

Aspectos da agricultura subdesenvolvida como crítica à tese da última fronteira: estudo sobre o Matopiba

Evaldo Gomes Júnior*

Resumo

O objetivo deste artigo é fazer uma crítica à política recente do governo federal brasileiro e sua regionalização, que coloca o Matopiba como última fronteira agrícola do mundo. Este estudo buscou mostrar que a fronteira agrícola recente incorpora não só esse espaço geográfico, mas também regiões de outros estados do Brasil. Para tanto, lançamos mão de abordagens teóricas acerca da agricultura subdesenvolvida e sua permanência mesmo sob condições de modernização. Aliada às teses de vários autores, criticamos algumas abordagens recentes sobre a agricultura brasileira que desconsidera suas contradições em torno da permanência da questão agrária. Para corroborar nossa crítica, analisamos dados estatísticos sobre a importância da ocupação extensiva no período atual e apresentamos uma proposta de regionalização conformada pela fronteira agrícola recente que permitem um entendimento mais adequado da expansão da agropecuária no país.

Palavras-chave: Subdesenvolvimento. Modernização agrícola. Fronteira agrícola. Matopiba.

* Mestre e doutorando em Desenvolvimento Econômico pelo IE/Unicamp, área de concentração do mestrado: Desenvolvimento, Espaço e Meio Ambiente.
E-mail do autor: gomesjr.to@gmail.com

Artigo recebido em 05.10.2015 e aceito em 04.12.2015.

Abstract

Aspects of the underdeveloped agriculture as a critical to the last frontier thesis: an study about the Matopiba

The aim of this article is to review the recent policy of the Brazilian federal government and its regionalization, which places the Matopiba as the last agricultural frontier in the world. This study sought to show that the recent agricultural frontier incorporates not only that geographical space, but also regions from other states of the Brazil. For this, we used some theoretical approaches about the underdeveloped agriculture and its continued even under conditions of modernization. Combined with the theses of these authors, we criticize some recent approaches about Brazilian agriculture that ignores its contradictions around the agrarian question remain. To support our criticism, analyze statistical data on the importance of extensive occupation in the current period and present a proposal for regionalization formed by the recent agricultural frontier that allow a better understanding of agricultural expansion in the country.

Key words: Underdevelopment. Agricultural modernization. Agriculture frontier. Matopiba.

1. Introdução

Matopiba é um acrônimo referente aos seguintes estados brasileiros: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Passou a ser utilizado pelo governo brasileiro para designar uma região alçada à *última fronteira agrícola do mundo*. Essa designação fundamenta-se na tese do governo brasileiro, especificamente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), de que essa é a última região onde a agricultura em grande escala pode avançar. A região não inclui a totalidade dos estados considerados. O foco principal recai sobre as áreas do cerrado (90,9%)¹. Nesse sentido, o Matopiba compreende quase a totalidade do Estado do Tocantins, uma parte do Maranhão, o sul do Piauí e o oeste baiano.

O Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba (PDA-Matopiba) parte de diagnósticos incoerentes em relação à estrutura produtiva do setor agrícola da região em que ele será efetivado. A necessidade de diferenciar essa região de outras áreas de expansão agropecuária levou a tal dissociação. Por isso, podemos dizer que essa política escamoteia importantes processos de manutenção de nossa agricultura subdesenvolvida e dependente, além de desconsiderar a totalidade da recente expansão da fronteira agrícola no país.

Neste artigo, buscamos, inicialmente, inserir o caso analisado nos processos gerais de acumulação capitalista. Partimos da hipótese de que a agricultura do Brasil ainda permanece subdesenvolvida e dependente, considerando o papel do país na divisão internacional do trabalho e a recente modernização agrícola. Nessa parte, opomo-nos à abordagem acadêmica, de cunho cientificista, que evidencia o avanço da agricultura brasileira, mas ofusca suas contradições. Em seguida, abordamos, de maneira crítica, a regionalização do Matopiba e as diretrizes e os objetivos presentes no decreto nº 8.447, de maio de 2015, que criou o PDA-Matopiba.

Reunimos alguns dados secundários para alcançar o objetivo do artigo. Analisamos dados estatísticos das seguintes pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Produção Agrícola Municipal (PAM); Pesquisa Pecuária Municipal (PPM); e Censos Agropecuários. Decidimos realizar uma análise comparativa entre dados da produção de soja referentes ao Brasil, às macrorregiões geográficas e aos estados da fronteira entre 2000 e 2013. A justificativa desse aparato estatístico advém da importância da soja na produção de grãos e da necessidade de desconstruir algumas especificidades postas pelo governo em torno do Matopiba.

Organizamos o artigo da seguinte forma: na seção 2, apresentamos os aspectos que norteiam a tese da agricultura subdesenvolvida e dependente e discutimos a importância dela para a compreensão do contexto agrícola atual e da expansão da fronteira agrícola. Ainda nessa seção, realizamos uma crítica às formas atuais de modernização da agricultura brasileira e suas consequências para a questão agrária. Na seção 3, criticamos a ideia de que o Matopiba é uma região, propondo, por meio de dados estatísticos, uma regionalização alternativa

para entender a recente expansão da fronteira agrícola. Feito isso, sublinhamos algumas incoerências do PDA-Matopiba. Finalmente, na última seção, apontamos algumas considerações finais.

2. A permanência da agricultura subdesenvolvida e dependente

Para discutir as contradições específicas do PDA-Matopiba, é necessário entender as condições atuais da produção agropecuária e da extração de matérias-primas no Brasil, bem como as consequências delas para a sociedade. Mais que questões conjunturais, nossa proposta é examinar a reprodução e a renovação das estruturas históricas que as conformam na atualidade. Para tanto, inicialmente, retomamos o debate em torno da questão agrária, mostrando como ela se apresenta atualmente. Em seguida, defendemos a tese de que a modernização não promove a superação da dependência. Com base nisso, situamos a proposta do governo brasileiro para o PDA-Matopiba.

2.1 Questão agrária

A questão agrária sofreu alterações profundas ao longo do período recente. Um país que passou por um acelerado processo de urbanização no século anterior parece não precisar mais se reter a problemas relacionados ao campo. Parece, igualmente, que a questão agrária foi superada pela modernização agrícola. Mas, considerando que ela é uma condição histórica do subdesenvolvimento, precisamos situá-la no contexto atual de acumulação capitalista para entendermos sua importância. Delgado (2012, p. 127), ao final do seu livro, descreve parte de tal contexto:

[...] a inserção primária no comércio exterior, as relações de dependência subjacentes a tal inserção, expressas na Conta Corrente do Balanço de Pagamentos, a exacerbada valorização da renda fundiária neste processo e as pressões coetâneas por superexploração de recursos naturais e do trabalho humano são fatos históricos que se integram num todo articulado.

E conclui:

Em síntese, as condições da expansão agrícola vinculadas a 1) uma inserção externa dependente, 2) ao perfil da dupla superexploração dos recursos naturais e do trabalho humano e 3) a uma forma de extração do excedente econômico, fortemente vinculada à renda fundiária, configuram novos ingredientes de uma questão agrária muito além dos limites setoriais da agricultura (p. 128).

Pelo que se observa, a questão agrária é intrínseca ao padrão de reprodução do capital da economia subdesenvolvida e dependente (OSÓRIO, 2001). Uma das consequências dessas características, a qual também é um aspecto estrutural da

agricultura brasileira, é o deslocamento territorial da ocupação agrícola, conhecido como expansão da fronteira agrícola.

A fronteira agrícola é o ponto de partida de nossas críticas ao PDA-Matopiba, uma vez que este não considera a totalidade daquela.

Fronteira agrícola é o limite extremo de ocupação territorial daquilo que ficou conhecido na literatura econômica brasileira como agricultura itinerante². Vale a pena discutir um pouco mais essas categorias, a fim de que seja apreendida a totalidade da questão agrária na atualidade.

As bases da agricultura itinerante, segundo Furtado (1959, 2000), são as *relações de produção* e a *oferta de terras*. É por isso que essa questão é renovada ao longo dos variados ciclos econômicos e em todas as regiões do país. Cano (2002, p. 118) afirma que Furtado, apesar de focar seus estudos na empresa agrícola açucareira no Nordeste, incorpora o “surgimento e evolução de outras agriculturas posteriores em outros espaços”. Ele conclui que,

[...] [e]mbora essas agriculturas tenham apresentado processos diferenciados em vários aspectos (pecuária, algodão, açúcar; escravismo, trabalho assalariado etc.), vão resultar naquilo que Furtado chamou de *agricultura itinerante*, que molda a formação da maior parte das nossas estruturas sociais (CANO, 2002, p. 118).

Furtado (2000) estabelece a abundância de terras como um elemento central para compreender a agricultura brasileira. O autor aponta em *A Operação Nordeste* (1959) e também em *Formação Econômica do Brasil* (2000) um processo contínuo de interiorização de um segundo sistema econômico, dependente da economia açucareira nordestina. Ele discute os efeitos da abundância de terras sobre a dinâmica interna da colônia portuguesa. Como abundavam terras para além do litoral açucareiro, foi permitida a expansão do complexo açucareiro, com a manutenção da criação de gado extensiva e itinerante como uma economia complementar ao complexo (FURTADO, 2000, p. 60).

Acrescentando alguns aspectos à análise de Furtado, Cano (2002) sublinha que, inclusive em regiões onde o latifúndio não era a regra de ocupação, como no Espírito Santo e em uma parte do Sul do país, a “dominação” do capital mercantil, aliada a uma baixa incorporação de progresso técnico, obrigou os produtores locais a “itinerar”. De maneira geral, a permanência da agricultura itinerante no país, mesmo após os processos de industrialização a partir de 1930 e da modernização conservadora do campo iniciada nos anos 1960, relaciona-se à permanência da questão agrária no Brasil. Pouco importa se o deslocamento da fronteira agrícola ocorra em terras mais férteis ou não, com mão de obra assalariada ou semiescrava ou se há ou não incorporação técnica. O certo é que, independentemente de tais aspectos, permanecem as ocupações por meio do avanço das grandes propriedades rumo ao interior do país, destinadas, em especial, à agricultura de exportação. Não é somente a abundância de terras que

explica a itinerância da agricultura. Caso essa fosse a explicação, observaríamos as mesmas condições no desenvolvimento da agricultura dos Estados Unidos. Concernente a tal ponto, Silva (2001) mostra que há diferenças profundas entre o desenvolvimento agrícola e a incorporação de terras entre o Norte e o Sul do continente americano no decorrer dos últimos séculos. O uso da terra numa economia subdesenvolvida deve compensar as trocas desiguais nos mercados internacionais. Segundo Marini (1991), a primeira forma de se opor à transferência de valor nesse mercado é através do aumento do quantum via exportação. Isso explica as alterações nas culturas em várias regiões do país ao longo dos ciclos econômicos e, do ponto de vista institucional, as recorrentes mudanças na legislação do primeiro setor. Além disso, podemos ligar essa condição da agropecuária exportadora brasileira à necessidade da grande propriedade rural como regra de expansão da fronteira agrícola.

Assim, a chamada agricultura itinerante ocorre não somente pela incorporação de mais terras e regiões, mas também pela alteração das culturas plantadas ao longo dos ciclos de expansão do capital mundial. Nos termos de Prado Júnior (1965, p. 128), “em cada um dos casos em que se organizou um ramo da produção brasileira, não se teve em vista outra coisa que a oportunidade momentânea que se apresentava”. E o ciclo se completa da seguinte forma: “[A produção] continuar-se-á até o esgotamento final ou dos recursos naturais disponíveis, ou da conjuntura econômica favorável” (PRADO JUNIOR, 1965, p. 128). Ou seja, nosso tipo de inserção na economia mundial tende a criar formas de expansão do setor agrícola em que dificilmente há aspectos de uma agricultura secularmente desenvolvida. Pelo contrário, essa agricultura consegue atualizar suas técnicas de produção, de circulação e de realização de seus produtos em função da fronteira tecnológica vigente, mas faz isso sempre de forma reflexa, a reboque dos países centrais e de suas transnacionais, como aponta Ribeiro (1978).

Para o caso das relações de produção, Furtado (2000) apresenta alguns elementos em torno de sua importância, principalmente aqueles ligados à oferta de mão de obra. Mas precisamos entender qual o aspecto geral que relaciona o custo de reprodução da força de trabalho com sua funcionalidade para a perpetuação da economia subdesenvolvida e dependente. A reprodução do capital na economia dependente é, como assinalado por Marini (1991), condicionada à intensificação do trabalho, ao prolongamento da jornada de trabalho e à expropriação de parte do trabalho necessário ao trabalhador para repor sua força de trabalho. Dessa forma, é por meio da superexploração da força de trabalho que os capitalistas das economias dependentes, como a dos países latino-americanos, compensam a perda de parte da mais-valia em seus intercâmbios com os mercados internacionais. A superexploração da força de trabalho também se manifesta na agricultura itinerante através da busca de força de trabalho mais barata em outras regiões e do deslocamento de trabalhadores de regiões periféricas para outras áreas, elevando o nível de migração interna entre as regiões do país, como mostra Cano (2008).

A permanência da agricultura subdesenvolvida e dependente ocorre sob novas e velhas bases. Como novas bases, entendemos a modernização agrícola, com a incorporação de mão de obra assalariada, a introdução de técnicas, a produção de novos insumos e novas máquinas e equipamentos, bem como de uma estrutura de financiamento, principalmente via subsídios, mais robusta³. Cano (2002, p. 140), analisando o período pós-1970, afirma que “a causa da itinerância dessa agricultura, no período recente, não foi a manutenção do atraso do setor e sim esse conjunto de novos expedientes”. Como tudo isso ocorre com a permanência do latifúndio, embora haja maior produtividade que antes, os novos expedientes, em última instância, acabam resultando em uma série de problemas urbanos e rurais em torno de uma questão agrária nunca resolvida. É por meio desses expedientes que a fronteira agrícola se reproduz no território. Como veremos adiante, isso não está presente no PDA-Matopiba como critério para alçá-lo à condição de última fronteira agrícola do mundo.

Com uma ocupação via grandes produtores, baseada na expulsão de posseiros, índios, meeiros e outros tipos de pequenos agricultores, e, mais recentemente, com um forte conteúdo de especulação sobre as terras, a questão agrária continua sem resolução, e percebemos suas consequências continuamente. Tomemos o exemplo da emergência, nas últimas décadas, de cidades médias construídas para atender à demanda por bens, serviços e mão de obra especializada pela agropecuária moderna. Em tal caso, apesar da grande dinamização econômica da região Centro-Oeste e parte das regiões Norte e Nordeste, assistimos ao surgimento de uma série de problemas econômicos e sociais, inclusive urbanos, nesses espaços (GOMES JUNIOR, 2015).

2.2 Modernização agrícola

Na atualidade, a questão agrária assume um conteúdo histórico em plena sinergia com a modernização agrícola – e, por essa razão, ela permanece no país. A tese de que a questão agrária é superior aos limites setoriais da agricultura, como afirma Delgado (2012), é importante para entendermos o porquê de a agricultura brasileira incorporar a evolução tecnológica ofertada continuamente e, ao mesmo tempo, permanecer inserida num contexto de subdesenvolvimento e dependência.

Dadas essas considerações, chamaremos a atenção para a nebulosidade instalada em torno dos problemas agrários no debate acadêmico atual. Faremos isso apresentando críticas a autores neo-shumpeterianos que sustentam que a modernização agrícola superou a questão agrária no país⁴. Mattei (2014) fez uma boa crítica às *Sete teses sobre o mundo rural do Brasil*, de Buainain *et al.* (2013), considerando-as mais como argumentos ideológicos que propriamente teses. Nosso objetivo é avançar o debate, inserindo, com mais propriedade, a questão regional, e, assim, situar melhor nossas críticas ao PDA-Matopiba. Não

discutiremos todas as sete teses de Buainain *et al.* (2013), uma vez que isso já foi feito por Mattei (2014).

Iremos nos ater aos pontos referentes à modernização agrícola e ao escamoteio da questão regional. Na apresentação das teses, os autores estabelecem que a modernização agrícola, a partir da expansão dos mecanismos de financiamento e de pesquisa na década de 1960, foi responsável pelo início do novo rural no país. Eles afirmam que, desde então, a expansão agrícola passou a ocorrer não mais por meio do velho latifúndio improdutivo, mas via agricultores sulistas e sudestinos com maior capacidade de modernização da produção rural.

O primeiro fato é um dado. A modernização conservadora do campo realmente ocorreu a partir da década de 1960, tendo sido promovida pelo governo militar (SILVA, 1982). Todavia, apresentar a expansão agrícola modernizada por agricultores do Sul e Sudeste como algo a ser comemorado é intrigante. Como ocorreu (e ocorre) essa expansão? Por meio da grilagem, da expulsão de posseiros, índios e demais populações rurais do campo para as cidades ou para áreas mais à frente da fronteira. Ocorre também por meio de formas de exploração da força de trabalho abaixo de seus custos de reprodução, regra estrutural das relações de produção em países como o Brasil. Os textos de Martins (1994; 2009) e Silva (1982) demonstram que esses expedientes auxiliaram a expansão da fronteira.

O segundo ponto diz respeito ao fato de que, apesar dos esforços conscientes do Estado para modernizar, ao longo de várias décadas de desenvolvimentismo, a estrutura produtiva através da industrialização, ainda não foi possível consolidar a integração nacional do Brasil. Devemos considerar o papel exercido pelo centro do capitalismo no país, isto é, São Paulo, como promotor de um capitalismo dependente nesse suposto processo de soberania produtiva nacional. Consequentemente, ainda persistem elevadas desigualdades econômicas entre as regiões (CANO, 2012). Tais desigualdades são importantes para entendermos o porquê de a modernização produtiva da agricultura ser efetivada por produtores do Sul e Sudeste, e não pelas próprias populações das áreas de fronteira agrícola. Não ter em conta todos esses problemas que passam pela questão regional⁵ é ocultar a permanência da questão agrária no Brasil.

Quanto à modernização agrícola, textos de outros autores neo-shumperianos nos ajudam a situar o debate. Vieira Filho, Campos e Ferreira (2005) e Vieira Filho (2009) tentam mostrar que as economias de aprendizado diferenciam os produtores, permitindo que alguns deles tenham mais rendimento e ganhos de produtividade que outros, ainda que os menos produtivos permaneçam produzindo. Em seu primeiro texto, Vieira Filho tem uma hipótese geral que o leva a conclusões incorretas: ele confunde, baseado em um modelo evolucionário, inovações na agricultura com absorção técnica e difusão técnica dos agricultores. E mais: o autor atribui uma expansão linear da fronteira agrícola brasileira recente ao dividir o país em região dinâmica (Sul, Sudeste

e Centro-Oeste) e regiões passivas (Norte e Nordeste). A questão da inovação é problemática nos textos aqui discutidos pelo fato de desconsiderarem o controle efetuado pelas grandes corporações nacionais e internacionais na estrutura agropecuária brasileira.

Outro ponto polêmico desses textos refere-se à importância dada ao aprendizado tecnológico como forma de diferenciação dos produtores. Não queremos desconstruir a ideia de que a capacitação dos agentes para os processos de produção é algo imprescindível para ampliar a incorporação técnica e seu uso mais adequado. Porém, não é somente pelo aprendizado que os agropecuaristas se diferenciam entre si. Há questões estruturais importantes, como os diferenciais de acesso à terra, a financiamentos subsidiados e, conseqüentemente, a insumos e equipamentos de ponta. Acreditar que somente aquele mecanismo associado a custos de transação explica os problemas do melhor rendimento de uma classe de agricultores em relação a outra é questionável.

Portanto, ao contrário do que os autores supracitados afirmam, permanece, sim, uma questão agrária no Brasil, operada no seio da moderna agricultura e aliada a uma questão regional e urbana. A questão regional que perpassa esses processos corrobora nossa tese. Já os problemas urbanos, aprofundados a partir da década de 1970, demonstram a influência dos processos agrários em toda a sociedade brasileira. Além disso, essas abordagens, ao desconsiderarem aspectos estruturais dos processos agrícolas, ratificam ideologias relacionadas aos vários problemas discutidos aqui (inserção externa dependente, superexploração da força de trabalho, concentração fundiária, difusão tecnológica, entre outros não menos relevantes, mas que não são objetos deste estudo), em vez de buscar superá-los.

Apresentaremos na seção seguinte, de forma mais aprofundada, os problemas da regionalização proposta pelo governo federal e as limitações do PDA-Matopiba. Com análises estatísticas, intentaremos provar que a fronteira agrícola atual não ocupa somente o cerrado brasileiro.

3. Crítica ao Matopiba e proposta de regionalização da fronteira agrícola atual

Como primeira evidência da forma de expansão agrícola no país, expomos abaixo as participações relativas das macrorregiões no total das áreas de lavoura permanente, temporária e de pastagens plantadas no Brasil entre 1970 e 2006. As Tabelas 1 e 2, além de assinalar que houve um maior incremento das áreas destinadas à agropecuária nas regiões Norte e Centro-Oeste, mostram que a primeira forma de ocupação permanente nas décadas recentes foi a criação bovina⁶. Esses dados também explicitam que a ocupação territorial para a produção agropecuária ocorreu tanto no cerrado quanto em parte da Floresta Amazônica.

Tabela 1: Participação (%) de lavouras temporárias e permanentes no total das áreas dos estabelecimentos agropecuários – Brasil e grandes regiões

	1970	1975	1980	1985	1995	2006
Brasil	11,55	12,35	13,46	13,91	11,82	18,16
Norte	2,66	3,66	4,2	4,28	3,38	7,63
Nordeste	13,89	14,02	16,05	15,57	13,21	19,98
Sudeste	13,83	14,39	16,48	18,51	16,53	24,42
Sul	24,27	28,13	30,41	30,29	27,74	36,37
Centro-Oeste	2,95	4,63	5,72	7,11	6,06	11,91

Fonte: Censos Agropecuários/IBGE. Elaboração própria.

Em ambas as tabelas, podemos perceber que a região Norte internaliza as frentes de ocupação da agropecuária no Brasil. Apesar de uma menor participação relativa das lavouras, verifica-se um incremento importante nos anos 2000. Enquanto isso, a utilização de pastagens plantadas chega a uma participação relativa de 37,62% em 2006.

Tabela 2: Participação (%) de pastagens plantadas no total das áreas dos estabelecimentos agropecuários – Brasil e grandes regiões

	1970	1975	1980	1985	1995	2006
Brasil	10,11	12,26	16,61	19,76	28,18	30,69
Norte	2,75	4,82	9,07	14,58	25,3	37,62
Nordeste	7,74	8,69	11,7	12,89	15,45	19,16
Sudeste	15,3	15,95	22,02	22,82	31,91	30,71
Sul	8	9,61	11,76	12,81	15,82	11,59
Centro-Oeste	11,11	16,27	21,74	30,52	41,77	42,93

Fonte: Censos Agropecuários/IBGE. Elaboração própria.

A Tabela 3, com dados do efetivo bovino, revela que, recentemente, houve uma forte ocupação da região Norte, que, em apenas treze anos, passou de quarta para segunda colocada em tal ramo. Pelo que observamos, as regiões Norte e Centro-Oeste detêm as maiores participações relativas no efetivo bovino para o ano de 2013. No caso da primeira delas, as maiores participações relativas são dos estados que compõem a região que mais internalizou a expansão agropecuária: Pará, Rondônia, Acre e Tocantins. Com efeito, enquanto as taxas de crescimento das demais regiões permaneceram abaixo ou próximas daquela verificada para o Brasil, na região Norte o efetivo de bovinos cresceu 4,73% ao ano entre 2000 e 2013. Disso, vemos que, para analisar a expansão territorial da agropecuária, não se deve considerar apenas a produção de grãos, como é feito pelo governo com o intuito de elevar o Matopiba à categoria de última fronteira agrícola do mundo.

Tabela 3: Taxa média geométrica (TMG) de variação do efetivo bovino entre 1990 e 2013 e participação no total do efetivo bovino do país – Brasil, macrorregiões e estados da fronteira agrícola (%)

	TMG	Participação (%)	
		2000	2013
Brasil	1,71	100,00	100,00
Norte	4,73	14,43	21,11
Nordeste	1,94	13,28	13,67
Sudeste	0,50	21,69	18,58
Sul	0,38	15,48	13,05
Centro-Oeste	1,36	35,11	33,59
Rondônia	6,17	3,33	5,82
Acre	7,66	0,61	1,27
Pará	4,91	6,05	9,05
Tocantins	2,19	3,62	3,84
Maranhão	4,89	2,41	3,59
Piauí	-0,51	1,05	0,79
Bahia	0,97	5,63	5,11
Mato Grosso do Sul	-0,41	13,07	9,94
Mato Grosso	3,17	11,14	13,41
Goiás	1,23	10,83	10,19

Fonte: Pesquisa Pecuária Municipal/IBGE. Elaboração própria.

De acordo com as tabelas 1, 2 e 3, percebemos que, ao longo do tempo, há processos que promovem a superação da primariedade da pecuária de corte por culturas mais rentáveis. Isso já ocorre de forma mais acelerada no Centro-Oeste, com a produção de soja crescendo a taxas bastante superiores às de gado. Foi nesse contexto, em que parte da Floresta Amazônica passou a integrar a fronteira agrícola, que foi lançado pelo governo federal, em maio de 2015, o PDA-Matopiba⁷ (decreto nº 8.447). Tal decreto estabelece as diretrizes gerais para as políticas públicas que devem ser implantadas na região; porém, ele não direciona quais projetos específicos serão feitos. A seguir, elencamos suas diretrizes:

- 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).

Segundo dados de Miranda, Magalhães e Carvalho (2014), o Matopiba envolve 31 microrregiões geográficas e 337 municípios dos estados que o compõem. De maneira geral, trata-se do bioma cerrado presente nesses estados, mais o norte tocanтинense e a região tocanтинina do Maranhão, como pode ser visto na Figura 1.

O plano representa 10% da produção de grãos do Brasil e, conforme projeções do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – (BRASIL, 2014), passará de uma produção de aproximadamente 18,6 milhões de toneladas de grãos estimadas para as safras 2013/2014 para mais de 22,6 mi de toneladas no biênio 2023/2024. A área plantada, segundo esse ministério, crescerá a taxas menores. Sairá de, aproximadamente, 7,2 milhões de hectares plantados em 2013/2014 para 8,4 milhões no biênio 2023/2024. Ou seja, para o mesmo período, a variação da produção será de 21,4% e a de área plantada será de 16,3%.

Figura 1 – Microrregiões que compõem o Matopiba



Fonte: MIRANDA, E. E.; MAGALHÃES, L. A.; CARVALHO, C. A. (2014). Elaboração própria.

Segundo o MAPA, o objetivo do delineamento dessa região é fortalecer a classe média do campo, garantindo-lhe assistência técnica e extensão rural. Pretende-se criar também uma agência de desenvolvimento voltada para a tecnologia “com

forte investimento em capacitação, inovação, pesquisa, agricultura de precisão e assistência técnica” (BRASIL, 2015).

O decreto nº 8.447, de maio de 2015, afirma que será fundado um comitê gestor e traz informações a respeito da proposta de “desenvolvimento e aumento da eficiência da infraestrutura logística relativa às atividades agrícolas e pecuárias” (BRASIL, 2015). Tal decreto diz que as despesas decorrentes de sua execução serão retiradas das dotações próprias dos entes federativos participantes dos programas. Ainda que exponha esses aspectos, a elaboração do plano é, até o momento, inexistente. É interessante notar que, embora o Matopiba fale de expansão da agricultura de larga escala, ele visa a atender à “classe média rural”, pouco representativa numa região cuja característica principal é a ocupação por meio do latifúndio, tendo a soja como a cultura de grãos que mais se expandiu nos estados que o compõe. Uma busca simples no último Censo Agropecuário revela que são exatamente os estados pertencentes ao Matopiba aqueles que detêm as maiores áreas médias de estabelecimentos destinados ao cultivo da soja. O Piauí tem a maior média do país. O Maranhão, a Bahia e o Tocantins ficam, respectivamente, em 3º, 4º e 6º lugar. Os quatro estados, portanto, concentram terras para o cultivo de soja em um nível bem acima do verificado nos estados produtores do Sul, do Sudeste e até mesmo de parte do Centro-Oeste.

Tabela 5: Número de estabelecimentos (ha), área total dos estabelecimentos (ha) e média da área dos estabelecimentos (ha) destinados ao cultivo de soja – 2006

Estado ⁹	Núm. de Estab.	Área	Média
Piauí	165	666366	4039
Roraima	6	20130	3355
Maranhão	253	649316	2566
Bahia	596	1404533	2357
Mato Grosso	3286	6800559	2070
Tocantins	342	635820	1859
Pará	61	63464	1040
Goiás	3821	2826712	740
Minas Gerais	1479	1072008	725
Mato Grosso do Sul	4401	2067957	470
Rondônia	214	88622	414
Distrito Federal	116	45804	395
São Paulo	2843	361498	127
Santa Catarina	3584	330596	92
Paraná	55373	3852941	70
Rio Grande do Sul	58431	3973310	68

Fonte: Censo Agropecuário. Elaboração própria.

A partir da análise dos dados, verificamos que esse plano do governo simplesmente esconde um aspecto relevante da região denominada de Matopiba: a agricultura que avança nessa porção do cerrado é de larga escala. A afirmação de que o plano é uma política para a classe média rural está associada à necessidade de legitimá-lo ante as populações rurais. Dito isso, mostraremos como o governo exclui as demais áreas de expansão da fronteira agrícola. Lembremos que já foram elencados alguns dados sobre a pecuária e o papel de destaque da região Norte na expansão da criação bovina.

Vejamos como foi o comportamento da produção de soja em alguns estados e regiões do Brasil entre os anos 2000 e 2013 – período de vultoso crescimento do *quantum* produzido e do valor dessa cultura, devido ao “efeito China” e ao aumento da instabilidade dos preços das *commodities* no mercado financeiro internacional⁹. Utilizamos a soja por ela ser uma cultura de grande representatividade na produção nacional de grãos¹⁰.

A quantidade de soja produzida no Brasil cresceu a taxas anuais de 7,27% entre 2000 e 2013. No mesmo período, a produção da região Norte cresceu 22,89% ao ano. Os estados pertencentes ao Matopiba apresentaram taxas elevadas de crescimento e aumentaram suas respectivas participações no total produzido do país. No entanto, estados como Rondônia e Pará, que não fazem parte do plano, também internalizaram a produção de soja nos últimos anos, assim como a produção do Centro-Oeste continuou crescendo por meio da expansão da área de produção, como pode ser visto na Tabela 7.

Tabela 6: Taxa média geométrica (TMG) de variação da quantidade de soja produzida e participação na produção nacional de soja entre 2000 e 2013 – Brasil, macrorregiões e estados da fronteira agrícola (%)

	TMG	Participação (%)	
		2000	2013
Brasil	7,27	100,00	100,00
Norte	22,89	0,56	3,29
Nordeste	7,47	6,29	6,45
Sudeste	5,42	8,01	6,39
Sul	7,04	38,08	37,05
Centro-Oeste	7,23	47,06	46,82
Rondônia	23,70	0,11	0,70
Pará	50,00	0,01	0,62
Tocantins	20,08	0,44	1,91
Maranhão	10,06	1,39	1,94
Piauí	18,54	0,31	1,13

Bahia	4,77	4,59	3,38
Mato Grosso do Sul	6,71	7,57	7,07
Mato Grosso	7,84	26,73	28,65
Goiás	6,17	12,47	10,91

Fonte: Produção Agrícola Municipal/IBGE. Elaboração própria.

Além de mostrar que o crescimento da produção de soja ocorre para além do Matopiba, ou seja, em direção à região amazônica, as Tabelas 6 e 7 comprovam que até nas culturas mais modernizadas, como a da soja, os ganhos de *quantum* produzido se dão por meio da expansão de áreas de cultivo. Se as compararmos com a Tabela 8, veremos que a expansão das áreas de ocupação é mais importante que os ganhos de produtividade. Cumpre assinalar que as taxas de variação anuais da Tabela 6 são bastante próximas das observadas na Tabela 7.

Uma indagação surge ao cotejarmos as Tabelas 7 e 8: de onde o governo tirou uma previsão de crescimento da produção de grãos na região do Matopiba com um incremento da área de produção relativamente inferior ao aumento da quantidade produzida? De acordo com essas tabelas, não há dúvidas de que até o momento os ganhos de produção ocorreram quase que totalmente devido à expansão da área colhida. O governo conclui que haverá ganhos de produtividade em regiões que até o momento não evidenciaram esse prognóstico.

Tabela 7: Taxa média geométrica (TMG) de variação da área colhida de soja e participação no total da área colhida de soja do país entre 2000 e 2013 – Brasil, macrorregiões e estados da fronteira agrícola (%)

	TMG	Participação (%)	
		2000	2013
Brasil	5,65	100,00	100,00
Norte	21,71	0,53	3,32
Nordeste	8,01	6,20	8,27
Sudeste	3,44	8,31	6,31
Sul	3,92	44,46	35,87
Centro-Oeste	6,73	40,50	46,23
Rondônia	23,31	0,09	0,64
Pará	47,58	0,01	0,68
Tocantins	18,68	0,42	1,92
Maranhão	9,23	1,31	2,02
Piauí	22,04	0,29	1,91

Bahia	5,18	4,60	4,34
Mato Grosso do Sul	4,66	8,05	7,12
Mato Grosso	8,01	21,28	28,36
Goiás	5,38	10,92	10,56

Fonte: Produção Agrícola Municipal/IBGE. Elaboração própria.

Tabela 8: Produtividade por hectare (kg/ha) de soja entre 2000 e 2013 – Brasil, macrorregiões e estados da fronteira agrícola

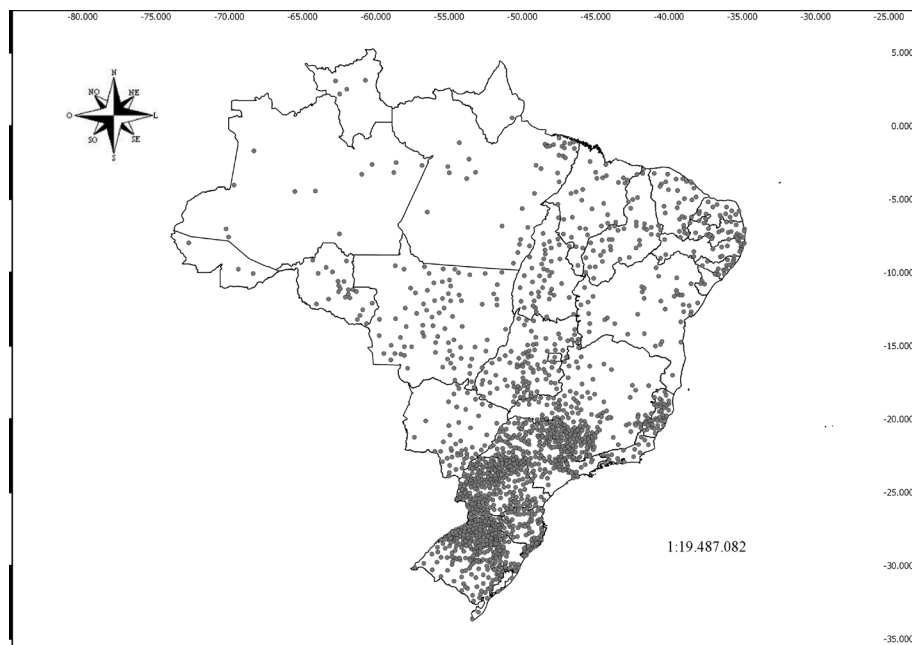
	1990	2000	2010	2013
Brasil	1732	2403	2947	2928
Norte	1435	2565	2889	2909
Nordeste	598	2436	2860	2283
Sudeste	1505	2316	2847	2964
Sul	1870	2058	2904	3025
Centro-Oeste	1690	2792	3017	2966
Rondônia	1993	3069	3150	3196
Acre	-	-	3300	2702
Pará	-	2159	2850	2669
Tocantins	1337	2492	2809	2904
Maranhão	274	2544	2675	2808
Piauí	580	2523	2531	1727
Bahia	612	2400	3060	2283
Mato Grosso do Sul	1622	2261	3082	2909
Mato Grosso	2006	3018	3017	2959
Goiás	1294	2744	2965	3024

Fonte: Produção Agrícola Municipal/IBGE. Elaboração própria.

Na Tabela 8, observamos que os diferenciais de produtividade para a cultura da soja entre os estados e regiões são bastante instáveis para considerarmos que há áreas mais produtivas que outras devido à fertilidade da terra. Ao longo dos anos recentes, esses diferenciais de produtividade inclusive diminuíram. Além disso, constatamos que os diferenciais, quando significativos, devem-se, principalmente, às quebras de safras em razão de fenômenos naturais. Isso corrobora a hipótese de que os ganhos de produtividade são mínimos ante o incremento de terras. Essas variações de produtividade da soja por hectare estão relacionadas, sobretudo, a efeitos de certos fenômenos da natureza, não a uma intensificação diferenciada do progresso técnico dentro do país¹¹.

A cultura da soja segue Brasil adentro, isto é, não apenas em direção ao Matopiba. Mesmo no Centro-Oeste, região com uma expansão agropecuária já mais consolidada, ainda permanecem processos de ocupação. A Figura 2 dá uma ideia geral do modo pelo qual ocorre a expansão agropecuária atual no Brasil. Em 2010, a distribuição de armazéns de grãos concentra-se mais no Centro-Sul do país. Sua expansão, porém, também se dá rumo à Amazônia. Assim, não é somente o bioma do cerrado que está sendo ocupado, mas também outras áreas do Centro-Oeste e do Norte.

Figura 2 – Brasil – Armazéns de Grãos em 2010



Fonte: Ministério dos Transportes. Elaboração própria.

Vimos que estados da região Norte, além do Tocantins, ainda possuem um potencial de incorporação da produção agropecuária brasileira. Por essa razão, a regionalização da fronteira agrícola deve ser distinta. Compõem a região de expansão da ocupação econômica, pelo setor agropecuário, os estados do Acre, Rondônia, Pará, Tocantins, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Maranhão e Piauí. Conquanto incorporem tais processos de formas distintas, todos esses estados intensificaram, recentemente, a produção agropecuária voltada para o mercado interno e para a exportação.

Tal regionalização da fronteira agrícola atual considera que a dinâmica de modernização e expansão territorial é feita por ambos os mercados supracitados. Essa dinâmica necessita de uma integração com esses mercados, seja via expansão da

infraestrutura logística, seja via urbanização para atender a produção especializada¹². Tendo em vista esses dois parâmetros e o crescimento da ocupação da produção agropecuária nos últimos anos, poderíamos incluir todos os estados elencados no grupo dos receptores da fronteira agrícola em parte de seus territórios¹³.

Dessa forma, para além da observação estrita da dinâmica do primeiro setor, esses estados (ou parte deles) assistiram a processos de urbanização e de formação de agroindústrias, que, por definição, são especializadas. Em torno dessa urbanização de porte médio, baseada no atendimento à produção regional especializada, encontram-se as formas mais dinâmicas da recente expansão do capitalismo nacional (GOMES JUNIOR, 2015).

Ademais, a fronteira agrícola não avança de forma linear rumo ao interior do país. Esse avanço apresenta focos dinâmicos em algumas regiões, enquanto mantém outras regiões relativamente isoladas. Ao longo do tempo, a expansão também é distinta. Enquanto na maior parte do Centro-Oeste essa fronteira já se encontra mais consolidada, nas regiões Norte e no cerrado nordestino, tal processo é ainda incipiente.

4. Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi criticar o PDA-Matopiba, uma vez que este se baseia em um diagnóstico equivocado acerca da atual expansão da fronteira agrícola no Brasil. Ao ser parte da dinâmica subdesenvolvida e dependente da economia brasileira, a fronteira agrícola não pode ser delimitada por meio de um recorte estritamente espacial.

Mostramos que o Matopiba não é a última fronteira agrícola do mundo, dado que a agricultura de larga escala ruma para outras regiões do país. Demonstramos também que o cerrado não pode ser confundido com a fronteira agrícola, levantando informações que explicitam o fato de que a região amazônica já internaliza processos de expansão da fronteira.

Há algumas possíveis respostas para o governo desconsiderar a totalidade da área de expansão da fronteira. A primeira é que, oficialmente, incluir parte da região amazônica na fronteira agrícola, mesmo que esta já seja incluída do ponto de vista dos processos produtivos, pode levá-lo a um desconforto político de grandes proporções. Segundo, há o argumento de que a área do Matopiba recebe uma agricultura de grãos com possibilidade de um acompanhamento mais adequado da incorporação tecnológica, devido às condições favoráveis do solo (BRASIL, 2015). Nesse caso, mais apropriado seria ampliar incentivos para correção de solo de outras regiões. Para esse último caso, o governo desconsidera, ainda, que a modernização agrícola também ocorre nas demais áreas, como os dados de produtividade examinados demonstraram.

Dadas as considerações feitas ao longo da primeira seção, podemos afirmar que a incorporação tecnológica e a modernização agrícola do Brasil observadas

nos últimos anos não são condição para a superação dos problemas da agricultura – entendidos aqui como a permanência da questão agrária –, inclusive porque o subdesenvolvimento e a dependência não são restritos ao setor agropecuário. Essas categorias moldam a economia do país e, portanto, sua superação depende de mudanças econômicas e sociais mais profundas, ultrapassando o plano da modernização do setor produtivo. Assim, atestamos que o PDA-Matopiba não parte de problemas relevante em torno da questão agrária do país com o objetivo de superá-los.

Notas

- 1 Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/noticias/2015/05/ministra-lanca-plano-matopiba-nesta-quarta-feira-em-palmas>>. Acesso em: jun. 2015.
- 2 O termo fronteira agrícola apresenta diferenciações conceituais no âmbito das ciências sociais, não sendo um processo relacionado apenas ao espaço, mas também a condições socioeconômicas. Para uma síntese do assunto, ver: Gomes Júnior (2015).
- 3 Sobre o crescimento do montante ofertado de crédito rural no país, ver: Gomes Júnior (2015).
- 4 Dialogamos nesse debate com autores que buscam, mesmo percorrendo caminhos estranhos aos nossos, bases concretas para entender o contexto agrário brasileiro. São eles: Buainain *et al.* (2013), Vieira Filho, Campos e Ferreira (2005) e Vieira Filho (2009).
- 5 Entre tais problemas podem ser citados: urbanização subdesenvolvida na fronteira agrícola; hipermetropolização; falta de infraestrutura básica em algumas regiões; entre outros. Ver: Cano (2012) e Gomes Jr. (2015).
- 6 Devemos distinguir ocupação permanente de temporária devido ao fato de o setor de extração de madeira apresentar uma itinerância mais rápida, já que não promove o reflorestamento.
- 7 Informações disponíveis em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/noticias/2015/05/ministra-lanca-plano-matopiba-nesta-quarta-feira-em-palmas>>. Ver também: Projeções do Agronegócio. Brasil 2013/2014 a 2023/2024, 2014; e Decreto federal nº 8.447, de 6 de maio de 2015.
- 8 Alguns estados não apresentaram dados para o cultivo de soja (AC, AM, PB, SE, ES e RJ), enquanto os demais ou apresentaram somente uma propriedade (AP e AL) – e, por isso, não tiveram seus dados divulgados – ou apresentaram dados irrelevantes do ponto de vista do montante produzido (PE, CE e RN).
- 9 Esses dois efeitos caminharam *pari-passu*. Contudo, é necessário distingui-los em função do componente fictício da instabilidade dos preços.
- 10 Nos últimos anos, a representatividade da soja ampliou-se. Vale sublinhar que Mattei (2014) também usa dados recentes da produção de soja para criticar Buainain *et al.* (2013). Entretanto, ele faz poucas considerações acerca das diferenças regionais de produtividade, da incorporação de terras e da produção.
- 11 Devemos lembrar que há variações importantes na produtividade da terra entre municípios de um mesmo

estado. Não discutiremos, aqui, o papel desempenhado por esses diferenciais na geração de valor em cada região. Apenas destacamos que esse é um aspecto relevante da agricultura.

- 12 Para uma discussão mais aprofundada sobre a urbanização da fronteira, ver: Gomes Junior (2015).
- 13 Ver o novo Plano de Investimento em Logística do governo federal. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/images/2015/06/Ferrovias_PIL2015.pdf>. Ver também o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>.

Referências

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Notícias**: Ministra lança Plano Matopiba nesta quarta-feira, em Palmas. Brasília, DF: MAPA, 2015. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/noticias/2015/05/ministra-lanca-plano-matopiba-nesta-quarta-feira-em-palmas>>. Acesso em jun. 2015.

_____. **Projeções do Agronegócio**: Brasil 2013/2014 a 2023/2024. 5ª ed. Brasília, DF: AGE/MAPA, 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Programa de Aceleração do Crescimento II (PAC II)**. Brasília, DF: MPOG, 2015. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: jun. 2015.

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Apresentação do Novo Plano de Investimento em Logística (PIL)**: ferrovias. Brasília, DF: MT, 2015. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/images/2015/06/Ferrovias_PIL2015.pdf>. Acesso em: jun. 2015.

_____. **Base de dados georreferenciada**. Brasília, DF: MT, 2007. Disponível em: <http://www2.transportes.gov.br/PNLT/DVD_BD_2006/Index_BD.htm>. Acesso em: set. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 8.447, de 6 de maio de 2015**. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba e a criação de seu comitê gestor. Brasília, DF: Presidência, 2015.

BUAINAIN, A. M. *et al.* Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 22, n. 2, p. 105-121, abr./maio/jun. 2013.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo: UNESP, 2008.

_____. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas: Ed. UNICAMP, SP, 2002.

_____. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Campinas, SP, v. 13, n. 2, p. 27-53, nov. de 2012.

DELGADO, G. C. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: UFRGS, 2012.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Cia Editora Nacional, 2000.

_____. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

GOMES JUNIOR, E. **Fronteira e reestruturação produtiva na Amazônia brasileira (2003-2013)**: um estudo sobre a mudança na hierarquia urbana do município de Araguaína (TO) na Amazônia oriental. 2015. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico)-Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP 2015.

IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). **Censos Agropecuários**, 1970 a 2006. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: nov. 2014.

_____. **Pesquisa Agrícola Municipal**. Disponível em <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: jun. 2015.

_____. **Pesquisa Pecuária Municipal**. Disponível em <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: jun. 2015.

MARINI, R. M. **Dialéctica de la dependência**. México: Era, 1991.

MARTINS, J. S. **Fronteira**: a degradação do outro nos confins do humano. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2009.

_____. A reprodução do capital na frente pioneira e o renascimento da escravidão no Brasil. **Tempo Social – Rev. Sociol.**, São Paulo, SP, v. 6, n. 1/2, p. 1-25, 1994 (editado em jun. 1995).

MATTEI, L. Considerações acerca de teses recentes sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 52, suppl. 1, p. 105-124, 2014.

MIRANDA, E. E.; MAGALHÃES, L. A.; CARVALHO, C. A. **Proposta de delimitação territorial do MATOPIBA**: Nota Técnica 1. Campinas, SP: Embrapa, 2014.

OSÓRIO, J. **Fundamentos del análisis social**: la realidad social y su conocimiento. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

RIBEIRO, D. **O dilema da América Latina**: estruturas de poder e forças insurgentes. Petrópolis: Vozes, 1978.

SILVA, J. G. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1982.

SILVA, L. M. O. **A fronteira e outros mitos**. 2001. Tese (Livre Docência)-Universidade de Campinas, Campinas, SP, 2001.

VIEIRA FILHO, J. E. R. **Inovação tecnológica e aprendizado agrícola**: uma abordagem schumpeteriana. 2009. Tese (Doutorado em Economia)-Universidade de Campinas, Campinas, SP, 2009.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; CAMPOS, A. C.; FERREIRA, C. M. de C. Abordagem alternativa do crescimento agrícola: um modelo de dinâmica evolucionária. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 4, n.2, p. 425-476, jul./dez. 2005.

