasileiro atual*”. O MATOPIBA, segundo os autores, é uma criação do Estado empreendedor e patrimonialista que disponibilizou inovação tecnológica (Embrapa), um sistema nacional de assistência técnica e um sistema nacional de crédito. Essa porção do território brasileiro é símbolo da expansão e da pujança do agronegócio nacional e que, como bem afirmam, escancara a desigualdade social, contrapondo o discurso de riqueza e desenvolvimento proposto pelos atores hegemônicos. O grande motor desse processo está na forma de inserção da economia brasileira, sobretudo, no período novo-desenvolvimentista, como uma economia emergente e, notadamente, exportadora de *commodities*, reservando à indústria um papel cada vez mais coadjuvante, sendo observado, inclusive, análises que atestam um processo de desindustrialização (FAVARETO *et al.*, 2019; SANTOS, 2018).

É interessante nos atentarmos ao caminho do discurso regional do MATOPIBA no poder legislativo federal e o caminho para a sua constituição legal, como explicam nos Gonzaga e Bezerra (2019) que, ao analisarem esses aspectos concebem a criação da região como símbolo do trunfo político ideológico para o fortalecimento do agronegócio nacional e o indicativo da existência de uma pactuação entre diversas forças políticas pró-agronegócio. O elemento central para a constituição legal da região, foi a criação



Frente Parlamentar em Defesa do desenvolvimento da região do MATOPIBA, por meio do requerimento 2.043/2015 que foi apresentado pelo então Deputado Federal Irajá Abreu⁶ (Partido Social Democrático – PSD/TO) e contou com a assinatura de 219 deputados federais distribuídos entre todas as unidades da federação e 26 partidos diferentes. Dos 75 deputados representantes das quatro unidades federativas do MATOPIBA, 65 assinaram o documento, o que, segundo os autores, indica a forte influência dos governadores. O caminho legislativo resultou em duas propostas: o Plano de Desenvolvimento Agropecuário (PDA) do MATOPIBA⁷, que trataremos mais detalhadamente, e o Projeto de Lei Complementar 279/2016 que trata da criação da Agência MATOPIBA (BEZERRA; GONZAGA, 2019).

Se a criação do MATOPIBA se deve ao estudo desenvolvido pelo GITE/EMBRAPA, é por meio do Decreto nº 8.477, de 6 de maio de 2015, que essa porção do território nacional é institucionalizada. O PDA MATOPIBA, assinado pela presidenta Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores) ainda em 2015, teve como “[...] finalidade promover e coordenar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável fundado nas atividades agrícolas e pecuárias que resultem na melhoria da qualidade de vida da população.” (BRASIL, 2015, art. 1º)⁸. Neste artigo, nos incisos do §2º são apresentados os objetivos do plano:

- I – desenvolvimento e aumento da eficiência da infraestrutura logística relativa às atividades agrícolas e pecuárias;
- II – apoio à inovação e ao desenvolvimento tecnológico voltados às atividades agrícolas e pecuárias; e
- III – ampliação e fortalecimento da classe média no setor rural, por meio da implementação de instrumentos de mobilidade social que promovam a melhoria da renda, do emprego e da qualificação profissional de produtores rurais. (BRASIL, 2015)

Como visto, o PDA tem como função investir no agronegócio da região, possibilitando a disponibilização de investimentos públicos para tal. Além disso, o Decreto, no artigo 2º, prevê a criação de um comitê gestor, responsável pelo monitoramento, implementação e a execução do PDA, com intuito de promover a

⁶ Atualmente, o Senador da República pelo estado do Tocantins Irajá Abreu, Deputado Federal em 2015, é filho da ex-Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Kátia Abreu (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMBD/TO) e, durante a criação da Frente Parlamentar, foi presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR).

⁷ A proposta original do PDA MATOPIBA foi apresentado à Frente Parlamentar pela então Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Kátia Abreu, atualmente Senadora da República pelo estado do Tocantins (Partido Progressistas – PP/TO).

⁸ Decreto revogado pelo Decreto nº 10473, de 24 de agosto de 2020. (BRASIL, 2020)



articulação e cooperação entre os órgãos, entidades públicas e organizações da sociedade civil, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). O ambiente organizacional e institucional do comitê abrangeria ministérios, representantes dos poderes executivos estaduais, municipais, segmento empresarial, sindicato laboral e universidade com atuação na área de abrangência do PDA.

Seriam seis ministérios envolvidos, compreendendo as dimensões econômica e social do executivo federal, sendo eles os Ministérios: da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Integração Nacional; Ciência Tecnologia e Inovação; e, Educação. Além dos ministérios/secretarias, o comitê reuniria também os seguintes representantes: quatro oriundos dos poderes executivos das unidades federativas; quatro dos poderes públicos dos municípios (um município por UF); seis para o setor empresarial (sindicatos patronais e associações empresariais) e entidades sindicais dos trabalhadores (laboral) da agroindústria e da agropecuária; e dois das instituições de ensino e pesquisa.

Com isso, vemos a organização de um comitê gestor com composição tripartite, sendo o Estado o mais representado. Todavia, essa organização multiescalar do planejamento, evidenciado no decreto que cria o PDA e o comitê gestor, foi descartada pelo Decreto nº 10.087 de 2019 (BRASIL, 2019), emitido pelo presidente Jair Bolsonaro (eleito pelo Partido Social-Liberal/PSL, mas agora, sem partido). Dentre as causas, ou justificativas, para o abandono por parte do governo federal desta política, que tinha como objetivo a intensificação da produção agrícola no bioma Cerrado e, portanto, favorecer o setor agrícola nacional, foi a escassez de recursos públicos.

Importante destacar que, mesmo com a ausência do plano, a atividade agrícola tem sido continuada, e, com base em estudos acadêmicos e informações obtidas via imprensa, vemos também a continuidade e o acirramento dos conflitos agrários na região. Para Mathias (2017), apesar do PDA ter sido engavetado, o processo de expansão da fronteira continua e as populações que vivem naquela porção do território nacional – indígenas, quilombolas, agricultores familiares e populações com um modo de vida tradicional, como quebradeiras de coco, geraizeiros, vazanteiros e outros – têm sido vítimas de violações no seu modo de vida e, conseqüentemente, de suas territorialidades. Vê-se uma sobreposição/conflito entre o território das *commodities* e os territórios tradicionais. O autor ressalta o desabono da elaboração do PDA e da delimitação de uma região agrícola pelas comunidades e povos tradicionais.



Além disso, o comitê gestor apresentado no PDA não se efetivou, no entanto, existe um comitê composto por secretários de agricultura e pecuárias dos estados do MATOPIBA, denominado Consórcio MATOPIBA, responsável por coordenar as políticas públicas destinadas à região. Em março de 2020, o Consórcio anunciou a contratação de uma consultoria para a elaboração de proposta técnica e financeira para a captação de recursos em prol do fortalecimento da produção sustentável nos estados do MATOPIBA. Essa contratação que seria realizada pelo período de 11 (onze) meses, admitindo-se prorrogações, e realizada no âmbito do projeto “*Parceria para o Bom desenvolvimento*”, iniciativa internacional liderada e financiada pelo Fundo Global para o Meio Ambiente do PNUD e que reúne a Conservação Internacional, a Corporação Financeira Internacional, a ONU (Meio Ambiente) e o World Wildlife Fund (WWF). No Brasil, a Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS) também participaria da iniciativa.

O projeto reconhece o impacto do avanço das *commodities* na aceleração do desmatamento no país e, defendendo o estabelecimento de paisagens agrícolas sustentáveis que conciliem a produção de *commodities* e a conservação da natureza, atribuem a efetivação do Código Florestal e a adoção de boas práticas agrícolas, tais como: “*associados a negócios que valorizem os ativos ambientais em propriedades rurais, tornam-se elementos estratégicos para promover a sustentabilidade e a competitividade do setor, gerando ganhos ambientais, sociais e econômicos*” (GGP, s/d). O projeto desenvolve atividades em dois polos prioritários na Bahia e no Tocantins, sendo 5 municípios por estado. Os municípios baianos são Barreiras, Luís Eduardo Magalhães, Formosa do Rio Preto, Riachão das Neves e São Desidério. No Tocantins são Palmas, Porto Nacional, Monte do Carmo, Silvanópolis e Santa Rosa do Tocantins.

Com isso, mesmo com a ausência de um plano de desenvolvimento agropecuário e de uma instância de coordenação multiescalar, surge uma estrutura de nível intermediário, ou seja, no nível estadual. O Consórcio MATOPIBA, ao agregar secretários de agricultura dos estados com o objetivo de apoiar a elaboração e o desenvolvimento de projetos, onde a produção e o meio ambiente caminhem em conjunto, ocupa o posto de instância de governança das políticas públicas.

Apesar deste trabalho propor uma análise da governança apresentada no PDA, seu descarte e a criação do Consórcio MATOPIBA, aproveitamos a oportunidade para



inserir um novo elemento: o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 246/2020. Apresentado em outubro de 2020, este PLC, de autoria do Deputado Federal Pastor Gil (Partido Liberal – PL/MA), busca instituir o complexo geoeconômico e social do MATOPIBA.

Não iremos detalhar a proposta, mas destacamos o Art. 2º e o Art. 3º deste PLC, aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEIC), agora em análise na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, ambas as comissões da Câmara dos Deputados⁹. No Art. 2º são apresentadas as condições para integração e promoção do desenvolvimento sustentável da região, como a compatibilização entre o planejamento nacional e o regional, a criação de mecanismos que assegurem à população a participação efetiva na formulação, execução e acompanhamento dos programas governamentais de caráter regional, bem como a implantação de medidas de conservação ambiental que garantam a sustentabilidade dos projetos e programas a serem implantados.

Já no Art. 3º é anunciado a criação de um órgão colegiado com composição paritária e abarcando representantes do poder público (federal, estaduais e municipais) e por representantes da sociedade civil. Uma primeira atribuição do colegiado é elaborar o Programa de Desenvolvimento Sustentável da região, que deverá ser submetido à aprovação do Congresso Nacional. Além da elaboração do Programa, o colegiado deverá coordenar, supervisionar e avaliar a implementação do mesmo.

No parecer do relator consta que a região porta uma grande diversidade cultural (terra de indígenas, quilombolas, geraizeiros, quebradeiras de coco e muitas outras) e um imenso patrimônio biológico que precisam ser conservados. Em seguida, o documento afirma que, além de prover as infraestruturas e os serviços públicos, as ações governamentais devem controlar conflitos, conservar o meio ambiente e proteger as populações residentes (BRASIL, 2021).

Além disso, na versão final do PLC aprovado na CDEIC foi incluído pelo relator Deputado Federal Capitão Fábio Abreu (PL/PI) a porção oeste do estado do Pará, alterando a sigla da região para MAPATOPIBA. A inclusão do Pará teve como base as contribuições obtidas na audiência pública realizada com várias lideranças políticas e sociais da região. No parecer são citadas as características da região, como a

⁹ Na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, a PLC está sob relatoria do Deputado Coronel Chrisóstomo (Partido Social Liberal / PSL-RO).



disponibilidade de terras planas, a abundância de recursos hídricos, a existência de diversas populações tradicionais e o emprego da agricultura de alta produtividade, especialmente de grãos.

Estavam presentes nessa audiência pública, realizada em quatro de agosto de 2021, quatro representantes dos estados abrangidos no MATOPIBA (um por estado), um representante da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), um representante da Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva (Ministério da Cidadania)¹⁰, um representante da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), um representante da Federação da Agricultura e Pecuária do estado da Bahia (FAEB) – que também estava representante da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) – e um representante da Federação da Agricultura do Estado do Pará (FAEPA).

Embora considere a importância de conservar o meio ambiente e reconhecer a existência de uma rica diversidade cultural, o grande interesse presente no PLC é potencializar a produção agrícola da região abrangida pelo complexo geoeconômico. Apesar de mencionar a criação de mecanismos que assegurem participação da população na formulação das ações do governo e a criação de um órgão colegiado com representações públicas e da sociedade civil, não oferece maiores subsídios para o entendimento do órgão colegiado proposto: quem seria a sociedade civil?

Tanto o PLC quanto o relator enfatizam a diversidade cultural e o patrimônio representando pelo meio ambiente, mas, não estiveram presentes na audiência pública representantes dos povos indígenas (Fundação Nacional do Índio / FUNAI), das populações tradicionais e trabalhadores rurais (Comissão Pastoral da Terra / CPT e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / INCRA) e do meio ambiente (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis / IBAMA), além das instituições de ensino superior que já tem desenvolvido estudos sobre a região.

Considerações finais

Este ensaio buscou fazer uma reflexão sobre a governança do desenvolvimento regional brasileiro, tendo como recorte ou foco o MATOPIBA, considerada a última

¹⁰ No governo de Jair Messias Bolsonaro, alguns ministérios foram extintos, unificados ou passaram à condição de secretaria. O Ministério da Cidadania, por exemplo, é resultante da união de três ministérios: Desenvolvimento Social, Esporte e Cultura.



fronteira agrícola moderna. O MATOPIBA é um exemplo das regiões produtivas agrícolas (ELIAS, 2013), da nova fronteira agrícola (FREDERICO, 2015) e do território das *commodities* agrícolas (BRANDÃO, 2020), no qual dois agentes econômicos (os grupos multinacionais do agronegócio e os grandes proprietários fundiários) exercem domínio e ameaçam a reprodução do modo de vida de comunidades tradicionais. A importância desta porção do território brasileiro no mercado agrícola nacional e internacional tem sido pesquisada sob enfoques diferenciados (meio ambiente, conflito agrário, dinâmica econômica e urbana, por exemplo) e que estão intimamente articulados. Observar os diferentes enfoques sobre uma mesma porção do espaço geográfico brasileiro demonstra a atualidade do debate e o profícuo campo de análises e interpretações, como buscar compreender a governança do desenvolvimento da região.

Em uma comparação rápida, podemos observar que, diferentemente do Decreto nº 8.477, de 6 de maio de 2015, que cria o PDA-MATOPIBA, a proposta apresentada para a criação do Complexo Geoeconômico e Social evidencia um sintoma do atual contexto político nacional, a desconsideração do debate amplo e democrático e o desmonte das instituições de acompanhamento e proteção de populações tradicionais, vulneráveis e do meio ambiente. Basta compreender o contexto político vigente no país para, ao menos, pressupor os motivos para que esse debate não tenha sido feito contemplando a amplitude de representantes diretamente envolvidos nos temas: meio ambiente, povos indígenas e direito à terra.

Vimos neste trabalho que a governança, ao ser pensada como um novo modo de gestão do território, uma forma de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas de forma participativa, evidencia a formatação das alianças políticas e a forma como o poder público pode intervir em suas diferentes escalas. Mesmo a governança sendo (ou aparentando ser) frágil e até um instrumento de manutenção do poder político e econômico local/regional, não inviabiliza o seu estudo. Assim, buscar compreender como se dá a organização das políticas públicas, como os atores se relacionam e quais são as ações hegemônicas e contra-hegemônicas evidenciadas no território, indicam como o estudo dos mecanismos de governança são importantes na análise geográfica.



Referência

BANDEIRA, L.A.M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. In.: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 2, p. 135-146, 2002.

BEZERRA, J.E; GONZAGA, C.L. O discurso regional do Matopiba no poder legislativo federal: práticas e políticas. In.: **Revista NERA**, v. 22, n. 47, p. 46-63, dossiê MATOPIBA, 2019.

BOITO JR, A; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. In.: **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 21, p. 31-38, 2013.

BRANDÃO, C. A. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. 2ed. Rio de Janeiro: IPEA, v. 2, 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 8.447, de 06 de maio de 2015**. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba e a criação de seu Comitê Gestor. Maio, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8447.htm. Acessado em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº246/2020**. Institui o complexo geoeconômico e social do Matopiba, nos termos do art. 43 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília: Câmara Federal. Outubro, 2020. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1936110. Acessado em: 20 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do relator – Projeto de Lei Complementar nº246/2020**. Institui o complexo geoeconômico e social do Matopiba, nos termos do art. 43 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília: Câmara Federal.

Setembro, 2021. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2070678. Acessado em: 20 set. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?. In.: **Pesquisa e Planejamento Econômico** (Rio de Janeiro), v. 21, p. 3, 1990.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Pactos Políticos: do populismo a redemocratização**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

CARNEIRO, R. M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 749-778, 2012.

CASTILLO, R *et al.* Regiões do agronegócio, novas relações campo-cidade e reestruturação urbana. In.: **Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia**. p.265-288, V.12, n.18, 2016.



COELHO, V.L.P. A política regional do governo Lula (2003-2010). In.: **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, julho/dez 2015, p. 265 a 286.

BRASIL (Ministério da Economia). **Estatísticas de comércio exterior do Brasil – Comex Stat**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br>. Acessado em: 05 nov. 2021.

ELIAS, D. Agronegócio e Novas Regionalizações no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** (ANPUR), v. 13, p. 153-170, 2011.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Brazilian Journal of Political Economy**, 31(1), 31-55, 2011.

FAVARETO, A. *et. al.* Há mais pobreza e desigualdade do que bem-estar e riqueza nos municípios do Matopiba. In.: **Revista NERA**, v. 22, n. 47, pp. 348-381, dossiê MATOPIBA, 2019.

FERNANDES, B. M.; CASSUNDÉ, J. R. O.; PEREIRA, L; I. Movimentos socioterritoriais no MATOPIBA e na chapada do Apodi: exemplos da questão agrária neoliberal do século XXI. In.: **OKARA: Geografia em debate**, v.12, n.2, p. 533-548, 2018.

FIGUEIREDO FILHO, W.B. Estruturas de governança no interior do estado de São Paulo: participação truncada e assimetrias de informação. In.: **REDES** (Santa Cruz do Sul. On-line), v. 24, p. 356-374, 2019.

FREDERICO, S. Economia Política do Território e as Forças de Dispersão e Concentração no Agronegócio Brasileiro. In.: **Geographia**. Ano. 17, nº 35, 2015.

FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, J. Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa: oportunidades para o desenvolvimento brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP** (Impresso), v. 81, p. 7-41, 2008.

FURTADO, P. C. C. G., ALVES, V.E. L. Investimentos chineses, reestruturação produtiva e transformações no espaço agrário do bioma de cerrados do centro-norte do Brasil (Matopiba). **Revista OKARA: Geografia em debate**, v. 14, n. 2, p. 473-492, 2020.

FURTADO, P.C. C. G; ALVES, V.E. L. Investimentos chineses, reestruturação produtiva e transformações no espaço agrário do bioma de cerrados do centro-norte do Brasil (Matopiba). **Revista OKARA: Geografia em debate**, v. 14, n. 2, p. 473-492, 2020.

GOOD GROWTH PARTNERSHIP/GGP-BRAZIL (GGP). **Termo de referência 016/2020**. Contratação de consultoria especializada para elaboração de proposta técnica e financeira para captação de recursos em prol do fortalecimento da produção sustentável nos estados do MATOPIBA. Março, 2020.

IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema IBGE de Recuperação**



Automática - SIDRA. Tabela 1612. 2021. Disponível em:

<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1612>. Acessado em: 27 out. 2021.

KARAM, R. **A questão regional na Era Lula: uma análise de ideias, atores e interesses.** Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2013.

LELOUP, F; MOYART, L; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? In. : **Revue Géographie, économie, société**, v.7, p.321-332, 2005.

MACEDO, F. C.; MORAIS, J. M. L. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil: especialização regressiva e desconcentração produtiva regional. **INFORME GEPEC**, v. 15, p. 82-98, 2011.

MACEDO, F; PIRES, M; SAMPAIO, D. “25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento no Brasil: avanços e desafios à luz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional”. **Eure**. Vol 43, N. 129, mayo 2017, pp. 257-277.

MATHIAS, M. Matopiba: na fronteira entre a vida e o capital. In.: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. **FIOCRUZ**, 2017. Disponível em: encurtador.com.br/dsKPZ. Acessado em: 10 ago 2020.

NUNES, J; SANFELICI, D. Ambiente institucional e diversidade territorial: considerações para uma agenda de pesquisa. In.: **Geographia**, Niterói, vol. 20, n. 44, 2018.

PEREIRA, C.N; CASTRO, C.N; PORCIONATO, G.L. Dinâmica econômica, infraestrutura e logística no MATOPIBA. In.: **Texto para discussão / IPEA**. Brasília: Ipea, 2018.

PIRES, E.L.S; *et al.* A Governança Territorial Revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. In.: **Geographia**, Niterói, vol. 19, n. 41, 2017.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: GRAAL, 2000.

PRADO JUNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo.** 8ed. São Paulo: Brasiliense. 1965.

RANDOLPH, R. Política, planejamento e governança do desenvolvimento regional quovadis?. **Redes** (Santa Cruz do Sul. Online), v. 22, p. 218-239, 2017.

SANTOS, C.C.M. MATOPIBA: uma nova fronteira agrícola ou um reordenamento geográfico do agronegócio e dos espaços produtivos de “cerrados”?. In.: **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n. 245, p. 570-600, set./dez., 2018.

SICSÚ, J; PAULA, L.F.R; MICHEL, R. Por que Novo-desenvolvimentismo?. In.: **Revista de Economia Política**, vol.27 n.4, São Paulo Oct./Dec. 2007.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, A.M. **Deus e o diabo na terra do Sol.** São Paulo: Annablume, 2009.



TEIXEIRA, R.A.; PINTO, E.C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. In: **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 909-941, 2012.

TOPPAN, R. N. **A Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Uma análise sobre as estratégias de Desenvolvimento Territorial para o Brasil**. Dissertação de Mestrado. Rio Claro-SP: IGCE/UNESP, 2015.

THE WORLD BANK. **World Bank Open Data**. 2021. Disponível: <https://data.worldbank.org/>. acessado em: 05 nov. 2021.

TORRE, A. Conflitos e governança dos territórios. In.: **Raízes**, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 109–120, jan./2009 a jun./2010.