

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA
CENTRO DE HUMANIDADES
MESTRADO EM ECONOMIA**

**PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO
DO ESTADO DO TOCANTINS:
os cenários que não estavam no plano**

Francisco de Assis Póvoas Pereira

**Campina Grande
1996**

FRANCISCO DE ASSIS PÓVOAS PEREIRA

**PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO
DO ESTADO DO TOCANTINS:
os cenários que não estavam no plano**

**Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Economia, da Universidade Federal da
Paraíba, como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Mestre em Economia.**

Área de concentração: Economia Rural

Orientador: Prof. Dr. Robério Ferreira dos Santos

**Campina Grande
1996**



P436p Pereira, Francisco de Assis Povoas
 Plano estrategico de desenvolvimento do Estado do
 Tocantins : os cenarios que nao estavam no plano /
 Francisco de Assis Povoas Pereira. - Campina Grande, 1996.
 142 f.

 Dissertacao (Mestrado em Economia) - Universidade
 Federal da Paraiba, Centro de Humanidades.

 1. Estado - 2. Plano Estrategico de Desenvolvimento - 3.
 Modernizacao - 4. Estrutura Fundiaria - 5. Tecnologia - 6.
 Dissertacao I. Santos, Roberio Ferreira dos, Dr. II.
 Universidade Federal da Paraiba - Campina Grande (PB)

CDU 338.43.01(811.7)(043)

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
REITORIA PARA ASSUNTOS DO INTERIO
CAMPUS II - CAMPINA GRANDE - PB.
Av. Aprígio Veloso, 10.017 - Bodocongó
58.100 - CAMPINA GRANDE - PB

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CAMPUS II CENTRO DE HUMANIDADES
COORDENAÇÃO DO MESTRADO EM ECONOMIA

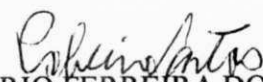
PARECER FINAL DO JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRE

ALUNO: FRANCISCO DE ASSIS PÓVOAS PEREIRA

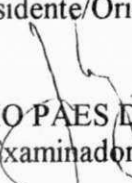
TÍTULO: "PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE
TOCANTINS: os cenários que não estavam no plano"

COMISSÃO EXAMINADORA

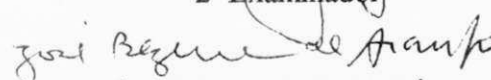
CONCEITO


Prof. ROBÉRIO FERREIRA DOS SANTOS - Doutor
- Presidente/Orientador

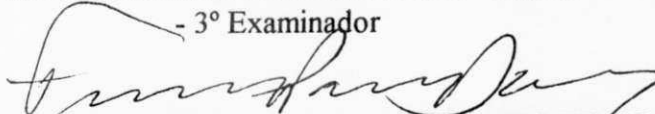
APROVADO C/ DISTINÇÃO


Prof. JOÃO OTÁVIO PAES DE BARROS JÚNIOR - Mestre
- 2º Examinador

APROVADO C/
DISTINÇÃO

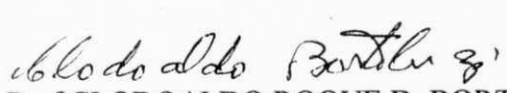

Prof. JOSÉ BEZERRA DE ARAÚJO - Doutor
- 3º Examinador

APROVADO C/
DISTINÇÃO


Prof. FRANCISCO DE PAULA BARRETO FILHO - Doutor
- 4º Examinador -

APROVADO
COM DISTINÇÃO

Campina Grande, 27 de fevereiro de 1996


Prof. CLODOALDO ROQUE D. BORTOLUZI
- Coordenador do Mestrado em Economia -

Coordenador do Mestrado em Economia

AGRADECIMENTOS

Neste momento não há como não “deixar falar a voz do coração”, diria o poeta. Na verdade, independente da pretensa racionalidade que se teima em classificar de sabedoria, todo o desenrolar deste trabalho não deixou de ser e ter um pouquinho de cada um dos corações que partilharam dele.

Alguns mais, outros menos; muitos anônimos, uns tantos de corpo inteiro; alguns, talvez, que nem saibam, outros que, porventura, nem eu sei; o fato é que nestes escritos há uma fração daqueles que contribuíram não só com este resultado específico. Mas da minha querida madrinha - “Dindinha”, minha primeira e eterna ‘professora’ - ao colega que hoje divide a sala de aula, só posso ser-lhes grato.

Bem verdade que estaria sendo dissimulado se de público agradecesse a fulanos e beltranos que nunca sequer vi. Mas o que dizer - se não, **obrigado!** - ao CNPq, pela ajuda financeira; à UFPB, pelo Mestrado; ao Mestrado, pelos professores e funcionários; aos professores, pelos ensinamentos; aos funcionários, pelos serviços; à Campina Grande, por ter me acolhido; e, à UNITINS, pela liberação?

Mas há os nomináveis! E estes não podem deixar de estar aqui:

Robério, pela amizade e orientação; João Otávio e Nilza, pelo carinho fraternal; Heleno, pelas boas conversas; “Seu” Jonas e D. “Teté”, pela recepção calorosa a mim e à minha família; Gutemberg, pelo auxílio computacional; “Seu Deny”, pelo espaço físico; meus irmãos, Aroldo e Leonardo, pela “força”; e, infinitamente, a meus queridos pais, Aroldo Menezes e Therezinha Póvoas, pelo incondicional apoio.

Especialmente a estes, meu mais fraterno agradecimento: **muito obrigado!**

Que a Sabedoria Divina nos guie!

*Dedico,
à minha diletta esposa, Mariângela, pela
sapiência e candura em me aguardar;
à minha 'florzinha', Agnes; e,
a meu filho, Felipe.*

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS

LISTA DE MAPAS

RESUMO

ABSTRACT

INTRODUÇÃO.....1

CAP. I - CONHECENDO O TOCANTINS: BREVE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO
DAQUELE ESTADO6

1.1 - O Movimento de Povoamento do Norte Frente ao Sul de Goiás.....7

1.2 - O Processo de Ocupação Econômica.....11

1.2.1 - Da Capitania de Goiás até o Século XX.....11

1.2.2 - A Ferrovia e a Nova Dinâmica do Sul Goiano.....14

1.2.3 - As Particularidades da “Modernização” do Norte de Goiás.....16

1.3 - A Criação do Estado do Tocantins.....23

1.3.1 - A Estrutura Fundiária Tocantinense.....25

1.4 - Conclusões Preliminares.....28

CAP. II - O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO
TOCANTINS - PED/TO.....30

2.1 - Planejamento Estratégico.....31

2.1.1 - O Planejar Estrategicamente.....34

2.2 - PED-TO: O Plano Estratégico Tocantinense.....39

2.2.1 - A Arquitetura do Plano.....41

2.2.1.1 - Caracterização Geral do Estado.....41

2.2.1.2 - Pressupostos Centrais.....47

2.2.1.3 - Cenários Nacionais.....49

2.2.1.4 - Cenários Éticos.....51

2.2.1.5 - Cenário Projetado.....53

2.2.1.6 - Orientações Estratégicas.....54

2.2.1.7 - Projetos Estruturantes.....56

2.3 - Conclusões Preliminares.....	57
CAP. III - CENÁRIOS POSSÍVEIS DE UM FUTURO NEM TÃO DESEJADO.....	61
3.1 - O Estado e seu Papel no PED-TO.....	65
3.2 - A Terra e seus Conflitos: na Contra-mão do PED-TO.....	73
3.2.1 - Nas Mãos e no Espaço, a Distribuição das Terras.....	77
3.2.1.1 - Os Conflitos no Campo.....	90
3.2.1.2 - Cenário 1: A Reforma como Saida para a Questão Agrária.....	96
3.3 - Vetores de Expansão Econômica: Onde os Eixos se Encontram?.....	115
3.3.1 - O Composto Tecnologia.....	116
3.3.2 - O Gradiente Complexo Agroindustrial (CAI).....	124
3.4 - Cenário 2: A Difícil Equação Entre a “Globalização” Versus a Sustentabilidade dos Vetores de Expansão.....	130
3.5 - Conclusões Preliminares.....	133
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	136
BIBLIOGRAFIA.....	138

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Processo de Planejamento Estratégico do PED-TO.....	41
TABELA 2 - Divisão do Estado do Tocantins em Meso e Microrregiões com Respectivas Áreas (Km ²)	42
TABELA 3 - Distribuição dos Tipos de Solos no Território Tocantinense de Acordo com a Classificação.....	45
TABELA 4 - Número, Área e Percentual de Ocupação dos Estabelecimentos Rurais do Estado do Tocantins em Relação à Área Total do Estado (1970 a 1985).....	78
TABELA 5 - Número de Estabelecimentos Rurais do Estado do Tocantins Segundo Estrato de Área (1970 a 1985)	80
TABELA 6 - Área (ha) Total dos Estabelecimentos Rurais do Estado do Tocantins Segundo Estrato de Área (1970 a 1985)	81
TABELA 7 - Percentual Médio de Crescimento do Número de Estabelecimentos Rurais e da Área Total por Estrato de Área Total do Estado do Tocantins (1970 a 1985)	82
TABELA 8 - Percentual do Número de Estabelecimentos Rurais Segundo estratos de Área no Estado do Tocantins (1970 a 1985)	83
TABELA 9 - Número de Estabelecimentos Rurais do Brasil Segundo Estrato de Área (1970 a 1985).....	85
TABELA 10 - Área (ha) Total dos Estabelecimentos Rurais do Brasil Segundo Estrato de Área (1970 a 1985).....	87
TABELA 11 - Percentual do Número e da Área Total dos Estabelecimentos Rurais Segundo Estratos de Área no Brasil (1970 a 1985)	89

TABELA 12 - Conflitos pela Terra no Brasil (1989 a 1994)93

TABELA 13 - Conflitos pela Terra no Estado do Tocantins (1989 a 1994)94

TABELA 14 - Metas e Realizações do Governo Sarney Referentes ao "I PNRA"
(1985/1990).....105

TABELA 15 - Metas e Realizações de Governo Fernando Collor Referentes ao
"Programa da Terra" (1990/1992).....106

TABELA 16 - Metas e Realizações do Governo Itamar Franco Referentes ao "Programa
Emergencial de Reforma Agrária" (1992/1994).....107

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 - Mapa Político do Brasil - Localização do Estado do Tocantins.....	43
MAPA 2 - Provável Aptidão Agrícola das Terras do Tocantins.....	102
MAPA 3 - Grau de Ocupação Territorial do Estado do Tocantins (1980).....	107

PEREIRA, Francisco de A. P. Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Tocantins: os cenários que não estavam no plano. Campina Grande, UFPB, 1996, 142 p. Dissertação de Mestrado.

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi apontar e discutir algumas situações - denominadas, 'cenários' - que na combinação dos acontecimentos e no confronto da realidade regional, nacional e internacional, podem vir a se constituir em entraves para o alcance da proposta de desenvolvimento presente no "Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Tocantins", que se pretende socialmente justa na razão direta do crescimento econômico. Discute a formação do Estado, ressaltando o desenho fundiário como reflexo dos interesses da expansão do capital, numa região de fronteira agrícola fortemente influenciada por políticas federais. Apresenta o plano procurando destacar a sua orientação na trajetória desenvolvimentista centrada no setor agropecuário. E observando elementos que emolduram os cenários (o papel do Estado como principal ator no processo; a estrutura agrária; a Reforma Agrária; a tecnologia; a globalização, dentre outros) no âmbito da realidade do plano e de seu objetivo maior - desenvolvimento sustentado e socialmente equilibrado -, mostra que estes mesmo cenários podem se constituir em contra-pontos para eles mesmos.

PEREIRA, Francisco de A.P. Strategic Plan of Development of Tocantins State: sceneries which were not into the plan. Campina Grande, UFPB, 1996, 142 p. Master degree Dissertation.

ABSTRACT

The aim of this study is to point out and discuss some situation - entitled "sceneries" - wich combined with occurrences and confronted with the regional, national and international reality, may constitute a kind of hindrance to reach up the proposal of development presented at Strategic Plan of Development of Tocantins State, with at immediate rate of the economic growth is aimed as socially fair. This study discusses the state background stressing the agrarian pattern as an interest reflection of the fund expansion into and agricultural border firmly influenced by federal politics. The plan is presented as an attempt to detach is guidance in the developing path, wichis centred on the agricultural area. And the observation of the elements (role of the state as a main character in this process; agrarian structure; Agrarian Reform; technology etc) into the scope of the plan reality and its biggest goal - a supported and socially level-headed development - shows that these some sceneries can constitute points against themselves.

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição de 1988 estava aprovada a criação do Estado do Tocantins. Implantado em janeiro do ano seguinte (1989), a nova unidade da Federação seria a expressão de toda uma região que, durante aproximadamente dois séculos e meio - desde 1725, quando efetivamente começou a ocupação daquele território -, vivera praticamente à margem dos benefícios sociais inerentes à obrigação governamental. Na época, do então governo goiano.

Prêmio maior de um movimento separatista que se iniciara ainda com manifestações no século anterior, a criação/implantação do Tocantins, na verdade, acabaria por acontecer muito em função dos interesses de expansão do capital na fronteira agropecuária, representado na figura da oligarquia rural dominante.

Durante a gestão do governador Moisés Nogueira Avelino (1991-1994), é desencadeado o processo de elaboração do planejamento estratégico do Estado. Com o objetivo de apontar uma trajetória para o desenvolvimento estadual no horizonte do ano de 2.010 (dois mil e dez), tem no “Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Tocantins/PED-TO” as orientações básicas para este fim, sendo publicado no início do ano de 1994.

Procurando apresentar, através de cenários prospectivos, quadros prováveis para o futuro brasileiro, o plano identifica que o País teria maturidade suficiente para vencer suas indefinições e romper com o colapso que o levou, em grande parte a partir de políticas equivocadas e um modelo de desenvolvimento esgotado, a toda uma “década perdida”. De tal sorte que a maioria da população se viu compelida a amargar uma situação de pobreza e miséria. Para tanto, haveria de aproveitar as oportunidades e vantagens internas para se (re)inserir no contexto da economia mundial. Isto se daria via

concepção de um projeto nacional que, na perspectiva da redefinição da divisão internacional do trabalho, nortearia o Brasil no caminho da modernização justamente se valendo de seu potencial de grande produtor agropecuário - incluindo aí toda sorte de "aparato" envolvido no processo produtivo: da disponibilidade de terras, a um considerável arsenal tecnológico. Isto considerando que esta seria uma atividade (produção agropecuária) de maior velocidade de resposta às condições de integração competitiva nos mercados internacionais.

Identificado no plano como uma região que concentra condições especiais (geomorfoclimáticas) que funcionariam como vantagens comparativas tanto a nível nacional quanto internacional, ao Tocantins caberia a função estratégica de servir como "modelo" para este novo padrão desenvolvimentista, com vista à (re)inserção da economia brasileira no circuito internacional. "Modelo" este que serviria de palco para a implantação de grandes projetos agropecuários de características modernas. Mas que, para a sua consecução, necessitaria implantar um leque de projetos - basicamente de infraestrutura -, no plano denominados como **projetos estruturantes**. E que teria sempre como figura de proa em todo o processo o próprio Estado.

Desta forma, o Tocantins estaria ao mesmo tempo servindo e se servindo da própria situação, na perspectiva de um salto desenvolvimentista que o alavancasse na trajetória da conquista de uma sociedade 'equilibrada, participativa, progressista', como tanto ressalta o plano.

No desequilíbrio da experiência do desenvolvimento brasileiro, os autores diagnosticaram os efeitos perversos e as consequências desastrosas para a massa da sociedade. Atentos ao fato, procuraram lançar as bases econômicas - suporte maior para o desenvolvimento - do plano definindo que o crescimento se daria na razão de dois

eixos. O 'vertical' que, apoiado num aporte tecnológico moderno, responderia pela alta produtividade numa esfera tal que permitisse competir no mercado internacional. E o 'horizontal' que, de competência tecnológica suficiente o bastante para o mercado doméstico, funcionaria verdadeiramente como mantenedor da geração de emprego. Evidentemente que esta seria a grande saída na intenção de fomentar um crescimento tal que viesse a se refletir em ganhos sociais, tendo em vista o **cenário desejado**.

Tendo como pano de fundo uma estrutura fundiária concentrada, uma pequena disponibilidade (estoque) de terras por conta da acelerada ocupação e um contingente considerável de trabalhadores rurais sem-terra e/ou com porções insuficientes, o plano passa ao largo da questão agrária/fundiária ao tratar do tema no geral. Chegando mesmo a dar a impressão de que este não seria um elemento importante quando, em se tratando de Brasil, numa proposta de desenvolvimento regional com a dimensão social almejada por aquela.

Para a mesma trajetória rumariam os 'vetores de expansão econômica'. Ao servirem de base para o crescimento da economia, recebem um tratamento tecnologicamente diferenciado para que exerçam o mesmo fim competitivo. Variando somente os mercados: nacional para um e externo para o outro. No entanto, com o agravante de que a um deles (horizontal) caberia, afora a obrigatoriedade da sobrevivência, a missão de gerar empregos. Tudo isto, á claro, numa sociedade capitalista que caminha há algumas décadas rumo à globalização das relações, levando os países a uma acirrada competição por investimentos externos. Onde, como lembra o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso (1996), "(...) a ênfase da ação governamental [é] agora dirigida quase que exclusivamente para tornar possível às

economia nacionais desenvolverem e sustentarem condições de competitividade em escala global.”.

Discutir e apontar situações/fatos extraídos da realidade histórica que muito provavelmente poderão se constituir como verdadeiros entraves para a consecução do plano no horizonte do cenário desejado, é justamente o objetivo deste trabalho. Tendo o cuidado de se restringir à porção agropecuária da proposta desenvolvimentista.

Mapeado em três capítulos, a pesquisa pretende trazer à tona uma preocupação que em muito pode (e deve) contribuir para ampliar as discussões de um processo de planejamento que “(...) constitui-se, (...) também numa forma de aprofundamento do processo democrático (...), com bem frisa o próprio plano (1994:4) logo na sua apresentação. Caracterizando-o, acima de tudo, como um instrumento que delinea o perfil de uma gestão administrativa.

O primeiro capítulo está reservado para resgatar um pouco da história da formação do Estado do Tocantins. Tratando dos fatos históricos como uma relação social permeada pelos interesses das classes constituídas, recupera um pouco dessas diferenças numa contextualização que prima basicamente por uma exposição crítico narrativa dos diversos atores e matizes que culminaram com a implantação do Estado. Ressaltando que o ênfase, em particular, foi para o aspecto fundiário da região.

No Capítulo II o plano é formalmente apresentado, procurando reproduzir destacar a idéia central contida na proposta de desenvolvimento. Com a preocupação constante da fidelidade ao documento original, guarda uma explanação o mais retilínea possível. Numa tentativa de melhor fazê-lo (exposição) são destinadas duas seções que abordam, na primeira, a concepção mais geral do que seria planejamento estratégico, na outra, esquematizar o processo de planejamento em si.

O terceiro e último capítulo praticamente concentra a discussão daqueles aspectos do plano anteriormente destacados (a questão agrária e os vetores de expansão econômica), confrontados com algumas situações/fatos da realidade - denominadas, 'cenários' -, numa contextualização que priorisa enxergá-los sob a ótica da proposta maior do desenvolvimento no âmbito socioeconômico. De tal maneira que, conforme a montagem dos dois cenários forem avançando - "Cenário 1: A Reforma como Saida para a Questão Agrária?" e "Cenário 2: A Difícil Equação 'Globalização' Versus Sustentabilidade dos Vetores de Expansão" - sejam agregados tópicos considerados importantes para emoldurá-los. Tais como, a estrutura fundiária estadual e brasileira; a trajetória da Reforma Agrária no contexto nacional dos últimos dez anos; a questão da tecnologia e seu uso na agropecuária; a formação dos CAI's - Complexos Agroindustriais - e a inserção dos vetores. Tendo a preocupação de ressaltar o papel do Estado no desenrolar de todo o processo, que, na visão dos autores, responderia desde à elaboração, execução, até sua gestão.

O desfecho se dá nas breves palavras das considerações finais, que acabam por compor o último capítulo.

CAPÍTULO I

CONHECENDO O TOCANTINS: BREVE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DAQUELE ESTADO

Torna-se fonte primeira para o entendimento de grande parte da discussão conduzida neste trabalho, conhecer um pouco acerca da história de formação do estado do Tocantins. Suas peculiaridades históricas, o movimento de ocupação (econômica e de povoamento), os conflitos entre o norte e o sul de Goiás, os interesses das classes constituídas, enfim, apresentar (e interpretar) os grandes eixos que encaminharam a formação do atual Estado e que se desdobraram na sua estrutura fundiária é o objetivo deste capítulo.

Para muitos tida como a “última fronteira agrícola” a ser conquistada e explorada, a região tocaninense guarda, ao longo de sua história, traços marcantes e singulares. De tal forma que a expressão “novo eldorado” ganha contornos eufemísticos quando vulgarizada, quando se pretende ‘slogan’ para todos e qualquer um cidadão. As condições postas historicamente com seus vieses sociais, econômicos e políticos são verdades incontestáveis neste sentido.

A constituição do novo estado implica, muito além dos fatos históricos enquanto anseio de uma população marginalizada, na institucionalização de um poder marcado fortemente pelos ditames pecuaristas. De tamanha envergadura que, como lembra Becker (1991:102), os:

“(…), pecuaristas do Sul, principalmente de São Paulo, Minas Gerais e Goiás, constituem a nova fração regional de classe dominante, substituindo a antiga hegemonia de aviadores de castanhas e fazendeiros tradicionais, e

disputando o aparelho do Estado local com os políticos tradicionais ou com eles forjando alianças. Um movimento regionalista no norte de Goiás, comandada pela nova fração dominante, ligada à União Democrática Ruralista (UDR), pressionou o governo central para legitimar sua apropriação, criando o Estado do Tocantins."

Esta conjuntura, por sua vez, rebate-se diretamente no desenho não só geopolítico, econômico e social, como principalmente fundiário enquanto espelho destes. Servindo, portanto, como matriz para a consolidação da grande maioria das relações socioeconômicas ali desenvolvidas.

1.1 - O Movimento de Povoamento do Norte Frente ao Sul de Goiás

Dois movimentos distintos provenientes de regiões diferentes foram responsáveis , ainda no século XVII, pelas primeiras penetrações na região, segundo Cavalcante (1990:32). A primeira de origem bandeirante tendo como ponto de partida São Paulo, com fins de captura de mão-de-obra indígena. E uma segunda, partindo do Maranhão, que tinha caráter missionário cabendo aos jesuitas seu baluarte.

Ressalta-se, contudo, que apesar das missões terem possibilitado uma aproximação entre a região e as demais, a ocupação só se daria efetivamente no próximo século, já como consequência inicial da corrida pelo ouro. Naquele momento, ano de 1725, as primeiras jazidas foram descobertas, fato que propiciou a fixação dos núcleos de povoamento. Muitos deles, na verdade, de caráter efêmero e que só sobreviveram ao período de exploração das minas. O que, dentre outras, caracterizou uma ocupação

descontínua. Mesmo porque as próprias dimensões territoriais e as grandes distâncias contribuíram decisivamente para esta descontinuidade.

Já num momento imediatamente após a corrente migratória de origem aurífera, seguiu-se, ainda nas primeiras décadas do século XVIII, a expansão do povoamento por conta da pecuária. Atividade que no início servia basicamente como elemento complementar à mineração, a pecuária foi ao mesmo tempo fator de fixação e expansão das áreas de povoamento.

Num misto de meio de transporte, alimentação e vestuário, a atividade criatória trouxe consigo uma expressiva leva de maranhenses, paraenses, piauienses e baianos que buscavam novas áreas de exploração. Principalmente em se considerando a relativa proximidade das regiões limítrofes. Mesmo que não se descarte algumas barreiras naturais, como a Chapada do Carmo entre o Tocantins e a Bahia.

Naquele instante, meados do século XVIII, a então Capitania de Goiás já experimentava a expansão dos núcleos de povoamento, mantendo um relativo equilíbrio entre o contingente populacional do norte e sul goiano. Sendo que, enquanto predominou a mineração, o norte chegou mesmo a concentrar um maior número. Esta relação começaria a sofrer um forte desequilíbrio no sentido contrário quando a mineração, já em fins daquele mesmo século, entraria em franca decadência. Fato este que tratou de ganhar uma dinâmica mais acentuada no sentido de maior concentração na região centro sul, principalmente da proximidade desta porção meridional com o centro econômico nacional. No que se traduzia numa capacidade mais coordenada de “responder aos estímulos de uma economia que aí se desenvolve e que se consolida, cada vez mais, em bases capitalistas”, de acordo com Cavalcante (1990:35).

No que tange ao que se pode considerar como exclusivamente ocupação populacional, a região norte de Goiás teve a marca da heterogeneidade. Seja pelas distâncias enormes entre os núcleos populacionais, a própria disposição geográfica e os vazios demográficos, o fato é que aquela vastidão territorial ultrapassou séculos guardando um perfil de considerada rarefação ocupacional.

Tanto é verdade que a evolução censitária em termos de distribuição demográfica assinala, desde o início do atual milênio, uma distribuição que tendeu a um acentuado desequilíbrio. Em 1900, da população que era de 255.284 (duzentos e cinquenta e cinco mil e duzentos e oitenta e quatro) habitantes, cerca de 65 % (sessenta e cinco por cento) deste total já ocupava o centro sul do então estado de Goiás, segundo Bertram (1972). Os dados censitários do IBGE apontam que esta mesma relação percentual já, em 1970, guarda a proporção de 27 % (vinte e sete por cento) da população ocupando o norte e 73 % (setenta e três por cento) o sul. Para, em 1980, esta mesma percentagem beirar os 89 % (oitenta e nove por cento) da população habitando a porção sul do estado, contra apenas 11 % (onze por cento) do contingente concentrado na região norte ¹. Os censos, assim postos, dão bem a mostra do grande vazio demográfico ao qual ficou relegado a grande porção setentrional daquela que era o Estado de Goiás.

Mesmo que em termos absolutos a massa populacional apresentasse relativo crescimento, o número total não sinalizava uma alta taxa de ocupação. Pode-se, a partir dos próprios dados do IBGE, chegar a valores que apontam como sendo a densidade

¹ Mesmo após a implantação do Estado do Tocantins, em 1989, esta relação dá tímidos sinais de que vem sendo alterada. Numa comparação dentro do quadro demográfico atual, a partir de dados do IBGE (1995), projetando-se ambas as regiões como se ainda compusessem a mesma unidade federativa, ter-se-ia para o sul um percentual equivalente a 81 % (oitenta e um por cento) da concentração populacional, ficando para o norte o correspondente a 19 % (dezenove por cento).

demográfica do então norte goiano de 2,5 habitantes por Km², em 1980, maior somente do que os estados situados na Região Norte do Brasil, com exceção do Pará. Enquanto a faixa do sul goiano, no mesmo período, apresentava uma taxa de 8,8 habitantes por Km². Evidenciando ainda mais a situação de desocupação territorial do que viria a ser o estado do Tocantins.²

Há de se considerar que este fenômeno encontra na própria dinâmica econômica sua maior razão de ser, numa associação direta com as condições geográficas (físicas, basicamente) da região do antigo norte de Goiás.

A maior proximidade do centro econômico nacional, as maiores facilidades de comunicação com este (ferrovias, rodovias), proporcionaram ao centro sul um maior incremento de ocupação. Além do que, o período da mineração encontrou no norte uma vida útil menor com a queda acentuada da produção nas minas daquela região, se comparado com as do centro sul. Fato que contribuiu sobremaneira para tamanha diferença numérica. Considere-se ainda, que ao norte ficou restrita, com a decadência da exploração aurífera, uma mineração basicamente de cristais, uma agricultura de subsistência e uma pecuária extensiva. Diferentemente do centro sul que, desde o início do atual século, com uma agropecuária comercial de larga escala em trocas frequentes com os centros mais dinâmicos da economia nacional e contando também com incentivos federais (projetos de colonização agrícola, ferrovia), sempre foi um polo de muito maior atração para os que buscavam novas frentes de ocupação até aquela época.

² Estimativas mais recentes do IBGE (1995), sinalizam para o Estado do Tocantins uma densidade demográfica próxima a 3,5 habitantes/Km² e, para o Estado de Goiás, algo próximo a 12,5 habitantes/Km².

1.2 - O Processo de Ocupação Econômica

A despeito do movimento separatista de cunho político liderado pelo então Desembargador Joaquim Teotônio Segurado, que, em 1821, deflagrou o que é ainda considerado aquele de maior expressão política no cenário da Província de Goiás, de acordo com Lacerda (1970:30), foi no contexto da economia de mineração, nos idos de 1736, que se configurou a primeira manifestação de oposição do norte ao centro sul de Goiás. Naquele momento - século XVIII, portanto, a motivação tinha um caráter eminentemente econômico. Devia-se, basicamente, à imposição de taxações maiores para as minas do norte em relação às do sul. Esta discriminação serviu, pois, como momento para as evocações do embrião separatista.

Este descompasso verificado ao longo do crescimento econômico entre as duas regiões, está, como bem frisa Ajara (1991:07), “na raiz da divisão de Goiás”. E, por conseguinte, merece destaque todo especial com vistas a que se busque compreender os desdobramentos sociais, políticos e, principalmente, econômicos pelos quais passou (e passa) a região que hoje é o Estado do Tocantins. Culminando num desdobramento de proporções fundiárias que, se não desmente, em muito coloca em cheque o já surrado sonho de “última fronteira agrícola” no horizonte da maioria dos que para lá ainda hoje se dirigem em busca de um pedaço de terra para o seu sustento e dos seus.

1.2.1 - Da Capitania de Goiás até o Século XX

Como sumariamente apresentado no item anterior, o processo de ocupação econômica da Goiás teve início nas primeiras décadas do século XVIII, tendo como base

o surto de mineração na intensa busca de novas áreas de exploração de ouro, preponderantemente. Seguindo a lógica da política mercantilista do Estado absolutista português que se propunha, na verdade, “possibilitar a acumulação de riquezas por parte da burguesia mercantil metropolitana”, conforme Cavalcante (1990:13), veio a reboque a ocupação da região no que chegou a se traduzir numa inconsistente tentativa de integração nacional.

No caso específico da região norte de Goiás, as primeiras minas de ouro descobertas no anos 30 (trinta) deram origem a um povoamento descontínuo e irregular. De tal sorte que, com excessão das áreas onde se situavam as minas, todo o território ademais se encontrava despovoado, assinala Palacim (1976:36).

Aqui cabe uma ressalva: a região do atual Estado do Tocantins, principalmente ao longo dos rios Araguaia e Tocantins, e a Ilha do Bananal - divisa do Tocantins com o Mato Grosso, a sudoeste, mesmo antes do período temporal aqui citado já apresentava uma série de populações nativas. Dentre as quais, destacam-se os Xerentes, os Xavantes e os Kraoros.

Durante todo o século XVIII a exploração das minas não cessou, apesar de que nos anos 50 (cinquenta) a atividade já dava fortes sinais de decadência. Chegando a uma situação de extrema debilidade lá pelos idos da década de 70 (setenta). Sendo que este estágio de queda na produção aurífera se deu com maior rapidez na região norte.

No vácuo da onda do metal amarelo, e servindo mesmo como suporte a esta, a exploração pecuária, mais do que atividade eminentemente econômica, acabou exercendo no início o papel de fornecedora de alimentos, vestuário e comunicação entre os povoados distantes.

Com a falência das minas e por conta das extensas áreas de pastagens naturais, o norte se viu, ao longo do século XIX, como que invadido por rebanhos bovinos provenientes do Piauí e Maranhão. Ali encontravam, além das condições naturais favoráveis (água e pasto), o estímulo da Coroa Portuguesa. Que, naquela oportunidade, concedia uma maior faixa de terra (sesmarias) a quem se compromettesse a desenvolver aquela atividade específica, como ressalta Cavalcante (1990:14). E a pecuária extensiva, a partir daquele período, começou a ganhar autonomia, a se desenvolver (suas formas de sobrevivência) e a ser a maior expressão econômica - no que se dará até os dias de hoje, da faixa territorial do atual Estado do Tocantins.

Naqueles mesmos tempos a agricultura, por sua vez, não alcançava níveis de produção em escala comercial. Basicamente restrita a uma exploração de subsistência, a atividade agrícola, apesar de algumas medidas de incentivo adotadas pelos dirigentes do Império, não conseguiu sair do marasmo em que se encontrava.

E por assim ser, todo o território goiano - naquele período, guardada as devidas proporções, a região centro sul de Goiás também não passava de um sertão de índio e de boa caça, experimentou, até fins do último milênio, um isolamento econômico de tamanha proporção que praticamente o manteve ilhado. Quer seja pela total precariedade de comunicação, quer pela própria inexistência de um produto econômico básico de grande interesse para os centros comerciais importantes do País, o certo é que a capitania goiana não mantinha intercâmbio com a metrópole (Rio de Janeiro) ou com qualquer outra província.

1.2.2 - A Ferrovia e a Nova Dinâmica Econômica do Sul Goiano

Ao iniciar o século XX, Goiás começou a sofrer uma alteração profunda na sua estrutura socioeconômica, política e cultural. Com a penetração da ferrovia no sudeste goiano a região passou, por conseguinte, a figurar dentre aquelas que se ligariam direta e definitivamente com o centro hegemônico nacional: a região Sudeste. E, a partir de então, a responder aos estímulos da expansão capitalista que ali se processava. Vale ressaltar o significado expressivo que teve a ferrovia para a região sudeste de Goiás. De tal forma se deu que todas as frentes de dinamização da agricultura e pecuária encontraram progressos até aquele momento nunca experimentados³. Numa proporção que criou as condições materiais objetivas para a expansão e consolidação da lógica produtiva que se instalava. Como bem ressalta Cavalcante (1990:16):

“(...) a economia goiana, dentro da divisão regional do trabalho, ocuparia um espaço mais significativo no processo de acumulação de capital, tão mais acentuado, à medida que os progressos no setor da pecuária e da agricultura se consolidavam na região da estrada de ferro.”.

Já na primeira metade do século XX, constatou-se que o distanciamento entre o norte e o sul ganhava proporções cada vez maiores, considerando a ocupação desta última sob novas bases técnicas e econômicas de produção. Enquanto o sul teve seu espaço praticamente ocupado àquela altura calcado numa agricultura e pecuária em

³ Cabe ressaltar que a ferrovia veio cumprir um papel de incorporadora de novas terras ao movimento de expansão da fronteira interna. Contudo, pela estrutura fundiária existente de característica concentradora, ainda mais contribuiu para que esta se exponenciasse. No que se revelou num benefício para os grandes proprietários de terras, considerando-se que não houve qualquer alteração na estrutura agrária. Para uma melhor compreensão acerca da questão, ver: SANTOS, Robério F. dos. Análise Crítica da Interpretação Neoclássica do Processo de Modernização da Agricultura Brasileira. In: *Presença de Mudança Técnica na Agricultura Brasileira*. São Paulo, IPE/USP, 1987, p 39 - 78.

consonância com as modernas exigências do mercado capitalista, o norte atravessou as décadas sustentando uma economia eminentemente extrativista: o babaçu, o cristal de rocha e a pecuária extensiva.

Estavam, assim posto, lançadas as bases para um desequilíbrio interregional que foi sendo acentuado à medida que carreavam para a região sul, no 'boom' progressista, não só investimentos oriundos do capital privado, como, e principalmente, do capital público.

Sobre este último, vale lembrar o importantíssimo e decisivo apoio federal advindo com o programa denominado "marcha para o oeste". A partir dele (e por causa dele) o Estado chama para si o papel de indutor do desenvolvimento. Que, naquele momento, culminaria com a implantação da nova capital, em 1937, na região sudeste. Além do que, com os projetos de colonização chegados na esteira deste, parte da região sul de Goiás, que até ali permanecera fora deste circuito modernizante, viu-se impulsionada por uma ocupação com profunda ênfase na agricultura comercial.

Mesmo com a fatia nortista reproduzindo uma base econômica eminentemente primitiva (de extração, basicamente), a agricultura, com o advento do sul produtivo, começou a responder por uma fatia cada vez mais expressiva na receita do não mais província, mas já Estado de Goiás.

A maior evidência disso se constata através das estatísticas que apontam um crescimento, em termos de área ocupada com a agricultura, no período de 1940-50, em torno de 280 % (duzentos e oitenta por cento), segundo o próprio IBGE. Para, na década seguinte, novas áreas serem incorporadas às já em produção, representando um incremento de cerca de 250 % (duzentos e cinquenta por cento).

1.2.3 - As Particularidades da “Modernização” do Norte de Goiás

A incorporação do território nortista à fronteira capitalista começou a tomar uma dinâmica toda diferenciada a partir de meados dos anos 50 (cinquenta). Com a abertura da BR - 153 (Belém-Brasília), que corta toda a extensão longitudinal (norte-sul) da região, a economia, assentada na atividade basicamente de pecuária extensiva - cabe aqui destacar o papel de ponta que assume o setor primário nessa transformação - ganhou novos atores atraídos pelas extensas terras disponíveis. No que, de imediato, traduziu-se num aumento do fluxo de maranhenses - mas não só - que já pontiavam o norte num movimento expansionista das frentes extrativista, pastoril e agrícola, como lembra Ajara (1991:12).

A relevância da rodovia para o contexto regional, bem pode ser medido pelas observações do mesmo autor [Ajara (1991:12)], quando cita que:

“mais do que o incremento populacional, essa rodovia alterou, em grande parte, o sentido ‘espontâneo’ das frentes de expansão. A migração de mineiros, goianos e paulistas, não mais ocorria como um extravasamento de atividades extensivas. Ao contrário, ela projetava a privatização da terra e a mercantilização da economia regional, ocorridas com o avanço da fronteira agrícola.”

E foi numa conjugação de ações que combinou a construção da Belém - Brasília com uma política de investimentos governamentais a partir do final da década de 60 (sessenta)⁴, que as bases econômicas da região do então norte goiano sofreram

⁴ É preciso entender que, a partir dos anos 70 (setenta), o Estado brasileiro passa a ser o responsável direto pela ordenação ocupacional daquele espaço, tanto quanto das demais regiões da Amazônia. Dentro de uma contextualização histórico mundial onde a “ordem planetária é moldada por vetor científico-tecnológico moderno”, sendo “o marco do novo padrão a meta da produção de tecnologia”, como frisa Becker (1991:12). O Estado, com a iniciativa tomada para si e dentro da contextualização

definitivamente uma profunda alteração na sua dinâmica constitutiva. Que, por sua vez, acabou se refletindo diretamente na disposição da estrutura fundiária regional. No que se traduziu como um reforço ainda maior ao caráter concentrador naquele momento.

Sob o selo da expansão modernizadora, os investimentos governamentais propunham incrementar a produção regional objetivando ingressá-la no mercado nacional como produtora de bens exportáveis, em consonância com a política de ocupação da Amazônia - região limítrofe a qual passaria a fazer parte quando da criação do estado do Tocantins⁵. Seguindo, assim, a política desenvolvimentista que norteava a expansão do capitalismo no Brasil, fortemente assentada também no incremento às exportações.

Com este fim, o governo federal lançou os 'Programas Especiais' que pretendiam subsidiar a modernização da "agropecuária para o incremento das exportações", como frisa Aguiar (1986:82). Dentre os quais, destacam-se: 1) a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM (responsável pelos incentivos fiscais e investimentos em infraestrutura básica); 2) o Poloamazônia (responsável pelos incentivos a pólos agropecuários e agrominerais) que, apesar de serem dirigidos para a Amazônia, beneficiaram também 60 (sessenta) municípios do norte goiano; e, 3) o Polocentro (responsável pelos incentivos à mecanização e à pesquisa). Este último privilegiando o Cerrado.

Estes programas que, em grande parte, fomentaram e favoreceram a expansão da lógica produtiva sob bases preponderantemente capitalistas e que se confunde com o

que se coloca, tem, na verdade, com objetivo fim "manter e expandir o processo industrial e reduzir seus laços de dependência", ainda como lembra a autora [Becker (1991:12)].

⁵ Para melhor entendimento da estratégia do governo federal para a ocupação da Amazônia, ver Becker (1991).

projeto de ocupação da Amazônia, a partir de 1966, estiveram na dependência exclusiva, como ressalta Martins (1986:19),

*“da política de incentivos fiscais que constituiu basicamente em conceder isenção de 50 % (cinquenta por cento) no imposto de renda das grandes empresas estabelecidas em outras regiões, particularmente no sul-sudeste, desde que tais recursos fossem investidos na região Amazônica, na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) de capital subsidiado das novas empresas e 25% (vinte e cinco por cento) de capital próprio.”*⁶

Para que se tenha uma idéia do que, em termos percentuais, representaram estes programas no bolo dos investimentos do governo federal para a região como um todo, basta que se registre, como ressalta Cavalcante (1990:22),

*“que, só em 1970, 14,20 % (quatorze ponto vinte por cento) (...) se dirigiram para o norte goiano. Em 1975, (...) cresceram para 20,5 % (vinte ponto cinco por cento) e ao chegar 1980, alcançaram 26,44 % (vinte e seis ponto quarenta e quatro por cento).”*⁷

Com as dificuldades geradas pela conjuntura econômica na década de 80 (oitenta), o governo federal passou a conter sua política de financiamento e crédito rural e incentivo à agropecuária⁸. Fato que, sem dúvida, refletiu-se num recrudescimento na ocupação de novas áreas através do crédito oficial.

⁶ Destaques não contidos no trabalho original.

⁷ Becker (1991:12) considera como “posição-chave frente às prioridades econômicas e geopolíticas de ordem interna e externa” a definição do Estado em ordenar a ocupação da região, a partir daquela década (setenta). Os dados acima são um bom indicativo para essa conclusão.

⁸ Há de se considerar também que foi na década de 80 (oitenta) que o movimento ecológico ganhou dimensões a nível mundial e a pressão sobre os países com grandes reservas de florestas (caso típico do Brasil) aumentou muito no sentido da preservação/conservação destas áreas. Para melhor detalhamento, ver: LEIS, Héctor (org). *Ecologia e Política Mundial*. Rio de Janeiro, Vozes/FASE, 1991; e, GOLDENBERG, Miriam (coord). *Ecologia, Ciência e Política*. Rio de Janeiro, Revan, 1992.

Cabe muito bem frisar que os ditos 'Programas Especiais', enquanto sustentáculo financeiro do ideário modernizante do progresso de produção, trouxeram como balisador o estímulo à produção de mercadorias de exportação: arroz, num primeiro momento, e, mais recentemente, a soja⁹. Ao passo que para as culturas tradicionais, como milho e feijão, não havia uma política de fomento com o mesmo dinamismo.

Tanto assim, que as informações do IBGE (1985) apontam um crescimento na colheita do arroz de 51,5 % (cinquenta ponto cinco por cento), no período de 1970 a 75 (setenta e cinco), para 62,8 % (sessenta e dois ponto oito por cento), nos cinco últimos anos dos anos setenta, na região. Ao passo que a do estado (Goiás) como um todo, em igual período, foi de 26 % (vinte e seis por cento). Já no caso do milho, por outro lado, o que se verificou foi uma queda de 18,3 % (dezoito ponto três por cento), em 1970, para 12,8 % (doze ponto oito por cento), na década de 80 (oitenta), na região norte.

Há de ressaltar, contudo, que embora o governo federal tenha objetivado com sua política o crescimento do setor primário no geral, foi a pecuária, como frisa Aguiar (1986:101), "que obteve um crescimento de 151 % (cento e cinquenta por cento) no norte de Goiás no período de 70 (setenta), enquanto que no restante do estado foi de 106 % (cento e seis por cento)". Criando, dessa forma, condições para que a região

⁹ Com relação a estes dois produtos, devem ser lembrados dois importantes projetos cujo objetivo é o de incrementar a produção regional. O primeiro - implantado em 1979 e situado no Município de Formoso do Araguaia, trata-se do "Projeto Rio Formoso" que, sistematizando 31.000 ha (trinta e um mil hectares) de áreas contíguas ao rio de mesmo nome, tem servido quase que exclusivamente para o cultivo de arroz. O outro é o "PRODECER III" - em fase de implantação na região do Município de Pedro Afonso, centro oeste do estado - que tem como objetivo precípuo a produção de grãos (leia-se, soja) para a exportação, numa área de 40.000 ha (quarenta mil hectares). Este último, fazendo parte do "Programa Nipo-Brasileiro de Desenvolvimento do Cerrado" em sua terceira etapa. Abrangendo também, nesta fase do programa, a implantação de um projeto nos mesmos moldes no Município de Balsas, no Estado do Maranhão.

sofresse uma pecuarização extensiva, enquanto sistema criatório, e intensiva, como massificação.

Foi como consequência direta desse fluxo de investimentos federal que, além de gerar um impacto no sentido de reorientar a produção agrícola priorizando os exportáveis e consolidar a pecuária como atividade básica da economia regional, como ressalta Aguiar (1990:24),

“operou-se, ainda, transformações da estrutura fundiária que evidenciam as características de descontinuidade e heterogeneidade da modernização em curso, posto que os limites dessa expansão capitalista, privilegiam (...), a formação de latifúndios e o grande capital, em prejuízo não só das formas tradicionais de exploração, como também da própria modernização e expansão da produção agrícola. Assim, podemos identificar uma tendência a maior concentração de terras (...) que aí se manifesta como resultado da política de incentivos fiscais e de investimentos em infraestrutura viária (...). Observa-se, então, que a política modernizadora se realiza no sentido de estimular a formação de latifúndios voltados para a pecuária e para a maior valorização das terras que se situam ao norte do paralelo 13 (...).”

Paralelo este que, diga-se de passagem, é o limite geográfico entre os estados de Tocantins e Goiás.

É preciso também que se tenha em mente que esta modernização na produção não se repercutiu de forma homogênea em todo o território. A faixa situada na região nordeste, apesar de ver suas terras igualmente apropriadas em grandes extensões, não experimentou, por conta de questões de fertilidade natural do solo - praticamente um terreno arenítico, desse mesmo incremento. Fato que agravou ainda mais a situação de desequilíbrio regional.

Esta constatação de pontos isolados de acumulação se torna mais evidente quando se observa que, nos anos 70-80 (setenta-oitenta), a região de Araguaina (noroeste do estado), segundo Aguiar (1986:119),

“recebeu o maior número de projetos financiados pela SUDAM em todo o Estado, (...) no sentido de ser um ponto de acumulação que facilitasse o avanço do capitalismo em termos de incorporação de novas áreas (...)”

em se considerando o município (Araguaina) constituir uma das principais bases para o capital comercial, financeiro e industrial ainda nos dias de hoje.

As manifestações da expansão da moderna dinâmica de produção capitalista introduzida na região do norte goiano, no período de 1970-90, podem ser melhor apreendidas à luz dos números. Quando se observa, de acordo com Aguiar (1986:139), que a “participação das áreas de lavoura do norte do estado (Goiás) passou de 15 % (quinze por cento) em 70, para 24,2 % (vinte e quatro vírgula dois por cento) em 85”.

São os números, entretanto, que também irão melhor ilustrar que os maiores beneficiários dessa “modernização” foram justamente a pecuária e o latifúndio. As pastagens ocupavam, em 1970, algo em torno de 33 % (trinta e três por cento) do total da área regional e passaram, na década seguinte, a ocupar 44,5 % (quarenta e quatro vírgula cinco por cento). O que significa, neste caso, que “91,4 % da superfície produtiva estavam ocupados com pastagem”, segundo Ajara et al (1991:16).

No que tange à ocupação territorial, sabe-se que, em 1980, de acordo com dados cadastrais do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), cerca de 64.152.770 ha (sessenta e quatro milhões, cento e cinquenta e dois mil e setecentos e setenta hectares) do então estado de Goiás ocupados por propriedades de

10.000 ha e mais, 72,85 % (setenta e dois vírgula oitenta e cinco por cento) destes se encontravam na Região Norte.

Vale, da mesma forma, ressaltar que com a incorporação privada da terra pela expansão de grandes estabelecimentos rurais, todo o sistema produtivo passou a trabalhar sob novas bases de composição de mão-de-obra - passa a vigorar o assalariamento, com reflexos imediatos nas condições socioeconômicas da população rural inicialmente, para depois se estender ao homem urbano.

Até então provedores de seu próprio sustento, a grande maioria dos antigos moradores do campo buscaram agora refúgio nos núcleos urbanos - devido ao isolamento imposto pela exclusão regional, as cidades não tinham (e a quase que totalidade ainda não tem)¹⁰ condições de oferecer trabalho, educação, saúde, saneamento, se quer à população local -, como forma de fugirem da escassez de empregos gerada pela atividade da pecuária extensiva (calcula-se, em média, que para um rebanho bovino de 2.000 cabeças em regime de criação extensiva, sejam suficientes não mais do que dois vaqueiros para realizarem todas as atividades pertinentes ao criatório). Fato este que, por sua vez, acabou por contribuir com a queda na qualidade de vida desses núcleos.

Um bom indicativo dessa transferência populacional campo-cidade, pode ser observado pela variação da população rural e urbana da região, no período de 1970 a 1980. Segundo Ajara et al (1991:68), “no primeiro caso ela decresceu em torno de 63 %, para, no segundo, crescer em cerca de 130 % (...)”.

¹⁰ Sobre este particular cabe, a título de exemplificação, lembrar que somente a Capital, Palmas, dispõe de um sistema (em implantação) de saneamento. Está previsto, para o ano de 1996, a efetivação de um programa de saneamento para os municípios de Araguaina, Gurupi, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins - constituem-se, com a capital, nos mais importantes povos do Estado - já aprovado pelo Banco Mundial.

O que fica ainda melhor ilustrado ao se constatar, através de dados extraídos do Anuário Estatístico do IBGE (1994), o movimento de esvaziamento do campo: em 1970, a população rural representava cerca de 75 % (setenta e cinco por cento) do total do contingente populacional do Estado; em 1980, este percentual caiu para 60,3 % (sessenta vírgula três por cento); para, em 1991, representar somente 42 % (quarenta e dois por cento).

1.3 - A Criação do Estado do Tocantins

É no decorrer dos anos 80 (oitenta) deste século que os discursos separatistas, sustentados “*inicialmente*”¹¹ por lideranças políticas e intelectuais comprometidas com o desenvolvimento daquela região”, de acordo com Cavalcante (1990:215), e embalados na esteira do momento político nacional (eleições diretas para governadores; campanha pelas diretas; convocação da Assembléia Nacional Constituinte), ganharam eco somando-se ao coro da população descontente com sua condição secular de marginalizada.¹²

Já, naquele momento, havia o interesse do próprio estado de Goiás em se “ver livre” daquela região que, até então, fazia as vezes basicamente de uma repassadora de arrecadações e de um “curral” eleitoral para determinados clãs. Mas que, por sua vez, passava a se transformar num fardo político, social e econômico pelo que vinha representando. Fato este que poderia gerar desgastes ainda maiores para o Estado

¹¹ Destaque feito pelo autor deste trabalho.

¹² Pesquisa realizada pelo jornal “O Tocantins”, de Porto Nacional, em 1985, junto à parte da população nortista, teve como resultado que 75 % (setenta e cinco por cento) dos entrevistados se mostraram favoráveis à criação do estado do Tocantins.

goiano no contexto nacional, especialmente num momento em que o País vivia uma (re)efervescência democrática após quase trinta anos de regime de exceção.

É neste clima de mobilizações (e distensões) que o movimento separatista, capitaneado pela elite local e embalado por um discurso generalista onde, como ressalta Cavalcante (1990:228), “(...) a divisão significa benefício do ponto de vista político-administrativo, econômico, cultural e ecológico para a região Norte de Goiás”, ganhou maior consistência e se consolidou definitivamente. A criação do estado do Tocantins, a partir daquele momento, guardava as condições amadurecidas para a sua efetivação. E, porque não dizer, irreversíveis.

As razões que justificavam para os líderes separatistas a criação do estado podem ser expressas basicamente em três tópicos, segundo o IFAS - Instituto de Formação e Assessoria Sindical “Sebastião Rosa da Paz” - (1994:5):

“- a estruturação do Governo abriria canais eficazes de participação e a solução das demandas reivindicatórias da região;

- a independência política acabaria com o disparate de grandes investimentos no Sul e míngua dos recursos para o Norte do então Estado de Goiás; (e,)

- a nova Unidade da Federação viabilizaria grandes investimentos federais em infraestrutura e suporte para a chegada do capital privado, possibilitando oportunidades aos pequenos e o acesso de novos espaços aos médios e grandes, através de incentivos fiscais.”.

Ainda segundo o IFAS (1994:5), a liderança separatista justificava, dentre

outras, que a criação do Estado e os novos investimentos contribuiriam para:

“(...)- estancar o êxodo rural para o sul (de Goiás), evitando a proliferação de favelas em cidades como Goiânia, Anápolis e Brasília;

- viabilizar a Reforma Agrária, titularizar as terras e possibilitar a assistência jurídica nas áreas de conflito fundiário; (e,)

- resgatar a dívida econômica e social através da construção de estradas, escolas, hospitais.”.

Formatado por esse corolário de justificativas e intenções, o movimento separatista logrou êxito. A partir de 05 de outubro de 1988, o Estado do Tocantins foi criado, nos termos do artigo 13 das Disposições Transitórias da nova Constituição Federal que acabara de ser promulgada. A implantação, no entanto, só aconteceria em 01 de janeiro do ano de 1989.

1.3.1 - A Estrutura Fundiária Tocantinense

A criação do estado do Tocantins, diferentemente de outras unidades federativas da região Norte do Brasil, não veio acompanhada de um projeto oficial (nem federal, se quer estadual) indutivo de colonização/ocupação. Como ressaltado anteriormente, a região já vinha, desde os anos 60-70 (sessenta-setenta) - nesta última década principalmente, recebendo uma série de incentivos, quer por razões políticas e/ou econômicas, que possibilitaram a ocupação (e ‘proprietarização’) da grande maioria das terras tocaninenses. Num processo caracterizado em boa parte pela ocupação das posses dos antigos colonos, resultando na expulsão destes.

Mesmo antes de sua criação/implantação, o estado tocaninense, como resultado também desses estímulos oficiais que vinha recebendo, já apresentava a grande maioria de suas terras ocupadas. Dados do Censo Agropecuário realizado pelo IBGE, em 1985 - portanto, quatro anos antes da implantação do estado -, demonstram que de sua área total de 27.842.070 ha (vinte e sete milhões e oitocentos e quarenta e dois mil e setenta hectares), cerca de 19.004.244 ha (dezenove milhões, quatro mil e duzentos e

quarenta e quatro hectares), já se encontravam ocupados. O que significava, em termos percentuais, algo próximo a 69 % (sessenta e nove por cento) do território.

A situação fundiária do território tocantinense revela também, a partir de dados do Censo Agropecuário do IBGE (1985), que a ocupação não só já existia, como também os fenômenos da “proprietarização” e da concentração. Pois, se não, constata-se:

a) dos 50.089 (cinquenta mil e oitenta e nove) estabelecimentos agropecuários daquele período, 77,2 % (setenta e sete vírgula dois por cento) compunham o universo dos produtores proprietários;¹³

b) por outro lado, aqueles acima de 1.000 ha (hum mil hectares), que representavam apenas 7,7 % (sete vírgula sete por cento) do total de estabelecimentos agropecuários, tomavam cerca de 10.562.915 ha (dez milhões, quinhentos e sessenta e dois mil e novecentos e quinze hectares) do território que já se encontrava ocupado. Algo próximo a 55,6 % (cinquenta e cinco vírgula seis por cento). Um demonstrativo inequívoco da concentração fundiária.

Há indicativos de que este processo de concentração esteja, como historicamente acontece no Brasil¹⁴, sendo ampliado desde a criação do Estado. Mesmo

¹³ Dados do INCRA (“Índices Básicos 92”) dão conta de que o número de propriedades, quando da realização deste levantamento cadastral (1991), era de 52.525 (cinquenta e dois mil e quinhentos e vinte e cinco) estabelecimentos rurais. Optou-se, por conta das diferenças conceituais e metodológicas de coleta de dados entre o INCRA e o IBGE, em se utilizar deste dado cadastral como forma somente para que servisse para efeito comparativo frente os quantitativos apresentados pelo IBGE. Ou seja, mesmo que se discuta as variações numéricas entre as informações em termos de suas respectivas causas e/ou divergências, guardadas as diferenças temporais entre os trabalhos realizados, os números de ambas as fontes servem, indubitavelmente, como referência comparativa.

¹⁴ Segundo Figueiredo (1986), dados cadastrais do INCRA apontam que, “(...) em 1967, os imóveis rurais com mais de 1.000 ha ocupavam 46,9 % da superfície total dos imóveis do País. Já, em 1984, os imóveis com essas dimensões passaram a deter 58,3 % da área.”. Recorrendo aos cadastros do INCRA, de 1992, este mesmo perfil de imóveis representava 60,3 % da superfície total.

que de difícil comprovação¹⁵, em diversas conversas com lideranças sindicais rurais (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Tocantins - FETAET), tem-se notícias de que em vários municípios (Miracema, Cristalândia, Pedro Afonso, p. e.) muitas propriedades têm sido compradas e anexadas a estabelecimentos já constituídos. E com o perfil econômico nacional dos últimos dois anos (altas taxas de juros; baixos preços dos produtos agropecuários), esta tendência, muito provavelmente, deve ter permanecido. Se não ampliada.

E esta matriz tem carregado consigo sérias distorções sociais. Segundo a FETAET - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Tocantins - (1995), cerca de 30.000 (trinta mil) famílias¹⁶ em todo o estado (entre ex-posseiros, migrantes de zonas rurais, ex-proprietários rurais) necessitariam hoje de um pedaço de terra para sua sobrevivência. Tomando-se como base a média de cinco pessoas por família, ter-se-á um número de 150.000 (cento e cinquenta mil) pessoas vivendo sob a pressão constante das mazelas inerentes à tal condição.¹⁷ O que representaria cerca de 15 % (quinze por cento) da população tocaninense.¹⁸ Um contingente, mesmo que respeitando a margem de erro

¹⁵ A grande dificuldade em se ter a comprovação real do fato em si, deve-se basicamente a dois fatores: a) os dados oficiais disponíveis mais recentes e confiáveis para o setor referentes ao Tocantins, datam de 1985, ano base do último "Censo Agropecuário" realizado pelo IBGE. E com a ressalva de que, na época de realização deste trabalho, o Tocantins ainda fazia parte do estado de Goiás. Por sua vez, o ITERTINS - Instituto de Terras do Tocantins, que deveria dispor de informações mais atualizadas, possui um cadastro bastante impreciso; b) as informações que podem ser conseguidas em cartórios, em sua quase totalidade têm seu acesso dificultado sobremaneira, principalmente por razões operacionais (excesso de burocracia, não são automatizados) e pelas enormes distâncias físicas entre eles.

¹⁶ Em conversa, em Palmas, com funcionários da Superintendência Regional do INCRA que trabalham diretamente com os assentamentos no Estado, houve não só concordância acerca do número apontado pela FETAET, como se aventou a possibilidade de que este fosse ainda maior: algo próximo a 35.000 (trinta e cinco mil) famílias.

¹⁷ É bom se recordar que o Governo Fernando Henrique Cardoso tem a meta de assentar, em seus quatro anos de mandato, o equivalente a 280 mil famílias, segundo o seu programa de reforma agrária. Considerando-se a estimativa da FETAET - 30 mil famílias -, somente para o estado do Tocantins deveriam ser destinadas mais de 10 % (dez por cento) dessas "vagas".

¹⁸ As últimas estimativas do IBGE (1995), assinalam que a população tocaninense gira em torno de 990.760 (novecentos e noventa mil e setecentos e sessenta) habitantes.

de 10% (dez por cento), equivalente à população de uma cidade do porte de São Caetano do Sul ¹⁹, na região do ABCD paulista.

1.4 - Conclusões Preliminares

A história da região tocantinense, até a sua constituição enquanto unidade federativa, teve como forte marca a ausência de ações governamentais efetivas do então governo goiano, no sentido de integrar o que era conhecido como “norte de Goiás” à dinâmica do desenvolvimento/progresso que vinha se desenhando para o Centro-Oeste brasileiro. Quer pelas distâncias físicas que, porventura, dificultavam as intervenções administrativas; quer pelas diferenças étnico-culturais que, com boa dose de probabilidade, dividiam o povo do sul *daquele nortista*, o fato é que o atual Tocantins amargou durante séculos um isolamento com graves e sérias consequências para a população de uma maneira geral. Principalmente em se tratando dos aspectos concernentes à qualidade básica de vida (saúde, ensino e educação).

Num processo histórico ensejado por profundas dificuldades de articulação, pelas razões mais diversas, entre a população que habitava a área, e um distanciamento cada vez maior de toda a região com o cenário nacional fortalecendo a concepção de “fim de mundo”, a criação do estado do Tocantins acontece após um período - principalmente a década de 70 (setenta), onde as iniciativas do Governo Federal para a Região Amazônica como um todo tiveram reflexos diretos e profundos no desenho da estrutura fundiária local.

¹⁹ O Anuário Estatístico do Brasil de 1994, do IBGE, projetava, para 1995, uma população municipal próxima a 151.000 (cento e cinquenta e hum mil) habitantes.

Se até aquele momento nada mais se conhecia daquele “sertãozão de Goiás”²⁰ além das imensas áreas de cerradão vazio, do pequi²¹, das águas do Araguaia e do Tocantins, da Ilha do Bananal e das terras dos índios, com os projetos postos à tona recheados de incentivos fiscais, passa a vigorar em larga escala a razão da propriedade privada. Guardando, por excelência, a peculiaridade de estabelecimentos formados por grandes extensões de terras e a lógica produtiva da pecuária extensiva,²² favorecendo sobremaneira o processo concentrador fundiário. Como que reproduzindo, em pequena escala, a secular história da concentração de terras no Brasil, guardada as peculiaridades regionais. Com consequências diretas para o conjunto da sociedade então constituída que, em grandes proporções, passa de produtora independente a assalariada, de camponesa remediada a urbana marginal.

É, pois, dentro deste quadro fundiário e social que o Estado do Tocantins foi criado e implantado. E dentro desta mesma realidade agrária (e social) que o “Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Tocantins”, objeto do próximo capítulo, foi concebido.

²⁰ Outra denominação dada para o que era conhecido também como “norte de Goiás”, atual Tocantins.

²¹ Fruto típico - abundante no território tocaninense -do Cerrado brasileiro, da família das cariocaráceas, de alto valor proteico e largamente utilizado pela população local como alimento durante a época da safra, que se estende de setembro a fevereiro.

²² Deve-se ter claro que, mesmo ainda hoje, as terras adquiridas do Tocantins em boa parte só têm sinônimo como reserva de valor. E não se torna difícil constatar isso! Para tanto, basta se transitar por algumas estradas vicinais onde se perde de vista os limites entre as propriedades e, quando muito, depara-se com um rebanho de gado, geralmente, mestiço ou zebuino.

CAPÍTULO II

O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS - PED/TO

A abordagem que se pretende do “Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Tocantins”¹ neste trabalho, é importante que se ressalte, longe de abranger todas as nuances do mesmo e, por assim ser, esgotá-lo na sua dimensão e conteúdo, busca perseguir e apresentar as interfaces voltadas para o setor primário e agroindustrial que fundamentam, em última instância, a proposta de desenvolvimento nele contida. Contudo, não se restringindo às temáticas de cunho econômico ‘stricto sensu’. Antes, porém, procurando revelar sua trajetória: da concepção à elaboração. Sem deixar nunca de entendê-lo enquanto instrumento administrativo. Mas que, acima de tudo e ao mesmo tempo, traduz, na sua dimensão política e técnica, uma concepção, um padrão de desenvolvimento para uma sociedade. Esta revelada na proposta em si.

Neste capítulo, em específico, tratar-se-á de apresentar o PED- TO enquanto documento formal, como resposta a um processo desencadeado na perspectiva de propor alternativas para o desenvolvimento do Tocantins. Procurando dar destaque a sua estrutura básica e sua lógica construtiva. Sendo, acima de tudo, fiel ao documento original na razão direta de que contém a essência de uma proposta que pode (e deve) orientar os rumos do crescimento desta parte do Brasil.

¹ Para efeito de abreviação do nome “Plano Estratégico de Desenvolviemnto do Estado do Tocantins”, passa-se, a partir de agora, a adotar a nomenclatura PED-TO. Eventualmente também serão usadas as expressões “documento” e “plano”.

Entretanto, antes de se descer ao PED-TO em si, deve-se ter em mente o que é planejamento estratégico e as noções básicas de como se dá o processo (metodológico) de elaboração do mesmo, origem do plano. Com certeza, este esclarecimento em muito poderá contribuir para o entendimento do próprio PED-TO.

2.1 - Planejamento Estratégico

Parte-se inicialmente, para o entendimento do que seja planejamento estratégico, da concepção de planejamento descrita por Ingelstam (1987:69), onde ele diz que:

“Planejar é basicamente preparar-se para a adoção de decisões. E as decisões de certa maneira se baseiam no poder. ² O que se traduz que o planejamento é parte do exercício do poder na sociedade.(...) reflete e reproduz uma estrutura de poder na sociedade ou uma determinada hegemonia.”

Como instrumento político, portanto, o planejamento deve ser compreendido não somente como o processo de elaboração de um conjunto de ações administrativas objetivando efetividade e eficiência no alcance de determinado(s) objetivo(s).³ Mas também como um ato social traduzido na expressão do poder. Que, tendo no plano - *geralmente*, seu produto final - a formatação das ações a serem implementadas e estando este sujeito às manifestações de atores contrários, vê sua concepção como ‘ato social’ ainda mais reforçada.

² Destaque encontrado no texto original.

³ Bem verdade que este(s) objetivo(s) em grande parte está(ão) afeto(s) aos aspectos de ordem econômica. Mas, afinal, como ressalta Ingelstam (1987:72), “(...) a economia é um determinante essencial do desenvolvimento social.”.

Dentro do que concerne ao processo em si de planejamento, cabe mais uma vez lembrar Ingelstam (1987:70), quando frisa que:

“Todo processo de planejamento, seja para uma empresa, uma nação ou toda uma região, tem que encontrar e definir que tipo de problemática deve realmente ser atacada. A experiência revela que a função mais importante do planejamento, em retrospectiva histórica, tem sido quase sempre o esforço por isolar os ‘problemas fundamentais’ de todas as demais preocupações.”

A esta dimensão política, social e econômica, deve-se acrescentar o viés técnico para que se compreenda com maior abrangência o que venha a ser planejamento. Neste particular, pode-se considerar que o planejamento, como lembra Buarque (1990:3), “é um *processo* ordenado e sistemático de *decisão* que *antecipa* o futuro e define *ações* que viabilizam *objetivos* que se pretende alcançar.”⁴

A hibridação entre as dimensões intrínsecas do planejamento e sua manifestação enquanto estrutura de poder ou hegemonia, por sua vez, revela-se, como ressalta Buarque (1990:5), “(...) também durante o processo de planejamento quando as decisões específicas ao objeto planejado reproduzem mas também refazem a estrutura de poder ou vontade dominante.”, e não somente na consecução das ações incidentes no objeto de planejamento.

A concepção de planejamento, dentro deste contexto, está também ligada intimamente à lógica do processo decisório contida na estrutura de poder. O que significa dizer que não se restringe exclusivamente à decisão de se elaborar ou não um

⁴ Destaques do texto original.

plano ao ato de planejar. Muito antes, contudo, à decisão em si de iniciar ou não o processo de planejamento.

O planejamento estratégico, guardando as dimensões acima expostas e suas interrelações, surge como uma alternativa, diferentemente do planejamento tradicional, para as *ações de longo prazo e de maior amplitude*, ressaltando a concepção de que o futuro é *incerto e indeterminado*. Traduzindo-se, assim, numa percepção que difere diametralmente da concepção *determinística* do futuro para o planejamento tradicional.

A percepção dos limites e possibilidades das ações a longo prazo, “(...) muitas vezes definidos por restrições e condicionantes externos aos agentes decisores e por variáveis externas ao objeto de planejamento que escapam ao controle dos instrumentos de intervenção.”, como frisa Buarque (1990:5), é que dá o gradiente diferenciador do planejamento estratégico para o tradicional.⁵

Mas o planejamento estratégico ainda carrega consigo outras concepções centrais, tais como: a) o objeto de planejamento é parte de um todo que por ele é influenciado e o influencia; b) o futuro é uma construção social, resultando da ação de atores organizados; c) há de existir flexibilidade no planejamento, considerando a necessidade de ajustes e retificações frente à dinâmica da realidade; e, d) a escassez dos recursos e a capacidade limitada de intervenção sobre a realidade exige rigor no uso dos meios. E é justamente este arcabouço teórico/conceptivo que, obrigatoriamente, será o “divisor de águas” entre o planejamento estratégico e o tradicional¹.

Sendo fiel à definição de Buarque (1990:6),

“(...) pode-se dizer, portanto, de uma forma mais abrangente que planejamento estratégico é o processo

⁵ Esta constante repetição comparativa entre um e outro tipo de planejamento, encontra sentido na preocupação que se tem de trazer o maior número de subsídios afim de que o leitor consiga captar, pelo menos sinteticamente, o que vem a ser o estratégico.

iniciativas selecionadas e hierarquizadas, capazes de gerar resultados esperados sobre a realidade em determinado horizonte de tempo que ajudem construir o futuro no longo prazo."

Deve-se ter claro que a forma convencional do planejamento de longo prazo, lembrando Oliveira (1991:37), "(...) não pode ser considerado como estratégico, pois, tradicionalmente, o planejamento de longo prazo é uma *extrapolação* do desempenho *passado*, (...)">⁶ . O que significa dizer que trabalha com base em projeções.⁷ Notadamente indo de encontro às idéias de incerteza e de construção social do futuro. Ou seja, pode-se afirmar que todo planejamento estratégico é de longo prazo⁸ , mas nem todo planejamento de longo prazo é estratégico!

2.1.1 - O Planejar Estrategicamente

Grosso modo é possível se dizer, resguardando o que anteriormente foi posto, que o processo de elaboração de planejamento estratégico, seja para uma organização, seja para uma região, ou nação, pressupõe, antes de mais nada, a decisão em iniciar o processo. E, como ressaltado, esta cabe às direções, à estrutura de poder constituída.

Longe de uma "obrigação" burocrática comum aos planejamentos operacionais, o planejar estrategicamente é uma alternativa consistente no horizonte da definição de "(...)quadros gerais do futuro (...) possível dentro do desejável(...)", como descrito no próprio PED-TO (1994:4). Requerendo a participação não só de um quadro

⁶ Destaques não presentes no texto original.

⁷ Projeção, para Oliveira (1991:21), "(...) corresponde à situação em que o futuro tende a ser igual ao passado, em sua estrutura básica."

⁸ Longo prazo, elacionado ao planejamento estratégico, significa um horizonte temporal entre 10 (dez) e 30 (trinta) anos.

técnico competente que se responsabilizará pela confecção do plano, mas a mobilização de todos os que dão “vida” ao objeto planejado, conferindo-lhe o caráter de ator social. Outra consideração importante que merece destaque é a de que ninguém - nenhuma esfera de poder - planeja para os que porventura venham a lhe suceder dêem início à implementação. Em se tratando de um planejamento a longo prazo - como se dá com o estratégico -, pensar estrategicamente também significa elaboração e, pelo menos, início da implementação ainda na vigência daquela administração. Isso como forma de que a sociedade ou grupo social que deve se ver espelhado nas propostas de ação, como herança de sua participação efetiva no processo, possa cobrar sua continuidade.⁹ Caso contrário, corre-se o risco de se ter o que se conhece como um “plano de estante”. Ou, quando muito, um belo documento informativo.

A própria dinâmica do processo de elaboração do planejamento estratégico foge da proposta de formatação do plano como resultado final do trabalho. Por entender o objeto de planejamento como agente e ator que intercambia com o meio, o plano, como diz Buarque (1990:6),

“(...) é apenas um estágio do processo e um instrumento, digamos, literário das reais decisões hegemônicas adotadas que devem orientar as ações (...) para transformar o objeto do planejamento. (...) constitui apenas um instrumento de negociação, na medida que expressa de forma técnica e organizada o conjunto de decisões e compromissos assumidos pelos agentes que conduzem o planejamento. (...) Ele sintetiza as decisões estratégicas e a linha programática de ação que se considera adequada e plausível para implementar o processo de transformação da realidade planejada (...).”

⁹ As correções e ajustes podem e devem ocorrer como forma de adequar o processo às transformações da realidade, conforme pressuposto do próprio planejamento.

devendo, contudo, pelo seu (planejamento estratégico) conteúdo e universo abrangentes,

“(...) não ser uma simples carta nem um somatório de compromissos e proposições dispersas (..) de diferentes agentes. (...) Assim, o plano deve ser antes de tudo, um instrumento catalizador que seja capaz de produzir um ponto de convergência de diferentes ações dispersas em torno do foco estratégico (...).”

O que significa dizer que o processo de elaboração do planejamento estratégico é *contínuo e constante*, não se extinguindo com a elaboração do plano. Tem, por conseguinte, que ser entendido como um complexo de ações que não são iniciadas na conclusão da formatação do plano. Bem da verdade, seu ‘start’ se dá desde a primeira proposta em concebê-lo, passando por sucessivas injeções de (re)leituras e (re)arranjos frente a realidade do objeto planejado. Justamente para que não sofra de inadequação e venha a caducar.

Carregando consigo a concepção de que o objeto planejado é um todo interagindo internamente, tanto quanto externamente, no bojo das forças sociais¹⁰ que constroem o futuro, o planejamento estratégico, na perspectiva de atingir objetivo(s) dentro da dinâmica da realidade corrente, necessariamente recorre a seus atores para que participem efetivamente em partes do seu processo de elaboração. Basicamente, nas fases de diagnóstico e de prioridades (indicação). Afinal, ninguém melhor do que cada segmento para informar acerca de sua real situação, demandas, aspirações.

Este envolvimento é capital como forma de se garantir que a grande maioria dos componentes se veja estimulada a perseguir não um projeto divorciado de seus interesses, mas um conjunto de ações que congregue, ao menos, boa parte de seus anseios/objetivos. Dessa maneira, as possibilidades de continuidade do processo de

¹⁰ Está implícito que as relações aqui referidas abarcam os aspectos políticos, econômicos, ecológicos, quer seja num grupo restrito (organização), ou mais amplo (região) de atores.

planejamento em si - deve-se lembrar que é constante e contínuo - vêem sua garantia aumentada, seja qual for o futuro dos que estejam à frente da administração. No fundo, o que se constata é um instrumento técnico administrativo embasado, genericamente falando, no pressuposto de que o sucesso será tão maior quanto maior for o exercício democrático da participação de todos os envolvidos.^{11 12}

E esta característica, que é tão marcante no planejamento estratégico, pode ao mesmo tempo ser justamente o motivo para que muitos administradores relutem em adotá-lo ou simplesmente o rejeitem. Acima de tudo, é preciso que de fato se tenha um mínimo de amadurecimento para absorver as críticas que, em maior ou menor número, virão através das sugestões de possíveis mudanças de rumo , ou explícitas, quando da realização do diagnóstico. Particularidade que, fundamentalmente, para as gestões autocráticas, é de difícil aceitação.

Ainda algo de peculiar quanto ao perfil do planejamento estratégico cabe ser observado, principalmente porque também esta é uma característica intrínseca ao que há de mais estratégico neste planejar. Esta se refere ao fato de que a própria realidade, pela qual passa o objeto de planejamento, é encarada como motivacional do ponto de vista de superação, quanto maior alto grau crítico representar.

Tecnicamente falando, as dificuldades - relacionadas com o ambiente interno - e as ameaças - meio externo - diagnosticadas como parte dela (realidade) são

¹¹ Evidente que não se disporá deste instrumento administrativo, numa organização ou a nível governamental, de tal forma que se coloque em risco a sobrevivência da própria direção. E se considerando o sistema econômico vigente na maioria dos países, torna-se inadmissível pensar em seu emprego em uma empresa privada na hipótese de que venha a abalar a razão de ser destas organizações, o lucro.

¹² Aqui não se está afirmando que todo planejamento estratégico - implantado ou não - tenha, durante o processo de elaboração de seu plano, observado com fidelidade ou parcialidade as críticas. É perfeitamente possível escamotear as participação através da não observação do que é proposto. Sobre a questão da participação, conferir Withaker (1984).

trabalhadas de tal maneira que, não potencializadas, auxiliem na sua superação. Evidente que, por outro lado, as facilidades -relacionadas com o ambiente interno - e oportunidades - externo - ganham em potencialidade. Também por isso é de extrema importância a fase de diagnóstico e que, não por acaso, pede a participação dos diversos atores.

Ao se falar em processo de elaboração de planejamento estratégico, há de se distinguir a natureza, o caráter, o fim e o universo de abrangência do objeto planejado, e, evidentemente, ter estabelecido o objetivo para o qual se planeja, a fim de que se possa definir a metodologia.¹³ A dinâmica funcional de uma organização difere em muito das múltiplas variáveis que permeiam as interrelações de uma região, como a amazônica, por exemplo. E mesmo o estado do Tocantins sendo parte da Amazônia Legal, guarda particularidades que o diferem dos demais estados da região. Assim sendo, o processo enquanto metodologia "stricto sensu" irá variar de objeto para objeto e de propósito para propósito.

Rudimentarmente, no entanto, pode-se valer de uma trajetória esquemática que congrega as fases obrigatórias a serem observadas em qualquer metodologia, independente de qual seja o objeto tratado.¹⁴ Sendo ela: a) diagnóstico; b) definição de prioridades; c) estabelecimento de planos setoriais, programas, projetos e recursos; e, d) monitoração (acompanhamento e controle). As diferenças de percurso estarão, como frisado, intimamente ligadas às variáveis de caráter específico de cada objeto.

Por tratar com horizontes temporais de longo prazo e ciente das incertezas e indeterminações do futuro, os condutores do processo de elaboração do planejamento

¹³ A palavra *metodologia* aqui empregada deve ser entendida com "(...) um conjunto hierarquizado de métodos, técnicas e procedimentos destinados a atingir algum fim, e que deve ser aplicado a um objeto.", conforme Buarque (1989:73).

¹⁴ Para melhor aprofundamento do tema, consultar Oliveira (1991) e Fischmann e Almeida (1993).

estratégico podem se valer de uma técnica denominada “construção de cenários”, como forma de também melhor fundamentar a proposta contida no plano. Igualmente passível de utilização para os planejamentos de curto prazo¹⁵, o cenário é mais eficaz para horizontes que variem entre 10 (dez) e 50 (cinquenta) anos. E se constitui basicamente numa representação de configurações de futuros alternativos a médio e longo prazos, servindo como elemento de prospecção deles (futuros).

De grande efeito seja para o planejamento empresarial ou governamental, o cenário serve para “(...) definir as condições e perspectivas futuras em que deverá atuar (...)”, ou para “(...) conceber as ações e procedimentos para construir o futuro desejado.”, para Buarque et al (1989:48). Sendo que, no Brasil, sua utilização somente a partir da segunda metade dos anos 80 (oitenta) é que vem sendo mais efetiva nos mais diversos segmentos da sociedade.

No desenvolvimento do processo de elaboração do planejamento estratégico - tecnicamente falando -, os cenários¹⁶ entrariam como subsidiadores para a definição de prioridades. Evidentemente que levando em conta o elenco de propostas apontado pelo(s) grupo(s).

2.2 - PED-TO: O Plano Estratégico Tocantinense

O “Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Tocantins” - PED-TO, é um produto do somatório das forças do governo do Sr. Moisés Nogueira Avelino, que esteve à frente do executivo estadual no período compreendido entre 1991 e 1994.

¹⁵ Segundo Buarque et al (1989:46), “o cenário geralmente é pouco eficaz na prospecção de horizontes de curto prazo exceto se os sistema em consideração encontrar-se no limiar de mudanças estruturais (...)”.

¹⁶ Recomenda-se que se construa no mínimo dois e no máximo quatro tipos de cenários para cada caso.

Mais do que de toda a esfera governamental, na verdade é uma obra que teve sua gênese, maturação e concepção umbilicalmente ligada à antiga ASPLAN - Assessoria de Planejamento e Coordenação do Estado do Tocantins,¹⁷ na época sob a direção do Sr. Antônio José Guerra. A quem pesa a responsabilidade direta pela articulação do processo como um todo.

A autoria do documento, que teve sua versão final lançada ao público em 1994 após cerca de dois anos de gestação, no entanto, coube quase que exclusivamente a duas cabeças: Sr. Rogério Antônio Lagoeiro de Magalhães e Sr. Oswaldo Della Giustina.¹⁸ Contando com o subsídio direto das diretorias da ASPLAN, especialmente do Deptº de Planejamento e Estatística, e o apoio de toda a equipe técnica, operacional e administrativa que a Assessoria dispunha então.

Na intenção de apresentar o plano com a maior riqueza, adotar-se-á como estratégia a de pontuar os tópicos que serviram como suporte para a sistematização de sua proposta desenvolvimentista - que, a partir de agora, passam a ser denominados como pressuposto básicos. Procurando, dessa forma, expressar a essência de seu conteúdo com a seriedade e fidelidade que o mesmo requer.

Deve-se sempre lembrar que a proposição deste capítulo é trazer à tona as variáveis que sustentam a proposta de desenvolvimento *na dimensão agrária*. Cabendo também destacar que os dados, tanto quanto possível, foram atualizados e outros anexados especificamente para este trabalho, com a única intenção de enriquecer as informações prestadas e, com isso, melhor poder argumentar. Deixa-se claro que tal procedimento não representa qualquer prejuízo para o conteúdo do trabalho original.

¹⁷ Hoje (1996) quem responde pelo planejamento estadual é o SEPLAN - Sistema Estadual de Planejamento.

¹⁸ O primeiro economista e o segundo sociólogo, ambos respondiam como consultores do plano.

Como forma de melhor ilustrar como se desenvolveu o processo de planejamento estratégico que deu origem ao PED-TO, segue a sua exposição, em forma esquemática de tabela, extraída de fluxograma encontrado na página 4 do documento original.

Tabela 1

PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO PED-TO

FÓRUM TÉCNICO INTERNO	FORUM TÉCNICO EXPANDIDO	FÓRUMS REGIONAIS	FÓRUM NACIONAL	PLANO ESTRATÉGICO
Definição de ameaças, oportunidades, pontos forte e fracos. Técnicos e executivos do sistema de planejamento do Estado.	Definição de objetivos e ameaças. Técnicos e executivos do sistema de planejamento do Estado.	Avaliação geral de ameaças, oportunidades, objetivos e ações. Autoridades municipais, ONG's, empresários e políticos.	Avaliação geral de adequações das estratégias de desenvolvimento. Autoridades governamentais, ONG's, empresários, políticos.	Orientações estratégicas; eixo estratégico; diretrizes setoriais p/ desenvolvimento; formulação de projetos estruturantes.

Fonte: PED-TO.

2.2.1 - A Arquitetura do Plano

Para efeito de resguardar uma preocupação didática com o desenvolvimento da exposição, optou-se por dividir este item em sete tópicos distintos: **1) Caracterização Geral do Estado; 2) Pressupostos Centrais; 3) Cenários Nacionais; 4) Cenários Éticos; 5) Cenário Projetado; 6) Orientações Estratégicas; e 7) Projetos Estruturantes.** Que agora se inicia a expor nesta ordem.

2.2.1.1 - Caracterização Geral do Estado

Cortado no sentido sul-norte pelos rios Araguaia, na divisa com Mato Grosso e Pará, e, na região central, pelo Tocantins, o estado do Tocantins está situado na região Norte do País compondo o que administrativamente se definiu como Amazônia Legal,

limitando-se com os estados de Goiás (sul), Bahia (sudeste), Mato Grosso (sudoeste), Piauí (nordeste), Pará (norte) e Maranhão (noroeste), (ver mapa, na página seguinte). Com uma superfície territorial, conforme o IBGE,¹⁹ de 278.420,7 (duzentos e setenta e oito mil e quatrocentos e vinte vírgula sete) Km², ocupa o décimo posto entre os maiores estados brasileiros. E está dividido em duas mesorregiões - Ocidental e Oriental - e em oito microrregiões. Cabe observar que a referência geográfica para as mesorregiões é justamente a porção do território situada a oeste (ocidental) e a leste (oriental) do Rio Tocantins.

Segue tabela demonstrativa das meso e microrregiões do Estado:

Tabela 2

**DIVISÃO DO ESTADO DO TOCANTINS EM MESO e
MICRORREGIÕES COM RESPECTIVAS ÁREAS (Km²)**

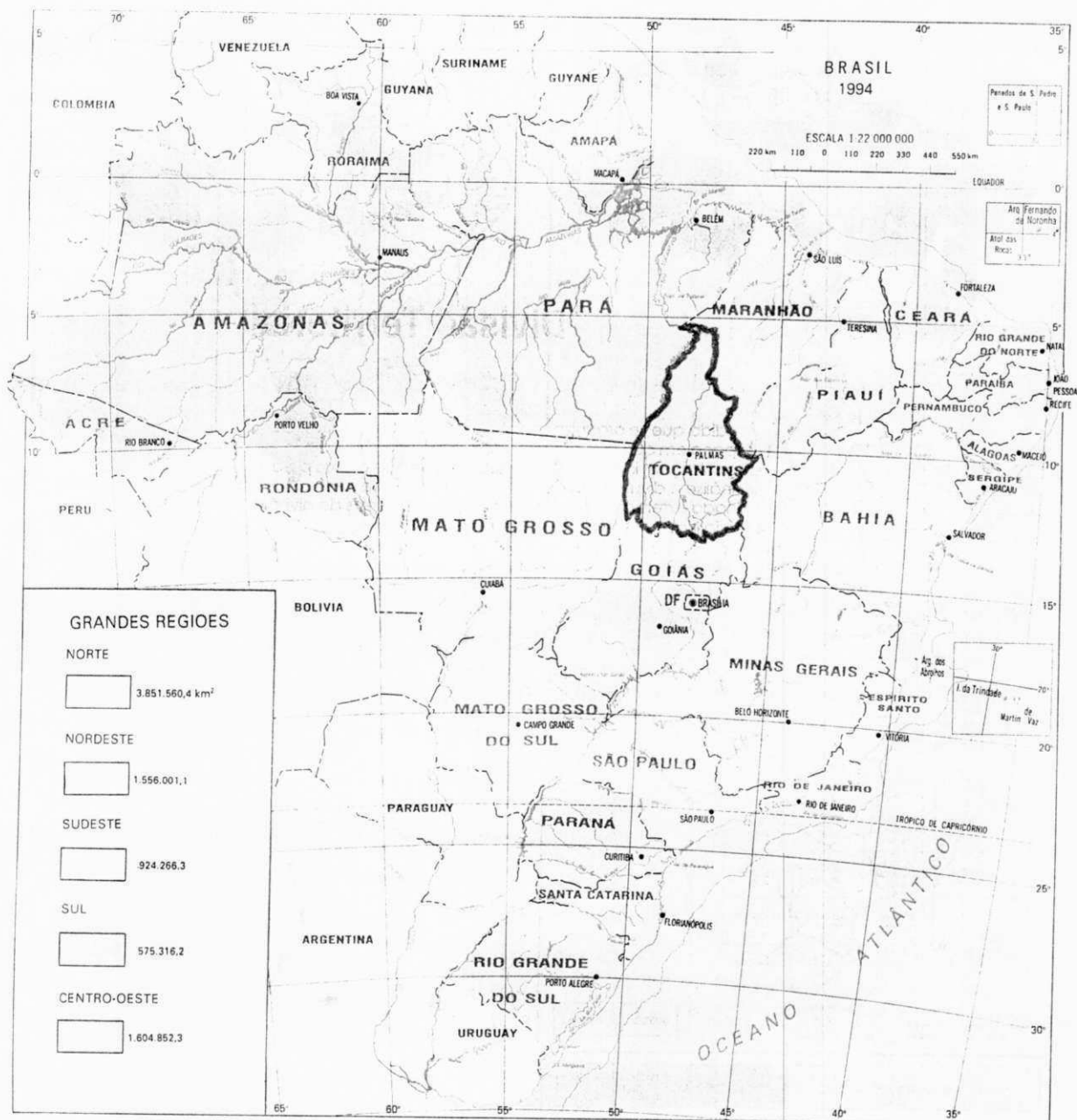
MESORREGIÃO	MICRORREGIÃO	ÁREA (Km²)
Ocidental do Tocantins	Bico do Papagaio	15.933,2
	Araguaina	26.364,8
	Miracema	34.705,7
	Rio Formoso	54.085,2
	Gurupi	25.890,2
Oriental do Tocantins	Jalapão	53.140,3
	Porto Nacional	21.041,7
	Dianópolis	47.259,6
Total		278.420,7

Fonte: Atualização do Anuário Estatístico do Brasil de 1992 (IBGE).

¹⁹ Anuário Estatístico, 1994.

Mapa 1

MAPA POLÍTICO DO BRASIL - LOCALIZAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS



Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, IBGE (1994).

Ainda a título de informação: a porção territorial situada a margem esquerda do rio Tocantins - ocidental, portanto - experimentou, desde as primeiras ocupações colonizadoras, um desenvolvimento muito maior em comparação ao lado oriental. As razões para tal se encontram basicamente nas formações rochosas que acabaram se constituindo numa barreira natural à penetração, e ao solo de baixíssima fertilidade natural que predomina na região - areia quartzosa. Esta diferença, após a construção da BR-153 (Belém-Brasília), ganhou um gradiente ainda mais significativo. Refletindo num isolamento daquela parte territorial que, mesmo hoje, impõe a muitos povoados não disporem de fácil acesso.

De acordo com o PED-TO (1994:16), o clima tocantinense é predominantemente quente e úmido no verão e quente e seco no inverno, registrando uma precipitação média anual que oscila entre 1.500 (hum mil e quinhentos) e 2.100 (dois mil e cem) mm, concentrando entre os meses de novembro e março o período de maior intensidade e frequência de chuvas.

A vegetação que cobre cerca de 60 % (sessenta por cento) do Estado, segundo o IFAS (1994:5), é formada por espécies do Cerrado, ficando a região Norte - os 40 % (quarenta por cento) restantes - coberta por florestas tropicais. É justamente na região do Bico do Papagaio - extremo norte do Estado - que são predominantes as espécies vegetais comuns à Floresta Amazônica. Sendo também possível de serem encontradas, mesmo com uma menor frequência, a partir do paralelo 9 no sentido Norte - região compreendida entre os municípios de Caseara e Araguacema -, em toda a extensão da divisa do Tocantins com o Estado do Pará, limitada pelo rio Araguaia.

O relevo tocantinense é dominado por planaltos e planícies, destacando-se as formações rochosas da maciço do Espigão Mestre, que se estende da divisa com o

Estado da Bahia até próximo o município de Lizarda, já na divisa com o Estado do Maranhão.

Este relevo é formado por diversos tipos de solos que se distribuem proporcionalmente no estado, de acordo com a tabela na página seguinte:

Tabela 3

DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE SOLOS NO TERRITÓRIO TOCANTINENSE DE ACORDO COM A CLASSIFICAÇÃO

TIPO DE SOLO	DISTRIBUIÇÃO	
	(Km ²)	(%)
Latossolos vermelho-amarelo	82.960	28
Litólicos	49.000	17
Areias quartzosas	39.000	13
Podzólicos vermelho-amarelo	26.000	9
Concrecionários	23.400	8
Latossolos vermelho-escuro	7.000	3
Outros(Gleyzados,Cambissolos, Brunizem, Aluviais, etc)	51.060	20

Fonte: Plano Plurianual - PPA: 1996/1999, SEPLAN-TO

De acordo com o PED-TO (1994:17), falando sobre a vocação agrícola do Tocantins, "(...) 60 % da superfície territorial do estado se constituem de solos agricultáveis, especialmente para a produção de grãos (...), além da pecuária de grandes e pequenos animais."

Sua população, estimada em 990.760 (novecentos e noventa mil e setecentos e sessenta) habitantes²⁰ - cerca de 60,3 % (sessenta vírgula três por cento) destes

²⁰ Já mencionado anteriormente. Dado apresentado como estimativa pelo IBGE (1995).

ocupam as zonas urbanas²¹ -, confere ao território um perfil de grande vazio demográfico, ficando sua densidade populacional em torno de 3,5 hab/Km² ²² bem abaixo da média nacional, que é de 15 hab/Km², segundo o próprio PED-TO (1994:24). Que assinala também, na página 26, um universo de analfabetos, em algumas regiões, beirando a casa dos 70 % (setenta por cento) da população.²³

A economia tocantinense gira em torno de, fundamentalmente, dois eixos: pelo lado da iniciativa privada, a pecuária de corte e o setor terciário²⁴ ; pelo lado público, os governos estadual e municipais, que, hoje, empregam juntos a grande maioria dos trabalhadores com carteira assinada. No tocante à pecuária, como mencionado anteriormente, restringe-se, com raríssimas exceções, a uma exploração extensiva (e especulativa) altamente poupadora de mão-de-obra. E como exporta em grande maioria o chamado “boi em pé”²⁵ por conta do estado dispor de um parque agroindustrial insuficiente para beneficiar o produto, o setor contribui com um percentual bem menor na arrecadação estadual caso viesse a agregar valor com o beneficiamento. Isso sem considerar as sonegações fiscais, tão comuns neste tipo de negócio.

A agricultura é um capítulo à parte! Apesar de um estado eminentemente agropecuarista, não difere em muito dos demais estados da região convivendo na atividade dois modelos distintos de exploração dentro de um universo de culturas eminentemente temporárias (arroz, milho, cana, soja, mandioca): a chamada “roça-de-

²¹ Idem.

²² Ibidem.

²³ Basicamente as regiões do Bico do Papagaio e do Jalapão. A Secretaria de Educação estadual informa, extra-oficialmente, que o percentual de analfabetos em todo o estado é de 63 % (sessenta e três por cento).

²⁴ Estima-se que o rebanho bovino do estado seja de 5 milhões de cabeças [IFAS (1994:12)], representando o nono rebanho nacional. A mesma fonte, na página 15, informa que “(...) o setor terciário no Tocantins é a atividade econômica com maior participação na arrecadação. (...) tendo evoluído com taxas superiores aos demais. (...) principalmente com produtos industrializados de outras regiões e pelo emergente mercado interno.”

²⁵ O principal mercado consumidor do rebanho tocantinense é o Nordeste brasileiro.

toco”, onde se verifica uma exploração de subsistência com baixo nível técnico; e a lavoura comercial tecnificada, que ainda incipiente é aplicada, segundo o IFAS (1994:12), “(...) em áreas extensas (acima de 1.000 ha), a cultivos integrados num processo industrial de transformação e/ou comercial de exportação (...)”. Neste último caso, restringindo-se a praticamente dois produtos, arroz e soja. Apresentando ainda alguma atividade de extrativismo vegetal (babaçu e madeira) predominantemente no extremo norte²⁶, o universo agrícola do estado como um todo agora é que começa a experimentar em maior escala o arsenal tecnológico disponível na agricultura brasileira.

2.2.1.2 - Pressupostos Centrais

Não deve ser difícil supor, por tantas e quantas forem as razões (históricas, geográficas, conjunturais, econômicas, estruturais, geológicas, agronômicas, etc), que a proposta contida no PED-TO ruma, em síntese, no sentido de aproveitar as potencialidades locais provenientes da natureza - basicamente terra, água e sol -²⁷ na direção da exploração agropecuária racional, como base para a exportação e implantação de um parque agroindustrial. Bem como, em uma escala de menor importância, lançar-se mão dos recursos minerais, e das belezas naturais que serviriam como fonte para o ecoturismo. E é justamente trilhando esta orientação que o plano se sustenta, com vista à condução do processo de desenvolvimento do Estado do Tocantins, no horizonte do ano de 2010 (dois mil e dez), atrelado como parte integrante do “(...) esforço de construção de uma trajetória nacional”, como frisa o PED-TO (1994:8).

²⁶ A exploração do babaçu, em especial, tem uma importância muito grande para diversas comunidades da região, “(...) já que vem se constituindo numa alternativa de sobrevivência (...)”, lembra o IFAS (1994:13).

²⁷ Os consultores do PED-TO classificaram-nos como vantagens comparativas.

Esta proposta desenvolvimentista, por sua vez, obedeceu uma análise interpretativa “(...) das transformações estruturais da economia mundial, das exigências que faz recair sobre a economia brasileira e das oportunidades que lhe abre (...)”, PED-TO (1994:6), que culminou com a conclusão de que estas (transformações) se refletem diretamente na ocupação do Tocantins de forma acelerada.

Para que chegassem a concluir dentro desta ótica, pode-se resumir em cinco os (oito) pressupostos que os autores se valeram. Quais sejam:

1) o parque industrial brasileiro, por defasagem tecnológica, não tem condições de acompanhar o avanço dos centros desenvolvidos em termos de produtividade.

2) os países centrais, por já terem atingido um padrão nas atividades agrícolas onde os incrementos na produtividade seriam pouco expressivos, passariam a se dedicar às atividades mais sofisticadas no setor. Aos países periféricos, completando este quadro tendencial, comportaria produzir, dentro do padrão tecnológico daqueles, aquilo que lhes couber. Ao Brasil, em especial, estaria reservado “(...) o papel de moderno produtor de alimentos e insumos de origem agrícola que o mundo desenvolvido não pode prescindir.”, ressalta o PED-TO (1994:6).

3) com a vantagem de poder aliar avanços tecnológicos com amplos recursos naturais e com a tendência da reestruturação da economia mundial descrita acima, a economia brasileira passaria a ter como “carro chefe” a agropecuária. Que, para atender os ditames desta modernidade, necessitaria de áreas produtoras “(...) em dimensões expressivas e próprias à mecanização e à irrigação, nas quais é abundante o Tocantins.”, diz o PED-TO (1994:6);

4) o setor industrial brasileiro, mesmo que preferencialmente voltado para o mercado interno, necessitaria se reestruturar ampliando, para tanto, também seus níveis de produtividade. E dessa forma, poderia ter acesso aos capitais externos. O que fatalmente redundaria em diminuição de empregos, por conta do uso de um aporte tecnológico poupador de mão-de-obra, exigindo que outros setores ampliem sua oferta de emprego; e,

5) como forma de absorver boa parte deste excedente, deveriam ser criadas novas frentes de emprego através de pólos equipados para tal. Concluem os autores, PED-TO (1994:6), que:

“nesta perspectiva, o Tocantins poderá ocupar posição privilegiada, multiplicando muitas vezes, no horizonte do Plano, a atual população do Estado, hoje de cerca de 1 milhão de habitantes. Esta população se orientaria tanto para a atividade econômica principal (a agropecuária) como para as atividades industriais e de serviços, periféricas ao crescimento da atividade principal.”

2.2.1.3 - Cenários Nacionais

Por se tratar do processo de elaboração de um planejamento estratégico - portanto, de longo prazo (no caso, voltado para o ano de 2.010); por estar a proposta motivadora diretamente voltada para o desenvolvimento regional (variáveis sociais, políticas, econômicas, ecológicas, numa dimensão e proporções grandiosas, tanto quanto o número de atores); por ser um projeto que se pretende de interesse do próprio País, vindo a representar mesmo uma alternativa para sua reinserção na economia mundial, é que os autores, na tentativa de desenharem quadros possíveis para o contexto nacional futuro e assim melhor situarem a proposta tocantinense, construíram três cenários: o da

Reestruturação Conservadora, o da Inércia Produtiva e o da Reestruturação Social Produtiva²⁸. Os quais assim podem ser, genericamente, classificados por: negativo, o primeiro; neutro, o segundo; e positivo, o terceiro.

Como base para a construção de todos, foram exploradas as principais mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira como reflexo da crise dos anos 80 (oitenta), procurando destacar as condições favoráveis que o Brasil possui, como

*“(...) indústria integrada, terras agricultáveis semi-úrgens em dimensões capazes de alterar²⁹ o mapa econômico do mundo, gigantesco estoque de recursos naturais de todo tipo, uma massa crítica de recursos humanos, um acervo tecnológico básico considerável, e um enorme mercado potencial capaz de pesar decisivamente no equilíbrio econômico mundial.”*³⁰

na perspectiva da reinserção da economia do Brasil na esfera da economia mundial.

Os traços gerais de cada um são apresentados a seguir:

* **Reestruturação Conservadora** - apresentado como um continuismo do ideário que sobreviveu à crise dos anos 80 (oitenta), afirmam os autores que suas chances de perpetuação encontram, interna e externamente, poucas chances. Suas prerrogativas estariam voltadas “(...) à pretensão de alcançar um padrão de modernidade preso ao paradigma tecnológico industrial do mundo moderno (...)”³¹, fato que muito provavelmente deixaria de acontecer pela interrupção da transferência de capitais-tecnologias do centro para a periferia. Neste rumo, os governos continuariam a adotar (como têm feito) basicamente políticas de estabilização da economia, como forma de

²⁸ Sem entrar no mérito da análise em si de cada cenário, é inegável que só o fato de existirem confere ao documento um certo grau de respeitabilidade. Quando mais se compõem com lógica o conjunto da proposta nele contida. O que, diga-se de passagem, acontece com eles.

²⁹ Destaques não contidos no texto original.

³⁰ Confira: ASPLAN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Tocantins**, p 7.

³¹ Idem.

conseguirem a reinserção brasileira no contexto da economia internacional, gerando exclusão e miséria para grande parte da população.

*** Inércia Degenerativa** - embalado nas divergências políticas que não permitiriam um consenso sobre um projeto nacional de desenvolvimento, seria uma continuidade do anterior. Caracterizado por indefinições administrativas, o cenário geraria um acirramento do “(...) corporativismo - de classes sociais, setores econômicos e regiões - e a crise pode assumir um definitivo caráter crônico (...). Nesse cenário, vêem-se ameaçadas a própria unidade nacional e o regime democrático.”³² . Seria, na visão dos autores, o ‘cenário tendencial’. Ou seja, aquele que tende a acontecer.

*** Reestruturação Social Produtiva** - caracterizaria-se pela retomada do desenvolvimento através das potencialidades internas, vinculando o projeto à esfera do novo concerto mundial, “(...) decorrente de uma nova divisão (internacional) do trabalho (...), coerente com as potencialidades e as vantagens comparativas nacionais.”³³ Seria o cenário marcado pela reincorporação dos desempregados ao processo produtivo, ampliação da base econômica o que permitiria a reestruturação do parque industrial sob bases modernas, atraindo os capitais do exterior e reduzindo os desequilíbrios internos entre as regiões. O que, fatalmente, traria o arrefecimento da crise social.

2.2.1.4 - Cenários Éticos

Na concepção que reza o processo de elaboração do planejamento estratégico e que, no fundo, confunde-se em muito com a ordenação do plano, foram promovidos fóruns específicos em regiões do Estado objetivando levantar quais as

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

preocupações/aspirações da sociedade civil dentro da provável trajetória construída para o desenvolvimento do Tocantins. Que estão descritas, no texto original, e podem ser sintetizadas como manifestações que

*“(...) dizem respeito à criação de um Estado do Tocantins moderno, no qual, ao crescimento econômico corresponda uma elevação do grau de justiça social e a minimização dos impactos ambientais, sendo a agregação do conhecimento e de tecnologias adequadas ao aproveitamento das potencialidades do Estado, a principal ferramenta de promoção e integração social e do próprio processo de desenvolvimento desejado.”.*³⁴

De posse dos resultados alcançados nos fóruns específicos e suas respectivas análises e considerações, os autores puderam tecnicamente montar o que seriam os “cenários éticos”. Que, na verdade, resultariam na expressão do perfil de sociedade que os tocaninenses aspiram para os vinte anos³⁵ e que o PED-TO se credencia a instrumentalizar.

Dois foram os “cenários éticos” construídos. O primeiro que diz respeito especificamente à efetiva ação do cidadão na construção de uma sociedade progressista “(...) de bem-estar, de respeito à natureza e à pessoa humana, e não que busque o progresso a qualquer preço (...)”³⁶. Ao que, para tanto, há de ser priorizado o fortalecimento de cada região do Estado. O segundo, versando sobre as funções do governo e sua priorização na nova sociedade. Neste fica explícito que “(...) não é função do Governo fazer aquilo que a sociedade pode fazer.”³⁷ A aquele cabe oferecer: educação, saúde e demais direitos sociais; como também, energia, transporte e

³⁴ Idem, p 28.

³⁵ É preciso se considerar que o processo de elaboração foi desencadeado no ano de 1991. Perfazendo, pois, vinte anos até o horizonte de 2.010.

³⁶ ASPLAN, op. cit., p 29.

³⁷ Idem.

comunicação, a fim de que possam ser desenvolvidas as atividades econômicas e sociais; além de atuar “(...) sobre setores carentes da população, diminuindo as desigualdades regionais e sociais (...)”.³⁸

Segue o **Cenário Projetado** que seria aquele, segundo o PED-TO (1994:30):

“(...) no qual resgatam-se para o processo produtivo as regiões e as camadas populacionais marginalizadas, através de uma estratégia que, respondendo às exigências mundiais, permitirá ao País sua nova inserção internacional, dentro de um novo equilíbrio econômico-social interno.”.

2.2.1.5 - Cenário Projetado

Como forma de traduzir desejos, aspirações, anseios em realidade, é preciso que se efetive ações dentro de um quadro que se desenha (preferencialmente) favorável: premissa básica para qualquer concretização. Foi partindo daí que os autores buscaram conjugar os denominados “**cenários éticos**” com opções estratégicas possíveis de viabilizarem estes anseios.

De acordo com o exposto não é difícil imaginar que os autores, ao trabalharem a proposta desenvolvimentista, tenham eleito o cenário da **Reestruturação Social Produtiva** a fim de que servisse de palco para a sua montagem. Afinal, por tudo o que até agora tem sido tratado, fica bem claro que a trajetória do desenvolvimento tocantinense ao longo do período conjecturado (ano de 2.010) estaria estreitamente ligado ao projeto de recuperação da economia nacional, sendo por ele subsidiado e para ele subsídio.

³⁸ Ibidem.

Na observância das idéias contidas, os autores sempre destacaram o que consideram como 'vantagens comparativas' do Tocantins, a saber: terra, água e energia solar em quantidades compatíveis com as exigências de uma agricultura comercial tecnificada; potencial para a diversificação agrícola (fruticultura, culturas industriais e/ou energéticas) e pecuária (grandes e pequenos animais); e, localização geográfica privilegiada (região central do Brasil, interligando o Norte ao Nordeste e parte do Centro-Oeste), como sendo, na dimensão do cenário último construído, o diferencial que coloca o Estado em condições vantajosas frente a outras unidades da Federação.

Assim sendo, é na combinação destes cenários que:

*"(...) a participação do Tocantins no esforço de recuperação do equilíbrio dinâmico da economia nacional assume relevância, através da priorização das políticas para a dinamização do "Agribusiness" e do uso social da terra, objetivando na produção de alimentos e geração de empregos, com elevação de renda e inserção internacional - tanto pela exportação de produtos quanto pela atração de capitais a partir da expansão do mercado interno -, tudo isso num ambiente de desconcentração da atividade econômica e preservação do meio ambiente."*³⁹

2.2.1.6 - Orientações Estratégicas

Assim denominadas pelos autores, estes encaminhamentos são como que o resultado da combinação daquilo que é (em termos físicos) e representa (em termos de potencialidades) o Tocantins, e serviriam como condutores para o processo de desenvolvimento do Estado. De tal modo podem ser assim resumidas:

³⁹ Idem, p 34.

1) o Estado deve ser integralmente instrumentalizado, de forma que todas as regiões se beneficiem de infraestrutura básica, sendo fundamental que o processo de ocupação seja ordenado no âmbito da preservação ambiental;

2) o acesso à educação, principalmente, das classes inferiores tem que ser garantido, a fim de que possam se qualificar e serem absorvidas pelo contexto do desenvolvimento agropecuário, fixando o homem no campo e diminuindo a migração para as cidades;

3) o suporte de transporte precisa ganhar em economicidade e eficiência, conjugando rodovias, ferrovias e hidrovias;

4) os centros mais dinâmicos e os polarizadores de regiões empreendedoras necessitam receber estímulos para seu desenvolvimento;

5) o Estado necessita fortalecer seu corpo funcional, de tal maneira que possa atuar como agente de planejamento e gestão, e não viva à merce das oportunidades;e,

6) os agentes financeiros nacionais e estrangeiros precisam ser mobilizados “(...) no sentido da realização das potencialidades do Tocantins.”⁴⁰

Como resultado da ação combinada destas **“orientações estratégicas”** haveria o indicativo da construção da sociedade almejada pela comunidade tocantinense. E que teria na **“(...) conjugação de dois grandes eixos de expansão econômica”**⁴¹ sua base material formada. Denominados, por sua vez, de **“vetores de expansão econômica”**, assim postos:

⁴⁰ Idem, p 35.

⁴¹ Ibidem.

a) **vetor vertical** - montado na agricultura tecnificada de exportação, que garantiria alta produtividade e vantagens internacionais competitivas; e,

b) **vetor horizontal** - baseado em atividades para o mercado interno, com o uso de tecnologias tradicionais, como forma de expandir a produção pelo aumento da base de empregos.

Neste conjunto dinâmico em que interagirão agentes internos e externos, estando em jogo um grande número de interesses, ao poder público também estaria reservada, além das já citadas, a tarefa primordial de “(...) promover a distribuição social dos benefícios do crescimento econômico e, concomitantemente, se evitar o desperdício do patrimônio ambiental do Estado.”⁴². Esta, por conseguinte, dar-se-ia através de uma série de políticas setoriais integradas, que os autores assim enumeram: Política de Desenvolvimento Econômico e de Geração de Empregos, Política de Desenvolvimento Social, Política Ambiental, Política Espacial-Territorial e Política de Desenvolvimento Institucional.

2.2.1.7 - Projetos Estruturantes

Na marca registrada de um padrão de desenvolvimento “(...) fundado numa agropecuária forte e moderna, integrado nas economias nacional e internacional, desenvolvido simultaneamente a uma agroindústria paralela e consequente”⁴³, como já se havia adiantado, “(...) no qual resgatam-se para o processo produtivo as regiões e as camadas populacionais marginalizadas, (...) dentro de um novo equilíbrio econômico-

⁴² Ibidem.

⁴³ Idem, p 37.

social interno.”,⁴⁴ a pergunta que fica é a que se refere ao como, num horizonte do ano de 2.010, viabilizar tal proposta. Coube, igualmente aos autores, por certeza, a missão de lançarem aquilo que chamaram de “(...) vigas que irão sustentar a construção do cenário desejado.”⁴⁵ . Ou, os “**projetos estruturantes**”.

Por força da complexidade que seria desmembrar os projetos específicos voltados para o setor agropecuário⁴⁶ , optou-se por reproduzir *na íntegra* o quadro sinóptico no qual estão identificados todos os projetos discriminados, relacionando-os à sua área e investimento estimado, contido na página 46, do PED-TO (ver, página seguinte).

De qualquer forma, chama-se a atenção para o fato de que do montante (em dólares) de investimento estimado para a execução dos projetos, especificamente para a ‘área’ desenvolvimento agropecuário, foram previstos 18,5 % (dezoito vírgula cinco por cento).

2.3 - Conclusões Preliminares

Apresentou-se o PED-TO, como documento formal de um processo de elaboração de planejamento estratégico, procurando-se salvaguardar sua estrutura e conteúdo. Sob pena de se ver mascarada a proposta - risco que sempre se corre - e, com

⁴⁴ Idem, p 34.

⁴⁵ Idem, p 37.

⁴⁶ Na verdade, com bastante certeza seria perdida a idéia de complementariedade das ações no todo da proposta , podendo permitir uma visão distorcida daquilo que está colocado no plano. Mesmo que não venha acrescentar em muito para a compreensão deste trabalho, o fato de constar este apêndice possivelmente colocará o leitor em maior sintonia com o próprio PED-TO, na direção que ele foi elaborado.

⁴⁷ Que aqui não se interprete como sendo a busca da “neutralidade científica”, tão divulgada pelos arautos do

PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS

- Projetos estruturantes -

ÁREA	PROJETOS (*)	investimento estimado US\$ milhões
1. INFRAESTRUTURA		
· Transporte	· FERROVIA NORTE-SUL - Continuidade num trecho de 60 Km até Tocantinópolis, otimizando-se a terraplanagem existente e a estrutura já feita da ponte do Rio Tocantins, criando eixo intermodal de transportes com a hidrovia do Tocantins, viabilizando o escoamento da produção de todo o Estado pelo porto de Itaquí.	100,00
	· RODOVIA BR 235 - Implantação e pavimentação de 323 Km, beneficiando diretamente o sul do Pará e o norte do Mato Grosso, passando pela sub-região central do Tocantins. Seu traçado permite ligar essas regiões produtoras ao Nordeste Oriental, beneficiando também os Estados do Maranhão e Piauí.	42,00
	· RODOVIA BR 242 - Implantação de 230 Km, e pavimentação de 512 Km - une a maior região agrícola do Estado (a planície dos rios Formoso e Javaés) com os mercados do Leste e Nordeste do País - Beneficia também a região Sudeste do Estado, onde se localizam os solos mais férteis e as indústrias de beneficiamento de calcário.	66,60
	· HIDROVIA DO TOCANTINS - Trecho Miracema-Tocantinópolis, numa extensão de 550 Km - A utilização da modalidade hidroviária resolve no curto prazo o escoamento dos produtos agrícolas do Tocantins, possibilitando o atingimento do porto de São Luís (MA) por transbordo para ferrovia em Estreito.	9,52
· Energia	· REFORÇO DO SISTEMA ELÉTRICO Linha de transmissão de Imperatriz a Porto Franco, numa extensão de aproximadamente 100 Km - Atendimento das necessidades de curto prazo de energia.	8,41
· Comunicações	· CRIAÇÃO DA TELETINS - Visa a autonomia do Estado em telecomunicações, hoje a cargo da Telebrasil e Telegoiás.	
2. DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL	· IMPLANTAÇÃO DA ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÕES DE ARAGUAÍNA.	7,00
3. DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO	· PROGRAMA PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS PARA IRRIGAÇÃO E PROGRAMA PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS PARA SEQUEIRO - O Programa Plurianual de Investimentos para Irrigação visa o atendimento de projetos atuais e programados, num total de 107.750 ha, e o Programa Plurianual de Investimentos para Sequeiro contempla 150.000 ha. Estima-se que esses programas criarão 140.000 empregos diretos e indiretos, o que poderá ser aumentado em 70% pela pré-industrialização ou industrialização dos produtos. São os seguintes os projetos programados:	
	· PROJETO JAVAÉS - Suporte elétrico à irrigação; captação e adução de água; macrodrenagem; estudos sócio-econômicos; estudos de impactos ambientais; assistência técnica e extensão rural; administração dos recursos hídricos.	17,50
	· PROJETO TOCANTINS - Suporte elétrico à irrigação; captação e adução de água; macrodrenagem; estudos sócio-econômicos; estudos de impactos ambientais; assistência técnica e extensão rural; administração dos recursos hídricos.	8,00
	· PROJETO ARAGUAIA - Suporte elétrico à irrigação; captação e adução de água; macrodrenagem; estudos sócio-econômicos; estudos de impactos ambientais; assistência técnica e extensão rural; administração dos recursos hídricos.	2,10
	· PROJETO SOJA - Implantação de indústria esmagadora, correção do solo, custeio agrícola.	40,54
4. DESENVOLVIMENTO SOCIAL	· PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA (PROGER-TO) Objetiva a consolidação da base social e econômica do Estado, na linha do combate à miséria pela integração da população.	59,40
5. PESQUISA E PLANEJAMENTO	· ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO TOCANTINS (ZEE-TO) Levantamento e análise da distribuição espacial dos fatos e processos dos meios físico, biológico e sócio-econômico do Estado, para dar amparo ao planejamento executivo conseqüente ao Plano Estratégico.	7,57
	TOTAL	368,64

Fonte: ASPLAN (Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Tocantins/1994).

isso, comprometer a sequência deste trabalho por miopia ideológica e/ou idealismo voluntarista. No que, em ambos os casos, poderia se refletir na qualidade científica final.

Enquanto construção técnica formal, o PED-TO é um documento que respeita a trajetória metodológica de execução de um trabalho deste porte e natureza, e, por isso também, consistente e credível. Igualmente, pela riqueza investigatória que demandou na sua confecção, constitui-se, talvez ainda hoje, no maior referencial para aquele que deseja conhecer o Tocantins de uma maneira geral.

Que pese qualquer análise crítica - objeto mesmo do capítulo posterior -, o PED-TO pode ser visto como um documento que serve de exemplo para todo o conjunto da administração pública brasileira no tocante à gestão a nível de governo estadual. Na medida em que se constitui também numa tentativa séria de resgatar o papel do Estado como mentor (planejador) de suas ações, principalmente no que se refere ao conjunto integrado de ações com vista ao desenvolvimento regional.

O fato de ter lançado-mão de um instrumento administrativo pouco usual na gestão pública de uma maneira geral e de um grau de complexidade bastante elevado para sua execução como o planejamento estratégico, ao mesmo tempo que credencia a administração responsável pela certa ousadia em abraçar o processo, expõe-na a críticas por revelar sua concepção de desenvolvimento de uma sociedade, mesmo que tenha respeitado as aspirações dos grupos comunitários. Afinal, as definições finais, como pressuposto do próprio processo de elaboração do planejamento estratégico, cabem à cúpula administrativa.

As críticas que porventura vieram ou estejam por vir, exige a maturidade suficiente daqueles que são os responsáveis diretos pelo processo como um todo em ouvi-las e sobre elas ponderarem. Evidente que há de existir seriedade daquele(s) que as

redige(m), tanto quanto do que foi ou será redigido. A existência de atores contrários é, da mesma forma, um dos pressupostos do processo.

CAPÍTULO III

CENÁRIOS POSSÍVEIS DE UM FUTURO NEM TÃO DESEJADO

Os capítulos anteriores se justificam pela simples razão para os quais foram objeto de construção: servir, em sua quase totalidade, de suporte para as discussões que serão levadas a cabo neste que agora se inicia. No primeiro a preocupação primou por contextualizar o processo histórico de formação do Estado tocaninense: a dinâmica econômica, política, social e cultural que redundaram, enfim, em sua constituição. Procurando emoldurar o desenho fundiário que mapeava (e mapea) a região quando de sua consolidação legal enquanto unidade federativa e pontuar desdobramentos possíveis oriundos dessa situação, e que já se fazem sentir no seio da sociedade local. Ressaltando, igualmente, que esta estrutura (fundiária) encontrou, em grande parte, nas iniciativas pretéritas do Governo Federal fortes razões de ser. Como, também, a instalação do Estado do Tocantins representou, na verdade, as aspirações político econômicas da fração social dominante - de pecuaristas, praticamente - privilegiada com a resultante daquelas iniciativas governamentais e, agora, com a criação do Estado.

A exposição do PED-TO, no capítulo posterior, permeado pelo caráter de um relato documentado na origem fiel das bases teóricas, informações e proposições, prestou-se justamente para revelar o teor das propostas que se consubstanciam, em suma, no objetivo em si daquele trabalho: apontar as alternativas para o processo de desenvolvimento para o Estado do Tocantins, no horizonte do ano de 2.010 (dois mil e dez). Com destaque especial para aquelas ações sinalizadoras junto ao setor primário e do agronegócio em geral. Sem com isso, entretanto, perder a visão do todo e, ignorando

a interdependência como fator de complementaridade para a consecução de qualquer atribuição, comprometer a qualidade do documento e imputar-lhe o signo da inexequibilidade.

Para esta parte do trabalho ficou reservada a tarefa de sugerir algumas combinações de situações extraídas da realidade tocantinense e brasileira que podem perfeitamente vir a se revelar como obstaculizadoras para a efetivação do próprio PED-TO, no âmbito global em que o plano se pretende. Qual seja, sua orientação de crescimento econômico combinado com desenvolvimento social, no seu sentido mais amplo. Tal e qual fica explícito, na página 26, do PED-TO:

*“o conceito de desenvolvimento social deve ser entendido como consequência e objetivo de toda a ação transformadora mas, simultaneamente, também como seu pressuposto. Isto quer dizer que, de um lado, o bem-estar da população, sua qualidade de vida, deve orientar o esforço de desenvolvimento em geral, mas de outro, se não houver recursos humanos - sociedade minimamente desenvolvida - para dirigir esse esforço, não se irá a lugar nenhum.”.*¹

Para efeito, o dispositivo a ser utilizado percorrerá, em medidas esparsas, a construção de cenários, da qual os autores lançaram-mão quando da elaboração do PED-TO. Naquele momento, com uma feitura de perfil verdadeiramente prospectivo.

Evidente que pelas condições de infraestrutura disponíveis, objetivos aos quais se pretendia recursos humanos e financeiros à disposição, não foi possível seguir com fidelidade aquilo que a técnica preconiza. Até porque, é preciso ressaltar, nunca foi o real propósito deste trabalho.

¹ Em todo o documento este é o trecho em que mais claramente se fala sobre o tema ‘desenvolvimento social’.

No que, por outro lado, teve que compor a orientação metodológica daqueles que redigiram o PED-TO. Sob pena de chegarem a um resultado final recheado de dúvidas ainda maiores quanto a seu próprio conteúdo propositivo. Mas que, apesar do cuidado observado, permite se lançar questionamentos que, em algum momento, colocam sob interrogação não o objetivo final do processo de planejamento desencadeado, mas a abrangência de seu alcance.

No caso específico deste trabalho, ao se adotar como base para a montagem das combinações de situações a construção de cenários, nada mais se estará fazendo do que se valer de um artifício técnico metodológico bastante conhecido que é o de, partindo dos fatos dados, montar quadros possíveis que venham a refletir situações prováveis acerca de determinado tema, colocando sob dúvida sua consistência, por exemplo.

No caso específico deste trabalho adotar-se-á, como premissa básica, uma questão que pode ser classificada como universal: considerando o conteúdo do documento, como se sustenta a proposta apresentada frente a este(s) ou aquele(s) grupo(s) de hipóteses (espelhadas na realidade)? No fundo, a orientação geral tem muito mais uma tônica de projeção do que de prospecção, diferentemente daquilo que objetiva a técnica de construção de cenários também usada administrativamente (tecnicamente) como instrumento auxiliar no processo de planejamento estratégico.

É importante lembrar que a elaboração das combinações estará focada em dois tópicos principais: o primeiro diz respeito à questão agrária estadual, algumas de suas interfaces, suas implicações e seus desdobramentos que funcionariam como fator limitante para o alcance do 'cenário desejado'; e, o segundo, trata dos vetores de

expansão econômica definidas pelos autores como “eixo vertical” e “eixo horizontal”², sob as quais devem estar orientadas as atividades produtivas, pensados também como limitadores para que seja alcançado o padrão de desenvolvimento proposto.

Torna-se relevante, da mesma forma, ficar claro que não se pretendeu, em nenhum momento, criar uma disputa, se quer, entre a consistência teórica deste ou daquele cenário disposto no plano, frente às combinações aqui contidas. Com bastante certeza, esta tarefa demandaria um esforço de tal ordem que em muito ultrapassaria as limitações desta pesquisa. Como frisado anteriormente, ao se chegar a apontar algumas questões como sendo possivelmente limitadoras para a consecução do plano para o fim ao qual se propõe, estar-se-á, por assim dizer, apresentando cenários de um futuro possível, mesmo que não desejável.

Uma última observação se faz necessária. Não se pode cometer o equívoco de cobrar de ninguém, ou de qualquer coisa, algo a mais do que aquilo que se propôs (ou foi programado) a executar. Seria tal e qual imaginar que uma pereira viesse a produzir maçãs.

No que se refere ao PED-TO, está explícito que:

“(...) a essência estratégica do planejamento se limita aos ‘vetores de transformação’, à identificação do essencial. Tudo o mais que deve acompanhá-lo, nos campos da saúde, educação, difusão de tecnologia, preservação do meio ambiente, promoção social etc., constitui matéria de planos específicos, de natureza setorial.”³

Portanto, o exercício de montagem de alguns cenários que se passará a colocar em prática, muito longe de exigir que o plano contivesse discriminado este ou

² Ambos os tópicos foram abordados no item “2.2.1.6 - Orientações Estratégicas”, deste trabalho.

³ ASPLAN, *op. cit.*, p 37.

aquele procedimento com vista a *ações setorizadas*, carrega consigo a preocupação de apontar combinações de fatos e acontecimentos da História que podem servir de indicativos para possíveis descompassos na implementação do PED-TO. E que, pela sua profunda ligação com o contexto histórico regional, devem ser abordados, de uma maneira ou de outra, em qualquer que seja a proposta de desenvolvimento estadual. Por outro lado, seria demonstrar um profundo desconhecimento sobre o tema reclamar a obrigatoriedade de planos setoriais num documento com este perfil.

A propósito, antes de dar início ao exercício de montagem dos cenários propriamente dito, cabe destacar um tópico que será valioso para justificar boa parte das situações expostas mais a frente. Versa sobre o entendimento que os autores apresentam para a função do Estado. Ou, ainda, como concebem o Estado na dimensão da efetivação do plano. Deixando claro que o PED-TO - como aconteceu no desenrolar de todo o capítulo anterior - serviu como a fonte de onde foram extraídas as informações para as discussões que se seguem.

3.1 - O Estado e seu Papel no PED-TO

Longe de pretender adentrar pelas dissertações filosóficas, sociológicas, políticas (e o que mais couber), na perspectiva de tecer um tratado sobre o tema e polemizá-lo - se é que, mesmo assim querendo, surgiria alguma novidade acerca da questão -, a intenção reside basicamente em procurar, pelo menos, se aproximar do 'conceito' - no sentido mais literal, de qual o papel (?) - que os autores definem para o

Estado na razão direta do que está colocado no plano.⁴ Como afirmado anteriormente, este dispositivo irá contribuir quando forem formuladas as questões extraídas dos cenários, na tentativa de, até mesmo, justificá-los enquanto situações possíveis de se constituírem como “obstáculos” para o alcance dos objetivos na dimensão proposta no PED-TO.

Para que se consiga avançar um pouco acerca do tema, será necessário se valer de algumas discussões, conceitos, idéias, enfim, que têm ocupado as mentes de uma série de pensadores. Que não se pense, contudo, estar-se embuído do espírito investigativo sobre a questão como o fizeram, o fazem e o farão estes mesmos (pensadores), a ponto de acrescentar novidade.

Partindo-se da apresentação redigida no documento, onde se lê que “(...) o Plano Estratégico constitui-se numa sinalização efetiva para o planejamento do Estado, tanto nas esferas da administração pública *quanto na iniciativa privada* (...)”^{5 6}, começa-se, já a partir de então, a antever fortes sinalizações de que a concepção de Estado para os autores diverge diametralmente das cunhadas sob a égide do liberalismo clássico. Onde, para Azambuja (1989:120), esta corrente, por ele chamada de *abstencionista*, “(...) entende que o Estado deve restringir-se à função de manter a ordem externa e interna, e deixar tudo mais à iniciativa individual. É a doutrina que os franceses chamam do Estado *gendarme*, do *laisse faire*.”

Na mesma apresentação, contudo, é possível apreender que, para os autores, a noção de Estado segue aquilo que, para Sá (1986:23), “(...) é classicamente definido

⁴ O fato de se resgatar alguns conceitos já conhecidos, não confere às discussões a precisão de um trabalho que tivesse como fim dissertar sobre o tema. Deve-se, na verdade, muito mais para efeito comparativo.

⁵ ASPLAN, *op. cit.*, p 4.

⁶ Destaques não contidos no texto original.

como a coletividade politicamente organizada estabelecida em certo território delimitado.”. Onde o povo, o poder político e o território seriam elementos constitutivos, pelo que deixam transparecer, na página 4, do PED-TO:

“a elaboração do Plano Estratégico constitui-se, assim, também numa forma de aprofundamento do processo democrático, pela qual a sociedade é chamada não apenas a sufragar nomes respaldados por bandeiras diversas, mas a manifestar-se, pelos seus segmentos representativos, sobre o próprio encaminhamento de seu futuro, num quadro que transcende governos e inclinações partidárias . Dessa forma, um Plano Estratégico constitui-se em moldura de um ‘sonho coletivo’ que habita a área do diálogo político entre as diversas correntes, para oferecer aos sucessivos governos e à sociedade um referencial de longo prazo.”⁷

Com estas palavras, os autores não negam - mas ao mesmo tempo não assumem - a existência de uma sociedade pluralista, no sentido de um conflito de interesses e nas relações de poder. Aparentemente, entretanto, confundem o resultado formal do processo de planejamento - o plano -, com o próprio Estado. E, em assim fazendo, parecem conceber que o Estado possa, através do plano, estar acima das tensões sociais e suas diferenças explícitas na relação de forças entre grupos. Como se, na verdade, o plano (estratégico) conseguisse transcender a constituição da própria sociedade e, como instrumento de gestão do Estado, alavancá-lo - e legitimá-lo - a uma condição de “regulador” imparcial dela mesma (sociedade), como uma figura monolítica, unitária. Assim sendo, acabam por esquecer que “(...) o planejamento representa uma extensão técnica e racional desta regulação, refletindo, portanto, a hegemonia que dela resulta (...)”, como lembra Buarque (1990:11). Fato este que, em maior ou menor grau,

⁷ Destaques não presentes no texto original.

irá se refletir diretamente nas políticas (públicas) de desenvolvimento contidas no PED-TO.

Ao adotarem esta concepção, de certa forma, acabam por contrapor o Estado “pediano”⁸ daquele concebido pelas odes socialistas-marxistas que, nas palavras de Engels (1991:227), entendem ter (o Estado) nascido “(...) da necessidade de conter o antagonismo das classes e como, ao mesmo tempo, nasceu no seio do conflito entre elas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante (...)”. E como, para os marxistas, sua “(...) origem não surge do reino das idéias mas como produto histórico do aparecimento de classes na sociedade, numa certa etapa de seu desenvolvimento.”, como recorda Sá (1986:31), em uma sociedade de regime comunista, esta ‘figura’ simplesmente se extinguiria, já que de igual modo se daria com as classes.

No desenrolar de todo o plano, todavia, fica explícito aquilo que, de uma maneira ou outra, foi apresentado no Capítulo II. Ou seja, que:

“a realização das potencialidades do Tocantins é sobretudo uma questão de vontade política porque, realmente, no caso, o padrão histórico de ocupação produtiva de outras regiões requer uma inversão: em lugar da ação do Estado vir “a posteriori” às iniciativas dos pioneiros, ela pode vir “a priori”(...)”.^{9 10}

E esta última colocação, por sua vez, permite avançar um pouco mais dentro da questão. Quando evidenciando que ao Estado competiria a tarefa de estar à frente das ações desenvolvimentistas, *grosso modo*, os autores terminam por reforçar a imagem de

⁸ Substantivo adjetivado que significa, relativo ao PED-TO.

⁹ ASPLAN, *op. cit.*, p 11.

¹⁰ Destaques não contidos no texto original.

um Estado financista, aproximando-se da visão keynesiana que confere ao Estado um papel de regulador dos ciclos econômicos, através da implementação de ações que promovam o reequilíbrio da dinâmica da economia via, basicamente, geração de empregos e distribuição de rendas. Razão pela qual, também, a existência do plano acaba por se justificar.

Na verdade, os autores deixam transparecer um Estado voltado para realizar ações de efeito corretivo(?) para a sociedade. E, partindo da constatação de uma situação de (sub)desenvolvimento periférico [“(...) os problemas do Estado do Tocantins (...), decorrem da dimensão de suas potencialidades não aproveitadas nas etapas anteriores do desenvolvimento nacional.”]¹¹, e da carência de capital [“(...) sistema de transporte precário; déficit de energia; tecnologia precária; falta de incentivo financeiro (...)”]¹², concebem que é necessário um surto de desenvolvimento *capitaneado pelo Estado*, via “agribusiness”, como meio de superar a pobreza ou de reduzir as diferenças regionais [“(...) uma política que privilegie a desconcentração, no objetivo da maximização do binômio produto-emprego e na perspectiva da aproximação das extremas desigualdades regionais (...)”]¹³, aproveitando as potencialidades locais, contando com recursos financeiros da Federação [“claro que a exploração produtiva desse potencial depende inicialmente de investimentos federais (...)”]¹⁴, tanto quanto de investidores internos e externos [“a mobilização, em nível nacional e internacional, dos agentes econômicos e financeiros no sentido da realização das potencialidades do Tocantins.”]¹⁵, os autores acabam se aproximando aí, em alguns momentos, do modelo

¹¹ ASPLAN, *op. cit.*, p 16.

¹² *Idem*, p 21.

¹³ *Idem*, p 9.

¹⁴ *Idem*, p 14.

¹⁵ *Idem*, p 35.

analítico cepalino¹⁶ desenvolvido para explicar o subdesenvolvimento dos (periféricos) países latino-americanos, nos idos dos anos 40 (quarenta) e 50 (cinquenta).

Principalmente quando enxergam nas mudanças estruturais as reais possibilidades de superação da crise vivida internamente no País [“(...) a estabilização no que tem de fundo estrutural, há de ser reflexo da restauração do equilíbrio dinâmico da economia (...)”]¹⁷, e, na alçada direta do Estado, a competência de planejar e implementar as ações tendo em vista tais alterações¹⁸. Quando menos, ser ele (Estado) o articulador e regulador deste processo. Que, repita-se, de forte inspiração keynesiana.

Por certo é oportuno reproduzir, mais uma vez, trechos da ‘apresentação’ do PED-TO, onde fica claro, como também mostrou o capítulo anterior, a vinculação direta entre planejamento x promoção do desenvolvimento x ação do Estado:

“Realmente, o desenvolvimento do Tocantins só ganha consistência estratégica, identidade e viabilidade política quando pensado em articulação com um projeto nacional que dê resposta ao gravíssimo dualismo econômico-social brasileiro, em grande parte consequência da própria lógica do referido modelo [de desenvolvimento]¹⁹, consequência esta que, embora difarçada enquanto este se mostrou dinâmico, revelou-se em toda a sua grandeza ao longo da crise dos anos 80. (...) Trata-se agora de fazer valer as potencialidades adormecidas do País, representadas pelas regiões e segmentos sociais até aqui marginalizados do processo de desenvolvimento, dentro de um novo projeto social nacional que se ponha em linha de coerência com a

¹⁶ Ricardo Bielschowsky em seu livro, **“Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo”**, dedica todo o Capítulo II (p 11-41) para descortinar o pensamento Raul Prebisch/ Cepal, desde os trabalhos do intelectual argentino (Prebisch) que serviram como base para a formulação da teoria do “desenvolvimento periférico”, até a forte influência exercida sobre renomados pensadores do desenvolvimento no Brasil (Anibal Pinto, Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, dentre outros).

¹⁷ ASPLAN, *op. cit.*, p 9.

¹⁸ “Um dos subprodutos da teoria do desenvolvimento periférico foi a tese estruturalista sobre a inflação.”, como ressalta Bielschowsky (1988:25), para quem, “a única maneira de evitar a inflação seria aslterar as condições estruturais que a provocam, e isto deve ser feito por meio de um esforço de crescimento econômico contínuo e planejado.”.

¹⁹ Introduzido para este trabalho.

reestruturação da economia mundial que vem se operando.²⁰
Esta é a estratégia para o Projeto do Tocantins no contexto nacional, quanto para um Projeto Nacional, no contexto internacional."²¹

De fato, a reprodução anterior serve bem para reforçar a idéia de que os autores buscam no pensamento da Cepal um manancial de inspirações, quando chegam até a resgatar a proposta 'do planejamento' que vinha sofrendo um desgaste, principalmente na esfera da administração pública. Tanto que, segundo Bielschowsky (1988:31), "o planejamento aparece no pensamento cepalino como colorário do diagnóstico de desequilíbrios estruturais (...)", chegando mesmo a se tornar "(...) uma continua obsessão da Cepal, simbolizando as preocupações da agência com o desenvolvimento econômico."

Para os autores, todo o esforço de planejamento e ação do Estado estaria conjugado ao propósito de que se constitua "(...) numa contribuição à abertura de uma nova etapa do desenvolvimento brasileiro."²² Tendo, na reinserção da economia brasileira na economia mundial, a perspectiva de que aconteça:

"(...) o restabelecimento dos fluxos de capitais externos para financiar a indústria, do Oiapoque ao Chuí, no que poderá representar um verdadeiro ressurgimento do "milagre econômico" da década de 70, só que agora em bases mais sólidas."^{23 24}

Abstraindo do documento, a impressão que se tem é a de que o Estado, enquanto instância política, surgiria como uma figura além das relações intergrupos da

²⁰ Destaques encontrados no texto original.

²¹ ASPLAN, *op. cit.*, P 4 - 5.

²² *Idem*, p 11.

²³ *Idem*, p 14.

²⁴ Destaques não encontrados no texto original.

sociedade, mesmo que sendo o mentor, agente e administrador de todo o processo de desenvolvimento no horizonte que o plano aponta (ano 2.010). Correspondendo mas, ao mesmo tempo, contradizendo, em suma, à realidade de um Estado moderno de gênese e atuação capitalista, que, como frisa Cardoso (1982:25):

“para garantir a expansão do capital (...) torna-se Estado-produtor, Estado-organizador da sociedade e Estado regulador dos níveis em que ocorrerá a apropriação da mais-valia pelas classes. Como, entretanto, o Estado não flutua acima das classes, ocorrem lutas entre os setores capitalistas pelo controle das decisões do Estado. O mesmo vale, diferencialmente para as outras categorias sociais. (...) sendo evidente que em países como o México e o Brasil, (...) o Estado atua também como ‘capitalista individual’.”

É, portanto, dentro deste leque de matizes que, como na Cepal formado por diversas tendências - lá, de keynesianos a neo-marxistas -, pode-se arriscar a dizer, na imperfeição das discussões aqui desenvolvidas, que o Estado, tal e qual está posto no plano, tem reservado um papel de administrador, gerente executivo que responde diretamente pelo processo de desenvolvimento a ser desencadeado na região no horizonte do ano de 2.010. Aparentemente, entretanto, capaz de se revelar, acima de qualquer suspeita, uma ‘estrutura’ que está presente mas descolada das classes que o constituem. E, portanto, se não ausente das contradições inerentes à sua própria gênese, suficientemente “hábil” para contorná-las.

E justamente em cima destas considerações é que este trabalho de muito se valerá na perseguição de seu propósito. Nem de longe querendo abordar o assunto na amplitude que ele pode oferecer. Antes, contudo, procurando focar as discussões no encaminhamento pretendido, que é o de levantar situações, dentro da concretude dos

fatos, que possam servir de reflexão acerca do PED-TO no contexto da amplitude de seus objetivos.

Na intenção de tornar a leitura mais palatável e inteligível, procurar-se-á distribuir esquematicamente - algo como se fosse frações de um todo - os diversos temas correlatos a um tópico específico, objetivando a montagem (didática) de ambos os cenários. Assim sendo, aparentemente pode parecer que as discussões não respeitam uma sequência lógica, nem tão pouco guardam um elo comum entre elas. A possível constatação deste fato, contudo, não deve ser suficiente para distorcer o entendimento para o qual se objetiva o trabalho. Até porque, as dificuldades de redação e construção das formulações transcendem completamente a capacidade de orientação para a condução do trabalho como um todo.

Na sequência, por conseguinte, tratar-se-á da questão da terra (distribuição fundiária, disposição geográfica dos estabelecimentos no território), dos conflitos no campo (conflitos pela terra, violência contra a pessoa), procurando retratar “a quantas andam” no território tocantinense. E, à luz deste retrato, confrontá-los com o objetivo desenvolvimentista do plano, na contextualização de possíveis reformas que se farão necessárias.

3.2 - A Terra e seus Conflitos: na contra-mão do PED-TO ?

É muito difícil se pensar em um plano que objetive o desenvolvimento regional num país com as características do Brasil que, em alguma instância, não faça

referência à questão agrária ²⁵. (Afinal, a agricultura ainda tem um papel importante na economia e na sociedade brasileira, apesar de se encontrar numa trajetória decrescente de importância.) Talvez tomando alguma “ilha” como objeto de trabalho - pequenas porções do território sul do Estado de Santa Catarina, por exemplo - este não venha a se constituir num tema de grande relevância, podendo chegar mesmo a não ocupar mais do que poucas linhas. Mas, como frisado, esta não tem sido a tônica dominante na trajetória brasileira. E, nem tão pouco, nas controvérsias que embalam as discussões nos países ditos do Terceiro Mundo quando o assunto é desenvolvimento.

Delicado por natureza e complicado por tradição secular, o tema é abordado no PED-TO como sendo a organização fundiária uma das ‘prioridades estratégicas’, “(...) vigas que irão sustentar o cenário desejado.” ²⁶. Definição oriunda, com bastante certeza, da constatação feita pelos autores de que:

“tal estrutura econômica, constituída ao longo da formação histórica do Estado, fez com que se consolidasse uma situação de enorme concentração de terras²⁷ e de renda, frequentemente tendo sua matriz fora do Estado, convivendo com uma realidade de pauperização e marginalização de amplas parcelas da população, em contraste com a riqueza dos recursos ambientais existentes.” ²⁸

Que encontrou no item, “A ocupação espacial desordenada: (...) *predominância do latifúndio improdutivo*.”²⁹, descrito na página 21 do plano (identificação das

²⁵ O conceito aqui adotado para “questão agrária” se refere basicamente aos aspectos que dizem respeito à temática fundiária. Quais sejam, aqueles voltados para o caráter da ocupação, distribuição e posse da terra. Entendendo-a (questão agrária) em sua plenitude como uma relação social que impacta e é impactada pela dimensão econômica, política e ecológica.

²⁶ ASPLAN, *op. cit.*, p 37.

²⁷ Destaques não presentes no texto original.

²⁸ *Idem*, p 16.

²⁹ Destaques não presentes no texto original.

‘carências’), e derivado da realização do “diagnóstico estratégico” - uma das etapas do processo de planejamento estratégico -, argumentos de peso para tal conclusão.

Surpreendentemente, no entanto, o plano, ao se referir às “ações estratégicas” destinadas à ‘organização fundiária’, genericamente menciona que deve ser realizado um mapeamento para fim, dentre outras, de identificar as áreas que sirvam para “(...) cadastro, orientação fundiária e ordenação de fluxos migratórios”³⁰, não destacando nenhum projeto específico para a questão. Donde se pode levar a crer que, para os autores, a ação conjunta dos demais “projetos estruturantes” (conferi-los, no capítulo anterior) poderia reverter (no curto, médio e/ou longo prazo) a situação por eles descrita logo acima (ver, na página anterior, texto em negrito).

Qualquer que seja a interpretação possível, entretanto, salta aos olhos, no transcorrer da leitura do documento, a ausência de uma abordagem mais precisa, explícita. Algo que, ao menos, sinalize para a questão na proporção direta de sua importância.

Chama ainda mais a atenção, por não estar presente no bojo de uma proposta de desenvolvimento para uma região que, até o presente, nunca experimentou qualquer relação produtiva/econômica de merecido destaque e de amplitude social, que não tivesse uma estreita ligação com a terra.

Ainda mais se levando em conta aquilo que sinaliza o primeiro “atlas ecológico” do País - produzido pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal -, quando fala sobre as tendências de ocupação econômica do Brasil, onde:

³⁰ ASPLAN, *op. cit.*, p 30.

“a agricultura apresenta a mais clara tendência quanto às direções de sua expansão (tanto intensiva quanto extensiva) a curto e médio prazos, apontando claramente para a direção dos cerrados da região Norte e meio-Norte ^{31 32} e parte dos ecossistemas amazônicos (nesse caso, com soja e arroz).” ³³

Ou seja, num demonstrativo mais do que cabal de que a região deverá continuar produzindo grande parte de suas riquezas oriundas da agricultura e da pecuária, independentemente de qual seja a base tecnológica utilizada.³⁴ Como se não bastasse, num estado fortemente marcado por uma estrutura fundiária “de enorme concentração de terras e de renda”³⁵, parafraseando os próprios autores.

Considerando-se, ainda, o que revela, segundo Godinho (1996:5-14), a constatação do “atlas estratégico” quanto ao fato de que “(...) o País precisa alterar seu planejamento econômico, sob pena de não inverter uma tendência global de esgotamento no seu modelo de desenvolvimento”, e que o PED-TO, desde a introdução de seu discurso, nas páginas 5 e 6, insiste na tecla de que:

“(...) o desenvolvimento do Tocantins só ganha consistência estratégica, identidade e viabilidade política quando pensado em articulação com um projeto nacional que dê resposta ao gravíssimo dualismo econômico-social brasileiro, em grande parte consequência da própria lógica do referido modelo (...). (...) assumindo-se como pressuposto de ética social e de viabilidade política, que esta nova estratégia terá seu óbvio conteúdo modernizante

³¹ A região do Cerrado tocantinense cobre, aproximadamente, 60 % (sessenta por cento) de seu território.

³² Destaques não contidos no texto original.

³³ Ver maiores detalhes, em: GODINHO, Fernando. *Atlas revela rumos do Brasil*. São Paulo, *Folha de São Paulo*, 21 de janeiro de 1996, p. 5-14.

³⁴ Ainda que se considere a existência, no Tocantins, em número significativo de produtores rurais isolados (ou proprietários ou parceiros ou arrendatários ou posseiros) que, mesmo em alguns casos utilizando certos insumos, em sua maioria absoluta continuam a produzir de forma quase que artesanal, não se pode virar as costas para a possibilidade (tendência, de fato) de que caberá aos produtores que se valem de um arsenal tecnológico que os coloca no rumo dos Complexos Agroindustriais - CAI's, a responsabilidade de produzirem para exportação, independente de ser para o mercado nacional ou internacional.

³⁵ ASPLAN, *op. cit.*, p. 16.

contido no fato de se mostrar capaz de conjugar eficazmente a superação das disparidades que dilaceram a Nação brasileira com as exigências econômicas do desenvolvimento (...)”,

numa colocação que, no mínimo, demonstra (e reforça) a coerência das argumentações, torna-se bastante delicado entender o porquê de não constar no plano maiores indicativos para a questão. Principalmente quando se sabe que, só no Tocantins, o número de famílias dependentes diretamente da terra e que não a possuem ³⁶, beira a casa dos 30 mil. ³⁷

A despeito de não conter o plano uma clara definição para o tema, em nenhum momento diminui a sua importância. Tão pouco impossibilita que se exercite, em cima das alternativas mais usuais (e prováveis) como forma de solucionar a questão da terra: a distribuição de terras, via reforma agrária - assentamento e/ou colonização -, do desenho fundiário estadual e da disposição edáfica ³⁸ tocantinense, aquilo que ficou estabelecido, no início deste capítulo, como a montagem de combinação de situações (cenários) na ótica de que podem vir a se constituir obstaculizadores para o alcance do ‘cenário desejado’.

Dentre os tópicos apontados no parágrafo anterior, o primeiro a ser abordado versará acerca da estrutura fundiária e alguns reflexos que se manifestam socialmente.

3.2.1 - Nas Mãos e no Espaço, a Distribuição das Terras

³⁶ Evidentemente que não se defende a posse da terra como sendo a solução para a questão. Muito antes, contudo, o problema está no acesso a ela em condições técnicas, sociais, políticas, econômicas e ecológicas que permitam uma convivência de sustentabilidade mútua homem/meio ambiente.

³⁷ Dado já apresentado no Capítulo I deste trabalho.

³⁸ Referente aos solos.

Antes de introduzir o tema propriamente dito, cabe lembrar que o mesmo já mereceu destaque no Capítulo I deste trabalho onde se procurou, juntamente com o relato interpretativo da formação do Estado do Tocantins, mostrar, dentre outros, os desdobramentos históricos que resultaram na constituição fundiária tocaninense. Naquela oportunidade, valeu-se de alguns dados do Censo Agropecuário do IBGE (1985), para ilustrar a argumentação que se conduzia. Por agora, além desta fonte, uma série de novas outras será utilizada reforçando e ampliando o palco daquilo que vem se discutindo.

Tomando como marco temporal o final da década de 60 (sessenta), até meados dos anos 80 (oitenta) deste século, é possível se verificar a crescente ocupação das terras do território tocaninense. Pois, se não, observe-se os dados na tabela seguinte

Tabela 4

**NÚMERO, ÁREA E PERCENTUAL DE OCUPAÇÃO DOS
ESTABELECIMENTOS RURAIS DO ESTADO DO TOCANTINS EM
RELAÇÃO À ÁREA TOTAL DO ESTADO(1970 A 1985)**

ANO	NÚMERO	ÁREA (ha)	PERCENTUAL
1970	37.599	11.378.373	41
1975	41.632	15.436.831	55
1980	43.099	18.668.121	67
1985	50.089	19.004.244	69

Fonte: Censo Agropecuário do Tocantins, IBGE (1985).

Por não se dispor de informações fidedignas, torna-se pouco confiável arriscar uma previsão ou estimativa para qual a situação atual que se pretenda científica. Com a criação do Estado, em 1989, e tudo o que tem sido feito pelos governos no sentido de

dotá-lo de uma infraestrutura mais adequada (estradas, energia etc.), pode-se, no entanto, supor que deve ter ocorrido (e estar ocorrendo) um aumento na *área* total ocupada pelos estabelecimentos rurais em relação ao último levantamento oficial (1985).³⁹

A expansão crescente na ocupação das terras tocaninenses pelos estabelecimentos rurais nos quinze anos considerados, tem sido acompanhada pela relação direta no aumento do número total destas instituições, como pode ser atestada com a leitura da tabela acima. O que significa dizer, objetivamente, que novas porções de terra foram sendo incorporadas ao conjunto daquelas já ocupadas anteriormente.

Há, da mesma forma, a possibilidade de se reforçar a afirmação de que houve, principalmente sob o efeito das políticas desencadeadas pelo Governo Federal, a partir do início da década de 70 (setenta)⁴⁰, uma extensa ocupação regional, com reflexos diretos na formação do Estado do Tocantins. Basta, para tanto, verificar que no decorrer dos anos 70 (setenta) foram incorporados ao processo ocupacional 7.289.748 ha (sete milhões, oitocentos e noventa e sete mil e setecentos e quarenta e oito hectares) dos 278.420,7 Km² (duzentos e setenta e oito mil, quatrocentos e vinte vírgula sete) tocaninenses, representando cerca de 26 % (vinte e seis por cento) deste total. Ou, ainda, o equivalente a 38 % (trinta e oito por cento) sobre o montante ocupado até ano de 1985. O que significa dizer, *grosso modo*, que foram necessários perto de três séculos e meio - a ocupação efetiva da região teve início a partir de 1725 - para que fossem

³⁹ O trabalho de atualização do número total de propriedades rurais e respectivas áreas, além de demandar um grande tempo, envolve um outro tanto significativo de recursos (pessoal, equipamentos, financeiro etc.) não disponíveis quando da execução deste projeto. Mesmo porque, não é objetivo deste trabalho. Bem como, comentado anteriormente, caso realizado junto aos diversos cartórios do estado poderia esbarrar no desencontro das informações levando a uma imprecisão que, provavelmente, comprometeria a qualidade da própria pesquisa.

⁴⁰ Assunto abordado no primeiro capítulo deste trabalho, quando se tratou da formação do Estado do Tocantins.

ocupadas por propriedades rurais cerca de 41 % (quarenta e um por cento) das terras do Tocantins, e somente uma década para que 26 % (vinte e seis por cento) do total fossem conquistadas.

Esta constatação fica enriquecida quando se observa a Tabela 5, onde se encontra discriminado, por grupos de área, o número de estabelecimentos rurais no período equivalente ao compreendido na tabela anterior (1970-85).

A partir da mesma tabela, por sua vez, pode-se chegar também a alguns números que, além da conclusão anterior - os anos 70 (setenta) significaram um “boom” na onda de ocupação territorial -, permitem avançar um pouco mais numa análise interpretativa do desenvolvimento de ocupação do território tocaninense, evidenciando aquilo já comentado no capítulo primeiro. Qual seja, que “a situação fundiária do território revela (...) o fenômeno (...) da concentração.”, como transcrito da página 20.

Tabela 5

**NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS RURAIS DO ESTADO DO
TOCANTINS SEGUNDO ESTRATOS DE ÁREA (1970 A 1985)**

ESTRATO DE ÁREA (ha)	1970	1975	1980	1985
Menos de 10	2.164	3.005	3.602	4.012
10 a menos de 100	15.794	14.925	14.046	17.738
100 a menos de 1.000	17.617	20.790	22.205	24.460
1.000 a menos de 10.000	1.990	2.851	3.164	3.783
10.000 e mais	34	61	82	96
TOTAL	37.599	41.632	43.099	50.089

Fonte: Censo Agropecuário do Tocantins, IBGE (1985).

Para tanto, confira-se os cálculos: o percentual médio de aumento dos estabelecimentos rurais de até 1.000 ha (hum mil hectares), no período em questão (1970-85), é de aproximadamente 8 % (oito por cento), concentrando-se, na década de 70 (setenta), em 11 % (onze por cento); ao passo que, para os estabelecimentos com mais de 1.000 ha, esta média sobe para 10 % (dez por cento), ficando, entretanto, reservado um percentual total de 40 % (quarenta por cento) de aumento, compreendidos nos dez anos de 70.

A concentração, assim posta, pode parecer pouco expressiva. As constatações que podem ser extraídas da Tabela 6, a seguir, todavia, compõem sobremaneira a veracidade da situação, ilustrando-a com boa dose de requinte.

Tabela 6

ÁREA (ha) TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS RURAIS DO ESTADO DO TOCANTINS SEGUNDO ESTRATOS DE ÁREA (1970 A 1985)

ESTRATO DE ÁREA (ha)	1970	1975	1980	1985
Menos de 10	13.853	14.862	17.288	21.110
10 a menos de 100	702.525	736.169	757.990	892.629
100 a menos de 1.000	5.708.151	6.879.924	6.952.375	7.527.600
1.000 a menos de 10.000	3.919.541	6.003.754	7.145.928	8.505.254
10.000 a mais	1.034.303	1.802.122	3.794.540	2.057.651
TOTAL	11.378.373	15.436.831	18.668.121	19.004.244

Fonte: Censo Agropecuário do Tocantins, IBGE (1985).

De acordo com a tabela anterior, houve uma variação percentual média (negativa) de - 9,3 % (nove vírgula três por cento) no crescimento do número de

estabelecimentos de até 1.000 (hum mil) ha, no período 70-85; registrando, para os mesmos quinze anos, um crescimento percentual médio de 7,4 % (sete vírgula quatro por cento), quando considerados aqueles com áreas acima de 1.000 ha.

Considerando os números acima, num universo comparativo com os resultados oriundos da Tabela 5, tem-se ainda uma melhor razão do que representa aquilo que se quer dizer por 'enorme concentração de terras', a qual o próprio PED-TO fez menção. Se não, observe-se a tabela seguinte.

Tabela 7

**PERCENTUAL MÉDIO DE CRESCIMENTO DO NÚMERO DE
ESTABELECIMENTOS RURAIS E DA ÁREA TOTAL
POR ESTRATOS DE ÁREA TOTAL NO
ESTADO DO TOCANTINS (1970-85)**

ESTRATO DE ÁREA (em hectares)	Nº ESTABELECIMENTO % MÉDIO DE CRESCIMENTO	ÁREA ESTABELECIMENTO % MÉDIO DE CRESCIMENTO
Até 1.000	+ 8,0	- 9,3
Acima de 1.000	+ 10,0	+ 7,4

Fonte: Censo Agropecuário do Tocantins, IBGE (1985).

Na interpretação dos dados, constata-se que, mesmo tendo ocorrido um aumento médio no número tanto dos estabelecimentos compreendidos na faixa de até 1.000 ha (hum mil hectares), quanto para os que se encontram acima desta, o que sobressai é que se para o primeiro caso (até 1.000 ha) houve uma queda no percentual médio de área incorporada, enquanto que para o segundo este mesmo índice cresceu de tal forma que a diferença entre eles chegasse a beirar os 16 pontos.

Num esforço de ainda melhor demonstrar a extensão da desigualdade da distribuição dos estabelecimentos agropecuários no Tocantins, elaborou-se a Tabela 8, a

seguir. Ali se vê que, em 1970, 45,8 % (quarenta e cinco vírgula oito por cento) do número total de estabelecimentos tinham áreas inferiores a 100 ha (cem hectares), mas que a sua participação na área total em estabelecimentos era apenas 6,3 % (seis vírgula três por cento). Observa-se também que, em 1985, a situação praticamente não se havia alterado: 43,4 % (quarenta e três vírgula quatro por cento) dos estabelecimentos tinham menos de 100 hectares e ocupavam apenas 4,8 % (quatro vírgula oito por cento) da área total. No outro extremo, em 1970, 5,3 % (cinco vírgula três por cento) - aqueles com áreas superiores a 1.000 hectares - detinham 43,5 % (quarenta e três vírgula cinco por cento), ou seja, quase a metade da área total de estabelecimentos. Em 1985 essas proporções só fizeram aumentar, atingindo 7,8 % (sete vírgula oito por cento) e 55,6 % (cinquenta e cinco vírgula seis por cento), respectivamente.

Tabela 8

**PERCENTUAL DO NÚMERO E DA ÁREA TOTAL DOS
ESTABELECIMENTOS RURAIS SEGUNDO ESTRATOS DE ÁREA
TOTAL NO ESTADO DO TOCANTINS (1970 - 1985)**

ESTRATO ÁREA TOTAL (hectares)	% DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS				% DA ÁREA TOTAL			
	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985
Menos de 10	5,8	7,2	8,4	8,0	0,1	0,1	0,1	0,1
De 10 a < de 100	42,0	35,8	32,6	35,4	6,2	4,8	4,1	4,7
De 100 a < de 1.000	46,9	49,9	51,5	48,8	50,2	44,5	37,2	39,6
1.000 a mais	5,3	7,1	7,5	7,8	43,5	50,6	58,6	55,6

Fonte: Censo Agropecuário do Tocantins, IBGE (1985).

Os números se constituem, por si só, num indicador bastante razoável da situação da estrutura fundiária no Tocantins. Revelando e, portanto, justificando que o acesso à terra é bastante concentrado naquele Estado.

Vale lembrar que, no Tocantins, segundo o IFAS (1994:10), “as propriedades acima de 1.000 ha geralmente são dedicadas à plantação de arroz e à criação de gado.”. Num sistema de exploração onde, após o desmate, planta-se o arroz e, em seguida, a pastagem.

Como também mencionado no Capítulo I, o Tocantins vem seguindo uma trajetória fundiária que em muito se assemelha com a brasileira. Bem verdade que, acima de tudo, há de ser consideradas as questões intrínsecas à formação/constituição do Estado tocaninense, parcialmente discutidas no primeiro capítulo deste trabalho. E que, consoante às especificidades regionais - quer de ordem política, econômica, social, e, até mesmo, ecológica - irão configurar o desenho distributivo das terras do Tocantins. Mas que, na aparente coerência desordenada do desenvolvimento do próprio País, tem acompanhado a lógica “(...) da *subordinação da propriedade da terra ao capital*, que assume a forma concreta de *propriedade privada* da terra, e constitui uma das características fundamentais do desenvolvimento do capitalismo no campo.”, como lembra Silva (1983:177).

A título de comparação entre as duas realidades, foram elaboradas as Tabelas 9, 10 e 11 - na verdade, seguem a mesma disposição das Tabelas 5, 6 e 8, sendo que trabalhadas com os dados do Brasil.

Elas servem para registrar um perfil muito próximo não tanto para a distribuição equitativa dos percentuais nas diferentes faixas - neste sentido, logo em seguida serão evidenciadas algumas diferenças mais relevantes -, muito mais, contudo,

para o comportamento global que vem indicando, através da evolução distributiva dos dados, uma tendência ao aumento da concentração das terras em ambos os casos. E que, conforme ressalta Mueller (1989:41), “o acesso à terra é bastante concentrado no Brasil. Além disso, não há indícios de que venham ocorrendo maiores mudanças nesse estado de coisas, recentemente.”.

Tabela 9

**NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS RURAIS DO BRASIL SEGUNDO
ESTRATOS DE ÁREA (1970 A 1985)**

ESTRATO DE ÁREA (ha)	1970	1975	1980	1985
Menos de 10	2.519.630	2.601.860	2.598.019	3.085.841
10 a menos de 100	1.934.392	1.898.949	2.016.774	2.166.424
100 a menos de 1.000	414.746	446.170	488.521	518.618
1.000 a menos de 10.000	35.425	36.648	45.496	47.931
10.000 e mais	1.449	1.820	2.345	2.174
TOTAL	4.905.642	4.985.447	5.151.155	5.820.988

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil 1981 e 1989, IBGE.

Na tabela acima é importante destacar a enorme disparidade entre os extremos. Ou seja, em média, durante todo o período destacado, para cada estabelecimento da faixa de acima de 10.000 (dez mil) hectares havia um correspondente aproximado de 1.424 (hum mil quatrocentos e vinte e quatro) estabelecimentos de menos de 10 (dez) hectares.

Tomando-se a Tabela 5, que trata do mesmo tema para o Tocantins, constata-se que a diferença entre estas mesmas faixas não chega a nem à vigésima quinta

parte (1/25) da que apresenta no caso do Brasil. Na situação tocantinense, esta diferença beira a 50 (cinquenta). O que significa dizer que para cada estabelecimento acima de 10.000 (dez mil) hectares, correspondia um universo próximo a cinquenta de menos de 10 (dez) hectares.

Ao mesmo tempo, pode-se valer da confrontação entre os dados das duas tabelas (5 e 9) para uma observação bastante importante no que diz respeito à constituição do poder político local (do Tocantins). Se no caso brasileiro o estrato de área que concentra o maior número de estabelecimentos rurais está situado naqueles de menos de 10 (dez) hectares - em média, durante os anos de 1970 e 1985, representaram cerca de 52 % (cinquenta e dois por cento) do total de estabelecimentos -, para a situação do Tocantins, praticamente mantendo o mesmo percentual - registrou-se uma média de 50 % (cinquenta por cento) do total de estabelecimentos, em igual período - a faixa majoritária se encontra junto a aqueles de 100 (cem) a menos de 1.000 (hum mil) hectares. Isto porque, segundo o IFAS (1994:10), "historicamente, este estrato social, baseado na propriedade da terra, centraliza o poder político (...) estadual, formando a oligarquia rural."

O que permite dizer, de maneira bastante genérica e imprecisa, que, tomando como base os dados disponíveis acerca da distribuição de terras, a oligarquia rural tocantinense experimentou, da década de 70 (setenta) até meados dos anos oitenta, um crescimento (e fortalecimento) de suas bases. Que, por sua vez, muito provavelmente deve ter se refletido na composição do quadro político do Estado como um todo. Gerando, conseqüentemente, reflexos diretos nas decisões concernentes ao executivo e legislativo, quer no âmbito estadual, quer municipal. Principalmente quando o assunto é terra, numa região onde ela ainda tem um significado de reserva de valor e é considerada

fundamentalmente como um patrimônio, um sinônimo de "status" e, acima de tudo, poder.

A próxima tabela registra a área (ha) total dos estabelecimentos rurais do Brasil, segundo estratos de área, para o período compreendido entre os anos de 1970 e 1985.

Tabela 10

**ÁREA (ha) TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS RURAIS DO BRASIL
SEGUNDO ESTRATOS DE ÁREA (1970 A 1985)**

ESTRATO DE ÁREA (ha)	1970	1975	1980	1985
Menos de 10	9.083.495	8.982.646	9.004.259	10.029.780
10 a menos de 100	60.069.704	60.171.637	64.494.343	69.678.938
100 a menos de 1.000	108.742.676	115.923.043	126.799.188	131.993.557
1.000 a menos de 10.000	80.059.162	89.866.944	104.548.849	108.397.132
10.000 e mais	36.190.424	48.951.812	60.007.780	56.287.168
TOTAL	294.145.466	323.896.083	364.863.417	376.386.579

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil 1981 e 1989, IBGE.

Apenas numa observação sem maiores detalhamentos junto à tabela anterior, consegue trazer à tona a situação fundiária do território brasileiro. Que, mesmo apresentando algumas diferenças no quantitativo, na comparação pura e simples entre esta com a Tabela 6 - trata do mesmo tópico, só que para o Tocantins - vê o eixo principal da questão apontada para a direção idêntica: um estado de profunda concentração de terras. Esta identificação, como já mencionado - será novamente

abordada sob outros ângulos - encontra pontos divergentes, mas que, em nenhum instante comprometem o cerne do problema.

Pois, se não, observe-se: mesmo que tenha ocorrido uma diminuição em cerca de 6,2 % (seis vírgula dois por cento) na área total dos estabelecimentos situados na faixa de 10.000 (dez mil) hectares e mais, na etapa entre 1980-85, após três períodos consecutivos de aumento (70, 75 e 80), e, por outro lado, os estabelecimentos de menos de 10 (dez) hectares, nos mesmos 1980-85, tenham incorporado na área total mais 10,22 % (dez vírgula vinte e dois por cento), o fato é que, considerando a mesma etapa (80-85), verifica-se (Tabela 9) que para os primeiros houve uma redução no número total de estabelecimentos ainda maior do que a registrada para a área, 7,3 % (sete vírgula três por cento); ao passo que, para o segundo grupo, crescimento de 18,8 % (dezoito vírgula oito por cento).

Considerando-se que, segundo o Censo Agropecuário do IBGE (1985), a área média dos estabelecimentos agropecuários no Brasil era de aproximadamente 65 (sessenta e cinco) hectares, a área total ocupada por aqueles situados na faixa de 10.000 (dez mil) ha e mais equivaleria um número próximo a dois milhões e cem mil estabelecimentos, correspondendo, para os de menos de 10 (dez) ha, cerca de trezentos e setenta mil.

De fato, as diferenças que se apresentam - e que ficam de melhor visualização na Tabela 11, justamente por condensar os dados e tratar com números menores - estão muito mais voltadas para a característica geral da formação do Estado, do que para o conteúdo que permeia a questão em si.⁴¹

⁴¹ Evidente que, de forma alguma, está com isso se afirmando que as peculiaridades de formação do Tocantins são tão 'peculiares' a ponto de isentá-la da lógica que tem marcado a expansão de novas fronteiras agrícolas no mundo capitalista, que é a própria de expansão do capital. No fundo, as

De tal sorte que no Tocantins, diferentemente do Brasil, o comportamento dos índices do percentual do número de estabelecimentos na faixa de menos de 10 (dez) hectares não é oscilante. Ou melhor, enquanto para a situação brasileira o que se verifica é um “sobe e desce”, para o Tocantins, em seguida a um período (1970-80) de aumentos sucessivos, percebe-se um ligeiro decréscimo.

Tabela 11

**PERCENTUAL DO NÚMERO E DA ÁREA TOTAL DOS
ESTABELECIMENTOS RURAIS SEGUNDO ESTRATOS DE ÁREA TOTAL
NO BRASIL (1970 - 1985)**

ESTRATO ÁREA TOTAL (hectares)	% NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS				% ÁREA TOTAL			
	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985
Menos de 10	51,4	52,2	50,4	53,0	3,1	2,8	2,5	2,7
De 10 a < de 100	39,4	38,1	39,2	37,2	20,4	18,6	17,7	18,5
De 100 a < de 1.000	8,5	9,0	9,5	8,9	37,0	35,8	34,8	35,1
1.000 a mais	0,7	0,8	0,9	0,9	39,5	42,9	45,1	43,8

Fonte: Anuário Estatístico 1981 e 1989, IBGE.

Nesta mesma faixa - menos de 10 ha -, é notória a grande diferença nos quantitativos para os dois casos. Demonstrando, na situação tocantinense, uma reduzida cota de estabelecimentos neste estrato, como já ressaltado. Que, em muito, pode ser justificada por duas razões. A primeira - não necessariamente seguindo uma ordem de importância -, pela quase que inexpressiva existência dos chamados “cinturões verdes” juntos aos centros urbanos de maior expressão. Além do que, não são comuns as tais

singularidades são partes constituintes das condições históricas desta expansão. E que, sem dúvida, são reflexo e refletem um momento específico dela.

“chácaras de final de semana”, tão frequentes em outras regiões do País. Para os padrões locais, uma propriedade que se assemelhe com estas não mede menos do que 100 ha. Na verdade, as funções de produção e lazer acabam por se ‘confundir’ naquelas paragens.

O outro motivo pode muito bem estar ligado - e esta, com boa dose de probabilidade, pelo que ficou demonstrado no primeiro capítulo - à própria atividade econômica predominante na região, que é a pecuária. Sendo que esta atividade preservando características, enquanto práticas de exploração, que a evidenciam eminentemente como extensiva. Que, por sua vez, se rebata numa exigência de grandes extensões de terra e um número reduzidíssimo de trabalhadores.

O que deve se ter bem claro é que, - usando uma expressão de cunho popular, mas de grande significado - no “frigir dos ovos”, para qualquer que seja a justificativa a ser utilizada, não há como se argumentar diferentemente daquilo que, historicamente, os números vem apontando: no Tocantins, assim como no Brasil, grandes porções de terras se encontram nas mãos de poucos, enquanto muitos detém pequeninas faixas de terra!

Não querendo fugir do debate sobre as reais (possíveis) causas desta brutal situação fundiária - com toda certeza, assunto para um sem número de projetos já elaborados, em elaboração e a elaborar -, mas ciente das limitações do tempo, espaço e de ordem intelectual para tal feito, procurou-se como que radiografar, dentro do que é possível no disponível, tal realidade. E, valendo-se dela, apontar também algumas sequelas que têm sido geradas no seio da sociedade tocantinense. Basicamente as que se distribuem no campo e que podem ser agrupadas sob o título de ‘conflitos’.

3.2.1.1 - Os Conflitos no Campo

Não se deve cair no equívoco de considerar que todos os problemas hoje presentes no campo são oriundos de uma única causa. Seria, no mínimo, temerário construir uma tese em cima deste pressuposto. Quando, não muito, um verdadeiro atentado contra a dinâmica da própria vida que, recheada de exemplos cotidianos, tem contradito aqueles que teimam em tentar isolar os fatos sociais da sociedade em si. Que sustentam a idéia de um mundo de relações compartimentadas, fragmentadas; que, na busca frenética pela independência, acabam por ignorar a própria interdependência.⁴²

Responsabilizar, portanto, a estrutura fundiária como única razão para todas as mazelas possíveis - genericamente, aqui, denominadas por 'conflitos' - que aconteceram ou estão por acontecer na zona rural, não é um bom indicativo de lucidez empírica, quanto mais científica. Num esforço comparativo, seria como creditar exclusivamente às decisões do Ministro da Fazenda, Sr. Pedro Malan, toda sorte de desarranjos na economia brasileira. Indubitavelmente que, por estar à frente desta pasta no atual Governo Federal, deve ser considerado como elemento forte na questão. (In)Felizmente, contudo, dispõe de uma equipe que, pensando com ele (ou por ele), também deve dividir os louros ou os infortúnios, quando muito, da política econômica.

É inegável, entretanto, que a situação da concentração da terra no Brasil tem se refletido, ano após ano, num quadro de tensões sociais que coloca (as tensões), frente à frente, uma legião de trabalhadores sem-terra e ex-proprietários rurais, e um bloco de grandes proprietários - não necessariamente pessoa física -, ampliando e intensificando os *conflitos no campo*. Chegando, na atualidade, a ocupar espaços nobres nas TV's, como no caso das invasões de propriedades nas regiões mais desenvolvidas do País.⁴³

⁴² Acerca do tema, ver: CAPRA, Fritjof. **Ponto de Mutação**. São Paulo, Cultrix, 1982.

⁴³ Sem dúvida que a ação do "Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra" - MST, na região do Vale do Paranapanema, em São Paulo, tem repercutido nacionalmente - e, até, internacionalmente - por diversas razões (propriedades de pessoas influentes socialmente; a importância do Estado no

Num cenário que parece, constantemente, colocar em cheque a função do Estado de representar a todos e proteger o bem comum. Ou, ainda, incitando os poderes constituídos a negarem, como afirma a CPT (1993:10) *apud* Demo (1992), que “o Estado, no Brasil, em vez de ser uma instância delegada de serviço público, é praticamente uma instância privatizada a serviço dos grandes proprietários.”

Na verdade, como fio de uma teia que não se superpõe mas, antes, interliga-se ao conjunto, a estrutura fundiária concentrada se confunde com a história política, econômica, social e cultural de formação da sociedade brasileira. Não podendo, de forma alguma, ser de outra forma. E, não por menos, acaba por se potencializar frente ao estímulo da (ir)racionalidade de um modelo que tem priorizado, na diversidade das matizes governamentais, a concentração da renda, o desemprego, a exclusão, a miséria.⁴⁴

Um dos resultados mais frequentes da série de conflitos, diz respeito ao que se pode denominar, valendo-se da metodologia da CPT - Comissão Pastoral da Terra, de ‘conflito pela terra’. Como os dados que seguem foram extraídos de relatórios anuais (89 a 94) desta entidade, entende-se por bem reproduzir o que para ela significa ‘conflito pela terra’. Desse modo, por ‘conflito pela terra’ (ou possessórios), entendem: a) posse, uso e propriedade da terra; b) de renda ou foro; c) de parceria; d) de meações; e) construções de barragens; f) nas atividades extrativistas; g) de ribeirinhos; h) dívidas bancárias que ponham em risco a atividade camponesa.

A tabela a seguir apresenta os dados referentes aos ‘conflitos pela terra no Brasil’, ocorridos no período de 1989 e 1994. Como já frisado, imputar à estrutura

contexto nacional, dentre outras). A motivação básica que os têm levado a desencadeá-la (ação), contudo, com bastante certeza, não difere em muito dos acontecimentos frequentes no sul do Pará: a luta pela terra!

⁴⁴ A propósito, o objetivo desta parte do trabalho não é discutir o grau de relevância da concentração fundiária na geração dos conflitos. Mas, tão somente, assinalá-los como consequência, também, dela.

fundiária a “responsabilidade” por todos os conflitos pela terra ocorridos até então, não é lá nada sério. A dimensão de sua representação na questão, contudo, já está mais do que retratada nas diversas bibliografias: de Alberto Passos Guimarães a José Martins de Souza, passando pelas cabeças mais novas, como Sérgio Leite, por exemplo.

Tabela 12

CONFLITOS PELA TERRA NO BRASIL (1989 A 1994)*

ESPECIFICAÇÃO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
NÚMERO DE CONFLITOS	500	401	383	361	361	379
Nº PESSOAS ENVOLVIDAS	192.533	191.550	242.196	154.223	146.603	308.619
HECTARES ENVOLVIDOS (**)	14.480.254	13.835.756	7.037.722	5.692.211	3.221.252	1.819.963

Fonte: Conflitos no Campo: Brasil 89; 90; 91; 92; 93; e, 94 / CPT - Comissão Pastoral da Terra.

* Incluindo violência contra a pessoa e a propriedade.

** Os dados do item “hectares envolvidos”, referentes aos anos de 1989 e 1990, apresentam números bem maiores do que os anos posteriores já que, até 1990, eram computados conjuntamente os dados dos conflitos que envolviam a terra indígena, cujos critérios de coleta são diferentes dos demais.

Os números acima retratam uma realidade que, aparentemente, vem se arrefecendo se considerada a escala decrescente de hectares envolvidos: de 91 a 94, houve uma queda de 74,1 % (setenta e quatro vírgula um por cento). Esta constatação, no entanto, esbarra numa média de pessoas envolvidas que ultrapassa a casa de 200 mil, além de um número de conflitos que, neste período, nunca foi menor do que 360 (trezentos e sessenta).

Por outro lado, o que se constata é um aumento gradativo no número de ocupações de terra e de famílias envolvidas nelas, consequência de que “(...) cada vez há menos terra em disputa, por proporcionalmente mais pessoas.”, segundo a CPT (1995:11). O crescimento no número de ocupações pode ser sentido a partir dos seguintes dados da mesma CPT (1995:11): 1991 = 77 (setenta e sete) ocupações; 1992 = 81 (oitenta e um); 1993 = 89 (oitenta e nove); e, 1994 = 119 Cento e dezenove).

Quando se pensa em iguais repercussões no seio de uma sociedade de formação estritamente rural e com uma estrutura fundiária fortemente concentrada, como no caso tocantinense, os resultados, em se tratando de ‘conflitos pela terra’, não poderiam ser muito diferentes do que os registros da Tabela 12 mostram.

Tabela 13

CONFLITOS PELA TERRA NO ESTADO DO TOCANTINS (1989 A 1994)*

ESPECIFICAÇÃO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
NÚMERO DE CONFLITOS	34 ^[b]	32 ^[c]	33 ^[d]	32 ^[e]	38 ^[f]	39 ^[g]
Nº PESSOAS ENVOLVIDAS	6.396	11.937	6.549	3.491	1.706	13.200
HECTARES ENVOLVIDOS (**)	[a]	411.412	150.327	147.157	194.027	162.129

Fonte: Conflitos no Campo: Brasil 89; 90; 91; 92; 93; e, 94 / CPT - Comissão Pastoral da Terra.

* Incluindo violência contra a pessoa e a propriedade.

** Idem Tabela 11.

[a] Dado não disponível.

[b] Menor do que nos Estados do Pará, Acre e Bahia.

[c] Menor do que nos Estados do Pará e Bahia.

[d] Menor do que nos Estados do Pará, Bahia e Maranhão.

[e] Menor do que nos Estados do Pará e Maranhão.

[f] Menor do que no Estado do Pará.

[g] Menor do que no Estado da Bahia.

Bem verdade que o Tocantins não chegou a ser, no período considerado, o número um na triste tábua de classificação acima, que compara o “desempenho” do Estado em relação às demais unidades da Federação. Por sua impertinente persistência em se manter, na média, entre os três primeiros, bem que mereceria a pecha de “campeão moral”. Ainda mais em se dando conta de que, em todo o período considerado (89 - 94), comparando, ano a ano, o número de conflitos no Tocantins com os ocorridos no Brasil, é obtida uma média percentual de cerca de 10 % (dez por cento). O que significa dizer que, em média, para cada 10 (dez) conflitos pela terra acontecidos no Brasil, 1 (um) se deu no Estado do Tocantins.

Este, entretanto, não é o único dividendo consequente também da concentração de terras, quando se fala em conflitos no campo. Uma leitura nos relatórios da CPT, assinala que a violência tem descambado frequentemente para as ameaças de morte, tentativas de assassinatos e, mesmo, assassinatos. Tomando emprestado os dados dos relatórios de 1990 a 1994, verifica-se que ocorreram, no Tocantins - é importante recordar que o Estado foi instalado, em janeiro de 1989 -, 59 (cinquenta e nove) ameaças de morte, 9 (nove) tentativas de assassinato e 9 (nove) assassinatos. Sendo que, só nos últimos três anos deste período, foram registrados 6 (seis) assassinatos. O que, em números reais, não chega a ser muito se comparado aos índices recordes do Estado do Pará. Onde, apenas em 1994, foram assassinadas 12 (doze) pessoas no campo motivadas por conflitos. Mas que, num comparativo com a realidade da Região Norte - sem dúvida a mais conflitiva - em igual tempo, chega a representar, em termos de assassinatos, 9 % (nove por cento) do total acontecido.

Frente ao quadro descrito nos dois itens anteriores e no contexto da proposta de desenvolvimento expressa no PED-TO, cabe discutir qual(is) o(s) instrumento(s)

legal(is) que pode dispor o Governo do Tocantins no sentido de, pelo menos, conseguir o que os autores denominaram de “organização fundiária”. Com certeza, na esperança de que esta ordenação possa servir também como sustentação para o equilíbrio social e econômico almejados pelo documento. Na verdade, fazendo assim se estará emoldurando o primeiro dos dois cenários propostos.

3.2.1.2 - Cenário 1: A Reforma como Saida para a Questão Agrária ?

Como já comentado anteriormente, os autores transitam pelo território tocantinense, reconhecem a brutal concentração das terras, identificam a necessidade de uma “ordenação fundiária” e optam, dentro das orientações metodológicas gerais do processo de elaboração do planejamento estratégico, por não detalhar ações que visem a tal da “organização fundiária”. Quando muito, deixam claro, na página 30, do PED-TO, a necessidade de realização de um “zoneamento ecológico econômico, incluindo identificação de áreas para *ocupação prioritária, cadastro e orientação fundiária, ordenação de fluxos migratórios (...)*”⁴⁵, como já transcrito.

Classicamente no Brasil, entretanto, o que a maioria dos governos - federal ou estadual - têm procurado adotar como medida para tentar solucionar a questão da distribuição das terras passa como que obrigatoriamente pela Reforma Agrária. Que, nas palavras de Silva (1995:8):

“(...) por definição, é um processo amplo e massivo de redistribuição dos direitos de propriedade e uso da terra agricultável de um país, feita a tempo de beneficiar a geração que vive na ocasião em que o processo é desencadeado.”

⁴⁵ Destaques não presentes no texto original.

De suporte constitucional desde a Carta de 1946, a Reforma Agrária é, portanto, o instrumento legal que o Governo tocantinense tem à sua disposição para buscar esta 'ordenação fundiária'. E se a referência anterior explicita o Governo tocantinense, deve-se ao fato de que, como frisa o PED-TO (1994:11), a "(...) ação do Estado (...) pode vir 'a priori', induzindo a ocupação (...)".

Não se pode, contudo, descartar que existem outras tentativas de solucionar a questão da distribuição da terra. Uma delas reside na possibilidade de que, em associação com organizações privadas proprietárias (ou não) de terras e interessadas na produção agropecuária, o governo venha a subsidiar a infraestrutura (estradas, energia etc) necessária para a implantação/execução, recebendo em troca a possibilidade de assentar as famílias que irão trabalhar, desde que estas preencham o perfil definido para tal(is) atividade(s).⁴⁶ Como, por exemplo, num projeto de fruticultura e/ou silvicultura. Nesse caso, cada núcleo familiar seria responsável por uma unidade produtiva e responderia pelo resultado final do produto. Evidentemente que respeitando os padrões pré determinados (uniformidade de peso, tamanho etc) para fins de comercialização, geralmente para exportação. Numa experiência que não é de todo nova, nem tão pouco original. Basta que se tome os exemplos dos produtores de fumo, ou dos "engordadores" de aves e suínos, em Santa Catarina. A diferença entre eles está no simples fato - que, no

⁴⁶ Esta seleção tem um caráter estritamente excludente, isto considerando que somente são selecionadas aquelas famílias que já tenham experiência comprovada na atividade fim e que possuam uma capacidade intelectual razoável de assimilação, a fim de que absorvam as novidades técnicas a serem introduzidas. Hoje, um projeto com tais características para o Tocantins, fatalmente deixaria de lado a quase que totalidade daquelas perto de 30.000 mil famílias referidas no Capítulo I. Para ser realista, vide o exemplo do "PRODECER III" - citado também no primeiro capítulo -, onde somente foram selecionados 40 (quarenta) grupos com larga experiência na produção de grãos (soja). Mesmo considerando que, para este projeto, os produtores tenham que participar, já de início, com cerca de 20 mil dólares e venham a se tornar, assim que saldados os empréstimos, proprietários tanto da terra quanto das máquinas, equipamentos e benfeitorias.

fundo, não é tão simples assim! - de que para os primeiros a terra não é deles, mas da organização, enquanto, no exemplo catarinense, a propriedade é dos produtores. Em ambas as situações, entretanto, o “fio da navalha” é tão afiado de um lado, quanto de outro. Ou seja, todos estão atrelados umbilicalmente a um padrão industrializado de fazer agricultura, onde “a terra deixa de ser o ‘laboratório natural’, para se converter em mercadoria, e os equipamentos utilizados deixam de ser meros instrumentos de trabalho para representar partes do capital a ser valorizado.”, como sugere Kageyama (1990:122). Onde, na verdade, o produtor rural perde praticamente sua condição de decidir o quê, como, quando e quanto produzir, dentre outras.

O que, a bem da verdade, não deixa de ser uma priorização do social, mesmo que de alcance restritíssimo. E, no fundo, em perfeita sintonia com as orientações “modernizadoras” da política econômica e social do Governo Federal. Bem verdade - não como ‘mérito’ exclusivo desta (opção), mas tônica geral - que sob o jugo do capital industrial e financeiro e ao sistema global de acumulação. Numa ordem que tem se mostrado perversa pela lógica do sistema sob a qual está montada, mas eficiente em seu fim. Em que a liberdade de escolha se mascara com a falta de opção em escolher, sendo legitimada pela própria atitude coletiva que parece não ter medidas em querer alcançar o máximo da produtividade em sintonia com um determinado padrão de qualidade total.

Outra opção - esta já em estudos para ser posta em prática no Estado, de acordo com o “Jornal do Tocantins” -⁴⁷ diz respeito à implantação de “núcleos agroindustriais”. Segundo a Secretaria Estadual de Agricultura, citada no periódico, “(...) deverão ser instalados 120 (cento e vinte) em diversos pontos do território,

⁴⁷ [s.n.]. Agricultura tem projeto que fixa homem no campo. Palmas, *Jornal do Tocantins*, 18 a 19 jan 1995.

beneficiando cerca de 100 (cem) famílias cada.”⁴⁸ Ou seja, na hipótese de que venham a ser de fato instalados, aproximadamente 12.000 mil famílias serão favorecidas - ou, 40 % (quarenta por cento) daquele universo de 30 mil famílias apontadas pela FETAET. O objetivo seria oferecer condições técnicas - a extensão rural do Estado acompanharia tecnicamente o programa - e de infraestrutura básica - contariam “(...) com núcleos habitacionais com toda a infraestrutura básica”, declara o jornal - de tal forma que haja possibilidades “(...) de fixar o homem no campo, dando uma qualidade de vida melhor e meios acessíveis para a sua permanência e de sua família (...)”, complementa a reportagem. Os financiamentos viriam do Basa (Banco da Amazônia) e do Banco do Brasil, ficando os pagamentos “(...) por equivalência produto ou com juros simples de 4 % (quatro por cento) ao ano sem correção monetária.”, diz o tablóide. As informações da Secretaria de Agricultura dão conta de que os beneficiários seriam famílias sem terra, configurando ser esta uma alternativa que muito se aproxima de tantos outros projetos de Reforma Agrária espalhados pelo Brasil. Todavia, mesmo que não se constitua em algo original por excelência, no fundo se apresenta como uma alternativa que de fato parece se adequar às reais pretensões do plano.

Geralmente em casos como o anterior, o processo se dá com o governo desapropriando determinada área - em situação de conflito, geralmente - para fins de assentar as famílias cadastradas. Na esfera federal o responsável pela atividade de demarcação e titulação é o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ficando esta incumbência, a nível estadual (Tocantins), para o ITERTINS - Instituto de Terras do Tocantins. Normalmente a assistência técnica e extensão rural

⁴⁸ Tem-se notícias de que, até a presente data, somente um núcleo foi parcialmente implantado na Região Noroeste do Estado.

cabe ao órgão estadual competente. Mesmo que nos assentamentos do INCRA haja uma participação de seus técnicos.

Cabe lembrar que no **cenário desejado**, descrito esquematicamente no PED-TO (1994:34), o alcance da 'ocupação fundiária' teria como condicionantes o "*apoio internacional e nacional* para a política de organização rural."⁴⁹ . Seja qual for o apoio pretendido como forma de atingir esta 'organização fundiária', a alternativa a ser adotada para encaminhar a questão, muito provavelmente, passaria pela primeira opção acima exposta - de limitadíssimo alcance social e, portanto, colidindo com a proposta de desenvolvimento na abrangência que o plano pretende -, pela segunda - e/ou pelas demais.

Antes de reflexionar um pouco mais sobre tais possíveis alternativas, é pertinente que se faça um breve levantamento acerca de dois itens que servirão como contrapontos do plano no cenário. O primeiro, no que diz respeito à distribuição territorial dos estabelecimentos rurais, em conjugação com a (provável) aptidão das terras do Estado. O segundo, referente à história mais recente - a partir do Governo José Sarney - da Reforma Agrária no País, procurando destacar os resultados alcançados com a diversas políticas.

a) A terra vista do alto:

No caso tocantinense é importante conhecer como esteve - e não há indícios de que haja alterações significativas no sentido de menor concentração, senão justamente ao contrário como apreendido anteriormente - a disposição dos estabelecimentos na área geográfica do território, no período de 1970-80. Assim como, também usando outro

⁴⁹ Destaques não presentes no texto original.

mapa, ter um panorama de como deve ser a 'provável aptidão agrícola das terras do Estado do Tocantins'. Provável em virtude de ter sido compilado de associações de grandes grupos de solos e, também, porque o trabalho de reconhecimento da área como um todo ainda não está concluído de forma tecnicamente mais apurada.

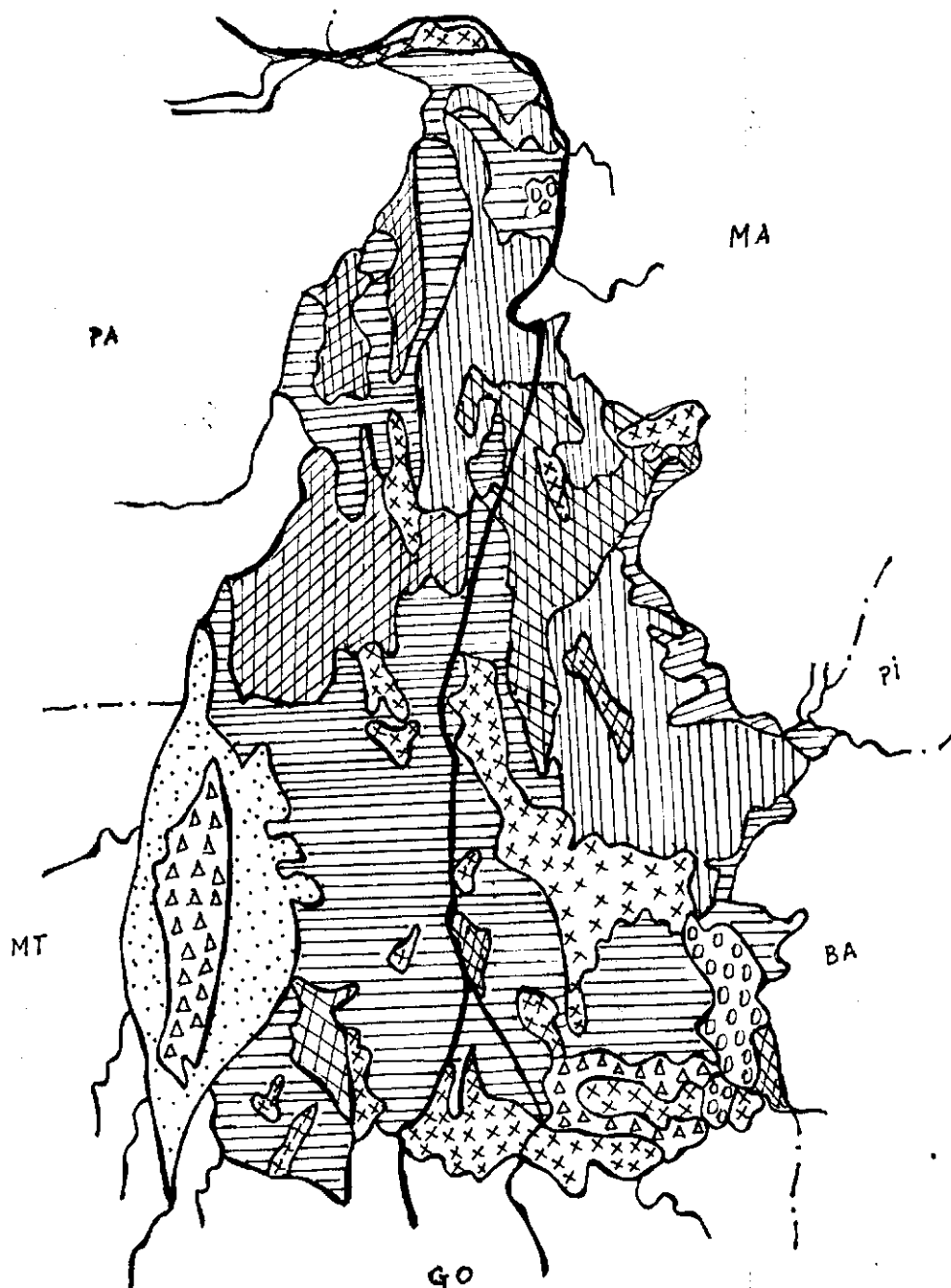
Num estudo não muito aprofundado tendo como fonte, basicamente, informações de ordem técnica mais gerais, o trabalho de Ajara et al (1991) e um mapa utilizado no próprio PED-TO (1994:38), mas que cumpre sua função de identificar ilustrativamente, é interessante, a partir dos Mapas 2 e 3 (ver, as duas próximas páginas), constatar alguns indicativos, dos quais são destacados dois. Que sejam:

1) a maioria das terras apresentam uma aptidão agrícola que varia de regular à restrita, implicando, quando destinadas para a produção comercial, no uso de uma tecnologia muito superior à da tradicional enxada, foice e fogo. Ainda mais sabendo que 60 % (sessenta por cento) do território é coberto pelo Cerrado e que, por isso, seus solos exigem um tratamento especial para o cultivo por conta das altas taxas de acidez;

2) dos 69 % (sessenta e nove por cento) do território ocupados pelos 50.089 (cinquenta mil oitenta e nove) estabelecimentos (vide, Tabela 4), superpondo-se os mapas é possível verificar que a maioria absoluta se concentra nos municípios onde as faixas de terra são as que apresentam melhor aptidão agrícola. Até porque, na microrregião do Jalapão (nordeste do Estado) o solo é composto por areia quartzosa de restritíssima aptidão, ocupando cerca de 13 % (treze por cento) de todo o território (vide, Tabela 2), e na do Rio Formoso (sudoeste), que cobre aproximadamente 19 %

Mapa 2

**PROVÁVEL APTIDÃO AGRÍCOLA DAS TERRAS
DO ESTADO DO TOCANTINS***



Legenda:

 Boa aptidão agrícola	 Aptidão para silvicultura	 Sem aptidão agrícola
 Regular aptidão agrícola	 Aptidão para pastagem plantada	
 Restrita aptidão agrícola	 Boa aptidão agrícola com irrigação	

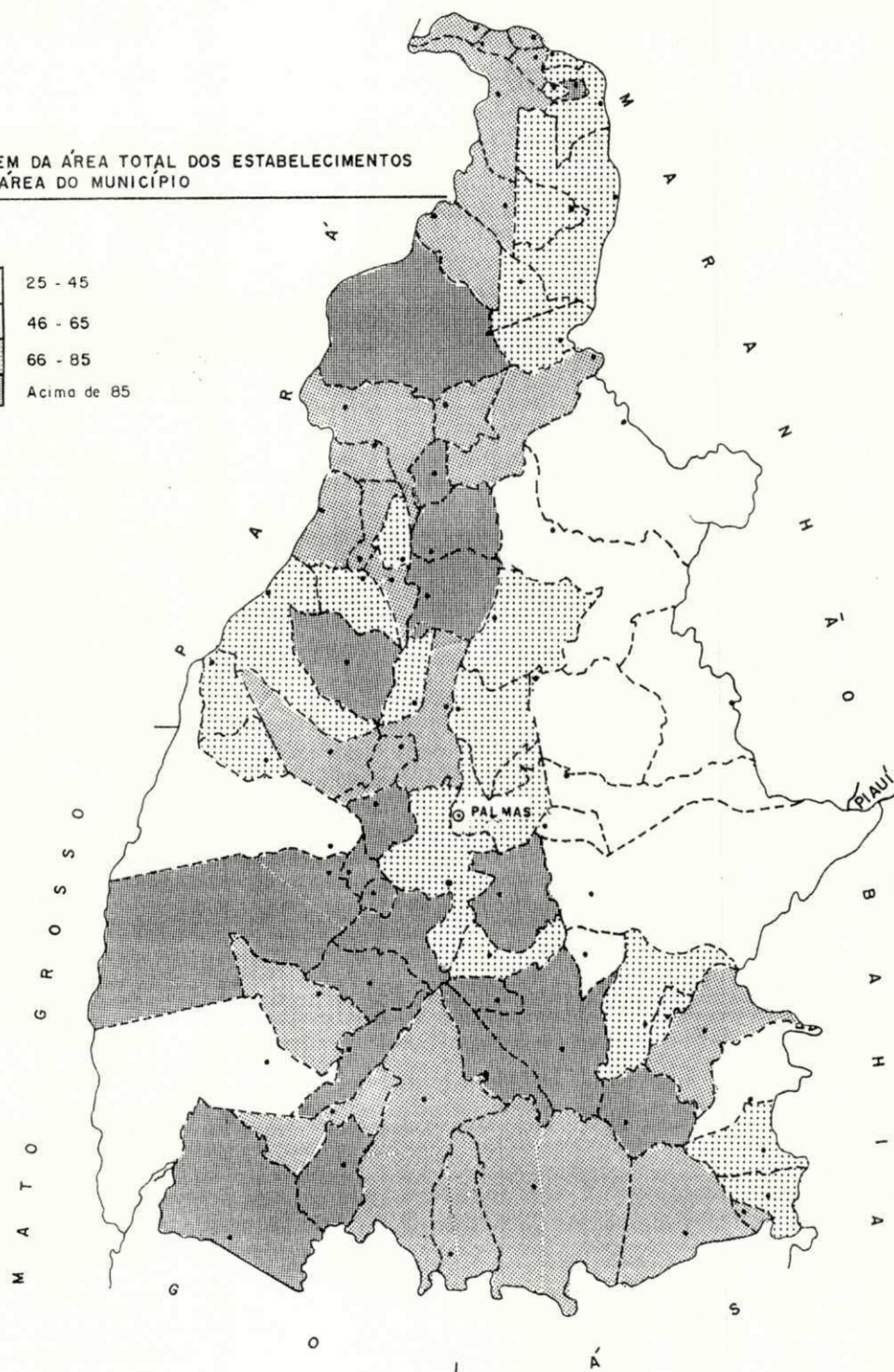
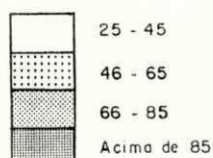
Fonte: ASPLAN (Plano de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Tocantins/1994).

* Em virtude de ter sido compilado de associações de grandes grupos de solos.

MAPA 3

GRAU DE OCUPAÇÃO TERRITORIAL DO ESTADO DO TOCANTINS (1980)

PERCENTAGEM DA ÁREA TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS
RURAIS NA ÁREA DO MUNICÍPIO



Fonte: AJARA, César et al. O Estado do Tocantins: reinterpretação de um espaço de fronteira. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, v 53, n 4, out/dez/ 1991, p 13.

(dezenove por cento) da área total, “(...) localiza-se a maior área contínua do mundo propícia à agricultura irrigada (Vale do rio Javaés), como lembra o PED-TO (1994:17) - o próprio plano estima, nos **projetos estruturantes**, um investimento de 17,5 (dezessete vírgula cinco) milhões de dólares para sua implementação. Na microrregião também está instalado o projeto agrícola de mesmo nome, ocupando uma faixa de 31(trinta e um) mil hectares - tem servido para a produção de grãos, basicamente arroz irrigado. Além, é claro, da Ilha do Bananal na qual “(...) situa-se a mais diversificada reserva indígena do País”, além de que, “a UNESCO (...) estuda a transformação da Ilha em ‘Reserva da Biosfera’”, como cita o PED-TO (1994:20), que, por si só, inviabiliza qualquer atividade produtiva. É importante salientar que estão ocorrendo constantes conflitos entre os pecuaristas e as diversas tribos, apesar do esforço do Governo em buscar uma solução. Isto porque, durante a temporada da seca (abril-outubro) enquanto os pastos não suportam o pastoreio, a pastagem nativa da Ilha permanece viçosa, fazendo com que os rebanhos sejam levados a invadir as áreas de reserva.

b) A política de Reforma Agrária a partir do Governo Sarney:

Para iniciar esta sucinta revisão, talvez seja interessante tomar alguns dados apontados por José Gomes da Silva, em seu artigo, “Estatuto da Terra (ET), Trinta Anos”, onde está assinalado, na página 8, a “(...) marca anual de 10 mil famílias assentadas no período de 1964/93”, quando, “a FAO, por exemplo, indica como meta o assentamento anual de 5 % das famílias sem terra.”. Ou seja, “(...) no Brasil a meta deveria ser entre 300 mil a 350 mil famílias assentadas por ano, o que fica muito acima daquela aqui considerada.”.

Talvez este não seja o melhor retrato de como tem sido conduzido o processo de Reforma Agrária no País. É, sem dúvida, um bom indicativo. Podendo-se justificar que, por estar diluído num período de praticamente 30 (trinta) anos, pode muito bem estar mascarando aquilo que tem se passado de 1985 (Governo Sarney) para cá. Portanto, que se busque os fatos.

Após 21 (vinte e um) anos de governos militares, toma posse o primeiro Presidente civil, José Sarney, em 1985. Na intenção de cumprir compromissos assumidos pelo falecido Tancredo Neves no sentido da implementação de um efetivo programa de Reforma Agrária, Sarney cria o MIRAD - Ministério da Reforma e de Desenvolvimento Agrário, ao qual fica subordinado o INCRA. Este último a quem competiu a elaboração do I

Tabela 14

**METAS E REALIZAÇÕES DO GOVERNO SARNEY
REFERENTES AO "I PNRA" (1985/1990)**

	METAS PROGRAMADAS DO I PNRA	METAS EXECUTADAS
Assentamentos(nº de famílias)	1.400.000	90.000
Desapropriação (área em ha)	43.500.000	4.500.000

Fonte: PINTO, Luís Carlos G. Reflexões sobre a Política Agrária Brasileira no Período 1964 - 1994. In: *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*. Campinas, n 1, v 25, jun/abr 1995, p 75.

Plano Nacional de Reforma Agrária - I PNRA, contendo a previsão de assentar 1,4 milhões de famílias ao longo de cinco anos. Sendo que, da primeira versão à promulgação do texto final foram feitas doze emendas, por pressões das forças políticas

contrárias - basicamente, os representantes da oligarquia rural. Com isso, reproduzindo Pinto (1995:74), "(...) ainda que mantenha a meta de 1,4 milhões de beneficiários, sofre algumas mudanças radicais que, por um lado indicam um enorme recuo e, por outro, tornam inviável a concretização das metas.". O resultado, ao final do mandato Sarney, em 1990, é que menos de 10 % (dez por cento) da meta original é cumprida, como confirmou a Tabela 13.

Já no Governo seguinte (Fernando Collor), a meta era, através do "Programa da Terra", assentar 500 mil famílias durante o período do mandato, de 1990 a 1994. Começa por extinguir o MIRAD e retornar o INCRA - já desgastado por diversas gestões - para a administração do, agora, Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária - MAARA. O programa de assentamentos, entretanto, segundo Pinto (1995:76), "(...) é paralisado, cabendo registrar que nesse período [1990/1992] não houve nenhuma desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária.". A contabilidade do Governo Collor pode ser avaliada na Tabela 14, a seguir:

Tabela 15

**METAS E REALIZAÇÕES DO GOVERNO FERNANDO COLLOR
REFERENTES AO "PROGRAMA DA TERRA" (1990/1992)**

	METAS PROGRAMADAS	METAS EXECUTADAS
Assentamentos(nº de famílias)	200.000	9.381
Desapropriação (área em ha)	7.590.000	-

Fonte: MILHOMEM, Alzirene de V. e ARAÚJO, Laudicéia. **Os Planos de Reforma Agrária** (trabalho da disciplina do Mestrado em Economia, 'Evolução da Estrutura Agrária'). Campina Grande, UFPb - Campus II, 1995, mimeografado.

Assumindo em condições especiais - Collor havia sido afastado da presidência -, Itamar Franco, através de um “Programa Emergencial de Reforma Agrária”, apresentou como meta para “(...) a superação da ‘modernidade conservadora’ que promoveu o desenvolvimento (...), sem, contudo, promover uma mudança das estruturas arcaicas da estrutura fundiária (...)”, recordando Milhomem e Araújo (1995:33), assentar 80 mil famílias nos seus quase três anos de mandato (1992/94). Ao final do período foram beneficiadas 12,6 mil famílias, significando que aproximadamente 16 % (dezesseis por cento) do estipulado foi cumprido. A Tabela 15 mostra o desempenho do Governo Itamar:

Tabela 16

**METAS E REALIZAÇÕES DO GOVERNO ITAMAR FRANCO
REFERENTES AO “PROGRAMA EMERGENCIAL DE
REFORMA AGRÁRIA” (1992/1994)**

	METAS PROGRAMADAS	METAS EXECUTADAS
Assentamentos (nº de famílias)	80.000	12.600
Desapropriações (área em ha)	3.300.000	1.440.000

Fonte: MILHOMEM, Alzirene de V. e ARAÚJO, Laudicéia. **Os Planos de Reforma Agrária** (trabalho da disciplina do Mestrado em Economia, ‘Evolução da Estrutura Agrária’). Campina Grande, UFPB - Campus II, 1995, mimeografado.

A gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995/98), tem como meta, discriminada no “Programa Nacional de Reforma Agrária”, assentar 280 mil famílias nos seus quatro anos de mandato. Como lembra Milhomem e Araújo (1995:42), “a ênfase será dada a agricultura familiar, na medida em que as políticas públicas sempre privilegiaram a agricultura patronal (...)”. Apesar disso, o INCRA não atingiu a meta

prevista para 1995, de acordo com Sampaio (1995:31), "(...)porque, dada a política de contenção de gastos, os recursos necessários não lhes foram transferidos pelo Ministério da Fazenda."

Assim, tomando-se como base a orientação da FAO - Food and Agriculture Organization (assentar 5 % das famílias sem terra por ano), é perfeitamente possível se afirmar que, para o período de 1985/1994 - dez anos, portanto -, a média de 11 mil famílias assentadas por ano não destoa em nada da faixa compreendida entre os anos de 1964 a 1984. Com certeza, no entanto, muito aquém das 300 - 350 mil que deveriam ser beneficiadas, respeitando as indicações daquela entidade da ONU - United of Nation Organization..

É muito importante, também, destacar que para a promulgação da atual Constituição houve muita polêmica, especificamente em torno dos temas que envolvem a questão agrária. O relativo à desapropriação da terra para fins de Reforma Agrária ("Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária", capítulo III do Título VII), com bastante certeza, foi o mais polêmico. E o que prevaleceu foi o ponto de vista da UDR - União Democrática Ruralista, que, segundo Pinto (1995:75), "(...) articulava os segmentos patronais, contrários a qualquer dispositivo que permitisse a desapropriação por interesse social, mesmo das áreas ociosas.". Podendo-se resumir, lembrando o mesmo autor, na página 75, que de:

"tudo o que se incorporou à Constituição em termos de função social da propriedade rural e desapropriação por interesse social foi anulado pela introdução do inciso II do artigo 185, que diz que 'a propriedade produtiva' é insuscetível de desapropriação para fins de Reforma Agrária, não definindo o que se entende por propriedade produtiva. Tal dispositivo, como se previa, tem dado margem à infundáveis disputas judiciais."

Retornando às alternativas colocadas com vista ao alcance da 'ordenação fundiária' e se tomando como base *exclusivamente* o que está indicado no documento, pode-se levar a crer que, a princípio, a alternativa primeira encontraria definições para as ações governamentais - *mesmo que não com este único fim* - de tal maneira que poderiam permitir as condições objetivas (infraestrutura), no que dissesse respeito à parte pública, para sua consecução. Para tanto, considere-se aquilo que está assinalado nos **projetos estruturantes**⁵⁰ : dos US\$ 368,64 milhões estimados, cerca de 61,5 % (sessenta e um vírgula cinco por cento) estariam destinados para o financiamento na área de infraestrutura (transporte, energia e comunicações). Uma destinação que, sem dúvida, poderia minorar as deficiências do Estado neste setor e, no geral, favorecer a população através de alguns recursos que viessem a chegar. Mas que, ao mesmo tempo, são as condicionantes necessárias - volta-se a frisar, no que cabe à parte governamental - para que os projetos "híbridos" sejam implantados.

Vale ressaltar que em nenhum momento está se enxergando pré concepções, tipo causa e efeito. Apenas se parte daquilo que o plano assinala como fundamental (projetos estruturantes) para alavancar o desenvolvimento estadual - salvaguardando um determinado padrão - e se tenta construir, com os fatos concretos, situações que devem servir como pontos de reflexão para o encaminhamento da efetiva implementação do PED-TO.

Ao mesmo tempo, a efetivação destas medidas estruturantes no curto prazo, poderia significar para o governo um sério complicador na perspectiva da (muito provável) necessidade de desapropriação. Isto considerando que, conforme os benefícios

⁵⁰ Conferir na página --- deste trabalho.

(estradas, energia etc) vão sendo interiorizados, as terras beneficiadas vêm seu preço substancialmente alterado, ganhando em valorização monetária. Não sendo incomum, portanto, que sejam adquiridas, para fins de especulação e/ou produção, antes mesmo da conclusão das melhorias. Fatalmente isto poderia, em muitos casos, significar a própria inviabilidade de um projeto de Reforma Agrária nos moldes de assentamento e colonização.

Por todas as discussões, e as tantas outras desenvolvidas em outras pesquisas, os indicativos de que a solução de maior expressão e de verdadeira amplitude social - lembrando que este é um dos componentes que o plano propõe - para a questão agrária brasileira (tocantinense, portanto), encontra na Reforma Agrária a substância necessária para sua existência. Especialmente quando as decisões priorizam os *assentamentos*. Tanto assim, que vale a pena reproduzir um parecer emitido, em conjunto, pela FAO/INCRA (1995:3):

*“embora parcial, pois apenas referido aos agricultores familiares dos assentamentos de reforma agrária, um estudo anterior da FAO (“Principais Indicadores Sócio-Econômicos da Reforma Agrária”, Projeto BRA 87/022, jan 1992) mostrou que o simples acesso à terra somado a um mínimo de apoio governamental, permitem que mesmo produtores familiares de pequenas dimensões vivam com um nível de vida bem superior aos que poderiam obter como trabalhadores assalariados, no campo ou na cidade.”*⁵¹

Que, no mesmo documento, na página 14, reforça (e amplia) esta conclusão acima quando afirma que:

“apesar da reforma agrária continuar a ser um dos temas mais polêmicos da agenda política brasileira, não há como negar uma de suas principais virtudes: seu imenso potencial

⁵¹ Destaques não presentes no texto original.

gerador de empregos. *Tampouco se pode negar que a criação de um posto de trabalho na agricultura exige apenas um sétimo dos recursos necessários à oferta de um novo emprego em outros setores da economia.*"⁵²

Posto desta forma e para aquilo que objetiva o PED-TO, esta parece ser uma pauta obrigatória na agenda de sua implementação.

A situação do Tocantins, por sua vez, reserva uma condição peculiar no tocante à ocupação de seu território e disposição geográfica de seus estabelecimentos agropecuários, como visto anteriormente. Condição esta que, por si só, potencializa em larga escala a observação anterior quanto à valorização das terras na dinâmica da implantação das melhorias de infraestrutura.⁵³ Deixando como opção mais provável para efeito de uma ação de caráter reformista onde não haja a figura do conflito, as terras mais distantes dos centros consumidores - assim mesmo de baixa fertilidade - ou as de muito baixa fertilidade (se não, sem aptidão agrícola) perto dos centros de consumo. Demandando, com isso, um esforço ainda mais concentrado (eficiente e efetivo) no atendimento às questões de ordem técnico produtiva. De tal sorte, exigiria uma decisão política que alterasse as definições no plano das políticas agrícolas, agroindustriais e fundiárias. (Evidentemente que estas observações valem para qualquer esfera do Poder Público: Federal ou Estadual.)

Independente da existência ou não de conflito pela posse, há de se considerar que o custo médio por família assentada na Região Norte, segundo a FAO/INCRA (1995:16), é, atualmente, de US\$ 14.365 (quatorze mil trezentos e sessenta e cinco

⁵² Idem.

⁵³ O relatório da FAO/INCRA (1995:14), revela que o custo médio de obtenção da terra (nua) na Região Norte é de US\$ 6.732 (seis mil setecentos e trinta e dois dólares). Com a implantação de infraestrutura básica, este preço pode muito bem se igualar, ou mesmo superar, a média brasileira que é de US\$ 8.819 (oito mil oitocentos e dezenove dólares).

dólares). Com certeza, na condição de uma região melhor servida de estradas, energia etc, este custo deve ser alterado substantivamente. Isto porque, a mesma fonte (página 16), informa que o componente terra responde por cerca de 60 % (sessenta por cento) na composição do custo médio por família assentada, naquela região.

Considerando que o plano deixa claro a orientação da ação “a priori” do Estado, pode-se ter uma idéia das sérias dificuldades financeiras que teria o Tocantins para viabilizar uma ação isolada envolvendo, inicialmente, aquelas 12 mil previstas para serem atendidas pelo programa de “núcleos agroindustriais” do atual governo, a partir de um rápido exercício de cálculos: a receita do Estado, no ano de 1993, foi de aproximadamente 66,7 milhões de dólares, segundo o IFAS (1994:17), dos quais 60,9 % (sessenta vírgula nove por cento) provenientes de transferências da União; considerando os dados da FAO/INCRA quanto ao custo médio por família assentada na Região Norte, ter-se-ia que, só aí, seriam consumidos o equivalente a quase três vezes a receita daquele ano. Evidente que este resultado pode estar superestimado, além do que, sabe-se que não seria necessário o desembolso deste montante de uma única vez. Serve, contudo, para dar uma idéia da situação.

Portanto, o PED-TO evoca a necessidade do apoio federal e internacional para que seja alcançada a ‘ordenação fundiária’. Pelas razões expostas nesta seção, contudo, imaginar contar especificamente com o apoio federal é, no mínimo, um exercício de muita paciência. Só para ter uma noção das dificuldades, constata-se que: da atual meta prevista no “Programa Nacional de Reforma Agrária” (1995/1999), para a Região Norte, que, segundo Milhomem e Araújo (1995:45), é de 57 mil famílias a serem assentadas, mais de 50 % (cinquenta por cento) estaria comprometida com a demanda tocantinense, teoricamente - considerando-se o número de 30 mil famílias.

Além das dificuldades outras, recordando Silva (1993:14):

“os limites da Constituição impossibilitam uma ampla redistribuição de terras em todas as regiões do País, tal qual vêm reivindicando os movimentos de trabalhadores rurais. O princípio de tratar a desapropriação por interesse social caso a caso impede qualquer solução massiva: com a legislação hoje disponível não dá para desapropriar ; se der, não dá para pagar em TDA's; tem de ser em dinheiro , o que transforma a reforma numa negociata imobiliária . E se ainda houver dinheiro pata tal, haverá sempre um advogado e um juiz de plantão para barrar o processo...”

O caminho externo - por sinal, já vem sendo buscado para projetos voltados basicamente para o setor de infraestrutura, em sua maioria junto a governos asiáticos (Japão, China, Coréia etc) -, concentra um grande número de impedimentos e dificuldades. Se não por conta de questões internas, pelo (mal) exemplo brasileiro que, em gestões sucessivas, não vem sabendo administrar seus projetos de Reforma Agrária, principalmente os de colonização na Região Norte.⁵⁴

E mesmo com a “alta” capacidade de endividamento - o Tocantins, praticamente não deve - e o razoável interesse que desperta a região no exterior, há de se entender que a captação de recursos tem um limite que passa pelo grande número de solicitantes, tanto quanto exíguo de emprestadores, combinada pela escassez generalizada de dinheiro. E, na maioria das vezes, o que se tem constatado é que há interesse por parte de alguns governos internacionais em contribuir através de capital tecnologia, capital recursos humanos. Quando o assunto é capital dinheiro, todavia, a “conversa muda de figura”, como sentencia o povo.

⁵⁴ Um deles é o conhecido PIC - Projeto Integrado de Colonização, que, uma vez implantado em Rondônia, tem como dividendo uma região em franco desmatamento, pauperização, com fortes sotaques de violência (vide, Corumbiara).

Como se não fosse o bastante, internamente deve ser considerado o componente 'estrutura social' tocantinense como um forte elemento de resistência e apoio para as reformas reclamadas pelo campo. Esta duplicidade, contudo, distribuída desigualmente nas estruturas de poder estadual, quer seja na esfera política, quer na econômica, quando não, em ambas. Assim, como retratado no Capítulo I, a expressão econômica e política do poder constituído gravita por e dentro de uma classe de pecuaristas proprietários de grandes extensões de terras. Onde, mesmo existindo simpatizantes pela causa agrária na perspectiva da reforma, muito provavelmente predomina em enorme vantagem a concepção contrária.

Do outro lado, coexiste um grande número de atores (urbanos e rurais) para quem, como lembra Delgado (1994:7), "inquestionavelmente a primeira e principal prioridade reivindicatória que unifica todo esse grupo (...) é a Reforma Agrária, variando contudo a amplitude e incidência social, as formas de organização e de luta (...)". Mas que, até o momento, vem encontrando profundas resistências internas e externas. Seja pela fragilidade política, debilidade organizativa, insuficiente representatividade interna/externa, o fato é que, no todo do conjunto social, este grupo tem avançado muito lentamente no sentido da efetiva implementação de uma política fundiária (agrícola e agroindustrial) que incorpore verdadeiramente as transformações que urgem.

Na perspectiva que se coloca, pois, está aí um cenário montado e que, fração importantíssima mesmo que só para a execução do plano, remete a uma grande margem de reflexões acerca do efetivo alcance de seus objetivos. Tanto maior quanto sua dimensão social "(...) aponta para a construção da sociedade equilibrada, participativa e progressista (...)", conforme o PED-TO (1994:35).

Na sequência será discutida em linhas gerais, na intenção da montagem do próximo cenário, a base de sustentação econômica idealizada pelos autores na perspectiva de que venha a servir de sustentáculo com vista ao desenvolvimento almejado. Deve se estar ciente que não há qualquer pretensão de esgotar o tema, até porque o assunto tem proporcionado um intenso debate de diversos autores já a algum tempo.

3.3 - Vetores de Expansão Econômica: onde os eixos se encontram?

Ao conceberem a trajetória para o desenvolvimento do Estado do Tocantins no horizonte do ano de 2.010, os autores delinearam uma base econômica de sustentação.⁵⁵ De forma sucinta, e reproduzindo mais uma vez o PED-TO (1994:35), uma “(...) base (...), formada na conjugação de dois grandes eixos de expansão econômica”. Os quais, pelos autores, foram identificados de “eixo vertical” e “eixo horizontal”. O primeiro resumiria “o crescimento da produção pelo aumento da produtividade” e, o segundo, “o crescimento da produção pela ampliação do emprego”, diz o documento, ainda na mesma página.

Este duplo objetivo, assim sendo, acaba por traduzir em larga escala a idéia dominante de uma sociedade montada no padrão capitalista de produção. Que, no contexto das suas diferenças, contraditoriamente socializa enormemente o ato produtivo e particulariza a distribuição de suas riquezas. Garantindo, na figura da lei, a maior parte para o capitalista numa expressão de desigualdade que se justifica na própria contradição do sistema. E que, no Brasil, vem sendo construído de uma forma excludente ao extremo e eficiente por excelência.

⁵⁵ Conferir, Capítulo II deste trabalho.

Não há, portanto, aparentemente qualquer incompatibilidade entre a proposta desenvolvimentista na ótica da sua base econômica e o sistema na qual está inserida. Por outro lado, não há porque pensar que o propósito maior não seja o de minimizar este efeito da má distribuição. Ao definirem estes dois eixos, por sua vez, os autores defendem o crescimento/desenvolvimento em amplitude tal que se traduza naquela sociedade equilibrada, referida anteriormente. Ai, de fato, reside a motivação desta parte do trabalho: esta duplicidade, numa sociedade com as variáveis já apontadas, responderiam satisfatoriamente à proposta de equilíbrio social?

A seção seguinte tratará de um componente crucial na composição destes dois eixos, a tecnologia vista no contexto de algumas consequências por sua utilização.

3.3.1 - O Componente Tecnologia

Primeiramente é importante resgatar o significado da palavra tecnologia e sua função no contorno da sociedade capitalista. Através de Kageyama e Silva (1983:193), chega-se a entender que:

“(...) a tecnologia é o conjunto dos conhecimentos aplicados a um determinado processo produtivo. A tecnologia é, portanto, uma relação social e não um conjunto de ‘coisas’ como se poderia pensar ao olhar as máquinas, os adubos químicos, as sementes etc. (...) No sistema capitalista o objetivo da produção é o lucro; portanto, a tecnologia que lhe é adequada é aquela que permite gerar mais lucros. Não se pode dissociar a tecnologia da forma de sociedade que a gerou, nem das relações de produção onde ela é aplicada. Em poucas palavras, a tecnologia depende da forma de poder existente na sociedade onde e para qual esses conhecimentos foram gerados.”

Para fins de que se tenha uma melhor interação entre a questão da tecnologia e seu rebatimento no entorno dos tais eixos, vale reproduzir a fundamentação econômica definida pelos autores e assim descrita no PED-TO (1994:15):

*“- um Eixo Vertical, basicamente da grande agricultura de exportação, operando em tecnologia moderna de nível internacional e apoiada em fatores de economias externas (condições de infraestrutura) capazes de garantir vantagens comparativas para a região, nos planos nacional e internacional, tendo como grande ênfase a produtividade. - um Eixo Horizontal, das atividades econômicas voltadas para o mercado interno, de padrão tecnológico apenas necessário para garantir a integração à economia brasileira da atualidade (competitividade interna), tendo como grande ênfase a geração de emprego.”*⁵⁶

Nesse caso, fica explícito aquilo que frisam Kageyama e Silva (1983:193), ao afirmarem “(...) que não existe um problema de ‘escolha de tecnologias’ ditado por regras ‘neutras’ de eficiência social.”. Sendo que, “(...) no caso de uma economia capitalista, as regras de eficiência são as que maximizam os benefícios privados dos proprietários do capital.”. No que, até aí, nada mais lógico de acontecer pela realidade a qual o plano se remete.

O progresso técnico na agricultura então proposto nas duas vertentes econômicas, por si só molda um padrão de desenvolvimento que, desde sua nascente, não nega a opção por um sistema econômico produtivo agropecuário duplamente dual. Nele conviveriam dois “mundos” de bases técnico produtiva distintas - mas não necessariamente excludentes⁵⁷ -, para objetivos e funções produtivas também distintas - um exportação, outro mercado interno. Em comum existiria a proposta de que ambos

⁵⁶ Destaques não presentes no texto original.

⁵⁷ Basta se tomar o exemplo do que se passa na agricultura brasileira: uma parcela de produtores dispondo de tecnologias modernas dentro dos padrões internacionais, ao lado de um grande número que, quando muito, pode utilizar (em troca por dia de trabalho, quem sabe) um trator.

participem competitivamente em seus mercados fins, basicamente potencializando com racionalidade técnica o que os autores chamaram de 'vantagens comparativas'.

Um número significativo de trabalhos tem mostrado que o uso da tecnologia nas atividades produtivas em sociedades capitalistas - independentemente da coloração ideológica -, vem se constituindo num verdadeiro "terremoto" para o conjunto dos governos.⁵⁸ Principalmente por conta do chamado desemprego tecnológico ou desemprego "estrutural". A expressão dessa ordem, pode ser verificada nos números da OIT - Organização Internacional do Trabalho, que assinalam, para o ano de 1995, um percentual de 30 % (trinta por cento) da população economicamente ativa de toda a massa de trabalhadores mundiais não possuindo emprego estável.

Portanto, a equação produtividade x emprego parece mesmo se caracterizar num dos grandes desafios das contabilidades públicas - concretamente, com um reflexo bem mais acentuado naqueles países que têm pautado suas políticas no ideário neoliberal. Tanto mais quanto os avanços científicos são incorporados celeremente ao processo produtivo. Mas que, pelo que vêm demonstrando (os governos) , dão sinais de que estão, de certa forma, contribuindo para um saldo cada vez mais crescente e acentuado no processo de acumulação capitalista.⁵⁹

Especificamente para a agricultura brasileira, muitos autores⁶⁰ têm tratado dos impactos causados pela penetração da tecnologia no setor. Seja para explicar os reflexos essencialmente produtivistas, quer para ressaltar as mudanças nas relações sociais, tanto

⁵⁸ Um bom exemplo desses é o trabalho do sociólogo alemão Robert Kurz, "**O Colapso da Modernização**", lançado, no Brasil, pela Paz e Terra, em 1993.

⁵⁹ Mesmo admitindo que "(...) privilégios não representam uma intenção *deliberada* do Estado de planificação.", como afirma Silva (1991:12), não se pode negar que a pressão dos "lobbies" tem influenciado diretamente no resultado final dos planos.

⁶⁰ Por exemplo: José Graziano da Silva; Ângela Kageyama; Bernard Sorj; George Martine; Geraldo Müller; John Wilkinson; dentre tantos.

quanto para discutir as políticas públicas, e assim por diante; utilizando referenciais teóricos dos mais diversos, desenvolvendo possíveis novas teses, o fato é que, em comum, se não existe uma concordância sobre as conceituações, há uma aproximação quanto a, pelo menos, uma das justificativas pelo uso dela (tecnologia): “(...) o aumento da produção e da produtividade na agricultura é uma condição *sine qua non* do desenvolvimento e da melhoria das condições de vida da população.”, de acordo com Martine (1990:34).

No geral das análises não se pode ignorar, contudo, que o progresso técnico se “de um lado, significa a intensificação do trabalho dos trabalhadores que permanecem empregados; (...), de outro, significa o aumento do desemprego rural (...)”, nas palavras de Kageyama e Silva (1983:221). E este muito bem pode ser um ponto representativo daquilo que ficou conhecido como “modernização conservadora” da agricultura brasileira.

Modelo este que teve como padrão tradicional de inovações o uso intensivo de máquinas pesadas e produtos químicos (adubos, agrotóxicos), disseminado nacionalmente pelo aparato institucional estatal (federal e estaduais) a partir dos anos 60 (sessenta)⁶¹, e que, de acordo com Martine (1990: 35):

“(...) conseguiu transformar o aparato produtivo e alcançar expressivos níveis de crescimento do produto, mas manteve elevados níveis de pobreza absoluta, fazendo com que grande parte da população continuasse a se reproduzir em condições miseráveis, acentuando uma das distribuições de renda mais concentradas do mundo.”

⁶¹ Um bom trabalho que retrata e discute as transformações do padrão produtivo agrícola no Brasil é: KAGEYAMA, Ângela A. (coord.). O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G.C., GASQUES, J.G., e VERDE C.M.V. (org.). *Agricultura e Políticas Públicas*. IPES, Rio de Janeiro, 1990, p 113 - 224.

A constatação dos autores do plano, na página 43, de que “o Tocantins carece de forma aguda (...) das tecnologias necessárias à implementação dos programas que compõem o Plano Estratégico de Desenvolvimento”, com certeza não é suficiente para remeter à conclusões de que a proposta desenvolvimentista estaria montada em cima daquela modernidade anteriormente referida. Muito antes, na verdade, fica explícito, na mesma página, que “(...) as tecnologias de nível estratégico deverão voltar-se especialmente ao aproveitamento do Cerrado e (...) dos abundantes recursos naturais do Estado, com respeito à preservação dos ecossistemas.”. Referendando, por assim ser, o cenário desejado da **‘reestruturação social produtiva’** apontado pelos autores, numa inspiração que se pode entender como um contra-ponto ao “(...) esgotado modelo de desenvolvimento do pós-guerra.”, como frisa o PED-TO (1994:4).

Se por um lado a preocupação em garantir que não se repitam os efeitos perversos sobre o meio ambiente - notadamente, destruição de solos, contaminação de águas e de alimentos - é de extrema importância, por outro, entretanto, nada garante que a decisão pura e simples por tecnologias que ‘respeitem o ecossistema’, não venha a ter as mesmas consequências sociais desastrosas do modelo anterior.

Ainda mais se considerando que o ‘eixo vertical’ - voltado para a exportação e, muito provavelmente, vindo-se a traduzir no de maior retorno de capital investido, tendo à frente os representantes do capital financeiro e industrial nacional e internacional, quiçá - não pode prescindir de um arsenal tecnológico suficientemente capaz de atender à demanda de um mercado internacional cada vez mais exigente - e, por isso, excludente - em produtos “limpos”. Preferencialmente carimbados com o ‘selo verde’ em consonância com as normas da ISO 14.000 (quatorze mil).

Nesse sentido, ainda mais preocupante fica quando se constata a grande dependência que o processo de modernização da agricultura brasileira teve do Estado no seu início e que deve continuar a ter neste novo patamar, como fica evidente nas palavras de Silva (1993:6):

“Ainda que se alegue que grande parte das novas tecnologias de produto são de origem privada - como no caso das inovações decorrentes das novas biotecnologias e da microeletrônica - a base para sua adaptação/adoção em nosso País tem que ser criada pelo Estado. Não tem sido outro o papel dos institutos de pesquisa e das estações experimentais mantidas pelo poder público em nosso País, hoje quase totalmente sucateadas. Assim, tanto pelo lado dos incentivos financeiros necessários à sua difusão, como pelo lado de criar as condições necessárias à internalização das inovações tecnológicas, a ação do Estado é fundamental para que se possa efetivamente consolidar um novo padrão de desenvolvimento intensivo da nossa agropecuária.”.

Não fosse o suficiente, esta contradição entre os dois vetores de expansão econômica na dimensão do padrão tecnológico, ela é potencializada quando se chega à conclusão de que o “novo padrão” modernizante da agropecuária brasileira passa, repetindo Silva (1993:7), “(...) pela necessidade de criar a infraestrutura adequada à nova base técnica em que ele se assenta , como, por exemplo, a modernização das telecomunicações, instalação de banco de dados (...) etc.” E, assim como, de que “no caso brasileiro, a criação dessa infraestrutura passa obrigatoriamente pela ação do Estado, ainda que o setor privado possa vir a ter um papel importante.”.

Nesse sentido, não se pode fechar os olhos para o fato de que o PED-TO ao apontar dentre os **projetos estruturantes** aqueles destinados para a área de

infraestrutura,⁶² acaba por propor em grande medida as condições mínimas necessárias para este novo padrão. Mesmo concordando, mais uma vez, que não estará beneficiando com essas ações *exclusivamente* um dos dois vetores, pode-se interpretar como sendo aquele voltado para a exportação o que mais rapidamente deverá absorver estes benefícios. Muito por conta de que, provavelmente, seria ele o esteio do crescimento econômico regional.

No fundo, a sensação que se tem é a de que, mesmo propondo um conjunto de diretrizes que visem também minimizar esta aparente dicotomia - fundamentalmente, o plano lança as bases mais gerais de políticas com vista ao desenvolvimento econômico e geração de empregos; de desenvolvimento social; ambiental; espacial-territorial; e, de desenvolvimento institucional -, o grau de flexibilidade das situações concretas, da realidade socioeconômica política e, mesmo, ambiental, tendem a se constituir em verdadeiros enclaves para o efeito esperado.

De tal monta, que um ponto de extrema relevância aparentemente passou (ou passa) despercebido e que poderia ser resumido em um questionamento: como encontrar respostas tecnologicamente satisfatórias para a limitação de ordem legal, que determina o limite de 50 % (cinquenta por cento) para exploração agropecuária do total da área da propriedade rural? Como sabido, o Estado do Tocantins está situado na região compreendida pela Amazônia Legal, que, segundo o artigo 4º, da Lei 4.771 (quatro mil setecentos e setenta e um), do Código Florestal, preconiza a obrigatoriedade de que todo imóvel rural situado neste quadrante tenha que destinar metade de sua área total para funcionar como reserva nativa. Pois se esta já é uma situação ainda delicada

⁶² Conferir no segundo capítulo deste trabalho.

para os que se enquadrariam no 'eixo vertical', o que dizer daqueles que comporiam o horizontal (?).

Esta discussão que pode, à primeira vista, parecer estéril, tem um significado regional substantivo. Primeiramente, sob pena de o Tocantins, em descumprimento do que reza a lei, vir a sofrer fortes retaliações internas e externas. Fato que, sem dúvida, comprometeria seriamente as negociações de possíveis empréstimos internacionais. Investimentos que o Estado não pode se dar ao luxo de abrir mão, visto que os canais oficiais de financiamento nacional se encontram praticamente falidos.

Doutrossim, sabe-se que dentro dos atuais padrões agro e zootécnicos, há um mínimo necessário de área e/ou rebanho para que a inversão de capital seja compensatória, seja, enfim, lucrativa - que permita um mínimo de lastro para fins de competitividade de mercado, como sugere o plano. Caso contrário, poderia desembocar numa distribuição social da miséria! Daí as respostas tecnológicas para uma alteração no curto prazo, obrigatoriamente deveriam vir com modificações na política fundiária, agrária e agroindustrial, de tal maneira que não se corresse o sério risco de se conceber uma proposta caduca. Afinal, equacionar o tamanho das propriedades com tecnologia produtiva - econômica e ecologicamente, falando -, numa dimensão agrária concentrada e conflituosa, e numa perspectiva de absorção de boa parte da mão-de-obra disponível, há de se convir que não é tarefa das mais fáceis, nem tão pouco solucionáveis no curto/médio prazo no Brasil (e no Mundo) de hoje, se o for.

Vendo no mesmo prisma, muito provavelmente no Tocantins poderia se repetir, mesmo que em menores dimensões, uma situação onde uma determinada (e restrita) parcela do setor produtivo agropecuário gozaria (também) de benefícios e facilidades tecnológicas, de tal sorte que daria respostas produtivas, econômica e

ecologicamente satisfatórias aos estímulos - mesmo que não se revertendo diretamente para o bem da coletividade. Noutra vertente, encontrar-se-ia um (amplo) grupo de produtores caudicantes e, muito possivelmente, de capacidade produtiva que não permitisse resultados competitivos para os quais foram identificados (o mercado interno). Salvo um aporte de massivos e constantes subsídios governamentais. O que, há de se convir, torna-se extremamente complicado em um Estado que, ainda hoje, luta com sérias dificuldades para ver sua infraestrutura mínima alocada.

A medida aproximada desta discussão poderia ser expressa nas palavras de Hoffmam (1990:22), quando afirmar que:

“(...) embora seja necessário combater certos aspectos da técnica moderna, inclusive pelas suas consequências em termos de poluição ambiental e contaminação dos produtos, o caminho para uma distribuição mais justa de renda não passa pela ‘eliminação’ do progresso técnico na agricultura, mas sim pela conquista dos direitos da classe trabalhadora de ter acesso às decisões políticas que afetam a modernização e que definem constantemente a sua participação nos frutos e benefícios do progresso técnico.”

Nesse sentido, a própria decisão de desencadear o processo de elaboração do planejamento estratégico, pode ser percebida como uma oportunidade de ampliar as discussões político sociais. Sua maturidade, contudo, só poderá ser alcançada e preservada, também por esta via, a medida que o processo não sofrer descontinuidade.

3.3.2 - O Gradiente Complexo Agroindustrial (CAI)

Qualquer que seja a leitura feita do documento, uma conclusão é praticamente unânime - mesmo se considerando que seja uma leitura parcial. Qual seja, de que a

dinamização da economia tocantinense - componente essencial para o alcance do padrão de desenvolvimento almejado, segundo os autores - passaria obrigatoriamente “(...) através da priorização das políticas para a dinamização do ‘Agribusiness’ e do uso social da terra (...)”, como frisa o PED-TO (1994:34).

Esta proposta, por conseguinte, remete à necessidade de se discutir, mesmo que brevemente, o tema “agrobusiness”⁶³ - basicamente sua concepção e o processo de inserção na agricultura brasileira -, antes de se fazer qualquer comentário sobre ela.

Muito longe de se restringir a um conjunto de processos e operações (de produção, armazenamento, processamento e distribuição dos alimentos), como inicialmente foi definido em meados dos anos 50 (cinquenta), imputando-lhe uma idéia esquemática, há de se buscar enxergar o CAI na sua dimensão histórica, “(...) como característico da etapa do desenvolvimento capitalista em que a agricultura se industrializa.”, - feito que, ‘de perci’, coube ao francês Loui Malassis, de acordo com Silva (1994:8). Mas, muito além disso, agregar a esta concepção não a idéia de um processo terminado, concluído - e, por isso, estático -, que se concretizaria na esteira de sua “implantação”, mas um processo que se apresenta em constante transformações; e que, até muito por esta característica, “(...) a sua delimitação seja **multideterminada**, tornando flexível a inclusão/exclusão de seus componentes em função do uso a que se destina.”, em concordância com Silva (1994:16).⁶⁴

Ainda na tentativa de compor uma melhor noção para o termo, é fundamental destacar como se dá a transformação/absorção da agricultura no processo de

⁶³ A palavra inglesa “agribusiness”, segundo Silva (1991:6), “(...) foi cunhada numa conferência em Boston (USA), em 1955, por J.H. Davis e apareceu pela primeira vez cunhada na literatura internacional já no início do ano seguinte.”. Neste trabalho, usar-se-á o termo português “complexo agroindustrial”, abreviado com a terminologia CAI.

⁶⁴ Destaque presente no texto original.

“caificação”. Para tanto, cabe reproduzir, mais uma vez, Silva (1991:15), que, desenvolvendo sua conceituação acerca da questão, afirma que:

“(...) o desenvolvimento do capitalismo não precisa de um prévio mercado interno. Ao contrário, os mercados vão sendo criados à medida que o próprio capitalismo se desenvolve, pela ampliação da divisão do trabalho na sociedade.

Nesse processo, torna-se cada vez menor a importância do consumo pessoal dos trabalhadores e capitalistas e aumenta a dos bens intermediários, demandados pela própria produção capitalista; como cresce também a composição orgânica do capital, é o DI (produtor de meios de produção) que, em última instância, passa a ‘puxar’ o crescimento da produção de bens de consumo.

*A ampliação do mercado interno apoia-se em que da agricultura se separam, um após outro, diferentes tipos de transformação das matérias-primas (e diferentes operações dessa transformação) e formam-se ramos industriais com existência própria, que trocam seus produtos e serviços (que agora já são mercadorias) por produtos da agricultura. Assim, a própria agricultura se transforma e no seu interior se opera idêntico processo de especialização.”*⁶⁵

Como resultado final, tem-se que a agricultura passa a se constituir - por ser incorporada ao processo modernizante/industrial do modo de (re)produção capitalista - não mais como um processo natural de produção pura e simples, mas, pela integração das atividades agrárias numa cadeia produtiva inserida num ambiente de orientação capitalista, passa a funcionar como uma fração de uma dinâmica produtivista que gravita em torno de uma “(...) aliança ou frente de interesses organizados”, parafraseando Silva (1991:21), ao se referir ao próprio CAI.

Nessa dimensão, o “complexo agroindustrial” seria forte o bastante para “(...) organizar interesses no quadro das relações conflituais entre segmentos da iniciativa

⁶⁵ Idem.

privada e o Estado, priorizando e até mesmo excluindo/incluindo atores que por razões estritamente econômicas deveriam ou não fazer parte de uma dada estrutura tecnoprodutiva.”, lembrando o mesmo autor, na página 21.

Falando didática e resumidamente, o processo de “caificação” da agricultura brasileira pode ser entendido, no caráter histórico de sua constituição, fazendo-se um recorte temporal que compreenderia basicamente quatro momentos.⁶⁶ O primeiro a partir da “(...) desarticulação do ‘Complexo Rural’ (...)” - usando denominação de Kageyama (1990:213) - formado pelas fazendas coloniais que congregavam uma série de atividades de produção e que tinham como objetivo fim a exportação de seus produtos. Esta desarticulação foi de sobremaneira fomentada pela crescente urbanização e industrialização.

Já numa etapa posterior, iniciada no pós-guerra, a agricultura sofreria uma transformação na sua base técnica “(...) a partir das importações de tratores e fertilizantes num esforço de aumentar a produtividade.”, de acordo com Kageyama (1990:119). Cabe ressaltar que, mesmo existindo uma dependência de máquinas e insumos, a decisão de ‘como’ produzir era de inteira alçada dos produtores. Que passa, gradativamente, a deixar de sê-lo na razão direta de que o Estado, através de seus instrumentos, inicia o processo de difusão das tecnologias produtivas - leia-se, fundamentalmente de países temperados. Chegando, na atualidade, à esmagadora maioria - a exceção ficaria por conta de uma ínfima parcela dos produtores alinhados com a agricultura ecológica ou orgânica que, ainda em caráter experimental, buscam alternativas de produção - a depender de um pacote tecnológico que os atrela às indústrias voltadas para o setor agrícola. De qualquer maneira, mesmo naquele

⁶⁶ Tomou-se como fonte principal para este relato o trabalho de Kageyama (1990), *op. cit.*

momento, já passaria a ser significativo os gastos com matérias-primas e insumos destinados à produção (sementes, adubos etc). Ou seja, um demonstrativo de que a produção agropecuária já dependia da produção de outros setores econômicos.

Pode-se dizer que o processo de “industrialização da agricultura” teve início ainda na metade da década de 60 (sessenta). E que, na compreensão de Kageyama (1990:121):

*“(...) não se resume à utilização de insumos industriais na produção agrícola, embora esse elemento seja um de seus componentes. A industrialização do campo é um momento específico do processo de modernização: a ‘reunificação agricultura-indústria’ num patamar mais elevado do que o de simples consumo de bens industriais pela agricultura. É um momento da modernização a partir do qual a indústria passa a comandar a direção, as formas e o ritmo da mudança na base técnica agrícola, o que ela só pode fazer após a implantação do D1 [departamento produtor de bens de capital e insumos para a agricultura] para a agricultura no País.”.*⁶⁷

Assim, a agricultura passa a fazer parte de um complexo sistema de compra e venda de mercadorias, como um ramo deste. Por seu turno, a produção ganha contornos de trabalho coletivo, na dimensão de que a agricultura já produz “parte” de um todo; a terra é otimizada como mercadoria; e, os instrumentos de trabalho passam a “(...) representar parte do capital a ser valorizado.”.⁶⁸

A constituição/consolidação dos CAI's enquanto círculos concretos de um sistema, foi possível quando, durante a década de 70 (setenta), alguns elementos complementares efetivamente aconteceram. Efetivamente, a modernização e expansão

⁶⁷ Destaque presente no texto original.

⁶⁸ Kageyama (1990), *op. cit.*, p 122.

do parque agroindustrial e a oferta de produtos industriais (máquinas e insumos) nacionais destinados à produção agrícola. Tendo como elemento aglutinador aquilo que Kageyama (1990:185), define como “(...) um aparato de política econômica voltada à ‘soldagem’ dos componentes dos CAIs (agricultura e indústria a montante e a jusante).”.

Ao tratar de forma tão breve e resumida acerca do tema “complexo agroindustrial”, tem que se tomar o cuidado para não se resvalar no simplismo da generalização incossequente. Por conta disso, cabe lembrar que não seria o CAI o único elemento constitutivo da (multifacetada) agricultura brasileira - mesmo que, de longe, o mais importante em termos da geração de impactos no seio da sociedade vigente. Concebê-la (agricultura) como um sistema complexo e interligado aos setores industriais fornecedores e consumidores de seus produtos é condição ímpar até para compreendê-la em sua dimensão maior. Tarefa que, com certeza, demandaria uma outra série específica de pesquisa(s).

Em conformidade, precisar a dinâmica da agricultura do Tocantins se configuraria num estudo que exigiria uma outra dimensão e proposta. Não se ignorando, por outro lado, que o processo de sua (agricultura) expansão/consolidação, muito provavelmente, não tomaria um rumo que a colocasse em colisão com a realidade brasileira.

Neste sentido, o plano é enfático ao sugerir que há de existir identificação entre si e uma ação planejada de recuperação nacional. E, portanto, assume como “inevitável” estrategicamente o desenvolvimento do Tocantins centrado no eixo dos CAI's. Sua preocupação, além de traçar um esboço das condições de infraestrutura mínima necessária na direção da melhoria, fica por conta de também salvaguardar uma

base de expansão do emprego na perspectiva da distribuição da renda num ambiente econômico, social e ecologicamente equilibrado. Daí os dois vetores distintos.

Esta revisão tem como objetivo, afora recuperar o tema central desta parte do trabalho, servir de introdução para discutí-lo já agora não separando os tópicos como anteriormente, mas procurando uma dinâmica que os contemple na contextualização do próprio momento tendencial das relações mundiais, vulgarizada como “globalização” e que assume o papel de moldura para o cenário seguinte.

3.4 - Cenário 2: A Difícil Equação Entre a “Globalização” Versus Sustentabilidade dos Vetores de Expansão

Ao decidirem por um modelo de desenvolvimento centrado nos dois vetores de expansão já expostos no desenrolar deste capítulo, os autores claramente intencionam preservar uma base que sirva de sustentação para um crescimento socialmente expansivo e ecologicamente correto. Para tanto, recuperam boa parte do ideário cepalino e, como que “remando contra a maré” das políticas corriqueiras, (re)atribuem ao Estado o papel máximo de condutor, gestor deste processo. (Mesmo que contando com o apoio do setor privado naquilo que for de sua competência.). No que poderia ser traduzido como um novo corolário de idéias no meio desta (neo)onda liberalizante.

Por outro lado, imaginar a situação de uma unidade da Federação que venha a estar além das influências da esfera federal seria, no mínimo, “sui generis”. Mesmo que detendo uma certa autonomia, o sistema brasileiro atrela politicamente os governos estaduais ao poder federal, quer através das políticas setoriais (economia, trabalho,

comunicação etc), quer mesmo via coação político-partidária direta, senão pela autofagia administrativa. Até porque, a própria fragilidade econômica da maioria das regiões reforça esta dependência e, como num círculo vicioso, retroalimenta este verdadeiro ‘cordão umbilical’. Numa esfera mais macro, há um regimento de ordem mundial que vem se desenvolvendo há várias décadas, a chamada “globalização”. Que acontece, nas palavras de Tavares (1996), “(...) via transnacionalização da produção e do comércio internacional -, assumindo dimensões mais amplas com a desregulamentação financeira deflagrada pelos EUA na primeira metade dos anos 80 (oitenta).”.

No contorno deste contexto, vale destacar como o governo brasileiro internaliza esta tendência globalizante, como explicita trechos do discurso do Presidente Fernando Henrique, quando de sua visita à Índia, em janeiro de 1996:

“queiramos ou não, a globalização econômica é uma nova ordem internacional. (...) O mundo pode ser dividido entre regiões ou países que participam do processo de globalização e usufruem seus frutos e aqueles que não participam. Os primeiros estão geralmente associados à idéia de progresso, riqueza, melhores condições de vida; os demais, à exclusão, marginalização, miséria.”.

Ou seja, mesmo que no decorrer da exposição o Presidente aponte com precisão para as consequências (políticas e sociais) marginalizadoras da própria globalização orquestrada sob a batuta liberal, os indicativos, no cômputo geral, apontam para uma adesão aparentemente ‘conformada’ com a situação, carente de alternativas mais consistentes no âmbito de uma política mais socializante.

Como que atentos para estas tendências - a conclusão na elaboração do plano aconteceu já sob alguns sinais que apontavam para elas -, não seria de todo equivocado

se afirmar que os autores, mesmo que não “mergulhando de cabeça” nesta onda, também não deixaram de “pegar uma carona” no rastro das frentes produtivas (vetores) que, para se consagrarem no êxito de seus fins, deverão estar aptas para uma competição pelos/nos mercados nacional e internacional, como elabora o plano.

A dúvida que se apresenta neste meio tecno, político, econômico, refere-se justamente a uma composição de difícil dosagem para um resultado tão satisfatório quanto objetiva o PED-TO. Ou seja, seria mais ou menos como, numa corrida contra o tempo - e o tempo parece viajar a jato sob o impacto destas mudanças tecnológicas -, definir qual(is) a(s) tecnologia(s) e “quantidade” suficientemente capaz de permitir, numa (re)ação paralela, a ampliação do setor primário no horizonte da integração aos CAI's. De maneira tal que preservasse/alterasse a capacidade competitiva do setor produtivo como um todo, não permitindo, doutrossim, que o de menor coeficiente técnico perdesse sua potencialidade de absorver mão-de-obra. Assim acontecendo, muito por certo se estaria, numa dimensão regional, apontando uma alternativa de solução para uma parcela significativa da própria (des)ordem concentradora da economia brasileira.

E mesmo que esta não seja a questão que melhor poderia sintetizar esta pesquisa, há se ter em conta, da mesma maneira, que a ela se deve somar uma outra que, pelo seu grau de representatividade no contexto mais geral, pode até mesmo outorgar-lhe um significado maior. Formulada na esteira desta onda globalizante, deriva, de acordo com Silva (1991:6):

“(...) da dificuldade de se fazer prognósticos sobre as possibilidades de inserção da agropecuária brasileira na nova divisão internacional do trabalho (...), que, em princípio, parece muito mais destinada a impulsionar o comércio intrarregional dos blocos constituídos em torno dos países desenvolvidos que as oportunidades de participação do Terceiro Mundo.”.

Considerando ser esta uma tendência provável, o Tocantins poderia ter seu potencial agrícola - principalmente para a produção de grãos e frutas frescas - fortemente acentuado. Evidentemente que em conformidade com a “(...) tendência pela ‘onda verde’ que ‘ameaça limpar’ o capitalismo dos países centrais.”, bem lembrado por Silva (1991:6).

Como consequência desta conjugação de fatores o vetor tecnologicamente avançado da base de expansão da economia tocantinense, poderia lograr êxito. Não significando necessariamente que, na outra vertente, as condições redundariam em expansão produtiva na razão da competência social, econômica e ecológica requerida.

3.5 - Conclusões Preliminares

Ao se despendar a maior parte do trabalho na construção deste capítulo, não foi outro o objetivo senão o de contextualizar a proposta do PED-TO na órbita de situações possíveis que, na probabilidade de sua ocorrência - quando, não, na predominância corrente dos fatos - podem vir a se conformar em entraves para a sua (proposta) consecução tal e qual está discriminada no documento.

Na verdade, tomando-se a estrutura agrária estadual como pano de fundo para a discussão daquela proposição na medida do alcance social concebido, por exemplo, é possível constatar que o plano carece não só de uma abordagem mais clara acerca da questão, tanto quanto de uma real definição de ações que, se não solucionadoras, ao menos permitam mitigá-la. Talvez a ausência da primeira justifique a da segunda. Torna-se, contudo, deveras complicado tratar de conquistas sociais quando a terra, numa região eminentemente rural, sofre e faz sofrer duplamente. Numa instância quando, alçada à

categoria de reserva de valor, acaba por se transformar em um palco de conflitos, afora o gradativo esgarçamento das disparidades econômicas; noutra, quando, ao servir de pastagem para um rebanho de milhões de cabeça, além de restringir enormemente a oferta de trabalho, limita o solo a um suporte de gramíneas.

Se a esta situação for associada a limitada disponibilidade de terras e sua restrita aptidão agrícola em boa parcela do território tocantinense como visto, ainda mais salta aos olhos a necessidade de uma(s) ação(ões) que, em sintonia com o objetivo maior do plano, tenha(m) o lastro firme de, ao menos, dar-lhe um outro tratamento. Nesta trajetória, o caminho da Reforma Agrária - evidentemente que muito mais do que uma mera distribuição de lotes rurais - apareceria como a definição de maior alcance social e democrático.

Nas confluências da história, entretanto, sua viabilidade passaria a ser seriamente comprometida quer pela própria experiência pouco promissora a nível federal - um dos parceiros principais para o bom andamento do processo -, quer pelas limitações (infra)estruturais do próprio Estado, tanto quanto em razão do próprio tema que, muito provavelmente, não desperta grandes interesses dos canais externos - o outro parceiro para fins de consecução do plano -, e que, em maior ou menor grau, acabaria por questionar a própria constituição de grande parcela do poder político regional.

Aí se teria, pois, os traços gerais de um cenário que, guardado as devidas imprecisões e imperfeições, não deixaria de concentrar um número de situações perfeitamente possíveis de potencializar, se não o extremo oposto, ao menos o distanciamento do **cenário desejado**.

O outro cenário serviu para evidenciar que a base econômica de sustentação do plano - do processo de desenvolvimento, enfim - definida pelos autores a partir de

dois 'vetores', se colocada na vertente do processo globalizante das relações (econômicas, sociais etc), dá sinais de que, nas diferenças das bases tecnológicas e na inserção obrigatória dos segmentos produtivos ao(s) CAI(s) - sob pena de não alcançarem competência para o mercado interno e/ou externo -, poderia ainda mais ampliar e fortalecer o processo excludente de acumulação. Alcançando-se, nesta condição, um momento quase que diametralmente inverso daquele que seria o **cenário desejado**.

Acreditar no 'acaso' não é compatível com uma compreensão de interação e interdependência. No que acaba se constituindo na própria negação da visão holística, integralizadora do homem, da sociedade, do universo como um todo. Da mesma forma, não há como imaginar que os cenários não têm um ponto de tangência, quando não se completam, complementam, confundem. Portanto - num exercício de abstração -, na hipótese de sobrepor/interpor ambos os cenários aqui descritos, com uma dose razoável de probabilidade o quadro que se obteria desta operação já seria suficiente para demandar um bom tempo de reflexão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro da sistemática adotada para a condução deste trabalho, torna-se deveras complicado não ser redundante ao se chegar ao término. Tão delicado quanto o cuidado por não resvalar para o “lugar comum” e macular todo o esforço de construção com um discurso voluntarista, impregnado de uma linguagem panfletária.

Talvez por não se ter pretendido com ele (trabalho) apontar objetivamente alternativas para um plano que demandou longo período de maturação, num processo de elaboração que envolveu uma série de recursos e atividades, aos menos atentos, à primeira vista, poderia parecer um burburinho acadêmico. E que, mesmo tecnicamente correto, não fugiria aos devaneios científicos.

Quando da discussão aqui levada a cabo se procurou demonstrar, através dos cenários, que a proposição desenvolvimentista do PED-TO na sua dimensão maior - social e economicamente falando - encontra nos mesmos (cenários) possíveis contrapontos para sua real consubstanciação, muito longe de simplesmente “falar no vazio”, resgatou-se uma série de fatos da realidade para que pudessem compô-los. É bem verdade que a consistência ou não de ambos se deve infinitamente menos ao que congregam de real do que da capacidade e coerência daquele que os construiu.

Assim, ao se apontar que a concentrada estrutura agrária do Estado, muito antes de ser um mero apêndice, merece o “status” de uma questão crucial a ser solucionada como forma de verdadeiramente sedimentar a trajetória com vista ao **cenário desejado**; ao se discutir que os vetores de sustentação econômica muito bem podem funcionar como verdadeiros bólidos que ainda mais podem distanciar econômica e socialmente os segmentos produtivos; e, que, na combinação com (e dos) diversos

outros elementos de ordem política, técnica, tecnológica, econômica (nacional/mundial), podem perfeitamente vir a comprometer a tão sonhada construção da sociedade 'equilibrada, participativa e progressista', nada mais se buscou fazer do que suscitar e discutir alguns aspectos que, se vistos ao contrário, bem que surgem como alternativas possíveis para que o plano não se veja em parte comprometido.

Na verdade, este trabalho, com toda a sua limitação teórica e, quem sabe, carecendo de um arcabouço científico mais consistente, em nenhum momento descartou ou descarta a idéia da esequilibrabilidade do plano. Não foi esta a orientação adotada quando, ainda no início das discussões, pensou-se sobre o assunto. A discordância pela forma como foram conduzidos temas importantes, não remete necessariamente ao vaticínio de que o plano na sua concepção original não possa a se concretizar.

Retomando o cerne da questão, não se pode negar uma aparente incongruência entre parte da realidade, da proposta e de alguns objetivos, todavia. E que, por se revelar na razão mais direta daquilo que se pretende construir, muito certamente não inviabilizaria que o plano viesse a ser levado a frente. A abrangência, a amplitude daquilo que é pretendido, isto sim é que pode ser - e foi - questionado. Tarefa esta que, em suma, coube aos **cenários que não estavam no plano**.

BIBLIOGRAFIA

- AJARA, César (coord). O Estado do Tocantins : reinterpretação de um espaço de fronteira. In: **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, IBGE, v 3, n 4, out/dez 1991, p 5 - 48.
- AGUIAR, Maria do A. **A Expansão Capitalista e a Incorporação do Norte de Goiás**. Dissertação de mestrado, São Paulo, USP, 1986, mimeografado.
- ASPLAN - Assessoria de Planejamento e Coordenação, do Governo do Estado do Tocantins. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Tocantins**. Palmas, 1993.
- _____. **Plano Diretor de Desenvolvimento da Região Sudeste**. Palmas, 1994.
- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. Rio de Janeiro, Globo, 7 ed, 1989, p 114 - 129.
- BAIARDI, Amílcar. A modernização conservadora da agricultura brasileira e as políticas para a irrigação. In: **A Moderna Agricultura do Nordeste**. Salvador, Centro Editorial e Didático da UFBA, 1992, p 64 - 71.
- BECKER, Bertha R. **Amazônia**. São Paulo, Ática, 2 ed, 1991.
- BERTRAM, Paulo. A Formação Econômica de Goiás. In: CAVALCANTE, Maria do E. Santo. **O Movimento Separatista do Norte de Goiás: 1821 - 1988**. Dissertação de mestrado, Goiânia, UFG, 1990, mimeografado.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Algumas características básicas do quadro analítico subjacente ao debate desenvolvimentista brasileiro. In: **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1988, p 11 - 41.
- BUARQUE, Sérgio C. **Roteiro Metodológico para a Elaboração do Plano de Desenvolvimento da Amazônia**. Recife, 1990, mimeografado.
- BUARQUE, Sérgio C. et al. **Construção de Cenários e Prospecção de Futuros**. São Paulo, Editora Litteris, 1989.
- CARDOSO, Fernando H. As classes nas sociedades capitalistas contemporâneas. In: **Revista de Economia Política**. São Paulo, Brasiliense, v 2/1, n 5, jan/mar 1982, p 5 - 28.

- _____. Discurso do presidente, no Centro Internacional Indiano, na Índia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 jan 1996, p 1/7.
- CASTRO, Antônio B. de. Agricultura e desenvolvimento no Brasil. In: **7 Ensaaios sobre a Economia Brasileira**. Rio de Janeiro, Forense, v 1, 3 ed, 1977, p 81 - 146.
- CAVALCANTE, Maria do E. Santo. **O Movimento Separatista do Norte de Goiás: 1821-1988**. Dissertação de mestrado, Goiânia, UFG, 1990, mimeografado.
- CPT - Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo: Brasil 1989**. Goiânia, abr 1990.
- _____. **Conflitos no Campo: Brasil 1990**. Goiânia, abr 1991.
- _____. **Conflitos no Campo: Brasil 1991**. Goiânia, maio 1992.
- _____. **Conflitos no Campo: Brasil 1992**. Goiânia, mar 1993.
- _____. **Conflitos no Campo: Brasil 1993**. Goiânia, abr 1994.
- _____. **Conflitos no Campo: Brasil 1994**. Goiânia, abr 1995.
- DELGADO, Guilherme C.. Modelo de Desenvolvimento Agrícola Brasileiro. **Revista de Economia Rural**, Brasília, v 17, n 01, jan/mar 1979, p 107 - 120.
- _____. Padrões de Desenvolvimento da Agricultura Brasileira no Pós-Guerra (1947 - 1988). In: **Agricultura numa Economia em Crise**. ANAIS/SOBER, Piracicaba, jul 1989.
- _____. Agricultura familiar e política agrícola brasileira: situação atual e perspectivas. In: **Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental**. IPEA, [s.l.], jun 1994.
- ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. São Paulo, Global, 5 ed, 1991.
- FAO - Food and Agriculture Organization e INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável** (segunda versão). Brasília, mar 1995.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de H.. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2 ed (revista e aumentada), 1986.
- FISCHMANN, Adalberto A. e ALMEIDA, Martinho I. R. de. **Planejamento Estratégico na Prática**. São Paulo, Atlas, 2 ed, 1993.

- FIGUEIREDO, Romeu P. de. **Reforma Agrária e Política Agrícola**. Uberaba, 1986, mimeografado.
- GODINHO, Fernando. **Atlas revela rumos do Brasil**. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 21 jan 1996, p 5/14.
- GOLDENBERG, Miriam (org.). **Ecologia, Ciência e Política**. Rio de Janeiro, Revan, 1992.
- GOODMAN, D.E., SORJ, B. e WILKINSON, J. Agroindústria, políticas públicas e estruturas sociais rurais: análises recentes sobre a agricultura brasileira. *Revista de Economia Política*. São Paulo, Brasiliense, v 5 n 4, out/dez 1985, p 31 - 36.
- HOFFMANN, Rodolfo. A distribuição da posse da terra no Brasil em 1980 e 1985. In: **Análise dos Dados do Censo Agropecuário de 1985: coletânea**. Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento. IPEA/INPES. Brasília, n 22, nov 1989, p 97 - 109.
- _____. Distribuição da renda e pobreza na agricultura brasileira. In: DELAGADO, G. C., GASQUES J. G. e VERDE, C. M. V. (org.). **Agricultura e Políticas Públicas**. IPEA, Rio de Janeiro, 1990, p 3 - 112.
- IFAS - Instituto de Formação e Assessoria Sindical "Sebastião Rosa da Paz". **Diagnóstico do Estado do Tocantins**. Gurupi, 1994, mimeografado.
- IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil 1989**. Rio de Janeiro, 1990.
- _____. **Anuário Estatístico do Brasil 1991**. Rio de Janeiro, 1992.
- _____. **Anuário Estatístico do Brasil 1994**. Rio de Janeiro, 1995.
- _____. **Censo Agropecuário do Tocantins 1985**. Rio de Janeiro, 1990.
- INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Índices Básicos 92**. Brasília, 1993.
- INGELSTAM, Lars. La planificación del desarrollo a largo plazo. In: **Revista de la Cepal**, Santiago, n 31, abr 1987, p 69 - 75.
- KAGEYAMA, Ângela A. e SILVA, José Graziano. Produtividade e emprego na agricultura brasileira. In: **Desenvolvimento Capitalista no Brasil, nº 2**. São Paulo, Brasiliense, 2 ed, 1983, p 192 - 222.

- _____. (coord.). O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELAGADO, G. C., GASQUES J. G. e VERDE, C. M. V. (org.). **Agricultura e Políticas Públicas**. IPEA, Rio de Janeiro, 1990, p 113 - 224.
- LEAL, Laurindo (coord.). **Reforma Agrária da Nova República**. São Paulo, Cortez, 2 ed, 1986.
- MAGALHÃES, Rogério A. L. de e MERE, Luiz D. G. **Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Tocantins: quadro geral de análise da dinâmica socioeconômica**. Palmas, 1994, mimeografado.
- MARTINE, George. Êxodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola. In: MARTINE, G. e GARCIA, Ronaldo C. **Os Impactos Sociais da Modernização Agrícola**. São Paulo, Caetés 1987, p 59 - 79.
- MARTINS, José de Souza. **Não Há terra Para Plantar Neste Verão: o cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político do campo**. Petrópolis, Vozes, 1986.
- MILHOMEM, Alzirene e V. e ARAÚJO, Laudicéia. **Os Planos de Reforma Agrária** (trabalho da disciplina do Mestrado em Economia, 'Evolução da Estrutura Agrária'). Campina Grande, UFPb - Campus II, 1995, mimeografado.
- MUELLER, Charles C. A evolução recente da agropecuária brasileira segundo os dados dos Censos Agropecuários. In: **Análise dos Dados do Censo Agropecuário de 1985: coletânea**. Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento. IPEA/INPES. Brasília, n 22, nov 1989, p 15 - 43.
- OLIVEIRA, Djalma de P. R. de. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia, práticas**. São Paulo, Atlas, 5 ed, 1991.
- PANINI, Carmela. Estrutura agrária: de 1964 a 1987. In: **Reforma Agrária: dentro e fora da lei**. São Paulo, Paulinas, 1990, p 119 - 148.
- PINTO, Luís Carlos G. Reflexões sobre a política agrária brasileira no período de 1964 - 1994. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, Campinas, n 1, v 25, jan/abr 1995, p 65 - 92.
- SÁ, Luis. Importância do Estado: noção preliminar. In: **Introdução à Teoria do Estado**. Lisboa, Editora Caminho, 1986, p 13 - 44.
- SAMPAIO, Plínio de Arruda. O fetiche da modernização. *Atenção* (revista), Rio de Janeiro, ano 1, dez 95 - jan 96, p 30 - 32.

SEPLAN - Sistema Estadual de Planejamento e Coordenação Geral, do Governo do Estado do Tocantins. **Plano Plurianual: 1996/1999** (Versão preliminar para apreciação). Palmas, 1995, mimeografado.

SILVA, José Gomes da. Estatuto da Terra (ET), trinta anos. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, Campinas, n 1, v 25, jan/abr 1995, p 7 - 38.

SILVA, José Graziano da. **A Modernização Dolorosa**. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

_____. Complexos agroindustriais e outros complexos. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, Campinas, v 21, set/dez 1991, p 5 - 34.

_____. Por um novo programa agrário. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, Campinas, n 2, v 23, mai/ago 1993, p 5 - 16.

SINGER, P. O fim forçado das contradições. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 fev 1996, p 5/3.

TAVARES, Maria da C. Crise e desemprego. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 fev 1996, p 5/5.