



Matopiba – fronteira do desenvolvimento e da contradição: produção e acúmulo de riqueza em um território de desigualdades

Milena de Oliveira Evangelista^{*}

Sérgio Sauer^l

Resumo: O trabalho de pesquisa investigou as contradições e consequências sociais e ambientais da invenção do Matopiba, região composta por 337 municípios no Cerrado dos estados de Maranhão (MA), Tocantins (TO), Piauí (PI) e Bahia (BA), delimitada em 2015, como a “nova e última” fronteira agrícola. Conectando o histórico fundiário brasileiro com a criação do Matopiba, estuda a apropriação da riqueza – costumeiramente definida como “desenvolvimento” – e a manutenção e ampliação das contradições no território. O crescimento recente, embora promova recordes de exportação de *commodities* agrícolas e minerais, intensifica o desmatamento e agrava desigualdades socioeconômicas e conflitos fundiários, revelando as contradições inerentes ao crescimento agroexportador na fronteira brasileira.

Palavras-chave: Cerrado; Crescimento; Expansão; Pobreza; Fome; Desigualdade.

Matopiba – Frontier of Development and Contradiction: Production and Accumulation of Wealth in a Territory of Inequalities

Abstract: This research investigated the contradictions and social and environmental consequences of the creation of Matopiba, a region composed of 337 municipalities in the Cerrado biome of the states of Maranhão (MA), Tocantins (TO), Piauí (PI), and Bahia (BA), delimited in 2015 as the “new and last” agricultural frontier. Connecting Brazilian land history with the creation of Matopiba, it studies the appropriation of wealth – customarily defined as “development” – and the maintenance and expansion of contradictions in the territory. Recent growth, while promoting record exports of agricultural and mineral commodities, intensifies deforestation and exacerbates socioeconomic inequalities and land conflicts, revealing the contradictions inherent in agro-export growth on the Brazilian frontier.

Keywords: Cerrado; Growth; Expansion; Poverty; Hunger; Inequality.

¹Universidade de Brasília- UnB, Brasil. *Autora correspondente: milenaevangelistaunb@gmail.com

Introdução

O Brasil, historicamente, é representado por seu potencial econômico (agro) exportador, especialmente de bens primários, desde o ciclo do pau-brasil. Desde a colonização portuguesa, as terras despertaram interesses dos centros de poder, principalmente devido à disponibilidade de terras, com preços baixos, fertilidade do solo e fatores edafoclimáticos favoráveis à produção agrícola (JESUS, 2024). Interesses esses revigorados pela combinação de crises financeira, alimentar, energética e climática das últimas décadas, que elevaram os preços das *commodities* agrícolas e minerais, aumentando as demandas globais e investimentos na fronteira brasileira (HERSHAW; SAUER, 2023).

O Cerrado – bioma de 2,036 km², 23,9% do território nacional, que abarca 30% da biodiversidade brasileira, com mais de seis (06) espécies animais endémicas (ICMBio, 2018) – é habitualmente representado como um “cenário hostil”, deserto ou sertão, com terras “livres”, “disponíveis” e “subutilizadas”. Essa narrativa abre espaço e justifica as transformações do uso da terra (desmatamento) e expansão da fronteira agrícola (conversão da vegetação nativa em pasto e lavouras extensivas). Incentivos políticos e econômicos nos anos 1970/80, com a criação e implantação do Programa de Desenvolvimento do Cerrado (Prodecer), promoveram os monocultivos e pastagem, especialmente no oeste baiano (SOUSA, 2022; LOPES; LIMA; REIS, 2021). Nos anos mais recentes, o Cerrado passou a registrar, ano após ano, recordes de produção e exportação de *commodities* (GITE, 2015), mas a geração de renda e lucros, contam principalmente com a valorização e financeirização da terra (HERSHAW, SAUER, 2023; RIBEIRO *et al.*, 2020).

Os passos largos do chamado “desenvolvimento” – na verdade, crescimento econômico e aumento da produção em determinados municípios ou enclaves – vêm acontecendo com a extração, dilapidação e exaustão do Cerrado (CABRAL; SAUER; SHANKLAND, 2023). A expansão das lavouras é seguida por índices alarmantes de desmatamento, superando a área desmatada na Amazônia em 2023 (MAPBIOMAs, 2023; LEITE; SÁTIRO; SAUER, 2025). A área desmatada na Amazônia – bioma que, nas últimas décadas, tem recebido atenção pública por sua importância e visibilidade internacional –, decresceu em 62,6% de 2022 para 2023. No mesmo período, o Cerrado ultrapassou, pela primeira vez, a devastação da Amazônia, com aumento de 62,2% de área desmatada (MAPBIOMAS, 2023), materializando um território ou “zona de sacrifício” (OLIVEIRA; HECHT, 2016).²

²Segundo Oliveira e Hecht (2016), a noção de “zona de sacrifício” se refere a instrumentos e políticas de conservação de um bioma, território ou região em detrimento de outro bioma; enquanto um é preservado, outro é sacrificado e destinado para apropriação capitalista, geração de lucro e acumulação com base na exploração massiva dos bens naturais.

Este artigo tem como objetivo, a partir da invenção do Matopiba em 2015, analisar a dinâmica da fronteira – em geral, entendida como processo de “desenvolvimento” –, discutindo a manutenção e a ampliação da fome e da desigualdade no território. Com base em pesquisas já realizadas (FAVARETO *et al.*, 2019a; GONZAGA, 2020) e elaborações críticas do pensamento produtivista (ALMEIDA; SANTOS, 2019) e análises dos conflitos sociais e ambientais (SILVA *et al.*, 2023; SAUER, 2024), a pesquisa de Mestrado analisou as consequências sociais e ambientais negativas da invenção de uma fronteira agrícola, resultando nesse artigo que destaca o Matopiba como um território profundamente desigual devido à acumulação de riqueza e ao “mau desenvolvimento” (LOPES; LIMA; REIS, 2021).

A dissertação de Mestrado analisou dados do Censo Agropecuário de 2017 e da Pesquisa Agrícola Municipal (PAM), ambos levantamentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Analisou ainda os Levantamentos de Safras, da Companhia Brasileira de Abastecimento (Conab) e informações da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e do MapBiomas. Os resultados são preliminares, pois a expansão continuada da fronteira gera dados e informações constantemente atualizadas e complementares, mas a partir de uma visão panorâmica, discute a invenção do Matopiba, não como um caso de sucesso da economia agroexportadora, mas como um território marcado por contradições e desigualdades, que se aprofundam com o “desenvolvimento” da região.

Inventando o Matopiba: incentivos à fronteira em expansão

Desde a década de 1970/80, o Cerrado é alvo de investimentos massivos com desmatamento e cultivo de grãos e pecuária, o que foi fundamental para a constituição do que viria a ser denominado MATOPIBA. Nesse período, no entanto, compreendia-se a expressão MAPITO (EGGER, 2023), excluindo, portanto, o estado da Bahia do agrupamento.

Egger (2023) descreve que, neste contexto, as primeiras localizações a atraírem investidores foram o sul do Maranhão e as regiões sul e nordeste do Tocantins para agricultura e pecuária. Este movimento foi motivado pela localização privilegiada e facilidade do escoamento da produção, o que atraiu grandes produtores nacionais e estrangeiros na década de 1990. Além disso, Favareto *et al.* (2019b) relata que ambos foram apropriados por empreendimentos de colonização voltados para a resolução do problema da seca no Nordeste, tal como da grande migração em razão desta condição.

Favareto *et al.* (2019b), aprofundando-se na história dos estados do MA e TO, informa que, no caso do Maranhão, estatais como Comarco (Companhia Maranhense de Colonização), Iterma (Instituto de Colonização e Terras do Maranhão) e Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária)

protagonizaram projetos para a consolidação de áreas agrícolas, além de receber investimentos para mineração e siderurgia. Porém, é ressaltado que este processo foi carregado de conflitos violentos, especialmente no período militar (1964-1985), em que desmatamento, posse, grilagem e uso da terra foram centrais.

A história do Tocantins possui ligação direta com interesses agropecuaristas, pois o ideal separatista do estado – que se separou do Goiás em 1988 - foi comandado pela elite empresarial do norte goiano (FAVARETO *et al.*, 2019b):

Em síntese, estava moldada, nos termos de Berdegué *et al.* (2015a) e Favareto *et al.* (2015), uma trajetória de desenvolvimento territorial cujas condições iniciais foram marcadas por uma estrutura de acesso e uso de recursos naturais limitada a uma elite pouco numerosa e dependente dos seus vínculos de poder com o Estado colonial. Por ser uma economia de baixa densidade e produtividade, que só podia se reproduzir graças ao seu caráter extensivo sobre amplos domínios e por débeis vínculos com os mercados, houve dificuldade em gerar riquezas. As estruturas econômicas e sociais que se erigiram a partir disso, e de forma correspondente a esses atributos iniciais, seriam desde então marcadas por forte concentração e com acesso limitado para setores dominados, em geral excluídos dos mercados de trabalho e de consumo e, portanto, com igualmente limitadas possibilidades de participar da vida social e política local (FAVARETO *et al.*, p. 66, 2019b).

O Piauí, de acordo com Favareto *et al* (2019b), apresentou inconsistências para manter sua produção desde o século XVII; porém, suas vantagens fluviais contribuíram para a insistência dos investimentos no local, com diversos projetos financiados – muitos não concluídos – para potencializar sua capacidade produtiva.

Como informado, até a década de 1980 a Bahia encontrava-se “isolada” deste agrupamento. Nesta época, de acordo com Egger (2023), o estado foi ocupado pela silvicultura com incentivos governamentais, além de contar com investimentos visando a modernização agrícola desde os anos 1970, especialmente nas microrregiões de Barreiras, Luís Eduardo Magalhães e Correntina (BONFIM, 2019). Desse modo, a inserção da Bahia no até então MAPITO ocorreu pela sua fronteira agrícola no seu Oeste já estar consolidada com alta produtividade (BONFIM, 2019).

Em 2015, um decreto presidencial inventou o Matopiba, acrônimo dos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (GONZAGA, 2020). A partir de estudos do Grupo de Inteligência Territorial e Estratégica (GITE, 2015), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) sobre o aumento dos cultivos de soja na região, o Decreto 8.447/2015 delimitou 73 milhões de

hectares de Cerrado para “[...] promover e coordenar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável fundado nas atividades agrícolas e pecuárias [...]” (Brasil, 2015, ementa do decreto). Apesar dessa invenção em 2015,

A região que já era alvo de especulações pelas suas características físicas e climáticas, com este decreto, é legitimada como território de investimentos em terras e monocultura. Entretanto, há anos, os reflexos da ocupação da região, eram agudamente percebidos, tanto pela transformação do uso do solo, quanto pelos impactos socioeconômicos causados pela exploração do território (NEPOMOCENO; CARNIATTO, 2022, p. 97).

De acordo com o estudo do GITE (2015), a delimitação levou em consideração informações sobre o crescimento das lavouras de soja (indicador econômico) e a presença de cerrado (condições do solo, relevo, como parte do potencial agrícola) nos quatro estados. Portanto, um dos principais referenciais utilizados foi o alto potencial agroprodutivo da fronteira. Apesar de um aparente dinamismo regional, o Matopiba não é homogêneo e, historicamente caracterizado, antes de sua invenção, por profundas desigualdades sociais, econômicas e políticas (FAVARETO *et al.*, 2019a).

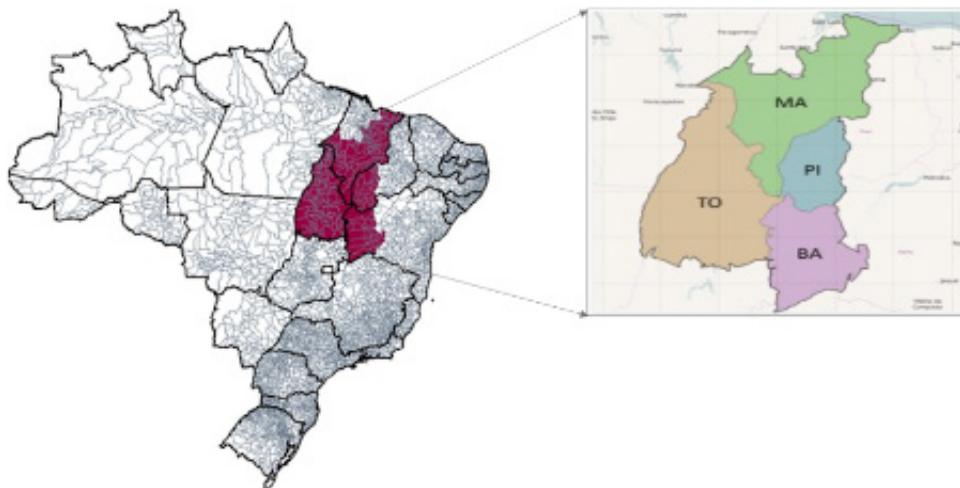
O Matopiba é composto por parte significativa de cerrado (91% do território delimitado), além de incluir uma pequena porção do bioma Amazônico (7%) e um pouco da Caatinga (1,7%). Abrangendo os estados do Tocantins (100% da área do estado), Maranhão (72%), Piauí (32%) e Bahia (23%), é formado por 337 municípios, em 31 microrregiões do IBGE (BRASIL, 2015). A invenção dessa fronteira (Figura 1) tem como principal objetivo incentivar a expansão agrícola, incentivando a ocupação da porção norte do Cerrado, a parte mais preservada do bioma (ALMEIDA; SANTOS, 2019; FREITAS, 2022). Essa ocupação começou nos anos 1970, com a criação de programas governamentais e incentivos, inclusive o Prodecer (CABRAL; SAUER; SHANKLAND, 2023; LOBO, 2023).

A atenção do governo federal se fez presente para a efetividade da fronteira agrícola desde sua delimitação, apoiado em ideais desenvolvimentistas, por meio de incentivos fiscais, crédito, construção de infraestrutura (armazéns, estradas e vias de escoamento da produção para exportação) e pesquisas agropecuárias (FAVARETO *et al.*, 2019b).

A própria realização do decreto presidencial evidencia o viés da ação, uma vez que foi realizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, dirigido por Kátia Abreu*, e não teve participação dos ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Social (SALOMON, 2020). Kátia Abreu já era uma das figuras mais proeminentes do agronegócio no país, como se mantém até os dias atuais. Quando assumiu o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 2015, exercia seu segundo mandato de senadora no Tocantins, quando era filiada ao PMDB. Sua longa trajetória no estado do TO

contribui para compreender a razão de 100% de seu território ter sido inserido na área do MATOPIBA.

Figura I - Mapa de municípios e território do Matopiba.



Fonte: GITE/EMBRAPA, 2015.

De acordo com Salomon (2020), apesar dos diversos planejamentos realizados com órgãos públicos e empresas privadas, o projeto acabou sendo suspenso por 2 anos com o processo do golpe de 2016, pois Blairo Maggi, dono da Amaggi e ministro sucessor de Kátia Abreu, extinguiu o Departamento de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba, criado por Abreu. Este conflito de pastas se manteve até mesmo com o filho da ex-ministra, o deputado Irajá Abreu, que buscou encerrar a paralisação da Agência de Desenvolvimento do Matopiba (SALOMON, 2020).

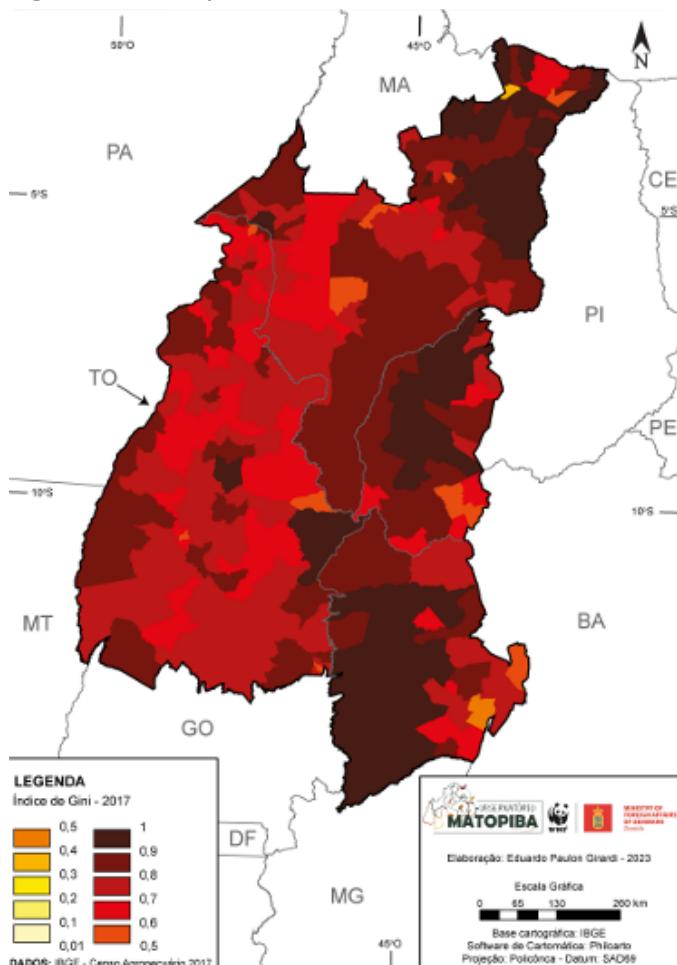
O Greenpeace, em relatório lançado em 2018 (FAVARETO *et al.*, 2018), associa esta disputa política entre os ministros às rivalidades locais que ambos representam, uma vez que Kátia Abreu é ligada às elites pecuaristas e Tocantins, enquanto Maggi pertence ao “grupo do Mato Grosso”. Com isso, apesar de possuir terras no MATOPIBA, o ministro e seu grupo procuram distinguir-se dos produtores do oeste da Bahia, com quem possuem desavenças.

Portanto, de acordo com Favareto e coautoras (2019a, p. 73), a criação do Matopiba é marcada pela “[...] coexistência do esforço empreendedor com práticas ilegais e a conivência do Estado”.

O crescimento econômico de enclaves ou de determinados municípios do Matopiba, obtido pela expansão da fronteira agrícola, ainda que expressivo, possui características de um aumento momentâneo e concentrado em poucos

municípios, os denominados *injustos* (FAVARETO *et al*, 2019a). Indicado na Figura 2, o índice de Gini da terra possibilita referenciar a concentração fundiária e a desigual distribuição de terras no Matopiba. De acordo com o indicador, o valor se aproxima de 1 quanto maior a concentração de terra, e por consequência, se aproxima de 0 em municípios com maior distribuição.

Figura 2 - Matopiba- Índice de Gini da Terra - 2017.



Fonte: Observatório Matopiba, 2024, p. 14.

As mudanças provocadas pela degradação ambiental do Cerrado, em seu ritmo acelerado, somadas às negligências dos governos e instituições, tornam “zona de sacrifício” um dos ecossistemas mais ameaçados do mundo,

comparado a biomas que outrora foram explorados e hoje possuem importância de sua manutenção reconhecida, como a Amazônia (FAVARETO *et al.*, 2019a).

Essa fronteira é caracterizada pela produção crescente e exportação de *commodities*, mas é também onde se sucedem violências e violações (CABRAL, SAUER, SHANKLAND, 2023), com a superexploração da força de trabalho das comunidades rurais e camponesas (Mondardo e Azevedo, 2019). Os investimentos e abertura de novas áreas para monocultivos estão cansando conflitos fundiários, ambientais, ameaçando formas de vida e direitos identitários (ALMEIDA, SANTOS, 2019).

Processos históricos de ocupação do Cerrado

Desde os anos 1970, com o aumento da produção de soja, o espaço agrícola tem se transformado em consonância às mudanças do modo de produção capitalista e interesses neoliberais internacionais, que refletem em impactos tanto na esfera econômica quanto nas sociais, ambientais e culturais.

Com base no “sucesso da Revolução Verde”, ocorrida no Brasil entre as décadas de 1960 e 1970, historicamente, o Brasil é retratado como um exemplo exitoso da modernidade e tecnologização da agricultura (MORRIS *et al.*, 2009). A constituição desse pensamento e compreensão da realidade relaciona-se diretamente com o processo de dominação colonial ocorrido, e ainda corrente, no Brasil. Tanto a percepção de modernidade quanto de desenvolvimento se baseia em paradigmas hegemônicos capitalistas, neoliberais, habitualmente europeus (AGUIAR, 2018).

Neste cenário, a expansão das fronteiras agrícolas tornou-se de grande interesse, principalmente por carregar uma noção construída do território como “terras vazias” ou espaços vazios e improdutivos, ampliando a expropriação da natureza e a exploração da população (SAUER, 2024). A ideia de um vazio demográfico é uma das justificativas mais aparentes sobre o sucesso do Matopiba, em que lavouras e monoculturas são possibilitadas pela disposição de terras a baixo custo:

Fronteiras agrícolas designam áreas despovoadas ou esparsamente povoadas por populações que se dedicam à exploração dos recursos naturais e que vêm sendo submetidas a processos de ocupação em decorrência da alta potencialidade agropecuária que apresentam. Estas áreas vêm passando por processos de imigração, em decorrência da atração induzida por programas públicos de incentivos fiscais e financeiros à produção agropecuária e de construção de estradas, e por projetos de investimentos privados (FUNDAJ, 1995, p. 5).

Entretanto, a noção de uma fronteira agrícola compreende, principalmente, processos de ocupação e concentração de terras, renda, desmatamento, e a expulsão de moradores locais, justificadas pelo interesse mercadológico (SAUER, 2016). O termo “expulsão” é utilizado por autores para conceituar a desterritorialização³ na atualidade, processo que pode ser observado desde os anos 1960, com o *boom* da modernização agrícola no Brasil, povos do campo foram retirados de suas terras à força, muitas vezes com a utilização de violência (SASSEN, 2016).

Lopes *et al.* (2021) afirmam que os desmatamentos e a desterritorialização de povos são constantemente justificados pelos defensores da expansão agrícola pelos benefícios econômicos gerados em meio a terras consideradas inóspitas e improdutivas. Esta contradição entre os malefícios sociais e crescimentos econômicos, portanto, é o que os autores entendem por mau desenvolvimento (LOPES *et al.*, 2021), ocasionado pelo entendimento de que crescimento e desenvolvimento econômicos são sinônimos (FAVARETO *et al.*, 2015).

O caso brasileiro intensificou-se principalmente a partir da década de 80, tanto pelos resultados da Revolução Verde quanto pela crise ocorrida no período, o que resultou no fortalecimento das exportações do setor rural devido às respostas positivas na balança comercial (SAUER; LEITE, 2012). Com isso, as fronteiras agrícolas no país começaram a se ampliar nas regiões do Maranhão, Piauí, Tocantins, Bahia, dentre outros (SAUER; LEITE, 2012).

Ye e coautores (2019) destacam a situação do Cerrado que, enquanto neste período era tratado como um local inóspito, futuramente passou a representar 50% da produção de grãos, ainda que ocupe apenas 25% do território nacional, o que foi resultado de intensa mecanização das terras produtivas e investimento para maior rendimento das mesmas.

Nesse sentido, a crise internacional dos preços dos alimentos, em 2007/08, foi um catalisador do processo de “estrangeirização de terras” ou “*land rush*” (corrida por terras, tradução nossa) e gerenciamento dos territórios pelo agronegócio globalizado (CATSOSSA, 2019), processo este que encontra suas raízes na Revolução Verde.

As transformações do espaço agrário foram pautadas principalmente por essa “corrida por terras”, sendo que a:

³ McMichael e Schneider (2011) analisam a crise alimentar de 2008 como sinalizadora do modelo agrícola industrial global, centrada no acúmulo de capital. Para os autores, as respostas à crise dadas pelas organizações, como a FAO, aprofundaram ainda mais o domínio capitalista industrial sobre a produção de alimentos, pois as perspectivas permanecem focadas no mercado e na agricultura como cadeia de valor. Para os autores, a origem se deu com o chamado “terceiro Regime Alimentar”, que surgiu no final dos anos 1980, relacionando a agricultura às empresas multinacionais e ao mercado de commodities.

[...] “corrida mundial por terras” é conceitualizado como uma reavaliação dramática da propriedade fundiária após o surto no preço das commodities agrícolas em 2007-2008. Este surto tem levado atores transnacionais e domésticos com grande poder econômico a buscar terras supostamente “vazias” que possam servir como local para produção de combustíveis e alimentos no evento de novos saltos nos preços desses produtos (BORRAS *et al.*, 2011, p. 209).

A partir de um contexto de maior interação global e crises econômicas (YE *et al.*, 2019) e alimentícia (BORRAS; SAUER, 2019), a idealização por uma agricultura produtivista para maior produção e lucro consolidou-se nos países desenvolvidos, de forma que um modo de produção baseado na intensa exploração da terra obtivesse apoio, o que possibilitou terreno fértil para a ascensão do extrativismo. Além disso, a citada escassez de alimentos³ incentivou a busca cada vez maior por pedaços de terra, ocasionando consideráveis expansões das fronteiras agrícolas, especialmente no interior de países subdesenvolvidos e emergentes, como o Brasil (BORRAS; SAUER, 2019).

O cenário observado da estrutura fundiária brasileira, portanto, não se caracteriza apenas pela herança histórica de um contexto excludente e voltado ao privado em detrimento do público, é também simbolizado pela tendência global de aquisições de terra por agentes múltiplos e internacionais. Estes, impulsionados pelo retorno financeiro e ameaças de crises de abastecimento, voltaram suas atenções e investimentos ao extrativismo em países que outrora foram colonizados, modelo este que, para além da prática de extração de materiais, baseia-se em diversos elementos sociopolíticos para a sua manutenção, como as interações internacionais e, sobretudo, a concentração de renda e produtos a pequenos detentores de meios de produção (YE *et al.*, 2019).

Deste modo, tal dinâmica gera concentração de riqueza (e aprofunda a concentração da terra) e a exclusão dos povos e comunidades que estão inseridos nesse território há milhares de anos (GUÉNEAU; DINIZ; PASSOS, 2020). Grande parte destes povos foram desterritorializados, expulsos de suas terras, e aqueles que permanecem nelas, resistindo, deparam-se cada vez mais com a necessidade de atender os interesses comerciais da terra e vender sua força de trabalho (PEREIRA, 2019). O paradigma sobre a concepção de “mau desenvolvimento”⁴ no Matopiba e no Cerrado baseia-se, portanto, na “má distribuição” das riquezas (contradição e desigualdade) provenientes do modelo econômico estabelecido neste território (LOPES *et al.*, 2021).

A expansão da fronteira além de beneficiar uma competitiva demanda global de commodities, também se apoia na demanda por empregos e renda dos trabalhadores locais e migrantes. Estes, ao buscar oportunidades de trabalho e melhores condições financeiras, têm sua mão de obra explorada. As

transformações ocorridas no Matopiba reproduzem a exploração capitalista, provocando “[...] mudanças nas relações de como o trabalho é gasto, extraído e distribuído” (LI, 2011, p. 282, tradução nossa).

Produção no Matopiba e a desigualdade

As consequências desse modelo de desenvolvimento sustentam-se a partir de desigualdades, conflitos fundiários, violência no campo e esgotamento dos recursos naturais (FAVARETO *et al.*, 2019). De acordo com Furtado (1974, p. 70), “a orientação geral do desenvolvimento que se realiza atualmente no conjunto do sistema, da qual resulta a exclusão das grandes massas que vivem nos países periféricos das benesses criadas por esse desenvolvimento”.⁴

O interesse capitalista pela fronteira do Matopiba desenvolveu-se, principalmente, com os programas e ideais desenvolvimentistas difundidos na Ditadura Militar (FAIRHEAD, LEACH E SCONNES, 2012) e durante o governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961). Durante estes períodos, a prioridade do Estado foi pautada pela integração regional que gerou a criação do Programa de Integração Nacional (PIN), em 1970 (FAVARETO *et al.*, 2019). O programa teve como resultado principal, a construção de rodovias que cortam o cerrado brasileiro, como a BR-153, popularmente conhecida como Belém-Brasília.

Outro impulsionador da ocupação territorial do bioma foi o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer II), assinado em 1974 e implementado em 1979. A ideia, difundida por propagandas, pautou-se na disponibilização de terras para pequenos produtores para fins de produção de subsistência, porém, também teve como finalidade impedir a contestação da estrutura agrária, principalmente dos agricultores do Sul do país, já que a consolidação da exploração agrícola no Sul, após algumas décadas, gerou o encarecimento das terras, obrigando muitos fazendeiros sulistas a deslocarem-se para outras regiões brasileiras em busca de terras com preços baixos (JESUS, 2024).

A ocupação e o desenvolvimento agrário do Cerrado contaram com a participação efetiva do Estado a partir de incentivos fiscais governamentais, além do investimento de capital estrangeiro. Com isso, a esperança da parceria do governo japonês e brasileiro era na transformação da região, em pouco tempo, em uma das maiores produtoras de grãos destinados à exportação (JESUS, 2024).

⁴ Em sua obra “O mito do Desenvolvimento Econômico”, publicada em 1974, Celso Furtado comprehende o desenvolvimento intrinsecamente ligado à colonização e modernização de cada país. O “mito” consiste na compreensão que, os países subdesenvolvidos ao reproduzirem a exploração colonial e progresso industrial, tenderiam a se desenvolver. No entanto, Furtado observa que a ideia de “universalização” desse tipo de desenvolvimento econômico, na verdade, intensificaria o subdesenvolvimento dos países periféricos, bem como os níveis de desigualdades sociais.

Os principais setores beneficiados pelo programa foram os dos grandes e médios produtores, com apoio do Estado em seu período desenvolvimentista (FAVARETO *et al.*, 2019). A partir deste contexto, iniciou-se um processo maciço de aquisição de terras (por meios ilegais, principalmente pela grilagem e expropriação), estimulado por incentivos estatais e interesses empreendedores. O fenômeno do “green grabbing” caracteriza também a legalidade da expropriação da natureza, justificada pelo crescimento do agronegócio (SILVA *et al.*, 2023).

É compreensível que fatores e decisões estatais possam dificultar o acesso à terra, bem como a expansão da agricultura voltada para a exportação pode resultar na redução da oferta local de alimentos. Contudo, observa-se o aumento de exploração dos recursos naturais, especialmente quando há uma considerável população rural sustentada pela prática agrícola de subsistência (FURTADO, 1974). A própria ocupação dos territórios do Matopiba ocorreu a partir de uma lógica de exploração e desterritorialização, que ignorou os modos de vida, os saberes e os direitos básicos civis das comunidades locais.

A dominação histórica do discurso neodesenvolvimentista nacional (FREITAS, 2022) ofusca as importantes consequências provocadas pela expansão agrícola no Matopiba, em relação aos recordes econômicos atingidos, ainda que, entre 2000 e 2014, a área substituída pela monocultura no Cerrado tenha sido o dobro da desmatada na Amazônia (ZALLES *et al.*, 2019), além de ter sido o bioma mais desmatado no país entre 2000 e 2014 (SOUSA, 2022).

Sustentados por uma narrativa de que o Cerrado era composto por “vazios demográficos” (FAVARETO *et al.*, 2019), incorporou-se no território um modelo agroexportador, especialmente de commodities, baseado nas monoculturas, principalmente da soja.

Além disso, as consequências sociais e ambientais comumente são “legitimadas” pelo *green grabbing* (SAUER; BORRAS JR., 2016), baseado na ideia recente da apropriação das terras com justificativas “sustentáveis”. Estas justificativas, porém, além de velar as diversidades culturais (costumes, técnicas de plantio e até próprio reconhecimento das populações provenientes à fronteira agrícola) também depredam a biodiversidade alimentar do território, com a intensificação da monocultura (NEPOMOCENO; CARNIATO, 2022). Apresentam-se, portanto, as assimetrias entre a garantia dos interesses empresariais e a negligência dos povos locais.

Com isso, a desigualdade no território ocorre a partir da extrema concentração de renda. Possibilitada principalmente pela (re)produção da riqueza, os ganhos são concentrados nas áreas dominadas pelo agronegócio, que dominam as dinâmicas econômicas, como a produção de grãos e o mercado de terras - resultando na concentração fundiária e de renda: áreas específicas de

sucesso, "ilhas de riqueza" em meio à pobreza e desigualdade de renda pobreza (SILVA *et al.*, 2023).

A expressão territorial desta dinâmica revela que a imagem de pujança produtiva não se traduz em igual elevação dos padrões de bem estar – há mais pobreza e desigualdade do que riqueza e bem estar no Matopiba -, e mais que isso, não se trata de uma questão momentânea até que o dinamismo das áreas centrais transborde para o entorno, pois trata-se mesmo de um estilo de desenvolvimento territorial marcado pela brutal concentração dos efeitos positivos em uns poucos municípios (FAVARETO *et al.*, 2019, p. 377).

As contribuições de Ribeiro *et al.* (2020) e Lobo (2023) acerca do crescimento econômico, demonstram que os índices da região, além de não acompanharem o resto do país, são mais lentos na diminuição de desemprego e aumento de renda. As melhorias examinadas não são homogêneas pelo território, de modo que as regiões com maiores níveis de produtos de exportação são as que alcançam melhores marcas de qualidade de vida.

Favareto e coautoras (2019b) também apontam sobre a concentração de renda e produção em determinadas regiões, ao examinar que ainda que os locais mais dependentes de programas sociais, vulneráveis à pobreza e desigualdade, são aqueles que mais sofrem as consequências do modo de produção do Matopiba. O dinamismo e crescimento econômico, baseados em um modelo desigual, serão temporários, visto que não propiciam um desenvolvimento que valorizem o consumo local, "dinâmica típica de regiões de economia especializada e concentrada" (FAVARETO *et al.*, 2019, p. 29).

Trata-se como "desenvolvimento" um projeto que busca desenvolver especialmente os aspectos econômicos, os recordes produtivos, comerciais e financeiros, que, por outro lado, não representam a mesma garantia de desenvolvimento aos quesitos humanos e sociais. O "desenvolvimento" do Matopiba foca na geração e acúmulo de riqueza, embora não se proponha a sanar conflitos históricos vivenciados em seu território, como a desigualdade social, a insegurança alimentar, o empobrecimento da população e todas as consequências ambientais, como o desflorestamento, a insegurança hídrica e a expulsão de famílias de suas terras.

As populações que tradicionalmente residiam na área delimitada como fronteira agrícola tampouco representam os "bons frutos" gerados pelo projeto de desenvolvimento ali aplicado, explicitando a contradição paradoxal entre a riqueza e a pobreza encontradas no Matopiba.

Esta disparidade de garantias entre grupos de diferentes níveis econômicos obteve novos desdobramentos no século XXI pois, com a globalização, Gago e Mezzadra (2015) apontaram que há um processo de *financeirização* do modo de produção, uma vez que este não se limita mais à mercadoria por matéria-

prima, tal como nos princípios do capitalismo. Os autores compreendem que elementos antes *não-financeirizados* passaram a ser incorporados nos últimos tempos, como créditos e direitos sociais, sendo observados também em ambientes virtuais, como jogos *online*.

O aspecto da financeirização das terras é fundamental, pois representa a expansão do capitalismo e sua vertente neoliberal em esferas antes não tão exploradas pelo mercado. Este ponto converge, portanto, com a análise de Svampa (2019) sobre a instauração do neoextrativismo, ao apontar para a especulação gerada sobre as *commodities* e a necessidade de expansão da fronteira agrícola (SANTOS *et al.*, 2022), porém ultrapassando aspectos materiais.

É possível entender as finanças como um setor extrativo propriamente dito, ainda que se refira a uma extração a partir de relações que não são estritamente materiais, isto é, relações exclusivamente financeiras que, muitas vezes, não extrapolam as contas bancárias (SANTOS *et al.*, 2022, p. 12).

Portanto, tratando-se da financeirização e apropriação de recursos (Green Grabbing): o capital financeiro transforma a terra em um ativo seguro (Fairbairn, 2014) em um contexto de múltiplas crises globais (financeira, climática, alimentar) (MEHTA, VELDWISH, FRANCO, 2012). Essa dinâmica especulativa incentiva a apropriação de terras (land grabbing) e a “apropriação verde” (green grabbing), onde a agenda ambiental é usada indiretamente para a comercialização de ativos naturais (BORRAS JR., FRANCO, 2019). A expansão dos investimentos de capital estrangeiro e doméstico tem intensificado os conflitos socioambientais pela posse de terra e pelo uso da água (Sauer e Cabral, 2022; CPT, 2019), elementos críticos para a justiça climática.

Conclusões

O crescimento econômico obtido pela expansão da fronteira agrícola do Matopiba, ainda que expressivo, possui características de um aumento momentâneo e concentrado. As mudanças provocadas pela degradação ambiental, em seu ritmo acelerado, somadas às negligências dos governos e instituições, tornam o Cerrado um dos ecossistemas mais ameaçados do mundo, comparado a biomas que outrora foram explorados, entretanto, hoje possuem importância de sua manutenção reconhecida, assim como a Amazônia (FAVARETO *et al.*, 2019).

O Matopiba pode ser compreendido como política de progresso, desenvolvimento e incentivo ao empreendedorismo, justificado por um discurso de baixa produtividade e baixa ocupação populacional na fronteira agrícola (FAVARETO *et al.*, 2019). Desta forma, as críticas à expansão da fronteira agrícola, manifestadas frequentemente por pesquisadores e ativistas

ambientais, são constantemente deslegitimadas em função de um discurso de “desenvolvimento”.

Entretanto, as ideias de “sustentabilidade” e “desenvolvimento” do território demonstram, na prática, confrontar diretamente a resistência (e existência) das populações tradicionais e a sustentabilidade socioambiental do Matopiba. Tal conjuntura, portanto, converge com a noção apresentada de *mau desenvolvimento* (LOPES *et al.*, 2021), uma vez que a maior parte dos cultivos na fronteira agrícola não são nativos, e cada vez mais produtos provenientes da biodiversidade são prejudicados por intervenções no ambiente (LOPES *et al.*, 2021; SILVA, SAUER, 2024).

Em última instância, a contradição sobre o sucesso do Matopiba vincula-se ao capitalismo contemporâneo quando cerceia os direitos em relação à terra, como posse, uso e acesso, de acordo com as relações de poder e trabalho (BORRAS *et al.*, 2012). A (re)produção de riqueza revela as contradições do Matopiba: um território marcado pelo acúmulo de capital e terras em poucos municípios (e empresas), rodeado pelos demais espaços comprometidos pelo desmatamento, desigualdade e pobreza.

A noção de uma dinâmica econômica que beneficia apenas alguns agentes “é uma contradição em termos, pois em teoria implica uma homogeneidade de interesses, quando na realidade inclui vários grupos antagônicos com desigualdade de direitos” (ARBOLEDA, 2017, p.156, tradução nossa).

Agradecimentos

Esse artigo é resultado das pesquisas e dissertação (“Desenvolvimento e contradição no MATOPIBA: Produção e acúmulo de riqueza em um território de desigualdade e fome”), defendida em julho de 2025, no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader), da Faculdade UnB Planaltina (FUP). Os autores agradecem aos incentivos (bolsa e recursos para a pesquisa de campo) do projeto internacional “Wealth & Space – Contested geographies of wealth (re-)production in Latin America”. Agradecem também o financiamento do Decanato de Pós-Graduação (DPG), por meio do edital de apoio à execução de projetos de pesquisas científicas de discentes de pós-graduação da Universidade de Brasília (UnB).

Referências

ACTION AID. **Impactos da expansão do agronegócio no Matopiba: comunidades e meio ambiente.** Rio de Janeiro, Action Aid, 2017.

AGUIAR, J. D. N. Por um marxismo decolonial: Contribuições para a reflexão sociológica contemporânea. **Observatorio Latinoamericano y Caribeño**, vol. 2, n.º 1, p. 67-87, 2018.

ALMEIDA, R. C. M. de; SANTOS, V. P. Mapeamento social dos impactos dos grandes empreendimentos agrícolas do MATOPIBA na comunidade TAUÁ: uma perspectiva a partir do processo de resistência camponesa no Cerrado-Barra do Ouro-TO. **Humanidades & Inovação**, v. 6, n. 14, p. 143-156, 2019.

ARBOLEDA, M. La naturaleza como modo de existencia del capital: organización territorial y disolución del campesinado en el superciclo de materias primas de América Latina. **Anthropologica**, v. 35, n. 38, p. 145-176, 2017.

BONFIM, J. S. **Apropriação das águas, Matopiba e territorialização do agronegócio no Oeste da Bahia: as águas sem fronteiras de Correntina**. 2019. 213 f. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2019.

BORRAS Jr., S.; HALL, R.; SCOONES, I.; WHITE, B. e WOLFORD, W. Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction. **The Journal of Peasant Studies**. Vol. 38, nº. 2, p. 209-216, 2011.

BORRAS, S., FRANCO, J., GÓMEZ, S., KAY, C., & SPOOR, M. Land grabbing in Latin America and the Caribbean. **The Journal of Peasant Studies**, vol. 39, nºs. 3-4, p. 845-872, 2012. Disponível em <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.679931>.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.447**, de 06 de maio de 2015. Brasília, Palácio do Planalto, 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8447.htm. Acesso em 22 de outubro de 2025

CABRAL, L.; SAUER, S.; SHANKLAND, A. Introduction: Reclaiming the Cerrado – A Territorial Account of a Disputed Frontier. **IDS Bulletin**, vol. 54, nº. 1, 2023.

GITE. Grupo de Inteligência Territorial e Estratégica. **Apresentação do MATOPIBA: delimitação, caracterização, desafios e oportunidades para o desenvolvimento**. Brasília, EMBRAPA, maio de 2015. Disponível em <https://www.cnpm.embrapa.br/projetos/gite/>. Acesso em 22 de outubro de 2025.

CATSOSSA, L. A. Prosavana em Moçambique e Matopiba no Brasil: a base para a compreensão da geopolítica da questão agrária mundial na contemporaneidade. **Revista Nera**, n. 47, p. 382-412, 2019.

EGGER, D. S. **A crise de 2008 e as repercuções nos regimes de propriedade e uso da terra no MATOPIBA**. 2023. 213 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio de Janeiro, 2023.

FAVARETO, A. **Entre chapadas e baixões do Matopiba: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no cerrado**. São Paulo: Editora Ilustra, 2019.

Evangelista & Sauer

FREITAS, L. M. **Conflitos, violência e resistências no MATOPIBA**: um olhar a partir da saúde pública. 207 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2022

FUNDAJ. Transformações recentes da fronteira agrícola e implicações para a dinâmica espacial do Brasil. Termo de Referência. Recife: **FUNDAJ/ECONOMIA**, Set. 1995.

FURTADO, C. O mito do desenvolvimento econômico. 3. ed. Rio de Janeiro: **Paz e Terra**, 1974.

GONZAGA, C. L. **O discurso político da gênese do Matopiba**: análise da atuação parlamentar. 97 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

HERSHAW, E.; SAUER, S. Land and investment dynamics along Brazil's 'final' frontier: The financialization of the Matopiba at a political crossroads. **Land Use Policy**, v. 131, p. 106675, 2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário de 2017. Rio de Janeiro, IBGE, 2017. Disponível em <https://censoagro2017.ibge.gov.br>. Acesso em 30/01/2025

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Agrícola Municipal (PAM)**. Rio de Janeiro, IBGE, 2017. Disponível em <https://censoagro2017.ibge.gov.br>. Acesso em 30/01/2025

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. **Livro Vermelho da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção**: volume I. 1. ed. Brasília: ICMBio/MMA, 2018.

JESUS, J. N. de. **A monopolização da renda da terra e os conflitos agrários na fronteira agrícola do MATOPIBA**. Editora Dialética, 2024.

LEITE, A. Z.; SÁTIRO, G.; SAUER, S. Conflitos socioambientais no Matopiba: expropriação, exploração e acumulação na fronteira agrícola brasileira. In: MARQUES, M. I. M.; ALVES, V. E. L (coords.). **A fronteira do Matopiba**: as novas faces da expansão do capital e seus conflitos. São Paulo, FFLCH, 2025, p. 409-435.

LI, T. M. Centering Labour in the Land Grab Debate. The **Journal of Peasant Studies**, v. 38, p. 281 - 98, 2011. DOI: 10.1080/03066150.2011.559009.

LOBO, A. S. Transformações socioeconômicas na região do Matopiba: reflexão a partir da teoria da base de exportação. In: MONTEIRO NETO, A.; COLOMBO, L. A.; ROCHA NETO, J. M. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. p. 303-342.

LOPES, G. R.; LIMA, M. G. B.; REIS, T. N. P. Revisitando o conceito de mau desenvolvimento: Inclusão e impactos sociais da expansão da soja no Cerrado do Matopiba. **World Development**, v. 139, p. 105316, 2021.

MAPBIOMAS. RAD2023: Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2023 - São Paulo, Brasil, 2024. Disponível em <http://alerta.mapbiomas.org>. Acesso em: 01/06/2024.

MONDARDO, M. L.; AZEVEDO, J. R. N. de. MATOPIBA: do domínio da terra e abuso da água aos territórios de resistências das populações tradicionais. **Revista Nera**, n. 47, p. 296 - 320, 2019.

MORRIS, M.; BINNSWANGER-MKHIZE, H. P.; BYERLEE, D. Awakening Africa's Sleeping Giant: Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond. Washington DC and Rome: **World Bank and Food and Agriculture Organization of the United Nations**, 2009.

NEPOMOCENO, T. A. R.; CARNIATTO, I. A nova fronteira agrícola do Brasil: um ensaio teórico sobre a insustentabilidade na região do Matopiba. **Revista Cerrados** (Unimontes), v. 20, n. 01, p. 95-119, 2022.

OLIVEIRA, G.; HECHT, S. Sacred groves, sacrifice zones and soy production: globalization, intensification and neo-nature in South America. **Journal of Peasant Studies**, v. 43, n.2, p.251-285, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/fuII/10.1080/03066150.2016.1146705>. Acesso em: 10/05/2024.

PEREIRA, L. I. Matopiba: dos ajustes espaciais do agronegócio ao território de esperança do campesinato. **Revista Nera**, n. 47, p. 09-21, 2019.

RIBEIRO, L. C. S.; LÔBO, A. S.; SILVA, L. D.; ANDRADE, N. F. S. Padrões de crescimento econômico dos municípios do Matopiba. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 58, n. 3, 2020.

SACHS, I. Development, maldevelopment and industrialization of third world countries. **Development and Change**, v. 10, n. 4, p. 635-646, 1979.

SALOMON, M. M. R. **Quem disputa o MATOPIBA? Interesses e sustentabilidade na fronteira agrícola**. 2020. 166 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2020.

SASSEN, S. Land Grabs today: Feeding the disassembling of national territory. **Globalizations**. Vol. 10, n° 1, p. 25-46, 2016. SAUER, Sérgio. Eco-agrarian question: Land and green grabbing in the Brazilian agricultural frontier. **Global Land Grabbing Conference (LDP2)**, Bogotá, 19 a 21 de março de 2024.

SAUER, S. e BORRAS Jr., S. 'Land grabbing' e 'green grabbing': Uma leitura da 'corrida na produção acadêmica' sobre a apropriação global de terras. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**. Edição especial, junho, 2016, p. 6-42

Evangelista & Sauer

SAUER, S.; CABRAL, L. Martyrdom of the Cerrado: An agri-food territory in need of justice. **IDS Policy Briefing**, v. 189, 2022.

SAUER, S.; LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, p. 503-524, 2012.

SILVA, A. A.; LEITE, A. Z.; CASTRO, L. F. P.; SAUER, S. Green Grabbing in the Matopiba agricultural frontier. **IDS Bulletin**. v. 54, n. 01, p. 57-72, 2023.

SILVA, P.; SAUER, S. Regularización ambiental y apropiación verde en la frontera agrícola del Cerrado brasileño. **Global Land Grabbing Conference (LDP2)**, Bogotá, 19 a 21 de marzo de 2024.

SOUSA, M. V. L. da C. **A expansão do agronegócio via Matopiba: as consequências socioambientais da grilagem de terras no Tocantins**. 73 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Miracema do Tocantins, 2022.

YE, J., PLOEG, J., SCHNEIDER, S., SHANIN, T. The incursions of extractivism: moving from dispersed places to global capitalism, **The Journal of Peasant Studies**, vol. 47, n.1, p. 155-183, 2020. DOI: 10.1080/03066150.2018.1559834

ZALLES, V.; HANSEN, M. C.; POTAPOV, P. V.; STEHMAN, S. V.; TYUKAVINA, A.; PICKENS, A.; SONG, X. P.; ADUSEI, B.; OKPA, C.; AGUILAR, R.; JOHN, N. Near doubling of Brazil's intensive row crop area since 2000. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, [S./I.], v. 166, n. 2, p. 428-435, 2019.