

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PROGRAMA DE MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

SAMUEL CORREA DUARTE

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO OESTE DO
TOCANTINS - PRODOESTE**

Goiânia
2016

SAMUEL CORREA DUARTE

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO OESTE DO
TOCANTINS - PRODOESTE**

Trabalho apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Mestre no programa de Mestrado *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás.

Orientadora: Prof. Dra. Margot Riemann Costa e Silva

Goiânia

2016



Samuel Correa Duarte

Avaliação do Programa de Desenvolvimento do Oeste do Tocantins – Prodoeste

Dissertação defendida no curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC Goiás, como parte das exigências para obtenção do título de mestre.

Aprovada em 11/03/2016 pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dra. Margot Riemann Costa e Silva - Orientadora – PUC Goiás

Prof. Dr. Jeferson de Castro Vieira – PUC Goiás

Prof. Dr. Antônio Miranda de Oliveira – UFG

Goiânia,
Março, 2016

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)
(Sistema de Bibliotecas PUC Goiás)

D812a Duarte, Samuel Correa.
Avaliação do Programa de Desenvolvimento do Oeste do Tocantins - PRODOESTE [manuscrito] / Samuel Correa Duarte – Goiânia, 2016.
108 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, 2016.
“Orientadora: Profa. Dra. Margot Riemann Costa e Silva”.
Bibliografia.

1. Agricultura e Estado. I. Título.

CDU 631(043)

Um trabalho científico é uma obra coletiva. As trocas de ideias e saberes povoam o ambiente durante todo o processo. Nesse sentido agradeço a oportunidade de trocar ideias e experiências com meus colegas de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial. Faço menção especial a Adsson José Rodrigues Luz, Cristian Abrão, Maurício Faganello, Marcelo Ferreira Milhomens e Karla Kellem de Lima pelos diálogos estabelecidos. Agradeço aos professores do programa, em particular minha orientadora Profa. Dra. Margot Riemann Costa e Silva que com sua sabedoria e gentileza soube me guiar por caminhos que enriqueceram esta experiência de produção acadêmica. No nome dela estendo a gratidão a todo o corpo docente. Agradeço a meu colega de instituição Antônio Miranda de Oliveira pelas ricas contribuições. Agradeço em particular à minha colega Ana Flávia Oliveira Martinho, pelo carinho, hospitalidade e atenção em todas as viagens e estadias entre Tocantins e Goiás durante o curso. Com o tempo descobrimos que o caminhar é mais importante do que o chegar a algum lugar, porque afinal, o conhecimento está em toda parte. Dedico esse trabalho a meu pai Anselmo Correa Duarte (*in memoriam*) e minha filha Julia Gomes Correa Duarte.

Lista de quadros

Quadro 1. Organograma de operação do PRODOESTE.....	50
Quadro 2. Contrato de prestação de serviços em consultoria ambiental do PRODOESTE.....	91

Lista de tabelas

Tabela 1. Abrangência municipal do projeto na 1ª. Fase.....	47
Tabela 2. Dados sobre financiamento do PRODOESTE	50
Tabela 3. Evolução do número de famílias atendidas e da área adquirida com o crédito fundiário – Tocantins 2005-2010.....	72
Tabela 4. Área média dos estabelecimentos agropecuários, em hectares, e índice de Gini da distribuição da posse da terra, Goiás/Tocantins. Censo Agropecuário, 1975-2006	72
Tabela 5. Número de estabelecimentos agropecuários com declaração de área, conforme condição do produtor, Goiás e Tocantins, 1970 a 2006	73
Tabela 6. Área dos estabelecimentos agropecuários (em 1.000 hectares) com declaração de área, conforme condição do produtor, Goiás e Tocantins, 1970-2006.....	73
Tabela 7. Distribuição percentual do número de estabelecimentos agropecuários e da sua área total pelas quatro condições do produtor, Goiás/Tocantins, 1970 a 2006.....	74
Tabela 8. Área média (em hectares) por estabelecimento agropecuário, conforme condição do produtor, Goiás/Tocantins, 1970 a 2006	74
Tabela 9. Índice de Gini da distribuição da posse da terra, conforme condição do produtor, Goiás e Tocantins, 1970-2006.....	75
Tabela 10. Porcentagem da área total correspondente aos 50% menores (50-) e os 5% maiores (5+) estabelecimentos, conforme condição do produtor, Goiás/Tocantins, 1970 a 2006	75
Tabela 11. Evolução do índice de Gini para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010	79
Tabela 12. Evolução do IDH Municipal para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010	82
Tabela 13. Evolução do IDH Municipal em Educação para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010	82
Tabela 14. Evolução do IDH Municipal em Longevidade para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010	83
Tabela 15. Evolução do IDH Municipal em Renda para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010	84
Tabela 16. Evolução da inclusão de famílias no CADÚnico para a área do PRODOESTE, 2006 a 2015	84

Tabela 17. Evolução do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família para a área do PRODOESTE, 2004 a 2015	85
Tabela 18. Evolução do valor repassado no Programa Bolsa Família para a área do PRODOESTE, 2004 a 2015	86
Tabela 19. Variação da área de floresta para os municípios da abrangência do PRODOESTE, 2000 a 2014	96
Tabela 20. Variação da área de desflorestamento para os municípios da abrangência do PRODOESTE, 2000 a 2014	97

Lista de gráficos

Gráfico 1. Variação do preço do feijão tipo carioca saca 60 kg.....	63
Gráfico 2. Variação do preço do milho seco saca 60 kg	63
Gráfico 3. Variação do preço do arroz em casca longo fino saca 90 kg.....	64
Gráfico 4. Variação do preço da soja em grão saca 60 kg.....	64
Gráfico 5. Preço das commodities em análise a nível local	65

Lista de mapas

Mapa 1. Área plantada em hectares de arroz no ano 2000 nos municípios do Sudoeste do Tocantins.....	54
Mapa 2. Área plantada em hectares de arroz no ano 2014 nos municípios do Sudoeste do Tocantins.....	55
Mapa 3. Área plantada em hectares de feijão no ano 2000 nos municípios do Sudoeste do Tocantins.....	56
Mapa 4. Área plantada em hectares de feijão no ano 2014 nos municípios do Sudoeste do Tocantins.....	57
Mapa 5. Área plantada em hectares de milho no ano 2000 nos municípios do Sudoeste do Tocantins.....	58
Mapa 6. Área plantada em hectares de milho no ano 2014 nos municípios do Sudoeste do Tocantins.....	59
Mapa 7. Área plantada em hectares de soja no ano 2000 nos municípios do Sudoeste do Tocantins.....	60
Mapa 8. Área plantada em hectares de soja no ano 2014 nos municípios do Sudoeste do Tocantins.....	61
Mapa 9. Desigualdade no ano 2000 nos municípios do sudoeste do Tocantins.....	80
Mapa 10. Desigualdade no ano 2010 nos municípios do sudoeste do Tocantins.....	81
Mapa 11. Taxa de desmatamento anual (km ² /ano) acumulado entre 1988 e 2014 por Estados na Amazônia Legal.....	95
Mapa 12. Área desflorestada até o ano 2000 nos municípios do sudoeste do Tocantins.....	98
Mapa 13. Área desflorestada até o ano 2014 nos municípios do Sudoeste do Tocantins.....	99

Lista de abreviaturas

ATS – Agência Tocantinense de Saneamento

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

NATURATINS – Instituto Natureza do Tocantins

PRODOESTE – Programa de Desenvolvimento do Oeste do Tocantins

RURALTINS – Instituto Rural do Tocantins

SEAGRO – Secretaria de Agricultura

SRHMA – Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente

UGP – Unidade Gestora do PRODOESTE

Sumário

Introdução	10
Capítulo 1. Formação histórica do Brasil e do Tocantins: o campo em perspectiva	17
Capítulo 2. O desenvolvimentismo e a expansão do agronegócio	39
Capítulo 3. Avaliação socioambiental da expansão do agronegócio no Tocantins.....	66
Considerações finais	100
Bibliografia	105

Introdução

O estudo em tela tem como ponto focal a realização de avaliação de política de desenvolvimento agrícola no Estado do Tocantins, destacando a proposta, implementação e possíveis impactos do Programa de Desenvolvimento do Oeste do Tocantins (PRODOESTE), o qual se encontra em fase de implantação sob gestão do governo estadual em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e que tem como objetivo básico promover o desenvolvimento da agricultura comercial com suporte em técnicas de irrigação.

O Estado do Tocantins se situa em área de cerrado, na transição entre o Centro-Oeste/Sudeste e o Norte do Brasil. Tem clima com chuvas regulares e estações definidas, relevo plano, além de recursos hídricos em abundância, tanto para atividades agropecuárias quanto para a geração de energia hidrelétrica.

Em diversas áreas do Estado do Tocantins é possível verificar a presença de várzeas, perfazendo um total de 4.434.000 hectares inundáveis no período chuvoso. Destas várzeas 2.000.000 hectares estão destinados a reservas e 1.434.000 hectares são passíveis de exploração. No período chuvoso essas últimas são utilizadas para a produção de arroz, mas sem produção no período de estiagem (geralmente entre junho e setembro).

Diante disso o Governo do Estado planejou criar um programa que torne viável a exploração intensiva dos recursos hídricos e do solo em qualquer estação. Para tanto a Secretaria de Recursos Hídricos e Meio-ambiente (SRHMA) formulou o Programa de Desenvolvimento da Região Sudeste do Tocantins (PRODOESTE) e um plano de ação para colocá-lo em andamento. A região escolhida detém uma área de aproximadamente 300.000 hectares de várzeas que podem ser irrigados nos períodos secos utilizando a tecnologia da sub-irrigação. As metas gerais do projeto são promover a eliminação da sazonalidade na produção e no emprego, e incrementar a agro-industrialização da região.

O projeto se caracteriza por não visar a alteração da estrutura fundiária; prever a criação de contratos de distribuição de água e controle de vazão de

acordo com a demanda dos produtores; os investimentos na estrutura das propriedades serão realizados integralmente pelos agricultores beneficiários do projeto.

As diretrizes do projeto incluem investimentos públicos na ordem de US\$ 127,6 milhões em infraestrutura produtiva e irrigação, US\$ 2,7 milhões para a promoção do desenvolvimento regional com treinamento de pessoal e atração de empresas do setor para atuar na região, formação de cadeias produtivas e melhoramento genético das culturas previstas no projeto (arroz, feijão, milho e da soja). Também estão previstos US\$ 6,05 milhões para a gestão ambiental e fortalecimento institucional com o desenvolvimento e implantação do Plano Diretor de Recursos Hídricos e programa de monitoramento dos recursos hídricos.

Do ponto de vista institucional, o Programa conta com um o organismo executor, a UGP-PRODOESTE (Unidade Gestora do Programa - PRODOESTE) à qual compete delegar a administração, operação e manutenção da infraestrutura hídrica de uso comum. As instituições diretamente envolvidas são a Secretaria de Agricultura do Tocantins (SEAGRO) como entidade executora do programa, o Instituto Natureza do Tocantins (NATURATINS), o Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (RURALTINS), a Agência Tocantinense de Saneamento (ATS) e as prefeituras municipais de Pium, Lagoa da Confusão e Cristalândia.

O objetivo geral desta pesquisa consiste na análise das metas e processos previstos no PRODOESTE com vistas a verificar sua viabilidade e pertinência com os objetivos propostos pelo programa. Em particular se pretende situar o programa no contexto da relação centro-periferia e de dependência no qual a economia brasileira se encontra.

A problemática básica gira em torno da discussão sobre como as metas e processos estabelecidos pelo PRODOESTE para o desenvolvimento da agricultura no oeste do Tocantins lidam com a relação entre desenvolvimento econômico a nível regional, mercado e justiça socioambiental na perspectiva do pensamento social brasileiro em sua vertente marxista.

Como se trata de estudo sobre um projeto em vias de implantação através do aparelho estatal, do ponto de vista metodológico é imprescindível à temática a utilização de pesquisa quanti-qualitativa haja visto que serão levantados dados

e informações sobre o projeto em tela no que diz respeito à sua dimensão econômica e estatística (orçamento, previsão de obras e ações, área de abrangência, possível impacto na produtividade rural, etc), também em sua dimensão social (percepção da vulnerabilidade social do contexto regional e do risco gerado pela implantação do projeto) e ambiental (alterações e possíveis danos no contexto ecológico de inserção do projeto). Para fins de análise nesta pesquisa serão utilizados os documentos relativos ao programa preparados pela SEAGRO e pela UGP-PRODOESTE e disponibilizados em meio eletrônico para acesso público. Também iremos recorrer aos dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) nos aspectos da produção agrícola e indicadores sociais, bem como dados do INPE (Instituto Nacional de Pesquisa Espacial) sobre a questão ambiental. No quesito sobre a valorização de mercado das *commodities* estudadas recorreremos aos dados do “agrolink”¹.

Vamos destacar agora os aspectos metodológicos. Florestan Fernandes (1974:24) informa que na perspectiva marxista o estudo das sociedades periféricas implica analisar o regime de classes em duas situações distintas: 1º. Sob condições neocoloniais em que existe um sistema capitalista incipiente com a emergência gradativa de características de mercado concorrencial e luta de classes – no Brasil esse processo foi deflagrado com declaração de independência política de Portugal; 2º. Sob condições de dependência econômica, social e política a revolução burguesa é dinamizada pela articulação do capital privado nacional com o estrangeiro numa relação mediada pelo intervencionismo estatal – modelo que apareceu no Brasil em fins do século XIX com a inserção nacional na esfera de influência econômica britânica

Neste mesmo prisma Cardoso e Faletto (1973, 21) ao analisar o desenvolvimento destacam que além da necessidade de precisar os fatores sociais também se demanda um esforço no sentido de perceber as **condições históricas particulares** (grifo do autor) que permeiam o plano nacional e externo, bem como compreender os objetivos dos grupos envolvidos na definição do projeto nacional.

O ponto chave aqui consiste em pensar o desenvolvimento como derivado da interlocução de grupos e classes com interesses diversificados que negociam

¹ www.agrolink.com.br site especializado em cotação de commodities.

os acordos com base nas oposições e aproximações que permeiam as relações materiais. Isso permite que dada a estrutura social e, portanto, das regras e recursos do jogo, os grupos e classes dominantes efetivem e perpetuem seus interesses.

Na visão de Cardoso e Faletto (1973, 23) o poder econômico de uma classe ou grupo se expressa como dominação social e utiliza dos instrumentos políticos para impor à sociedade seu *modus operandi* e sustentar as relações de produção que lhe permitam a manutenção da sua posição social.

Nessa ótica, a análise sociológica do desenvolvimento não pode omitir as determinantes econômicas derivadas do mercado mundial, bem como as relações de poder a nível internacional, a organização e lógica do sistema nacional e sua relação com o mercado exterior.

De outro lado, na perspectiva marxista como descrita por Florestan Fernandes (1974, 28), nas sociedades periféricas há de se analisar como as pressões internas dos setores marginalizados e trabalhadores assalariados em relação ao aparato de dominação, as pressões externas geradas pelo capital internacional em busca de lucros e dividendos, bem como as pressões de um Estado intervencionista, burocrático-tecnocrático e instrumentalizado para atuar como salvaguarda dos interesses do capital.

Assim é que para Fernandes (1974, 29-30) o Estado no contexto da periferia emerge como instrumento limitado para o exercício da dominação burguesa visto que impotente para a realização da revolução burguesa nacional dadas suas relações de dependência com as classes burguesas externas, nem tampouco é útil para a distribuição da riqueza produzida, uma vez que coexistem no mesmo cenário modos de produção pré ou subcapitalistas com os modelos mais avançados de produção capitalista, com o pano de fundo das revoltas e movimentações populares.

O dilema brasileiro e também latino-americano consiste no fato de que as estruturas sociais absorvem as transformações do capitalismo sem gerar integração e desenvolvimento social enquanto a dominação externa estimula o crescimento nos segmentos associados aos seus interesses. Neste sentido, a questão que se coloca é saber se o capital externo, representado no presente estudo pelo financiamento via Banco Interamericano de Desenvolvimento, bem como pela demanda externa por *commodities* e as multinacionais que exploram

sua produção e comércio, pode e deseja alavancar o desenvolvimento social em contexto de alta concentração de renda e drenagem de riquezas.

Para fins do estudo em tela é preciso abordar o que é uma política pública. De acordo com Dias & Matos (2012:11-14) a compreensão do que é uma política pública deve se iniciar pelo termo “público” e seu oposto “privado”. Nesse caso podemos identificar o “público” como a esfera das atividades humanas que são compartilhadas e demandam algum grau de coordenação por parte do ente estatal, representado pelos órgãos de governo. Compete a este último gerir os recursos arrecadados da população para promover o bem-estar social e garantir a provisão dos serviços públicos essenciais. Ele faz isso planejando e elaborando ações, promovendo sua implementação com fins a dirimir demandas, avaliando continuamente seus próprios mecanismos de ação.

Neste sentido cabe ao governo a função de estabelecer as linhas de políticas públicas a partir de princípios norteadores que permitam à gestão estatal equacionar as demandas sociais, visando a melhoria da qualidade de vida e a promoção da dignidade humana. Via de regra as políticas públicas procuram atender as demandas com emprego de metodologias que permitam identificar as prioridades e racionalizar o uso dos recursos disponíveis tendo sempre como parâmetro objetivos e metas a serem atingidas.

Na exposição de Dias & Matos (2012:137) após se definir o objetivo de uma política pública, restam três etapas a serem executadas: o diagnóstico, o planejamento e a avaliação.

O diagnóstico visa a avaliação das condições e a dimensão atual do problema a ser enfrentado; O planejamento tem como primeiro passo estabelecer claramente os objetivos que se pretende alcançar com a política pública, que se referem a um determinado quadro esperado no final de um determinado ciclo. Esses objetivos mais gerais devem estar de acordo com resultados concretos esperados em determinados períodos, que são as metas. A avaliação permanente da execução das políticas públicas é fundamental não só para medir seus avanços, mas também para facilitar a adoção de correções que sejam necessárias ao longo do processo de implantação. Ou seja, a avaliação de uma política pública deve ser realizada ao longo de todo o processo, e não ao seu final.

A avaliação de política pública pode ser descrita como a aplicação rigorosa de instrumentos e conceitos analíticos que permitam qualificar o desenho, utilidade, implementação e impactos de um programa de intervenção social. Conforme orienta Dias & Matos (2012:84), a avaliação não deve ser vista como uma etapa final do planejamento ou algo que se produz sempre *a posteriori*, mas deve estar inclusa numa visão integrada de gestão que permita avaliar todas as etapas, desde a concepção de programas, a pertinência e coerência da problemática, objetivos e instrumentos elencados para emprego na ação bem como sua implementação e resultados.

Do ponto de vista metodológico, a política pública deve ter origem e ser formulada de forma sistemática e coerente, ter uma localização espacial (internacional, nacional, regional, municipal), uma definição temporal (curto, médio ou longo prazo), a extensão do plano, e uma avaliação de sua viabilidade política e financeira (Dias & Matos, 2012:136).

Ao desenhar políticas públicas a serem aplicadas na transformação do espaço o Estado as converte em políticas territoriais de âmbito regional. Santos (2014:171-172) conceitua as políticas territoriais como políticas públicas de investimento local e regional direcionadas pelo Estado e que pode contar com suporte financeiro de organizações bilaterais como a ONU, Bird, OEA, etc. Seus objetivos variam desde a ocupação demográfica e econômica até a redução da desigualdade social e melhoria da qualidade de vida. Contudo o autor pontua que

[...] a ocupação do território (demográfica ou econômica) no Estado burguês em desenvolvimento que não indica somente a incorporação de novas terras ao processo produtivo, mas também a apropriação do espaço geográfico. Esta apropriação é cristalizada pelo movimento, pelo jogo do poder e pela luta de classes sociais e, pressupõe que o território é objeto de ocupação, apropriação e domínio geopolítico pelos atores sociais ou econômicos. (SANTOS: 2014, 173)

Como se ocupa um território do ponto de vista econômico? Na visão de Santos (2014:173) através de políticas que incrementem a infraestrutura logística, o fornecimento de energia e oferta de crédito para a produção

viabilizando assim a reprodução e circulação do capital. No plano social entra em cena as políticas de educação, saúde e segurança com o objetivo de atrair e fixar mão-de-obra.

Diante do exposto, podemos agora indicar a organização do estudo. O primeiro capítulo irá versar sobre os impactos da herança colonial no Brasil e no Tocantins situando o mesmo no contexto do capitalismo na periferia da economia global. O segundo capítulo trata da política do desenvolvimento no Tocantins na perspectiva histórica permitindo assim contextualizar a expansão do agronegócio e a inserção do PRODOESTE. No terceiro capítulo faremos o contraponto com a política desenvolvimentista descrevendo os indicadores sociais da região afetada e os possíveis impactos ambientais. Por fim, nas considerações finais iremos tecer as relações entre teoria social e o projeto em tela.

Capítulo 1. Formação histórica do Brasil e do Tocantins: o campo em perspectiva

Com a intenção de fazer uma retrospectiva histórica da formação do capitalismo no Brasil iremos trazer à baila o processo de ocupação econômica do território nacional e sua incorporação à economia global. A seguir iremos pontuar os marcos da formação social e econômica do Estado do Tocantins.

Nosso primeiro ponto visa situar a formação econômica brasileira no quadro do sistema mundial. A inserção do Brasil no cenário geopolítico internacional no período colonial foi determinada pelas guerras ocorridas na Europa nos séculos XVII ao XIX. Do choque entre as potências europeias decorreu a corrida colonialista da qual também somos tributários (Tavares, 1999, 449-450). Desse modo o Brasil colonial é incorporado ao jogo de forças e modelo econômico vigente na Europa naquele momento histórico, indicando que somos tributários do feudalismo, do mercantilismo e do absolutismo.

A ocupação do território brasileiro resultou da necessidade de Portugal assegurar suas possessões ultramarinas frente à expansão colonial de outras potências europeias (Espanha, Holanda, França, Inglaterra). Para isso a coroa lusitana teve que desviar recursos do lucrativo comércio com o Oriente para financiar a empreitada em terras americanas. A justificativa era a expectativa de obtenção de dividendos futuros com a possível descoberta de metais preciosos – o que se confirmou ainda em fins do século XVII (Furtado, 1976, 27-35). Mas esse esforço teve custos elevados em termos de divisas e pessoas, visto que o vasto território colonial demandava da metrópole um investimento elevado em termos de receitas e migração.

Em suma, temos que na tarefa de tornar a colônia americana viável economicamente a coroa portuguesa investiu em diferentes ativos em cada período histórico, podendo-se reconhecer ao menos três fases distintas: a fase do extrativismo de matéria prima (pau-brasil); a fase da produção em regime de monocultura (açúcar), a fase do extrativismo mineral (ouro e demais metais preciosos).

A empresa colonial portuguesa na América teve êxito porque soube reunir os seguintes fatores: a experiência pregressa nas ilhas do Atlântico com a produção do açúcar e os implementos associados a essa cultura; a contribuição

das práticas comerciais e do capital financeiro dos holandeses; a utilização de mão-de-obra nativa em regime de escravidão.

O modelo de posse da terra já indica uma herança duradoura no campo, qual seja: o latifúndio. Nosso primeiro contato com esse modelo foi o regime das sesmarias, que indicava uma aliança entre Estado e capital privado para a exploração agrária. Consistia em terras alienáveis por livre disposição dos proprietários. A estes últimos era dada a obrigação de prover o aproveitamento da terra com prazo determinado (geralmente 5 anos) sob risco de incorrer em perda da terra e multa pecuniária. Tendo em vista essa condicionante o perfil dos donatários e colonos era marcado pela posse de recursos humanos (escravos), materiais (gado) e monetários que servissem de base para a colonização (Prado Jr., 1977, 15).

Assim cabe destacar a centralidade da grande exploração rural na economia colonial, em especial as lavouras de cana, os engenhos de açúcar e os latifúndios para a prática da pecuária extensiva. Consociado ao latifúndio vigorava o emprego da mão-de-obra escrava, seja ameríndia ou africana. A pequena propriedade e o trabalhador livre foram marginalizados no processo de ocupação da terra tendo em vista os custos operacionais da empresa colonial e os interesses da Coroa.

Para atuar na exploração da terra era necessário ter recursos de boa monta. Os produtos de exportação exigiam grandes investimentos, como o açúcar. Além disso dificultava a pequena propriedade a falta de mercados para o escoamento de seus produtos (o mercado interno sofria com a falta de uma classe assalariada, ruralidade, precárias vias de comunicação, além do fato das fazendas produzirem quase tudo do que necessitavam). Ainda havia o problema do trato com os silvícolas não pacificados e dos conflitos entre latifundiários e os raros pequenos proprietários. (Prado Jr., 1977:19-20)

Por se tratar de modelo calcado na exploração e esgotamento de recursos humanos e naturais, o potencial de “acumulação mercantil” para a coroa lusitana e “acumulação primitiva” para os centros capitalistas pela exploração do latifúndio canavieiro com o recurso da mão de obra escrava no século XVII e depois com a extração mineral do século XIX irá se esgotar, dando lugar à ascensão da economia cafeeira já no contexto da hegemonia britânica.

Situando essa digressão histórica no quadro subcontinental, podemos dizer com Fernandes (2009, 21-24) que para compreender o desenvolvimento latino-americano é preciso colocar em perspectiva que as nações dessa região são resultado da expansão da civilização ocidental de uma determinada época, originando um colonialismo situado no tempo e espaço. Nesse sentido três ordens de fatores comprometem a inserção latino-americana no contexto do capitalismo: a) a matriz pré-capitalista da colonização implantada na região colocou a mesma em relação de dependência² para com as nações que produziram a revolução industrial; b) a transformação do sistema capitalista é por demais dinâmica para que o percurso histórico latino-americano possa se atualizar; c) a ordem política originada da matriz estatal da baixa Idade Média relegou a esta região uma organização oligárquica e avessa a processos racionais-legais. O resultado desses fatores foram o baixo desenvolvimento econômico associado a uma realidade política excludente.

Nesse sentido Cardoso e Faletto (1973, 41-42; 45-47) observam que ao romper com o pacto colonial os novos Estados que emergiram na América Latina tiveram que remodelar seu modo de organização econômica, visto que precisaram redirecionar seus acordos e contratos para os novos centros dinâmicos da Europa e América do Norte, bem como formar uma aliança com setores da sociedade nacional que não estavam ligados ao mercado externo. A partir disso a nova nação podia utilizar a estrutura agroexportadora herdada do período colonial centrada na monocultura para alavancar sua economia. Para obter sucesso precisaria ter um excedente de mão-de-obra e terras cultiváveis em abundância. Para o primeiro quesito concorreram o apresamento indígena, o tráfico negreiro e a migração europeia. Quanto ao segundo quesito um extenso território a ser ocupado já estava dado.

Com a crise do mercantilismo e a consequente falência do modelo colonial ibérico, emergiu um novo padrão de dominação europeia sobre a América Latina. Se antes a exploração extrativista, seja de produtos vegetais ou minerais, bem como a monocultura eram os pilares da economia, neste novo momento um

² “A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo”. (Cardoso e Faletto, 1973, 27)

mercado para a exportação de produtos derivados da industrialização britânica se abre na América Latina. Sem exercer o domínio político direto, os britânicos o fizeram dominando o mercado interno do antigo sistema colonial e assim orientando também a lógica política.

O processo de transição da economia colonial (escravismo e comércio) para o industrialismo produz ao menos três resultados: a concentração de renda em poder do extrato social associado ao capital externo; a coexistência de práticas produtivas arcaicas e modernas, de acordo com a evolução das relações de poder no ambiente de trabalho; a exclusão de ampla parcela da população da ordem vigente. Diante disso o desafio posto é, além da produção de riqueza, criar meios de reter os dividendos na economia nacional e gerar um sistema de distribuição que a torne dinâmica e sustentável (Fernandes, 2009, 29-36).

A independência do Brasil e nosso ingresso no período pós-colonial transcorreu sob os auspícios da coroa britânica e o atrelamento da economia nacional aos interesses do capital daquela monarquia. Nessa fase da nossa história econômica ganhou destaque a lavoura cafeeira na região sudeste, com significativa expansão durante a segunda metade do século XIX (Tavares, 1999, 450-453).

A aventura imperial brasileira se esgotaria em sessenta anos como consequência do crescente endividamento interno e externo de nossa economia, das lutas intestinas dos senhores e líderes regionais e uma corte incapaz de implementar aqui as diretrizes burguesas e liberais que grassavam nos países centrais e já alcançavam a periferia do sistema mundial.

A busca por parte de uma elite em abraçar os ideais liberais que emanavam da Inglaterra conjugados com o iluminismo francês e a engenharia política adotada pelos norte-americanos teve como resultado uma República divorciada de qualquer lastro social profundo.

A sociedade formada nos termos de uma ordem liberal oligárquica e um Estado intervencionista e de viés autoritário trouxe no seu bojo três tipos de conflitos: o primeiro em torno de garantias estatais para a apropriação privada da terra para fins de exploração predatória dos recursos naturais e da população residente; o segundo no âmbito das oligarquias regionais em disputa pelos espaços políticos que permitiriam reforçar as relações de dominação e o acesso aos recursos públicos; o terceiro concernente à inserção na economia global de

nossas elites agrárias e urbanas que levou a uma luta pela hegemonia.

Os principais fatores que alavancaram a cafeicultura foram a crise da oferta de produção asiática, a descentralização republicana que permitiu aos Estados lançar mão de sua própria política de obtenção de mão-de-obra via imigração, a disponibilidade de crédito para financiar a expansão da área plantada.

Note-se que pela demanda britânica de criação de um mercado consumidor para seus produtos manufaturados, um novo pacto baseado nas supostas vantagens comparativas é desenhado, agora entre aquele Estado europeu e o Brasil, no qual a mão-de-obra assalariada e classe consumidora será incentivada, contudo o Brasil como produtor de *commodities*.

Passamos agora para um segundo ponto, relativo à questão da dependência do mercado mundial. A partir de uma perspectiva marxista, Sader (2014, 17; 23-25; 31; 40) afirma que a *grife* do capitalismo consiste na separação entre os meios de produção e a força de trabalho, o que permite ao capitalista expropriar o trabalhador pelo não pagamento da produção do excedente que lhe garante lucratividade. A emergência do capitalismo industrial teve como pré-requisito a existência do capitalismo comercial, o qual contribuiu para o processo de concentração de patrimônio e finanças e para a produção e venda em larga escala de bens e serviços.

Observa Sader que distinto dos modos de produção que o precederam, o capitalismo percebe a circulação de pessoas, produtos e dinheiro como ato incluído na atividade de produção, cujo objetivo é realizar a mais-valia. No contexto da economia em escala global a lógica da maximização da mais-valia se dissemina sem fronteiras.

Nesta mesma linha teórica, ao abordar o cenário do capitalismo dependente Florestan Fernandes (1974, 27) indica que a dominação burguesa nacional implica em duas frentes: 1º. do ponto de vista interno as classes dominantes se locupletam com a concentração de renda, prestígio e poder, justificando as práticas autocráticas com ideologia e discurso focados no “patriotismo” e “democracia liberal”; 2º. do ponto de vista externo temos as nações capitalistas hegemônicas que intervêm sistematicamente através do capital monopolista nos negócios e realidade política das nações periféricas.

Analisando o Estado capitalista no contexto da economia mundial, Sader

(2014, 17; 23-25; 31; 40) observa que, na perspectiva marxista, o Estado nos países subdesenvolvidos encontra sua força na incapacidade de acumulação de capital pela burguesia desses países que então precisam do aparelho estatal para engendrar a espoliação da terra e do homem. A ilusão do ideário liberal reside na distinção típica do sistema capitalista entre os que detêm os meios de produção e os que vendem sua força de trabalho. Essa conjuntura exige um aparato jurídico que tome capitalistas e trabalhadores como indivíduos livres e iguais sob a taxonomia de cidadãos, gerando uma falsa consciência das reais condições de exploração dos trabalhadores.

Nesse mesmo diapasão cabe observar que os grupos e forças sociais fazem alianças para operacionalizar seus interesses no âmbito do mercado mundial tendo em vista a sua inserção num processo de desenvolvimento nacional no qual podem auferir lucros e vantagens. Por esse viés analítico, podemos compreender a participação de grupos sociais internos aos Estados nacionais latino-americanos no processo de formação das práticas políticas e econômicas destes. Isso implica reconhecer que o processo de emancipação dos Estados nacionais no contexto latino-americano foi tributário de associação de interesses das classes dominantes que no processo histórico foram capazes de constituir uma ordem legítima obtendo o consentimento das classes excluídas das estruturas de poder (Cardoso & Faletto, 1973, 29;40-41).

A lógica do processo de emancipação política das colônias em geral atendia aos interesses das classes hegemônicas em manter “para fora” o modelo produtivo-exportador já constituído bem como as relações com o mercado internacional e “para dentro” constituir um sistema de alianças que permitisse às mesmas o controle da ordem social.

A formação nacional no contexto latino-americano obteve maior êxito quando encontrou as seguintes bases: a) uma economia agrícola complementar à economia metropolitana e assim tendo garantia de mercado; b) uma elite econômica e política vinculada ao sistema produtivo local e capaz de assumir a direção do aparelho estatal.

Na análise dessa conjuntura a contribuição da Cepal na ótica de Celso Furtado (1998, 25) se traduz em duas direções: 1. perceber a organização da

economia mundial a partir da polaridade centro-periferia³ e assim ter um diagnóstico mais preciso do ritmo diferenciado de desenvolvimento nacional; 2. focalizar as relações de poder e assimetria no cenário global que permitem diagnosticar a deteriorização dos termos de troca das *commodities*.

A formação da economia global pode ser vista em três perspectivas distintas: a) o esforço de poupança realizado por determinadas sociedades que permitiram uma acumulação de capital; b) a evolução tecnológica que criou novas possibilidades de produção e intercâmbio; c) o crescimento do poder aquisitivo da média da população mundial que gerou novos padrões de consumo. Ao lado da inovação tecnológica foi o crescimento do poder de compra da classe trabalhadora que impulsionou o desenvolvimento do capitalismo – assim teria sido a tecnologia que permitiu expandir a produção ao lado da expansão do mercado consumidor (Furtado, 1998, 26; 28-29).

Esse duplo movimento estaria diretamente ligado ao conflito de classes na medida em que

o peso do primeiro desses fatores (a inovação técnica) depende da ação dos empresários em seus esforços de maximização de lucros, ao passo que o peso do segundo (a expansão do mercado) reflete a pressão das forças sociais que lutam pela elevação de seus salários.

Os resultados são que nosso capitalismo ainda incipiente se fixa numa posição satélite no sistema mundial ancorado na exploração sistemática dos recursos naturais e da produção agrícola; os capitalistas do campo se ressentem da posição subalterna que ocupam no contexto internacional que os deixa numa situação de privação relativa, enquanto os trabalhadores do campo são postos em posição marginal e compelidos à pauperização existencial (Fernandes, 2008, 172-188).

Pode-se dizer com Cardoso e Faletto (1973, 51), em síntese, que nas economias integradas ao mercado mundial através de enclaves, abstração feita da permanência de grupos econômicos nacionais e certo relevo, os sistemas econômico e político inter-relacionam-se da seguinte maneira:

³ “As noções de ‘centro’ e ‘periferia’ destacam as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado mundial sem levar em conta os fatores político-sociais implicados na situação de dependência”. (Cardoso & Faletto, 1973, 27)

- a) A produção é um prolongamento direto da economia central em um duplo sentido: tanto o controle das decisões de investimento depende diretamente do exterior, como os lucros gerados pelo capital (impostos e salários) apenas ‘passam’ em seu fluxo de circulação pela nação dependente, indo incrementar a massa de capital disponível para investimentos da economia central;
- b) Não existem realmente conexões com a economia local – com o setor de subsistência ou com o setor agrícola vinculado ao mercado interno – mas sim com a sociedade dependente, através de canais como o sistema de poder, porque ela define as condições de concessão;
- c) Do ponto de vista do mercado mundial, as relações econômicas são estabelecidas no âmbito dos mercados centrais.

A perspectiva de Cardoso está baseada na análise da fragilidade das classes nacionais em prover as condições para o desenvolvimento econômico, de modo que as políticas de incentivo ao crescimento deveriam estar conjugadas com as tendências mundiais. A inserção nacional no processo de globalização poderia desencadear o crescimento interno a partir de nossas vantagens comparativas associando capital nacional privado, capital internacional e financiamento público. O ponto chave é de acordo com Traspadini (2014, 88) é que,

segundo Cardoso – e este vai ser o fio condutor de sua análise -, mesmo que alguns países da América Latina tenham conseguido alcançar bons patamares em índices econômicos tradicionais de desenvolvimento, não se conseguiu romper com a relação assimétrica no cenário internacional, em termos de centro e periferia.

Nesse sentido cumpre observar que no período colonial a dominação externa servia para a manutenção do *status quo* das classes dominantes, notoriamente os produtores rurais e os agentes comerciais urbanos. Logo essa conjuntura gerou um reforço das estruturas de exportação-importação focada na produção de bens primários e o conseqüente colapso da inserção do desenvolvimento de matriz burguesa (Fernandes, 2009, 25-27).

O movimento seguinte no campo de relações centro-periferia residiu na expansão das grandes empresas e corporações pelos países latino-americanos

em especial nas esferas do comércio e da indústria leve. Essas empresas representam o capital monopolista que, associado a lideranças empresariais locais, visam obter vantagens exercendo pressão sobre os gestores públicos.

A interpretação da realidade latino-americana pela CEPAL passava pela percepção do local que esta ocupa na divisão internacional do trabalho, que relega essa região à função de produtora de *commodities*, que possuem valor agregado menor que os produtos ofertados pelos países centrais industrializados. No contexto do comércio internacional isso significa que os termos de troca são desfavoráveis aos países exportadores de *commodities*. Nesse sentido o desafio nacional era promover a industrialização como mecanismo para a superação do subdesenvolvimento. Mas esse processo foi levado a cabo sem intervir no regime da propriedade privada dos meios de produção e em particular na posse da terra, sob a crença de que o momento de acumulação deveria preceder qualquer política redistributiva (Brandão, 2013, 55-56; 59; 61).

O ponto chave que permite ao centro capitalista liderar a economia global é a confluência de poder econômico e político, traduzido em dominação derivada da estrutura assimétrica do capitalismo. Assim as tensões entre capital e trabalho se organizam de tal forma a permitir a reprodução e a hegemonia das economias industriais sobre a periferia agrária, num ciclo que se reproduz internamente nas economias nacionais.

No esquema de análise da CEPAL podemos identificar a relação centro-periferia como chave para compreender a economia internacional e também nacional, sendo que nesta última poderia se identificar no campo regiões periféricas de uma estrutura especializada - de um lado regiões mais dinâmicas voltadas para a produção de matérias primas e alimentos para o mercado externo e de outro lado regiões relegadas a uma economia de subsistência. Numa economia central a estrutura seria, ao contrário, diversificada.

A economia da nação periférica irá prover um controle levando em conta duas ordens de fatores. O primeiro é que a inserção no mercado global depende de políticas de caráter nacional de estímulo à exportação de modo que passam por um momento de deliberação sobre o que, como, quando e para quem produzir com vistas à constituição de uma política de investimentos por parte do aparelho estatal. O segundo é que o comércio exterior depende de fatores

mercadológicos como preços, câmbio, etc. que são dirigidos pelas economias centrais.

O problema posto é que a partir do momento em que o sistema produtor local já não pode crescer independentemente da incorporação de técnicas e capitais externos, ou de sua subordinação a sistemas internacionais de comercialização, o dinamismo dos produtores locais começa a perder significação no desenvolvimento da economia nacional. Nessas condições, os produtores locais perdem em grande parte a possibilidade de organizar dentro de suas fronteiras um sistema autônomo de autoridade e de distribuição de recursos.

Assim, de acordo com Árabe (2008: 8;12-13;15-16), em linhas gerais o nível do desenvolvimento interno é um fator determinante da posição ocupada por uma economia no sistema mundial, de modo que uma economia subdesenvolvida e com alto grau de heterogeneidade social tende a ser periférica. O papel do Estado nas economias subdesenvolvidas seria atuar como indutor do desenvolvimento através de planejamento e emprego das receitas públicas para a constituição do mercado interno e melhoria da inserção global.

Implicações da inserção internacional periférica na ótica de Árabe:

- a) um crescimento econômico atrelado aos ciclos do mercado mundial pois a renda nacional cresce ou decresce conforme o movimento do comércio internacional.
- b) o ritmo da demanda dos produtos agrícolas tende a ser menor que o crescimento da renda e do poder aquisitivo nos países centrais.
- c) com a introdução da inovação técnica no campo essa dinâmica provoca recorrentes crises de “superprodução”.

O problema na visão do autor é que numa economia periférica a agricultura tende a criar um sistema dual de produção baseada no binômio moderno/atrasado, no qual tem-se a grande lavoura de exportação ladeada pelo latifúndio improdutivo e pequenos agricultores em regime de subsistência. A modernização da grande lavoura não produz um efeito multiplicador na dinâmica do campo.

O terceiro ponto de nossa exposição consiste em captar o papel do campo na formação brasileira. Ao tratar do capitalismo agrário brasileiro temos que partir da constatação de que nossa economia periférica é um apêndice das nações

industrializadas e que nosso modelo produtivo se organiza para beneficiar o desenvolvimento daquelas. Como agravante temos que constatar que a revolução burguesa no Brasil e a expansão da economia de mercado nacional não conseguiu gerar um contágio efetivo das relações de produção na economia agrária brasileira.

Paralelo a isso a formação das metrópoles exigiam uma base econômica advinda do campo, pela captação do excedente gerado pela economia agrária, drenado sistematicamente para financiar a soerguimento de uma sociedade industrial.

A revolução urbana condenou, portanto, a revolução agrícola, o que fez com que o capitalismo agrário fosse reduzido a um subcapitalismo destinado a funcionar como força de alimentação, de propulsão e de sustentação dos “pólos dinâmicos” da economia interna (Fernandes, 2008, 176).

Os resultados nessa lógica podem ser assim sumarizados:

1. a transferência dos dividendos do campo para outros setores da economia e da sociedade,
2. falta de reinvestimento no aperfeiçoamento dos meios e modos de produção no campo,
3. dependência de políticas públicas e intervenção estatal em particular no que diz respeito ao financiamento e à ciência e tecnologia.

Os gargalos para o desenvolvimento agrário na ótica de Florestan Fernandes historicamente são:

- a) A economia agrária se ressentia da dissociação entre as formas de produção (pré-capitalistas ou subcapitalistas) e as formas de comercialização (capitalistas) dos produtos agrários;
- b) O foco de nossa expansão capitalista consistiu na industrialização urbana em detrimento da evolução das relações de trabalho e produção no campo.

O autor identifica ainda três influências socioeconômicas decisivas da economia agrária:

1ª. Privado de outras fontes de expropriação de riquezas, o Brasil dependeu e ainda depende da economia agrária como recurso ou

técnica de acumulação originária de capital; 2ª. O horizonte cultural requerido pelo capitalismo exige uma certa orientação da mentalidade e do comportamento econômico [do produtivismo rumo à financeirização], com a produção de poupança-acumulação de capital; 3ª. A questão da estratificação do meio rural- a expansão de formas de produção capitalista processa-se com maior lentidão no campo do que na cidade – na economia agrária coexistem formas capitalistas de mercantilização com formas pré ou subcapitalistas e formas capitalistas de produção (Fernandes, 2008, 181-183).

Nesse sentido três categorias de indivíduos ou de grupos de indivíduos viam-se inseridas no processo de formação de classes sociais através das estruturas e dinamismos da economia agrária:

1º. Os agentes econômicos privilegiados, que realizavam diretamente a expropriação capitalista (através da combinação das relações de mercado com as relações de produção, capitalistas ou não); 2º. Os agentes econômicos semilivres ou livres, assalariados ou não, mas que podiam comercializar o excedente como técnica de competição puramente econômica e como mecanismo de mobilidade socioeconômica; 3º. Os semi-assalariados que, mesmo reduzidos à pobreza como condição permanente, conseguiam transformar o trabalho em mercadoria, através das relações de mercado (Fernandes, 2008, 186).

Podemos então concluir com Florestan Fernandes (2008,188) que as técnicas utilizadas pelos setores dominantes do campo e da cidade para manter seu *status quo* implicam em ampliar suas vantagens econômicas e reprimir a ascensão das populações marginais. O dilema rural brasileiro consiste na constatação de que a revolução produtiva no campo através da modernização não é em si um fator que possa gerar uma mudança estrutural ou de promoção de justiça social. As populações rurais não possuem as mesmas garantias e direitos sociais que os trabalhadores urbanos e detém baixa organização coletiva ou de pouca efetividade para pressionar por mudanças dentro dos marcos legais e institucionais vigentes, demandando a construção de alternativas de ação com vistas à mudança social, caso das experiências de sucesso do Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) e do suporte técnico e político oferecido pela Comissão Pastoral da Terra (CPT).

O quarto ponto de nossa reflexão consiste na formação da agenda de política agrícola. Na análise de Araújo (2013, 39-40) podemos divisar no Brasil três legados relativos ao processo de ocupação humana e econômica do nosso

espaço geográfico: 1. A concentração populacional no litoral como parte do processo de formação de uma colônia de exportação de bens primários; 2. A diversidade regional nas perspectivas humana, ambiental e produtiva; 3. A desigualdade regional acirrada pelo processo de industrialização no século XX. Nesse processo cabe destacar o protagonismo de três atores: as transnacionais, o capital nacional e as grandes empresas estatais.

Na ótica de Fernandes (2008, 172-188) o Brasil é herdeiro de um sistema capitalista tardio, visto que não estava subsumido no antigo sistema colonial, mas foi introduzido a *fórceps* pela desarticulação do sistema de produção escravista. Sua expansão se deu no sentido cidade-campo, levando a uma gradativa transformação do trabalho em mercadoria e a produção da mais-valia. As principais características da sociedade brasileira podem ser sumarizadas na falta de vitalidade para manter ciclos virtuosos de crescimento econômico e social; a mudança conjuntural sem mudança estrutural, de forma que os estratos possuidores do campo e da cidade perpetuam seu status quo.

No plano histórico o embate entre a proposta do desenvolvimento agrícola e a modernização de matriz urbana prevaleceu a segunda. Isso porque a visão de desenvolvimento adotada no Brasil estava associada à ideia de industrialização que implicava numa aposta na reforma agrária como motor para o progresso do campo, contudo a visão modernizante também alcançava crescimento de produção no campo sem interferir na estrutura fundiária e, portanto, sem gerar custos políticos para a ordem vigente (Árabe, 2008, 28-29).

No campo da história econômica aplicada ao setor agrícola, Barros (2014, 83-91) entende que o governo brasileiro tratava a economia agrícola como prioridade até 1930 tendo em vista ser este o setor principal num contexto no qual a industrialização ainda estava em maturação, sendo exemplo disso a política de valorização do café.

Após 1930 a agricultura continuou tendo grande prestígio na ótica governamental mas passou a dividir as atenções com a industrialização. Neste sentido o governo buscou implantar uma política focada em três pilares: a) controle de preços dos produtos alimentícios para garantir acessibilidade à população de menor poder aquisitivo; b) a expansão do processo de “marcha para o Oeste” para ocupar a “fronteira agrícola” na região do cerrado no Centro-

Oeste; c) definição do setor industrial como ponto chave para o crescimento econômico e melhora da renda.

Na ótica da Cepal a divisão internacional da produção colocou de um lado os países industrializados com alta tecnologia e produtividade e de outro lado os países periféricos especializados em produção de bens primários, investimentos e produtividade limitados, mão-de-obra de baixa qualificação num contexto de conflito agrário no que tange à propriedade e às relações de trabalho no campo.

Do ponto de vista cronológico, de acordo com Santos (2014: 175-176) podemos elencar várias políticas de desenvolvimento endereçadas pelo Estado brasileiro à região do ecótono Cerrado/Amazônia. Em princípios do século XX emergiu a Superintendência de Defesa da Borracha com o objetivo de fazer frente à concorrência externa desse produto. Esta foi transformada no Banco de Crédito da Borracha em 1942 e a seguir no Banco de Crédito da Amazônia. No período varguista será criada a “Amazônia Legal” e com ela a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)⁴. Todas essas políticas vieram atreladas com ações de colonização e ocupação do território, recorrendo à privatização de terras devolutas. A SPVEA será substituída em 1966 pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) como parte do programa geopolítico do governo militar de Castelo Branco para controle das fronteiras. Nesse período houve oferta de crédito rural e extensão via Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) com vistas à modernização agrícola. Mas o efeito colateral dessa política foi o endividamento dos pequenos produtores e colonos que terminaram vendendo suas terras para latifundiários como forma de remir suas dívidas, gerando assim concentração de terras.

A década de 1960 trouxe uma linha política agrícola fundada nos seguintes termos: agricultura focada na produção; expansão da área de cultivo conjugada com produtividade e sustentabilidade; modernização subsidiada por preços reduzidos, crédito acessível e financiamento para pesquisa e extensão rural; a reforma agrária seria implementada nas áreas nas quais a estrutura fundiária fosse obstáculo para a modernização.

⁴ Antes da inauguração da Rodovia BR-153, a Belém-Brasília, existia um porto da SPVEA no Rio Tocantins, em Miracema do Tocantins.

Já na década de 1970 a produção de alimentos passou a concorrer com a política energética uma vez que após o choque do petróleo o governo criou o Programa Nacional do Alcool (Proalcool) e assim financiando o setor sulcroalcooleiro e também passou a expandir o comércio exterior em detrimento do abastecimento do mercado interno tendo em vista a alta dos preços das commodities.

Santos (2014:181-182) informa que nesse período surgiram as políticas de desenvolvimento baseada na filosofia das teorias locacionais. Dentre elas podemos destacar o Polocentro (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados) criado em 1975 com o objetivo básico de ocupar com produção agropecuária a paisagem do cerrado, desde sua base no sul de Goiás e Mato Grosso até as franjas da floresta amazônica no norte de Goiás, atual Tocantins. Destaca-se aqui o investimento em infraestrutura e armazenagem de grãos, em particular para a produção de soja em larga escala, marcando assim a inserção desse quinhão do território no cenário do capitalismo agrário exportador. O Polamazônia (Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia) agregou ao primeiro a preocupação com a exploração mineral, em particular no território paraense. Já o Polonoroeste (Programa de Desenvolvimento do Noroeste Brasileiro), visou a colonização do extremo oeste brasileiro passando por Mato Grosso e Rondônia, promovendo acesso rodoviário e colonização associada com um processo de regularização fundiária que fortaleceu as grandes propriedades.

Na exposição de Santos (2014:198-199) merece destaque a ação da Cooperação Nipo-brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer), a qual foi desenhada entre os governos brasileiro e japonês na década de 1970 tendo como principal ferramenta o crédito rural e extensão para o colono. Esse programa conheceu três fases: O Prodecer I foi implementado no Estado de Minas Gerais, mais precisamente na região do Triângulo Mineiro; o Prodecer II abarcou os cerrados que invadem os territórios de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, setor noroeste de Minas Gerais e Bahia; por fim, o Prodecer III surgiu na década de 1990 tendo tomado como referência os municípios de Pedro Afonso (TO), no Noroeste do Tocantins, e Balsas (MA), no Sul do Maranhão com enfoque na produção de soja.

Este modelo de desenvolvimento regional é fomentado pela atuação maciça do Estado para assegurar a acumulação do capital. A ação do Estado na fronteira agrícola na Amazônia traduz-se em uma política territorial em que desempenha um papel geopolítico na região e expressa objetivamente o processo de territorialização do capital. Diante deste processo, os posseiros e os camponeses são invisíveis aos olhos do Estado e suas posses de décadas não são reconhecidas (Santos, 2014:182-183).

O mesmo autor irá indicar os fatores que levam a uma correlação entre a expansão do agronegócio e a especulação imobiliária no campo:

Alguns fatores contribuem para a chegada do agronegócio e elevação do preço da terra na região, tais como: terras planas e bem localizadas, pois estão próximas à Ferrovia Norte Sul; tem um clima bem definido; as áreas de plantio podem expandir (expansão da área em hectares). Com isso, a terra vira um ótimo negócio. O destaque nacional do MAPITOBA é em função das grandes áreas com solo quimicamente regular, além das terras serem baratas se comparadas com outras do Centro-Oeste e do Sul do país. O perfil do produtor que vem para esta região são produtores profissionais e muitas vezes são representantes de grandes empresas do agronegócio (as transnacionais) que têm o objetivo de praticar a agricultura de precisão, com altos investimentos em tecnologia (Santos, 2014:195).

O desenvolvimento da agricultura no cerrado e o avanço da fronteira agrícola se deveu a uma série de fatores dentre os quais cabe destacar: a) a expansão da demanda por produtos agrícolas em função do processo de urbanização e industrialização das regiões sul e sudeste do país; b) as políticas de desenvolvimento regional com financiamento público; c) o desenvolvimento de tecnologias agroquímicas para cultivar os solos ácidos do Cerrado; d) a logística vantajosa pela proximidade com os centros consumidores de produtos agropecuários; e) disponibilidade de terras de baixo custo; f) clima, relevo e oferta hídrica favoráveis à produção em larga escala (Morais, 2006, 120).

De acordo com Morais (2006:121) o Programa de Desenvolvimento do Cerrado (Polocentro) foi delineado para promover a ocupação do Cerrado tendo como base 12 áreas com potencial agrícola e que seriam transformados em pólos de desenvolvimento dispersos por Mato Grosso do Sul, Goiás e Minas Gerais, recebendo investimentos públicos em infraestrutura e um programa de financiamento altamente subsidiado a agricultores que se dispusessem a cultivá-

las. As consequências do programa foram a expansão da monocultura da soja, elevação do preço da terra e expulsão dos pequenos proprietários.

Na descrição de Moraes (2006:122) o Programa de Desenvolvimento do Cerrado (Prodec) foi implantado em três etapas:

Na primeira etapa, promoveu o assentamento em 70 mil há, dos quais 50 mil foram destinados a 135 famílias e o restante para três empresas agrícolas. A segunda etapa, iniciada em 1987, promoveu o assentamento de colonos selecionados por cooperativas credenciadas, beneficiando as regiões de Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Bahia. Em 1999, foi concluída a implantação da terceira fase dos projetos pilotos nos estados do Maranhão e do Tocantins, abrangendo uma área de 90 mil ha.

Nosso quinto ponto indica os marcos da formação histórico-social do Tocantins. Flores (2009, 32-33) informa que a bacia dos rios Araguaia-Tocantins em fins do século XVI já havia se tornado em caminho usual para se chegar ao Brasil Central. Desde portugueses e mamelucos, até franceses e espanhóis fizeram incursões pela região para apresar índios ou procurar riquezas minerais em expedições que com o tempo criariam as condições para a futura ocupação dos sertões.

Do ponto de vista étnico, Flores (2009, 35) ressalta que o sertão do Tocantins abrigou diversos tipos, a começar pela população autóctone nativa ou que se interiorizou pressionada pela ocupação da costa norte/nordeste pelo elemento europeu. Também nela deixou marcas a passagem dos bandeirantes paulistas e dos invasores franceses que aportaram no norte do território, assim como os africanos egressos da produção açucareira e envolvidos na exploração mineral.

Pela análise da população do norte de Goiás, no ano de 1804, percebe-se que predominava o elemento masculino, seja devido ao caráter provisório da estadia dos mineiros na região, os quais não se preocupavam em levar suas famílias, como também ao trabalho árduo nas jazidas. Assim, o cruzamento com índias e negras escravas foi comum no início da mineração, dando origem a uma nova raça: a mestiça (Parente, 1999, 62).

No que tange ao povoamento, Cavalcante (1999,17-21; 30) informa que remontam ao século XVII as primeiras incursões dos bandeirantes paulistas nas cercanias do norte de Goiás em busca de índios para apresamento (Belchior

Carneiro 1607/1609; Martim Rodrigues 1608/1613)⁵. Do litoral norte vieram os padres jesuítas partindo do Maranhão navegando o rio Tocantins para localizar e catequizar índios no sertão goiano. Neste intercurso foram encontrados os primeiros registros auríferos na região e em função disso no século XVIII haverá a formação dos primeiros núcleos de povoamento.

Mas como a atividade aurífera tem caráter exploratório e tende a esgotar os recursos estes povoamentos tinham caráter provisório e sem planejamento, comumente levando a uma vida seminômade. Em linhas gerais a atividade mineradora proveu um povoamento irregular na região goiana deixando praticamente despovoados o Vale do Araguaia e o norte da província desde Porto Nacional até Estreito no Maranhão.

Com o declínio da produção aurífera tomou lugar a pecuária como motriz da ocupação econômica no sertão e alavancou a migração de criadores de gado do Maranhão e Piauí para a região tocantínia, por várias razões. Primeiro pela proximidade do sertão goiano com o litoral norte/nordeste, segundo pela necessidade de substituir a exploração aurífera por outra atividade econômica, terceiro pelo incentivo da Coroa para a pecuária com a concessão de porções maiores de terra para essa finalidade, quarto os conflitos decorrentes do processo de Independência de 1822 e por fim as secas nordestinas. As regiões que mais abasteceram o norte e nordeste goianos com imigrantes foram os Estados do Maranhão, Pará, Piauí e Bahia pela proximidade geográfica.

No mesmo diapasão Flores (2009, 50-51) destaca a expansão das fazendas de gado na região tocantinense ainda no período colonial, fato esse atribuído ao pagamento da Coroa a lideranças locais com terras que terminavam servindo de pasto para criação extensiva de gado. A partir da região de Pastos Bons (Maranhão, século XVIII) a pecuária avançou para o Tocantins pelo rio Manuel Alves Grande com o gado trazido de diferentes partes do Nordeste.

Cavalcante (1999, 37-39) pontua que a despeito de ser a mais intestina das capitânicas, Goiás possuía em seus domínios dois cursos fluviais navegáveis, sendo os rios Tocantins e Araguaia. Contudo no século XVIII essa navegação ficou bastante prejudicada pelo fato de que a Coroa portuguesa por intermédio do Alvará de 1733 proibiu a utilização de outros caminhos que não os terrestres

⁵ Destaca-se a formação/ocupação do território de Goiás e Tocantins a partir de duas frentes: Bandeirantes, pelo Sul e religiosos Jesuítas, pelo Norte.

para transporte de cargas e ouro, visando assim coibir o contrabando e o descaminho na produção mineral, que era coletada, tributada e a seguir encaminhada para a Bahia ou Rio de Janeiro afim de ser remetida para a metrópole na Europa.

Nessa mesma linha narrativa, de acordo com Cavalcante (2003, 21-22) um dos fatos marcantes na formação histórica da região tocanínia foi a oposição entre Norte e Centro-Sul goiano em razão das disparidades tributárias durante o período da mineração, na qual as minas do Norte pagavam alíquotas mais altas. Quando da passagem da cobrança do quinto do ouro para a capitação foi aplicada uma sobretaxa para as minas do Norte. Dessa discriminação fiscal emergiram as primeiras manifestações de insatisfação dos mineradores e habitantes do Norte, tendo demonstrado isso na forma de sentimento separatista já em 1736.

Palacin (1990, 10) aponta que a despeito do uso da força policial para impor a cobrança do imposto discriminatório sobre o Norte, a pacificação somente foi obtida com o atendimento de itens da agenda dos revoltosos que incluía a equiparação da taxa de capitação aos níveis cobrados no Sul, o perdão das dívidas dos reclamantes e a criação de uma Intendência de capitação na cidade de Traíras para facilitar o acesso dos nortistas. A seguir se erigiu duas novas casas de fundição, sendo uma na cidade de Vila Boa em 1751 e outra na cidade de São Félix em 1754. Essa medida além de atender a população do Norte também atendia em parte o controle estatal haja visto que a grande distância que separava as minas dos “Goyazes” das do Norte favorecia a prática do descaminho do ouro.

Segundo Cavalcante (2003, 24-28) o fator geográfico foi determinante na escolha do arraial de São Félix tendo sido um marco na busca de autonomia na economia do Norte ao ter mais controle sobre sua atividade minerária, mas sempre sob o controle político de Vila Boa e do Governador da Capitania. O desligamento regional também se deu em função da precariedade das vias de comunicação terrestres e fluviais. Com o declínio da mineração as casas de fundição no Norte goiano em Traíras e São Félix foram extintas respectivamente em 1807 e 1809 ficando, porém, dividido o Estado em duas Comarcas, a de Goiás e a do Norte.

Em 18 de março de 1809 foi criada a nova Comarca com sede em São

João das Duas Barras no Norte de Goiás e tendo sido designado o desembargador Joaquim Teotônio Segurado, que já respondia como Ouvidor da Capitania de Goiás desde 1804, para o Governo dessa Comarca. Este procurou desenvolver a região em especial através da navegação do rio Tocantins, incentivo à agricultura e também a abertura de uma estrada ligando o Rio de Janeiro ao Pará via Goiás bem como a instalação dos serviços de correio pelos principais julgados do Norte.

Dentre as principais propostas elencadas por Teotônio Segurado para viabilizar o aproveitamento econômico do rio Tocantins destacam-se o incentivo ao cultivo e comércio de algodão, café e cana; exportação de gado e soja dos arraiais do Norte para o Pará; incentivo ao povoamento das áreas ribeirinhas com isenção de impostos para fixação e também redução tarifária para os comerciantes que exportassem para o Pará (Alencastre, 1979, 284; *apud* Cavalcante, 2003, 29).

Cavalcante (2003, 35-45) afirma que em agosto de 1821 ocorreu uma frustrada tentativa de deposição do capitão-general Sampaio da Província de Goiás e em setembro do mesmo ano instalou-se o Governo Independente do Norte, com capital provisória na cidade de Cavalcante. Essa ruptura apenas foi revertida em 1823 quando o Príncipe Regente se manifestou contrário aos interesses dos insurgentes. Apesar dessa reversão este fato irá se tornar no marco da luta pela emancipação do Norte de Goiás, tendo a figura de Teotônio Segurado ao centro na condição de líder regional.

Do ponto de vista político na região tocantinense a chave estava no comando da terra, não no sentido de torná-la produtiva, mas em utilizá-la como ferramenta política para comandar a população e assim tornar o sertanejo pobre parte da engrenagem política do sistema coronelístico.

A população do norte goiano entre meados do século XIX e início do século XX era predominantemente composta por trabalhadores livres que empreendiam ações de subsistência ao lado de uma minoria de proprietários rurais abastados. Os sertanejos eram em essência lavradores mas empreendiam uma grande diversidade de atividades para sobreviver, indo desde a caça e pesca até a coleta de babaçu. Geralmente atuavam junto aos proprietários rurais em regime de camaradagem, jornada e agregação.

Cavalcante (1999, 31) acrescenta que a agricultura comercial por sua vez

não prosperou tendo em vista a precariedade das vias de acesso, falta de mão-de-obra e baixa demanda local. Ao adentrar no século XX a região tocantinense tinha como principais atividades a extração do babaçu e do minério de cristal. Neste sentido, a ocupação da região pode ser caracterizada como dotada de precárias vias de acesso e comunicação, o que prejudicava o comércio. As casas nos arraiais eram de uso esporádico haja visto que a população residia majoritariamente no campo. Assim temos um cenário rural com baixa produtividade uma vez que não havia incentivo à produção de excedente para comércio o que por sua vez incidia em escassez de alimentos.

De acordo com Lira (2011:122-123) a história regional do antigo norte goiano e atual Tocantins pode ser demarcada a partir de três fatores distintos, quais sejam: a exploração do ouro e a navegação do Tocantins no período colonial, a “Marcha para o Oeste” e a implantação das linhas férreas no período republicano, a criação da “Amazônia Legal” e a construção da rodovia BR-153 chamada Belém-Brasília. A atividade minerária e a navegação permitiram a ligação de Porto Nacional a Belém, promovendo a ocupação e desenvolvimento dos arraiais ribeirinhos. Mas pela ausência de investimento no transporte hidroviário ao longo do tempo acabou limitando a perenidade da navegação. Com a estagnação da economia pós-mineração a região retroagiu para práticas de agricultura de subsistência e criação de gado extensiva.

Lira (2011:131) informa que com a construção da rodovia Belém-Brasília, a BR-153 foi estabelecida na região uma “frente pioneira agrícola” com atrativos fiscais ofertados pelo Estado (via SUDAM, GETAT e PROTERRA) com o objetivo de incentivar a ocupação econômica da região⁶.

Sobre a região de Formoso do Araguaia, Lira (2011:135-136) menciona que ocorreram mudanças significativas na produção agrícola com a modernização das práticas em particular nos municípios de Cristalândia, Lagoa da Confusão e no município de Formoso do Araguaia com o “Projeto Rio Formoso” cuja pauta era a produção de arroz irrigado, tendo sido implantado em 1979 com financiamento público e depois repassado à iniciativa privada. Nessa linha de ação o capitalismo agrário encontrou no latifúndio as condições

⁶ A política de territorialização do capital encontrou na BR153 espaço privilegiado para expropriação de modo que as cidades às margens do Tocantins, antes atraentes à atividade econômica, entraram em declínio.

necessárias para se alastrar mantendo o status quo das velhas oligarquias herdeiras do coronelismo.

É neste contexto histórico e geográfico que emerge então o movimento que irá conduzir à divisão do Estado de Goiás. Cavalcante (2003, 202-204) sintetiza o processo histórico de emancipação do Tocantins em três momentos:

1. 1821-1823 – marcado pela oposição do norte ao centro-sul de Goiás na temática da cobrança de impostos da captação de ouro;
2. 1956-1960 – aqui temos o início de um projeto de interiorização do Estado brasileiro que irá impactar na região tocantinense;
3. 1985-1988 – período no qual se fortalece o discurso emancipatório baseado nas diferenças culturais e na desigualdade econômica entre o Norte e o Sul de Goiás.

Lira (2011:159) assim descreve a posição econômica do Tocantins no cenário brasileiro:

Um Estado onde sua economia está sustentada na atividade econômica do “setor primário” (pecuária extensiva e agricultura esta última dividida na de subsistência e a de mecanização lenta) tendo o “setor secundário”, uma situação muito atrasada em relação à Estados como São Paulo, Minas Gerais etc. e no “setor terciário”, um comércio inteiramente dependente dos produtos sulistas, sem vida própria e sem produtos de exportação que permita à economia local um pequeno sinal de autonomia.

Na descrição de Mattos (2013:230) desde a criação do Estado do Tocantins por meio da Constituição Federal de 1988 o crescimento econômico regional está baseado na expansão do agronegócio, contudo sem o esperado desenvolvimento social, inclusive com a permanência de práticas de trabalho escravo. O governo estadual em parceria com prefeituras tem sido o grande promotor da expansão do agronegócio através de políticas de atração e fomento de empresas e particulares.

Capítulo 2. O desenvolvimentismo e a expansão do agronegócio

O primeiro ponto em destaque nesse capítulo é a conceituação acerca do desenvolvimento e suas possíveis implicações. Na exposição de Cardoso e Faletto (1973, 10-11) as bases do desenvolvimentismo posto em curso na América Latina nas décadas de 1950-60 residiam na perspectiva de suficiência do mercado interno para a produção de bens de consumo industrializados devido à acumulação de capital derivado da inserção de nossa economia agrária no mercado global; uma rede industrial formada gradualmente que respondia pela produção de itens alimentícios, têxteis, etc e também itens de exportação; uma fonte de divisas geradas pela exploração agropecuária e a mineração; um ciclo de crescimento do consumo no mercado externo capaz de estimular e garantir boa remuneração para a produção nacional.

Nessa toada, a política desenvolvimentista deveria focar-se na transferência de tecnologia dos países centrais para a periferia promovendo assim a diversificação da matriz produtiva com ganhos de produtividade, bem como na definição de uma agenda de Estado no que tange ao financiamento da infraestrutura e logística requerida pela ampliação da produção. A percepção do Estado como agente econômico e motor do desenvolvimento nacional levou a uma modernização dos seus aparelhos de arrecadação e gestão. Nesse sentido, afirmam os autores que

o pressuposto geral implícito nessa concepção era que as bases históricas da situação latino-americana apontavam para um tipo de desenvolvimento eminentemente nacional. Tratava-se, então, de fortalecer o mercado interno e de organizar os centros nacionais de decisão de tal modo que se tornassem sensíveis aos problemas do desenvolvimento de seus próprios países. (Cardoso e Faletto:1973,12)

A limitação dessa estratégia de acordo com Cardoso e Faletto (1973, 15-28) residiu no fato de que promoveu a reorganização do modelo econômico sem contudo promover mudanças estruturais na esfera social e política, levando a um quadro de “economia moderna” conjugada com “sociedade tradicional” o que comprometia a ação da mobilidade social como motor da inovação e mudança social, uma vez que os extratos dominantes não reconheciam a legitimidade das novas classes trabalhadoras urbanas e rurais enquanto atores políticos.

Note-se que a mudança das estruturas sociais não se dá por um processo de simples gradação temporal e acumulação de vetores, mas por um processo dialético de confronto entre forças imanentes nas reações entre grupos e classes sociais, as quais buscam agregar recursos que lhes permitam ditar os rumos da sociedade em conformidade com seus interesses. Dito isso, compete observar que a modernização não significa a exclusão dos grupos tradicionais e nem tampouco que ela produza de forma autônoma a inclusão dos grupos periféricos nas pautas de consumo e serviços públicos (educação, saúde, moradia, etc).

De acordo com a análise de Traspadini (2014, 97), a proposta desenvolvimentista propalada por Cardoso pode ser assim resumida:

Para Cardoso, o desenvolvimento tem que ser industrializante-associado. Para se planejar o desenvolvimento internamente, seria necessário conjugar a ação integrada entre capital nacional privado, o capital internacional e o Estado, com o objetivo de potencializar a internacionalização da concorrência no âmbito nacional, com o intuito de colocar o país no rumo histórico do desenvolvimento capitalista em sua fase monopolista.

Dito isto, Traspadini (2014, 100) indica que a falha na política desenvolvimentista nacional para Cardoso é que o pacto nacional em torno do desenvolvimentismo e da ação do Estado como promotor do crescimento econômico colocou de lado o principal agente da expansão do capitalismo que consiste no capital monopolista transnacional.

O Estado aparece como o demiurgo da política nacional desenvolvimentista, de consolidação do mercado consumidor interno e da implementação de uma infra-estrutura condizente com a proposta de industrialização. Consolida-se o setor privado a partir de uma ação intensiva do Estado desenvolvimentista, com a centralidade para a preocupação em diversificar a produção e a pauta de exportação para o mercado externo (Traspadini, 2014,109)

Traspadini (2014, 87) irá criticar essa perspectiva desenvolvimentista de Cardoso e da Cepal indicando que, embora a análise estivesse correta no diagnóstico estrutural do desenvolvimento latino-americano, contudo o progresso técnico via substituição de importações não resolve o problema da

concentração de renda levando a uma inserção excludente da população no contexto do capitalismo avançado.

Neto (1995, 25-36) explica que a política de produção industrial focada na substituição de importação emergiu no Brasil com as repercussões da crise de 1929, que colocou em cheque nosso modelo agroexportador fundado na monocultura. Essa retomada do crescimento se fez às expensas do erário público pelo incremento da atividade econômica estatal para alavancar consumo, produção e sistema financeiro. A presença crescente do Estado na economia parece ter sido uma característica do período desenvolvimentista da década de 1960 e encontrava suas justificativas no montante de recursos necessários para a implantação de infraestrutura em logística e energia, bem como instalação de plantas industriais modernas e urbanização das áreas de habitação para a nova classe trabalhadora.

Nesse sentido observa Neto (1995, 30) que

A necessidade de vultosos investimentos em infraestrutura, de financiamento às empresas, de produção de matérias-primas e insumos básicos, além da coordenação dos conjuntos de investimentos, faz com que a presença do Estado na economia se torne indispensável para os países que começaram muito tarde o processo de industrialização. O atraso tecnológico do país contribuiu, da mesma forma, para a intensificação da presença de empresas estrangeiras, que se afirmam especialmente nos ramos mais dinâmicos da indústria. Será sobre esse tripé que se assentará o processo de industrialização brasileiro, cabendo ao Estado e ao capital transnacional o papel de principais protagonistas.

A lógica das políticas de desenvolvimento regional traz no seu bojo o estímulo a economias em situação precária para que possam adquirir capacidade competitiva no contexto do capitalismo. Para tanto geralmente lançam mão de investimentos em infraestrutura (entendida essencialmente como logística) e apoio direto aos empreendimentos via crédito e suporte técnico.

Na ótica de Pacheco (1998, 25) no que diz respeito aos movimentos de diferenciação e homogeneização do espaço nacional:

a diferenciação regional é definida a partir de dinâmicas de acumulação específicas, a industrialização, ou seja a constituição das bases materiais do capitalismo nacional, e a unificação do mercado destroem

as antigas regiões. Homogeneizam o espaço nacional ao subordinar as diversas frações do capital ao mesmo movimento geral, definido pelo ciclo da acumulação e pela política econômica.

Ainda segundo Pacheco (1998, 32;38;43) a cristalização do capitalismo em cada região adquire nuances próprias levando ao desenvolvimento de um percurso próprio, uma história do capitalismo regional. A expansão cíclica da economia nacional durante as décadas de 1960 e 1970 já se deu num contexto de integração bifurcada: por um lado na direção das diferentes regiões que formam o mercado nacional e por outro lado na direção do mercado internacional. Nesse processo os desequilíbrios regionais se acentuaram tendo o Sudeste assumido um protagonismo enquanto polo dinâmico da industrialização e absorvendo boa parte da produção do setor primário. De forma análoga no contexto internacional o Brasil no quadro geral prosseguiu como fornecedor de *commodities* para os países industrializados. Mesmo quando houve expansão da indústria internacional em direção ao Brasil, e da indústria local em direção ao interior e demais regiões isso se deu de forma complementar à estrutura existente no plano urbano nacional e global.

Na ótica desenvolvimentista, o ciclo de modernização da economia nacional e incentivo à industrialização teria um efeito de contágio sobre a produção agrícola visto que: a expansão da urbanização implica numa demanda agregada de insumos agrícolas crescente; a demanda externa por *commodities* incentiva uma expansão da produção agrícola e, por fim, as tecnologias industriais passam a ser empregadas também no campo aumentando a produtividade.

Sendo assim conclui Neto (1995, 38) que a agenda do desenvolvimentismo gira em torno do seguinte eixo

A discussão em torno do atraso relativo da agricultura desaguará nas propostas de reforma agrária, intensamente debatidas na década de 1960, e de modernização da agricultura, que ocupam o cenário a partir da segunda metade dos anos 1960 e início dos 1970. Esta questão da modernização, aliada às pressões pela geração de divisas cambiais, levará à formação de desequilíbrios na estrutura produtiva rural, para um avanço considerável das culturas de exportação sobre as de consumo doméstico. E este processo, analisando em seu conjunto, levará ao desenvolvimento do complexo agroindustrial brasileiro, que se transformará no agente determinante do crescimento do setor agrícola.

Um efeito colateral conhecido do desenvolvimento regional é que, se dando em níveis diferentes entre as regiões, tende a gerar uma concentração de ativos, renda e população. Assim ao longo do tempo mesmo os capitais instalados em regiões menos dinâmicas tendem a fugir em busca de melhores condições de produção e lucro.

Pelo exposto, vimos que o sistema econômico nascido das grandes plantações, transitou para o trabalho assalariado e a constituição de um mercado interno. Nesse percurso a indução externa foi fator significativo para a expansão econômica nas diversas regiões brasileiras.

Contudo de acordo com Tavares (1999: 453-454) os efeitos perversos desse processo consistem na exclusão das classes trabalhadoras do acesso à terra, à educação de qualidade e ao trabalho; marginalização do grosso da população urbana e rural dos seus direitos fundamentais, que previstos na letra da lei, carecem de efetividade. A raiz desses males reside no fato de que política desenvolvimentista não logrou êxito na agenda que incluía reforma agrária e universalização da educação e direitos sociais básicos.

Feita essa exposição, nosso segundo ponto consiste em situar a região tocantinense no quadro do desenvolvimentismo. A região em questão tem sido palco de reiterados projetos de desenvolvimento e infraestrutura liderados pelo Estado. Em geral essas iniciativas visam estimular o setor privado a ingressar em atividades produtivas ligadas ao agronegócio e setores relacionados.

O Estado do Tocantins possui três fatores e uma determinante essenciais para auxiliar o Brasil a se tornar competitivo no mercado internacional: 1. Terras, em quantidade e diversidade, para a produção de culturas básicas; 2. Infra-estrutura para produzir (energia) e escoar sua produção (hidrovias e rodovias) com baixo custo; 3. Legislação que incentiva, apoia, facilita e fomenta a produção e os investimentos privados, sejam nacionais e internacionais, pequenos ou grandes (Silva, 1996, 198).

Em geral as intervenções estatais estavam relacionadas a uma concepção da região amazônica e sua área de transição com o cerrado como um vazio demográfico dotado de vastos recursos naturais. Além disso traziam no seu bojo uma noção de atraso que descartava o modo e estilo de vida dos habitantes locais e não previa a participação dessas populações na elaboração

das políticas de desenvolvimento; pelo contrário, previam mesmo o deslocamento forçado das mesmas para viabilizar a modernização da região.

Tratando da matriz produtiva no Tocantins, Nascimento (2013, 112) informa que a agropecuária surgiu no Estado em regime extensivo devido à grande oferta de terras disponíveis e ao emprego de lavouras e criações com baixo nível de investimento e regime de trabalho familiar com emprego complementar de escravos, meeiros e arrendatários.

A ruptura com essa conjuntura somente veio à tona na segunda metade do século XX na década de 1960 quando foi construída a rodovia Belém-Brasília, o qual permitiu do ponto de vista logístico a instalação de grandes fazendas no seu entorno bem como atraiu instituições públicas e privadas ligadas ao financiamento da produção agropecuária.

Podemos destacar aqui os principais programas que visavam desenvolver a região tocantinense no contexto socioambiental da transição do cerrado para a floresta amazônica. A Superintendência para Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) implantada na década de 1960 tinha como base uma política de incentivos fiscais e investimentos em infra-estrutura para o desenvolvimento da agropecuária (Cavalcante, 1999, 23-24). A SUDAM agravou os problemas agrários na região ao privilegiar uma minoria constituída de latifundiários em detrimento dos camponeses, aumentando a concentração de terras e acirrando o conflito e a luta armada no campo (Oliveira, 2011, 105).

Nos idos de 1970 é lançado o PND – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, que visava racionalizar a ocupação humana na região amazônica através da inversão de capital estrangeiro, buscando ampliar a fronteira agrícola e integrar a região ao Nordeste (Lira, 2011, 62). No final de 1974, a criação do II PND é decretada para o período 1975-1979, tendo como objetivos manifestos o desenvolvimento dos setores de bens de capital e insumos básicos e o fortalecimento da empresa privada nacional. Neste sentido podemos dizer que Estado, capital nacional e internacional passam a compor o tripé do desenvolvimento brasileiro. Foi também criado o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) e a estrutura de oferta de incentivos fiscais aos empreendimentos que se instalassem na região, baseada no Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) e no Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) cabe ressaltar que uma das áreas

prioritárias do POLAMAZÔNIA era o Araguaia-Tocantins.

Com o POLOCENTRO, também implantado na década de 1970, tanto a agricultura como a pecuária tiveram prioridade na agenda governamental, tendo sido incentivada a ocupação com financiamento para projetos na região de cerrado e na Amazônia, sendo considerado um avanço técnico por promover a mecanização bem como incentivar à pesquisa, tendo como enfoque as áreas de infraestrutura viária, armazenagem de produção agrícola, eletrificação rural e oferta de linhas de crédito agrícola (Cavalcante, 1999, 23-24).

A infraestrutura foi incrementada no que tange à rede de estocagem da produção e os produtores receberam suporte em forma de extensão rural.

Essas mudanças trouxeram um grande aumento da qualidade e quantidade do rebanho bovino, e da chegada dos primeiros projetos de irrigação, implantados entre 1979 e 1982, durante o mandato do governador de Goiás, Ary Valadão, os famosos projetos rio Formoso e Javaés, entre os rios Araguaia e seus afluentes, sendo que o projeto rio Formoso situa-se no município de Formoso do Araguaia, e o projeto Javaés, em Lagoa da Confusão (Nascimento, 2013,112).

Com a criação do Estado do Tocantins no final da década de 1980 emergiram várias políticas visando dar incentivo à agricultura por meio de projetos de irrigação com foco na produção de grãos como a soja e frutas tropicais, cabendo destacar os de Campos Lindos, Sampaio, Prodecer III, São João, Manoel Alves e Gurita. A pecuária também se beneficiou da nova onda de investimentos com a ampliação do rebanho e a introdução do gado de matriz nelore dando uma orientação da produção para a cadeia bovina de corte e deixando em plano inferior a cadeia leiteira, visto que essa raça animal se presta exclusivamente à primeira.

Nascimento (2013, 117) destaca que o Vale do Araguaia no Estado do Tocantins assistiu significativa expansão da orizicultura (cultura do arroz) em área de várzea, com o aproveitamento da oferta hídrica dos rios Araguaia e seus afluentes, Urubu, Javaés e Formoso. A região integrada pelos municípios de Formoso do Araguaia, Lagoa da Confusão e Dueré formam o chamado “triângulo do arroz” no Estado. Já a cultura da soja foi implantada no Tocantins ainda nos anos 1980, no contexto do antigo norte de Goiás, pela expansão do mercado internacional dessa *commodity* com expressivo crescimento da área plantada e produção, destacando-se a região chamada de “polígono da soja” que

compreende os municípios de Campos Lindos, Pedro Afonso, Guaraí, Porto Nacional, Mateiros e Dianópolis.

Atraídos pela qualidade do clima, vantagem logística, incentivos fiscais e terras baratas (e relativamente fáceis de serem griladas) grandes multinacionais, a exemplo da Cargill, Bunge e a japonesa Itochu, vêm instalando enormes plantações de soja e atividades sulcralcooleira em diversos municípios tocantinenses. Atualmente no Tocantins destacam-se como grandes produtores de soja os municípios de Campos Lindos, Barra do Ouro, Goiatins, Pedro Afonso, Dianópolis, Mateiros, Lagoa da Confusão e Formoso do Araguaia (MATTOS: 2013, 230-231).

Fato que expressa essa realidade pode ser identificado no município de Pedro Afonso, onde opera a Bunge (Holandesa, com sede nos Estados Unidos) produtora de alimentos, fertilizantes e atuante no comércio de açúcar e grãos como a soja e milho. Aqui ela atua em *joint venture* com a Itochu Corporation (Japão), para produzir álcool combustível, açúcar e energia elétrica com o processamento do bagaço da cana de açúcar, tendo sido instalada a usina em 2011 numa área de 94 hectares na zona rural do município.

Grandes empresas do agronegócio, tais como a Companhia de Promoção Agrícola (CAMPO), Bunge, Cargill, ADM e André Maggi já vinham ao longo dos últimos 20 anos realizando o financiamento e a comercialização da produção de grãos do Tocantins, agora estão instalando diversas plantas agroindustriais ligadas à produção do etanol, do biodiesel e do açúcar. Sem contar que no Tocantins, há pelo menos vinte anos já atuava a JICA, agência de cooperação internacional japonesa, também com financiamento de produção de grãos no Prodecer III (Programa Nipo Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados) (MATTOS: 2013, 232).

Agora podemos avançar para nosso terceiro ponto destacando o PRODOESTE - Programa de Desenvolvimento da Região Sudoeste do Estado do Tocantins, o qual tem como objetivo central dinamizar a economia regional e alavancar a produção agrícola no sudoeste do Tocantins aproveitando o potencial hídrico da região.

O PRODOESTE demonstra o interesse político do Governo do Estado em incentivar o desenvolvimento de um grande pólo de produção hidroagrícola e agroindustrial na região. O fundamento dessa proposta reside no potencial dos

solos e da disponibilidade de recursos hídricos de uma região de várzea para utilização em irrigação, englobando a capacidade hídrica dos rios Xavante, Dueré, Urubu, Pium e Riozinho (Tocantins, 2009, 9).

A microrregião de Rio Formoso no Tocantins, na qual a maior parte dos municípios contemplados pelo PRODOESTE estão inseridos, abrange uma área total de 51.405,60 km² e segundo dados do IBGE relativos a 2010 continha uma densidade demográfica de 2,26 habitantes por km². No conjunto o PRODOESTE compreende uma área constituída por 14 municípios da região sudoeste do Estado: Aliança do Tocantins, Alvorada, Araguaçu, Cariri do Tocantins, Cristalândia, Crixás do Tocantins, Dueré, Figueirópolis, Formoso do Araguaia, Lagoa da Confusão, Pium, Sandolândia, Santa Rita do Tocantins e Talismã. A lista dos Municípios Beneficiados pelo Programa, em sua 1ª Etapa, contempla os municípios de Lagoa da Confusão, Cristalândia e Pium.

Passemos agora para a descrição dos vetores operacionais do PRODOESTE. As bacias hidrográficas dos rios Pium e Riozinho possuem área total de 5.119 km², situam-se entre os paralelos 10° 05' e 10° 47' de latitude Sul e os meridianos 48° 58' e 49° 57' de longitude Oeste, estando localizadas no sudoeste do Estado do Tocantins. Do ponto de vista logístico, pode-se acessar às bacias dos rios Riozinho e Pium saindo de Palmas, através das rodovias TO-080 e BR-153 (Belém-Brasília) o que permite o escoamento de cargas até o entroncamento com a TO-354, na altura da cidade de Pugmil e fazendo ligação a Pium. Outra rota disponível é seguir pela BR-153 até o entroncamento com a TO-255, em Nova Rosalândia, que comunica com Cristalândia e Lagoa da Confusão, e depois a partir da TO-255 pode-se seguir no sentido norte através da TO-374 (Tocantins, 2009, 9).

O quadro a seguir apresenta a abrangência municipal da área de estudo tendo como referência a bacia hidrográfica e a respectiva participação dos municípios:

Tabela 1. Abrangência municipal do PRODOESTE na 1ª. fase

Município	Área (km ²)	% da bacia pertencente ao Município	% do Município dentro da bacia
Cristalândia	1805	18,79	53,30
Lagoa da Confusão	10.547	15,39	7,47
Pium	10.010	64,60	33,04

Fonte: SEAGRO Tocantins, 2014.

No aspecto social, para a implantação da barragem (P8) no rio Pium foi estabelecido o Programa de Desapropriação de Áreas para a Formação do Reservatório, com supervisão do Instituto de Terras do Estado do Tocantins/ITERTINS para fins de indenização aos proprietários e moradores da área atingida conforme previsão legal.

DECRETO Nº 4.993, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2014. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, o terreno rural que especifica, e adota outra providência. O GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS, no uso da atribuição que lhe confere o art. 40, inciso II, da Constituição do Estado, e com fulcro nos arts. 2º, 5º, alínea “f”, 6º e 15º, do Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941, DECRETA

Art. 1º É declarada de utilidade pública, para fins de desapropriação, o terreno rural definido no polígono envolvente da área de alague, área de preservação permanente (APP) e área do sítio barrável, para o implemento do Projeto Executivo da Barragem de Acumulação P8, no curso do rio Pium, no município de Pium, medindo 3.809.541,60 ha, na conformidade do seguinte material descritivo. 02 DIÁRIO OFICIAL Nº 4.069 ANO XXVI – Estado do Tocantins, sexta-feira, 14 de fevereiro de 2014 (Brasil, 2014).

As características da lavoura tradicional local podem ser elencadas: a) os principais itens de cultivo são o milho, arroz, feijão e mandioca; b) o objetivo primeiro da produção é o consumo familiar, sendo destinado ao comércio a produção excedente; c) a extensão das lavouras é reduzida e o plantio ocorre somente no período chuvoso; d) a utilização de insumos como adubos e defensivos agrícolas é pouco significativa.

As características da pecuária local também podem ser descritas: a) ocorre de forma extensiva a criação de bovinos para a produção de carne e de leite; b) as raças mais usuais são as zebuínas como nelore, gir e guzerá; c) a alimentação do rebanho é baseada em pastagens nativas ou cultivadas, em especial o chamado “braquiário”; d) no período seco do ano a falta de pastagens ocasiona perdas de peso no rebanho (Tocantins, 2009, 67).

No que diz respeito à renda as famílias atingidas pelo reservatório da barragem no rio Pium (P8) extraem a base da sua economia, além dos produtos da pecuária e dos cultivos; das aposentadorias e recursos advindos de programas sociais como o Bolsa Família do Governo Federal e atividades formais em área urbana.

O reservatório da barragem no rio Pium (P8) atingirá 43 propriedades pertencentes a 39 proprietários, ocupando 2.376 ha, que somados aos 1.404,02 ha da faixa de proteção, com cem metros de largura, totalizam 3.780,02 ha a serem desapropriados. Essa área poderá ser ainda um pouco maior, caso alguns proprietários optem pela venda das áreas remanescentes cuja exploração agrícola seja inviabilizada (Tocantins, 2009, 67).

.....

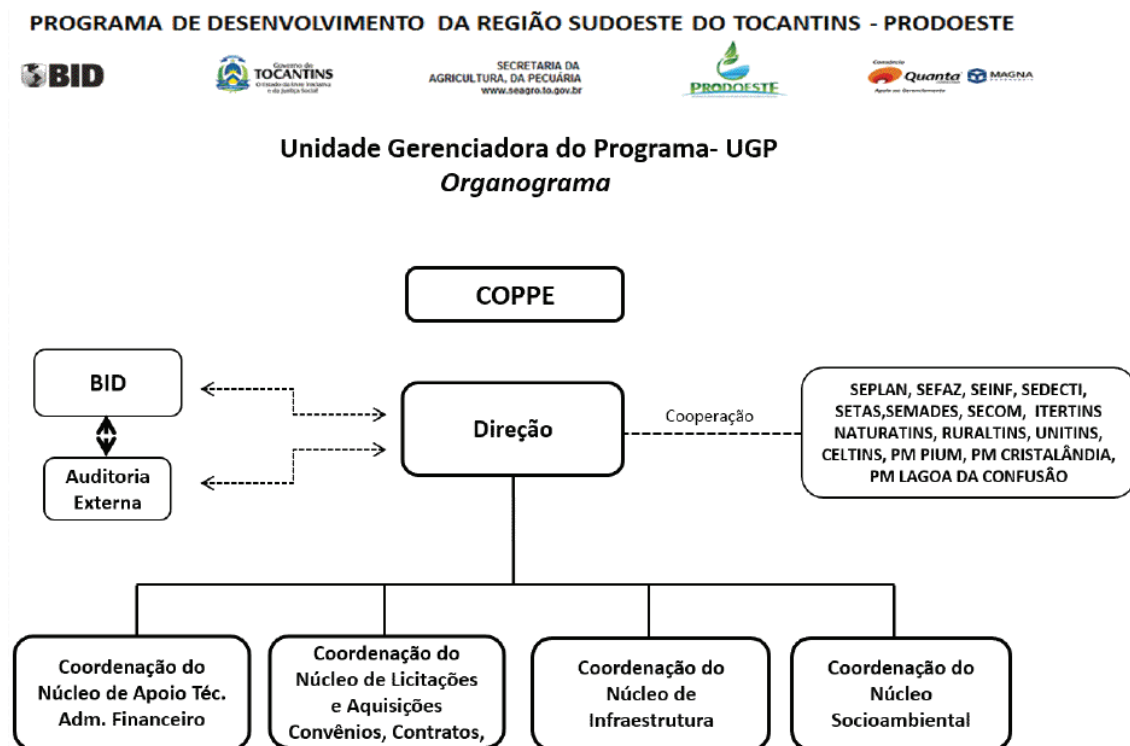
Já na área do perímetro irrigado não ocorrerão desapropriações significativas, pois a estrutura fundiária será preservada. Será necessário apenas definir a melhor forma de regularização das pequenas áreas necessárias para a implantação das barragens de derivação P1, P2 e P3, da pequena extensão de canais e dos locais para a construção das estações de bombeamento para os sistemas parcelares de irrigação, situados no interior das propriedades (Tocantins, 2009, 66-67).

Podemos agora elencar as atribuições e funções da UGP na execução do Programa. No aspecto gerencial compete à UGP supervisionar os trabalhos em todos os temas e fases, focando nos projetos e produtos previstos e na interface entre os diversos atores governamentais envolvidos; acompanhar o cumprimento das metas e cronogramas previstos para cada atividade; desenvolver e implantar medidas operacionais no que tange ao controle de custos e elaboração de relatórios conforme demanda do BID e parceiros do Programa.

Nos aspectos administrativos a UGP deve trabalhar para a obtenção das licenças ambientais e urbanísticas necessárias; dar vazão aos processos licitatórios para contratação dos estudos, projetos, obras, serviços e compra de equipamentos; fiscalizar a execução das obras; articular ações conjuntas entre os órgãos públicos e a sociedade civil integrando esta última aos aparelhos estatais municipais e estaduais.

Nos aspectos de controle e informação destacam-se a criação e manutenção de sistema informatizado de gestão dos contratos relativos à execução do programa; o desenvolvimento e implantação de agenda informativa sobre o andamento das atividades para as partes envolvidas; Monitorar e avaliar com apoio de auditoria externa cada evento relacionado ao programa visando dar transparência e permitir o acompanhamento pelo BID e demais interessados; gerir o arquivo da documentação relativa ao desenrolar do programa.

Quadro 1. Organograma de operação do PRODOESTE



Fonte: SEAGRO Tocantins, 2014.

O orçamento geral do Programa é de US\$ 165.000.000,00 (cento e sessenta e cinco milhões de dólares dos Estados Unidos da América). O valor do financiamento junto ao BID é de US\$ 99.000.000,00 (noventa e nove milhões de dólares). A contrapartida do governo do Estado é de US\$ 66.000.000,00 (sessenta e seis milhões de dólares). O empréstimo tem prazo de amortização estipulado em prestações semestrais de igual valor tendo o primeiro vencimento em 30 de novembro de 2017 e o último até o dia 30 de maio de 2037.

Tabela 2. Dados sobre financiamento do PRODOESTE

Dados Gerais	Valores e referências
Custo do programa	≈US\$ 165.000.000,00
Valor do financiamento	US\$ 99.000.000,00
Recursos adicionais	US\$ 66.000.000,00
Prazo de amortização	223 meses
Juros	Taxa de Juros Baseada na LIBOR

Fonte: TOCANTINS: 2012b

Para a liberação do primeiro desembolso o BID estabeleceu como condições

- a) A entrada em vigor do decreto de criação da Unidade Gerenciadora do Programa – UGP, nos termos acordados com o Banco;
- b) A entrada em vigor do Regulamento Operacional do Programa – ROP, nos

termos acordados com o Banco; c) A seleção e a nomeação da equipe básica da Unidade Gerenciadora do Programa – UGP, nos termos previstos no ROP; e d) A seleção da empresa de apoio ao gerenciamento do Programa. (Tocantins, 2012b)

O acompanhamento, avaliação, produção e submissão de relatórios ao BID deverão seguir a previsão descrita a seguir: o impacto econômico do programa deverá ser avaliado junto a pelo menos 200 (duzentos) produtores, representando igualmente a beneficiários e não beneficiários da irrigação; No prazo de 60 (sessenta) dias seguintes ao término de cada semestre deverão ser apresentados os relatórios do progresso das ações previstas; O relatório de avaliação intermediária deverá ser apresentado dentro dos 60 (sessenta) dias seguintes ao desembolso de 50% (cinquenta por cento) dos recursos do Financiamento e o relatório de avaliação final deverá ser apresentado dentro dos 90 (noventa) dias seguintes ao desembolso de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos do Financiamento, sendo que ambos deverão ser realizados por consultoria ad hoc; Até dois anos após a implantação do Distrito de Irrigação deverá ser apresentado o relatório de impacto econômico do Programa.

A avaliação medirá os custos e benefícios do Programa do ponto de vista: (1) dos agricultores beneficiados; (2) da autoridade administradora do Distrito de Irrigação; (3) do Mutuário; e (4) da economia brasileira em geral. Para tal avaliação se utilizarão tanto preços de mercado como preços de eficiência econômica para os bens e serviços nos quais exista evidência clara de que os preços de mercado não refletem o verdadeiro custo econômico dos bens ou o benefício para a sociedade. (Tocantins, 2012b)

No que tange às condições especiais de execução ressalte-se a obrigatoriedade de assinatura de convênio entre o mutuário e as autarquias NATURATINS, RURALTINS E ITERTINS; entre o Mutuário e a ATS firmando os acordos básicos sobre tarifas por serviços de água e saneamento; entre o Mutuário e cada um dos Municípios Participantes do Programa (Tocantins, 2012b). Cabe destacar a condição especial estabelecida no que diz respeito à adesão dos produtores rurais da área abrangida:

A apresentação pelo Órgão Executor ao Banco de Acordo(s) de Adesão, ou Acordo(s) de Compromisso firmados com os titulares de propriedades diretamente beneficiadas pelo Distrito de Irrigação que representem não menos de 40% (quarenta por cento) da área beneficiada e 50% (cinquenta por cento) do total de beneficiários, mediante o qual tais proprietários manifestem seu interesse em

participar do Programa, conforme descrito neste Contrato será condição prévia à efetuação de qualquer desembolso de recursos do Financiamento referentes a obras de infraestrutura hídrica produtiva do Programa. (Tocantins, 2012b)

Vamos agora em nosso quarto ponto descrever a participação na economia dos principais produtos agrícolas que estão na pauta do PRODOESTE (arroz, milho, feijão e soja) no período entre 2000-2014 nos municípios da área de abrangência do programa, dando destaque aos municípios de Cristalândia, Lagoa da Confusão e Pium, que foram selecionados para receber aporte do programa.

Ao analisar a produção de arroz na área do PRODOESTE no ano de 2000, verificamos que a rizicultura estava presente em todos os municípios. A variação na extensão da área plantada era significativa, indo de 250 hectares em Talismã até 25.630 hectares em Formoso do Araguaia. Este último, juntamente com Lagoa da Confusão, cuja área plantada de arroz era de 16.750 hectares, lideravam a rizicultura entre os municípios da área do programa.

Em 2014 a produção de arroz na área do PRODOESTE diminuiu em boa parte dos municípios tornando-se pouco significativa em Aliança do Tocantins, Alvorada, Araguaçu, Cariri do Tocantins, Figueirópolis, Sandolândia. Praticamente desaparece em Talismã. Na outra ponta Formoso do Araguaia conserva 22.352 hectares tendo perdido a liderança para Lagoa da Confusão, que saltou para 40.450 hectares de área plantada de arroz. O resultado foi a concentração da lavoura em função das reiteradas políticas de incentivo ao agronegócio valendo destacar primeiro Formoso do Araguaia e mais recentemente Lagoa da Confusão.

No que tange à produção de feijão, no ano 2000 a lavoura era praticamente inexistente, com o registro isolado de apenas 15 hectares de área plantada em Lagoa da Confusão. No ano de 2014 já temos a presença da lavoura de feijão em pelo menos seis municípios: Aliança do Tocantins, Cariri do Tocantins, Dueré, Figueirópolis, Formoso do Araguaia e Lagoa da Confusão. Este último lidera o plantio com 4.900 hectares de feijão. O resultado é a expansão da lavoura de feijão, fato esse que pode ser relacionado ao preço atraente no mercado interno, a forte presença do produto na dieta do brasileiro e as políticas de incentivo ao agronegócio na área do PRODOESTE.

A lavoura de milho na área do programa no ano 2000 esteve presente em todos os municípios, com extensões entre 400 hectares em Pium e 3160 hectares em Lagoa da Confusão. Formoso do Araguaia com 1550 hectares e Araguaçu com 1000 hectares também são relevantes.

Ao verificar a área plantada de milho na área de abrangência do PRODOESTE para o ano de 2014 percebe-se que essa lavoura perdeu espaço em quase todo o território, tendo inclusive registro ausente em Cristalândia e Santa Rita do Tocantins. Cabe destacar o caso de Lagoa da Confusão, que de líder do plantio no ano 2000, no cômputo de 2014 aparece com apenas 65 hectares de lavoura de milho.

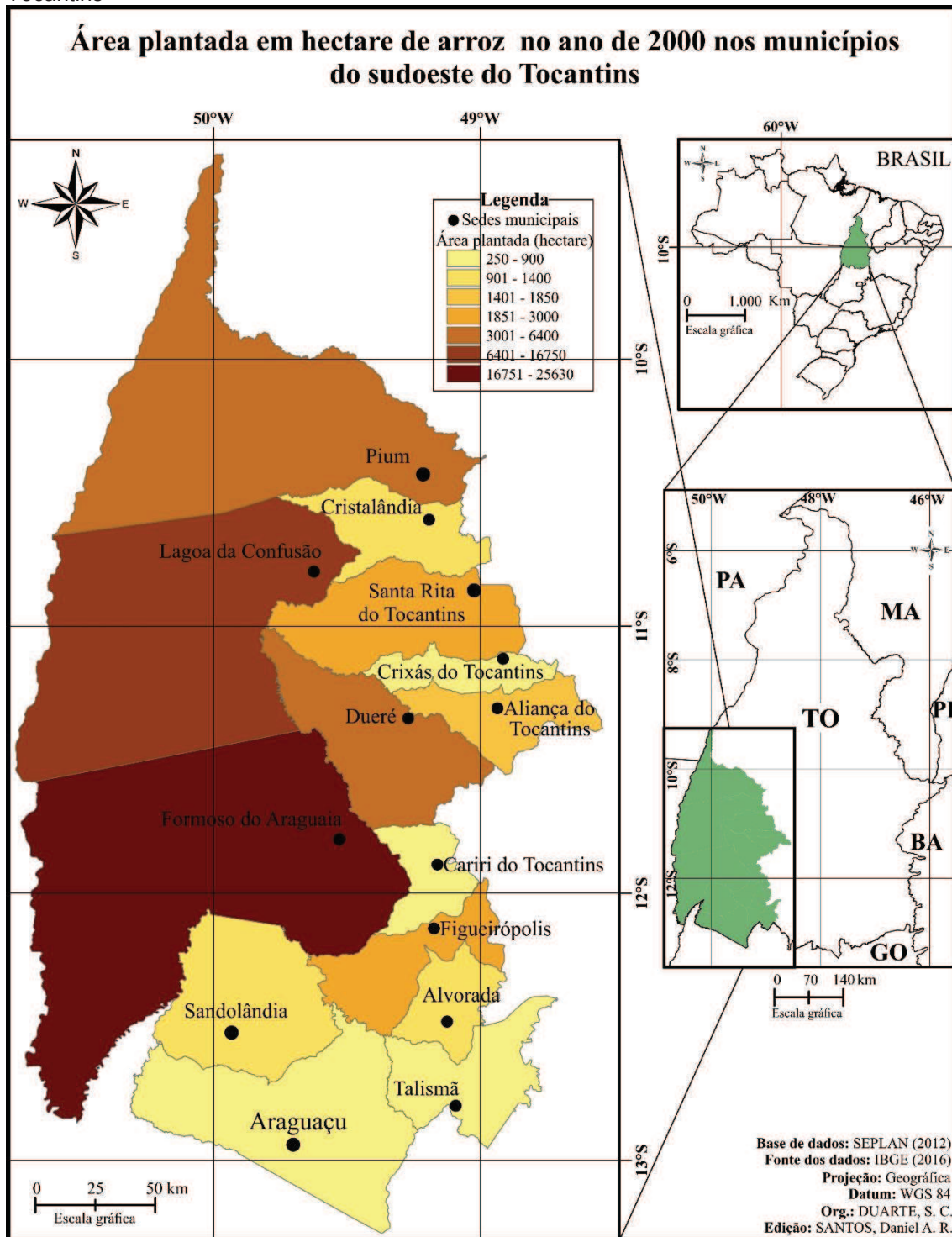
As exceções a esse processo de abandono relativo da lavoura de milho são os municípios de Alvorada que dobrou sua área plantada de 300 hectares para 646 hectares e Pium que agora lidera o plantio na área do PRODOESTE tendo mais que quadruplicado a área passando de 400 hectares para 1800 hectares de área plantada de milho. Fator relevante para isso é a cotação do produto no mercado agrícola, tema do qual trataremos adiante.

A lavoura de soja por ocasião do ano 2000, na área do PRODOESTE, estava basicamente restrita ao município de mesmo nome, que possuía 12.375 hectares plantados dessa cultura. Outros municípios com lavoura de soja eram Alvorada, Figueirópolis, Lagoa da Confusão, Santa Rita do Tocantins e Talismã, totalizando 16.075 hectares. Os outros municípios da região não apresentavam registro de área plantada de soja naquele ano.

Em 2014 a área plantada de soja chegaria a 170.622 hectares na área do programa, o que significou um salto vertiginoso de mais de 10 vezes na área da lavoura de soja. Agora todos os municípios apresentavam áreas de plantio de soja, sob a liderança de Lagoa da Confusão com 50.590 hectares. Outros municípios de destaque são Alvorada com 28.332 hectares, Cariri do Tocantins com 23.468 hectares, Formoso do Araguaia com 20.255 hectares e Figueirópolis com 17.300 hectares.

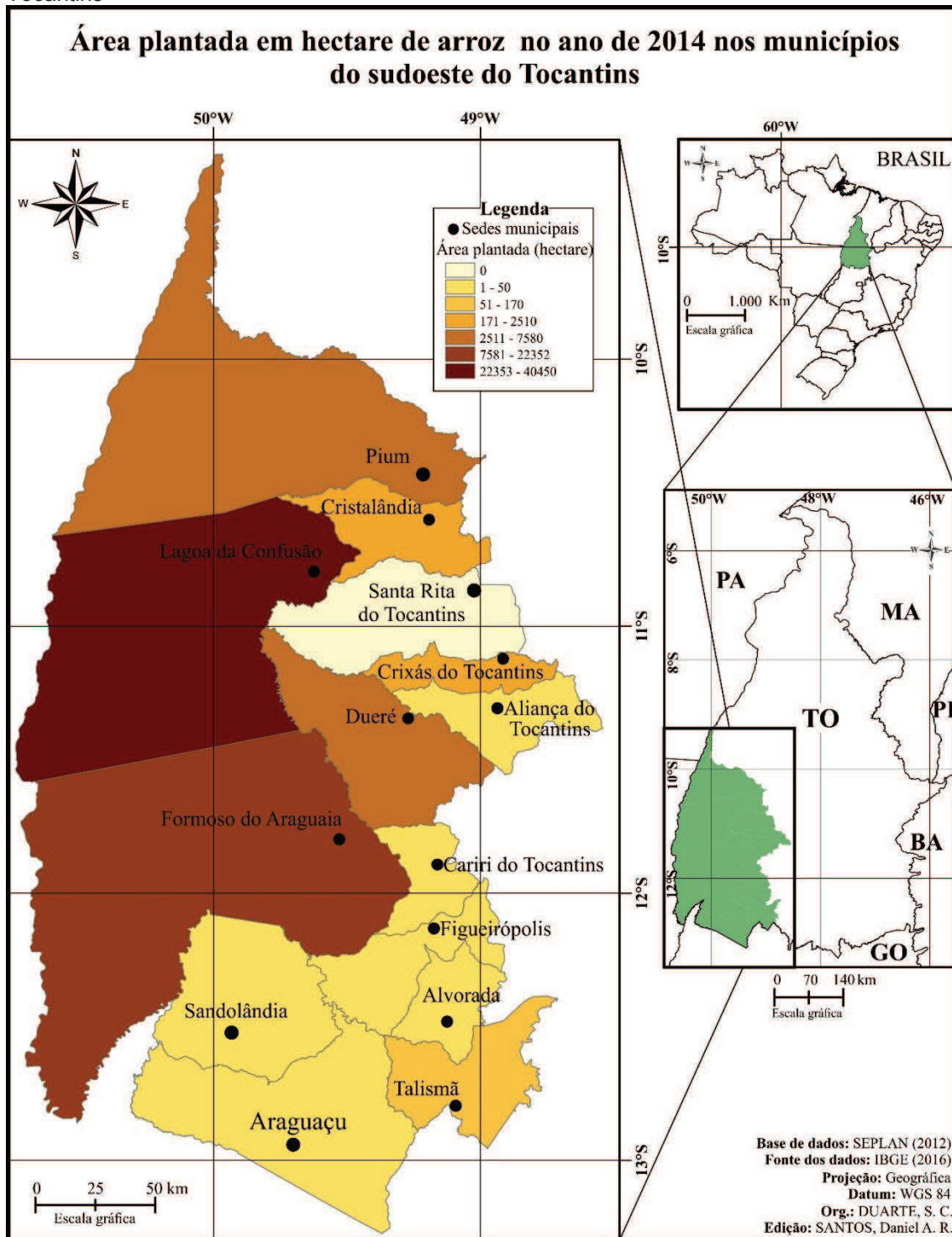
Puxada pelos incentivos governamentais via programas de desenvolvimento agrícola focado na produção de soja e a demanda dessa *commoditie* no mercado externo, a soja avançou sobre toda a área do PRODOESTE.

Mapa 1. Área plantada em hectares de arroz no ano 2000 nos municípios do Sudoeste do Tocantins



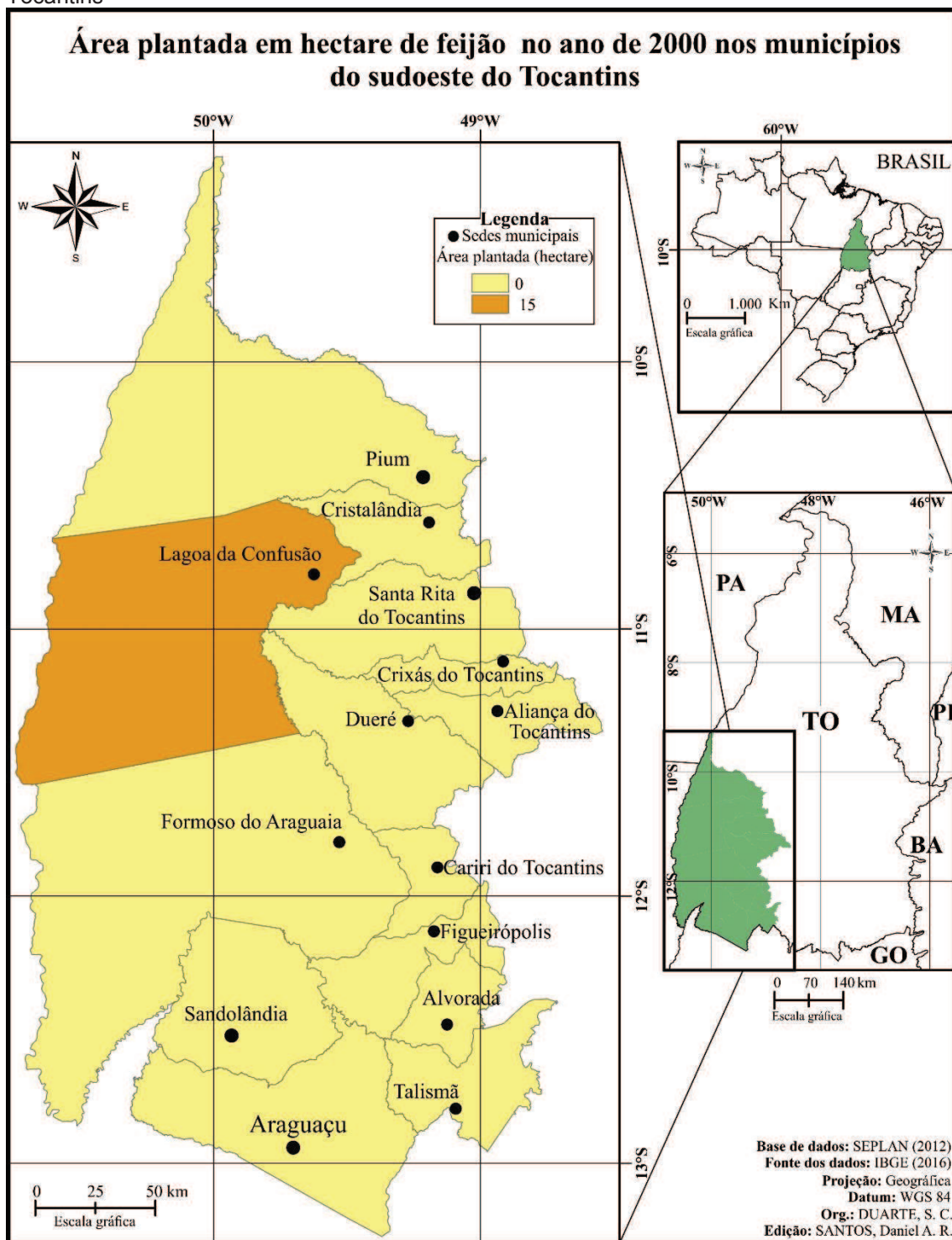
Fonte: organizado por DUARTE (2016)

Mapa 2. Área plantada em hectares de arroz no ano 2014 nos municípios do Sudoeste do Tocantins



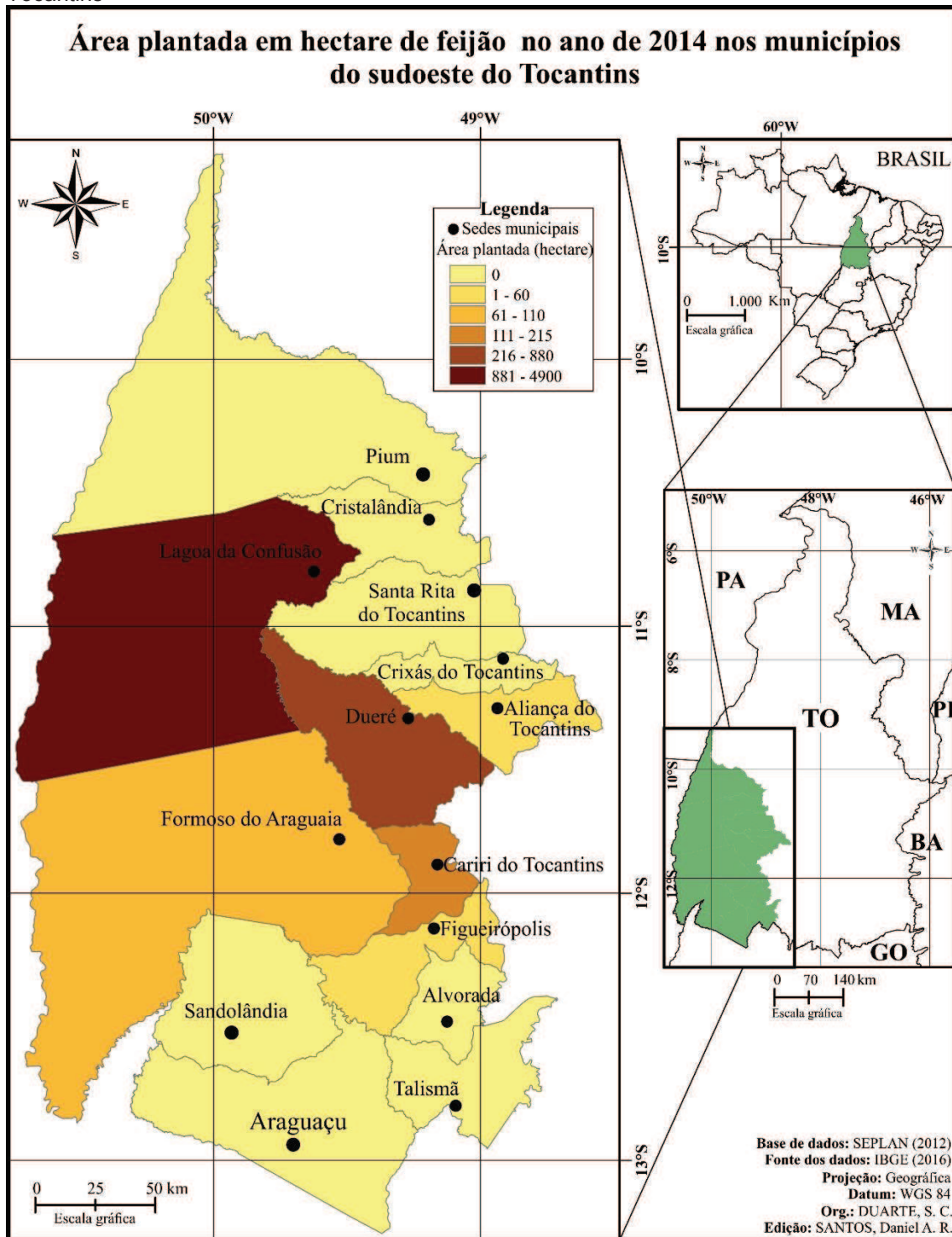
Fonte: organizado por DUARTE (2016)

Mapa 3. Área plantada em hectares de feijão no ano 2000 nos municípios do Sudoeste do Tocantins



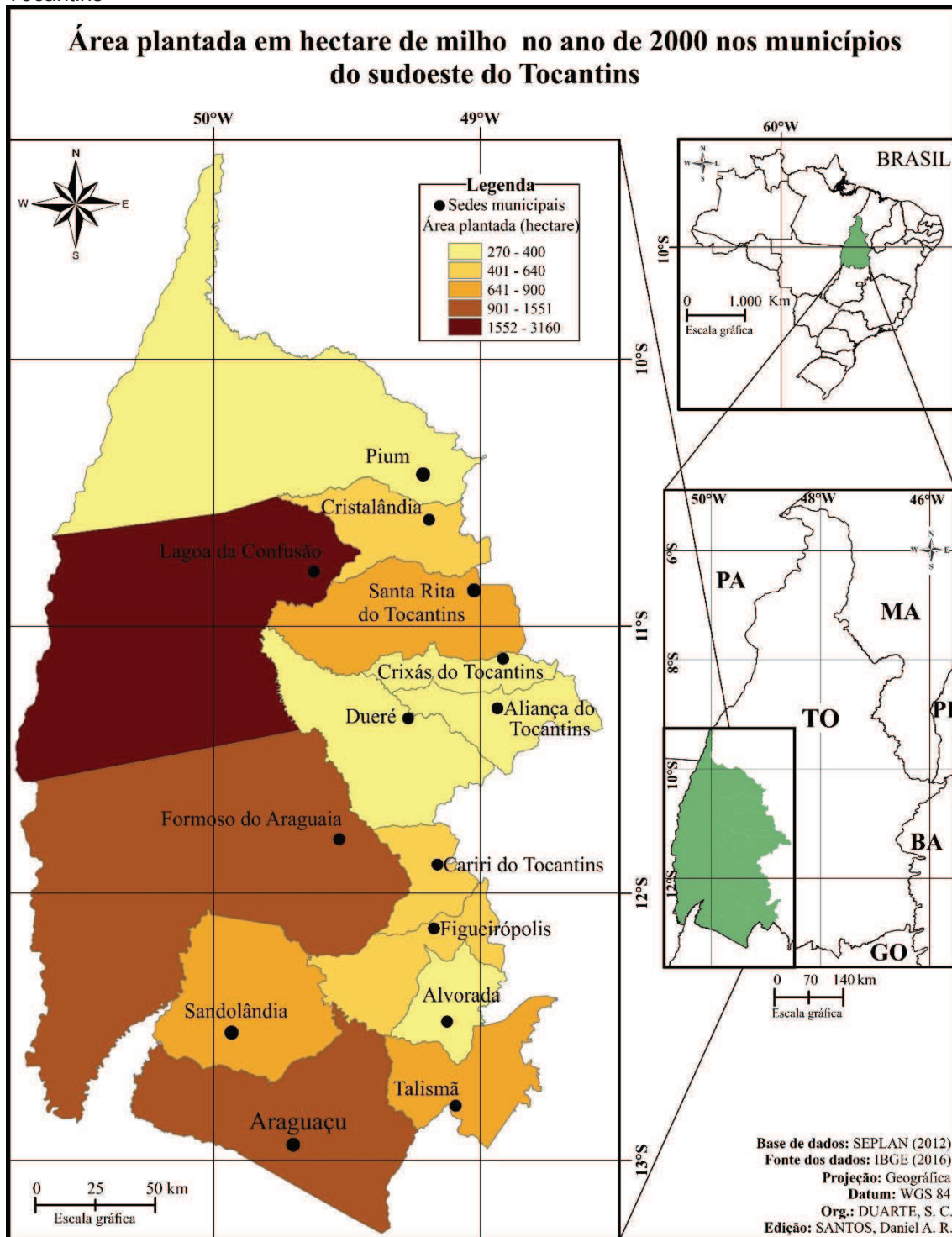
Fonte: organizado por DUARTE (2016)

Mapa 4. Área plantada em hectares de feijão no ano 2014 nos municípios do Sudoeste do Tocantins



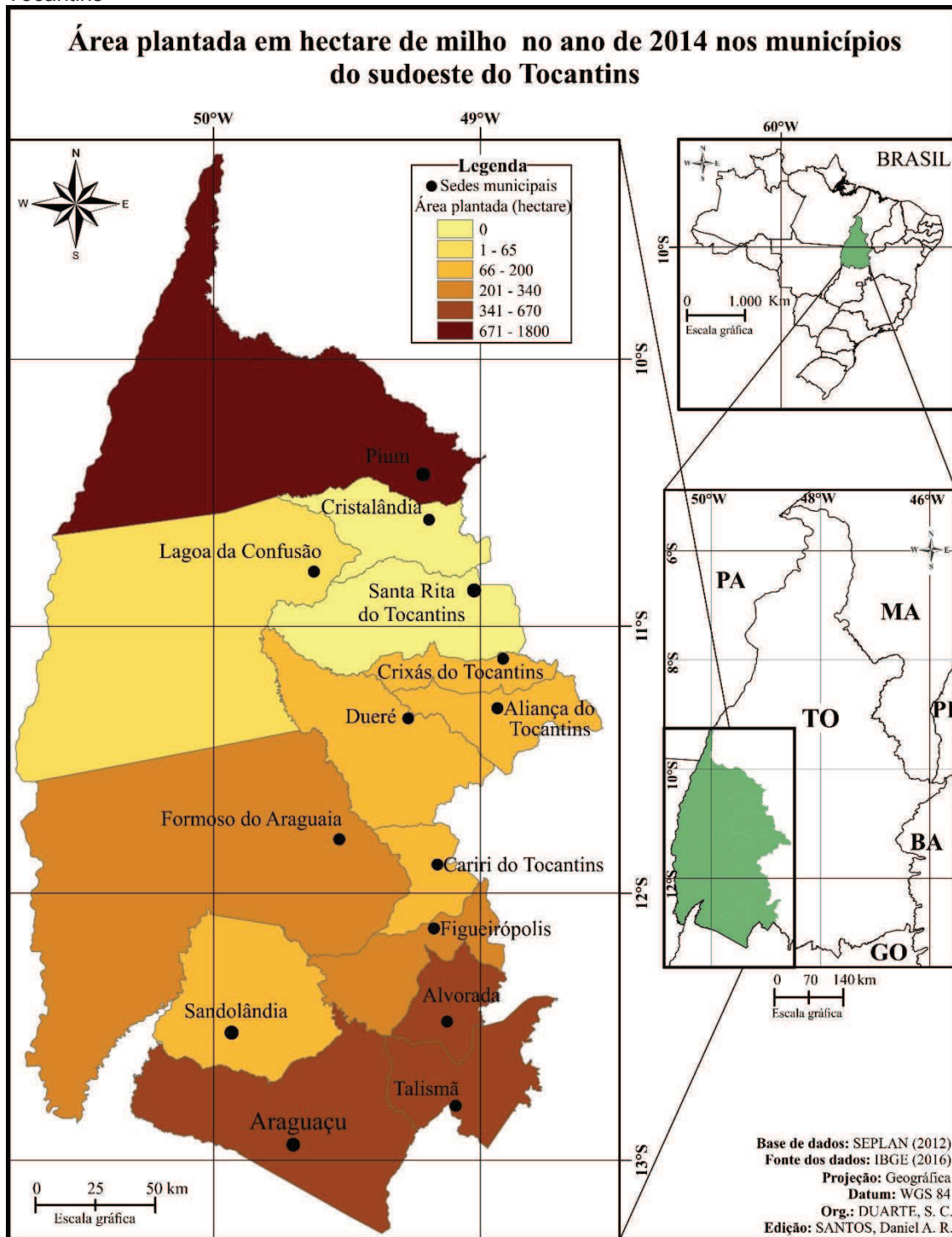
Fonte: organizado por DUARTE (2016)

Mapa 5. Área plantada em hectares de milho no ano 2000 nos municípios do Sudoeste do Tocantins



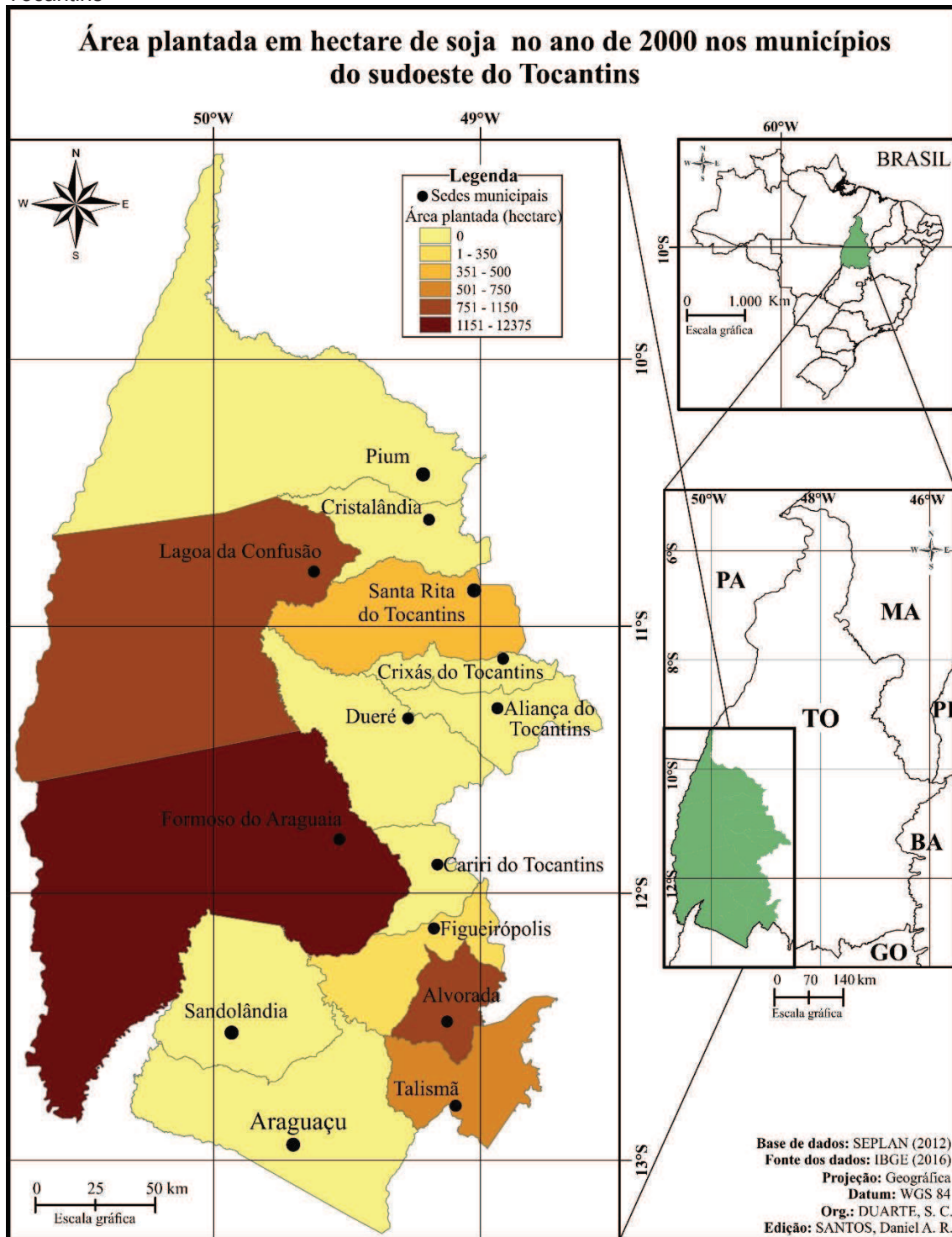
Fonte: organizado por DUARTE (2016)

Mapa 6. Área plantada em hectares de milho no ano 2014 nos municípios do Sudoeste do Tocantins



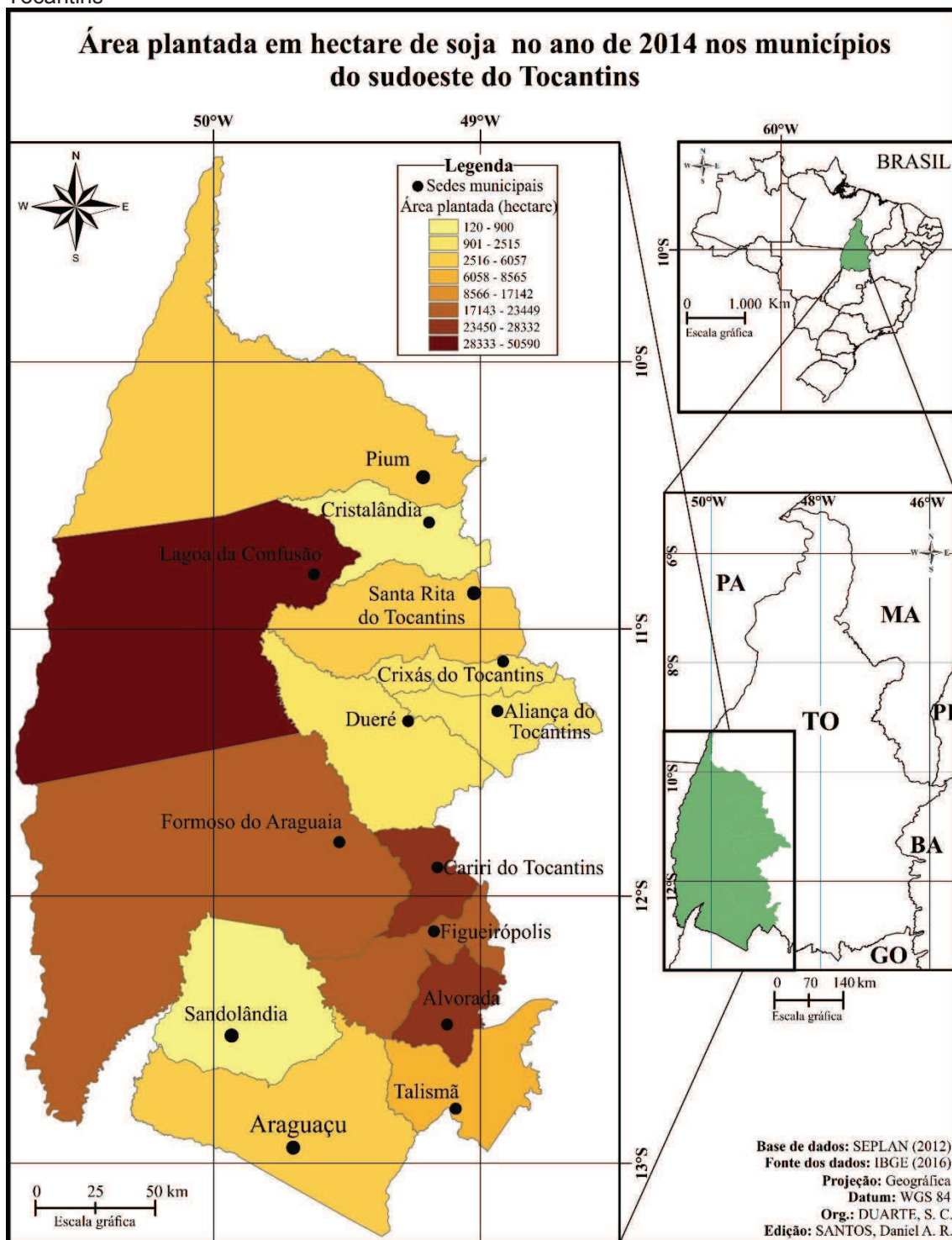
Fonte: organizado por DUARTE (2016)

Mapa 7. Área plantada em hectares de soja no ano 2000 nos municípios do Sudoeste do Tocantins



Fonte: organizado por DUARTE (2016)

Mapa 8. Área plantada em hectares de soja no ano 2014 nos municípios do Sudoeste do Tocantins



Fonte: organizado por DUARTE (2016)

Sobre o mercado das commodities em análise podemos verificar que nos últimos seis anos algumas tendências são marcantes: a valorização relativa do feijão frente aos demais produtos, mas com uma grande oscilação de preços ao longo dos anos; a estabilidade dos preços do milho e arroz; a ascensão dos valores da soja.

O gráfico sobre a variação média do preço do feijão tipo carioca produzido no Tocantins indica uma oscilação que contrasta com a relativa estabilidade do valor de mercado quando comparado início e término do período e com a peculiaridade de ser o produto com melhor valor dentre os que constam na pauta do Prodoeste. A rizicultura, por sua vez, no período em tela manteve um preço relativamente estável. Há de se notar que o feijão e o arroz são itens básicos da cultura alimentar brasileira e, portanto, essas lavouras atende preferencialmente ao mercado interno.

No caso do milho enquanto o produto obteve certa valorização a nível nacional, o produto oriundo das terras do Tocantins perdeu valor no período entre 2009-2015. Esse é dentre os quatro produtos em pauta aquele que detém o menor valor de mercado, fato que pode ajudar a explicar mais adiante a perda de território plantado na área do PRODOESTE. Ademais não é um item de primeira ordem na cultura alimentar brasileira como o feijão e o arroz. Assim, sem uma demanda externa forte e uma inserção massiva no mercado interno essa cultura não possui preço atrativo quando comparado aos demais na pauta de produção do programa.

A soja mesmo sem ser o produto com o melhor preço absoluto foi o produto que obteve a melhor variação de preço se tornando mais atraente no período. Esse produto é o principal item da pauta de exportação do agronegócio brasileiro, recebendo fortes incentivos do governo com vistas a gerar divisas externas uma vez que sua inserção no comércio exterior atrai moeda estrangeira para o Brasil. Dito isso, resta evidente que a lavoura de soja não visa atender a demanda interna, visto que inclusive não possui forte inserção na dieta alimentar padrão do brasileiro.

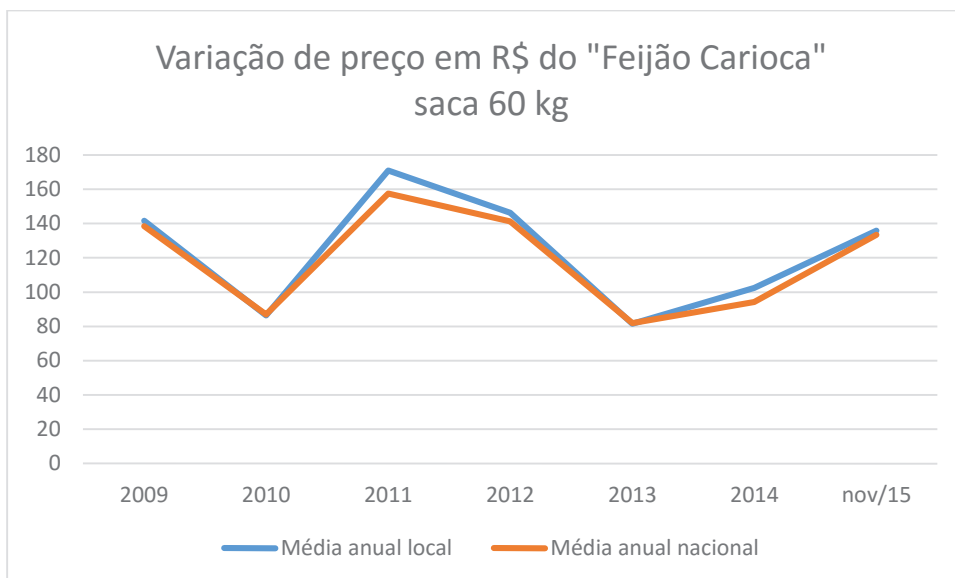


Gráfico 1. Variação do preço do feijão tipo carioca saca 60 kg
Fonte: Agrolink, 2015

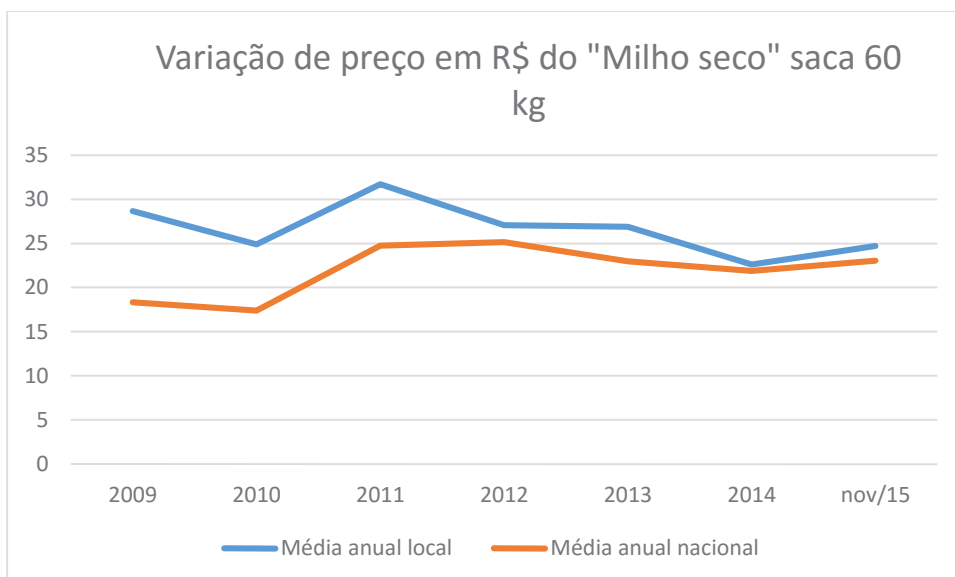


Gráfico 2. Variação do preço do milho seco saca 60 kg
Fonte: Agrolink, 2015

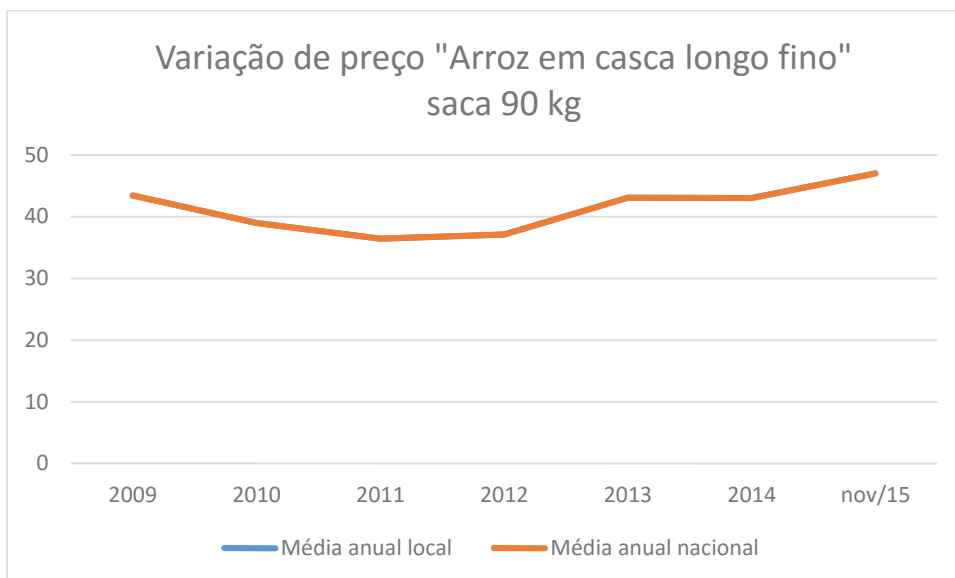


Gráfico 3. Variação do preço do arroz em casca longo fino saca 90 kg
Fonte: Agrolink, 2015

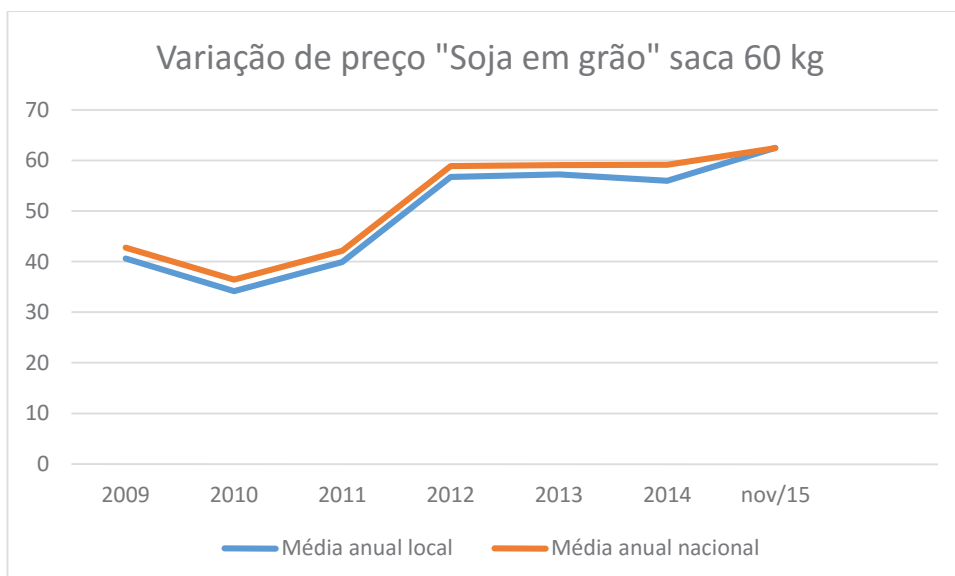


Gráfico 4. Variação do preço da soja em grão saca 60 kg
Fonte: Agrolink, 2015

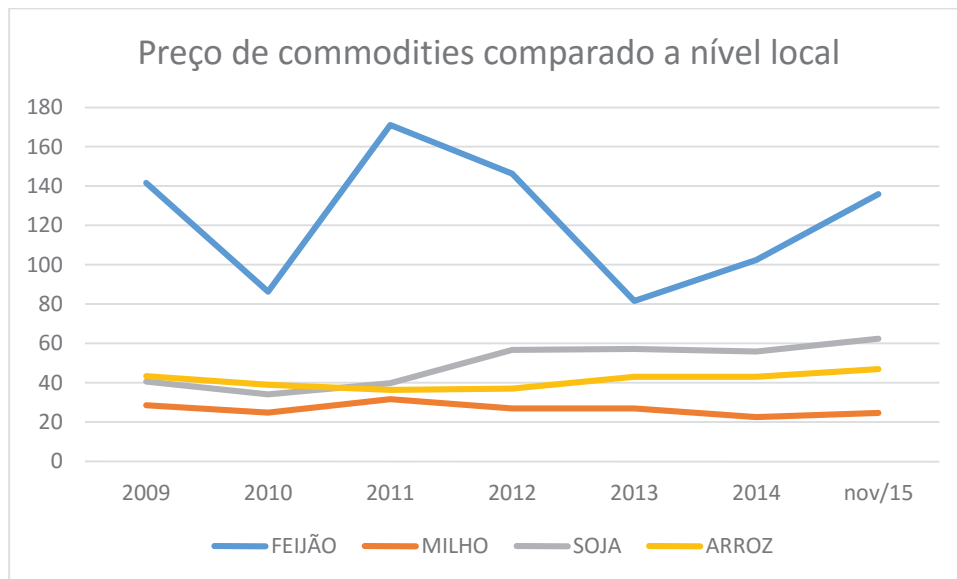


Gráfico 5. Preço das commodities em análise a nível local
 Fonte: Agrolink, 2015

Por fim, quando comparados os valores dos produtos em tela para o período de 2009-2015, podemos vislumbrar com mais clareza a discrepância do valor do feijão em relação aos demais produtos e uma tendência de alta da soja quando contrastados início e término do período.

Visto de forma isolada os dados sobre o mercado dessas commodities pode indicar que a melhor aposta em termos de produção seria a lavoura de feijão, contudo como exposto anteriormente há um predomínio da lavoura de soja. A explicação pode residir no fato de que a prioridade da nossa pauta de produção não é o mercado interno, mas a exportação e nesse quesito a soja tem ampla vantagem na demanda, ao contrário dos outros três produtos que atendem ao mercado interno. Assim não é apenas o fator “preço” a valores nacionais que determina as opções de lavoura, mas também o fator “exportação” com vista à geração de divisas e ganhos em moeda estrangeira.

Capítulo 3. Avaliação socioambiental da expansão do agronegócio no Tocantins

Após a exposição do quadro da política de desenvolvimento proposta para a área de abrangência do PRODOESTE via expansão do agronegócio, se faz mister abordar o outro lado da moeda, a saber: as condições de subdesenvolvimento que ainda não foram superadas na área em questão.

O primeiro ponto se refere ao conceito de subdesenvolvimento. Em linhas gerais podemos pontuar que o subdesenvolvimento é resultado da expansão do capitalismo comercial e industrial com a respectiva inserção de economias com níveis distintos de capacidade e estrutura produtiva num mesmo sistema competitivo global. Em geral o modelo econômico dos países subdesenvolvidos abrange características como o predomínio do setor primário, forte concentração da renda, pauta de produção restrita e voltada para o mercado externo (Cardoso & Faletto, 1973, 25-26).

Para instrumentalizar a análise do subdesenvolvimento⁷ é preciso situar que:

A teoria do subdesenvolvimento traduz a tomada de consciência das limitações impostas ao mundo periférico pela divisão internacional do trabalho que se estabeleceu com a difusão da civilização industrial. De um lado, apresentam-se as exigências de um processo de mundialização, imposto pela lógica dos mercados, que está na base da difusão da civilização industrial. De outro, configuram-se os requerimentos de uma tecnologia que é fruto da história das economias centrais e que exarceba sua tendência original a limitar a criação de empregos. Por último, estão as especificidades das formas sociais mais aptas para operar essa tecnologia, ou seja, as formas de organização da produção e de incitação ao trabalho, as quais tendem a limitar a possibilidade de recurso aos sistemas centralizados de decisões (Furtado, 1998,49).

Segundo Andrade (1977, 16-25) um dos principais problemas que afligem os países subdesenvolvidos é o crescimento demográfico com velocidade maior que o crescimento econômico. O resultado será o empobrecimento do país pois

⁷ “A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo – apesar de que, como vimos, isso implique algumas ‘consequências’ sociais – sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo, seja internamente (socialismo, capitalismo, etc) ou externamente (colonialismo, periferia do mercado mundial, etc)” (Cardoso & Faletto, 1973, 27)

a geração de emprego e renda ocorrerá em quantidade inferior à demanda populacional, criando uma rede de desempregados e subempregados. Com o excedente de mão-de-obra teremos um achatamento dos salários e redução da qualidade de vida.

Há dentro de cada país, dentro de cada Estado, uma diferença muito grande no desenvolvimento regional. Mas quando falamos nessa escala de maior ou menor desenvolvimento, devemos ver que as regiões subdesenvolvidas podem apresentar características bem diversas: umas são velhas regiões, outras são regiões novas que estão sendo desbravadas.

Quando se trata de desenvolvimento regional, o que se percebe é uma significativa disparidade pois cada área tende a ter sua própria dinâmica. Dito isso podemos também reconhecer que as regiões subdesenvolvidas são heterogêneas, podendo ser de povoamento antigo ou recente, como no caso da formação e expansão das periferias das metrópoles urbanas ou do avanço do agronegócio na chamada fronteira agrícola.

Diante disso, Andrade (1977, 26) defende

a existência de dois tipos de regiões subdesenvolvidas; as velhas regiões que têm estruturas arcaicas e que necessitam de transformações para que voltem a ter um ritmo de desenvolvimento normal e as novas regiões cujo desenvolvimento necessita ser regularizado, cujo povoamento necessita ser disciplinado para que elas com as possibilidades que tem permitam o desenvolvimento e não simples devastação.

O segundo ponto em tela é a dualidade agronegócio/agricultura familiar no cenário nacional. Garcia Jr e Heredia (2009, 213) afirmam que a expansão agrícola brasileira o coloca em posição de destaque no cenário internacional. Com base nisso perguntam se poderia essa ênfase no campo levar a uma reversão do processo de industrialização e urbanização desencadeado em fins do século XIX e primeiros decênios do século XX? Poderia nossa economia retornar aos tempos da grande lavoura que conheceu vários ciclos (café, cana-de-açúcar, algodão, cacau, tabaco, borracha) e também da pecuária extensiva?

Nesse diapasão a “vocação agrícola do Brasil”   frequentemente citada como um *desiderato* a ser promovido pelos agentes da economia rural e agroindustrial. Nossa inser o no contexto global se daria cada vez mais pela

capitalização das relações de produção no campo e a produção de *commodities* para exportação (Garcia Jr e Heredia, 2009, 214).

Paralelo ao incentivo ao agronegócio também tivemos entraves para a pequena agricultura. Durante a vigência do regime militar entre 1964-1985 foi posta em curso duas linhas de ação, uma visando a cooptação dos movimentos agrários e outra visando sua repressão, marginalizando os protestos camponeses que reclamavam reforma agrária ou criticavam o financiamento público à grande lavoura. A modernização conservadora do campo destinou política agrícola de juros subsidiados e incentivos fiscais para o agronegócio ao mesmo tempo em que promoveu a expulsão de colonos e agregados das regiões de expansão da fronteira agropecuária. A pauperização camponesa encontrou seu efeito colateral no inchaço da malha urbana e crescimento das periferias.

Garcia Jr e Heredia (2009, 216) argumentam que essa conjuntura desencadeou uma demanda por incentivo à agricultura familiar

A generalização do uso da categoria “agricultura familiar” foi largamente facilitada pela implantação, ainda nos anos de 90, do Pronaf, quando a política de crédito a juros reduzidos privilegiou de forma inédita uma faixa de agricultores de menos recursos econômicos, desvinculando-os dos grandes produtores que se haviam beneficiado, desde a modernização conservadora promovida pelo regime militar, de taxas de juros subsidiadas.

Isso permitiu quebrar o monopólio do agronegócio e reconhecer a importância dos pequenos e médios produtores para a produção rural. Mas qual o sentido da agricultura familiar? A grosso modo indica que as relações de trabalho não são do tipo assalariado e sim ancoradas na rede familiar. Dito isso é preciso reconhecer então que não estamos diante de uma unidade produtiva econômica apenas, mas uma entidade responsável por um conjunto de traços biológicos, sociais e culturais que formam a rede de sociabilidade humana. E esses traços marcam a vivência desses agentes no espaço que é físico e humano.

Veiga (2000, 6) afirma que os agentes do agronegócio procuram reduzir a importância da agricultura familiar com o argumento de que nos países centrais ela não é competitiva e depende do subsídio do governo que transfere recursos arrecadados de consumidores e contribuintes. Mas resta evidente pelo registro

histórico exposto neste estudo que sem o aporte do financiamento público e externo tampouco o agronegócio teria se viabilizado no país, tendo este sido subsidiado às custas do erário público. Ademais a função precípua da agricultura familiar é a provisão de abastecimento às unidades familiares do campo e da cidade.

Do ponto de vista analítico é preciso reconhecer a concretude social de cada categoria que povoa o campo e as relações de dominação que são estabelecidas entre elas. Assim podemos falar do papel dos grupos intermediários como os sitiantes, pequenos proprietários ou posseiros, arrendatários ou parceiros. Estes diferem tanto aos grupos que forma a base da sociedade rural, que são os moradores de engenho, colonos e agregados submetidos a uma relação de dominação com os grandes proprietários - estes últimos constituídos por senhores de engenho, usineiros ou fazendeiros - que formam a elite rural e gozam de um estilo de vida similar àquele dos seus pares em meio urbano

De acordo com Garcia Jr e Heredia (2009, 224) geralmente se considera que no caso da agricultura familiar

a unidade de produção seria responsável pela totalidade ou pela maioria dos bens materiais consumidos pelo grupo doméstico, como se a inscrição em relações mercantis regulares ou não existisse ou fosse irrelevante.

Mas apenas parte daquilo que o pequeno agricultor precisa para sustentar seu modo de vida é produzido de forma autossuficiente, todos os outros produtos que demandam beneficiamento industrial são adquiridos pela via mercantil e das relações de troca típicas da sociedade capitalista. Assim também ele precisa se engajar em produção para a venda e não apenas para o autoconsumo, caso contrário não obteria divisas para prover os itens que não produz.

Podemos então dizer que a pequena agricultura se divide entre a casa e o mercado levando a dualidades como “casa-roçado”, “casa-sítio”, “casa-lavoura”, ou mais genericamente “casa-campo”, que emergem como eixos para a organização das práticas de produção e consumo das unidades agrárias no que tange ao trabalho e recursos materiais. Assim podemos identificar ao menos dois ciclos vitais na descrição de Garcia Jr. e Heredia (2009:224): 1. o ciclo de

produção e consumo em função da provisão doméstica toma a maior parte do ano, tendo como espaço privilegiado as feiras nas quais se trocam itens alimentícios, vestuário, mobiliário e demais produtos de acordo com a sazonalidade agrícola; 2. o ciclo agrícola em si tem ocasião em épocas mais fixas de acordo com a natureza da lavoura, oscilando entre a abundância pós colheita e a escassez no período que antecede a colheita da próxima safra.

Rangel (2011:212-214) observa que em termos gerais a família camponesa sofre com a privação das condições de gerar a produção para seu autoconsumo em função da lógica de extração da mais valia imposta pelo avanço do capitalismo no campo. A sazonalidade da produção agrícola é um componente importante para a composição do modo de vida camponês pois é nos intervalos da produção agrícola que essa população irá se aplicar aos trabalhos não-agrícolas como o cuidado com a casa e a família. O desenvolvimento do capitalismo na agricultura demandou parte da sua mão-de-obra nas famílias camponesas, mas apenas parte dos familiares foi encaixado no novo modelo produtivo levando a uma gradativa desagregação da unidade familiar e erosão da cultura tradicional.

A situação que se coloca é que a fase de comercialização da produção agrícola está sujeita à intermediação de oligopólios que administram os preços de compra junto aos produtores e regulam a oferta de bens agrícolas visando maximizar os lucros.

Paralelo a isso, a agricultura atual exclui o trabalhador tradicional cujo tempo era dividido entre as atividades agrícolas e as não agrícolas, gerando um tipo específico de proletariado camponês submetido a um sistema de produção em larga escala e uma rotina laboral que aprofunda a exploração do tempo de trabalho e reduz a demanda por mão-de-obra.

A agricultura baseada em unidades familiares tem vantagens comparativas em relação à grande propriedade (*plantations*). Mesmo quando essa é útil no curto prazo para abrir novas áreas de expansão agrícola se mostra deficiente no longo prazo por operar com custos econômicos e ambientais crescentes. A alternativa proposta consiste na promoção via políticas públicas da pequena agricultura com estímulos econômicos, acesso à extensão rural e suporte em planejamento e, por outro lado, na penalização das grandes

propriedades através de instrumentos fiscais e aplicação da legislação trabalhista e ambiental (Árabe, 2008, 26-27).

Veiga (2000, 21) ao analisar a história da produção agropecuária no Brasil percebe que a grande propriedade somente obtém condições competitivas a nível global em setores específicos como bovinocultura, cafeicultura, sulcroalcooleira, arroz e soja. Em outros setores como fruticultura e horticultura que atendem demandas do mercado interno a produção familiar tem alto potencial competitivo.

Em síntese, entende Maluf (2013, 148-152) que a formação da estrutura fundiária no Brasil ao longo da história proporcionou a coexistência hodierna de propriedades de larga escala com pequenos e médios estabelecimentos agrícolas, gerando um modelo dual de uso do solo:

- a) Ao longo dos anos 1990 consolidou-se um grupo heterogêneo de produtores que se caracterizam por fatores como o nível de renda, bioma, sistemas de produção e etnia que passou a ter a denominação de “agricultura familiar” – essa nova categoria ganhou espaço na produção e distribuição bem como suporte de políticas públicas específicas.
- b) De outro lado, temos a emergência do chamado “agronegócio”, que indica as práticas de integração entre atividades agrícolas e não agrícolas (processamento dos produtos, comercialização etc.) que se tornou a prática vigente da classe patronal no campo.

Os principais pontos de convergência entre a agricultura familiar e o agronegócio residem no trabalho assalariado de pequenos agricultores nas grandes fazendas e na integração de agricultores familiares mais consolidados nas cadeias agroindustriais (fumo, aves, suínos, leite e soja). Por outro lado, os pontos de conflito principais residem em temas como acesso e posse da terra, acesso e uso da água e do financiamento público, relações com padrões distintos de consumo e com a biodiversidade.

Xavier (2012:32) constata que enquanto no campo a extração da mais-valia se dá por meio da exploração de formas primitivas de trabalho é este que permite às cidades ostentar símbolos de progresso e avanços tecnológicos inacessíveis aos trabalhadores pobres. Assim o agronegócio faz girar a roda do capital alijando a mão-de-obra do usufruto da riqueza que gerou. Neste sentido é que ele afirma que

É preciso, então, suplantar, no nível do conhecimento, a separação entre rural e urbano quando da apreensão do processo de expansão e acumulação de capital pelos empreendimentos agroindustriais. Neles, campo e cidade se fundem numa dinâmica de reprodução das condições gerais de produção (Xavier, 2012:43).

O terceiro ponto dessa exposição trata do perfil agrário do Tocantins. De acordo com o DIEESE, o Tocantins tem uma extensão de 277.620,9 km² e ocupa 3,3% do território nacional. Pelo seu perfil agroprodutor tem sido alvo de políticas e práticas de financiamento da agricultura. Nesse sentido a tabela a seguir indica a inserção das famílias no acesso ao crédito fundiário entre 2005-2010. Observa-se que no período o atendimento de famílias atingiu um ápice em 2007 declinando a seguir.

Tabela 3. Evolução do número de famílias atendidas e da área adquirida com o crédito fundiário – Tocantins 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Famílias atendidas	39	186	1.133	493	310	269
Área (ha) adquirida	1.019	5.461	30.346	13.611	8.099	4.861

Fonte: IBGE, 2015.

Em média as dimensões dos módulos fiscais no Tocantins (ano de referência 2010) em hectares girava nos seguintes termos: módulo máximo 80, módulo mínimo 70, mais frequente 80. O índice de Gini indica o nível de concentração de terras. As tabelas a seguir indicam a distribuição de terras no Tocantins.

Houve uma redução da área média das propriedades o que leva a um efeito positivo sobre o índice de Gini. Mas há de se reparar que o perfil não é de pequenos proprietários.

Tabela 4. Área média dos estabelecimentos agropecuários, em hectares, e índice de Gini da distribuição da posse da terra, Goiás/Tocantins. Censo Agropecuário, 1975-2006.

	1975	1980	1985	1995/1996	2006
Área média	280,9	311,3	264,3	286,0	211,3
Índice de Gini	0,749	0,755	0,756	0,741	0,782

Fonte: IBGE, 2015.

Registrou-se crescimento do quantitativo de proprietários em relação às outras formas de posse e uso da terra. O número absoluto de arrendatários,

parceiros e ocupantes declinou. A legalização da terra anda *paripassu* com a ampliação das relações capital/trabalho no campo.

Tabela 5. Número de estabelecimentos agropecuários com declaração de área, conforme condição do produtor, Goiás e Tocantins, 1970 a 2006.

Condição do produtor	Ano					
	1970	1975	1980	1985	1995/1996	2006
Proprietário	111.014	113.107	122.764	140.202	139.755	167.519
Arrendatário	6.104	7.688	7.587	11.126	4.388	4.630
Parceiro	1.337	4.579	3.644	8.474	1.203	609
Ocupante	26.643	28.147	19.700	18.851	9.355	16.438
Total	145.098	153.521	153.695	178.653	154.701	189.196

Fonte: IBGE, 2015.

A área coberta por estabelecimentos agropecuários sob regime de propriedade privada é amplamente dominante sobre as demais formas.

Tabela 6. Área dos estabelecimentos agropecuários (em 1.000 hectares) com declaração de área, conforme condição do produtor, Goiás e Tocantins, 1970-2006.

Condição do produtor	Ano					
	1970	1975	1980	1985	1995/1996	2006
Proprietário	31.081	37.176	43.457	44.095	41.896	38.299
Arrendatário	488	481	681	867	790	823
Parceiro	76	122	129	196	122	71
Ocupante	4.138	5.348	3.586	2.061	1.430	784
Total	35.783	43.127	47.853	47.218	44.238	39.976

Fonte: IBGE, 2015.

Na mesma direção apontam os dados a seguir, mostrando que já em 2006 mais de 95% da área dos estabelecimentos agropecuários entre Goiás e Tocantins estavam sob regime de propriedade legal.

Tabela 7. Distribuição percentual do número de estabelecimentos agropecuários e da sua área total pelas quatro condições do produtor, Goiás/Tocantins, 1970 a 2006.

Condição do produtor	Ano											
	1970		1975		1980		1985		1995/1996		2006	
	%	área	%	Área	%	Área	%	área	%	área	%	Área
Proprietário	76,5	86,9	73,7	86,2	79,9	90,8	78,5	93,4	90,3	94,7	88,5	95,8
Arrendatário	4,2	1,4	5,0	1,1	4,9	1,4	6,2	1,8	2,8	1,8	2,4	2,1
Parceiro	0,9	0,2	3,0	0,3	2,4	0,3	4,7	0,4	0,8	0,3	0,3	0,2
Ocupante	18,4	11,6	18,3	12,4	12,8	7,5	10,6	4,4	6,0	3,2	8,7	2,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE, 2015.

A área média dos estabelecimentos agropecuários dos proprietários é dominante, mas há de se notar também que a modalidade ocupante perdeu espaço em relação ao arrendamento e à parceria no quesito extensão da área.

Tabela 8. Área média (em hectares) por estabelecimento agropecuário, conforme condição do produtor, Goiás/Tocantins, 1970 a 2006.

Condição do produtor	Área média (ha)					
	70	75	80	85	95/96	06
Proprietário	280,0	328,7	354,0	314,5	299,8	228,6
Arrendatário	79,9	62,5	89,7	77,9	180,0	177,7
Parceiro	56,6	26,7	35,5	23,2	101,6	116,9
Ocupante	155,3	190,0	182,0	109,3	152,8	47,7
Total	246,6	280,9	311,3	264,3	286,0	211,3

Fonte: IBGE, 2015.

O índice de Gini que mede a desigualdade social, quando aplicado à questão agrária, à primeira vista indica que nas últimas décadas houve uma melhora no quadro geral, porém se analisarmos a condição do produtor fica consolidado que a categoria “proprietário” é a que mais se favoreceu no período.

Tabela 9. Índice de Gini da distribuição da posse da terra, conforme condição do produtor, Goiás e Tocantins, 1970-2006.

Condição do produtor	Ano					
	1970	1975	1980	1985	1995/1996	2006
Proprietário	0,735	0,738	0,747	0,733	0,734	0,780
Arrendatário	0,810	0,791	0,772	0,776	0,756	0,731
Parceiro	0,815	0,642	0,800	0,764	0,850	0,722
Ocupante	0,685	0,704	0,705	0,740	0,792	0,587
Total	0,738	0,749	0,755	0,756	0,741	0,782

Fonte: IBGE, 2015.

A despeito da impressão positiva do quadro anterior, quando contrastados os 50% menores estabelecimentos agrários com os 5% maiores fica evidenciada a brutal distorção na distribuição do quantitativo de terras na região, a tal ponto que o primeiro grupo detivesse nos idos de 2006 cerca de 4,5% de terras em mãos de pequenos proprietários e de outro lado 53,7% em poder dos grandes latifundiários.

Tabela 10. Porcentagem da área total correspondente aos 50% menores (50-) e os 5% maiores (5+) estabelecimentos, conforme condição do produtor, Goiás/Tocantins, 1970 a 2006.

Condição do produtor	50-						5+					
	70	75	80	85	95/96	06	70	75	80	85	95/96	06
Proprietário	6,1	6,1	5,9	6,0	5,9	4,5	48,8	49,4	50,9	47,4	47,4	53,7
Arrendatário	4,3	5,2	4,4	4,0	4,3	5,4	62,0	59,3	52,0	51,0	47,6	44,3
Parceiro	4,4	9,4	6,0	8,5	1,6	4,0	63,0	63,2	66,0	67,7	59,4	39,1
Ocupante	6,9	5,9	6,4	5,2	4,6	15,3	38,3	39,9	43,3	47,5	59,1	41,8
Total	5,8	5,3	5,4	4,8	5,6	4,6	48,6	49,6	51,5	49,8	48,1	54,4

Fonte: IBGE, 2015.

Aliado a este quadro, de acordo com Panagides (2000, 298), temos também o problema fundiário, que é um tema político que depende da maturação da sociedade civil no que tange à percepção da reforma agrária como uma necessidade objetiva. Esse processo de formação da consciência coletiva e da promoção da participação popular na vida política pode desencadear a reforma agrária até o momento travada por falta de interesse da classe política e por muito interesse da elite agrária.

No que tange à questão agrária no Brasil, Árabe (2008, 30-35) destaca como pontos centrais o problema da manutenção de uma concentração de

terras, o modelo desenvolvimentista empregado que implica em prejuízos para o solo, uma dependência crescente de inversão de capital privado, falta de planejamento urbano e resiliência da pobreza no campo, os subsídios e refinanciamento de dívidas lastreados com recursos públicos, a desregulamentação da propriedade agrícola e a fragilidade das relações trabalhistas.

Nessa linha Mendonça & Stédile (2012:73) fazem o seguinte diagnóstico

[...] além de colonizar as fronteiras em favor do grande capital – nacional e estrangeiro –, abrindo brechas para a expansão do latifúndio improdutivo em maior escala que os projetos agropecuários de colonização, a política de “modernização” da agricultura brasileira, perpetrada pelos governos militares a partir dos anos de 1960, pautar-se-ia por mais uma diretriz: a farta concessão estatal de créditos e subsídios seletivamente direcionados para a agricultura patronal, tendo em vista disseminar tecnologia e privilegiar os produtos de exportação ou vinculados a programas energéticos (Proálcool, por exemplo).

Tratando da questão agrária, os autores entendem que

Em verdade, se está diante de um problema que também é de ordem institucional, ligado a mecanismos jurídicos, políticos e culturais que recentemente se formaram no meio rural, derivados de três processos interligados: a) o alto grau de concentração da propriedade; b) a existência de uma vasta população no campo destituída de terra; e c) a chamada “juridicização” do “problema agrário”, sobretudo a partir da década de 1980. Logo, a “questão agrária” é estrutural, e não pode ser resolvida apenas com medidas de política agrícola ou social, já que seus efeitos, fatalmente, serão destruídos pela estrutura fundiária defeituosa, mantida preservada (Mendonça & Stédile, 2012:78).

Carneiro (1998, 40) afirma que

Como se sabe, as políticas públicas aplicadas à agricultura não destruíram a autonomia dos agricultores, que permaneceram com suas unidades familiares de produção. Tem-se, portanto, uma situação entre dois eixos: de um lado, um Estado poderoso, que orienta e tenta controlar a produção agrícola, e, de outro, os agricultores, que são ao mesmo tempo objetos e sujeitos dessa ação, criando novas estratégias de reprodução, adaptando-se ou transformando-se em outras categorias sociais.

Santos (2008:216; 220; 222-223) observa que via de regra a inserção dos produtores rurais nos projetos de desenvolvimento agrícola estão atrelados à capacidade prévia dos mesmos em arcar com parte da empreitada recebendo como contrapartida benefícios fiscais e financeiros, como acesso a financiamento externo com lastro do erário público.

Os ganhos em produtividade somente foram obtidos nas áreas de cerrado com a aplicação de tecnologias, insumos agroquímicos e máquinas via crédito rural de modo que é correto dizer que por meio do Estado o espaço geográfico do cerrado se adaptou às demandas produtivas do capital, com a manutenção das condições de exploração dos trabalhadores do campo.

Os grandes projetos agrícolas da atualidade geraram efeitos complementares e antagônicos: a exaustão dos recursos naturais e humanos por um lado e a produção sem interrupções a despeito dos ciclos ambientais. As implicações disso é que se sufocou as tradições camponesas no trato com a terra e se estabeleceu relações de trabalho intensivo visto que a produção de até três lavouras de grãos em um mesmo ano agrícola implica ampliar o tempo de trabalho e reduzir o tempo de convivência e usufruto do mundo da vida por parte do campesinato.

Na visão de Rangel (2011:173) o capitalismo com sua divisão do trabalho também estabelece uma dualidade campo-cidade, na qual as condições de desenvolvimento agrícola para sustentáculo de uma crescente urbanização, estabeleceu um incremento na produtividade do fator de produção 'terra' e também no fator de produção 'trabalho'.

Ocorre que o latifúndio capitalista é, neste momento, o porta-bandeira do progresso, que seus interesses "fundamentais" coincidem com os interesses gerais da sociedade brasileira e, naturalmente, das massas trabalhadoras, cujos interesses tendem, "sempre" a se identificar com os do desenvolvimento (RANGEL: 2011, 178).

Na ótica do autor (RANGEL: 2011, 179; 193; 197) a expansão do agronegócio leva a uma valorização da terra conforme cresce a 'renda da terra' limitando o acesso para os pequenos produtores pela exclusão financeira. Assim o crescimento da produtividade no campo tem como efeito colateral a falência e expulsão dos pequenos lavradores que então migram para as cidades engrossando o caldo do excedente de mão-de-obra urbana.

O setor agrícola tende a comportar-se na prática como o grande regulador do mercado de trabalho da economia, uma vez que, dada a quantidade total de bens agrícolas necessários ao sistema – bens esses cuja demanda é caracteristicamente muito pouco elástica ao preço e à renda – a quantidade de trabalho (mão de obra) retida pelo setor agrícola estará na razão inversa do excedente médio levado ao mercado de produtos agrícolas, por cada família. Define-se uma questão agrária quando o setor agrícola, como consequência da

operação desse delicado mecanismo, ou não libera a mão de obra necessária à expansão dos demais setores ou, ao contrário, a libera em excesso (RANGEL: 2011, 197).

Noutros termos, a agricultura, numa região subdesenvolvida, costuma ser, simultaneamente:

- a) uma atividade primária, na medida em que supre produtos agrícolas brutos e explora recursos naturais dos reinos animal (caça e pesca), vegetal (madeira, lenha, frutos silvestres, materiais florestais extrativos) e mineral (pedra, barro para a construção etc.);
- b) uma atividade secundária, na medida em que elabora, para o autoconsumo ou para o mercado, aqueles produtos primários, para construir a casa, o celeiro, os instrumentos rudimentares de trabalho, a roupa, o alimento, ou ainda na medida em que se aplica à elaboração de materiais adquiridos no mercado, a exemplo da confecção de roupa, ou à manutenção dos equipamentos e objetos adquiridos fora do setor agrícola;
- c) uma atividade terciária, quando se aplica aos serviços já indicados (RANGEL: 2011, 193).

A crise agrária caracteriza-se quando esse mecanismo regulador do mercado nacional de trabalho deixa de operar, tornando crônicos, conforme o caso, a superabundância ou a escassez dos produtos agrícolas ou da mão de obra. Os problemas próprios ou propriamente agrários da presente crise agrária brasileira são as anomalias concomitantes, verso e reverso da mesma medalha, da superprodução agrícola e da superpopulação rural, desdobrando-se, a primeira, nos constantes problemas do comércio exterior e a segunda, em desemprego urbano.

Segue-se, assim, que a crise agrária comporta duas ordens de soluções:

- a) mudança da estrutura agrária, com o fito de criar condições mais propícias para a expansão das atividades secundárias e terciárias do complexo rural, reduzindo assim o excedente médio de bens agrícolas levados ao mercado por cada família camponesa, o que permitiria aumentar o número de famílias no setor agrícola sem concomitante aumento da oferta de bens agrícolas e sem quebra, antes com elevação, do nível de vida das massas camponesas;
- b) incremento, alternativo ou concomitante, do comércio exterior e da procura urbana de mão de obra, com o objetivo de absorver a superprodução agrícola e a superpopulação rural. (RANGEL: 2011, 198).

Na lógica do desenvolvimento regional a primeira opção cria um leque diversificado de atividades no interior que potencializa as variáveis sociais e a redução da desigualdade social. A segunda opção pode levar a uma rigidez da dependência externa e um inchaço das cidades.

No quarto ponto emerge a questão de verificar a desigualdade social no Tocantins. No que tange aos indicadores sociais, entre 1991 e 2010 o índice de Gini para a área de abrangência do PRODOESTE apresentou uma oscilação negativa indicando um acirramento na desigualdade social.

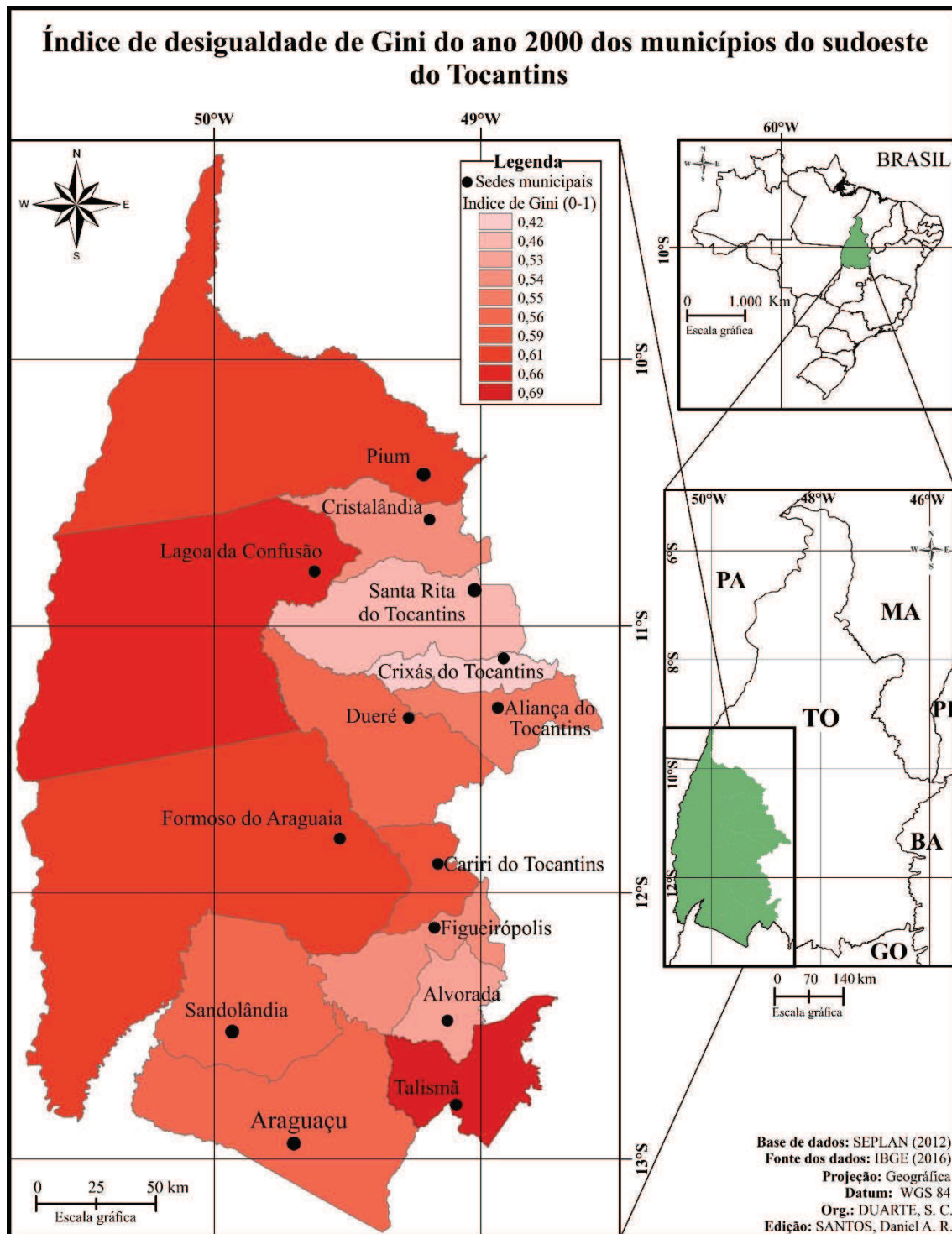
Tabela 11. Evolução do índice de Gini para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010.

Município	Índice de Gini		
	1991	2000	2010
Aliança do Tocantins	0,51	0,55	0,47
Alvorada	0,63	0,53	0,47
Araguaçu	0,54	0,56	0,49
Cariri do Tocantins	0,5	0,59	0,46
Cristalândia	0,64	0,54	0,57
Crixás do Tocantins	0,43	0,42	0,48
Dueré	0,5	0,56	0,56
Figueirópolis	0,52	0,54	0,52
Formoso do Araguaia	0,56	0,61	0,52
Lagoa da Confusão	0,49	0,66	0,51
Pium	0,56	0,61	0,52
Sandolândia	0,45	0,56	0,47
Santa Rita do Tocantins	0,41	0,46	0,53
Talismã	0,63	0,69	0,48
Média da Área	0,53	0,56	0,50
Média do Estado	0,63	0,65	0,60
Média Nacional	0,63	0,60	0,53

Fonte: IBGE, 2015.

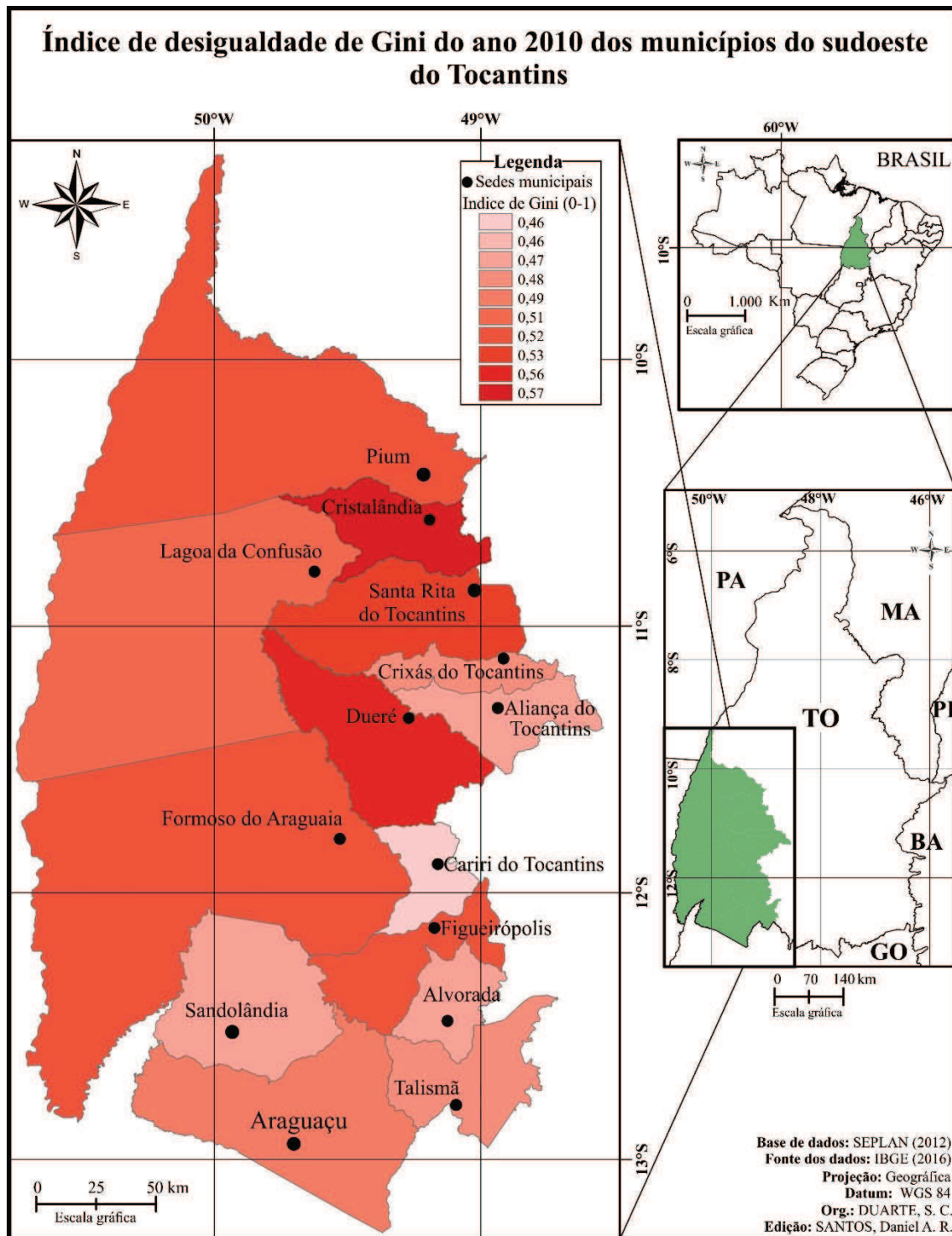
Em suma, queremos aqui ressaltar que no que diz respeito ao índice de Gini, que mede o nível de desigualdade social, podemos verificar que entre 2000 e 2010, com exceção dos municípios de Cristalândia, Crixás do Tocantins, Dueré e Santa Rita do Tocantins, todos os demais apresentaram piora no indicador, o que nos permite pensar que a desigualdade social se agravou na área nesse período de tempo. Ademais a média entre os municípios da região é inferior ao índice estadual e nacional. Os mapas das páginas seguintes permitem visualizar o que foi exposto.

Mapa 9. Desigualdade no ano 2000 nos municípios do sudoeste do Tocantins



Fonte: organizado por DUARTE (2016).

Mapa 10. Desigualdade no ano 2010 nos municípios do sudoeste do Tocantins



Fonte: organizado por DUARTE (2016).

Observando outro indicador, a saber, o IDH municipal, verificamos que na área de abrangência do PRODOESTE houve uma melhora entre 1991 e 2000, sendo essa tendência de elevação mantida em 2010. Contudo durante todo o período compreendido entre 1991 e 2010 a média da área esteve abaixo do índice estadual e também nacional.

Tabela 12. Evolução do IDH Municipal para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010.

Município	IDHM		
	1991	2000	2010
Aliança do Tocantins	0,38	0,544	0,663
Alvorada	0,471	0,578	0,708
Araguaçu	0,332	0,542	0,675
Cariri do Tocantins	0,292	0,528	0,662
Cristalândia	0,431	0,544	0,673
Crixás do Tocantins	0,316	0,491	0,644
Dueré	0,319	0,5	0,679
Figueirópolis	0,393	0,553	0,689
Formoso do Araguaia	0,311	0,507	0,670
Lagoa da Confusão	0,332	0,479	0,627
Pium	0,326	0,487	0,650
Sandolândia	0,294	0,498	0,659
Santa Rita do Tocantins	0,281	0,43	0,651
Talismã	0,296	0,481	0,654
Média da Área	0,34	0,51	0,664
Média do Estado	0,369	0,525	0,699
Média Nacional	0,492	0,612	0,727

Fonte: IBGE, 2015.

Este mesmo indicador, o IDH municipal, também é auferido por área de política social. No que tange à educação houve uma melhora significativa entre 1991 e 2010, saindo de uma média do setor de 0,13, um nível crítico, para 0,57, um nível mediano.

Tabela 13. Evolução do IDH Municipal em Educação para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010.

Município	IDHM Educação		
	1991	2000	2010
Aliança do Tocantins	0,17	0,406	0,596
Alvorada	0,256	0,407	0,623
Araguaçu	0,118	0,388	0,602
Cariri do Tocantins	0,078	0,324	0,549
Cristalândia	0,21	0,374	0,57
Crixás do Tocantins	0,109	0,32	0,555
Dueré	0,104	0,303	0,566
Figueirópolis	0,18	0,402	0,6
Formoso do Araguaia	0,1	0,326	0,587
Lagoa da Confusão	0,14	0,281	0,496

Pium	0,115	0,283	0,527
Sandolândia	0,095	0,293	0,578
Santa Rita do Tocantins	0,088	0,216	0,527
Talismã	0,07	0,245	0,535
Média da Área	0,13	0,33	0,57

Fonte: IBGE, 2015.

O IDH municipal é descrito no item “longevidade” ou expectativa de vida, que implica tanto na qualidade de vida quanto nas condições sociais de manutenção da existência. Nesse quesito houve melhora de 0,20 ao final do período, saindo de 0,61 em 1991 para um índice de 0,81 em 2010, atingindo um patamar satisfatório.

Tabela 14. Evolução do IDH Municipal em Longevidade para a microrregião de Formoso do Araguaia, 1991 a 2010.

Município	IDHM Longevidade		
	1991	2000	2010
Aliança do Tocantins	0,632	0,715	0,801
Alvorada	0,641	0,725	0,843
Araguaçu	0,571	0,666	0,796
Cariri do Tocantins	0,64	0,73	0,826
Cristalândia	0,641	0,758	0,805
Crixás do Tocantins	0,637	0,709	0,798
Dueré	0,641	0,73	0,846
Figueirópolis	0,658	0,73	0,822
Formoso do Araguaia	0,578	0,669	0,801
Lagoa da Confusão	0,541	0,659	0,787
Pium	0,571	0,696	0,822
Sandolândia	0,606	0,696	0,791
Santa Rita do Tocantins	0,564	0,699	0,83
Talismã	0,658	0,753	0,801
Média da Área	0,61	0,71	0,81

Fonte: IBGE, 2015.

Por fim, para nossa análise, iremos aqui empregar também o IDH municipal no item “renda”. Nesse quesito houve melhora entre 1991 e 2010 para a área de abrangência do PRODOESTE, passando de 0,52 para um índice de 0,64.

Tabela 15. Evolução do IDH Municipal em Renda para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010.

Município	IDHM Renda		
	1999	2000	2010
Aliança do Tocantins	0,511	0,556	0,61
Alvorada	0,636	0,655	0,677
Araguaçu	0,542	0,615	0,642
Cariri do Tocantins	0,5	0,623	0,639
Cristalândia	0,594	0,569	0,663
Crixás do Tocantins	0,455	0,523	0,603
Dueré	0,487	0,566	0,654
Figueirópolis	0,514	0,575	0,664
Formoso do Araguaia	0,518	0,599	0,64
Lagoa da Confusão	0,484	0,595	0,63
Pium	0,527	0,585	0,633
Sandolândia	0,441	0,605	0,626
Santa Rita do Tocantins	0,447	0,527	0,63
Talismã	0,563	0,603	0,654
Média da Área	0,52	0,59	0,64

Fonte: IBGE, 2015.

No cômputo geral então podemos ressaltar que paralelo à piora no índice de Gini para a área de abrangência do PRODOESTE, o IDHM e os indicadores relacionados à educação, longevidade e renda melhoraram. A explicação para essa contradição parece repousar sobre a maior acessibilidade às políticas sociais de redistribuição de renda e promoção da saúde e educação, por parte do governo federal nas últimas duas décadas.

Tabela 16. Evolução da inclusão de famílias no CADÚnico para a área do PRODOESTE, 2006 a 2015.

Município	CADÚnico	
	2006	2015
Aliança do Tocantins	1002	1522
Alvorada	989	1813
Araguaçu	652	1635
Cariri do Tocantins	320	918
Cristalândia	1029	1577
Crixás do Tocantins	143	430
Dueré	631	996
Figueirópolis	1079	1351
Formoso do Araguaia	2646	3639
Lagoa da Confusão	1001	1664
Pium	790	1178
Sandolândia	279	979
Santa Rita do Tocantins	249	488
Talismã	351	666

Fonte: MDS, 2016.

Como mostra a tabela anterior o número de famílias abarcadas pelo cadastro único do governo federal que regula o acesso aos programas sociais expandiu em todos os municípios da área.

A exemplo da expansão do alcance dos programas de transferência de renda do governo federal temos na tabela a seguir os dados relativos ao número de famílias beneficiadas no Programa Bolsa Família. Em todos os municípios houve crescimento do atendimento.

Tabela 17. Evolução do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família para a área do PRODOESTE, 2004 a 2015.

Município	Bolsa Família Famílias beneficiárias	
	2004	2015
Aliança do Tocantins	353	669
Alvorada	568	653
Araguaçu	205	536
Cariri do Tocantins	153	362
Cristalândia	334	828
Crixás do Tocantins	37	145
Dueré	406	484
Figueirópolis	397	589
Formoso do Araguaia	1.207	2.007
Lagoa da Confusão	336	876
Pium	339	518
Sandolândia	26	342
Santa Rita do Tocantins	47	271
Talismã	190	263

Fonte: MDS, 2016.

Essa expansão do Programa Bolsa Família significou a injeção de valores consideráveis na economia dos municípios, com valores crescentes no período entre 2004 e 2015, como mostra a tabela a seguir que traz os valores brutos transferidos aos municípios e também os mesmos deflacionados.

Tabela 18. Evolução do valor repassado no Programa Bolsa Família para a área do PRODOESTE, 2004 a 2015

Município	Bolsa Família Valor repassado (R\$)		
	2004	2015	2015 (deflacionado)
Aliança do Tocantins	199.841,00	1.096.273,00	586.576,52
Alvorada	403.817,00	1.359.263,00	727.293,07
Araguaçu	75.819,00	958.588,00	512.906,20
Cariri do Tocantins	118.687,00	766.879,00	410.329,56
Cristalândia	238.963,00	1.922.233,00	1.028.518,21
Crixás do Tocantins	23.713,00	263.500,00	140.989,44
Dueré	260.115,00	879.700,00	470.696,04
Figueirópolis	257.677,00	977.742,00	523.154,82
Formoso do Araguaia	982.897,00	3.564.001,00	1.906.969,62
Lagoa da Confusão	279.045,00	2.312.439,00	1.240.282,26
Pium	210.468,00	898.281,00	481.795,19
Sandolândia	3.438,00	663.361,00	355.795,28
Santa Rita do Tocantins	29.667,00	567.692,00	304.482,98
Talismã	80.647,00	506.168,00	271.484,43

Fonte: MDS, 2016.

Contudo essas políticas não foram suficientes para se contrapor à desigualdade social na área do PRODOESTE e, o que mais nos interessa aqui, a expansão do agronegócio não parece implicar numa correlação positiva com uma melhoria da qualidade de vida e justiça social.

Vamos agora abordar um quinto ponto, relativo à questão ambiental, buscando indicar os impactos da expansão do agronegócio no Tocantins tendo como referência o PRODOESTE. Gonçalves e Ceresér (2013, 26; 30; 35-36; 64) informam que com o advento da Revolução Francesa emergiu uma nova percepção sobre a propriedade caudada nos direitos individuais de posse, dando origem à razão privada no tocante ao uso e disposição da propriedade. Em direção oposta a Igreja Católica no século XIX recuperou a percepção tomista sobre a propriedade para defender que a posse da mesma somente se justifica sob o manto das obrigações sociais e a provisão do bem comum.

Os autores consideram um exemplo significativo da função social da propriedade a expressão do direito agrário brasileiro vigente, visto que no antigo Código Civil a terra era vista como meio de satisfação de seu proprietário, mas com a promulgação do Estatuto da Terra a função social da propriedade passa a ser consolidada, de modo que o imóvel rural desprovido de produção deixa de cumprir as exigências legais. Por fim, na Constituição Federal de 1988, no art. 5,

inciso XXII, estabelece como prerrogativa para o usufruto da propriedade o cumprimento da função social.

Feita essa digressão podemos tratar da propriedade rural sob o enfoque ambiental. No ordenamento jurídico brasileiro, o Estatuto da Terra de 1964 já estabelece requisitos que consideram a conservação dos recursos naturais como parte da função social da propriedade. A Constituição Federal de 1988 abriga essa demanda propalando que a função social seria exercida com a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. Observa Gonçalves e Ceresér (2013, 65) que:

O requisito ambiental ou ecológico, previsto no inciso II do art. 186 da Constituição, traz dois sub-requisitos para o seu atendimento: a) a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e b) a preservação do meio ambiente, conforme já referido anteriormente. A lei n 8629/93 define como adequada utilização dos recursos naturais a exploração que respeite 'a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade' (conforme art. 9 §2) [...] Já a preservação do meio ambiente é definida como 'a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas' (art. 9, § 3).

Quais são as implicações do descumprimento da função ambiental da propriedade rural? Dentre as principais Gonçalves e Ceresér (2013, 77-82) listam a desapropriação em casos de agravo à qualidade de vida, dano aos ciclos biológicos e a diversidade; a restrição de acesso ao crédito rural com previsão de responsabilidade das instituições credoras em caso de descumprimento da legislação ambiental; pode caracterizar conduta criminal quando o dano ambiental é causado de forma dolosa ou culposa previsto no art 68 da lei 9605 de 12 de fevereiro de 1998; por fim, veda-se a posse por usucapião em decorrência da não obediência da codificação ambiental.

Foster (2014, 239-243) reporta que a expulsão dos camponeses da terra constitui parte essencial do processo de expansão do capitalismo no contexto agrário pois é condição prévia para a instalação da grande lavoura. As consequências sociais são o acirramento da polarização entre pobres e ricos, entre campo e cidade.

As diretrizes para se planejar empreendimentos ambientais com foco na eliminação da divisão antagônica do trabalho entre campo e cidade deveriam

levar em conta três fatores básicos: a) uma distribuição espacial mais uniforme da população; b) a integração entre agricultura e indústria; c) recuperação do solo e provisão de melhor qualidade através da reciclagem dos nutrientes

Do ponto de vista ambiental, Flores (2009, 34) descreve a região tocantinense como área predominante de cerrado com enorme diversidade de flora e fauna, farta riqueza hídrica provendo meios de sobrevivência à sua população nativa. Quanto ao clima pode ser caracterizado por temperatura amena com média anual de 20°C e pela existência de duas estações bem definidas, ocorrendo a temporada de chuvas entre outubro e março e a estiagem entre abril e setembro.

De acordo com Valente (2006:21-23) o bioma Cerrado ocupa cerca de 25% do território brasileiro com uma área de abrangência em torno de 2.000.000 km² e apresenta uma biodiversidade de aproximadamente 160.000 espécies de plantas e animais. Sua vegetação é similar à das savanas com aspecto tropical. Sua localização no Brasil pode ser demarcada no Planalto Central englobando os estados de Goiás, Tocantins e Distrito Federal, parte dos estados da Bahia, do Ceará, do Maranhão, do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Piauí, Rondônia e São Paulo, além de áreas esparsas em outros estados. A paisagem é composta de uma grande variação de árvores, herbáceas e gramíneas, apresentando matas de galeria e matas ciliares nos entornos dos cursos d'água.

As características morfológicas mais marcantes dos solos do bioma do Cerrado são a grande profundidade, cor vermelha ou vermelha amarelada, azonados, porosos, permeáveis, bem drenados e, por isso, intensamente lixiviados. São solos distróficos, pouco férteis, com alta toxicidade e acidez, graças ao acúmulo de óxidos de alumínio e ferro (Valente: 2006, 30).

Morais (2006: 115; 120) caracteriza o cerrado como um complexo de formações vegetais com fisionomia e composição florística muito variável, indo do campo limpo à floresta. Em geral o cerrado possui solos de alta acidez e baixa fertilidade, apresentando duas estações climáticas bem definidas, sendo uma seca e outra úmida. O autor irá destacar a criação de Brasília no processo de consolidação da 'conquista do Oeste' brasileiro:

A criação de Brasília, no final da década de 1950, promoveu também a abertura da frente agrícola de expansão, voltada para a pecuária intensiva e o cultivo da soja em larga escala produtiva. A construção de rodovias teve papel fundamental no processo de ocupação e abertura do Cerrado, uma vez que tornou a região acessível e estimulou a incorporação de suas terras ao processo produtivo agropecuário.

O cerrado é um bioma de alta biodiversidade ocupando uma área aproximada de 2.000.000 km² dispersa pelo planalto central brasileiro abrangendo os Estados de Goiás, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Distrito Federal, Mato Grosso, Piauí, Maranhão, Bahia, São Paulo e Rondônia. Nas áreas limítrofes com outros biomas, como o Amazônico, o cerrado forma ecótonos, sendo este o caso de boa parte do território do Tocantins (Malheiros, 2012:289).

Na descrição de Malheiros (2012:290):

Geograficamente, a região do cerrado situa-se em um local estratégico que facilita o intercâmbio florístico e faunístico, entre os domínios brasileiros. Representado no centro do país, a sua área “core” o domínio do cerrado, estende-se de um extremo ao outro, do Mato Grosso do Sul ao Piauí em seu eixo maior, e limita-se, para oeste, com a Floresta Amazônica, para o leste, com a vegetação de Caatinga nordestina, sendo acompanhada ao sul e sudeste pela Floresta Atlântica. Essas ligações favoreceram a instalação de corredores de migração importantes, tanto por via terrestre quanto aquática.

É neste arcabouço legal e ambiental que se instala o PRODOESTE. Na sua face ambiental o Programa está estruturado em três componentes. O componente “Infraestrutura produtiva e complementar” visa financiar obras para captação e distribuição de água para fins de irrigação de \approx 26.000 ha nas bacias dos rios Pium e Riozinho. Deverá incluir:

a) Uma represa, denominada P8, na bacia alta do rio Pium, para regular sua vazão média anual, com uma altura de aproximadamente 30m e um volume útil de aproximadamente 180 milhões de metros cúbicos de água; b) Três barragens elevatórias do nível de água no leito do rio Pium, escalonadas ao longo de seu curso a jusante da represa P8, e uma no rio Riozinho a jusante de sua confluência com o rio Pium; c) Obras complementares para a melhoria de aproximadamente 65km de malha viária vicinal nas áreas produtivas, para facilitar o transporte dos produtos e insumos agrícolas, e a melhoria dos serviços públicos de água e saneamento nos Municípios Participantes do Programa (Tocantins: 2012b).

A tarefa de mitigar danos ambientais derivados da execução das obras de infraestrutura hídrica também faz parte desse componente, assim como as ações preventivas relativas à operação da represa P8 e os programas de compensação e proteção da população afetada (Tocantins, 2012b).

O componente “Promoção e apoio ao desenvolvimento regional” tem como foco incentivar o empreendedorismo e compartilhar tecnologias para o melhor aproveitamento das oportunidades de negócios geradas pelo Programa. A pauta inclui diversificar a economia regional e atrair investidores. O plano básico consiste em formar cadeias produtivas, oferecer capacitação e incentivar a criação de cooperativas (Tocantins, 2012b).

O componente “Gestão ambiental e de recursos hídricos e fortalecimento institucional” tem como objetivo o desenvolvimento e implantação do Plano Diretor de Recursos Hídricos, que inclui: a) elaboração e tramitação do plano de gestão de recursos hídricos; b) monitoramento dos recursos hídricos através da instalação de uma rede de estações automáticas fluviométricas, fluviográficas e sua análise e operação por três anos (após esse prazo essa responsabilidade será do Mutuário); c) monitoramento dos níveis do lençol freático, das ipucas, da ictiofauna e da limnologia, bem como a implementação de estratégias e práticas de educação ambiental para as comunidades da região afetada (Tocantins: 2012b).

Em particular no aspecto ambiental a implantação do Programa é subsidiada pelos “Estudos e Projetos Relativos a Ações nas Bacias dos Rios Pium e Riozinho, na Região Sudoeste do Estado do Tocantins – 1ª Etapa do PRODOESTE”, documento decorrente de contrato firmado entre o Governo do Estado do Tocantins (via Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente – SRHMA) e o Consórcio ACL - Água e Solo - MWH Brasil, pré-requisito para a obtenção de empréstimo junto ao BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. O elemento central aqui é a análise da viabilidade do aproveitamento hidroagrícola das Bacias dos Rios Pium e Riozinho como componente da 1ª etapa do Prodoeste (Tocantins, 2009, 2).

Os principais dados e informações que permitem caracterizar o referido contrato de prestação de serviços de consultoria são os seguintes (Tocantins, 2009, 2):

Quadro 2. Contrato de prestação de serviços em consultoria ambiental do PRODOESTE

Modalidade/identificação da Licitação	Concorrência – Edital N° 005/2007;
Processo de Licitação	2007/3900/000144;
Data da Licitação	20/agosto/2007;
Identificação do Contrato	N°0176/2007;
Ordem de Início dos Serviços	12/11/2007;
Termo Aditivo 01	12/09/2008
Prazo de Execução dos Serviços	360 dias;
Valor do Contrato	R\$ 9.538.817,63;
Valor do Aditivo	R\$ 854.781,98;
Dotação/Origem dos Recursos Financeiros	Tesouro do Estado do Tocantins (fonte 00).

Fonte: Tocantins, 2012b

A primeira etapa do Programa de Desenvolvimento da Região Sudoeste do Estado do Tocantins – PRODOESTE, abarcou as bacias dos rios Pium e Riozinho com a implantação de programas ambientais dois grandes grupos: os de mitigação ambiental e os de monitoramento, tendo sido elaborados de acordo com os Termos de Referência definido pelo Naturatins (Tocantins, 2009, 6).

Os instrumentos de controle da qualidade ambiental de obras e projetos servem para orientar o Agente Executor a elaborar, analisar, revisar e executar projetos e obras considerando as questões ambientais. Esses aspectos devem ser considerados em todas as etapas:

- (i) projeto - identificação, avaliação, análise de alternativas e aprovação;
- (ii) obras - planejamento, implantação e
- (iii) operação.

O papel de articular as diversas ações ambientais do PRODOESTE, estão inseridos no Programa de Gestão Ambiental Integrada – PGA. Seus objetivos consistem em ações de controle, monitoramento e prevenção dos impactos ambientais gerados pela implantação do empreendimento em parceria com o Instituto Natureza do Tocantins – NATURATINS – responsável pelo licenciamento ambiental da primeira fase do PRODOESTE (Tocantins: 2009, 23).

Cabe ressaltar que nos aspectos ambientais

Para mitigar os impactos ambientais e socioeconômicos diretos, o Plano Básico Ambiental consolidou um conjunto de 16 (dezesseis) programas divididos em três grupos, conforme detalhado no ROP: (i) 3 (três) programas relacionados ao controle da construção das obras, cuja implementação será de responsabilidade das empresas construtoras e que serão exigidos nos respectivos contratos de obras; (ii) 8 (oito) programas de mitigação e gestão de impactos de responsabilidade do Mutuário; e (iii) 5 (cinco) programas

complementares de monitoramento e gestão ambiental/recursos hídricos de responsabilidade do Mutuário (Tocantins, 2012b).

As regras de implantação e operação do Distrito de Irrigação se prevê que o mesmo deverá ser sustentável financeiramente, sendo que a operação da infraestrutura hídrica nos 24 meses iniciais é de responsabilidade do Órgão Executor, ao final desse prazo esta será transferida ao referido Distrito de Irrigação.

Do ponto de vista institucional o Distrito de Irrigação terá a seguinte estrutura:

(i) Assembléia de Irrigantes, que será a autoridade máxima e responsável pela aprovação do plano de cultivos e do orçamento do Distrito de Irrigação; (ii) Conselho de Administração, órgão de deliberação permanente constituído por um grupo de irrigantes eleito entre todos os beneficiários, com funções normativas e de supervisão; (iii) Gerente Executivo, selecionado pelo Conselho de Administração e contratado pelo Distrito de Irrigação, que terá a responsabilidade geral pela direção das divisões técnicas e administrativas; e (iv) Conselho Fiscal, órgão de fiscalização das contas e da execução orçamentária. A SEAGRO participará do Conselho de Administração, com poder de veto, mesmo depois de transferir a operação para o Distrito de Irrigação (Tocantins, 2012b)

Os produtores integrantes deste serão capacitados no decurso da realização das obras para operação, sendo que somente os agricultores membros do Distrito de Irrigação poderão obter a outorga de uso da água. As obras necessárias para integração das propriedades com o Distrito de Irrigação são de responsabilidade dos proprietários e incluem a implantação de sistemas de bombeamento, canais de distribuição e drenagem da água.

Após a exposição da proposta do PRODOESTE no que tange à mitigação dos danos ambientais, cabe lançar sobre o mesmo um olhar crítico. No que tange à contribuição dos aspectos físicos e da biodiversidade para a ocupação humana no cerrado Malheiros (2012:304-305) destaca que a mesma foi assimilada pelas primeiras populações que ocuparam a região em seus processos culturais como a domesticação integração de certos tubérculos e outros vegetais à alimentação e o desenvolvimento de tecnologia de caça e pesca. O desenvolvimentismo irá ganhar o Brasil a partir da década de 1950 e trará na sua esteira na década de 1980 a chamada “revolução verde”. Na prática o desenvolvimentismo consistia

em um reordenamento do espaço criando novas estruturas viárias e acesso à energia com vistas à produção.

Morais (2006:124; 128) ressalta que a modernização da agricultura impulsionou o crescimento econômico no campo, mas não logrou ampliar a oferta de produtos agrícolas no mercado interno haja visto a ênfase nas commodities de exportação e nem tampouco alargou o mercado de trabalho pois as novas tecnologias são poupadoras de mão-de-obra na frente agrícola e nocivas ao meio ambiente, em particular as técnicas agroquímicas.

Nesse sentido, esse processo de consumo da natureza pelo homem pode ser analisado em perspectiva marxista. De acordo com Foster (2014, 201) Marx emprega em sua obra o conceito de metabolismo para indicar o processo de trabalho como uma relação entre o homem e a natureza no qual se estabelece a mediação física entre ambos que permite a sobrevivência humana. Contudo uma “falha metabólica” teria surgido como efeito colateral da relação entre a produção capitalista de exploração predatória tanto do homem como da natureza e do antagonismo entre cidade e campo. Nesse sentido podemos elencar as revoluções agrícolas:

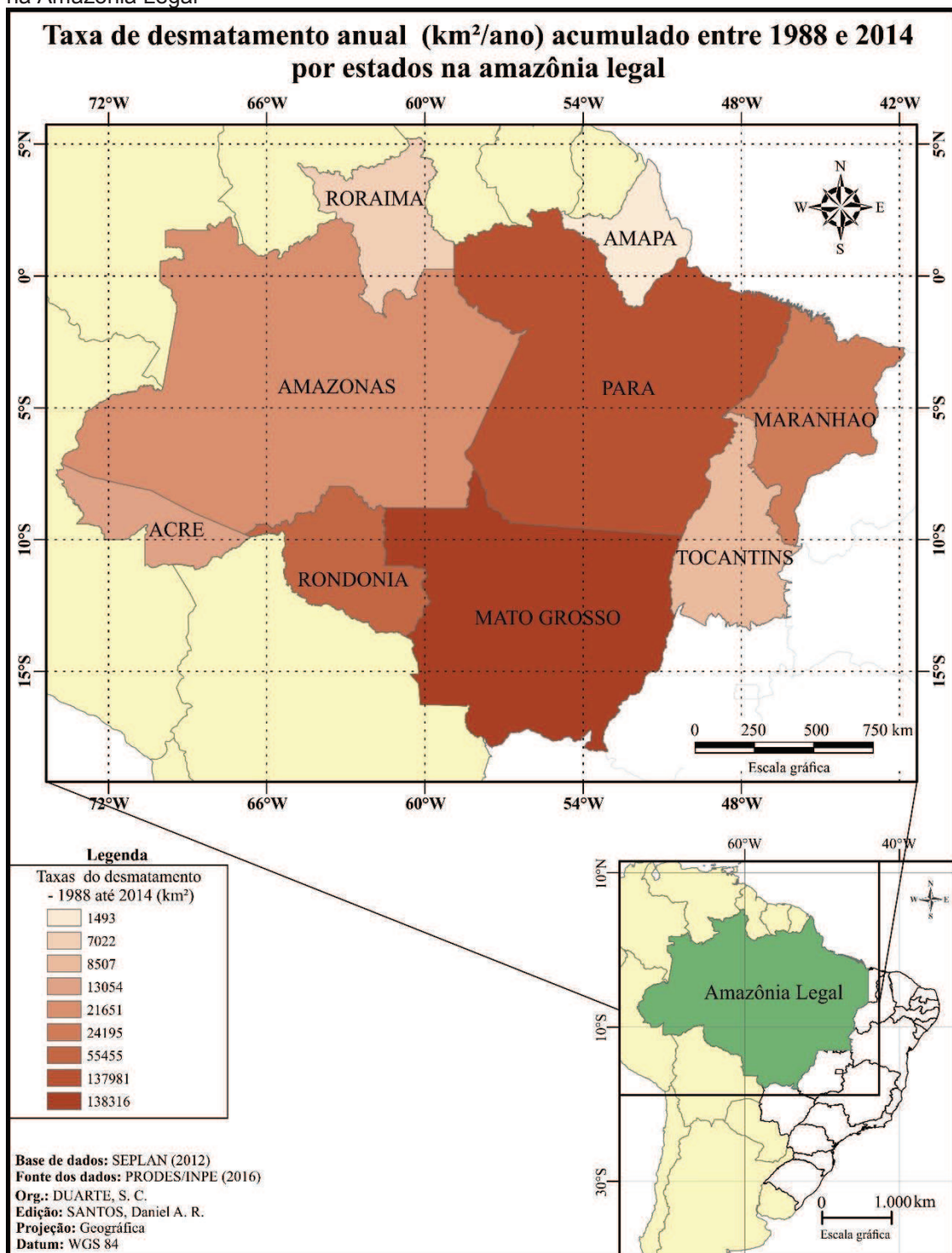
A primeira revolução agrícola foi um processo gradual que ocorreu no curso de alguns séculos, ligado aos enclosures (cercados) e à crescente centralidade do mercado; as mudanças técnicas incluíram melhorias na adubação com esterco, rotação de lavouras, drenagem e manejo de rebanhos. A segunda revolução agrícola, ao contrário, ocorreu em período mais breve – 1830-1880 – e se caracterizou pelo crescimento de uma indústria de fertilizantes e pelo desenvolvimento da química de solos, associada particularmente com o trabalho de Liebig; A terceira revolução agrícola ocorreu ainda mais tarde, no século XX, e envolveu a substituição da tração animal pela tração mecânica na agricultura, seguida pela concentração de animais em estábulos imensos, conjugada com a alteração genética das plantas (produzindo monoculturas mais estreitas) e o uso mais intensivo de substâncias químicas – tais como fertilizantes e pesticidas (Foster, 2014, 210).

Tanto a agricultura quanto indústria capitalistas tem no seu cerne a prática da exploração crescente de solo e do trabalho. Marx entendia que a atividade laboral visa criar valor de uso a partir dos recursos naturais de modo que o fluxo circular econômico inclui por definição a interação metabólica entre seres humanos e natureza.

A crítica de Marx acerca da relação do capital com a terra é que o primeiro somente se importa com a segunda enquanto pode explorar suas qualidades naturais. A falha metabólica existente entre a cidade que explora o campo também poderia ser percebida na relação entre países produtores de produtos industrializados e produtores de commodities. A sustentabilidade residiria no uso consciente da terra em sua função social e inalienável para a manutenção das condições de existência e reprodução da espécie humana. Nesse mesmo diapasão podemos dizer que o latifúndio pela dimensão ampliada da exploração do solo seria mais nocivo à natureza que os pequenos agricultores independentes.

O mapa a seguir representa a expansão do desmatamento na Amazônia legal entre 1988 e 2014. Notável a prevalência do desmatamento nos Estados cuja exploração mineral e de madeira (Pará) é relevante atividade econômica e onde a expansão do agronegócio é mais significativa (Mato Grosso). Esse último caso pode sinalizar que a expansão da fronteira agrícola no cerrado tocantinense venha a reproduzir os índices de desmatamento de outras áreas que passaram pelo mesmo processo.

Mapa 11. Taxa de desmatamento anual (km²/ano) acumulado entre 1988 e 2014 por Estados na Amazônia Legal



A tabela a seguir aponta a variação entre a área de floresta na área de abrangência do PRODOESTE entre 2000 e 2014. Destacam-se os fatos de que a maior parte dos municípios já não possuíam área de floresta no ano de 2000. Destes alguns conseguiram uma tímida recuperação em 2014, mas somente Dueré teve uma recomposição digna de nota. Dos que possuíam floresta em 2000 somente Formoso do Araguaia conseguiu expandir de forma significativa.

Tabela 19. Variação da área de floresta para os municípios da abrangência do PRODOESTE, 2000 a 2014.

Município	Área (km ²)	Floresta	
		2000	2014
Aliança do Tocantins	1585	0	0
Alvorada	1216	0	0
Araguaçu	5183	0	5.0 (0.10%)
Cariri do Tocantins	1130	0	0
Cristalândia	1854	0	0
Crixás do Tocantins	990	0	0
Dueré	3435	0	245.8 (7.16%)
Figueirópolis	1935	0	0
Formoso do Araguaia	13453	497.5 (3.70%)	821.7 (6.11%)
Lagoa da Confusão	10588	2070.3 (19.55%)	1965.0 (18.56%)
Pium	10035	1674.3 (16.68%)	1667.8 (16.62%)
Sandolândia	3536	75.1 (2.12%)	72.4 (2.05%)
Santa Rita do Tocantins	3285	0	16.8 (0,51%)
Talismã	2162	0	0.6 (0.03%)

Fonte: INPE, 2016.

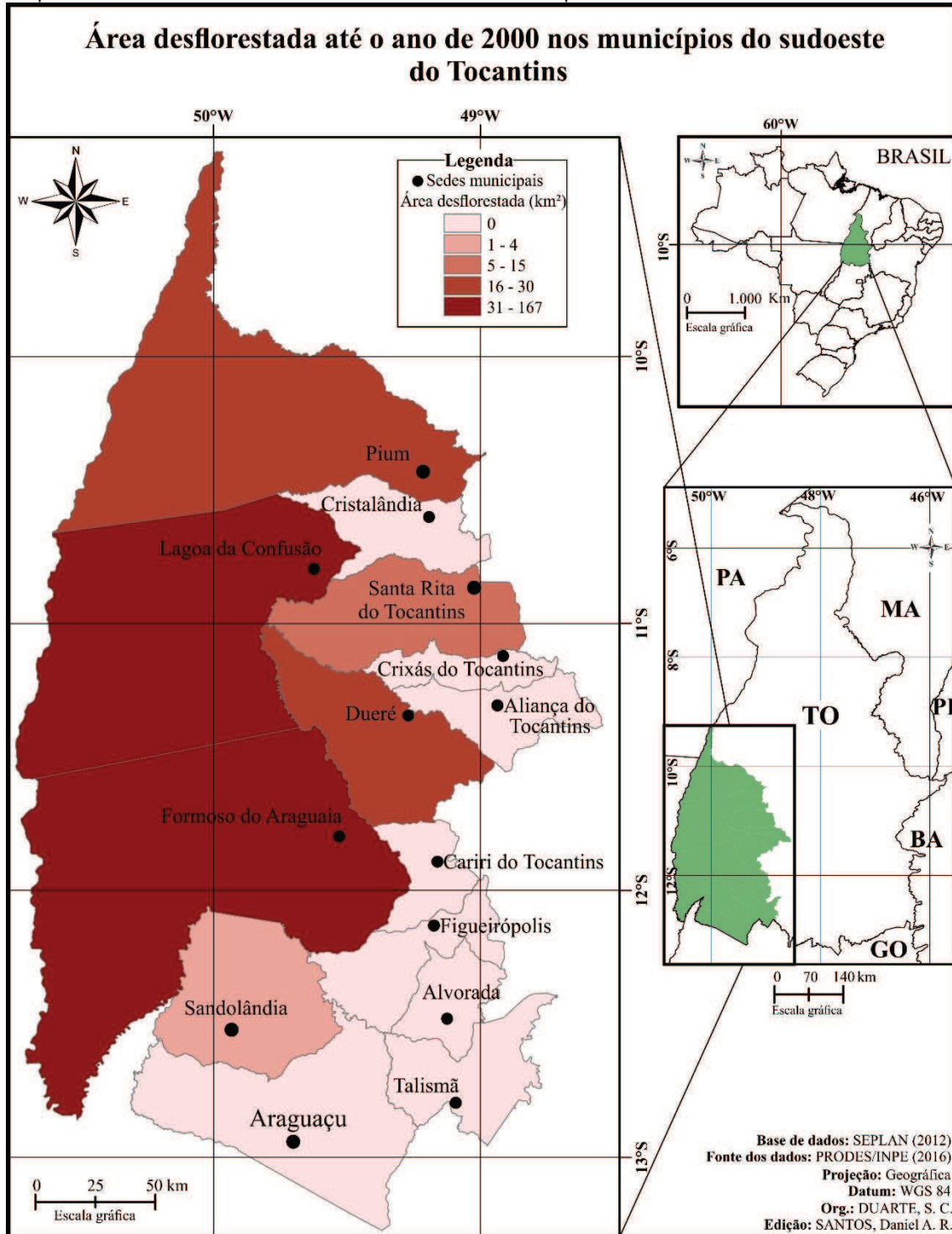
Já essa outra tabela indica a área de desflorestamento para a mesma área e corrobora os dados acima apresentados, mostrando que a maioria dos municípios não apresentou desflorestamento no período porque já não tinham área de floresta a ser desmatada. Os demais apresentam taxas que silenciosamente vão consumindo o que ainda resta de floresta ano após ano.

Tabela 20. Variação da área de desflorestamento para os municípios da abrangência do PRODOESTE, 2000 a 2014.

Município	Área (km ²)	Desflorestamento	
		2000	2014
Aliança do Tocantins	1585	0	0
Alvorada	1216	0	0
Araguaçu	5183	0	0
Cariri do Tocantins	1130	0	0
Cristalândia	1854	0	0
Crixás do Tocantins	990	0	0
Dueré	3435	29.6 (0.86%)	34.6 (1.01%)
Figueirópolis	1935	0	0
Formoso do Araguaia	13453	158.4 (1.18%)	200.2 (1.49%)
Lagoa da Confusão	10588	166.6 (1.57%)	271.9 (2.57%)
Pium	10035	28.1 (0.28%)	34.6 (0.34%)
Sandolândia	3536	4.1 (0.12%)	6.8 (0.19%)
Santa Rita do Tocantins	3285	14.9 (0,45%)	20.8 (0.63%)
Talismã	2162	0	0

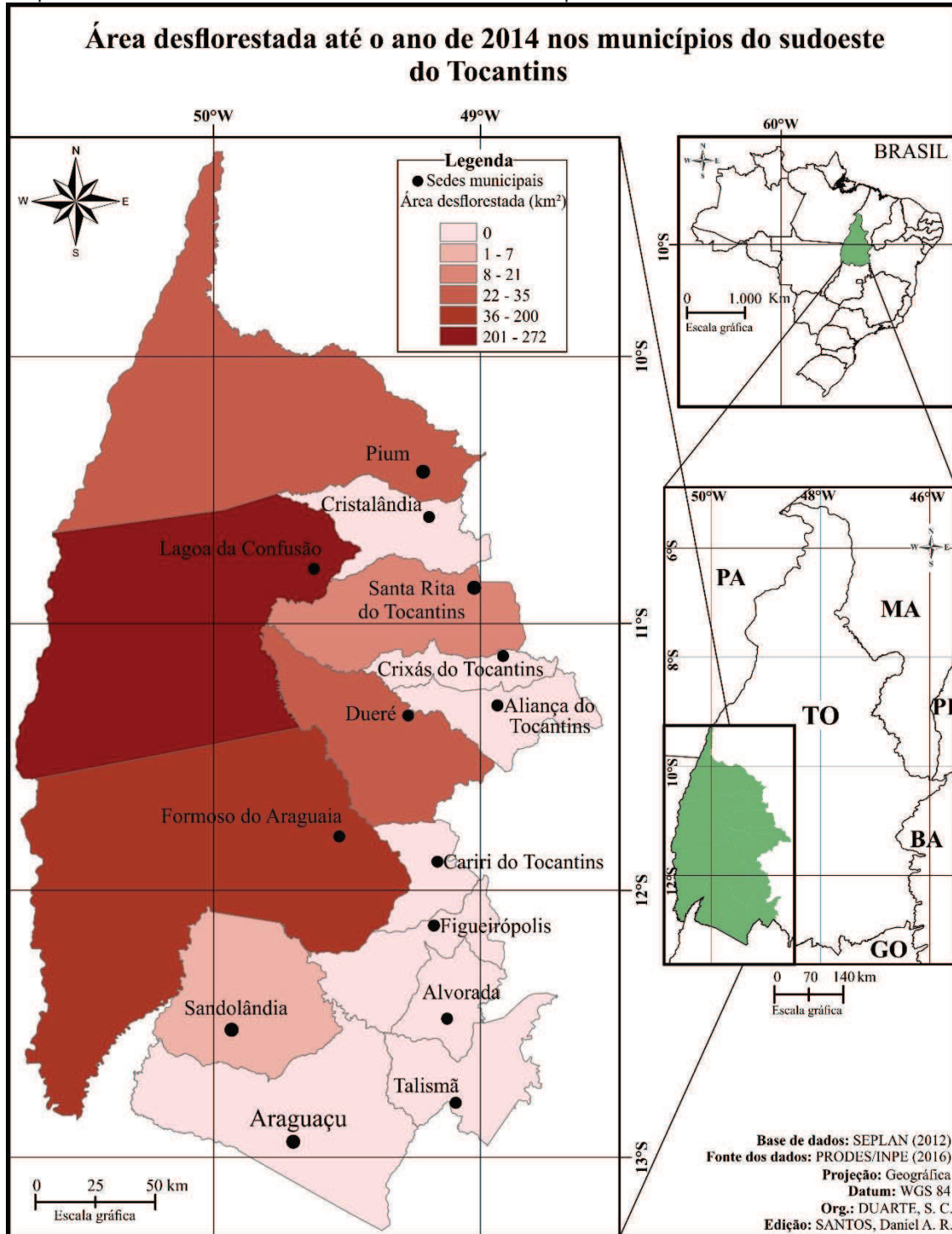
Fonte: INPE, 2016.

Mapa 12. Área desflorestada até o ano 2000 nos municípios do sudoeste do Tocantins



Fonte: organizado por DUARTE (2016).

Mapa 13. Área desflorestada até o ano 2014 nos municípios do sudoeste do Tocantins



Fonte: organizado por DUARTE (2016).

Considerações Finais

O presente estudo buscou realizar uma avaliação de política agrícola no Estado do Tocantins enfocando o PRODOESTE, programa em fase de implantação sob gestão do governo do Estado em parceria com o BID. O objetivo básico do PRODOESTE é desenvolver a agricultura comercial com apoio de irrigação. As metas centrais do programa é eliminar a sazonalidade na produção e no emprego bem como incrementar a agroindústria regional.

O programa se caracteriza por não visar a alteração da estrutura fundiária e por criar contratos de distribuição de água e controle de vazão de acordo com a demanda da produção. Os investimentos na estrutura das propriedades (investimentos *on farm*) são inteiramente de responsabilidade dos produtores. A infraestrutura, gestão econômica e ambiental tem o aporte de financiamento estatal na ordem de US\$ 136,35 milhões. No que tange à estrutura organizacional o programa conta com uma Unidade Gestora e parcerias com a SEAGRO, NATURATINS, RURALTINS, ATS e prefeituras envolvidas.

O objetivo da pesquisa se dividiu em analisar as metas e processos previstos no PRODOESTE no que tange à sua viabilidade e pertinência, bem como situar o programa no contexto da relação centro-periferia e do nível de desenvolvimento socioambiental. A problemática básica da pesquisa girou em torno da relação entre o tripé “expansão do agronegócio”, “desenvolvimento social” e “equilíbrio ambiental”. Com a intenção de clarear esse tema aventou-se que em contexto de dependência econômica a revolução burguesa precisa da articulação do capital privado nacional com o capital estrangeiro mediado pelo Estado. Disso derivou-se a seguinte questão: o capital externo, representado pelo financiamento do BID, bem como pela demanda externa por commodities e as multinacionais que exploram sua produção e comércio, pode e deseja alavancar o desenvolvimento social e o equilíbrio ambiental em contexto de alta de concentração de renda e drenagem de riquezas? Os dados coletados e analisados à luz das teorias propostas nos permitem responder negativamente à questão posta. Por que? Vejamos...

O modelo de posse da terra ainda reside no latifúndio cuja característica é a aliança entre Estado e capital privado para a promoção da exploração agrária

com a conseqüente marginalização da pequena propriedade e do trabalhador livre. Essa lógica reside no fato de que nos países subdesenvolvidos a classe burguesa da cidade e do campo precisam do apoio do Estado para garantir a um só tempo a exploração do homem e da terra.

Nosso percurso histórico foi marcado pelo latifúndio enquanto modelo de posse da terra e a aliança entre Estado e capital privado para a exploração agrária. O resultado desse processo foi a marginalização da pequena propriedade e do trabalhador rural livre. Dentro dos marcos de uma concepção de Estado intervencionista emergiu um embate político em torno das garantias desse Estado para a apropriação privada da terra e exploração predatória de recursos humanos e naturais, bem como pela inserção das elites agrárias na esfera da economia global.

Vimos que entre os efeitos perversos do capitalismo periférico estão a extração sistemática dos recursos naturais e da produção agrícola para a acumulação de capital. A produção consiste numa extensão complementar às demandas da economia global. Neste cenário os capitalistas do campo se ressentem da posição subalterna que lhes cabe no cenário internacional e os trabalhadores do campo são compelidos à pauperização.

Podemos evidenciar que um dos erros do desenvolvimentismo foi promover a industrialização sem alterar o regime de propriedade do capital e da terra. O problema indicado relativo à ênfase no agronegócio é que o mesmo gera um sistema dual de produção colocando de um lado a grande lavoura para produção de commodities com subsídios governamentais e de outro lado pequenos agricultores buscando espaço no mercado interno. Como agravante, a modernização da grande lavoura não induz a dispersão das tecnologias, mas tão somente as vantagens competitivas que permitem aos latifundiários expropriar continuamente as pequenas propriedades.

Desse modo a ampliação da produção no campo não produz por si mesma mudança nas estruturas fundiárias e justiça social. O que se procura é o crescimento da produção sem intervir na estrutura fundiária e assim sem gerar ônus político com relação à classe dominante no campo. É nessa toada que se tem realizado a expansão do agronegócio sobre a região de cerrado brasileiro. Os efeitos colaterais criados nessa lógica são a exclusão do trabalhador do campo do acesso à terra e às políticas sociais. A ausência de uma política

robusta de reforma agrária e universalização da educação e saúde compromete a permanência do camponês em seu lugar de origem.

No que tange ao Prodoeste, as famílias atingidas pelo barramento de rio para irrigação são vulneráveis na perspectiva socioeconômica, pois como atesta o próprio documento do projeto as mesmas extraem seu meio de vida da pequena agricultura, da pecuária extensiva, das aposentadorias e benefícios sociais. Por outro lado, o mesmo programa destina crédito obtido através do BID para os proprietários da região que estejam em condições de oferecer garantias econômicas, o que exclui o campesinato. Assim segue-se a tônica histórica de subsidiar com o erário público e oferta de crédito ao agronegócio ao mesmo tempo em que se segrega e expulsa o camponês.

No que tange à questão da dependência do mercado mundial identificou-se que as classes dominantes a nível nacional obtêm a concentração da renda e poder em aliança com a reiterada intervenção do capital externo. O ponto chave é que nos países subdesenvolvidos a burguesia precisa do suporte financeiro e coercitivo do Estado para engendrar a exploração do homem e da terra.

Esse contexto é agravado pelo fato de que nossa revolução burguesa foi levada a cabo sem interferir no regime de propriedade da terra, mantendo como base o latifúndio e minando as possibilidades de reforma agrária. O problema da ênfase política na expansão do agronegócio reside na dualidade que opõe de um lado a grande lavoura exportadora e os pequenos produtores. A modernização produtiva proposta pelo agronegócio não produz um efeito indutor na dinâmica do campo elevando as condições socioeconômicas da população e promovendo a fixação do homem no campo.

A partir dessas considerações buscamos captar o papel do campo na formação brasileira tomando como referência a importância da economia agrária na acumulação primitiva de capital que permite a origem e sustentação da sociedade industrial. Em conjunto com os outros fatores descritos temos um quadro no qual ocorre a transferência dos dividendos do campo para os setores urbanos e dificuldade de acesso à tecnologia, o que gera dependência de políticas públicas no que tange a financiamento e extensão rural.

Decorre desse cenário o dilema rural brasileiro no qual a revolução produtiva no campo através da expansão do agronegócio não é em si um fator

capaz de gerar uma mudança estrutural nos rumos da justiça social. Porque isso ocorre?

A resposta reside na constatação de que nossa agenda de política agrícola atende aos interesses do capital transnacional consociado ao capital nacional. Para evitar custos políticos com a elite agrária o Estado busca o crescimento da produção exportadora no campo sem interferir na estrutura fundiária. Os pilares da política desenvolvimentista no campo tem sido a expansão da fronteira agrícola e a prioridade à indústria e agroindústria como alicerce do crescimento econômico.

Ao tratar do contexto histórico e geográfico da formação do Tocantins enfatizamos a centralidade do campo e da posse da terra, tanto na perspectiva econômica quanto política. A população da região nos idos do século XIX era composta por uma maioria de trabalhadores livres de baixa renda e uma minoria de grandes proprietários rurais que dominavam a sociedade. Esse cenário não se alterou estruturalmente com o advento da modernidade e com a criação do Estado do Tocantins em 1988.

Nesse sentido é marcante que o PRODOESTE produz impactos diretos sobre as famílias atingidas pelo barramento de rios, visto que o perfil dessas está associado à pequena lavoura e pecuária extensiva bem como aporte de aposentadorias e recursos oriundos de programas sociais.

Pudemos observar que houve uma expansão e retração do crédito fundiário entre 2005 e 2010. No que diz respeito à distribuição de terras houve uma melhora, mas ainda com um perfil agrário de médias e grandes propriedades. Ocorreu um crescimento na legalização da terra, mas com alta concentração tendo em vista que em 2006 os grandes proprietários detinham mais de 50% das terras.

As condições de subdesenvolvimento ainda são marcas na área do PRODOESTE. A piora nos indicadores sociais de desigualdade se fizeram sentir entre 1991 e 2010. O IDH entre 1991 e 2010 se mostrou abaixo das médias nacionais para a região, além de que pudemos verificar a fragilidade dos indicadores sociais em educação, longevidade e renda, embora estes tenham progredido no período.

Notamos que, paralelo à expansão da renda dos proprietários de terras pelo incentivo ao agronegócio, temos a melhoria das condições sociais das

famílias mais vulneráveis através da expansão das políticas sociais. Isso explica o aparente paradoxo do aumento da desigualdade apontado pelo índice de Gini e a melhora dos indicadores sociais. O ponto chave é que na correlação de forças os ganhos do capital agrário oriundos do agronegócio sobrepujam os ganhos do trabalho oriundos dos programas sociais. E essa desigualdade é assegurada pela concentração de terras, de modo que as políticas sociais divorciadas de uma política de reforma agrária são insuficientes para reverter o quadro de desigualdade social.

No quesito ambiental pôde-se verificar que a expansão da fronteira agrícola avança *paripassu* com o desflorestamento. As intenções de proteção ambiental e preservação da natureza propaladas pelo Prodoeste podem não ser suficientes para se contrapor ao processo de expansão do capital agrário. A necessidade de novas áreas agriculturáveis pressiona no sentido de ampliar o desflorestamento e ao mesmo tempo coibir políticas de recuperação das áreas já degradadas com reflorestamento.

Em síntese, os efeitos perversos do capitalismo periférico incluem a degradação da natureza; a posição subalterna do capitalismo agrário no contexto internacional e a marginalização do campesinato. O fator básico que explica essa condição reside na constatação de que numa economia periférica a produção tende a ser uma extensão das economias centrais que drenam riquezas, inexistindo uma conexão objetiva com a economia local. Tudo se passa no local, mas o circuito do capital é global.

Bibliografia

ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia, região e desenvolvimento**. Recife: Editora UFPE, 1977.

ÁRABE, Carlos Henrique Goulart. **A inserção do tema agrário nas estratégias de desenvolvimento**. Brasília: MDA, 2008.

ARAÚJO, Tania Bacelar de. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil (39-51) em BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. (orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BARROS, Geraldo Sant'Ana de Camargo. Agricultura e indústria no desenvolvimento brasileiro, em BUAINAIN, Antônio Márcio; ALVES, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander (editores). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola** - Brasília, DF: Embrapa, 2014.

BRASIL. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Programa de Desenvolvimento da Região Sudoeste de Tocantins - PRODOESTE BR-L1152 Regulamento Operativo, Maio de 2013.

BRASIL. GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. AGÊNCIA DE MÁQUINAS E TRANSPORTES DO ESTADO DO TOCANTINS – AGETRANS. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO NO. 18, segunda-feira, 27 de janeiro de 2014.

BRASIL. RESOLUÇÃO No- 18, DE 2012. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Nº 125, sexta-feira, 29 de junho de 2012.

BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. (orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

CARNEIRO, Maria José. **Camponeses, agricultura e pluriatividade**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998.

CAVALCANTE, Maria do Espírito Santo Rosa. **Tocantins: o movimento separatista do norte de Goiás, 1821-1988**. São Paulo: A. Garibaldi, Editora da UCG, 1999.

_____. **O discurso autonomista do Tocantins**. Goiânia, Editora da UCG, 2003.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. Ed. Atlas: São Paulo, 2012.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

FERNANDES, Florestan. **Mudanças Sociais no Brasil**. São Paulo: Difel, 1974.

_____. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 5. ed. rev. São Paulo: Global, 2008.

_____. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4.ed. São Paulo: Global, 2009.

FOSTER, John Bellamy. **A ecologia de Marx: materialismo e natureza**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FLORES, Kátia Maia. **Caminhos que andam: o Rio Tocantins e a navegação fluvial nos sertões do Brasil**. Goiânia: Editora da UCG, 2009.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 14ª ed. São Paulo, Nacional, 1976

_____. **O Capitalismo Global**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998

GARCIA JR., Afrânio Raúl; HEREDIA, Beatriz Alasia de. Campesinato, família e diversidade de explorações agrícolas no Brasil, em GODOI, Emilia Pietrafesa de; MENEZES, Marilda Aparecida de; MARIN, Rosa Acevedo (orgs.). **Diversidade do campesinato: expressões e categorias**, v.2: estratégias de reprodução social. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini; CERESÉR, Cassiano Portella. **Função ambiental da propriedade rural e dos contratos agrários**. Editora Leud: São Paulo, 2013.

IBGE. SIDRA. Território. Nível Territorial: Microrregião Geográfica Unidade Territorial: 17004 - Rio Formoso - TO Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/territorio/infounit.asp?codunit=6060&codunitibge=17004&nomeunit=Rio+Formoso+%2D+TO&n=9&nomenivel=Microrregi%C3%A3o+Geogr%C3%A1fica&z=t&o=4>. [acessado em outubro de 2015]

INPE. Projeto PRODRES. Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite. http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2014.htm [acessado em novembro de 2015]

LIRA, Elizeu Ribeiro. **A gênese de Palmas – Tocantins: a geopolítica de (re)ocupação territorial na Amazônia Legal**. Goiânia, Editora Kelps, 2011.

MALHEIROS, Roberto. Biodiversidade dos cerrados: ainda há tempo de preservar? In: MOYSÉS, Aristides (org). **Cerrados Brasileiros: desafios e perspectivas de desenvolvimento sustentável**. Goiânia: Editora da PUC Goiás/Editora América, 2012, pgs 287-308.

MALUF, Renato S. A agricultura e a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional: entraves e desafios. In: MIELITZ, Carlos. **Desenvolvimento agrícola e questão agrária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MATTOS, Paulo Henrique Costa Mattos. **Agroescravidão**: a degradação do humano e o avanço do agronegócio no Brasil contemporâneo. Gurupi-TO: Editora Veloso, 2013.

MENDONÇA, Sônia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil**: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012.

MORAIS, Roberto Prado. As transformações socioeconômicas e ambientais no cerrado. In: GUIMARÃES, Lorena Dall'ara; SILVA, Maria Aparecida Daniel da; ANACLETO, Teresa Cristina (orgs). **Natureza viva cerrado**: caracterização e conservação. Goiânia, Editora da UCG: 2006.

NASCIMENTO, Júnio Batista do. **Tocantins**: história e geografia. Goiânia: Kelps, 2013.

NETO, Wenceslau Gonçalves. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira (1960-1980). São Paulo: Editora Hucitec, 1995.

OLIVEIRA, Cleiton. **Tocantins: saga e história**. Goiânia: Editora Kelps, 2011.

PACHECO, Carlos Américo. **Fragmentação da Nação**. Campinas: Ed. da Unicamp, 1998.

PALACIN, Luis. **Coronelismo no Extremo Norte de Goiás**: O Padre João e as Três Revoluções de Boa Vista. Goiânia: Ed. da UFG, São Paulo: Loyola, 1990.

PANAGIDES, Stahis. A contribuição social para o desenvolvimento rural, em LEITE, Pedro Sisnando *et alii* (orgs.). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: Paralelo 15/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento, 2000.

PARENTE, Temis Gomes. **Fundamentos históricos do Estado do Tocantins**. Goiânia: Editora da UFG, 1999.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

RANGEL, Ignácio. A questão agrária brasileira 1957-1986. In: STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional - 1500-1960**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011, pgs 173-225.

SADER, Emir. **Estado e política em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2014.

SANTOS, Rosselvelt José. **Gaúchos e mineiros do cerrado**: metamorfoses das diferentes temporalidades e lógicas sociais. Editora Universidade Federal de Uberlândia - EDUFU, Uberlândia: 2008.

SANTOS, Roberto de Souza. Políticas públicas e o agronegócio na Amazônia Legal/Cerrado: conflitos socioterritoriais. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; LIRA, Elizeu Ribeiro; CABRAL, José Pedro Cabrera; SANTOS, Roberto de Souza. **Território em conflito, terra e poder**. Goiânia – GO, Editora Kelps: 2014, pgs. 1710226.

SILVA, Otávio Barros da. **Breve história do Tocantins e de sua gente: uma luta secular**. Brasília: Solo Editores, 1996.

TAVARES, Maria da Conceição. “Império, território e dinheiro”. In: FIORI, J. L. **Estado e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

TOCANTINS. Contrato de Empréstimo No. 2438/OC-BR entre o Estado do Tocantins e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Programa de Desenvolvimento da Região Sudoeste do Estado de Tocantins – PRODOESTE. 30 de agosto de 2012(b).

TOCANTINS. DECRETO No. 4.532, de 18 de abril de 2012. DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO TOCANTINS. ANO XXIV – Estado do Tocantins, terça-feira, 15 de maio de 2012(a) - No. 3628.

TOCANTINS. DECRETO No. 4813, de 23 maio de 2013. DIÁRIO OFICIAL do ESTADO DO TOCANTINS. ANO XXV – PALMAS, quinta-feira, 23 de maio de 2013 – no. 3880.

TOCANTINS. Secretaria de recursos hídricos e meio ambiente. Elaboração de estudos e projetos relativos a ações nas bacias dos rios Pium e Riozinho, na região sudoeste do Estado do Tocantins relatório final de atividade nº 06/rfa - 06: projetos básicos ambientais - Versão Final. Julho de 2009.

TRASPADINI, Roberta. **A teoria da (inter)dependência de Fernando Henrique Cardoso**. 2. Ed. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2014.

VALENTE, Cidney Rodrigues. Caracterização geral e composição florística do cerrado. In: GUIMARÃES, Lorena Dall’ara; SILVA, Maria Aparecida Daniel da; ANACLETO, Teresa Cristina (orgs). **Natureza Viva, Cerrado**: caracterização e conservação. Goiânia, Editora da UCG: 2006.

VEIGA, José Eli da. Diretrizes para uma nova política agrária, em LEITE, Pedro Sisnando *et alii* (orgs.). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: Paralelo 15/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento, 2006.