

Nilton Marques

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL DO TOCANTINS



EDUFT

A editora da Universidade Federal do Tocantins

Nilton Marques



**DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E TERRITORIAL DO
TOCANTINS**



Palmas - TO
2019

**Reitor**

Luis Eduardo Bovolato

Vice-reitora

Ana Lúcia de Medeiros

Conselho Editorial

Cynthia Mara Miranda (Presidenta)

Danival José de Souza

Idemar Vizolli

Ildon Rodrigues do Nascimento

Nilton Marques de Oliveira

Ruhena Kelber Abrão Ferreira

Pró-Reitor de Administração e Finanças (PROAD)

Jaasiel Nascimento Lima

Pró-Reitor de Assuntos Estudantis e Comunitários (PROEST)

Kherley Caxias Batista Barbosa

Pró-Reitora de Extensão e Cultura (PROEX)

Maria Santana Ferreira Milhomem

Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROGEDEP)

Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes

Pró-Reitora de Graduação (PROGRAD)

Vânia Maria de Araújo Passos

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESQ)

Raphael Sanzio Pimenta

Prefeitura Universitária

João Batista Martins Texeira

Procuradoria Jurídica

Marcelo Moraes Fonseca

Projeto Gráfico/Diagramação

M&W Comunicação Integrada

Revisora

Neusa Teresinha Bohnen

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins – SISBIB/UFT

F493b Desenvolvimento regional e territorial do Tocantins/ Nilton Marques de Oliveira. – Palmas/TO: Universidade Federal do Tocantins / EDUFT, 2019.

214 P.:IL. color

ISBN: 978-85-60487-46-2

1. Desenvolvimento regional. 2. Economia do Tocantins. 3. Matriz institucional. 4. Base econômica. 5. Território. I. Título.

CDD 330

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

SUMÁRIO

Introdução	5
CAPÍTULO 1 – Revisitando o conceito de território	11
CAPÍTULO 2 – Algumas considerações sobre desenvolvimento regional	24
CAPÍTULO 3 – Procedimentos metodológicos	42
CAPÍTULO 4 – Transição do território norte de Goiás ao território do estado do Tocantins	68
CAPÍTULO 5 – A conjuntura do desenvolvimento regional do território do Tocantins entre 1990 e 2010	103
CAPÍTULO 6 – As vozes do Tocantins no processo de desenvolvimento regional	158
Comentários finais	190
Referências	199

Introdução

Desenvolvimento regional compreende a análise de fatores sociais e econômicos de uma região que compõe a mobilidade espacial do capital, do trabalho e das inovações. Quando bem empregados em determinada região, esses fatores podem reduzir ou acelerar as desigualdades regionais.

Desenvolvimento regional constitui um processo de transformação social, econômica, cultural e política. Essas transformações são questões centrais para se entender a evolução da dinâmica dos setores produtivos de uma região. As instituições são o resultado de um processo seletivo e adaptativo que modela os tipos prevalecentes, ou dominantes, de atitudes ou aptidões (VEBLEN, 1988).

North (1990) ressalta que os modelos institucionais tendem a se autorreforçar, mesmo quando socialmente ineficientes. É mais fácil adaptar-se a regras já existentes do que tentar modificá-las. Quando o desenvolvimento de uma região toma determinada direção, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam essa trajetória, ou seja, impulsionam esse desenvolvimento a mover-se numa mesma direção.

As instituições e as mudanças institucionais afetam a base produtiva de uma sociedade, ou seja, sua economia. North (1990) afirma que as instituições existem devido à incerteza que resulta da interação humana, afetando, assim, a economia. Desse modo, as instituições reduzem incertezas porque proporcionam estrutura à vida diária.

Tendo como enfoque o desenvolvimento regional do Tocantins, numa vertente institucional, este livro aborda também o conceito de território. Haesbaert (2009) destaca que o território surge como espaço concreto, com seus atributos naturais e socialmente construídos, apropriado e ocupado por um grupo social. O território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relação de poder;

ele vai além da abordagem política, haja vista que congrega aspectos culturais dos múltiplos territórios os quais incluem atores sociais, políticos e econômicos.

A ocupação do território gera raízes e identidade. Um grupo não pode mais ser compreendido sem seu território e sem a identidade social e cultural das pessoas. O território é importante não apenas por ser espaço próprio do Estado, mas também de diferentes atores sociais, que manifestam seu poder sobre área específica. No caso do estado do Tocantins, essa manifestação de poder está ligada ao ambiente histórico e institucional. Assim sendo, para apreender o processo de desenvolvimento regional do território do Tocantins, faz-se necessário retroceder no tempo histórico.

O processo de separação entre o sul e o norte de Goiás é antigo, data do período colonial, marcado pela luta política em defesa de um ideal de desenvolvimento. Todo esse esforço separatista acabou concretizando-se na Assembleia Constituinte de 1988, cujo artigo 13 das Disposições Transitórias da Constituição Federal criou o estado do Tocantins, desmembrado do estado de Goiás. O novo estado passou a integrar a região Norte, fazendo parte da Amazônia Legal¹.

O estado do Tocantins possui área de 277.620,9 Km², participa com 7% em relação à área da região Norte (3.869.637) e 3,3% do território nacional; a capital do estado é Palmas. Limita-se ao norte com o Maranhão e o Pará; ao sul com Goiás; ao leste com o Maranhão, o Piauí e a Bahia; e ao oeste com o Pará e o Mato Grosso. Em território tocantinense, as distâncias máximas são de 899,5 km na direção norte-sul, e 615,4 km na direção leste-oeste. O estado se subdivide em 139 municípios (IBGE, 2008).

1 A Amazônia Legal é uma área que engloba nove estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato-Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado do Maranhão). Apesar de o Tocantins estar geograficamente na região Centro-Oeste, a capacidade de angariar recursos para o Estado se torna bem maior por ele estar inserido na Amazônia Legal (ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, 1988).

O Tocantins possui duas mesorregiões: Ocidental e Oriental, e oito microrregiões: Araguaína, Bico do Papagaio, Gurupi, Miracema do Tocantins, Rio Formoso, Dianópolis, Jalapão e Porto Nacional, de acordo com a divisão do estado adotada pelo IBGE (2008). No Censo Demográfico do IBGE (2010), a população é de 1.383,3 mil habitantes, o que representa 0,73% da população do país e 8,82% da população da região Norte. A densidade demográfica é de 4,98 hab/km², e a composição demográfica é 79% urbana e 31% rural.

Poucas transformações socioeconômicas ocorreram na década de 1990, pois o Tocantins ainda estava consolidando os investimentos em infraestrutura básica, tanto na recém-inaugurada capital, Palmas, onde estão localizados os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, quanto no restante do estado. Palmas é caracterizada pelo seu planejamento, foi criada quase da mesma forma que Brasília, com preservação de áreas ambientais, praças, hospitais e escolas. É, também, a última cidade do século XX completamente planejada e a mais nova capital estadual do país (OLIVEIRA, 2009).

De fato, o crescimento econômico e a urbanização do Tocantins só aconteceram a partir da primeira década do século XXI. A população teve crescimento médio de 22,5% no período de 2000 a 2010, e em relação ao Produto Interno Bruto foi o estado que mais cresceu no acumulado entre 2002 e 2010, 74,2% em termos absolutos (IBGE, 2012). Quanto à criação de empregos formais, em 2000, o estado contava com 106.040; em 2013, esse número passou para 257.536, um crescimento de 142% (MTE, 2014).

O setor produtivo tem passado por processo de expansão que poderá fazer com que o estado assuma posição mais relevante no cenário nacional nos próximos anos. Tanto o Tocantins como a capital Palmas têm apresentado considerável crescimento econômico e melhorado seus indicadores sociais e econômicos, com investimentos nas áreas de saúde, educação e nos setores primários, secundário e terciário.

Exemplo disso são os investimentos na construção da ferrovia Norte-Sul (FNS) e a Usina Luís Eduardo Magalhães (902,5 MW). Também há possibilidade de investimentos para a viabilização da hidrovía Tocantins, que permitirá o escoamento de 56 milhões de toneladas de grãos e de insumos, interligando as regiões Norte e Centro-Oeste (OLIVEIRA; FERRERA DE LIMA; STRASSBURG, 2013).

Deve-se considerar que a divisão territorial que ocorreu no norte de Goiás foi produto da ampliação espacial das atividades econômicas. Este novo território, Tocantins, se formou e se expandiu seguindo o modo de produção capitalista de exploração, o que refletiu diretamente nos movimentos migratórios de capitais e de pessoas (OLIVEIRA, 2012).

As atividades econômicas no norte de Goiás tiveram maior impulso a partir das décadas de 1950 e 1960, com a construção de Brasília e das grandes rodovias federais, entre as quais a Belém-Brasília (BR-153), o que motivou o avanço da fronteira agrícola, alterou a estrutura socioeconômica da região e impôs novas relações com o Sudeste, integrando, assim, o norte de Goiás ao centro hegemônico – São Paulo.

Nesse sentido, é importante que o governo local, as instituições e o setor produtivo passem a trabalhar em conjunto com o objetivo de criar e recriar fatores locais dinamicamente competitivos, que reduzam as desigualdades entre os municípios do Tocantins.

Parente (2003) acredita que a região norte de Goiás é resultado histórico particular do processo de desenvolvimento capitalista brasileiro, bem como da expansão da fronteira agrícola na Amazônia, que não é um espaço isolado e sim parte integrante e interdependente da economia capitalista.

Tendo as implicações da transição do antigo norte de Goiás ao território do estado do Tocantins e a conjuntura do processo de desenvolvimento regional como objeto de pesquisa, algumas indagações surgem e são pertinentes: como se deu o processo histórico longitudinal da divisão do território do norte de Goiás? A criação de

novos municípios foi economicamente viável? Ou foi uma forma de distribuir poder entre os políticos que apoiaram a criação e emancipação do território do Tocantins? Após 1988, como se encontra o processo de desenvolvimento regional no território do Tocantins? Existem desigualdades sociais e econômicas entre os municípios do Tocantins? Como superar a pobreza dos municípios retardatários de base econômica? Como capacitar os líderes locais, melhorar a governança, gerar emprego e renda nesses municípios estagnados?

Esta investigação se justifica pelas particularidades que o território do Tocantins apresenta, como sua biodiversidade, sua cultura, seus habitantes indígenas e quilombolas, e, sobretudo, pelo processo de desenvolvimento regional que essa região apresenta após sua emancipação em 1988. Entender como está sendo conduzido esse processo constitui a motivação principal deste trabalho.

Dado o exposto, o objetivo desta pesquisa é analisar a transição do antigo norte de Goiás ao território do Tocantins e a conjuntura do desenvolvimento regional do Tocantins nos anos 1990, 2000 e 2010.

Os objetivos específicos são representados pela mensuração e análise das desigualdades dos municípios pelo Índice de Desenvolvimento Regional (IDR), bem como pela compreensão das percepções dos atores-chaves (*Stakeholders*) relacionadas à divisão territorial do norte de Goiás e ao processo de desenvolvimento regional do Tocantins.

Alguns pressupostos são necessários para auxiliar o entendimento do processo de divisão e desenvolvimento do território do Tocantins, a saber: i) a divisão do estado de Goiás legitimou o projeto de autonomia territorial que, mais do que às manifestações da sociedade local, atendeu aos interesses das elites locais em ampliar o espaço de poder por meio do controle territorial; ii) o Estado brasileiro exerceu papel fundamental no processo de crescimento e desenvolvimento nas novas áreas de expansão de fronteiras agrícolas durante as décadas de 1960 e 1970, por meio de estímulos fiscais, financiamentos aos setores produtivos, investimentos em infraestrutura básica, como transportes, cita-se a rodovia Belém-Bra-

sília (BR-153), a BR-010 e BR-266, e armazenagem.

No decorrer das décadas de 1990 e 2000, a ação estatal ocorreu por meio de novos investimentos, como ferrovia, hidrelétrica e suporte financeiro à instalação do estado do Tocantins; iii) o novo ente federativo é fruto da expansão, reprodução e acumulação do capital no espaço e no tempo, devido à inserção no mercado nacional e internacional de alguns setores beneficiados pelos investimentos, por exemplo, o agrogócio capitaneado pelo núcleo central do capitalismo nacional, estado de São Paulo; iv) o processo de construção do desenvolvimento regional no Tocantins não é homogêneo no tempo e no espaço; portanto, tem gerado desigualdades sociais e econômicas entre seus municípios.

Isso posto, além desta introdução, este livro apresenta no primeiro capítulo o conceito de território. No segundo, aborda-se a problemática do desenvolvimento regional e seus desdobramentos, como o desenvolvimento endógeno, o papel das instituições e organizações. No terceiro capítulo, apresentam-se os procedimentos metodológicos. Na primeira parte – método quantitativo – descreve-se a elaboração do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR), proposto por Gualda (1995, 2003), para identificar os municípios polos de base econômica, os intermediários e os retardatários. Na sequência, apresenta-se o método qualitativo: a proposta da técnica do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC). O princípio básico dessa técnica é analisar o material verbal coletado em depoimentos como matéria prima, extraindo as ideias centrais ou ancoragens e suas expressões chave, compondo-se de vários discursos-síntese, os DSC. No capítulo quatro, descreve-se a conjuntura de transição do território do norte de Goiás até a criação do território do estado do Tocantins. No capítulo quinto, faz-se uma análise da conjuntura do desenvolvimento regional do Tocantins entre 1990 e 2010 para a qual foi estimado o IDR a partir da elaboração dos indicadores sociais e econômicos. No sexto capítulo, discutem-se as percepções dos atores-chaves envolvidos no processo de divisão territorial do estado de Goiás (Tocantins) frente ao desenvolvimento regional. Finalmente, inserem-se os comentários finais desta obra.

CAPÍTULO 1

Revisitando o conceito de território

Este capítulo tem por objetivo realizar uma revisão teórica sobre o conceito de território. Tendo em vista a complexidade da definição de território, será dada ênfase aos autores que discutem o território como forma de poder, pertencimento, forma simbólica, conflitos e processo de acumulação de capital. As referências de literaturas são parciais e não têm intenção de esgotar o assunto. Pelo contrário, essa revisão auxilia em novos debates sobre o tema proposto.

Os autores aqui tratados seguem uma linha transdisciplinar, ou seja, diferentes áreas de conhecimento (economia, sociologia, geografia, antropologia, história, entre outras) com o propósito de estabelecer o diálogo necessário para apreender como se deu a divisão territorial no norte de Goiás (Tocantins), criado por ocasião da Constituição de 1988, exemplificando um processo de territorialidade ocorrido no Brasil, ou dito de outra forma, como se estabeleceu a criação do estado do Tocantins e suas implicações.

Originalmente, o conceito de território foi objeto de estudo das áreas de biologia, botânica e zoologia. Assim sendo, mesmo nos reinos vegetal e animal não há território sem poder; o território pertence ao mais forte que se impõe ao mais fraco. Nas ciências sociais, a discussão sobre território vem sendo muito estudada, desde o século XIX, por Ratzel (1990), preocupado com a função do Estado no controle do território. Daí a concepção de Estado como organismo vivo, dotado de vida própria e que se move de acordo com as necessidades biológicas, dentre elas a sobrevivência e a expansão (ANDRADE,

1995; BARBOSA, 1998; COSTA, 1989).

Ratzel (1990, p. 73-74) tinha um olhar “naturalizado” de território e o defendia como “espaço vital” para o desenvolvimento das civilizações. “Mesmo que a ciência política tenha ignorado as relações de espaço e a posição geográfica, uma teoria de Estado que fizesse abstração do território não poderia jamais, contudo, ter qualquer fundamento seguro. [...] Sem território não se poderia compreender o incremento da potência e a solidez do Estado”.

Para construir a definição de território, é necessário recorrer à origem etimológica do termo, que deriva do latim *terrae torium* e significa terra pertencente a alguém. No entanto, não se vincula necessariamente à propriedade da terra, mas à sua apropriação. Vinculado ao conceito da geografia política, o conceito de território pode assumir dimensão afetiva, segundo a renda, a raça, a religião, o sexo e a idade. Para Haesbaert (1997), Bourdieu (1989), Barbosa (1998), Sposito (2000), os conceitos de território vinculam-se aos sentimentos e aos simbolismos atribuídos aos lugares, produzindo a ideia de pertencimento, ou seja, produzindo a territorialidade que se refere ao conjunto de práticas e suas expressões materiais e simbólicas que garantem a apropriação e a permanência no território. Visto assim, o território se refere a um espaço social definido, ocupado e utilizado por diferentes grupos sociais com sua prática de territorialidade ou o campo de força exercitado sobre o espaço pelas instituições dominantes.

Na opinião de Sposito (2004), na geografia, há várias concepções de território que servem como “porta de entrada” para a discussão desse conceito. Não é intenção detalhar cada uma delas. O enfoque que Sposito (2000, 2004) dá sobre o conceito de território diz respeito à territorialidade e sua apreensão, mesmo que sua abordagem carregue forte conotação cultural. A territorialidade, nesse caso, pertence ao mundo dos sentidos e, portanto, da cultura, das interações cuja referência básica é a pessoa e sua capacidade de se localizar e se deslocar.

Seguindo o pensamento de Sposito (2004), o território deve ser analisado levando-se em consideração quatro concepções: a primeira é a naturalista; a segunda é mais voltada para o indivíduo; a terceira é quando se identifica outra abordagem de território, quando é confundido com espaço; e a quarta é definida pelas transformações que a sociedade impõe à natureza.

Dessa forma, pode-se verificar que o território diz respeito à conquista dos indivíduos (quer seja pessoa física, jurídica ou o estado), conquista de um espaço onde possam viver e conviver; assim, o território representaria de forma afetiva o local que lhes pertence.

Haesbaert (1997, p. 39-40) agrupa as diferentes abordagens conceituais de território em três vertentes básicas:

1) jurídico-política – onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder;

2) a cultural (ista), que prioriza sua dimensão simbólica e mais subjetiva, o território visto fundamentalmente como produto da apropriação feita através do imaginário (crença, desejos, sentimentos);

3) econômica (muitas vezes economicista) que destaca a desterritorialização em sua perspectiva material, concreta, como produto espacial do embate entre as classes sociais e da relação capital-trabalho.

Sobre o processo de desterritorialização, Haesbaert (1997) diz que é fruto, sobretudo, de uma longa história das relações capitalistas; é produto/produtora das inovações tecnológicas impostas pelos capitalistas e pela sociedade de consumo, que podem gerar mobilidade crescente. Esse processo pode promover a formação de novos territórios “multiculturais”, proporcionar maior liberdade de opções e manifestações de “pluri-identidades”, mas também pode promover

mudanças na sua base estrutural, como o desemprego, crises e relações diretas interpessoais.

Por outro lado, o processo de reterritorialização ocorre quando é criada nova interdependência ao se conectar econômica e culturalmente as regiões mais longínquas; estrutura-se, assim, nova organização territorial, uma espécie de “território-mundo” globalmente articulado. É como se no espaço cotidiano a sobrevivência sugerisse e/ou impusesse outras formas de ordenação da vida social e do território (HAESBAERT, 2009, 2011).

A desterritorialização representa a troca ou o abandono do território, já a reterritorialização é caracterizada pela volta ao território, pela conquista de novos espaços e reconquista do que se havia deixado para trás. A desterritorialização compreende o mecanismo que separa o território das suas “raízes” sociais, enquanto a reterritorialização vem a ser a criação de novos vínculos com o local (PÁGES et al., 1987).

A desterritorialização, ao contrário da territorialização e da reterritorialização, pode ser caracterizada como um processo que deforma, ou mesmo destrói, o que se havia conquistado. Essa movimentação de desterritorialização representa uma ruptura na história das pessoas e entidades, assim como pode ocorrer com o local, o território.

A desterritorialização pode ser vista como estratégia de grupos dominantes para conter, restringir e até excluir pessoas, como um movimento de (re) apropriação do território, dos espaços físicos e simbólicos (GUATTARI, 1993; PEREIRA, CARRIERI, 2005).

Moraes (2005) argumenta que a formação territorial articula-se numa dialética entre a construção material e a construção simbólica do espaço, que unifica num mesmo movimento processos econômicos, políticos e culturais. O território material é referência para formas de consciência e representação cujos discursos retroagem no processo de produção material, com a apropriação e exploração dos lugares. O território é concomitantemente uma construção militar, política, econômica, jurídica e, ainda, uma construção ideológica que

fundamenta uma identidade social e uma psicologia coletiva. O território passa a ser visto como resultado histórico do relacionamento da sociedade com o espaço, o qual só pode ser desvendado por meio do estudo de sua gênese e desenvolvimento (MORAES, 2005).

Bourdieu (1989, p. 7-8) define o território como poder simbólico, “esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”. O poder simbólico é quase mágico e permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força. Para o autor, esse poder pode constituir uma identidade territorial, ou seja, um conjunto concatenado de representações socioespaciais que dão certa homogeneidade, atribuindo coesão e força (simbólica) ao grupo que ali vive, que com ele se identifica.

A organização política das sociedades implica definição clara e explícita dos âmbitos de exercício de poder, ou seja, a conformação objetiva dos territórios. O cidadão, fonte de poder legítimo numa democracia, é o habitante de um país, condição que o insere na comunidade de interesses representada pela nação. Nesse sentido, o conceito de soberania popular deriva da cidadania (todo poder emana do povo), como aponta Foucault (2008) quando se refere aos habitantes de uma delimitada porção de espaço. Porém, é necessário que esses habitantes interiorizem o sentimento de pertencimento a essa comunidade de interesses e que reproduzam a identidade nacional. Daí a doutrinação patriótica realizada pelos aparelhos ideológicos do Estado, notadamente pelo sistema formal de ensino, como analisou Foucault (1985, 1987), visando ao corpo disciplinado e dócil para reprodução do capital.

Há, ainda, alguns elementos para se discutir território, como a divisão do trabalho, os movimentos da população, o surgimento das cidades e o aumento da produtividade. Esses elementos são característicos dos novos espaços organizados com a consolidação do Estado moderno e do conhecimento da dinâmica das relações de apropriação

do território, que pode ser identificada na renda fundiária e na sua exploração por parte dos capitalistas, que são os que ordenam o território.

No entanto, segundo Saquet (2007) e Sposito (2000), não se deve negar a grande contribuição de Raffestin (1993) para a elaboração do conceito de território. Sua contribuição deve ser analisada do ponto de vista do método, que parte da confrontação dos conceitos de espaço e território. Raffestin (1993, p. 143) afirma que “espaço e território não são termos equivalentes”. Assim,

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa). Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o ator “territorializa” o espaço, mostra como é o mecanismo de passar do espaço ao território: “A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estrada de ferro, circuitos comerciais e bancários, autoestradas e rotas aéreas”.

O território visto nessa perspectiva é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. Nesse ponto, enfatiza-se uma categoria essencial para a compreensão do território que é o poder exercido por pessoas ou grupos. Poder e território, embora conceitos construídos cada um com sua autonomia, doravante vão ser abordados juntamente para a consolidação do conceito de território (SPOSITO, 2000; SAQUET, 2003).

Para Raffestin (1993, p. 150), a ação de pessoas ou grupos no exercício do poder pode ser uma interação política, econômica, social e cultural que resulta de jogos de oferta e de procura, que provém dos indivíduos e/ou dos grupos. “Isto conduz a sistemas de malhas, de nós e redes que se imprimem no espaço e que constituem de algum modo o território”.

Seguindo o pensamento de Raffestin (1993), o Estado federativo está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações. Apreende-se, assim, como a divisão do norte de Goiás (Tocantins) foi constituída como expansão de novas fronteiras agrícolas; na construção de novas rodovias, hidrelétricas, ferrovias e na reprodução e ampliação do capital, bem como no interesse das populações locais e seu desejo de emancipação política em relação ao Estado federativo.

Procurando incorporar as ideias dos autores até aqui citados, ressalta-se que, de acordo com Sposito (2000, 2004), Saquet (2007) e Haesbaert (1997, 2004), o território é fonte de recursos e só assim pode ser compreendido quando analisada sua relação com a sociedade e suas relações de produção, o que pode ser identificado pela indústria, pela agricultura, pela mineração e pela circulação de mercadorias, isto é, pelas diferentes maneiras pelas quais a sociedade se apropria e transforma a natureza.

Segundo Saquet (2007), Raffestin faz parte da escola francesa, juntamente com G. Deleuze, F. Guattari, M. Foucault, H. Lefebvre e Piaget, que participaram da renovação da abordagem geográfica e territorial. O poder político sempre esteve ligado às ideias de Raffestin (1993, p. 18): “O poder político é congruente a toda forma de organização. Ora, a geografia política, no sentido estrito do termo, deveria levar em consideração as organizações que se desenvolvem num quadro espaço-temporal que contribuem para organizar-se ou [...] para desorganizar-se”.

Para compreender a multidimensão do poder, Raffestin (1993) se baseia preferencialmente em Foucault (1985, 1987), já que a atuação do Estado encontra-se com outras dimensões do poder, incluindo as práticas e as relações sociais. Assim, o autor desenvolve um conceito em que o território é formado pelas relações de poder multidimensionais das quais a territorialidade é produto.

Outra incursão de Raffestin (1993) é sobre o poder econômico. Para ele, a etimologia da palavra economia significa distribuição igual e harmoniosa dos bens e dos serviços entre os seres humanos. O desenvolvimento dessa estrutura econômica possibilita o abuso de poder de um em relação ao outro; o espaço e o tempo são fundamentais para compreender as relações de poder, já que eles se apresentam como suportes de recursos e triunfos.

Sobre a relação entre espaço e tempo, Saquet (2000, p. 152) comenta que

[...] não há uma homogeneidade do espaço, mas uma heterogeneidade de tempos e espaços em cada unidade espacial de análise [...] No processo de apropriação e produção do espaço geográfico, onde as partes relacionam-se desigualmente entre si e com o todo, dá-se o desenvolvimento desigual entre lugares, atividades e pessoas no interior de uma sociedade cada vez mais mundializada. Os tempos são múltiplos. O novo não chega a todos os lugares no mesmo momento histórico. Aliás, é das desigualdades sócio-econômicas e político-culturais, no espaço, que o capitalismo se renova cada vez mais forte.

Nas palavras de Galvão, França e Braga (2009), a sociedade está cada vez mais mundializada/globalizada, não há homogeneidade de tempos e espaços; as relações entre unidades que formam a totalidade dão origem ao desenvolvimento desigual entre os lugares, pois cada espaço apresenta ritmo diferenciado de tempo; as inovações e o desenvolvimento não atingem todos os lugares ao mesmo tempo.

Raffestin (1993) diz que cada estrutura tem um tempo absoluto e seu ritmo é definido por tempos relativos, conforme cada estrutura particular. Para o autor, o mais importante é o tempo social da ação. Esse tempo social a que se refere é constituído por elementos que se formam no interior de uma sociedade, ou seja, pelos atores e pelo Estado, ou no conjunto de suas intenções ou finalidades. O poder não

está aparentemente presente, mas faz parte de todo processo relacional: “[...] o Estado é uma organização como qualquer outra; simplesmente está investido de um peso enorme” (RAFFESTIN, 1993, p. 39).

Mas o Estado não é a única organização, há outras que – como uma rede de mercados – também canalizam, bloqueiam, domesticam, introduzem numa rede, numa malha, “criam um espaço de visibilidade no qual o poder vê sem ser visto” (RAFFESTIN, 1993, p. 39).

Raffestin (1993) estabelece dois tipos de atores que interrelacionam esse poder: os sintagmáticos e os paradigmáticos. O ator sintagmático é o Estado, no sentido *latosensu*, quando empreende uma reforma agrária, organiza o território, constrói rodovias, ferrovias, entre outros investimentos. O paradigmático deriva de uma divisão classificatória operada com base em critérios que os indivíduos têm em comum.

No entanto, para atingir o objetivo de organizar um território, tanto o Estado quanto as organizações precisam se unir em campo de força, em luta constante pelo poder; é preciso, então, realizar estratégias, que são consequências da combinação de um conjunto de elementos a ser estabelecidos para se chegar aos objetivos. Na teoria dos jogos, a palavra estratégia adquiriu aplicação particular, no sentido de uma descrição completa do comportamento que cada indivíduo ou organização tem em cada circunstância possível.

A organização e a dominação de um território dependem da circulação de informações e da amplitude dessa dominação. Para Raffestin (1993), a circulação de informações estabelece uma comunicação que ocorre num campo de poder e todo poder é desempenhado no campo da comunicação.

Raffestin (1993) utiliza alguns pensamentos de Foucault (1985, 1988) para explicar a multidimensionalidade das relações de força que formam o poder e as modificações ocorridas nas formas de poder. Nesse sentido, as discussões sobre poder ou sobre as relações de poder são originárias das ideias de Foucault (1988), mostrando, inicialmente, a diferença entre poder e Poder.

Na Antiguidade, o poder (minúsculo) do soberano se estendia sobre a vida e a morte de seus escravos e filhos. Passado algum tempo, o soberano não mais detinha o poder sobre a vida de forma direta. Segundo Foucault (1988, p. 148), nessa sociedade, o poder era “o direito de apreensão das coisas, do tempo, dos corpos e, finalmente, da vida, culminava com o privilégio de se apoderar da vida para suprimi-la”.

Para Galvão, França e Braga (2009), esses mecanismos de poder passaram por profundas modificações desde a época clássica. Esse tipo de poder passou a ser somente mais um componente entre as outras formas de incitação, de reforço, de controle, de vigilância e de organização das forças a ele submetidas.

Nas palavras de Foucault (1988, p. 151), a partir do século XVII, o poder sobre a vida passa a se desenvolver de duas formas principais: uma seria o corpo como máquina, o seu adestramento, a “sua integração em sistemas de controle eficazes e econômicos”. A segunda forma, desenvolvida na metade do século XVIII, possibilita ao poder estabelecer as disciplinas do corpo e as regulações para sujeitar a população. Esse polo de poder “Centrou-se no corpo-espécie, no corpo transpassado pela mecânica do ser vivo e como suporte dos processos biológicos: a proliferação, os nascimentos e a mortalidade, o nível de saúde, duração da vida, a longevidade, como todas as condições que podem fazê-los variar” (FOUCAULT, 1988, p. 152).

Essa forma de adestramento e de bio-poder foi utilizada pelas instituições como o exercício e a escola para exercer a disciplina. A demografia estabelece as regulações da população. Assim, o bio-poder, a disciplina e o adestramento ajustam os corpos e os inserem nos sistemas produtivos, tornando-se instrumento indispensável para o desenvolvimento e crescimento do capitalismo (FOUCAULT, 1988).

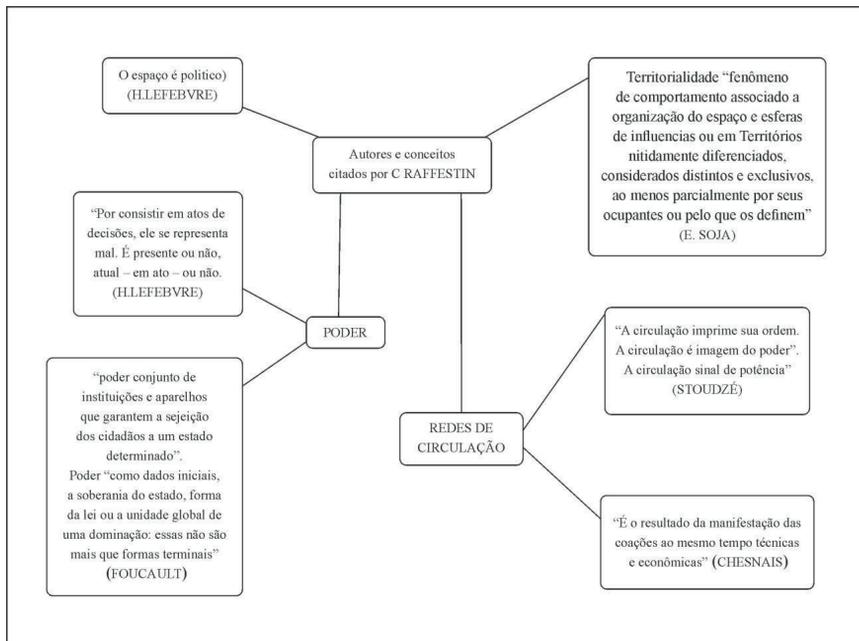
O Poder (maiúsculo) se refere à soberania do Estado, se constitui de fins que garantem a sujeição dos cidadãos ao Estado. Pretender que o poder seja o Estado disfarça o poder – em minúsculo –, aquele que está presente em cada relação, na curva de cada ação, que utiliza

as fissuras sociais para se infiltrar. O Poder é mais fácil de ser observado, é visível, maciço, identificável. No entanto, é mais influente o poder (minúsculo), que não se pode ver, que se manifesta em cada comunicação entre dois polos, fazendo face ou confrontando um ao outro (FOUCAULT, 1988).

Na concepção de Raffestin (1993), sendo toda relação um lugar de poder, significa que o poder está ligado muito à manipulação dos fluxos que atravessam e desligam a relação, o saber, a energia e a informação. Então, o poder é resultado da combinação alterável de energia e informação, como o poder “remunerador” estabelecido no domínio dos recursos materiais, salário, gratificações; o poder com intenso componente informacional é fundado sobre a manipulação de recursos simbólicos e religião (GALVÃO, FRANÇA, BRAGA, 2009).

Raffestin (1993) foi um dos autores pinoneiros na abordagem do conceito de território, contribuindo com uma concepção renovada, que dá destaque ao seu caráter político. Para tanto, o autor utiliza diferentes vertentes e posições, como H. Lefebvre, G. Deleuze, E. Soja, M. Foucault, K. Marx, F. Chesnais entre outros. Suas contribuições estão sintetizadas na Figura 1.

Figura 1 - Conceitos e autores utilizados por Raffestin



Fonte: Galvão, França e Braga (2009), adaptado pelo autor.

Raffestin (1993) afirma que, para o poder exercer controle e dominação sobre os homens e as coisas, são necessários três elementos, a saber: 1) a população - porque ela é a ascendência do poder, é o componente dinâmico de onde resulta a ação; 2) o território - é um trunfo particular, recurso e entrave, continente e conteúdo, tudo ao mesmo tempo; é o espaço político por excelência, o campo da ação do poder; 3) e os recursos que definem os horizontes realizáveis de ação, condicionam e atingem a ação.

Assim, Raffestin (1993) tenta romper com o tradicional conceito de que o território é algo ligado a um substrato material que representa apenas os limites de um solo dominado por um Estado. O território é também abstrato e no seu interior pode haver contra-

dições, desigualdades, disputas e sobreposições de território e, apesar de formar uma totalidade, ele forma também uma unidade não homogênea.

Saquet (2007) argumenta que as desigualdades nos territórios também resultam da multidimensionalidade do “vivido” pelo grupo, que forma a coletividade, e pela sociedade em geral, que estabelece relações existenciais e de produção, formando, assim, sua própria territorialidade.

Nesse sentido, esse suporte de literatura sobre território permite fornecer elementos teórico-conceituais para compreender o território do Tocantins, considerando o momento e o tempo da transição do território do norte de Goiás para Tocantins e as relações de poder que se fazem presentes no Estado e nas instituições, que criam e legitimam a disciplina nas comunidades territoriais, principalmente as que estão mais distantes do eixo econômico, político e social.

O Tocantins está inserido em um contexto histórico, cultural, teórico e prático, no espaço e no tempo. Consequentemente, nesse território se estabelecem as relações de poder que implicam desigualdades sociais e econômicas nos 139 municípios do estado.

No próximo capítulo, será apresentado e discutido o conceito de desenvolvimento regional.

CAPÍTULO 2

Algumas considerações sobre desenvolvimento regional

Os estudos sobre desenvolvimento regional devem ser analisados sob múltiplos olhares, por exemplo, quando se procuram compreender as relações entre espaços geograficamente definidos, atividades econômicas e fenômenos sociais, buscando interpretar as desigualdades entre regiões próximas.

Lopes (1984) informa que o interesse pelo desenvolvimento regional por meio do estudo da organização da sociedade em termos espaciais data de muito longe¹, embora nem todos os economistas lhe tenham atribuído a relevância merecida. Os estudos sistemáticos de base regional tiveram mais destaque após a Segunda Guerra Mundial (1950). Naquele momento, o debate não se centrava mais no crescimento econômico, no PIB per capita, e sim se voltava para novo paradigma de qualidade de vida e bem-estar. Esse novo debate assentava-se no desenvolvimento de forma holística e não apenas relacionado ao crescimento.

Na aceção de Lopes (1984), o desenvolvimento regional é o fio condutor na elaboração de políticas e formulação de planos que as programem em suas devidas proporções, levando em consideração as

1 Segundo Lopes (1984), um precursor esquecido foi Richard Cantillon (1680-1734), economista que desenvolveu questões sobre a teoria econômica, como a do valor, preço, comércio entre as nações e sobre desenvolvimento.

características que as regiões apresentam, sejam elas subdesenvolvidas, deprimidas ou congestionadas².

Autores como Lopes (1984), Boisier (2000) e Furtado (2009) sugerem que o desenvolvimento regional é impulsionado por política de Estado pensada juntamente com a sociedade civil organizada. Essa política tem o planejamento como elemento chave nas proposituras das políticas regionais de desenvolvimento, levando em conta a especialidade geográfica, a pressão populacional sobre os recursos naturais, a organização social, as estruturas religiosas, mentais e culturais e o processo histórico de produção e de consumo. Atribui-se, assim, grande importância à autonomia na capacidade de decisão, sem a qual não pode haver autêntica política de desenvolvimento. E, como o principal centro de decisões é o Estado, cabe a ele papel básico na consecução do desenvolvimento, que, como ressalta Furtado, somente se efetiva se forem criadas condições para ampla participação das massas urbanas e rurais na divisão dos frutos (FURTADO, 2009).

Nessa mesma linha, Aydalot (1985) assegura que a abordagem do desenvolvimento regional deve ser realizada por estudos empíricos, a fim de identificar problemas específicos e diferenciados, exigindo, portanto, planejamento. A região tem se definido por sua estrutura econômica; ela se caracteriza pelo maior ou menor dinamismo de crescimento. Áreas dinâmicas tendem a atrair fatores de produção e a crescer ainda mais rapidamente, enquanto regiões com problemas estruturais perdem populações e capitais (LOPES, 1984; FERREIRA DE LIMA, 2010).

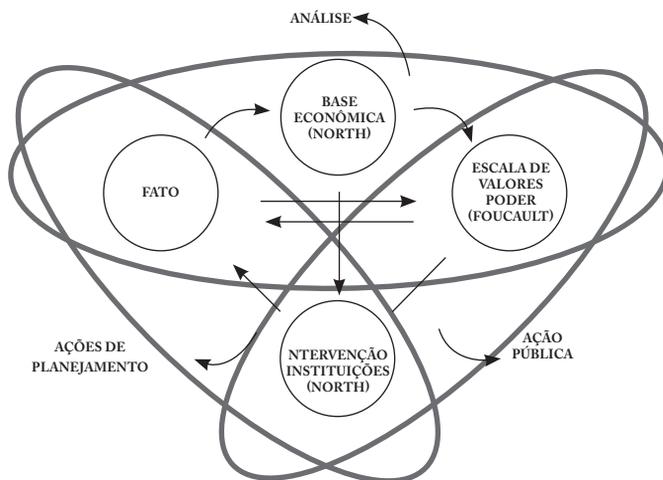
Quanto à conceituação e operacionalização das políticas de desenvolvimento regional, Lopes (1984) considera três tipos de pro-

2 Pode-se entender por subdesenvolvida a região que não criou meios que permitissem transformar suas estruturas para participar nos processos modernos de desenvolvimento urbano-industrial. Região deprimida é aquela que já teve alguma transformação, mas por hora atravessa uma fase difícil de transformação. Regiões congestionadas são aquelas saturadas na utilização de seus recursos, apresentam elevada concentração urbano-industrial.

blemas: i) os da consideração da variável espaço; ii) os da interdependência regional e, iii) os da abordagem pluri-disciplinar. O planejamento surge como um conjunto de ações programadas no tempo em que se busca identificar os problemas regionais. Desse modo, na problemática do desenvolvimento regional, a análise, a política e o planejamento devem ser bem demarcados, definidos, pois o planejamento quase tende a confundir-se com o desenvolvimento regional.

A Figura 2 descreve a problemática do desenvolvimento regional, com o processo de elaboração por fases e as características de atividade cíclica e permanente. Esse processo exige análise e intervenção por meio das instituições e avaliação para seleção das políticas que conduzem aos planos.

Figura 2 - A problemática do desenvolvimento regional no território do Tocantins



Fonte: Lopes (1984), adaptado pelo autor.

As regiões novas crescem quando os produtos provenientes das empresas localizadas no seu território são demandados pelas demais

regiões. Com isso, a integração de uma região só pode ser compreendida quando analisados o perfil e a difusão das atividades de base no espaço territorial, o que estimula a inserção da economia regional na economia nacional. North (1977a) afirma que o desenvolvimento regional passa no primeiro momento pela base econômica. Nessa primeira fase, o autor trata da teoria da base econômica cujo marco é o seu trabalho pioneiro de 1955. Segundo Piffer (2009), o crescimento de uma região decorre do aumento das atividades de base econômica e, conseqüentemente, da demanda por produtos que ela oferece para fora da região. Crescendo e expandindo as atividades de base, cresce toda a economia regional.

Lopes (1984) destaca que o planejamento regional apresenta três tipos de limitações básicas: i) reduzido nível de integração entre os atores institucionais; ii) natureza técnica com reduzida flexibilidade dos planos regionais; iii) delimitação da região prioritária. Essas limitações tendem a ser superadas na concepção de Boisier (1996, 2000), quando ele afirma que o desenvolvimento regional consiste em processo localizado de troca estrutural (em âmbito territorial denominado região) que se associa a processo permanente de progresso na própria região, na comunidade ou na sociedade onde habitam seus cidadãos.

Boisier (2000) também se depara com a complexidade de definir desenvolvimento regional. Para ele, devem-se combinar três dimensões: i) espacial, ii) social e, iii) individual. O sucesso da região deve ser entendido com uma transformação sistemática entre essas três dimensões.

Ainda tendo em vista a complexidade de conceituar o desenvolvimento regional contemporâneo, Becker (2000, 2010) apresenta seus questionamentos: por que algumas regiões conseguem responder positiva e ativamente aos desafios regionais da globalização contemporânea construindo seus modelos de desenvolvimento e outras não? Por que os processos regionais de desenvolvimento não são iguais dinamicamente e se diferenciam entre si?

A resposta estaria na seguinte pressuposição:

Teoricamente, entretanto, devemos partir do pressuposto de que o desenvolvimento capitalista é a própria contradição em processo, pois se move constantemente, em meio a contradições superadas, continuamente, pelo próprio capital, através da negação das suas próprias determinações (BECKER, 2010, p. 38).

Em outras palavras, o capital está sempre reinventando novas formas de acumulação por meio de transformação da matéria prima em mercadoria, e esta em dinheiro e assim mantendo o fluxo de circulação do capital.

Para Matos (2000), os modelos de desenvolvimento regional se assentam em dois paradigmas: um funcional e outro territorial. No primeiro, o desenvolvimento é funcional, o motor é o progresso técnico; o território é considerado o espaço onde a atividade econômica se desenvolve. No desenvolvimento territorialista, o território é elemento ativo que influencia o desenvolvimento da região. Nessa perspectiva, o desenvolvimento regional terá lugar devido a uma conjugação de fatores internos³ (STÖHR, 1981) e externos⁴ (MARSHALL, 1961). Importante observar que as desigualdades regionais sempre foram assunto dos primeiros estudiosos da economia regional. A premissa de que o desenvolvimento não ocorre de forma homogênea entre as diferentes regiões era compartilhada por todos. No entanto, divergiam quanto aos efeitos da polarização.

Reigado (2000) confirma essa premissa ao apresentar o mapa mental, isto é, a imagem subjetiva do conhecimento espacial como fator importante na escolha da localização ótima, não só pelos consumidores, mas também pelos produtores. Os agentes econômicos agem na fronteira da racionalidade econômica, pelo que suas escolhas quase sempre se dão de forma probabilística.

A localização das atividades econômicas cada vez mais exerce influência determinante no desenvolvimento regional. Os modelos de localização foram iniciados por Von Thünen, na Alemanha, em

1826, com seu estudo sobre produção agrícola. Visando a explicar o padrão de localização da agricultura alemã, Von Thünen (1956) procurou demonstrar que ela decorria da combinação da produtividade física da terra com a distância aos mercados e os custos de transporte, que determinavam os anéis de especialização agrícola.

Dando sequência à revisão de literatura, a seguir, apresentam-se algumas considerações sobre polos de crescimento, centralidade, teoria dos lugares centrais, teoria da causação circular e efeito de encadeamento e, por fim, teoria da base econômica. Essa revisão colabora para classificar e localizar as atividades econômicas e sociais nos municípios do território do estado do Tocantins.

Polarização e centralidade

No século XX, outros estudiosos, como Perroux (1955), Weber (1969) e Christaller (1966), deram contribuições significativas para o incremento dos modelos de polarização e localização, mas deve-se a Perroux (1977) o conceito de polo de crescimento regional. Para o autor, os efeitos do polo gerariam benefícios para sua área de abrangência. Num primeiro momento, uma unidade motriz implicaria o surgimento de um complexo industrial, formando polos de crescimento. As atividades desenvolvidas encadeariam um processo de integração que fortaleceria outras atividades econômicas regionais.

Perroux (1955) baseia seu estudo na premissa de que o crescimento não aparece simultaneamente em toda parte, mas se manifesta em pontos de crescimento com intensidades variáveis; expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre a economia. Um polo de crescimento complexo seria capaz de influenciar não só seu meio geográfico imediato, mas até mesmo outras regiões que se encontram próximas a ele.

Uma característica que simplifica o entendimento de polarização é que a definição de polo está ligada à noção de dependência en-

tre o centro (polarizante) e a periferia (polarizada). Nesse contexto, o espaço polarizado é heterogêneo, pois o polo e as regiões próximas a ele, que são polarizadas, não possuem as mesmas características, mas sim uma relação de dependência (FERRERA DE LIMA, 2003).

As pesquisas de Piacenti (2009) e Kleinschmitt e Ferrera de Lima (2011) demonstraram empiricamente a constatação de Perroux (1977): as regiões não se desenvolvem ao mesmo tempo, nem da mesma forma, nem na mesma intensidade. O desenvolvimento econômico é localizado e envolve o surgimento de atividades econômicas motrizes, isto é, atividades capazes de estimular outras atividades e transformar todo o conjunto da economia.

Perroux (1977) observa que a polarização é um processo pelo qual o crescimento de uma atividade econômica propulsiva, não necessariamente industrial, põe em movimento outras atividades econômicas por meio de economias externas. Cabe salientar que no Tocantins não existe, na concepção de Perroux, uma indústria motriz, mas sim atividades econômicas que agregam outros setores indiretamente na economia, como é o caso do complexo agroindustrial frigorífico de carne, instalado em Araguaína, Gurupi e Paraíso do Tocantins. Esse complexo agroindustrial acaba disseminando outras demandas, como prestação de serviços, vendas de insumos, transporte, entre outros.

A teoria da polarização relaciona-se com a abordagem da teoria da localização sobre aglomeração das atividades produtivas e ambas resultam da introdução do espaço na análise econômica. Os polos urbano-industriais geram economias de aglomeração, o que por um lado é explicado pela interdependência entre indústrias motrizes e satélites e a comercialização de insumos e, por outro, pelas economias externas que surgem devido à infraestrutura existente nas aglomerações urbanas, à concentração dos consumidores e trabalhadores e à variada oferta de serviços (PERROUX, 1977).

A análise sobre aglomerações produtivas é consequência de

mudança de foco das temáticas regionais, em que o território passa a ser concebido como um grande complexo produtivo e a empresa passa a ser vista não mais de maneira isolada, mas como um conjunto de empresas, localizadas em um mesmo território (PERROUX,1977).

Teoria dos lugares centrais

No sentido geográfico, a região é composta por aglomerações, ou seja, é uma organização espacial que possui aglomerações humanas em um espaço limitado e que demanda por atividades especializadas. Na região, cada aglomeração tem características próprias, formas diferenciadas de vida em função do grau de urbanização, da infraestrutura e das atividades ali desenvolvidas, sejam elas nos setores primário, secundário ou terciário (SINGER, 1990).

Já para Breitbach (1988), a região representa a localização específica de atividades produtivas e características geográficas. Porém, a caracterização de região muda conforme as especificidades da sua territorialidade e os critérios de classificação do pesquisador.

Dessa forma, as cidades procuram se organizar em redes de forma que a soma das transações efetuadas pelos diversos agentes, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, possam fluir com certa intensidade para que o excedente seja oferecido para outras cidades ou regiões. O grau de intensidade dessas ações é que determinará a centralidade de um município em relação aos outros (SINGER, 1990). Nesse sentido, a integração torna-se uma das prerrogativas para se estabelecer externalidades positivas na organização em rede e auferir maior grau de cooperação entre as municipalidades.

Isso envolve desde a boa governança até o perfil mais equitativo na distribuição e nas inter-relações produtivas no espaço regional (FERREIRA DE LIMA, 2010). Para analisar as inter-relações entre os espaços urbanos e sua área de influência, surgiu a teoria dos lugares centrais.

Para a teoria dos lugares centrais, o desenvolvimento e o cres-

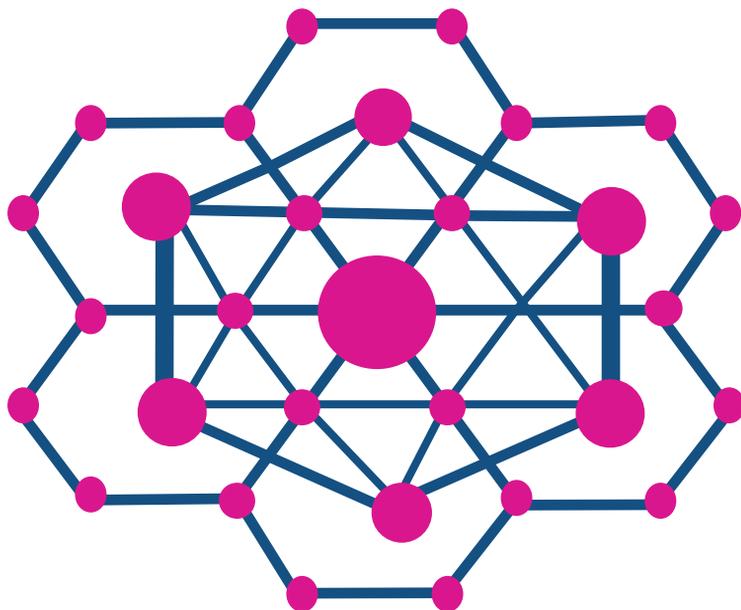
cimento das áreas urbanas dependem do tipo de serviço fornecido ao seu entorno, ou seja, às áreas de mercado de cada aglomeração urbana. A partir das áreas de influência se estabelece a hierarquia das aglomerações no espaço regional. Ou seja, quanto maior a centralidade, maior a área de influência e mais aglomerações na “órbita” de um centro (CHRISTALLER, 1966).

Além de demonstrar a organização e hierarquização do espaço, a centralidade também apresenta o padrão de formação da rede de cidades e o papel da especialização de cada uma delas nessa rede. A especialização em diversas atividades é o que determinará o crescimento e o desenvolvimento como um centro ou uma centralidade. Quanto maior a área de influência de uma aglomeração, maior sua polarização. Nesse caso, a densidade exerce papel preponderante para determinar a polarização.

Em geral, o avanço dos lugares centrais, ou polos, dependerá da densidade, seja ela populacional, de nível de renda e do número de atividades produtivas, em particular do setor terciário. Como o setor terciário depende dos dois primeiros elementos, seu crescimento é um indicador natural da capacidade de polarização dos centros urbanos. No caso, o setor terciário compõe as funções do lugar central, quais sejam: diversos tipos de comércio e serviços, desde serviços públicos, financeiros e bancários, especializados, grandes ou pequenos, religiosos e espirituais, de ensino em todos os níveis, culturais, serviços de saúde, entre outros.

De acordo com Christaller (1966), a hierarquização dos lugares centrais se dá como exposto na Figura 3.

Figura 3 - Centralidade dos bens e serviços e hierarquia dos lugares centrais



Fonte: Christaller (1966, p. 66).

A Figura 3 apresenta como Christaller (1966) teorizou a organização do espaço a partir dos lugares centrais. Ela demonstra que os centros se organizam conforme o tamanho e a área de influência. As linhas representam as áreas de influência; os pontos, o tamanho das aglomerações. Quanto maior a aglomeração, maior a área de influência. O tamanho dos pontos indica também o posicionamento das aglomerações na hierarquia regional.

Os bens e serviços poderão ser consumidos por qualquer um, seja do lugar central ou de regiões complementares, só que o custo geral para obtenção desses serviços não será igual para todos, justamente pelo fator transporte e fricção espacial (tempo e restrições de deslocamento). Isso reflete em território distante em que bens e

serviços se tornam restrição ao consumo e à mobilidade da força de trabalho, implicando maior custo de transferência para o mercado de polo mais diversificado de economia e de urbanização.

Nessa linha de raciocínio, autores como Myrdal (1968), Hirschman (1958) e North (1977a; 1977b) norteiam a próxima seção sobre a teoria da causação circular, vício da pobreza, efeitos de encadeamentos e a teoria da base econômica da produção dos pequenos municípios aos lugares centrais, ou seja, a montante e a jusante de produção, isto é, *output e input* (compra e venda).

Teoria da causação circular e efeito de encadeamento

O processo de desenvolvimento regional, independentemente dos fatores ou paradigmas em que se alicerça, não é uniforme em todos os lugares. Por sua vez, as regiões com maior capacidade de inovar e melhor dotadas de capital humano e de recursos naturais têm desenvolvimento mais rápido e destacam-se como centros; as regiões restantes, como periferia. Myrdal (1968), Perroux (1955; 1977), Hirschman (1958) e North (1977a; 1977b) ressaltam que há desequilíbrio crescente entre regiões e uma alternativa para corrigir esse desequilíbrio é pela inovação e base de exportação.

Hirschman (1958) estudou as diferenças regionais pela instalação de uma indústria em uma determinada região, a partir desta instalação se daria um encadeamento de atração para outras indústrias complementares a se instalar nas proximidades dessa região.

A indústria é considerada por muitos o setor dinâmico por excelência, já que exerce fortes efeitos denominados *linkages* sobre as demais atividades. Hirschman (1958) descreveu o crescimento desequilibrado, encadeamentos para frente e para trás (*backward and forward linkages*) exercidos a jusante e a montante dessas atividades.

A dinâmica pressupõe um estado de desequilíbrio, movimento e mudança que faz com que a economia cresça ao longo do tempo. Ela envolve a condição e o movimento de uma economia que está em processo de transformação. Essa transformação pode ser impulsionada pelo progresso de um setor ou ramo de atividades por meio de sua capacidade de influenciar os outros. Isso pressupõe que o processo de desenvolvimento regional se faz numa série de desequilíbrios (HISCHMAN, 1958).

Myrdal (1968) contestou os efeitos benéficos do crescimento polarizado dizendo que os efeitos positivos são anulados pelos efeitos negativos. A atração dos recursos produtivos em favor do polo atuaria no sentido do desequilíbrio, favorecendo as regiões mais ricas em detrimento das mais pobres.

É nesse contexto que Myrdal (1968) introduz o princípio da cumulatividade dos efeitos ou causas na concentração geográfica das atividades produtivas. Assim, a localização de uma nova atividade econômica tende a levar ao aumento do emprego e da população que, por sua vez, atrairia novas atividades, caso fosse formado um mercado consumidor.

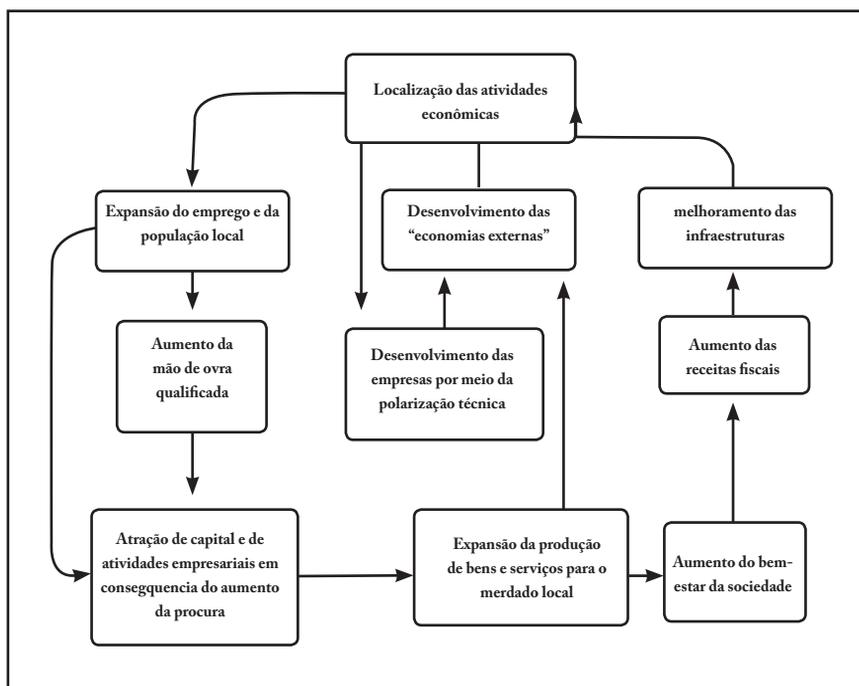
Matos (2000) comenta que a dinâmica do crescimento regional é analisada, muitas vezes, recorrendo às teorias e aos modelos explicativos derivados do corpo teórico mais geral da economia regional. Frequentemente os modelos elaborados são levados para o todo nacional, ignorando as particularidades de cada região. Sabe-se que o crescimento equilibrado de toda economia nacional (formada por várias regiões) é extremamente difícil de atingir.

A abordagem cumulativa dos efeitos ou causas⁵ possibilitou a Myrdal (1968) integrar de forma sistemática os problemas de escolha

5 O efeito se causa Myrdal chamou de *spread backwash*. Os *spread effects* são efeitos cumulativos inter-regionais positivos com origem na região e que se ramificam para o resto do país. Os *backwash effects* são efeitos cumulativos inter-regionais negativos para o resto do país devido à atração dos fatores para a região.

ótima da localização com os problemas do desenvolvimento regional. Na Figura 4, observa-se o modelo concebido para um país com baixo desenvolvimento econômico e mostra como a localização de uma nova atividade econômica com razoável dimensão teria efeitos positivos na expansão do emprego e da população. Myrdal (1968) afirma que dotar a região com infraestrutura, empresas públicas, serviços básicos de educação e saúde, resulta em aumento das receitas fiscais, o que leva à melhoria do ambiente empresarial na região. Contudo, essa é uma das poucas teorias do desenvolvimento regional em que o sistema econômico é abordado de forma dinâmica.

Figura 4 - Princípios das causas cumulativas



Fonte: Matos (2000), adaptado pelo autor.

Essa abordagem envolve simultaneamente os problemas de localização e os da teoria do desenvolvimento regional. Ela parte do princípio de que a escolha da localização e o desenvolvimento econômico, na ótica regional e mundial, só podem ser explicados por meio da mobilidade espacial do capital (SANTOS, 1994; BECKER, 2000, 2010).

De acordo com Matos (2000), as regiões apresentam grandes desigualdades econômicas e sociais, ou seja, certas regiões têm características que lhes permitem criar uma organização desigual do espaço, quais sejam: o poder dominante das grandes unidades (teorias dos polos de crescimento); o caráter cumulativo dos mecanismos de crescimento (teoria da causalidade circular de Myrdal); a lógica do capital (teoria do imperialismo); a ação das forças que retardam ou anulam a convergência (teoria centro-periferia); as tendências de especialização hierarquizada dos espaços (teoria da divisão espacial do trabalho). Assim, segundo Aydalot (1985, p. 12), “[...] o espaço não é mais, como para os neoclássicos, um elemento a integrar, igualizar e uniformizar, mas, pelo contrário, ele é a base da desigualdade técnica, econômica e social”.

Na concepção de Piffer et al (2007), o desenvolvimento de uma região passa necessariamente pela análise das questões suscitadas pelas narrativas identitárias regionais e suas implicações com a chamada identidade cultural, naturalização da identidade frente à globalização. A região é o último recurso de estabilidade e de reconhecimento no desenvolvimento regional. Dessa forma, são necessárias a discussão e a análise da identidade regional sob a ótica da diferença, da alteridade (outro), do estranho em um mundo globalizado e marcado pela ordem hegemônica.

É importante ressaltar a afirmação de Piffer et al. (2007) ao destacar que o processo de desenvolvimento regional não deve ser realizado exclusivamente para o mercado, mas para a população e suas comunidades. A falta de interação com o capital social não é boa para a região. O desenvolvimento deve ser visto como um processo

endógeno movido pelo capital social e suas interações. Por meio da cooperação e da interação, as atividades econômicas podem ser estimuladas, as cadeias produtivas complementadas, novos sistemas produtivos criados e, com isso, o desenvolvimento regional induzido.

A teoria da base econômica

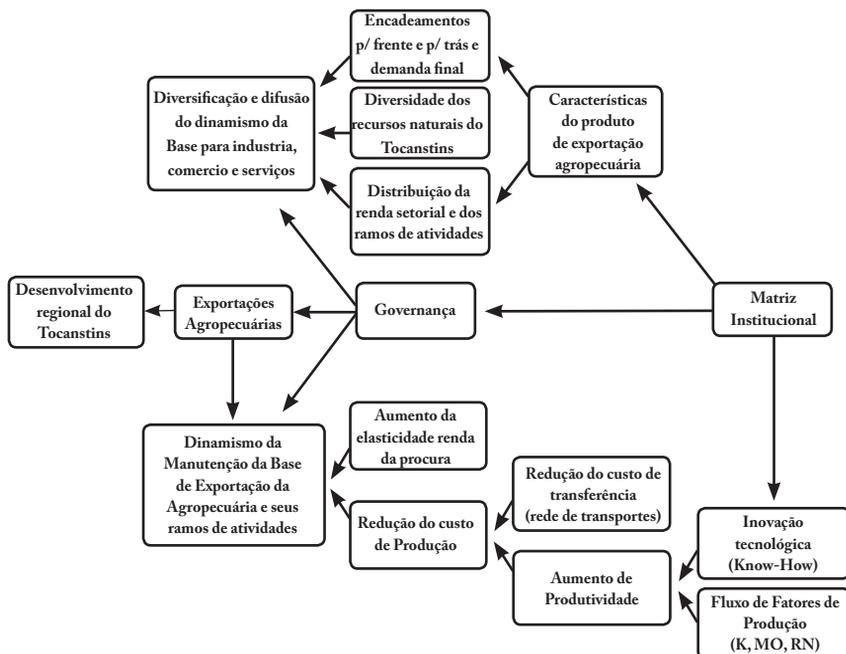
A teoria da base econômica teve início com o estudo de North (1977a) para explicar como se dá o processo de desenvolvimento econômico via base econômica das atividades produtivas. Esse estudo é considerado o primeiro a dar uma formulação do conceito de base aplicado ao contexto regional.

Essa teoria possibilita a forma mais simples de modelo de renda regional e a sua importância está no fato de que serve como estrutura teórica para estudos empíricos de regiões (RICHARDSON, 1975). Ela explica as relações inter-regionais que envolvem o fluxo de mercadorias, de pessoas e de serviços, bem como avalia as implicações desses fluxos entre a região e o restante da economia mundial.

Partindo da teoria da base econômica, Schwartzman (1975) explica que o desenvolvimento de uma região depende do dinamismo da base e da sua difusão para o resto da economia regional, ou seja, deve apresentar duas condições necessárias para o desenvolvimento: 1) manutenção do dinamismo do produto de exportação; 2) difusão do dinamismo para outros setores da economia (Figura 5).

A primeira condição para haver desenvolvimento econômico é o crescimento da renda real de uma economia. Sendo assim, é necessário que a venda dos produtos de exportação cresça a uma taxa expressiva para que condições necessárias ao desenvolvimento sejam criadas na região.

Figura 5 - Fatores que condicionam a capacidade de uma região se desenvolver a partir de uma base econômica



Fonte: Schwartzman, (1975), adaptado pelo autor.

A segunda condição ocorre quando a difusão do produto de exportação desenvolve outros setores da economia e, para que isso aconteça, é necessário que outras atividades produtivas surjam, que a distribuição de renda atinja um número elevado de pessoas e que outras bases de exportações sejam criadas.

Para manter o dinamismo dos produtos de exportação, dois fatores são importantes: 1) a elasticidade-renda da demanda é que determina a possibilidade de a região manter o dinamismo por meio de um só produto de exportação, ou seja, se o produto tiver baixa elasticidade-renda, não haverá tendência para o aumento de suas vendas à medida que as regiões importadoras se desenvolvem; 2) a redução

do custo do produto de exportação provoca o aumento da capacidade competitiva, via aumento da rede de transporte.

Schwartzman (1975) também considera quatro variáveis estratégicas para o desenvolvimento regional, são elas:

1. a propensão a importar contida na análise do multiplicador, a qual depende da função de produção do produto de exportação, da distribuição de renda e das características tecnológicas da base ao requerer mais ou menos insumos que podem ser produzidos na região a preços competitivos;
2. a propensão a consumir e a poupar, que também será influenciada pela função de produção, via distribuição de renda;
3. os custos de transferência;
4. as variações na produtividade, que constituem os fatores que influenciam o custo de produção da base e são influenciadas pelas variações tecnológicas e pelos fluxos de fatores de produção escassos que a região consegue atrair.

A atividade total de uma região apresenta uma dicotomia bastante nítida, de um lado constam as atividades básicas (exportação); de outro, as atividades locais (mercado interno). Na concepção de North (1977b), a região só se desenvolve a partir da sua base exportadora e do ambiente institucional⁶ para fortalecê-la. As rendas geradas pela procura externa de bens e de serviços impulsionam as atividades locais e diminuem os custos de transação. Esse conceito de base econômica ou de exportação pode ser empregado para a análise tanto de

6 North (1991; 1994) acredita que o ambiente institucional ocupa lugar central na análise do processo de desenvolvimento regional, porque define as relações em que funciona a economia e promove a interação entre as pessoas, definindo a maneira como a sociedade evoluiu no tempo e no espaço.

regiões como de setores ou de ramos de atividades urbanas.

A base econômica pode condicionar a capacidade de o Tocantins promover o desenvolvimento dos pequenos municípios que estão fora do núcleo do centro dinâmico de base diversificada. Quando realmente efetivadas, determinadas ações podem influenciar no processo de desenvolvimento regional; é o caso de políticas públicas do governo federal, estadual e municipal que incentivem a interação setorial e a inovação, principalmente com financiamentos e concessão de crédito. Além de outras políticas, como construção e melhoria da rede de transporte, melhoria dos pequenos corredores estaduais e municipais ligados ao grande corredor do estado, a BR-153, telecomunicações, políticas agroindustriais, entre outras.

A seguir, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos propostos e responder aos questionamentos levantados.

CAPÍTULO 3

Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa caracteriza-se pela análise exploratória, estruturalista e de percepção e pelo método quanti-quali. Em decorrência das questões do problema de pesquisa, tornou-se útil o emprego de dados quantitativos e qualitativos; por isso, primeiramente, aborda-se o método quantitativo do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR); na sequência, apresenta-se o método qualitativo do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC).

Existem diferentes métodos para se obter resultado de uma pesquisa, cada um faz referência aos procedimentos utilizados para aqueles que buscam entender ou explicar algo. O método pode ser entendido como “um sistema especial de regras, que se organiza para priorizar a consecução de novos conhecimentos e a prática transformação da realidade” (LAKATOS, 1989, p. 34).

Assim, o método de pesquisa pode ser visto como um conjunto de procedimentos que lança mão de instrumentos e de técnicas necessárias com o objetivo de buscar respostas ao problema. Na concepção de McGuigan (1976) e de Meyer (1981), os métodos podem ser classificados em três tipos: 1) o raciocínio dedutivo; 2) o raciocínio indutivo; e 3) o hipotético-dedutivo ou indutivo-dedutivo. Essa classificação está relacionada com a trajetória da ciência.

Dessa forma, objetivando demonstrar o método adotado nesta investigação, é necessário adentrar no campo da história econômica para entender a divisão territorial do norte de Goiás, bem como apreender como se encontra o processo de desenvolvimento regional do Tocantins.

O primeiro objetivo foi respondido por abordagem histórica, por meio de revisão de literatura sobre o processo de divisão do norte de Goiás. No segundo, em um contexto positivista, foram analisados dados quantitativos e estimadas as desigualdades dos municípios do Tocantins pelo método IDR. Para alcançar o terceiro objetivo, foi necessária abordagem qualitativa, por meio de entrevista a atores-chaves (*Stakeholders*) que participaram do processo de criação e das decisões relacionadas ao desenvolvimento regional do Tocantins. O método de análise foi o DSC.

Método do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR)

O método IDR tem como propósito identificar e classificar os municípios polos de base econômica¹, os intermediários e os retardatários no Tocantins. Proposto por Gualda (1995, 2003), esse método foi construído a partir de metodologia análoga apresentada por Sen (1990) para avaliar o grau de desenvolvimento dos países. O trabalho de Sen (1990) foi originalmente empregado pelo Programa das Nações Unidas (PNUD) para elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual foi estimado para 130 países em 1990.

A partir das adequações feitas pelo PNUD, outros autores elaboraram algumas derivações desse índice. Rodrigues (1994) construiu o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) para avaliar o grau de desenvolvimento social das grandes regiões e dos estados brasileiros. Gualda (2003) empregou o IDR para identificar quais os municípios apresentam características de polos de crescimento regional e os efeitos do processo de polarização sobre os demais municípios do Paraná, evidenciando o grau de dinamicidade do município em

1 Doravante a classificação dos municípios do Tocantins segue como: municípios polos de base econômica; municípios intermediários e municípios retardatários de base econômica.

relação ao desempenho médio estadual. Isto é, com esse indicador procura-se identificar se um município é dinâmico ou não no processo de desenvolvimento regional.

Eberhardt e Ferrera de Lima (2012) utilizaram esse indicador para analisar o perfil e o estágio do desenvolvimento das microrregiões do Paraná nos anos 2000 e 2007. Nessa mesma temática, Ferrera de Lima et al. (2012) mensuraram as desigualdades regionais no Brasil elaborando um indicador de desenvolvimento regional para os estados brasileiros a partir de variantes econômicas e sociais.

O IDR foi construído a partir de indicadores sociais e econômicos que apresentam o grau de desenvolvimento em que cada município se encontra. Foi dado maior peso para o indicador econômico, pois o município com melhor situação econômica possui melhores condições para investir em saneamento básico (água e esgoto), educação e saúde, sem contar a capacidade de gerar empregos e, assim, melhorar seu indicador social.

O IDR mostra o grau de dinamismo de cada município em relação ao desempenho médio estadual no processo de desenvolvimento regional. É construído com base no município que apresenta maior valor para cada variável. Isso quer dizer que, se um município aumentou seu índice em relação ao período anterior, obteve aumento proporcional maior que o município que obteve o maior valor para aquela variável (FERRERA DE LIMA et al., 2012).

A construção do IDR foi necessária à ordenação dos dados e informações referentes aos 139 municípios tocantinenses. Como o objetivo foi medir a evolução do processo de desenvolvimento regional e a dinamicidade dos municípios, os dados foram coletados em três momentos distintos para que fosse possível ranquear e analisar a conjuntura de sua evolução.

A partir dos dados levantados de cada município tocantinense foi construído o IDR para os anos 1990, 2000 e 2010. Em 1990, o Tocantins contava com 79 municípios e foram criados mais 60 du-

rante a década de 1990. Dessa forma, para os anos 2000 e 2010, a construção do IDR se deu para os 139 municípios. Na Figura 6, que representa o objeto deste estudo, localizam-se os 139 municípios identificados com numeração; na Tabela 1, consta a relação dos nomes desses municípios.

No Quadro 1, apresentam-se as variáveis sociais e econômicas para estimar o IDR com seus respectivos pesos.

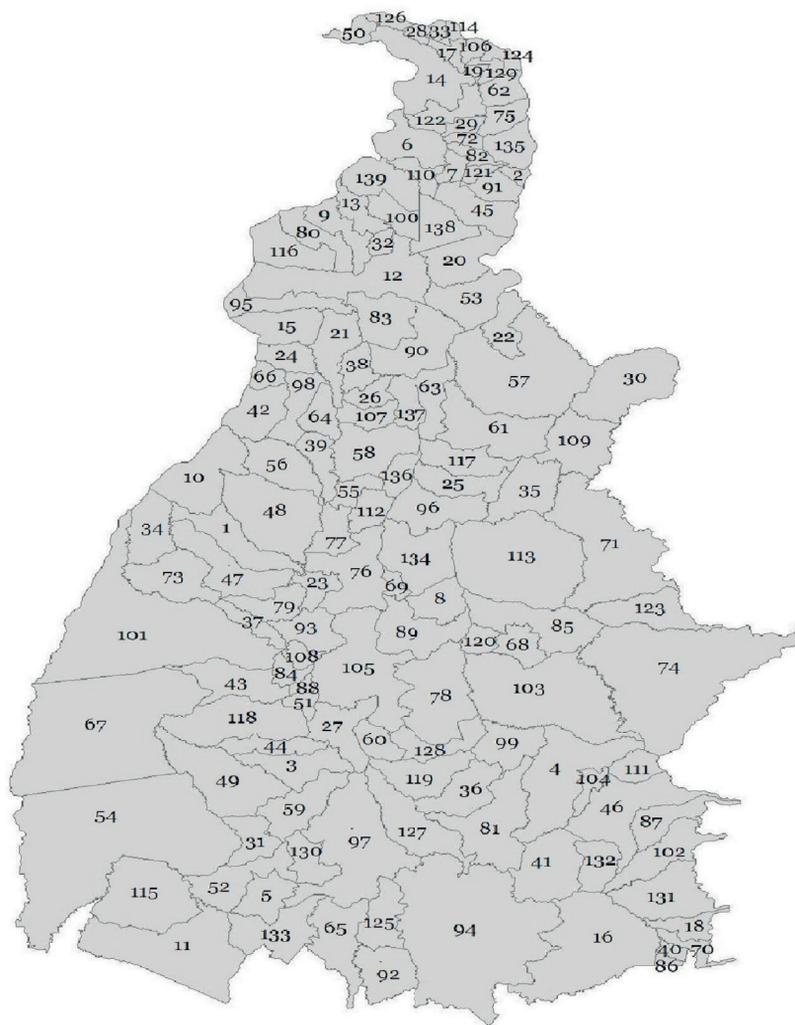
Quadro 1 - Variáveis sociais e econômicas utilizadas para estimar o IDR com os respectivos pesos

Indicador Social (IS)	Indicador Econômico (IE)
População urbana (0,05)	PIB municipal (mil reais) (0,30)
População rural (0,05)	ICMS (0,15)
Consumo de energia elétrica residencial (Mwh) (0,15)	Fundo de participação municipal (FPM) (0,05)
Média de anos de estudos (0,15)	IPVA (0,05)
Médicos por mil habitantes (0,10)	Consumo de energia setorial (Mwh) (0,05)
% de água encanada (0,10)	Emprego (0,40)
% de coleta de lixo (0,05)	-
Leito hospitalar por habitante (0,05)	-
Despesas municipais com saneamento e saúde (0,10)	-
% de pessoas pobres no município (-0,10)	-
Despesas com educação e cultura (0,10)	-

Fonte: Adaptado de Gualda (1995; 2003).

Os indicadores expostos no Quadro 1 refletem as condições gerais de vida da população. Com a melhora no desempenho dos indicadores econômicos, o estado ou o município consegue mais recursos para investir e melhorar os indicadores sociais. Por exemplo, investimentos em educação e saúde possibilitam melhor desempenho do capital humano, com reflexos na produtividade das atividades econômicas. O aumento da produtividade dos trabalhadores pode oportunizar-lhes maior renda. Com as indústrias aumentando a produção e utilizando mais mão de obra, o governo arrecada mais impostos e obtém recursos para ampliar o sistema de saneamento e esgoto; assim, tende a aumentar a qualidade dos sistemas de educação e saúde.

Figura 6 - Representação da localização dos municípios do Tocantins



Fonte: IBGE (2010), adaptado pelo autor.

Tabela 1 - Relação dos municípios do Tocantins

Municípios do Tocantins					
1	Abreulândia	48	Dois Irmãos do Tocantins	95	Pau d' Arco
2	Aguiarnópolis	49	Dueré	96	Pedro Afonso
3	Aliança do Tocantins	50	Esperantina	97	Peixe
4	Almas	51	Fátima	98	Pequizeiro
5	Alvorada	52	Figueirópolis	99	Pindorama do Tocantins
6	Ananás	53	Filadélfia	100	Piraquê
7	Angico	54	Formoso do Araguaia	101	Pium
8	Aparecida do Rio Negro	55	Fortaleza do Tabocão	102	Ponte Alta do Bom Jesus
9	Aragominas	56	Goianorte	103	Ponte Alta do Tocantins
10	Araguacema	57	Goiatins	104	Porto Alegre do Tocantins
11	Araguaçu	58	Guaraí	105	Porto Nacional
12	Araguaína	59	Gurupi	106	Praia Norte
13	Araguanã	60	Ipueiras	107	Presidente Kennedy
14	Araguatins	61	Itacajá	108	Pugmil
15	Arapoema	62	Itaguatins	109	Recursolândia
16	Arraias	63	Itapiratins	110	Riachinho
17	Augustinópolis	64	Itaporã do Tocantins	111	Rio da Conceição
18	Aurora do Tocantins	65	Jaú do Tocantins	112	Rio dos Bois
19	Axixá do Tocantins	66	Juarina	113	Rio Sono
20	Babaçulândia	67	Lagoa da Confusão	114	Sampaio
21	Bandeirantes do Tocantins	68	Lagoa do Tocantins	115	Sandolândia

Municípios do Tocantins					
22	Barra do Ouro	69	Lajeado	116	Santa Fé do Araguaia
23	Barrolândia	70	Lavandeira	117	Santa Maria do Tocantins
24	Bernardo Sayão	71	Lizarda	118	Santa Rita do Tocantins
25	Bom Jesus do Tocantins	72	Luzinópolis	119	Santa Rosa do Tocantins
26	Brasilândia do Tocantins	73	Marianópolis do Tocantins	120	Santa Tereza do Tocantins
27	Brejinho de Nazaré	74	Mateiros	121	Santa Terezinha do Tocantins
28	Buriti do Tocantins	75	Maurilândia do Tocantins	122	São Bento do Tocantins
29	Cachoeirinha	76	Miracema do Tocantins	123	São Félix do Tocantins
30	Campos Lindos	77	Miranorte	124	São Miguel do Tocantins
31	Cariri do Tocantins	78	Monte do Carmo	125	São Salvador do Tocantins
32	Carmolândia	79	Monte Santo do Tocantins	126	São Sebastião do Tocantins
33	Carrasco Bonito	80	Muricilândia	127	São Valério da Natividade
34	Caseara	81	Natividade	128	Silvanópolis
35	Centenário	82	Nazaré	129	Sítio Novo do Tocantins
36	Chapada da Natividade	83	Nova Olinda	130	Sucupira
37	Chapada de Areia	84	Nova Rosalândia	131	Taguatinga
38	Colinas do Tocantins	85	Novo Acordo	132	Taipas do Tocantins

Municípios do Tocantins					
39	Colméia	86	Novo Alegre	133	Talismã
40	Combinado	87	Novo Jardim	134	Tocantínia
41	Conceição do Tocantins	88	Oliveira de Fátima	135	Tocantinópolis
42	Couto de Magalhães	89	Palmas	136	Tupirama
43	Cristalândia	90	Palmeirante	137	Tupirantins
44	Crixás do Tocantins	91	Palmeiras do Tocantins	138	Wanderlândia
45	Darcinópolis	92	Palmeirópolis	139	Xambioá
46	Dianópolis	93	Paraíso do Tocantins	-	-
47	Divinópolis do Tocantins	94	Paraná	-	-

Fonte: Figura 6.

Estimativa do IDR

Após levantamento e ordenação dos dados, foi realizada a estimativa do IDR, que serve para classificar e ranquear conforme o perfil econômico e social de cada município em relação ao estado nas seguintes etapas:

1. participação relativa de cada município em relação ao total do estado;
2. construção dos índices parciais de cada variável;
3. construção dos indicadores social e econômico;
4. elaboração do IDR.

Uma vez determinados os indicadores sociais e econômicos, a partir da média aritmética ponderada desses elementos obteve-se o IDR. Atribuiu-se peso (0,4) para o indicador social e (0,6) para o indicador econômico. No Quadro 2, apresentam-se os procedimentos da estimativa do IDR.

Quadro 2 - Índices e variáveis que compõem o IDR

ÍNDICES:	VARIÁVEIS:
$\text{Part.} = \frac{W_i}{\sum W_i}$	<p>W_i é o valor do município para a variável.</p> <p>$\sum W_i$ corresponde ao valor total do estado.</p>
$\text{IPWi} = \frac{W_i - W_{\text{mir}}}{W_{\text{max}} - W_{\text{min}}}$	<p>IPW_i: índice parcial da variável W do município i;</p> <p>W_i é a participação da variável W do município i;</p> <p>W_{min} corresponde à participação do município com o menor valor;</p> <p>W_{max} corresponde à participação do município com o maior valor;</p>
$\text{IS}_i = (\text{IPU} \times 0,05 + \text{IPR} \times 0,05 + \text{ICE} \times 0,15 + \text{IMAE} \times 0,15 + \text{IMH} \times 0,10 + \text{IAE} \times 0,10 + \text{ICL} \times 0,05 + \text{ILH} \times 0,05 + \text{IDSS} \times 0,10 + \text{IPP} \times (-0,10) + \text{IDEC} \times 0,10)$	<p>IS_i = Indicador social do município i:</p> <p>IPU = Índice de participação da população urbana do município i;</p> <p>IPR = Índice de participação da população rural do município i;</p> <p>ICE = Índice de consumo de energia residencial do município i;</p> <p>IMAE = Índice de média de anos de estudo do município i;</p> <p>IMH = Índice de médicos por mil habitantes do município i;</p> <p>IAE = Índice das unidades abastecidas com água encanada do município i;</p> <p>ICL = Índice de coleta de lixo do município i;</p> <p>ILH = Índice de leitos hospitalares por habitantes do município i;</p> <p>IDSS = Índice de despesas com saneamento e saúde do município i;</p> <p>IPP = Índice de pessoas pobres do município i;</p> <p>IDEC = Índice de despesas com educação e cultura do município i;</p>

$IE_i = (IPIB \times 0,30 + ICMS \times 0,15 + IFPM \times 0,05 + ICES \times 0,05 + IPVA \times 0,05 + IE \times 0,40)$	IE_i = Indicador econômico do estado i; IPIB = Índice da participação do produto interno bruto do município i; ICMS _i = Índice da participação da arrecadação do ICMS do município i; IFPM = Índice do fundo de participação do município i ICES = Índice do consumo de energia elétrica setorial do município i; IPVA: Índice da participação do IPVA arrecadado do município i; IE_i = Índice da participação do emprego total do município i.
$IDR_i = (IS_i \times 0,4) + (IE_i \times 0,6)$	

Fonte: Gualda (1995; 2003), adaptado pelo autor.

Uma vez determinado o IDR para cada município é possível ordená-lo segundo o grau de dinamicidade. Os municípios que apresentaram IDR igual ou superior a 0,1 foram classificados como polos de desenvolvimento regional. Apresentam base produtiva dinâmica com potencial de crescimento e de consumo. Os municípios cujo IDR situa-se no intervalo compreendido entre 0,099 a 0,050 foram considerados intermediários, ou seja, apresentam estrutura econômica e social em crescimento, não obstante, sua dinâmica é inferior à dos municípios polos. Os municípios com IDR abaixo de 0,050 foram considerados retardatários, sem qualquer capacidade de implementar um processo de crescimento e desenvolvimento econômico, pois não conseguem reter nem atrair recursos de forma a assegurar as condições mínimas de um processo de desenvolvimento regional. Os critérios de classificação são apresentados no Quadro 3.

Quadro 3 - Classificação do IDR

MUNICÍPIOS POLOS DE BASE ECONÔMICA	IDR de 1,0 a 0,1
Municípios intermediários de base econômica	IDR de 0,099 a 0,050
Municípios retardatários de base econômica	IDR abaixo de 0,050

Fonte: Gualda (1995; 2003), adaptado pelo autor.

A classificação de municípios polos não segue a classificação clássica proposta por Perroux (1977), segundo a qual o polo de desenvolvimento é tratado como um complexo industrial localizado, formado por atividades interdependentes que surgiram a partir da instalação de uma unidade motriz. De acordo com a teoria de Perroux (1977), a economia do Tocantins não apresenta industrialização, uma vez que sua atividade econômica tem como base a administração pública, o comércio e a prestação de serviços.

Nesta pesquisa, segue-se a classificação de municípios polos como base econômica que possuem centralidade exercida em sua área de influência, seja ela pelo comércio ou pelos serviços ofertados. Nesse sentido, a teoria do lugar central de Christaller (1966) afirma que o desenvolvimento e o crescimento das áreas urbanas dependem do tipo de serviço fornecido ao seu entorno, ou seja, às áreas de mercado de cada aglomeração urbana. A partir das áreas de influência estabelece-se a hierarquia das aglomerações no espaço regional; quanto maior a centralidade que um município possui, maior será a área de influência e mais aglomerações na órbita de um centro.

Com o aumento dos indicadores econômicos o município terá recursos para melhorar os indicadores sociais. Com o aumento de produtividade, os trabalhadores tendem a auferir maior renda e a consumir mais. Com maior consumo, as firmas tendem a aumentar a produção de bens e serviços e a empregar parcela maior de mão de obra. Isso significa maior receita tributária para o município e o estado, que poderão ampliar os gastos com melhorias sociais.

Foi adotado o PIB municipal agregado (indústria, comércio e serviço), uma vez que o PIB per capita apresentou distorção na elaboração do IDR. Municípios com baixa população, mas com PIB relativamente alto, quando tiveram o IDR estimado com o PIB per capita, sua posição foi elevada de municípios retardatários para intermediários, o que distorcia sua realidade social e econômica. Foi o caso de Bandeirantes do Tocantins; quando estimado pelo PIB per capita, apresentou IDR com a mesma classificação de Colinas.

Fontes de dados e variáveis selecionadas

As variáveis que compõem a base de dados são provenientes dos seguintes órgãos: Secretaria de Planejamento do Estado de Tocantins (Seplan/TO); Secretaria de Fazenda do Tocantins (Sefaz/TO), Ministério do Trabalho e Emprego – Relação Anual de Informações Sociais (MTE/Rais), Contas Regionais do IBGE, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil elaborado pelo PNUD Brasil; Ministério da Saúde (Data SUS); Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipeadata); Censo Demográfico (IBGE). Todos os dados foram coletados para os anos de 1990, 2000 e 2010.

Os quadros 4 e 5 apresentam as descrições das variáveis sociais e econômicas, bem como a fonte de dados e a ponderação utilizada.

Quadro 4 - Descrição das variáveis sociais, fontes de dados e ponderação

VARIÁVEIS SOCIAIS	FONTE DE DADOS	PONDERAÇÃO DAS VARIÁVEIS
População urbana	IBGE, censo demográfico 1991, 2000 e 2010	O índice de participação de análise foi ponderado pela população do município dividido pela população total do estado.

VARIÁVEIS SOCIAIS	FONTE DE DADOS	PONDERAÇÃO DAS VARIÁVEIS
População rural	IBGE, censo demográfico 1991, 2000 e 2010	O índice de participação de análise foi ponderado pela população do município dividido pela população total do estado.
Consumo de energia elétrica residencial	Ipeadata, 1990, 2000 e 2010	O índice foi ponderado pelo consumo de energia total do estado dividido pelo número de domicílios de cada município.
Média de ano de estudos	PNUD, Ipeadata, 1990 2000 e 2010	Razão entre o somatório de anos de estudo completados pelas pessoas que tem 25 anos ou mais e o número de pessoas nessa faixa etária.
Médicos por mil habitantes	DataSus e Ipeadata, 1990, 2000 e 2010	Razão entre o total de médicos e o total de habitantes do município vezes mil. Incluem-se os acadêmicos de hospital (médicos residentes).
Água encanada	PNUD, Ipeadata, 1990, 2000 e 2010	Percentagens de domicílios atendidos com água tratada.
Coleta de lixo	PNUD, Ipeadata, 1990, 2000 e 2010	Percentagens de domicílios atendidos com a coleta de lixo.
Leitos hospitalares	DataSus e Ipeadata, 1990, 2000 e 2010	O índice foi ponderado a partir do número de leitos disponíveis para o estado dividido pelo total de habitantes de cada município.
Saneamento e saúde	Ipeadata, 1990, 2000 e 2010	Despesas com saneamento e saúde municipal. Os valores estão deflacionados pelo deflator implícito do PIB nacional e atualizados em 29/11/2012 pelo Ipeadata.

VARIÁVEIS SOCIAIS	FONTE DE DADOS	PONDERAÇÃO DAS VARIÁVEIS
Pessoas pobres	PNUD, Ipeadata, 1990, 2000 e 2010	Porcentagem de pessoas pobres em caracteres habitacionais, precariedade de empregos e níveis mínimos de condição de sobrevivência. Foram consideradas pobres as pessoas com renda per capita de até R\$ 154,00 mensais.
Educação e Cultura	Ipeadata, 1990, 2000 e 2010	Despesas com educação e cultura do município. Os valores estão deflacionados pelo deflator implícito do PIB nacional e atualizados em 29/11/2012 pelo Ipeadata.

Fonte: IBGE, PNUD, Ipeadata, DataSus (1990, 2000 e 2010).

Quadro 5 - Descrição das variáveis econômicas, fontes de dados e ponderação

VARIÁVEIS SOCIAIS	FONTE DE DADOS	PONDERAÇÃO DAS VARIÁVEIS
PIB municipal	Contas regionais do IBGE e Ipeadata, 1990, 2000 e 2010	Tudo que é produzido pelos municípios na agropecuária, na indústria e nos serviços. Os valores estão em mil reais, deflacionados pelo deflator implícito do PIB nacional e atualizados em 20/06/2013 pelo Ipeadata.
ICMS	Sefaz/TO e Ipeadata, 1990, 2000 e 2010	O ICMS é importante porque mede as movimentações realizadas pelos setores de comércio. Isso quer dizer que quanto maior o ICMS arrecadado, maior é a parcela da renda que a população está disposta a aplicar para adquirir mercadorias. Os valores estão em reais, deflacionados pelo deflator implícito do PIB nacional e atualizados em 29/11/2012 pelo Ipeadata.

VARIÁVEIS SOCIAIS	FONTE DE DADOS	PONDERAÇÃO DAS VARIÁVEIS
FPM	Ipeadata, Ministério da Fazenda, 1990, 2000 e 2010.	O Fundo de Transferência Municipal (FPM) destina-se ao registro das transferências referentes ao FPM. Com objetivos redistributivos, o FPM é composto por 22,5% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e Imposto sobre Produto Industrializado. Os valores estão em reais, deflacionados pelo deflator implícito do PIB nacional e atualizados em 29/11/2012 pelo Ipeadata.
IPVA	Ipeadata, Ministério da fazenda, 1990, 2000 e 2010	Destina-se ao registro do valor da parcela que compete ao município (50%) referente ao produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, incidente sobre a frota automotiva licenciada no município. Quanto maior o IPVA, maior é a renda que a população dispõe para adquirir veículos. Os valores estão em reais, deflacionados pelo deflator implícito do PIB nacional e atualizados em 29/11/2012 pelo Ipeadata.
Energia setorial	Ipeadata e RAIS, 1990, 2000 e 2010	Total consumido em Mwh pelos setores industrial e comercial na iluminação e poderes públicos. Os dados foram ponderados pelo número total de estabelecimentos de cada município, disponibilizados pela RAIS.

VARIÁVEIS SOCIAIS	FONTE DE DADOS	PONDERAÇÃO DAS VARIÁVEIS
Emprego formal	Ministério do Trabalho/RAIS, 1990, 2000 e 2010	Total de indivíduos empregados com carteira assinada de cada município.

Fontes: Sefaz/TO, Ministério do Trabalho; Ipeadata, Contas Regionais, Ministério da Fazenda (1990, 2000 e 2010).

A seguir, apresenta-se a técnica do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) para compreender as percepções e a organização dos atores-chaves que tomam as decisões (ordenam o território) sobre desenvolvimento regional do Tocantins.

Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) do território do Tocantins

O DSC tem como fundamento a teoria da representação social e os pressupostos sociológicos de Moscovici (2009), embasada no conceito de “representação social” da sociologia de Durkheim (2007). As representações sociais caracterizam-se como sistemas de valores, ideias e práticas com a dupla função de convencionalizar o mundo e de ser prescritivas. Moscovici (2009, p. 48) afirma que o senso comum é “a forma de compreensão que cria o substrato das imagens e sentidos, sem o qual nenhuma coletividade pode operar”. O autor buscou designar fenômenos múltiplos, observados e estudados em termos de complexidades individuais e coletivas ou psicológicas e sociais.

As representações sociais nascem no curso das variadas transformações que geram novos conteúdos. As pessoas tornam-se receptivas a manifestações que anteriormente não haviam observado. To-

das as coisas a nossa volta são tanto o efeito como as causas de nossas representações (MOSCOVICI, 2009). A representação é sempre a atribuição da posição que as pessoas ocupam na sociedade; logo, toda representação social é representação de alguma coisa ou de alguém. Ela não é cópia do real, nem cópia do ideal, nem a parte subjetiva do objeto, nem a parte objetiva do sujeito; ela é o processo pelo qual se estabelece a relação entre o mundo e as coisas (MOSCOVICI, 2009).

É uma técnica de organização e tabulação de dados qualitativos que resolve um dos grandes impasses da pesquisa qualitativa, na medida em que permite, por meio de procedimentos sistemáticos e padronizados, agregar depoimentos sem reduzi-los a números. O princípio básico dessa técnica é analisar o material verbal coletado em depoimentos como matéria prima, extraindo as ideias centrais ou ancoragens e suas expressões chave, compondo-se de vários discursos-síntese, os DSC.

Almeida (2005) utilizou essa técnica em pesquisa de campo e afirma que o DSC é de fácil tabulação, sistematização e análise, pois une os depoimentos em um só discurso; dessa forma, a fala individual se torna coletiva e social. Oliveira (2008) utilizou-a para analisar o crescimento da economia dos municípios limleiros ao Lago da Itaipu Binacional, no oeste paranaense, e o impacto de uma possível mudança na distribuição dos royalties e traçou um prognóstico econômico para depois de 2023.

Etapas para realização do DSC

Lefèvre e Lefèvre (2002, 2005, 2007) dizem que o DSC é uma técnica de pesquisa qualitativa criada para fazer uma coletividade falar como se fosse um só indivíduo. Ela constitui nova ferramenta para a pesquisa qualitativa e representa uma transformação na qualidade, na eficiência e no alcance das pesquisas qualitativas, isso porque permite que se conheçam com segurança, em detalhe e na sua forma

natural, pensamentos, representações, crenças e valores de todo tipo e tamanho de coletividade social. Nas pesquisas com o DSC, o pensamento é coletado por entrevistas individuais com questões abertas; dessa forma, captam-se as reações, as sutilezas que são internalizadas e verbalizadas e posteriormente analisadas.

Lefèvre e Lefèvre (2006) definem três etapas necessárias para produzir DSC: 1) expressões chave (Ech): trechos selecionados do material verbal que melhor descrevem seu conteúdo; são transcrições literais da entrevista que revelam a essência do depoimento ou a teoria subjacente; 2) ideias centrais (Ics): fórmulas sintéticas que melhor descrevem os sentidos do material verbal coletado e também os conjuntos de respostas de sentido semelhante ou complementar; pode ser definida como a descrição precisa e direta dos significados do conjunto dos discursos analisados e destacados nas suas expressões-chave; 3) ancoragens (Acs): fórmulas sintéticas que descrevem não mais os sentidos, mas as ideologias, os valores, as crenças presentes no material verbal das respostas individuais ou nas agrupadas sob a forma de afirmações genéricas destinadas a enquadrar situações particulares.

No DSC, apresentam-se as opiniões coletivas por meio de um conjunto de discursos ou depoimentos coletivos que expressam de forma qualitativa e quantitativa as opiniões de dada coletividade. Contudo, a obtenção do DSC é um processo singular, subdividido em três etapas, já mencionadas, efetuado por meio de uma série de operações no material verbal coletado nas pesquisas (LEFÈVRE; LEFÈVRE, 2005, 2006).

O pensamento coletivo é obtido convocando-se os indivíduos um a um. A amostra deve ser representativa de uma coletividade, para que cada indivíduo possa expor seu pensamento social naturalmente, sem pressão psicossocial do grupo. O conjunto dessas falas individuais pode representar sociológica e estatisticamente uma coletividade.

Para Lefèvre (2002, 2005), o DSC é um sujeito de discurso

paradoxal, já que é redigido na primeira pessoa do singular; porém, reportando-se a um pensamento coletivo, o que, segundo o autor, é sociologicamente possível. Ninguém dúvida que indivíduos compartilham as mesmas ideias, no entanto, quando esses indivíduos opinam individualmente, veiculam apenas uma parte do conteúdo da ideia compartilhada. Dessa forma, um sujeito coletivo no DSC constitui a tentativa de reconstituir um sujeito de discurso que, na qualidade de pessoa coletiva, dialoga como se fosse indivíduo, mas, ao mesmo tempo, reitera uma representação com conteúdo ampliado.

Para realizar uma pesquisa com o DSC, são necessárias as seguintes operações: primeiro, processam-se as respostas de cada questão transcrevendo-as de acordo com os depoimentos ou entrevistas gravadas em áudio. Cada questão é processada e pré-analisada em separado e selecionam-se as expressões chave de cada questão. Depois disso, identifica-se e nomeia-se uma ou mais ideias centrais e/ou ancoragens contidas nessas expressões selecionadas. A segunda operação consiste em analisar as ideias centrais/ancoragens com objetivo de identificar semelhanças e diferenças entre elas. As ideias centrais/ancoragens semelhantes devem ser agrupadas em categoria única cuja denominação reflete uma ideia central/ancoragem síntese. A terceira e última operação tem por objetivo agrupar todas as expressões chave das ideias centrais/ancoragens de todas as respostas reunidas numa categoria.

Dessa forma, é possível editar esses conteúdos, todavia, respeitando estritamente os sentidos presentes em cada um deles. Devem ser repetidas todas essas operações para cada questão.

Processamento dos dados

Para construir o DSC dos atores-chaves entrevistados nesta pesquisa, utilizou-se o software QualiQuantisotf cujo conjunto harmônico de procedimentos descreve a opinião de uma coletividade de

interesses na condição de um produto quali quantitativo e compõe um painel de depoimentos discursivos como resultado final da análise. O QualiQuantSoft permite trabalhar com amostras bem selecionadas e relativamente grandes (CARVALHO, 2007; OLIVEIRA, 2008).

O QualiQuantSoft, 1.3c Build(2) utilizado nesta pesquisa tem licença tipo empresarial. É um software desenvolvido pela Sales e Paschoal Informática em parceria com a Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo (USP) (SALES & PASCHOAL INFORMÁTICA, 2015).

Procedimentos das entrevistas semiestruturadas: quanti e quali

Como meio de atingir o terceiro objetivo, foi investigado um grupo de atores políticos, econômicos e sociais (*Stakeholders*) do processo histórico de divisão territorial do Tocantins, enfatizando o desenvolvimento regional após 1988, sob o enfoque da corrente institucional.

Foram feitas entrevistas a atores locais a fim de conhecer suas percepções sobre o processo de emancipação do Tocantins e seu desenvolvimento regional após a sua criação. O roteiro das entrevistas foi dividido em três momentos. O primeiro buscou rever com eram as condições sociais, políticas e econômicas do antigo norte goiano e o envolvimento da população e dos grupos políticos para emancipar o Tocantins. No segundo, buscou-se analisar o desenvolvimento regional após 1988, no que tange à infraestrutura, à saúde, à educação e à economia. No terceiro e último momento, buscou-se ouvir quais as perspectivas para o Tocantins nos próximos 10 anos.

As respostas foram gravadas em áudio e posteriormente transcritas e cadastradas no software. A coleta de dados primários foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas pelo próprio pesquisador.

Marconi e Lakatos (2008) definem entrevista como o encontro

entre duas pessoas a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto por meio de conversação de natureza profissional. A entrevista é procedimento utilizado na investigação social, na obtenção de informações com conteúdo de: a) averiguação de fatos; b) determinação das opiniões sobre os fatos; c) determinação de sentimentos; d) conduta atual ou do passado; e) motivos conscientes para opiniões.

Esta pesquisa não utilizou técnicas probabilísticas para definir a amostra. Foram usadas amostras intencionais, que, para Triviños (1987), consistem em identificar e selecionar um grupo com informações necessárias ao conhecimento do tema. Dessa forma, a partir da definição das organizações, foram selecionados os entrevistados em função dos conhecimentos e das informações de que dispunham sobre o processo de divisão territorial e sobre a trajetória do desenvolvimento regional do Tocantins após 1989.

Tendo em vista a complexidade de uma pesquisa de campo, foi feito um pré-teste em 29 de agosto de 2014, uma entrevista piloto, em Goiânia, a fim de averiguar possíveis falhas no instrumento de pesquisa. O representante foi da organização social, professor da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). A entrevista ocorreu de forma produtiva, durou cerca de 40 minutos e o entrevistado mostrou-se à vontade ao falar sobre os três momentos que compõem a entrevista para esclarecer e apontar novos rumos para outras informações. Nesse sentido, o pré-teste viabilizou a condução da pesquisa.

Foram efetivamente realizadas 23 entrevistas, agendadas com antecedência de, no mínimo, 3 a 4 dias. As entrevistas foram feitas entre janeiro e fevereiro de 2015 e duraram de 30 a 45 minutos. O recorte analítico completou o território do Tocantins da seguinte forma: na região norte, Araguaína, especificamente do Bico do Papagaio os municípios de São Miguel do Tocantins e Tocantinópolis; na região central do estado, Palmas e Porto Nacional; na região sudeste,

Arraias, Divinópolis e Paranã; e, por fim, na região sul, Gurupi.

Com essa metodologia, incluindo as informações das entrevistas, com base nas teorias institucionalistas, espera-se constituir elementos explicativos a partir da percepção dos atores-chaves sobre o processo de desenvolvimento regional do Tocantins.

A perspectiva institucionalista evidencia a importância dos indivíduos e seus costumes, hábitos, tradições, cultura, bem com as regras formais estabelecidas nos processos e resultados da criação do estado do Tocantins. Assim, segundo North, “es la interacción entre instituciones y organizaciones la que da forma a la evolución institucional de una economía. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores” (NORTH, 1993, p. 3).

No Quadro 6, apresentam-se as organizações e seus respectivos representantes entrevistados. Essas organizações foram agrupadas, de acordo com Maximiano (2007), como políticas, econômicas e sociais, uma vez que os atores locais serão representados por meio delas, pois as ações coletivas têm melhores resultados do que as isoladas.

Quadro 6 - Descrição dos atores políticos, econômicos e sociais das organizações e instituições entrevistadas

ORGANIZAÇÕES	REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES E INSTITUIÇÕES DO TERRITÓRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
Políticas	Ministério do Interior – Ex-representante
	Tribunal de Conta do Tocantins (TCE)
	Ministério Público do Tocantins
	Assembleia Legislativa do Tocantins
	Associação Tocantinense dos Municípios (ATM)
	Poder Judiciário
	Prefeitura Municipal

ORGANIZAÇÕES	REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES E INSTITUIÇÕES DO TERRITÓRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
Econômicas	Sebrae – Tocantins
	Federação da Indústria do Tocantins (Fieto)
	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Tocantins (Seplan/TO)
	Associação Comercial e Industrial de Palmas (Acipa)
	Associação Comercial e Industrial de Araguaína (Aciara)
	Associação Comercial e Industrial de Gurupi (Acig)
Sociais	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Tocantins (Fetaet)
	Universidade Federal de Goiás (UFG)
	Universidade Federal do Tocantins (UFT)
	Pioneiro – morador de Araguaína
	Comissão Pastoral da Terra no Tocantins (CPT)
	Associação de Quebradeiras de Coco Babaçu do Tocantins

Fonte: autor da pesquisa (2015).

Dessa forma, considerar as instituições e as organizações como coadjuvantes no processo de desenvolvimento econômico e social e o que elas representam pode determinar ou não ambiente favorável para o desenvolvimento econômico regional ou local. Assim sendo, analisando o discurso dos atores políticos, econômicos e sociais do Tocantins, podem-se inferir algumas interpretações sobre a criação do mais novo ente federativo.

Procedimentos do tratamento do DSC

Após a realização e a transcrição das entrevistas, iniciou-se o lançamento dos dados e das informações no software QualiQuantif Sof. Inicialmente, registrou-se o título da pesquisa e cadastraram-se as organizações e os entrevistados individualmente. Para facilitar o trabalho e proteger a identidade dos depoentes, criou-se uma codificação com o objetivo de reduzir possíveis constrangimentos e omissões nos depoimentos.

Posteriormente, cadastraram-se as questões da pesquisa que norteariam a entrevista. Isso feito, foram cadastradas uma a uma as respostas das entrevistas transcritas. Previamente ao lançamento das respostas no software, elas foram compiladas e tiveram o material que correspondia ao foco da questão selecionado e conceituado como ideias centrais, pelas quais se realizou a categorização nesta pesquisa.

O próximo passo foi selecionar nas ideias centrais as expressões chaves que possibilitaram a categorização das respostas, ou seja, as respostas foram agrupadas em categorias semelhantes e/ou complementares. Assim, cada pergunta possibilitou a elaboração dos DSC, ou seja, em cada questão foi possível elaborar um número variado de DSC; a quantidade depende da homogeneidade das respostas, isto é, o número de categorias depende de cada questão, da convergência ou divergência das respostas dadas pelos entrevistados.

De cada questão foram extraídas as expressões-chaves (E-Ch) a partir da ideia central (IC). As expressões-chaves das ideias centrais foram denominadas de acordo com categorias extraídas dos discursos individuais de cada pergunta. Assim, os DSC ficaram compilados da seguinte forma:

1. No primeiro momento, parte I, formularam-se cinco DSC: A; B; C; D e E; na parte 2, extraíram-se quatro DSC: A; B; C e D.
2. No segundo momento, extraíram-se quatro DSC: A; B; C e D.
3. No terceiro e último momento extraíram-se três DSC: A; B; C.

A categorização de cada questão em vários DSC teve por objetivo contemplar a amplitude das respostas. O agrupamento das ideias centrais dos entrevistados numa mesma categoria de uma mesma questão foi transformado em DSC.

A seguir, apresentam-se e discutem-se os principais elementos da transição do antigo norte de Goiás na criação do Estado do Tocantins.

CAPÍTULO 4

Transição do território norte de Goiás para o território do estado do Tocantins

Este capítulo tem por objetivo analisar a conjuntura de transição do antigo norte de Goiás até a concretização da criação e emancipação do território do estado do Tocantins. Assim, está estruturado em quatro seções. Na primeira, apresenta-se síntese sobre o ciclo de mineração no norte de Goiás, considerado o primeiro estímulo ao povoamento da região. Na segunda, investigam-se as dissidências entre o norte e o sul de Goiás como primeiro movimento concreto de criação de um novo ente federativo, embora sem sucesso. Na terceira seção, discutem-se o processo de reterritorialização e os projetos de desenvolvimento no norte de Goiás. Na primeira parte da terceira seção, apresenta-se a montagem da infraestrutura econômica, a partir da abertura da rodovia Belém-Brasília (BR-153), que possibilitou a instalação de importantes centros comerciais de abastecimento regional e o surgimento de várias cidades ao longo dessa rodovia, como também a expansão da urbanização, seguindo a tendência da economia nacional. Na segunda parte da mesma seção, procede-se à análise da intervenção federal, por meio dos incentivos fiscais da Sudam, Sudeco e Finam e dos diversos programas federais para a ocupação produtiva da região. Destaca-se o papel do Estado como principal indutor que possibilitou o desenvolvimento das forças produtivas,

fornecendo incentivos aos grandes produtores capitalizados do Sul e do Sudeste para a incorporação de grandes áreas de terras devolutas, por meio do processo de expansão da fronteira agrícola, como também o aumento dos conflitos pela posse de terra e a maior concentração da propriedade fundiária. Houve, também, o avanço da pecuária extensiva e a expansão de algumas culturas, principalmente o arroz, mais tarde o cultivo de soja, cana-de-açúcar, abacaxi, melancia, que resultaram na introdução de melhores técnicas e modernização de algumas áreas. Na quarta e última seção, faz-se análise do atraso social que vivenciava a população do norte de Goiás, pela sua precariedade, principalmente nas áreas de educação, saúde e saneamento básico; e, por fim, evidenciam-se alguns elementos do processo de criação e emancipação do território do estado do Tocantins que conferiram vitória ao projeto de criação do estado ante as demais propostas apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 1987.

Algumas considerações sobre o ciclo de mineração no norte de Goiás

O início da ocupação do norte de Goiás se deu exclusivamente pela descoberta de minas de ouro no século XVIII, primeiro passo para o processo de formação econômica e do povoamento. Apesar das disparidades espaciais e temporais, esse território, praticamente desabitado durante décadas, inseriu-se na rota mercantil por meio da mineração.

Contudo, essa atividade foi efêmera e logo entrou em decadência, levando essa região à profunda estagnação econômica, tendo a pecuária extensiva e a economia de subsistência como principais atividades econômicas. Essa situação começou a mudar a partir da vinculação do centro-sul de Goiás aos mercados de Minas Gerais e São Paulo, que inseriram essa porção do território goiano na dinâmica produtiva nacional (BARBOSA, 1998; PARENTE, 2003; FEITOSA, 2011).

O norte de Goiás permaneceu subjugado ao mercado local até meados do século XX, quando a intervenção federal possibilitou sua integração ao centro dinâmico da economia brasileira. Assim, formou-se uma oligarquia regional que permaneceu até a consolidação do novo estado, período em que passa a ser representada por uma forte entidade, a União Democrática Ruralista (UDR), que se articula junto aos constituintes para a aprovação do novo estado (BARBOSA, 1998).

O desenvolvimento das atividades econômicas e o processo de ocupação territorial no Brasil sempre estiveram inseridos num conjunto de relações mercantis estabelecidas entre a metrópole (Portugal) e a colônia, tendo como função fornecer matéria prima ao mercado europeu (PRADO JÚNIOR, 1986).

Nesse sentido, o principal objetivo da colônia era cumprir a função de instrumento de acumulação primitiva de capital para a metrópole da seguinte forma: a) produzir excedente que se transformasse em lucros ao comercializar a produção no mercado internacional; b) criar mercados coloniais para a produção metropolitana; e c) que o lucro gerado na colônia fosse apropriado quase que integralmente pela burguesia (MELLO, 1998).

A economia aurífera alterou a estrutura da colônia. A organização geral da atividade mineradora empregava tanto a mão de obra livre quanto a escrava, com distintas conformações de tamanhos de plantas produtivas. Situado entre Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso, o ouro da capitania de Goiás não podia ficar oculto por muito tempo. Os paulistas não podiam deixar de tentar a exploração desse território, ainda virgem, na busca por novas minas auríferas (FURTADO, 1987).

A efetiva ocupação goiana ocorreu, de fato, no século XVIII, quando os bandeirantes chegaram à região do Rio Vermelho, em 1725, onde se fixaram, em decorrência da descoberta das primeiras minas de ouro, logo denominadas de “Minas de Goyazes”. Quase ao

mesmo tempo, descobriram ouro no Alto Tocantins, a que chamaram “Minas do Tocantins”. A formação do espaço goiano, portanto, começa com o ouro (BERTRAN, 1978).

Palacín e Moraes (1989) afirmam que a descoberta de ouro em Goiás impulsionou o povoamento de três zonas distintas no seu imenso território: uma no centro-sul, com arraiais a caminho de São Paulo ou nas suas proximidades (Vila Boa); a segunda na “região do Tocantins”, no alto Tocantins, considerada a região de maior densidade mineira; e, por fim, a terceira zona, o verdadeiro norte da capitania (estado do Tocantins), abrangendo extensa região entre o rio Tocantins e o sertão da Bahia (Arraias, São Félix, Cavalcante, Natividade e Porto Real).

Com a descoberta de ouro em Goiás vários episódios aconteceram, como a proibição definitiva da navegação no rio Tocantins em 1737, o aumento da tributação sobre o ouro e o contrabando de ouro. Apesar dessa repressão, o contrabando foi vultoso e os impedimentos não aplacaram a virulência dos negócios; nem restrições de vias, nem registros puderam conter o trânsito de mercadores, eles próprios os maiores contrabandistas. Seria muita pretensão controlar a imensa fronteira em expansão (PALACÍN, 1994; BERTRAN, 1978).

No norte da capitania, a mineração era de exploração do ouro de aluvião¹, o que fazia com que a população se deslocasse para margens dos rios em busca de novas descobertas auríferas. Esse constante deslocamento dos mineradores era uma das características dessa atividade que não permitia uma ligação à terra do tipo que prevalecia nas regiões açucareiras. Além disso, na mineração, era possível identificar a presença tanto de mineradores com plantéis de escravos quanto do explorador individual (faiscador) destituído de grandes recursos (PALACÍN; MORAES, 1989).

1 O ouro de aluvião, também chamado de mineração de cascalho, é encontrado nas superfícies dos rios e para sua extração são utilizadas técnicas rudimentares e baixas inversões de capital.

Apesar da “especialização” na atividade mineradora, as grandes distâncias e as dificuldades de abastecimento fizeram com que a lavoura de subsistência e a pecuária coexistissem com a extração do ouro, ainda que essas atividades não representassem interesse para os mineradores e não tivessem significado econômico em termos de complemento de renda (FEITOSA, 2011).

Essa atividade mineradora promoveu fluxo de grandes contingentes populacionais para a região, estimulando o aparecimento de alguns núcleos urbanos. Arraiais surgiam a centenas de quilômetros uns dos outros, com precárias vias de comunicação. Porém, excetuando-se a região das minas, permaneceram despovoados todo o vale do Araguaia e o extremo norte de Porto Nacional até o estreito do Maranhão. Somente a partir do século XIX, em virtude do desenvolvimento da pecuária, a região passaria a receber novas frentes de ocupação (PALACÍN; MORAES, 1989).

Funes (1986) explica que as principais razões para o declínio da mineração na capitania de Goiás foram as mesmas verificadas nas diversas regiões mineiras do Brasil: o esgotamento das jazidas, as técnicas rudimentares de exploração e a onerosa tributação, acrescentando-se, ainda, a falta de capital para investir na atividade extrativa, o que incluía a aquisição de escravos.

Com o fim da mineração, a dinâmica econômica de Goiás voltou-se à agricultura de subsistência e à pecuária extensiva. No norte da capitania, o declínio foi mais rápido e provocou diminuição no fluxo de migrantes, levando os remanescentes à prática da lavoura de subsistência (ESTEVAM, 1997).

A seguir, apresentam-se as primeiras dissidências políticas e econômicas entre o norte e o sul de Goiás.

Início do movimento separatista entre o norte e o sul de Goiás

Nesta parte, resgataram-se os primeiros movimentos de ruptura entre o norte e o sul de Goiás. A primeira ruptura, segundo Bertran (1978), está relacionada à proibição da navegação pelo rio Tocantins, em 1737, para evitar o contrabando de ouro. Esse rompimento levou o norte de Goiás a aproximar-se de Belém e, sobretudo, da via do rio São Francisco. Então, por meio dessa rota, seria esse o momento em que a pecuária surgiria como atividade econômica do norte, ao ceder seus pastos naturais para pecuaristas vindos de Pernambuco e Bahia.

Outro incidente que levou a mais uma divergência foi a cobrança do imposto de captação, em 1735, que a capitania do sul de Goiás impôs sobre as minas do norte. Esse imposto se constituía na cobrança de altas taxas na aquisição de escravos (PALACÍN, 1990).

Essas divergências levaram desde muito cedo a uma oposição ente o norte e o sul de Goiás. As duas regiões se relacionavam apenas em atos administrativos isolados, com objetivos meramente fiscais ou jurídicos. A amplitude geográfica dificultava o relacionamento interno norte-sul. A região norte era de difícil acesso, com povoados rarefeitos e esparsos, distantes da sede administrativa no sul. Por essas e outras razões, a população do norte goiano passou a se sentir vítima do desprezo político e do abandono administrativo pela precariedade das infraestruturas básicas (ESTEVAM, 1997).

Por essa razão, em 1809, foi instaurado ato administrativo que dividia a capitania de Goiás em duas comarcas: a de Goiás, sob o comando do Capitão General Manoel Inácio Sampaio; e a do Norte, comandada pelo Desembargador Joaquim Teotônio Segurado (CAVALCANTE, 2004).

A Comarca do Norte recebeu a denominação de Comarca de São João das Duas Barras, em decorrência da sede que seria construída na confluência dos rios Tocantins e Araguaia. Acreditava-se que

o norte de Goiás só conseguiria se desenvolver se incrementasse o comércio com o Pará (CAVALCANTE, 1999).

No entanto, a escolha dessa sede não vingou, tornou-se um entrave para o desenvolvimento da região devido à localização no extremo norte da capitania, distante das áreas mais povoadas. Além disso, constatou-se que o solo era impróprio para a agricultura, o que desestimulava o povoamento local e levou o ouvidor Teotônio Segurado a fazer reiteradas representações à autoridade real para que fosse determinada outra localidade. Assim, em 1814, foi criada na Barra de São João da Palma (Paraná), a nova sede da Comarca, localizada na porção central da região (CAVALCANTE, 2004).

Essa divisão administrativa no século XIX seria o cerne da criação e emancipação do território do estado do Tocantins no final do século XX. Vale mencionar que, quando o estado do Tocantins foi criado em 1988, somente o território das minas do norte goiano, acima do Paralelo 13, passou a constituir a nova unidade da federação (OLIVEIRA, 1998).

Os anseios do ouvidor Teotônio Segurado de conseguir autonomia para o norte de Goiás foram efêmeros, uma vez que, chamado a Portugal na condição de deputado constituinte, por lá permaneceu. Dessa forma, o movimento de separação perdeu força. A negativa do imperador de reconhecer a separação selou definitivamente a tentativa de autonomia (PALACÍN, 1990) e os sediciosos não tiveram forças para continuar a luta. Assim, em 1923, a província foi novamente unificada pela junta governativa sulista (PALACÍN; MORAES, 1989).

Oliveira (2004) e Cavalcante (2004) constataram que parte dos mineradores e uma parcela da população acreditavam que a criação da Comarca do Norte retiraria a região do atraso e do abandono em que se encontrava. Julgavam que, para o norte de Goiás se desenvolver, seria necessário desligar-se do sul. E que, uma vez independentes, os nortenses poderiam administrar os próprios recursos e usufruir deles.

Essa medida administrativa não alterou a situação de miséria e abandono da população do norte de Goiás. Para Oliveira (1998), dentre os maiores problemas estavam não apenas a falta de assistência administrativa e as discriminações que a região continuou a sofrer, mas também o desprezo dos mineradores pelo trabalho agrícola pouco rentável, os altos custos de transporte, a ausência de mercado consumidor local e a falta de sistema viário que pudesse escoar as mercadorias.

Com a reunificação das duas comarcas evidenciou-se a estagnação da economia do norte goiano após o declínio da mineração. A população continuava declarando que em nada havia alterado a condição de abandono a que estava relegada. Daí surge a ideia do abandono do norte pelo sul, que vai se prolongar até a criação e emancipação do território do estado do Tocantins, com as articulações do então constituinte Siqueira Campos na aprovação da Constituição de 1988 (BARBOSA, 1998).

Com o declínio da mineração, a pecuária e a agricultura surgiram como atividades subsidiárias e de subsistência. Sua expansão foi favorecida pela abundância de terras desprovidas de povoamento e controle de posse. O atraso produtivo, a reduzida mercantilização da economia e a baixa densidade demográfica eram os principais traços da marginalidade econômica da região.

Feitosa (2011) ressalta que durante a primeira metade do século XX a economia do antigo norte goiano mostrou-se extremamente débil. As terras de campo e de cerrado estavam esparsamente exploradas pela pecuária extensiva, confirmando uma estrutura latifundiária com trabalhadores sob o regime de “morador de condição”. Grandes extensões de terra permaneciam despovoadas e tinham pouco valor comercial. Apenas algumas áreas de terras devolutas eram exploradas por famílias de posseiros, que se dedicavam à lavoura de subsistência como atividade principal.

Todas as atenções se voltaram para a porção sul de Goiás, dada a proximidade com São Paulo e o desenvolvimento da cafeicultura paulista, que passou a incorporar áreas limítrofes ao seu processo de acumulação de capital. O avanço das forças capitalistas nas primeiras décadas do século XX gerou novo dinamismo para a economia goiana, não experimentado desde a época do ouro. A expansão da economia paulista e a chegada da estrada de ferro no sul do estado intensificaram as relações comerciais dessa área, inserindo-a na rota mercantil do Sudeste. Já o norte de Goiás permaneceu desarticulado dos demais centros dinâmicos do país. A diferença regional entre o norte e o sul se acentuava, reforçando o isolamento histórico (ESTEVAM, 1997).

Somente a partir da década de 1950 que o isolamento do norte goiano começou a ser rompido. Esse assunto será tratado na próxima seção.

Reterritorialização e os projetos de desenvolvimento no norte de Goiás

Nesta seção, são analisados o processo de reterritorialização, os investimentos em infraestrutura básica (rodovias) e os incentivos fiscais na consolidação da expansão da fronteira agrícola no norte de Goiás.

Inicialmente, retoma-se brevemente o conceito de reterritorialização que, segundo Haesbaert (2009), ocorre quando é criada uma nova interdependência ao se conectar a economia e a cultura às regiões mais longínquas; assim, estrutura-se nova organização territorial, uma espécie de território-mundo globalmente articulado. É como se no espaço cotidiano, devido à sobrevivência, se impusessem outras formas de ordenação da vida social e do território. Nesse sentido, o território é identificado entre o embate do “velho” (a organização socioespacial preexistente) e o “novo” (novos elementos econômicos e culturais), que acaba levando ao desfazer da velha região e ao

refazer de outra nova, mas que contém traços da antiga.

É nesse contexto que Aquino (1996), Brito (2009) e Feitosa (2011) entendem que a construção da rodovia Belém-Brasília (BR-153) alterou substancialmente a dinâmica das novas cidades que surgiram às margens dela. Além desse efeito, o norte de Goiás recebeu incentivos fiscais na expansão da sua fronteira agrícola durante as décadas de 1960 a 1980.

Na década de 1950, foram iniciadas as ligações rodoviárias entre o norte e o sul do estado, viabilizadas pela ação do governo federal, que visava a fazer a conexão dos transportes terrestres com a navegação fluvial nos dois principais rios de Goiás. Nesse período, o transporte era feito em tropas de burros ou em carros de bois que percorriam longas distâncias em péssimas estradas. A abertura de rodovias possibilitou nova rota do gado, que foi exportado para Belém e para o Centro-Sul do país (BRITO, 2009).

Assim, a construção de estradas foi aos poucos articulando no futuro estado do Tocantins a dinâmica produtiva nacional, demarcando as terras da região e promovendo a valorização e a especulação fundiária. Um dos elementos para esse novo rearranjo econômico foi a construção da rodovia Belém-Brasília (BR-153), na década de 1950, que estabeleceu a integração do norte de Goiás ao mercado nacional e, conseqüentemente, intensificou os efeitos de estímulo à agropecuária. Esses efeitos têm relação com os efeitos denominados *linkages* sobre as demais atividades descritas por Hirschman (1958), encadeamentos para frente e para trás (*backward and forward linkages*) exercidos a jusante e a montante dessas atividades, tendo um crescimento desequilibrado. Foi isso que aconteceu com o norte de Goiás em relação ao sul do estado. Os investimentos realizados na parte sul foram aos poucos irradiando para o norte.

Ao longo da BR-153 verificaram-se novos centros urbanos, como Araguaína, Gurupi e Paraíso do Norte, que se transformaram em entrepostos comerciais encravados no meio rural, funcionando como coletores dos excedentes agropecuários produzidos regional-

mente e repassadores dos bens industrializados provenientes do Sudeste (VALVERDE; DIAS, 1967).

Rodovia Belém-Brasília: a reterritorialização do norte de Goiás

Durante a década de 1960 a região norte de Goiás passou por significativa transformação nas suas bases produtivas (agropecuária) e no relacionamento com as demais regiões do país, principalmente com o estado de São Paulo, que comandava desde a década de 1930 o novo processo de acumulação de capital baseado na indústria. Essa transformação se deu, sobretudo, por meio das rodovias federais, como a BR 153.

Implementado durante o governo Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas (1956-1960) ligou as regiões mais longínquas, de esparsa ocupação, à dinâmica produtiva nacional. Foi o caso do norte de Goiás, influenciado pela construção de Brasília e pelos vultosos investimentos federais em eletrificação, comunicação e rodagem, dentre outros (ABREU, 1994). Essas mudanças ligaram Goiás às diversas regiões brasileiras, ampliaram a fronteira agrícola nacional e facilitaram sua integração intra e inter-regional.

Segundo Valverde e Dias (1967) e Aquino (1996), a implantação de um sistema de transportes integrado, com especial destaque à construção da BR-153², cortando o estado de Goiás no sentido longitudinal em direção ao Pará, modificaria a configuração econômica do norte de Goiás a ponto de tirá-lo de vez do isolamento.

2 A ligação rodoviária do norte ao centro-sul do país remonta o primeiro governo Vargas, em 1934, por meio da construção da rodovia Transbasiiana (BR-14). Porém, por falta de recursos financeiros o projeto não foi executado na íntegra. Apenas alguns trechos de estrada foram construídos em Goiás, posteriormente incorporados ao projeto da rodovia Belém-Brasília (BR-153) no governo JK.

Na análise feita por Feitosa (2011), durante as décadas de 1950 a 1980 a população do norte de Goiás quase quadruplicou, passando de 204.041 habitantes em 1950, para 738.688 em 1980. O sul do estado, que possuía pouco mais de um milhão de habitantes em 1950, passou para 3,2 milhões em 1980, crescendo na mesma velocidade que o norte goiano e acima do ritmo de crescimento da população brasileira. Em termos relativos, no período de 1950 a 1980, o norte de Goiás registrou uma taxa média de crescimento de 4,4% ao ano; superior à média verificada no sul do estado, de 3,9%; e no Brasil, de 2,9%. Esse crescimento populacional está relacionado à transferência da capital federal para o Planalto Central e ao grande fluxo migratório para essa região, advindo do processo de expansão da fronteira agrícola que, desde as primeiras décadas do século XX, havia atingido o sul do estado e agora avançava pelo norte de Goiás em direção à região Norte do Brasil.

Devido aos grandes vazios territoriais, a abertura da rodovia BR 153 atraiu migrantes dos estados limítrofes e contribuiu para o surgimento de novos municípios. Com as obras da rodovia, vários municípios tiveram seus territórios divididos e alteradas a dimensão e a importância que exerciam no conjunto das cidades do norte de Goiás (AQUINO, 1996).

Situação semelhante ocorreu com outras cidades que passaram por uma reformulação espacial, ou seja, um processo de reterritorialização na parte norte de Goiás. Para se ter uma dimensão desse processo, em 1950, o norte de Goiás tinha 14 municípios; em 1980, chegou a 52. Araguaína se constituía como o principal polo de base econômica regional nesse período e era o único município com população acima de 50 mil habitantes em 1980 (FEITOSA, 2011).

Araguaína abastecia um grande número de pequenos povoados que surgiram com a abertura da rodovia. Com uma produção baseada no babaçu, no arroz e na pecuária, adquiria de Belém os combustíveis e lubrificantes, bem como sal e telhas, que eram vendidos para os de-

mais núcleos urbanos. Do sul de Goiás, especificamente de Anápolis, chegavam produtos como cimento, queijo, álcool, biscoitos e ferro. Muitos desses produtos provinham de São Paulo, o grande centro abastecedor da região; Anápolis apenas exercia a função de centro distribuidor para o norte de Goiás (VALVERDE; DIAS, 1967).

Evidentemente, nem todas as cidades surgiram em função da rodovia. No entanto, a construção da Belém-Brasília e de mais estradas vicinais deu unidade ao estado de Goiás e fortaleceu a economia agrária da sua região norte inserindo-a na dinâmica capitalista. Antes da rodovia, as cidades mais prósperas situavam-se ao longo do rio Tocantins, como Porto Nacional e Pedro Afonso. Com a Belém-Brasília o rio foi perdendo importância como fator de integração econômica, o que fez com que as cidades que estivessem localizadas à margem direita do rio Tocantins encontrassem obstáculo para atingir o novo eixo econômico da região. Várias cidades ribeirinhas ficaram isoladas por falta de pontes sobre o rio (AQUINO, 1996).

A Figura 7 representa os principais modais de transporte no estado do Tocantins, a BR-153 e a ferrovia Norte-Sul, bem como a localização das cidades dinâmicas ao longo da BR-153 e as cidades tradicionais à margem direita do rio Tocantins.

Por outro lado, com a consolidação da BR-153, transplantou-se o dinamismo que havia nas proximidades do rio para o entorno da estrada. Com isso, as zonas situadas à margem esquerda do rio Tocantins apresentaram grande dinamismo, seja porque estavam diretamente servidas pela Belém-Brasília, seja porque conseguiram facilmente ligação com a rodovia por meio de pequenos ramais (AQUINO, 1996).

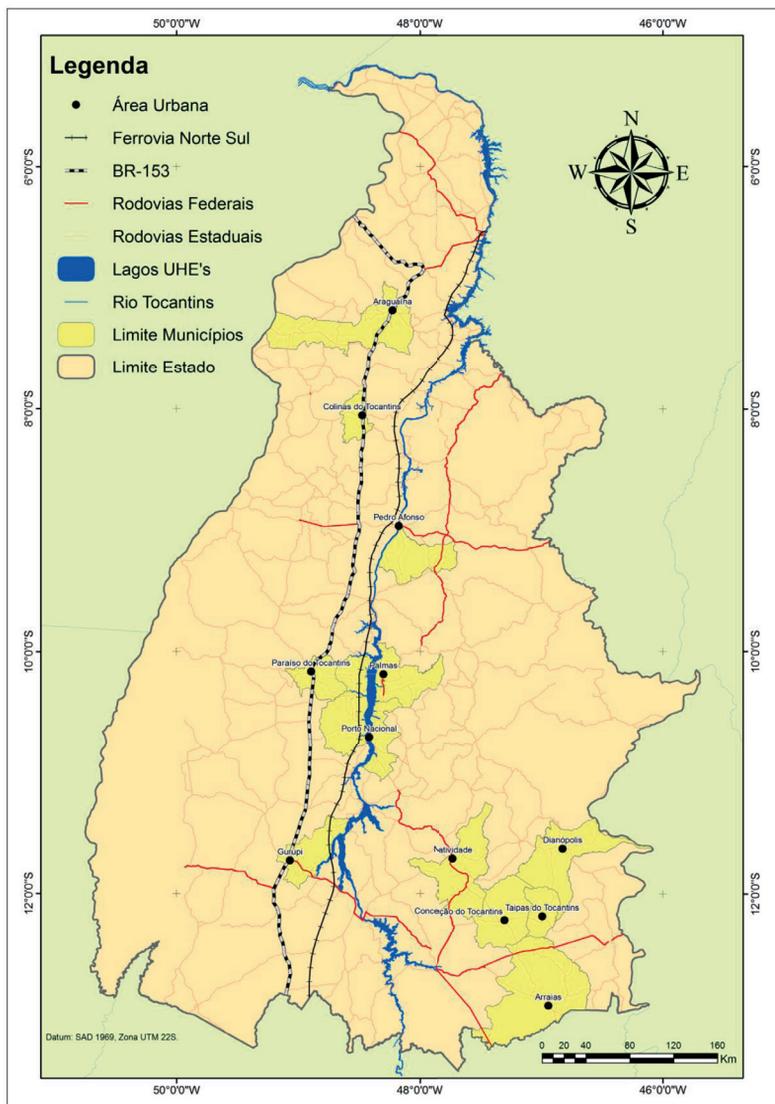
Outra indicação de que a Belém-Brasília funcionou como fator de urbanização regional foi a comparação entre as taxas de crescimento urbano e as taxas de urbanização. A população urbana das cidades situadas às margens do rio Tocantins, chamada de tradicionais por Aquino (1996) e Feitosa (2011), cresceu a média anual de 7,8%

e apenas 38,6% da sua população vivia em zonas urbanas em 1980.

Por outro lado, desde a década de 1970, praticamente todas as cidades situadas às margens da BR-153, chamadas de dinâmicas por Aquino (1996) e Feitosa (2011), já apresentavam população urbana superior à rural. Em 1980, 70,1% das pessoas que residiam nos municípios considerados dinâmicos estavam localizadas em zonas urbanas, percentual superior à média verificada para o conjunto da população brasileira (67,7%) e de praticamente todas as macrorregiões do país.

Assim, essas cidades dinâmicas estavam associadas às diversas formas de intervenção do governo federal na região norte de Goiás. De um lado, a implantação de infraestrutura econômica impulsionava as bases materiais para o desenvolvimento de forças capitalistas, possibilitando o estabelecimento de capitais financeiro, comercial e industrial, que se vinculavam diretamente ao centro dinâmico do país (São Paulo) como pontos de irradiação para o avanço e a incorporação de novas áreas.

Figura 7 - Principais modais de transporte do território do estado do Tocantins – a BR-153, rio Tocantins e ferrovia Norte-Sul



Fonte: adaptado da base cartográfica da Seplan/TO (2012).

De outro lado, de acordo com Feitosa (2011), os investimentos produtivos e/ou especulativos decorrentes das facilidades promovidas pelo setor público, via incentivos fiscais do governo federal para as grandes propriedades, ampliaram a concentração fundiária, provocaram a expropriação dos pequenos produtores e fizeram com que essas cidades abrigassem um número cada vez maior de habitantes em seus centros urbanos. Devem-se considerar, ainda, as secas nordestinas de 1966, 1970 e 1979, que forçaram a migração de muitas pessoas que buscaram abrigo nas regiões limítrofes aos seus estados, provocando um grande fluxo de migrantes do Maranhão e do Piauí para as cidades às margens da BR-153 no norte de Goiás.

A expansão urbana das cidades que iam surgindo ao longo da rodovia Belém-Brasília não era a mesma encontrada nos municípios do lado direito. Analisando o Censo Demográfico do IBGE em 1980, 40% da população do norte goiano vivia em áreas urbanas e 60% em zonas rurais. O norte de Goiás era a única área do Centro-Oeste cuja população rural era superior à urbana. Embora a população rural tenha apresentado taxas superiores à urbana, já se observava uma mudança na distribuição da população. Na década de 1980, a concentração nos centros urbanos foi uma tendência nacional devido à expansão da urbanização e da saída de grandes contingentes de pessoas do campo.

Aquino (1996) e Souza (2002) destacam que, no norte de Goiás, a construção da rodovia Belém-Brasília e a dinamização de algumas cidades exerceram fator de atração para uma parcela da população que vivia no campo. Entretanto, devem-se considerar as transformações ocorridas no meio rural (mecanização agrícola) e a não absorção da mão de obra disponível no campo. Assim, a estrutura fundiária da região, apoiada em um sistema de grandes propriedades ligadas às atividades poupadoras de mão de obra, certamente funcionou como fator de expulsão.

É nessa conjuntura que se podem compreender as implicações que a construção da rodovia Belém-Brasília exerceu sobre as cidades criadas ao longo do seu trajeto, dando nova dinâmica ao processo de urbanização, crescimento econômico e atração de novos investimentos nos setores primários, de transformação e de serviços.

Incentivos fiscais do governo federal e a expansão da fronteira agrícola no antigo norte de Goiás

O objetivo desta parte é discutir e analisar como os incentivos fiscais do governo federal possibilitaram a expansão da fronteira agrícola na ocupação do antigo norte de Goiás. As áreas de fronteiras agrícolas do Centro-Oeste e Norte do país tiveram como principal indutor o Estado. A “Marcha para o Oeste”, do Estado Novo, foi associada ao progresso geral, em um “novo Brasil” que tinha como eixo da expansão, a interiorização. Dentre as ações destacam-se a colonização, a abertura de estradas e a construção de Goiânia. Associaram-se a esses elementos, em momento posterior, a construção de Brasília e a montagem de uma tecnologia estrutural estatal, ligada ao planejamento e/ou criação de infraestrutura territorial, com destaque para as estradas, sobressaindo-se a BR-153.

Após a década de 1960, a extensão territorial de Goiás, fazendo fronteira com as regiões Sudeste, Nordeste e Norte, possibilitou intervenção diferenciada do governo federal. A localização no Centro-Oeste fez com que Goiás fosse incluído na agenda especial para as terras do cerrado, pela Superintendência do Centro-Oeste (Sudeco). Por outro lado, desde 1953 o norte do estado foi incluído como integrante da Amazônia Legal, tornando-se alvo de programas do governo federal para a área da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVA) (MAHAR, 1978).

A SPVA teve como objetivo a revisão da economia extrativista, visando a estimular o povoamento e o desenvolvimento da Amazônia Legal por meio da criação de sistema de crédito que pudesse converter a economia extrativa em economia agrícola e industrial, além de aperfeiçoar os transportes e melhorar a qualidade de vida da população (BERCOVICI, 2003).

Os recursos para o desenvolvimento da Amazônia Legal eram provenientes de 3% do total da receita de impostos federais durante um prazo de 20 anos. Além disso, os governos estaduais e municipais da região contribuiriam com parcela idêntica de suas receitas (MAHAR, 1978).

A partir de 1964 foi retomada a “Marcha para o Oeste” como política de integração nacional, tendo a agropecuária como principal elemento. Essa retomada permitiu a expansão da fronteira agrícola e a integração efetiva de diversas regiões à economia nacional por meio de abertura de novas áreas.

Com o golpe militar em 1964, as políticas de desenvolvimento regional no Brasil foram modificadas. Em 1966, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), estruturada de forma semelhante à experiência de desenvolvimento planejado para o Nordeste, por meio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). As estratégias adotadas eram as mesmas, ou seja, buscavam promover a industrialização da Amazônia Legal por meio do estímulo ao investimento privado, via incentivos fiscais, bem como a realização de investimentos públicos em infraestrutura (transportes, comunicação, energia elétrica) utilizando como agente financeiro o Banco da Amazônia S.A. (BASA) (CARDOSO; MÜLLER, 1997).

Nesse contexto, a formulação da política de desenvolvimento regional voltou-se para a integração espacial e para a colonização agrícola da Amazônia e do Centro-Oeste. Para isso, foram implantados o Plano de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra).

Entre as décadas de 1960 e 1980, os efeitos da intervenção estatal foram grandes e se expressaram por meio de planos, programas e projetos específicos, principalmente para o setor agropecuário.

Para Lira (1995), o PIN tinha como objetivo a integração econômica e social da Amazônia ao Centro-Sul do país, integrando as áreas produtoras de matérias-primas da porção setentrional às regiões industriais e de mercado do Centro-Sul. A cooperação técnica Brasil-Japão entre as empresas agrícolas na década de 1970 teve como propósito tornar o cerrado produtor de grãos. Tal iniciativa proporcionou a entrada do plantio de soja na região de Pedro Afonso/TO.

Pimes (1984) classifica o PIN como a intensificação de fluxos de mercadorias (bens e serviços), energia (trabalho, imigração, capital) e informação (inovação e comunicação) que possibilitou a imigração e o surgimento de novos núcleos urbanos como mão de obra para essa nova frente de expansão agrícola na Amazônia Legal.

O Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), criado em 1971, tinha como objetivos facilitar a aquisição de terras aos pequenos produtores, melhorar as condições de trabalho agrícola e estimular a agroindústria na Amazônia. Além disso, visava a fornecer crédito agrícola, garantir preços mínimos para os produtos de exportação, adquirir terra e subsidiar o uso de modernos implementos agrícolas (PIMES, 1984).

A criação desses dois programas era uma tentativa de reorientar a estratégia de desenvolvimento regional. Na concepção de integração regional, eram considerados programas estratégicos para o desenvolvimento tanto do Nordeste quanto da Amazônia e, por isso, foram incorporados ao I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND – 1972 a 1974). Entretanto, apesar de alguma intenção social, esses programas, que concentravam 50% do total de incentivos fiscais destinados às duas regiões, serviram para financiar a modernização (agrícola e industrial) das grandes empresas. A redistribuição de terras para pequenos produ-

tores foi desprezível, tornando-se, ao contrário, instrumento de concentração fundiária e de renda (MAHAR, 1978).

Para a região Centro-Oeste, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste (Pladesco), criado pela Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste (Sudeco) em 1973, contido no I PND. O Pladesco tinha como objetivos a elevação da participação regional do PIB do setor industrial, a utilização da força de trabalho e a aproximação dos indicadores sociais do Centro-Oeste aos nacionais (CARVALHO, 1998).

No norte de Goiás, as regiões selecionadas foram Araguaína e Gurupi, que deveriam promover a integração nacional através da incorporação de novas áreas de produção, via incentivos fiscais às grandes empresas de capital nacional ou internacional.

Em 1974, foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND 1975-1979), que tinha como diretriz principal o crescimento econômico acelerado e contínuo. Para isso, resgatou-se a concepção de polos de crescimento e de projetos de desenvolvimento rural integrado e elaboraram-se e implementaram-se grandes programas federais para a expansão agrícola e agroindustrial do Centro-Oeste e do Norte do país. Goiás foi contemplado com três programas especiais de intervenção regional: o Programa de Polos Agropecuários e Minerais da Amazônia (Polamazônia), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro) e o Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília (Pergeb). No norte de Goiás, atuaram o Polamazônia e o Polocentro (MAHAR, 1978).

O Polamazônia tinha como objetivo promover a ocupação de espaços vazios da Amazônia Legal. No norte de Goiás, foi eleito o polo Araguaia-Tocantins que, em 1975, ocupava a sexta posição em termos de dotação de recursos, com 5,9% do total, distribuídos nos seguintes setores: transportes (35%), desenvolvimento urbano (22,6%) e energia (16,1%), saúde (12%) agricultura (8%). Os resultados do Polamazônia estiveram distantes dos esperados e foram in-

compatíveis com o volume de recursos despendidos. Muitos projetos foram abandonados e prevaleceu a obtenção de recursos para aquisição de terras em um contexto especulativo (CARVALHO, 1998).

O Polocentro buscava promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias na região Centro-Oeste e no oeste de Minas Gerais por meio da incorporação de grandes extensões de cerrado à atividade agropecuária (PIMES, 1984).

O programa Polocentro definiu 12 áreas de atuação, sendo três em Minas Gerais e nove no Centro-Oeste. No norte de Goiás, Gurupi foi o município contemplado e recebeu investimentos na área de pesquisa para o cultivo do arroz irrigado.

Cano (2008) lembra que a década de 1970 foi marcada pela forte intervenção de incentivos federais nas diversas regiões brasileiras, particularmente o norte de Goiás foi marcado por um processo de desconcentração produtiva espacial que reforçou a integração do mercado nacional. Houve expansão e diversificação econômica em todos os setores produtivos e praticamente em todas as regiões do Brasil, não obstante permaneceram os desequilíbrios regionais.

Durante as décadas de 1970 e 1980, o norte goiano intensificou a produção de carne bovina, expandiu a produção de arroz no vale do Araguaia e iniciou o plantio de soja. Toda a atividade voltava-se para o abastecimento do mercado interno. Pimes (1984) informa que a Sudam em 1970 detinha cerca de 20% do total de recursos do governo federal destinados aos programas de incentivos fiscais. Em 1971, quando passou a vigorar o PIN, esse percentual caiu para 14,6%. No ano seguinte, com o Proterra, somava apenas 9%, voltando a se recuperar a partir de 1974 com a implantação do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam). O norte goiano obteve parcela diminuta de recursos, tanto para projetos agropecuários quanto industriais. Em todo o período, recebeu, em média, 5,4% do total de recursos da Sudam.

Os principais setores do norte de Goiás contemplados pelos programas de incentivos fiscais da Sudam foram: projetos de mineração, frigorífico, usina de álcool e laticínios. Dentre as maiores empresas beneficiadas estavam: Frigorífico Araguaína (FRIMAR) e Agroindustrial de Alimentos (ASA), em Araguaína; Tocantínia Óleo de Babaçu (TOBASA) e Destilaria Tocantins, em Tocantinópolis; Cia. Industrial de produtos Alimentícios (ARAGUAIA) e Canadense Pneus Agrícolas, em Gurupi; Frigorífico Araguaçu (FRIGUAÇU), em Araguaçu; Companhia Brasileira de Agropecuária (COBRAPE), em Formoso do Araguaia; e Mineradora Roncador, em Couto Magalhães (COSTA, 1987).

Dentre os projetos realizados no norte de Goiás, o mais impactante foi o projeto Rio Formoso. Localizado na bacia do Médio-Araguaia, esteve diretamente ligado ao desenvolvimento e à modernização da agricultura brasileira. De acordo com Barbosa (1996), a concepção do projeto Rio Formoso foi idealizada e implementada pelo governo estadual com suporte do governo federal. A economia da região vivenciou a expansão da fronteira e a modernização agrícola; com a implantação do projeto criou-se novo sistema de cultivo de arroz, altamente mecanizado e moderno.

Outras questões devem ser consideradas, como a desapropriação das terras para construção do projeto Rio Formoso. O Estado desapropriou uma área de terras pertencente a proprietários particulares. Também há a questão ambiental, que envolve desmatamento e construção de barragens. Para Martins (2005), a agricultura irrigada é a maior consumidora de recursos hídricos, em que quase a totalidade da água destinada à produção de alimentos é consumida.

Os estudos de Martins (2005) mostraram impactos permanentes e irreversíveis na região com a instalação do projeto Rio Formoso, como diminuição da diversidade biológica, mudanças climáticas, degradação dos recursos naturais e deterioração da qualidade de vida das populações tradicionais.

O projeto Rio Formoso visava a expandir a fronteira agrícola com a implantação de culturas irrigadas de grãos, especialmente arroz e soja, localizadas às margens do rio Formoso, afluente oriental do rio Javaés. A área total do projeto é de aproximadamente 65 mil hectares, divididos em subáreas destinadas à irrigação. O acesso ao projeto é pela BR-242, que inicia na Belém-Brasília (BR-153), próximo à cidade de Figueirópolis. É por essas rodovias que se escoava a produção para as regiões Norte e Sul do Brasil (BARBOSA, 1996).

Segundo o IBGE (1975), o tamanho das propriedades que produziam arroz se concentrava em até 200 ha. Essas propriedades produziam 50% do arroz no Médio-Araguaia. O projeto tinha faixas de terra entre 150 e 750 ha para cada um dos adquirentes. O financiamento ocorreu pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDS 1980).

Em 1978, a região do Médio-Araguaia produziu 68 mil t de arroz; em 1989, a quantidade foi de surpreendentes 473 mil t. O município de Formoso do Araguaia, área onde está o projeto, colheu 3 mil t em 1978; em 1989, colheu 132 mil t. (IBGE, 1980; 1990). Dessa forma, constatou-se o grande aumento na produção de arroz na região, que teve como destino as regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste do país.

Além do cultivo de arroz irrigado na região do Médio-Araguaia, outros produtos foram cultivados com incentivos fiscais para expansão da agropecuária, como a cana-de-açúcar, com o Programa Nacional do Alcool (Proálcool); o cultivo do milho, da mandioca, do feijão. A soja era um produto inexpressivo no norte goiano até o início dos anos 1980. Somente em 1985 ela se destacou como um dos cinco principais produtos, isso em decorrência dos estímulos do governo federal para a produção de commodities.

Confirmando essa concepção do projeto Rio Formoso, Ajarra et al. (1991), afirmam que o acesso às políticas oficiais de povoamento e a expansão da fronteira nas terras do norte goiano ocorreram de maneira mais acentuada nos vales Araguaia-Tocantins e no extremo norte. Essas regiões dispunham de solos naturalmente mais férteis,

por isso foram beneficiadas pelos programas governamentais. Nas antigas regiões mineiras, que se voltaram para a agricultura de subsistência, a penetração do capital ocorreu de forma mais tímida.

O que se verificou em todo o território norte goiano foi a apropriação de grandes glebas de terras, a preços baixos e de maneira indiscriminada, por grupos do sul de Goiás e de outros estados, o que aumentou a violência e as lutas entre posseiros e grileiros pelo domínio da terra. Isso ocorreu no extremo norte de Goiás, mais especificamente na região do Bico do Papagaio, marcada por confrontos entre pecuaristas capitalizados e uma maioria de pequenos agricultores estabelecidos com suas roças destinadas ao autoconsumo e à fraca comercialização. Esses conflitos tiveram como gênese o processo de ocupação; o primeiro, espontâneo, quando agricultores nordestinos que, fugindo da seca e da grilagem em seus estados, estabeleceram um sistema de roça de toco na região; o segundo, estimulado pelo Estado, baseado na integração vertical, no mercado nacional e de exportação, cujos principais atores eram os grandes agropecuaristas do Centro-Sul do país (COSTA, 2000).

Vale ressaltar, ainda que brevemente, o avanço da fronteira agrícola capitalista em terras indígenas, por exemplo, as dos Apinajés, Pankararú, Karajás, Krahô e Xerente, distribuídos em diversas localidades. Essa expansão da fronteira acirrou os conflitos entre índios e não índios, resultando, na maioria dos casos, em expropriação dos nativos e reterritorialização de áreas até então indígenas em áreas capitalistas.

Deve-se considerar que a evolução das atividades agropecuárias no norte de Goiás não foi uniforme no espaço e no tempo. Ela atingiu de forma particular as áreas mais férteis e/ou melhor situadas em relação à rede de transportes que ligava a região aos mercados do Sudeste, como Araguaína, Gurupi, Formoso do Araguaia, Miracema e Paranã.

Já a pecuária extensiva se direcionava para áreas com baixo nível de capitalização da atividade rural, conforme destaca Ajarra et al. (1991), quando diz que a pecuária era a atividade econômica funda-

mental da ocupação do norte goiano. Sua expansão ocorreu por meio do aproveitamento dos recursos, buscando a incorporação produtiva de uma área de fronteira onde a terra ainda era abundante e pouco valorizada no contexto nacional.

Assim sendo, tanto os projetos agropecuários quanto os industriais, subsidiados pelo governo federal via Sudam, Sudeco e Finam, tiveram concentração espacial em algumas áreas do norte de Goiás, resultando em maior concentração da produção e da renda regional. O resultado das diferentes formas de incentivos fiscais possibilitou maior integração do norte goiano à economia nacional.

O primeiro elemento indutor foi a abertura da rodovia Belém-Brasília, ligando os centros produtores aos centros consumidores, aumentando a participação no mercado regional e nacional. A seguir, chegaram obras de infraestrutura e projetos específicos de crédito e de incentivos fiscais para implantação de unidades produtivas. Os incentivos fiscais foram importantes, pois tornaram a região mais atraente à aquisição de terras, seja com o objetivo de produzir, seja como reserva de valor. Há de se considerar que a expansão da fronteira agrícola contribuiu, sobremaneira, para a integração do norte de Goiás à economia nacional.

A seguir, apresentam-se alguns indicadores sociais no norte goiano e os elementos que levaram à redivisão territorial e à criação do território do estado do Tocantins.

O atraso social no norte de Goiás e a criação e emancipação do território do estado do Tocantins

Nesta seção, são analisados alguns indicadores sociais do norte de Goiás na década de 1980; a seguir, são assinalados os elementos do processo que levou à criação e emancipação do território do estado

do Tocantins. Para tanto, esta seção está dividida em duas partes: a primeira aborda o atraso social do norte de Goiás; a segunda, a criação e emancipação do território do Tocantins.

O norte de Goiás sempre foi marcado pela condição de isolamento, por vias de transporte inadequadas para o escoamento da produção, pelo abandono por parte da elite do sul de Goiás, pela pobreza e pela precariedade de condições de vida de seus moradores. Nesse contexto, é importante analisar como eram as condições de vida dos moradores antes da criação do estado do Tocantins. Como vimos anteriormente, o norte goiano se constitui em espaço de expansão de fronteira agrícola, contingenciado pela abertura da BR-153. Sua inserção histórica no movimento de ocupação do interior do território nacional ocorreu tardiamente, de forma descontínua e marginal.

O avanço dessa fronteira agrícola alterou a estrutura socioeconômica vigente, a construção da rodovia Belém-Brasília incentivou a movimentação do excedente de mão de obra nordestina. O caráter indutor dessa rodovia possibilitou a implantação e o crescimento de vários núcleos urbanos, fundamentando a estruturação da rede urbana no norte de Goiás.

Áreas de terras até então pouco ocupadas tiveram a estrutura produtiva alterada, afetando a composição da mão de obra empregada, como também absorvendo inovações extra-regionais. Os antigos sistemas de roças, o extrativismo vegetal, a pecuária em sistema comunal foram sendo desmantelados pela dinâmica capitalista no campo, que projetou a incorporação privada da terra pela expansão de grandes estabelecimentos rurais e a adoção do trabalho assalariado em substituição às relações tradicionais de trabalho (AJARRA et al., 1991).

Nesse contexto, o impacto social proveniente do processo de incorporação do norte de Goiás à economia de mercado se mostrou mais intenso na sua porção norte, naqueles municípios localizados junto às áreas de expansão das empresas agropecuárias, próximas ao eixo da Belém-Brasília, e que tiveram significa-

tivo crescimento da população rural nesse período. O trabalho de derrubada da mata para formação de pasto decrescia logo após o término dessa tarefa e os trabalhadores eram liberados para uma nova etapa migratória.

Durante as décadas de 1970 e 1980, os municípios de Arapoema, Couto Magalhães e Presidente Kennedy, próximos à Araguaína, tiveram duplicada sua população rural em um contexto de amplo domínio da atividade rural, característico da fronteira. Nos censos populacionais de 1970/1980, o contingente urbano apresentou crescimento de 126%, bastante vigoroso, no norte de Goiás, sustentado em razão do próprio crescimento vegetativo de 14%. Essa transformação não significou melhores condições de vida na área urbana, mas, ao contrário, fatores expulsivos nas áreas rurais aumentaram os problemas e a fragilidade da infraestrutura em que se encontravam os centros urbanos nesse período. Nas cidades se cristaliza a pobreza em que vive grande parte da população. É o que mostram os indicadores de qualidade de vida aqui analisados, como o tipo de domicílio, abastecimento de água e instalações sanitárias.

Nos dados do PNUD (1980) e do Ipeadata (1980), havia no norte de Goiás, em 1980, aproximadamente 135 mil domicílios particulares, dos quais 46% eram rústicos, isto é, tinham como característica a extrema precariedade da construção, na qual predominava o piso de terra e a cobertura de paredes de taipa. O padrão de construção dos domicílios reflete a condição de vida da população, em sua maioria com pouca possibilidade de aquisição de material de construção que atenda ao padrão mínimo de durabilidade.

Intensificado na década de 1980 como resultado da migração rural-urbana, o processo de urbanização foi agravador da questão social. Em consequência disso, parte expressiva da população do campo teve suas terras usurpadas pela grilagem, seja para reserva de valor, seja para implantação de pasto, fazendo com que buscasse alternativas de sobrevivência em núcleos urbanos.

Quanto ao abastecimento de água, 70% dos domicílios utilizavam poço ou nascente e 60% não possuíam qualquer tipo de escoadouro. Para eliminação dos dejetos, o recurso utilizado em 27% dos domicílios era a fossa rudimentar, que constitui verdadeira vala negra de escoamento direto para os rios. A provisão dos serviços públicos à população é inexpressiva, com o atendimento da rede de água atingindo apenas 9% e o de energia elétrica 15% (IPEADATA; PNUD, 1980).

Nesse contexto, segundo Ajarra et al. (1991), os centros mais antigos, já deficientes do sistema de abastecimento de água, tiveram agravado o problema de instalação sanitária, enquanto nos novos centros urbanos a omissão pública foi constante nesse setor.

Dos 13 mil domicílios servidos por rede de água, apenas 6% dispunham de água encanada e a fossa séptica era adotada por apenas 2,8%. Reflexo da ausência do poder público no provisionamento de bens de consumo coletivo nas áreas de ocupação mais recentes do norte goiano, as condições gerais de habitação e saneamento são apenas uma das manifestações mais evidentes de pobreza e de abandono. A precariedade de saneamento agrava a situação da saúde, que tem na subnutrição a causa primeira das doenças que afligem seus habitantes. Uma das doenças mais emblemáticas no norte do Goiás era a hanseníase (IPEADATA; PNUD, 1980).

A deficitária rede de assistência médico-hospitalar, que se tornou aguda na zona rural, concorre para que, ainda em 1985, a taxa de mortalidade infantil para cada mil nascimentos atingisse 31,5% em Porto Nacional, 27,5% em Xambioá, 19% em Gurupi e 16% em Monte do Carmo. A própria dinâmica populacional das áreas submetidas a um processo intenso de migração, como os garimpos, que mantém a população em constante movimento, constitui focos de transmissão de doenças infectocontagiosas, como a malária, trazida, em grande parte, de garimpos paraenses e que se encontrava em escalada crescente no norte de Goiás (IPEADATA; PNUD, 1980).

Não menos importante do que a situação da saúde, outro indicativo do atraso social em que vivia a maioria da população se relaciona à educação: elevado índice de analfabetismo, concentração maciça da população estudantil na 1ª série, evasão escolar e elevada taxa de reprovação nas séries iniciais. O fato de as escolas de apenas uma sala de aula ainda representarem, em 1987, cerca de 70% do total de estabelecimentos de ensino, mostra bem a dimensão da grave situação em que se encontrava a infraestrutura educacional.

O Ipeadata (1980) constatou que o norte de Goiás apresentava 51% de um total de 609 mil habitantes com cinco anos ou mais que não sabiam ler e escrever. Em 1980, enquanto no campo registravam-se apenas 40% de alfabetizados acima de cinco anos; nas cidades, esse percentual aumentava para 62%, denotando melhores condições de acesso à escola.

Ajarra et al. (1991) acreditam que essa situação era reflexo de interações socioeconômicas forjadas no curso do processo de incorporação do território do norte de Goiás à fronteira do Brasil. Os indicadores representativos da pobreza em que vivia essa população encaminham a análise para a compreensão de um processo conduzido fundamentalmente pela atividade rural, que reconsidera até mesmo o sentido da pobreza vista não mais como legado de forças tradicionais, mas, ao contrário, como resultado de dinâmica associada a novo padrão agrário projetado em escala nacional.

Enfim, essa era a conjuntura social em que se encontrava a população do norte goiano antes da divisão territorial. Essa discussão será retomada no próximo capítulo, quando serão analisados os indicadores sociais e econômicos do território do estado do Tocantins e as desigualdades municipais entre 1990 e 2010, com o propósito de verificar o que avançou no desenvolvimento social e econômico para a população no mais novo ente federativo.

A seguir, serão apresentados os elementos políticos que levaram à redivisão territorial de Goiás.

Criação e emancipação do território do estado do Tocantins

Nesta parte, resgatam-se os principais elementos políticos da criação do estado do Tocantins. Como visto anteriormente, desde o final do século XVIII já havia desavenças entre o sul e o norte de Goiás. No século XIX, foi instaurado no norte de Goiás um governo independente em relação ao centro-sul goiano. Acreditava-se que a superação do abandono político e das desvantagens econômicas e sociais estava na divisão de Goiás, fato que viabilizaria a autonomia econômica, jurídica e política do norte do estado, materializada no controle da receita fiscal, na provisão de bens e serviços para a população, bem como na garantia da representação política regional nas instâncias de poder (CAVALCANTE, 2004).

Os discursos que alimentam as propostas de redivisão territorial são diversificados, fundamentados por questões de natureza geoeconômica e/ou geopolítica e com significados distintos no tempo e no espaço. Os que advogam que a redivisão territorial é de natureza geoeconômica se apoiam em questões de desenvolvimento social e econômico para a região que, por não dispor de força política representativa, acaba desassistida pelo poder público. Assim, a criação de um novo ente federativo, no caso o território do estado do Tocantins, seria imperativo para o desenvolvimento regional, possibilitado pela maior descentralização de recursos e maior autonomia na alocação de investimentos, gerando emprego e renda para a população (OLIVEIRA, 2002).

Quanto aos fatores geopolíticos, estão vinculados a questões de soberania nacional, de disputa pelo poder local e até por razões culturais. No que diz respeito à disputa pelo poder, observa-se que a criação de novas unidades federativas normalmente está vinculada a interesses de determinados grupos em conquistar maiores espaços de poder por meio do controle territorial (OLIVEIRA, 2002).

Para entender o processo de criação e estruturação do Tocantins, primeiro é preciso compreender a política de divisão territorial do Brasil que, direta ou indiretamente, aproxima-se da história separatista do norte goiano. Essas estratégias estão ligadas ao controle do território, ao surgimento de novas lideranças políticas e à promoção do discurso de desenvolvimento regional (OLIVEIRA, 2012).

A introdução de novas ideias suscitou na população o ideal de construção de um território de inclusão social, mesmo diante das condições sociais, econômicas e políticas predominantemente precárias na região norte de Goiás. Essa crença era difundida pelos líderes do movimento separatista, que afirmavam que com a divisão e a ocupação o território seria transformado para atender aos interesses sociais e econômicos do povo nortense. Para viabilizar essa perspectiva, o primeiro passo dado pelos grupos liderados por Siqueira Campos foi unificar os discursos da divisão em uma proposta pragmática, envolvendo a população e as lideranças de Goiás pela difusão de uma linguagem de autonomia e progresso, tomando como referência as ideias de Teotônio Segurado (OLIVEIRA, 2012).

Voltando à história sobre as ideias separatistas do norte de Goiás, em 1944, o Brigadeiro Lysias Rodrigues se posicionou favoravelmente ao desmembramento da região, argumentando que sua transformação em território viabilizaria a obtenção de recursos federais para a implantação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento social e econômico da região (CAVALCANTE, 1999). A proposta do Brigadeiro não vingou, pois os líderes políticos locais não o apoiaram. Os argumentos eram que o norte não atendia aos principais motivos para criação de um território: defesa nacional e isolamento dos centros administrativos.

No período entre 1946 e 1964, reacendeu o discurso de expansão e ocupação de novas fronteiras a partir de um projeto nacional de desenvolvimento iniciado desde a década de 1930. Fundamentando-se na política do governo federal, que visava a promover a integração

e a ocupação do Centro-Oeste e da Amazônia, e na transferência da capital federal para o Planalto Central em 1956, foi lançado em Porto Nacional o movimento Pró-Criação do Estado do Tocantins, liderado pelo juiz Feliciano Machado Braga (CAVALCANTE, 2004).

A proposta apresentada pelo movimento, mesmo com a realização de plebiscito no norte de Goiás, conforme previa a Constituição Federal, foi rejeitada pela Assembleia Legislativa de Goiás. Cavalcante (2004) elenca os principais motivos da rejeição: a baixa representatividade na Assembleia Legislativa, apenas quatro deputados estaduais do norte de Goiás; a forte oposição do governador Juca Ludovico; e o fato de o deputado João de Abreu, único representante do norte de Goiás na Câmara Federal, ter se manifestado contra a causa autonomista.

Entre 1964 e 1985 o Brasil viveu a ditadura militar. A Constituição de 1967 implantou uma política centralizadora, que concentrou mais poderes nas mãos do Executivo e limitou mais uma vez a autonomia dos estados. O discurso da integração nacional foi retomado por meio da incorporação de novas fronteiras territoriais como parte do projeto geopolítico de modernização.

Em 1976, a criação da Comissão de Redivisão Territorial e Demográfica do país resultou na sistematização de várias propostas autonomistas e na divisão, em 1977, do Mato Grosso em dois estados: Mato Grosso e o Mato Grosso do Sul, atendendo à antiga reivindicação da população, que ressaltava as diferenças geográficas, econômicas e políticas entre o norte e o sul do Mato Grosso (OLIVEIRA, 1998).

Com a criação do Mato Grosso do Sul o discurso separatista do norte de Goiás veio novamente ao debate. As justificativas foram as mesmas das anteriores: abandono, descaso, precariedade nas áreas da educação, saúde e saneamento. Os grupos políticos do norte de Goiás defendiam a ideia de que a criação do estado do Tocantins, na área da Amazônia Legal, teria função estratégica para o país, pois

movimentaria o processo de ocupação e integração dos espaços vazios à economia nacional (CAVALCANTE, 1999).

Outro movimento que deu força ao processo político de separatismo do sul de Goiás foi a Casa do Estudante do Norte Goiano (Cenog), no período de 1959 a 1968. O movimento nasceu em Pedro Afonso e consolidou-se em Porto Nacional, considerada capital intelectual dos nortenses. Com finalidades assistencialistas e declarando-se de caráter apolítico, com o passar do tempo incorporou e liderou a causa separatista. O lema do grupo era: “Tudo pela redenção do norte goiano” e um dos objetivos era emancipar a porção setentrional do estado de Goiás (SANTOS, 2002).

A luta pela autonomia política do norte de Goiás prosseguiu no decorrer da década de 1980. Em 1981, foi criada em Brasília a Comissão de Estudos dos Problemas do Norte de Goiás (Conorte) com o objetivo de conscientizar a população norte goiana sobre as potencialidades econômicas da região, o descaso governamental, os desequilíbrios inter-regionais e as possibilidades que se abririam com a criação do estado do Tocantins (OLIVEIRA, 1998).

Com o processo de redemocratização do Brasil a partir de 1985, a questão da redivisão territorial entra novamente em cena, com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 1987. Segundo Barbosa (1998), foram formadas várias subcomissões para discutir assuntos diversos a ser incorporados à nova Carta Magna, dentre elas a Subcomissão dos Estados que tinha como objetivo central a instituição de novos estados, cujo relator era o deputado federal José Wilson Siqueira Campos, do Partido Democrata Cristão de Goiás (PDC-GO). Um passo importante no processo de autonomia do Tocantins foi a criação, em 1987, do Comitê Pró-Tocantins, junto à Subcomissão de Estados da ANC.

Das propostas contempladas nas subcomissões sobre a criação de novos estados acataram-se seis: a dos estados do Juruá (AM), de Tapajós (PA), de Santa Cruz (BA), do Tocantins, a mais conhecida

proposta, devido à sua luta histórica, com o desmembramento apenas do estado de Goiás; do Maranhão do Sul (MA), do Triângulo (MG), a elevação dos territórios do Amapá e de Roraima à condição de estados, e o território de Fernando de Noronha passaria a pertencer a Pernambuco (BARBOSA, 1998).

A partir da instalação da ANC, a Conorte e a Assembleia Legislativa de Goiás, com representantes políticos de diferentes partidos, realizaram vários debates enfatizando a viabilidade econômica do novo estado e as vantagens mútuas para o norte e para o centro-sul goiano. Conseguiram mais de 80 mil assinaturas (50 mil a mais do que o mínimo exigido) para a emenda popular que propunha a criação do novo estado (CAVALCANTE, 2004).

Por fim, a única proposta de criação de novos estados aprovada foi a do Tocantins. Os territórios do Amapá, de Rondônia e de Roraima foram transformados em estados.

Nos discursos do deputado Siqueira Campos, autor do projeto de criação do Tocantins, fica claro o caráter transcendental.

Porque, se Deus permitir, ainda este ano criaremos o estado do Tocantins, sonho acalentado desde o início do século XIX pelas gentes que tenho a honra de representar. [...] cheio de esperança, revigorado em minhas forças físicas e espirituais, rogo à Sagrada Família e a Deus Todo Poderoso que nos ilumine e nos abençoe (BARBOSA, 1998, p. 94).

Esse discurso representa a paixão espiritual e o sentimento da alma territorial, o parlamentar goiano torna sua missão divina, ou seja, a criação do Tocantins está concentrada num desejo de Deus.

Barbosa (1998) entende que há apropriação do território por meio do simbólico quando se evoca o poder de Deus. Fica implícito que o constituinte goiano, ao liderar o movimento emancipacionista do Tocantins, passa a ser o representante divino aqui na Terra. O passo para a divisão do estado de Goiás consistiu na transformação da

população do norte de Goiás em povo *nortense*, atributo que deveria caracterizar a diferença de população entre norte e sul de Goiás. Assim, o povo nortense constituiu uma massa conduzida por um líder que incorporou o poder transcendental, ou seja, o messianismo como produção do território.

Cavalcante (2004) elenca as principais vantagens para as duas regiões: a elevação da renda per capita de Goiás, decorrente da diminuição da população (o mesmo ocorreu com o Tocantins, pela injeção de recursos federais); o novo estado contribuiria para reduzir as migrações para as cidades do centro-sul goiano, evitando, assim, a proliferação de favelas em Goiânia, Brasília e Anápolis; a expansão das relações comerciais entre os dois estados; e o aumento da capacidade reivindicatória dos dois estados nas representações políticas no cenário nacional.

Outro elemento importante, pelo menos para reforçar o apoio do governador eleito, foi que as dívidas que Goiás tinha contraído, tanto interna quanto externamente, seriam assumidas pela União com a divisão do estado. A criação do estado do Tocantins trouxe outros benefícios para Goiás (e também para o Tocantins), dentre eles, a inclusão do novo ente federativo na região Norte, o que alterou a divisão macrorregional do país (OLIVEIRA, 1988).

A ANC aprovou a criação do Tocantins. O deputado Siqueira Campos, principal representante das elites que queriam a divisão de Goiás, respira aliviado e diz [...] “o dia de hoje, 1º de setembro de 1988, fica inserido na história do estado do Tocantins como uma de suas datas mais significativas, mais importantes” (BARBOSA, 1998, p. 98).

Independentemente da macrorregião geográfica a que pertence, o mais importante a observar é que a criação do Tocantins ocorreu muito menos devido à luta secular ou ao desejo da população em conquistar autonomia político-administrativa, e muito mais pela habilidade política das elites regionais em conquistar maiores espaços de poder, não apenas no campo, mas também nas áreas urbanas. A

força dos lobbies e a influência da UDR nas votações foram decisivas à aprovação da criação e emancipação do território do Tocantins.

Essa habilidade foi materializada na arquitetura montada para demonstrar que a divisão de Goiás seria realmente vantajosa para o sul, pelo desencargo de uma região pobre; e para o norte, pela possibilidade de fortalecer o feudo político, conquistar maiores espaços de poder por meio do controle e ordenamento do território. Dessa forma, com arquitetura política montada pelo art. 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias era criado o estado do Tocantins pelo desmembramento da porção norte do estado de Goiás, acima do Paralelo 13.

Art.13. É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no§ 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989.

§ 1º - O Estado do Tocantins integra a Região Norte e limita-se com os Estado de Goiás pelas divisas norte dos Municípios de São Miguel do Araguaia, Porangatu, Formoso Minaçu, Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Campos Belos, conservando a leste, norte e oeste as divisas atuais de Goiás com os Estados da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso.

§ 2º - O Poder Executivo designará uma das cidades do Estado para sua Capital provisória até a aprovação da sede definitiva do governo pela Assembleia Constituinte.

§ 3º - O Governador, o Vice-Governador, os Senadores, os Deputados Federais e os Deputados Estaduais serão eleitos, em um único turno, até setenta e cinco dias após à promulgação da Constituição, mas não antes de 15 de novembro de 1988 [...]

§ 7º - Fica o Estado de Goiás liberado dos débitos e encargos decorrentes de empreendimentos no território do novo Estado, e autorizada a União, a seu critério a assumir os referidos débitos (BRASIL, 2003, p. 146 e 147).

A aprovação apenas do estado do Tocantins, tendo em vista as outras propostas, sobretudo a do Triângulo Mineiro, pode ser explicada pelo fato de que, quando uma região é pobre, a criação de um estado se justifica pela pobreza. Como exemplo, a proposta do Tocantins se baseou no fato de que a pobreza da região tinha como raiz o abandono. Já quando uma região é rica, é a riqueza que justifica a criação de um novo estado (BARBOSA,1998).

Assim, pôde-se compreender como se deram os meandros para a criação do Tocantins, como as elites locais se uniram em defesa de um novo espaço de governança, pois novos investimentos, novos recursos para lá foram dirigidos.

O próximo capítulo tem por objetivo fazer a análise conjuntural do desenvolvimento regional no Tocantins após 1989. Para tanto, serão apresentados e discutidos alguns indicadores sociais e econômicos e estimado o Indicador de Desenvolvimento Regional (IDR) entre 1990 e 2010.

CAPÍTULO 5

A conjuntura do desenvolvimento regional do território do Tocantins entre 1990 e 2010

Este capítulo apresentou e analisou a conjuntura do desenvolvimento regional após a criação e emancipação do Tocantins em 1989. Está dividido em três partes. Na primeira, fez-se uma análise da evolução das variáveis sociais e econômicas selecionadas para esta pesquisa entre 1990 e 2010. Na segunda, mensuraram-se as desigualdades municipais do Tocantins entre 1990 e 2010. Essas desigualdades foram discutidas a partir da elaboração do indicador social e econômico. Na terceira parte, fez-se uma classificação dos municípios polos, intermediários e retardatários de base econômica pelo Índice de Desenvolvimento Regional (IDR).

Evolução dos indicadores sociais e econômicos do território do estado do Tocantins

Como visto anteriormente, o atraso social no norte de Goiás era enorme. Com elevado índice de pobreza, 70% dos domicílios utilizavam poço ou nascente e 27% usavam fossa rudimentar. O atendimento de rede de água encanada atingia apenas 9% das casas e apenas 15% delas tinham energia elétrica. A taxa de mortalidade infantil

era alta, cerca de 35% para cada mil nascidos vivos. 51% da população de cinco anos ou mais não sabia ler nem escrever. A rede de assistência médico-hospitalar era deficitária tanto na zona rural quanto na urbana; a população apresentava quadro de subnutrição e doenças endêmicas, como a malária e a hanseníase (IPEADATA, 2010).

Na atividade econômica, predominava a agricultura do cultivo de arroz, milho, mandioca, com pouco valor agregado; a pecuária constituía a principal atividade no norte de Goiás. Em 1980, o PIB do norte de Goiás correspondia a apenas 3,7% da participação em relação ao PIB do sul de Goiás, denotando, assim, baixa participação na conjuntura econômica do estado.

Ainda, no período de campanha para a criação do estado do Tocantins, o futuro governador, Siqueira Campos, prometeu para as três principais cidades do norte de Goiás, Araguaína, Porto Nacional e Gurupi, a escolha de uma delas como futura capital do Tocantins. Essas três cidades tinham melhores condições para sediar o governo local, mesmo assim, o governador Siqueira Campos optou por construir uma nova capital (BARBOSA, 1998).

Palmas, a nova capital, está localizada no centro do estado, na margem esquerda do rio Tocantins. A proposta, segundo o governador, era construir a capital numa região carente, próxima ao Jalapão, pouco habitada, com baixa densidade demográfica, alta taxa de pobreza e população predominantemente rural. Assim, a construção da capital no meio do cerrado irradiaria crescimento e atrairia novos investimentos para a porção pobre do estado (LIRA, 1995).

Segundo Barbosa (1998) e Lira (1995), Palmas reproduz um microcosmos do poder que, numa região pobre, desprovida de recursos básicos, como saneamento (água tratada, redes de esgoto), decide erguer uma capital por meio da qual o novo estado vai se consolidando de forma eminentemente exclusivista. A construção de Palmas representou um marco no processo de urbanização do Tocantins. Até a década de 1980, as áreas mais urbanizadas do estado eram aquelas localizadas às margens da rodovia Belém-Brasília.

Quando foi criado, o Tocantins contava apenas com 60 municípios, a maioria deles à margem esquerda do rio Tocantins. Após a criação, no projeto político de ocupação e ordenamento do território, pequenos aglomerados espaciais foram promovidos à condição de município, mesmo que não contassem com infraestrutura que os caracterizasse como cidades.

A Tabela 2 e a Figura 8 apresentam a seguinte distribuição da população: em 1991, eram 20 municípios que apresentavam população até 5 mil habitantes, correspondendo a 25% do total de 79; em 2000 e 2010, o número se eleva para 80 municípios, correspondendo a 58% dos 139.

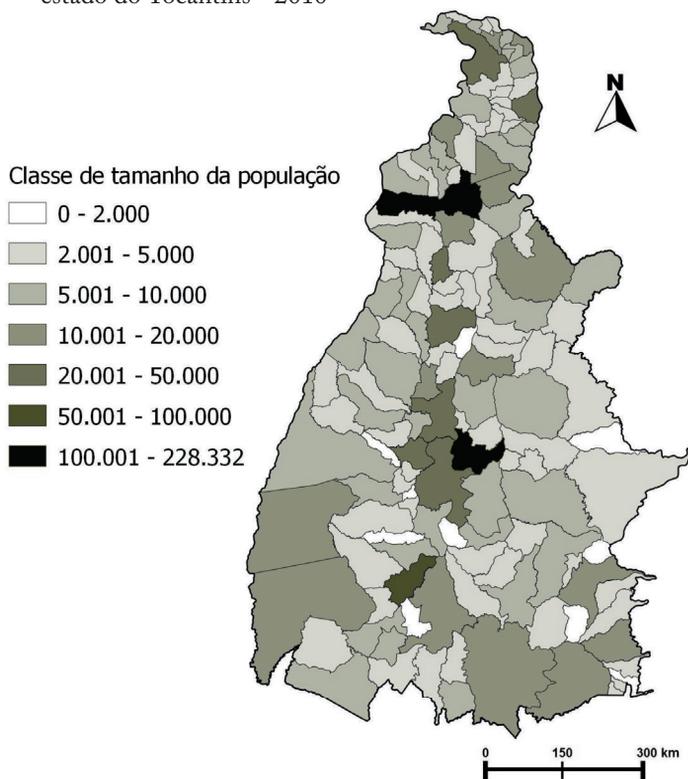
Tabela 2 - Número de municípios do Tocantins por tamanho populacional - entre 1991 e 2010

CLASSE DE TAMANHO DA POPULAÇÃO	1991	2000	2010
Até 2.000	-	16	10
De 2001 a 5.000	20	64	64
De 5.001 a 10.000	29	37	39
De 10.001 a 20.000	20	12	16
De 20.001 a 50.000	8	7	7
De 50.001 a 100.000	1	1	1
Mais de 100.000	1	2	2
Total	79	139	139

Fonte: Censo Demográfico – IBGE (1991 a 2010).

Na Figura 8, observa-se a distribuição espacial da população concentrada ao longo da rodovia BR-153 em municípios acima de 20 mil habitantes. Apenas Palmas e Araguaína apresentaram população acima de 100 mil habitantes em 2010.

Figura 8 - Distribuição espacial da população dos municípios do território do estado do Tocantins - 2010



Fonte: adaptado do IBGE (2010).

Por outro lado, houve a criação de novos municípios, a maioria com menos de 5 mil habitantes, espalhados de norte a sul, de leste a oeste, dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), já que têm baixa arrecadação e pouca atividade produtiva.

A Tabela 3 apresenta os novos municípios criados por microrregiões. As duas microrregiões que tiveram o maior número de municípios criados foram Jalapão, de sete para 15; e Bico do Papagaio, de 12 para 25. Os municípios dessas duas microrregiões são conside-

rados os mais pobres e possuem os piores indicadores sociais e econômicos, os quais serão apresentados e discutidos posteriormente. A microrregião de Araguaína também teve vários municípios criados, passando de oito em 1991, para 17 em 2000; porém, essa microrregião possui dinâmica econômica melhor do que as duas anteriores. A microrregião de Gurupi, com dinâmica econômica semelhante à de Araguaína, teve os municípios elevados de sete para 14.

O Tocantins passa de 79 municípios em 1991, para 139 em 2000; um crescimento de 76% (Tabela 3). A microrregião que criou menos municípios foi Porto Nacional, apenas quatro, seguida de Dianópolis, com seis municípios. Rio Formoso passou de oito para 13 e Miracema de 16 para 24.

A proliferação desses novos municípios era uma forma de redistribuir poder entre os políticos do Tocantins, mas propiciou pouco ou nenhum benefício à população, devido à baixa arrecadação de impostos e à precária infraestrutura nas áreas de saúde, educação, segurança e pouca ou nenhuma dinamicidade econômica, de acordo com os indicadores sociais e econômicos.

Tabela 3 - Criação de novos municípios no Tocantins por microrregiões: 1991-2000

Microrregião	1991 (a)	2000 (b)	Δ % (b/a)
Araguaína	8	17	112,5
Gurupi	7	14	100
Bico do Papagaio	12	25	108
Dianópolis	14	20	43
Rio Formoso	8	13	63
Miracema	16	24	50
Porto Nacional	7	11	57
Jalapão	7	15	114
Total	79	139	76

Fonte: Censo Demográfico – IBGE, (1991 e 2000).

Nesse contexto, destaca-se a criação da capital como centro dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Aos poucos, Palmas assumiu o comando no processo de integração regional e teve o fluxo de pessoas e de mercadorias intensificado. Passou a funcionar como lócus de articulação dos interesses fundamentais para a reprodução capitalista dos empresários e da classe política do estado. No entanto, ainda existe um distanciamento significativo entre Palmas e algumas cidades do estado, dada a forma difusa de interação. A capital é cercada por municípios pobres, com baixos indicadores sociais e econômicos.

Desde 1980, Araguaína, Gurupi, Paraíso, Colinas e Guaraí são consideradas cidades dinâmicas e juntas tiveram crescimento médio de 6,3% ao ano; entre 1991 e 2010 registraram crescimento médio anual de 1,8% (IBGE, 2010).

Palmas apresentou grande crescimento populacional; entre 1991 e 2000 a população da capital aumentou de 24.334 para 137.355, um crescimento de mais de 464%, com taxas anuais de 21,2%. Em 2010, a população chegou a 228.332 habitantes, um crescimento absoluto de 66%, com taxas anuais de 5%, mas acima da média estadual de 1,8% e da nacional de 1,2%. É considerada cidade polo de base econômica de desenvolvimento regional do território do estado do Tocantins (IBGE, 2010).

A Tabela 4 apresenta as principais variáveis selecionadas para esta pesquisa. No primeiro momento, fez-se análise da evolução no período de 1990 a 2010, evidenciando os avanços do Tocantins de modo geral. Entre as décadas de 1990 e 2010 a taxa de urbanização do Tocantins passou de 58% para 79%, acompanhando a tendência nacional, que é de 84%, ou seja, indica que a população se concentra nas áreas urbanas porque encontra melhor infraestrutura de saúde e de educação, mas, principalmente, em busca de melhor renda e de bem-estar por meio de novos empregos, sejam eles públicos ou privados.

Entre 1990 e 2000, a população rural reduziu à taxa anual em média 2,66%, enquanto a população urbana teve taxa de crescimento

anual de 4,94%. Entre 2000 e 2010, a população rural apresentou novamente taxa anual negativa de -0,12%, mantendo a taxa positiva de 2,39% na área urbana. No período de 1991 a 2010, a população total do Tocantins cresceu 66%, esse crescimento foi decorrente, em parte, da criação de Palmas e do intenso fluxo de imigrantes para o estado.

Esse aumento populacional está relacionado à centralidade exercida pela capital, que atrai grande contingente de pessoas, não apenas de outros estados, mas também dos municípios tocantinenses. Houve grande saída da população jovem, que foi para a capital em busca de estudo e/ou emprego.

A região central do Tocantins, capitaneada por Palmas, no sentido geográfico, é uma organização espacial que possui aglomerações humanas em espaço limitado e que demanda por atividades especializadas.

Tabela 4 - Evolução das variáveis sociais e econômicas do estado do Tocantins entre 1990 e 2010

Variáveis sociais do Tocantins	1990	2000	TGC (b/a)	2010	TGC (c/b)
	(a)	(b)	%	(c)	%
População urbana	530.636	859.961	4,94	1.090.106	2,39
População rural	389.227	297.137	-2,66	293.339	-0,12
Consumo energia residencial (Mwh)	92.239	298.031	12,44	520.227,00	5,72
Média de ano de estudo	2,58	3,8	3,94	5	2,78
Médicos mil/habitantes	0,42	0,47	1,13	1,28	10,53
% de água encanada	28,97	55,73	6,76	94,33	5,4
% de coleta de lixo	35,58	73,68	7,55	94,35	2,5
Unidade de leito hospitalar	2.918	2.859	-0,2	2.697	-0,58
Despesas com saneamento e saúde	191,25	76.019.033,10	263,02	448.502.550,87	19,42

Variáveis sociais do Tocantins	1990	2000	TGC (b/a)	2010	TGC (c/b)
	(a)	(b)	%	(c)	%
% de pessoas pobres	60,01	45,18	-2,79	22,15	-6,88
Despesas com educação e cultura	197.179,00	136.130.948	92,26	590.022.642,00	15,79
PIB total (mil reais)	1.984.436,72	3.671.728,03	6,34	17.240.142,00	16,72
ICMS (real)	191,02	68.985.965,63	259,55	278.374.330,25	14,97
FPM (real)	1.179,25	189.709.595,00	231,62	713.691.321,00	14,16
IPVA (real)	427.765,70	4.419.306	26,3	38.777.474	24,25
Consumo energia setorial (Mwh)	104.628,30	425.588,93	15,06	735.119,70	5,61
Emprego formal total	19.256	106.040	18,6	238.955	8,46

Fonte: IBGE (censo populacional, 1991 a 2010); Ipeadata (1990 a 2010); PNUD (1990 a 2010), Data SUS (1990 a 2010); Seplan/TO (2000 e 2010); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), (1990 a 2010).

TGC: Taxa geométrica de crescimento anual

Nota: os dados foram deflacionados pelo IGP (DI)

Por outro lado, em 1991, o Tocantins apresentou baixa de 3,3 hab/km² na densidade demográfica, passando em 2010 para 5 hab/km², bem abaixo do índice nacional que é de 22,4 hab/km².

Com o aumento populacional houve também aumento do consumo de energia residencial entre 1990 e 2000, que passou de 92.239 Mwh para 298.031, correspondendo a uma taxa de crescimento de 12,44%; em 2010, chegou a 520.227 Mwh (Tabela 4). O aumento no consumo de energia nas residências pode ser consequência da melhora da renda da população tocantinense, o que possibilitou maior utilização de eletrodomésticos.

A distribuição da energia no Tocantins é feita pelo grupo Energisa, a primeira concessionária de energia elétrica privatizada do país. O potencial hidrelétrico das bacias Tocantins-Araguaia, que cortam o estado, possibilitou a instalação de algumas usinas hidrelétricas (UHE) e de pequenas centrais hidrelétricas (PCH). As principais usinas são: UHE Luís Eduardo Magalhães (902,5MW), em Lajeado; UHE Peixe-Angical (452 MW); UHE São Salvador (243 MW); com a produção delas o estado passou a exportar energia para outras unidades da federação.

A média de anos de estudos no Tocantins vem aumentando, mas está abaixo da média nacional que é de 7,7 anos. Passou de 2,58 anos em 1990 para cinco anos em 2010. Esse aumento em anos de estudos pode estar relacionado ao aumento das despesas com gasto em educação e cultura, conforme a Tabela 4. As despesas com essa rubrica eram de apenas 197 mil em 1990; em 2000, passaram para 136 milhões; e, em 2010, para 590 milhões.

Outros dois indicadores sociais que apresentaram melhoras foram % de água encanada e de coleta de lixo; em 1990, a % de água encanada era 28,97% e de coleta de lixo 35%; em 2010, esse percentual aumentou para 94% para esses dois indicadores. Esse aumento também pode estar relacionado ao aumento das despesas com saneamento e saúde. Em 2000, foram gastos cerca de 39 milhões; em 2010, foram 448 milhões, taxa de crescimento anual de 19,42%.

Por outro lado, esse aumento em saneamento e saúde não acompanhou os números de leitos hospitalares, pelo contrário, houve redução de 2.918 em 1990 para 2.697 em 2010. Outra variável crítica encontrada nos estudos foi médicos por mil habitantes: em 1990, era de 0,42, correspondendo em números absolutos a 386 médicos em todo o estado. Em 2010, era de 1,28 médicos por mil habitantes, em números absolutos 1.771 médicos. Na capital, havia 408 médicos registrados. A carência da saúde básica está nos pequenos municípios. Esse retrato não é só do Tocantins, mas também da região Norte, que

possui a menor densidade de médicos, 0,98; enquanto a média do Brasil é de 1,95 (IPEADATA, 2010).

Uma das alternativas encontradas para equacionar essa carência de médicos no interior do Brasil foi o Programa Mais Médicos¹, implementado pelo governo federal em 2013. No estado, desde 2006, a Universidade Federal do Tocantins (UFT) já oferta o curso de Medicina e tem como prioridade formar profissionais qualificados, que possam intervir no processo de desenvolvimento regional, propondo e realizando ações de saúde integral no contexto da Amazônia Legal. Para 2015, está prevista a implantação de mais um curso de Medicina na UFT, Câmpus de Araguaína.

Por fim, a variável % de pessoas pobres no Tocantins era alta em 1990. Mais de 60% eram considerados pobres, confirmando o abandono e a miséria que caracterizavam o norte de Goiás. Esse percentual foi reduzido para 45% em 2000. Em 2010, caiu para 22,5%, redução de mais de 50% que pode estar relacionada aos programas de transferência de renda, via Bolsa Família, auxílio alimentação, benefício social e aposentadoria no meio rural.

Instituído no país em 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) tem gerado controvérsias na sociedade quanto à sua eficácia. Para alguns, o programa tem impulsionado a economia local no interior do país; outros dizem que o PBF é de cunho eleitoreiro. Não cabe aqui discutir a validade do programa. Entre 2004 e 2010, o repasse para o programa aumentou 181% para o Brasil. Em 2004, o Tocantins recebeu mais de 8,8 milhões do PBF. Em 2010, passou para 12,3 milhões, um aumento de 40% para o Tocantins. Na microrregião do Bico do Papagaio, passou de 931 mil em 2004 para 2,7 milhões em 2010, gerando um aumento de mais 190%. Essa

1 O Programa Mais Médicos faz parte de um amplo pacto de melhoria do atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde, que prevê mais investimentos em infraestrutura nos hospitais e unidades de saúde, além de levar mais médicos para regiões onde há escassez e ausência de profissionais.

microrregião foi a que mais recebeu benefícios do PBF (IPEADATA, 2010).

Em 2012, o governo estadual lançou o plano Tocantins Sem Miséria, tendo como objetivo superar a extrema pobreza no estado e reduzir as desigualdades sociais a fim de garantir e elevar a renda per capita e dar acesso aos serviços públicos de assistência social. Foram beneficiadas famílias com renda igual ou inferior a R\$70,00, cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (CadÚnico) (TOCANTINS, 2012).

Vistas as variáveis sociais, na sequência, são analisadas as variáveis econômicas: PIB, ICMS, Fundo de Participação Municipal (FPM), IPVA, consumo de energia setorial e emprego formal.

Na Tabela 4, observa-se que, em 1990, em termos monetários, essas variáveis tinham pouca expressividade se comparadas às das décadas de 2000 e 2010. A análise deu-se entre o PIB e o emprego, que compõem as principais variáveis econômicas. Entretanto, as demais estão de certa forma relacionadas ao desempenho do aumento da arrecadação do estado. Verificou-se, então, evolução considerável nas variáveis econômicas.

Em 2010, a economia do Tocantins ocupou a 24ª posição entre os estados brasileiros. Sua participação no PIB nacional foi pouco expressiva, apenas 0,4%. No entanto, quando se compara a evolução do PIB do norte de Goiás, desde 1980, a participação vem aumentando em relação ao estado de Goiás. Em 1980, o PIB do norte de Goiás correspondia a apenas 3,7% da participação em relação do PIB do sul de Goiás. Em 1990, já constituído o estado do Tocantins, essa participação subiu para 15,6% e aumentou para 17,66% em 2010 (IPEADATA, 2010), o que demonstra crescimento econômico do Tocantins.

Em 1990, o PIB do Tocantins era de 1,9 bilhões de reais; em 2000, passou para 3,6 bilhões em valores correntes, correspondendo à taxa geométrica de crescimento anual de 6,34%. Em 2010, esse montante passa para 17,2 bilhões (Tabela 4).

De acordo com os dados do IBGE (2010), o Tocantins foi o estado brasileiro que apresentou maior evolução no PIB. Mesmo com baixa participação na economia nacional, o estado registrou taxa de crescimento anual de 14,2% em 2010. Além disso, a taxa de crescimento do PIB acumulado nos últimos oito anos, até 2010, foi o dobro da média nacional. O Brasil cresceu 37%, a região Norte 53%, e o Tocantins obteve taxa de crescimento de 74%.

Isso demonstra o quanto a economia do Tocantins cresceu, chamando atenção de investidores nacionais e internacionais. O destaque se deve à infraestrutura, principalmente pela implantação da ferrovia Norte-Sul e pelo aumento de rodovias asfaltadas. Com sete mil km, é a 6ª maior malha asfáltica do país. A estruturação de redes de água e energia também contribuiu para esse crescimento.

A Figura 9 apresenta a construção da BR Distribuidora Petrobrás no pátio multimodal em Luzimangues, distrito de Porto Nacional. Além da BR Distribuidora, a Raizen, joint venture Shell e Cosan vão ampliar o terminal de distribuição de combustíveis da companhia no distrito de Luzimangues.

O crescimento da economia refletiu na criação de novos postos de trabalho, conforme demonstra a Tabela 5. Em 2000, dos 106.040 empregos formais, 53.583 eram nos serviços públicos, correspondendo a mais de 50%. Em 2010, dos 238.955 empregos, 112.649 eram na administração pública, total de 47% dos empregos. Segundo Rodrigues e Diniz (2009), o grande empregador no Tocantins é o setor público, nas esferas federal, estadual e municipal.

Figura 9 - Construção da Distribuidora Petrobrás no pátio multimodal da ferrovia Norte-Sul em Luzimangues, distrito de Porto Nacional



Foto: Josimar Oliveira (2013).

Todavia, os dados mostram que a administração pública reduziu sua participação no total de empregos gerados em 2010. A partir disso, infere-se que outros setores de atividades econômicas estão em expansão, como o comércio, os serviços, a construção civil e a indústria de transformação. O grande desafio do Tocantins é livrar-se da dependência da administração pública, tanto estadual como municipal.

Tabela 5 - Evolução do emprego formal por setores de atividades do Tocantins entre 2000 e 2010

Setores de atividades do Tocantins	2000	Part. %	2010	Part. %
Extrativista mineral	363	0,34	1.004	0,42
Indústria de transformação	5.196	4,90	14.607	6,11
Serviços industriais de utilidade pública	1.584	1,49	2.876	1,20
Construção civil	9.642	9,09	13.741	5,75
Comércio	14.770	13,93	40.246	16,84

Setores de atividades do Tocantins	2000	Part. %	2010	Part. %
Serviços	15.552	14,67	39.148	16,38
Administração pública	53.583	50,53	112.649	47,14
Agropecuária	5.350	5,05	14.684	6,15
Total	106.040	100,00	238.955	100,00

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), (2000 e 2010).

Comércio e serviços juntos representam o segundo maior empregador, com 28,6% em 2000, e 33,8% em 2010. Contudo, há de se considerar que, entre 2000 e 2010, a indústria de transformação e a construção civil quase triplicaram o número de empregos, passando de 5.196 para 14.607; e de 5.350 para 14.684 respectivamente.

Segundo dados da Seplan/TO (2010), o setor da economia que apresentou maior crescimento foi o industrial, representando 25,4% do PIB em 2010, com destaque à indústria de transformação e à construção civil. Esse desempenho acaba sendo influenciado positivamente pela agropecuária, que é a base econômica do Tocantins. Assim, geram-se mais empregos e aumenta a arrecadação de impostos. A exportação de grãos (soja e milho) em 2010 foi significativa, 23%. O comércio varejista, entre 2005 a 2010, cresceu 65%, isso indica a forte urbanização da população do Tocantins, que chegou a quase 80%. O comércio atacadista também tem crescido muito, inclusive em função dos incentivos fiscais oferecidos pelo governo estadual.

O programa de incentivos fiscais do Tocantins abrange 11 modalidades que disponibilizam, entre outros benefícios, reduções tributárias e facilidades para instalação e manutenção de empreendimentos. A proposta é conquistar novos empreendimentos, geração de empregos e arrecadação de impostos, de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e social. Os incentivos compreendem o comércio atacadista de medicamentos e o atacadista em geral.

Também faz parte do programa o complexo agroindustrial, e-commerce, indústria automotiva, de confecção, de carnes, de pro-

dução de frutas e pescado, empresas do ramo de indústria, comércio, extração e produção rural. O Proindústria é voltado para empresas com atividade econômica no setor da indústria, cujos projetos apresentam viabilidade econômico-financeira com interesse em implantação ou expansão. O Prologística é para empresas de logística e de transporte aéreo, e o Prosperar é direcionado para empresas com projetos de implantação, revitalização ou expansão de unidades industriais, agroindustriais e turísticas (FIETO, 2010).

Segundo dados da Federação das Indústrias do Tocantins (Fieto), o estado tem cerca de 100 indústrias de médio e de grande porte. O setor secundário da economia, no qual se encontram as indústrias, representa quase 25% do total do PIB tocantinense e movimentou mais de R\$4 bilhões em 2010. Cerca de 30% das indústrias estão instaladas em Palmas e 14% em Araguaína (FIETO, 2010).

O estado conta com 11 distritos industriais, sendo que quatro são projetos estaduais nas cidades polos de Palmas, Gurupi, Araguaína, Colinas do Tocantins, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins. Os distritos industriais são espaços destinados às empresas que buscam localização estratégica para alavancar a produção industrial.

Incentivos fiscais para o agronegócio, mão de obra e potencial logístico são fatores importantes para a atração de novas empresas para o Tocantins. Na outra ponta, o programa Microempreendedor Individual (MEI) e o empresário individual somaram mais de oito mil formalizações, fator decisivo para o crescimento do setor.

Segundo informações do diretor executivo do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequena empresas (SEBRAE, 2015), as micro e pequenas empresas são as que mais empregam. Este é o grande desafio do Sebrae, tirar o Tocantins da dependência da administração pública, o que vem acontecendo a partir da década de 2000. Para tanto, atua junto a prefeituras, associações comerciais e indústrias e à Fieto, convergindo forças para buscar novos rumos para os municípios do Tocantins, impulsionado, qualificando mão de obra, dan-

do assistência comercial e empresarial, dialogando com os pequenos empreendedores para que gerem empregos e renda.

Essa seção teve o objetivo de analisar a conjuntura social e econômica do Tocantins no período de 1990 a 2010. No entanto, cabe ressaltar que o estado não tinha condições de apresentar melhores indicadores sociais e econômicos devido à sua recente emancipação em 1989. A partir da década de 2000, começou a estruturar e a fortalecer economicamente as atividades do setor da base econômica, que, aos poucos, inserem-se no mercado regional, nacional e internacional.

Na próxima seção, será apresentada a mensuração dos indicadores sociais e econômicos e do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR).

As desigualdades municipais do território do Tocantins entre 1990 e 2010

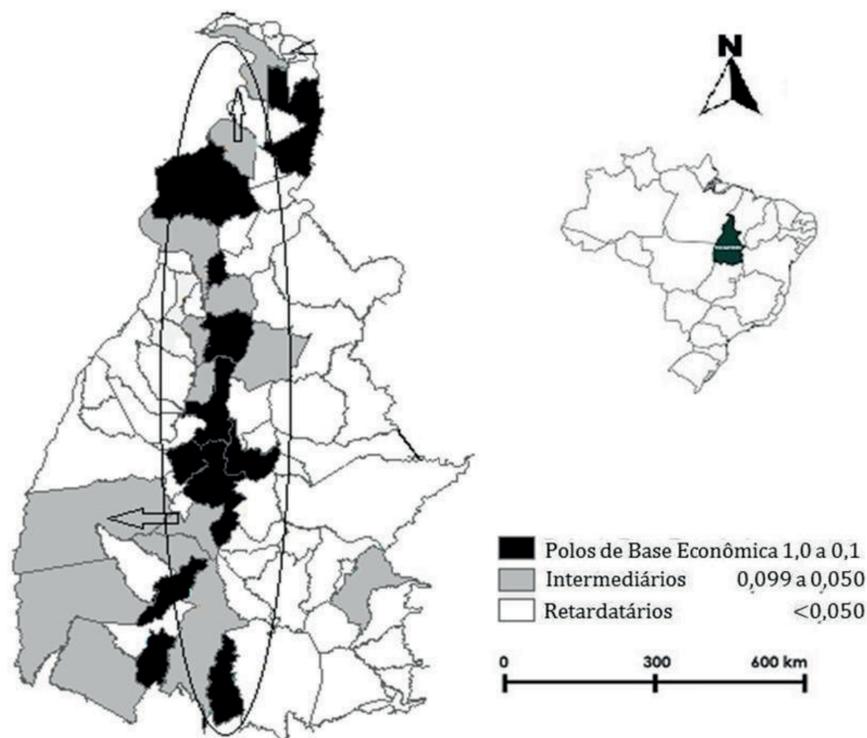
O objetivo desta seção é apresentar as desigualdades municipais do Tocantins entre 1990 e 2010, a partir da elaboração dos indicadores sociais, econômicos e do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR). Partindo da metodologia proposta, chegou-se a um resultado que permite ordenar e classificar os municípios conforme o seu grau de dinamicidade. Primeiro, analisa-se o indicador social; depois, o econômico e, por fim, o IDR. Lembrando que os municípios polos de base econômica são os que apresentam o indicador de 1,00 a 0,1; os intermediários de 0,09 a 0,05 e os retardatários abaixo de 0,05.

Os dados da Tabela 6 mostram que nos últimos vinte anos o comportamento do indicador social teve a seguinte distribuição: em 1990, como já dito antes, o Tocantins possuía apenas 79 municípios, dos quais 11 eram considerados municípios polos, destacando-se Araguaína (0,266), Gurupi (0,217), Paraíso do Tocantins (0,157), Porto Nacional (0,155), Palmas (0,152), Colinas do Tocantins (0,124), Guaraí (0,123), Palmeirópolis (0,122), Alvorada (0,119), Miracema (0,116) e Tocantinópolis (0,111), e representavam 14% do total. Os

municípios intermediários eram 17 e correspondiam a 21,5% do total. A situação era crítica para os municípios retardatários, ou seja, não possuíam capacidade de sustentação para implementar projetos de desenvolvimento social; esses eram 51 e correspondiam a mais de 64% do total. A Figura 10 representa a distribuição de acordo com a classificação do indicador social.

Os municípios com pior indicador social em 1990 foram: Sampaio (-0,032), Praia Norte (-0,017), Buriti do Tocantins (-0,010) e Santa Rosa do Tocantins (-0,006). O que caracterizou esse índice foi a elevada percentagem de pessoas pobres. Em Sampaio, esse percentual chegou a mais de 93%. Segundo Myrdal (1968), a pobreza é um dos obstáculos para consolidar o processo de desenvolvimento. Schultz (1973) complementa que a educação é o processo que cria condições de o ser humano adquirir conhecimento e potencializar suas forças para sair da pobreza, pois quanto maior é a taxa de pobreza pior é o desenvolvimento social.

Figura 10 - Distribuição do indicador social no território do Tocantins - 1990



Fonte: adaptado do IBGE (1990).

Esses municípios arrecadam poucos impostos e têm baixa urbanização. A população das áreas rurais tem média de estudos de 1,4 anos. Os três últimos municípios: Buriti do Tocantins, Praia Norte e Sampaio estão localizados na microrregião do Bico do Papagaio, uma das mais pobres do estado, marcada pelos conflitos de terra.

Tabela 6 - Distribuição dos municípios segundo o indicador social - 1990, 2000 e 2010

Indicador Social	Números de Municípios			Participação (%)		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
De 1,00 a 0,1 – polos	11	6	9	14,00	4,30	6,50
De 0,09 a 0,05 - intermediários	17	33	78	21,50	23,70	56,00
Abaixo de 0,05 - retardatários	51	100	52	64,50	72,0	37,50
Total de municípios	79	139	139	100,00	100,00	100,00

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na década de 1990, foram criados mais 60 municípios. Como já assinalado, esses municípios tinham baixa capacidade produtiva, pouca dinamicidade e a maioria tinha menos de cinco mil habitantes.

Em 2000, há apenas seis municípios polos (Tabela 6): Palmas, com o melhor indicador social (0,290); Araguaína (0,205); Gurupi (0,174); Paraíso do Tocantins (0,152); Porto Nacional (0,124); e Miracema (0,11). Colinas, Guaraí e Palmeirópolis passam a figurar como municípios intermediários, juntamente com os demais 33. O número de municípios retardatários aumentou de 51 em 1990 para 100 em 2000, com a seguinte distribuição percentual: 4,3% para os municípios polos, 23,7% para os intermediários e 72% para os retardatários.

Os 19 municípios retardatários em pior condição em 2000 foram: Esperantina (-0,023), Mateiros (-0,022), Juarina (-0,001), Carasco Bonito (-0,018), Barra do Ouro (-0,016), Praia Norte (-0,015), Palmeirante (-0,015), Lagoa do Tocantins (-0,014), Riachinho (-0,011), Campos Lindos (-0,010), Maurilândia (-0,008), Santa Teresinha do Tocantins (-0,007), Santa Maria do Tocantins (-0,006), São Salvador do Tocantins (-0,004), Cachoeirinha (-0,004), Sampaio (-0,004), Itapiratins (-0,003), Muricilândia (-0,003) e São Bento do Tocantins (-0,002).

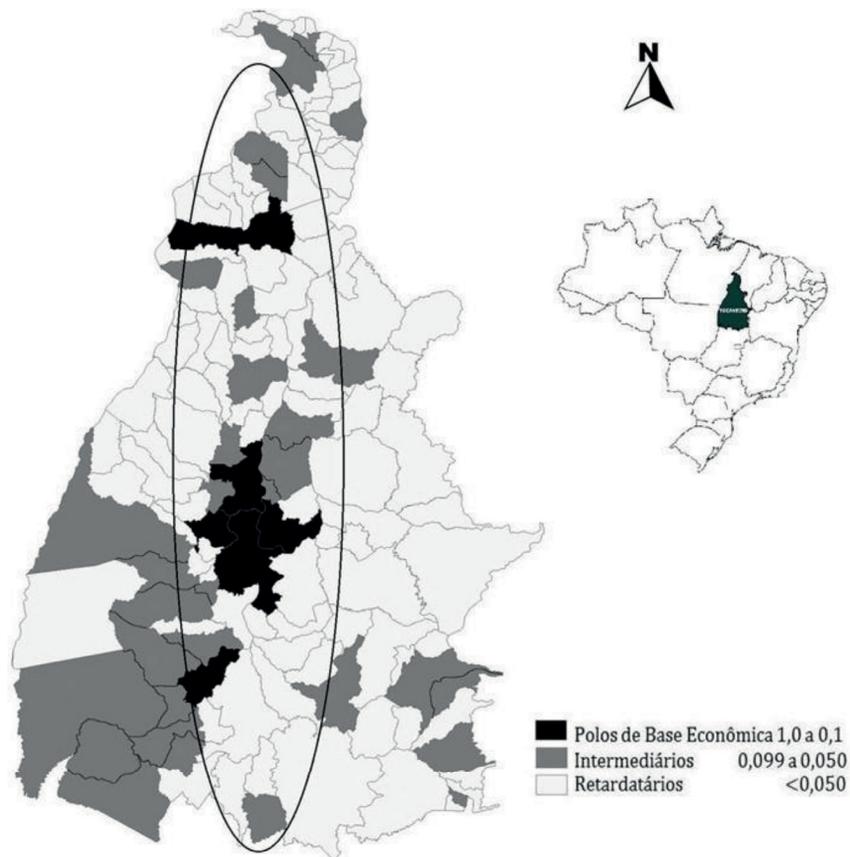
Foi constatado que dos 100 municípios em piores condições, 19 possuem nomes relacionados a santos do catolicismo: São Felix, São Sebastião, Santa Tereza, Ponte Alta do Bom Jesus, Santa Fé do Araguaia, Santa Maria do Tocantins, Santa Rosa do Tocantins, dentre outros. Isso pode levar a inferir alguma ligação simbólica com a religiosidade no povo do Tocantins, resignado e temente a Deus.

Os elevados índices de pobreza, a precariedade em infraestrutura, a pouca atividade econômica e o poder público municipal como praticamente o único empregador levam a maioria da população a viver da transferência de renda do governo federal, via bolsa família, aposentadoria rural e benefício social.

Isso remete a uma reflexão sobre o poder simbólico. Bourdieu (1989) diz que o poder simbólico é invisível, quase mágico, pois permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força. Esse poder constitui uma identidade territorial, conjunto de representações socioespaciais que dá coesão e força simbólica ao grupo social que ali vive e que com ele se identifica.

A Figura 11 apresenta a distribuição do indicador social nos municípios em 2000 conforme a classificação adotada para eles. Percebeu-se a concentração dos melhores indicadores sociais nos municípios localizados à margem da rodovia Belém-Brasília. Há maior dispersão dos retardatários e polarização dos intermediários próximos aos polos de base econômica.

Figura 11 - Distribuição do indicador social no território do Tocantins - 2000



Fonte: adaptado do IBGE (2010).

Dentre os 19 municípios em piores condições em 2000, nove eram da microrregião do Bico do Papagaio e cinco do Jalapão, ou seja, 14 municípios estavam localizados nas duas microrregiões com piores indicadores sociais.

Merleau-Ponty (1984) diz que há crise de racionalidade entre as ciências naturais; o mundo está em crise entre o visível e o invisível e o poder simbólico nesses municípios representa o invisível, mas com poder visível representado pela igreja. A principal matriz institucional desses municípios retardatários é a igreja, porque promove os padrões morais dos bons costumes, da resignação, mesmo no sofrimento.

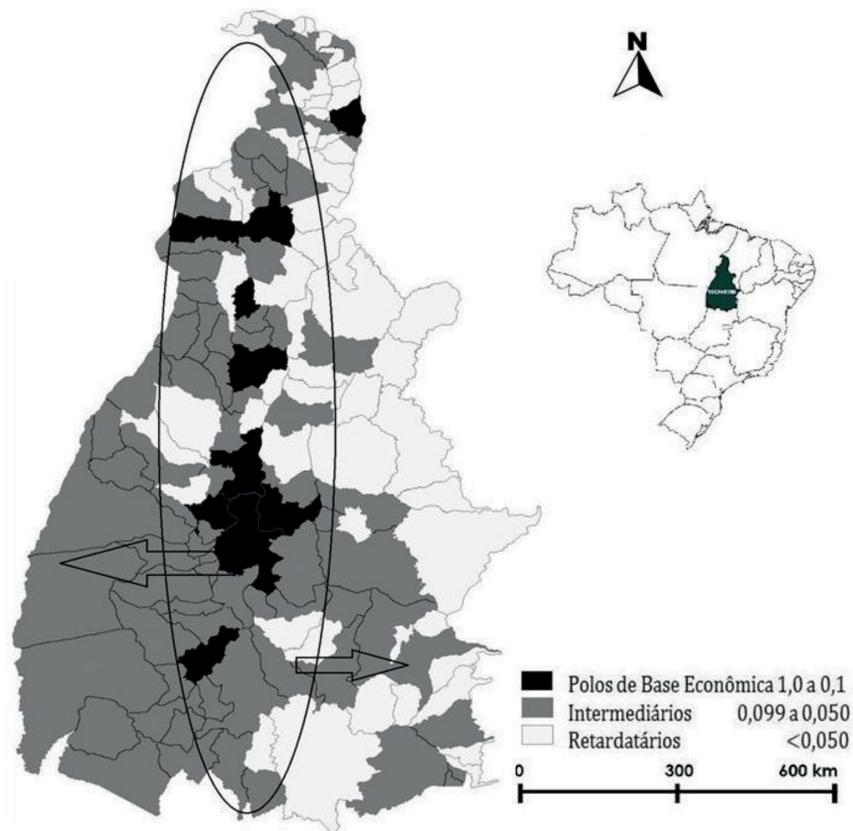
Santos (2009) constrói uma teoria de emancipação do ser humano propondo um enquadramento teórico do relacionamento entre direito, poder e conhecimento para a construção de um senso comum. Dessa forma, a população que vive nesses municípios retardatários precisa se emancipar.

Não obstante, em 2010, houve significativa melhora das variáveis que compõem o indicador social. Os municípios polos passaram de seis em 2000 para nove em 2010, com participação de 6,5% do total. Os municípios intermediários passaram de 33 em 2000 para 78 em 2010, correspondendo a 56% do total. Os melhores desempenhos ficaram com os municípios retardatários: eram 100 em 2000 e caíram para 52 em 2010.

A melhora desse desempenho se deve, sobretudo, à queda da taxa de pessoas pobres, ao aumento com gastos em educação, cultura, saneamento e saúde, além do aumento da taxa de urbanização, da melhora na média de anos de estudos e do aumento no abastecimento de água encanada e na coleta de lixo.

A classificação dos municípios com o melhor indicador social não se alterou em 2010, conforme a Figura 12. Palmas apresentou o melhor indicador (0,340), seguido de Araguaína (0,248), Gurupi (0,155), Paraíso do Tocantins (0,138), Porto Nacional (0,131), Colinas (0,113), Miracema (0,112), Tocantinópolis (0,107) e Guaraí (0,106).

Figura 12 - Distribuição do indicador social no território do Tocantins - 2010



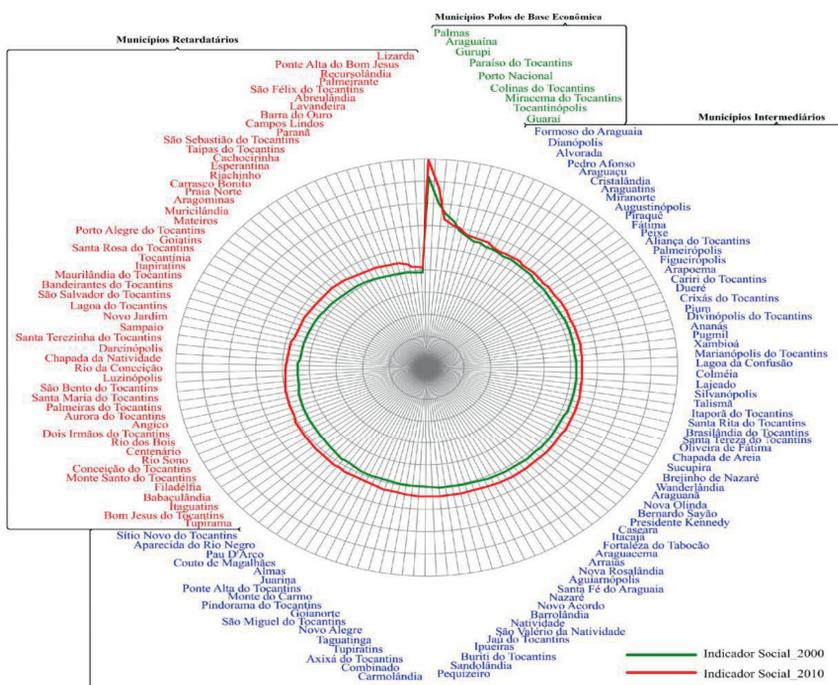
Fonte: adaptado do IBGE (2010).

Apenas dois municípios apresentaram indicador social negativo: Ponte Alta do Bom Jesus (-0,002) e Lizarda (-0,006).

Na Figura 12, constatou-se que a dinâmica de crescimento e desenvolvimento acontece ao longo do traçado da rodovia Belém-Brasília, no entanto, não significa que isso se aplica a todos os municípios. Pode-se inferir que social e economicamente a BR-153

se configura como um corredor de desenvolvimento. Para Perroux (1977), corredor é o espaço que une dois polos de base diversificada ou de manutenção. A Figura 13 apresenta a evolução do indicador social dos municípios entre 2000 e 2010. Percebe-se melhora significativa das variáveis sociais.

Figura 13 - Distribuição dos municípios segundo o indicador social no Tocantins - 2010, conforme sua classificação - municípios polos, intermediários e retardatários



Fonte: Resultados da pesquisa.

Mantém-se a mesma tendência dos municípios polos localizados às margens da rodovia Belém-Brasília. Observa-se, também, que houve melhora na parte oeste do estado, nas microrregiões Formoso do Araguaia, Gurupi, Miracema e Araguaína, aumentando, assim, os municípios intermediários e reduzindo o número de retardatários na parte leste, nas microrregiões Jalapão, Dianópolis, Bico do Papagaio.

Como se pode observar na Figura 13, há um deslocamento do indicador social de 2000 para 2010. A melhora começa a partir dos municípios intermediários, mas a grande diferença foi entre os municípios retardatários. Infere-se, portanto, que as políticas implementadas no Tocantins, como o gasto em educação, saúde, saneamento básico, água tratada e a transferência de renda, via programas do governo federal e estadual, vêm a cada ano melhorando a qualidade de vida das populações desses municípios. A seguir, fez-se análise do indicador econômico.

O indicador econômico tem o objetivo de representar a dinamicidade dos municípios. A Tabela 7 representa a distribuição dos municípios segundo o grau do indicador econômico, com sua respectiva participação. Nota-se que, em 1990, o estado possuía 79 municípios. Nessa década, os principais centros dinâmicos do estado eram assim representados pelos seguintes municípios com seus respectivos indicadores: Araguaína, considerada o principal centro econômico do estado com indicador de (0,51); em seguida Gurupi, com (0,341); em terceiro Palmas (0,193), com infraestrutura ainda em processo de construção, como centros médicos, hospitais, escolas, universidades, as sedes dos três poderes, bancos, comércio, supermercados, restaurantes entre outros estabelecimentos. E, por último, Porto Nacional, com (0,127), muitas vezes considerada a capital do norte goiano, por sua cultura e religiosidade, pelo seu papel histórico na luta pela criação do Tocantins e como centro de aviação.

Assim, eram quatro municípios considerados polos no indicador econômico, representando 5% do total. Os intermediários eram seis e representavam 7,5%, e os retardatários eram 69, ou seja, 87,5%.

Tabela 7 - Distribuição dos municípios segundo o indicador econômico - 1990, 2000 e 2010

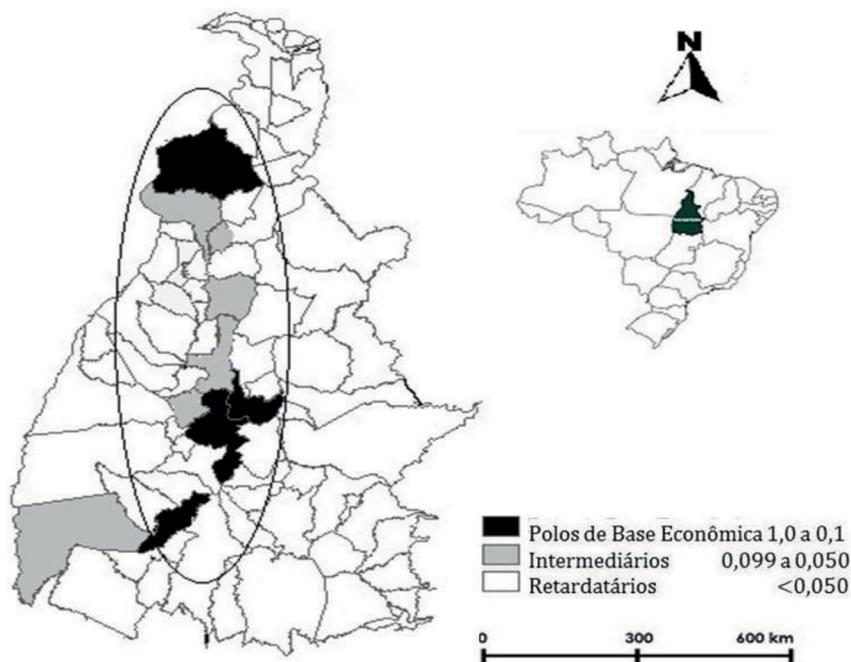
Indicador econômico	Números de municípios			Participação (%)		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
De 1,00 a 0,1 - polos	4	3	3	5,00	2,00	2,00
De 0,09 a 0,05 - intermediários	6	5	3	7,5	3,5	2,0
Abaixo de 0,05 - retardatários	69	131	133	87,5	94,5	96
Total de municípios	79	139	139	100,00	100,00	100,00

Fonte: Resultados da pesquisa

A Figura 14 representa a localização desses municípios polos: Araguaína, ao norte do estado, Palmas e Porto Nacional no centro e Gurupi ao sul. Araguaína exerce a centralidade no norte do estado, nesse período, tinha como municípios de influência: Arapoema, com indicador econômico intermediário de (0,065); Colinas do Tocantins, com (0,062); e Guaraí, com (0,051). Há um espraiamento de Araguaína para esses municípios.

No centro do estado, polarizados pelas cidades de Palmas e Porto Nacional, estão os municípios intermediários: Miracema do Tocantins (0,097), que foi a capital provisória enquanto era construída a nova capital; e Paraíso do Tocantins (0,086). Ao sul do estado Gurupi é a cidade polo e exerce influência em Formoso do Araguaia (0,076).

Figura 14 - Distribuição do indicador econômico no território do Tocantins - 1990



Fonte: adaptado do IBGE, (1990).

Os municípios retardatários se encontram espalhados de norte a sul e de leste a oeste do Tocantins, exceto alguns localizados às margens da rodovia Belém-Brasília. Todavia, os localizados na parte leste não estão interligados nos corredores de transporte, o Rio Tocantins se torna um impedimento natural dos municípios pobres a terem acesso aos bens e serviços disponibilizados pelos municípios localizados na BR-153.

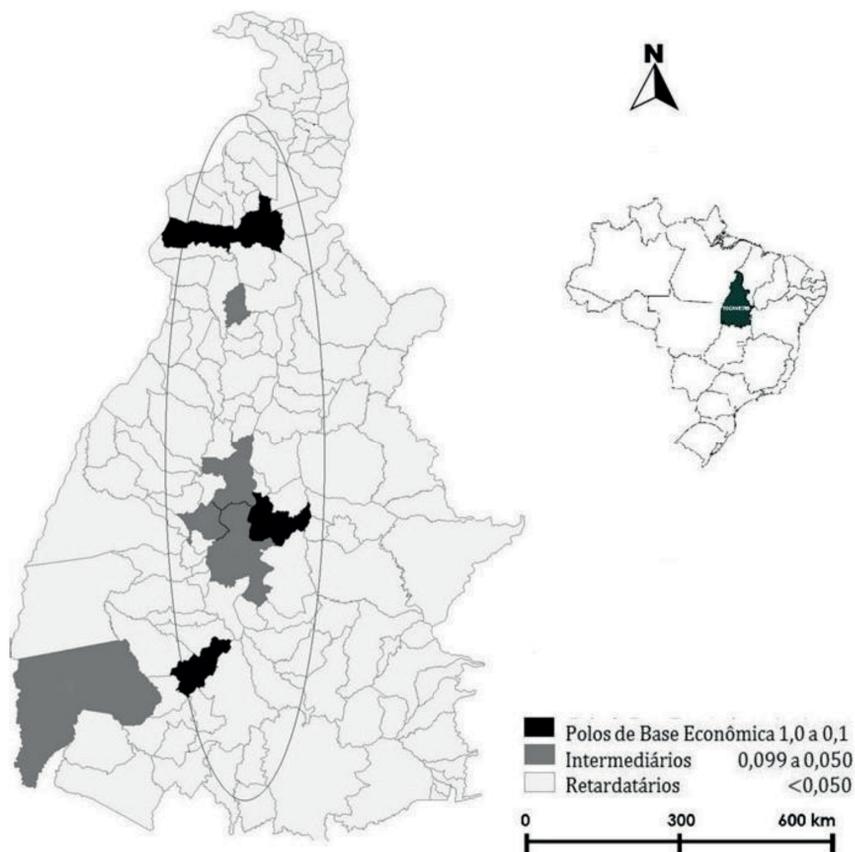
A partir da década de 2000, surgiu uma nova configuração da economia do Tocantins, conforme apresentado e discutido na Tabela 4 da seção anterior. Em 2010, a economia do Tocantins apresentou

um dos melhores resultados em termos de crescimento do PIB entre todos os estados do país.

Analisando os dados da Figura 15, observa-se que permanecem apenas três cidades polos em 2000 e 2010. Palmas passa a liderar esse indicador (0,580); Araguaína em segundo, com (0,303); e Gurupi em terceiro, com (0,246). O município de influência de Araguaína passa a ser apenas Colinas do Tocantins (0,054). No centro do estado, os municípios intermediários passaram a ser Porto Nacional (0,098); Paraíso do Tocantins (0,089); e Miracema do Tocantins (0,076). No sul, continuou a ser Formoso do Araguaia (0,067).

Porto Nacional (0,098) passou a exercer papel secundário em relação a Palmas, até mesmo funcionando como cidade dormitório, devido ao elevado preço do aluguel na capital. O que se nota é o aumento da magnitude do indicador econômico de Palmas, passando de (0,193) em 1990 para (0,580) em 2000. Araguaína e Gurupi acabam reduzindo seu indicador para (0,302) e (0,246) respectivamente em 2000. Esse aumento do indicador de Palmas (0,58) fez com que Araguaína e Gurupi, como os demais, tivessem o indicador econômico reduzido; isso não significa que houve queda nas atividades econômicas, e sim redução da magnitude do indicador.

Figura 15 - Distribuição do indicador econômico no território do Tocantins - 2000

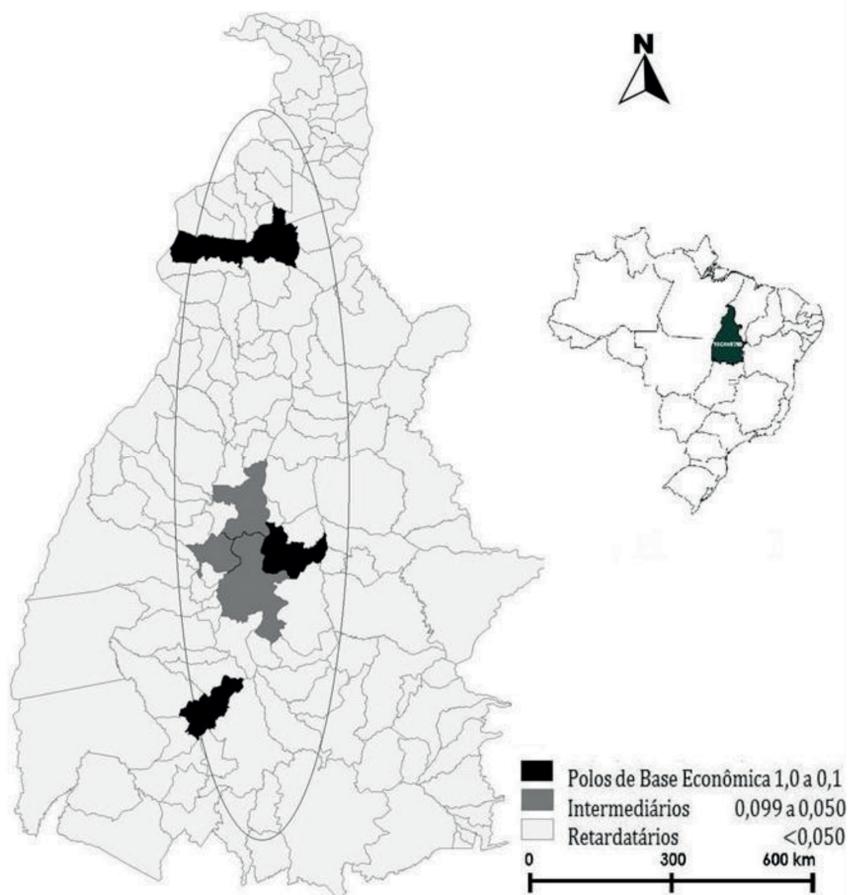


Fonte: adaptado do IBGE (2000).

Houve poucas alterações em 2010; continuaram três municípios polos: Palmas (0,60), indicador máximo, Araguaína (0,231) e Gurupi (0,137). Os municípios intermediários passaram a ser apenas três: Paraíso do Tocantins (0,074), Porto Nacional (0,065) e Mira-

cema do Tocantins (0,060). O total de municípios retardatários aumentou para 133, representando 96% do total dos municípios, conforme Tabela 7 e Figura 16.

Figura 16 - Distribuição do indicador econômico no território do Tocantins - 2010



Fonte: adaptado do IBGE (2010).

Comparando-se as variáveis econômicas entre 2000 e 2010, observam-se aumentos significativos, contudo, ficaram concentrados em apenas três cidades: Palmas, Araguaína e Gurupi. Em 2010, Palmas teve esse indicador elevado à magnitude máxima (0,60). Em 2000, o PIB municipal de Palmas era cerca de R\$660 milhões de reais; em 2010, chegou a R\$3,9 bilhões de reais. Outra variável significativa foi o número de empregos formais: em 2000, Palmas tinha 51.817; em 2010, esse número passou para 112.915, ou seja, mais que dobraram os empregos, um aumento de mais de 120% nesse período.

Analisando o emprego em 2010, constatou-se que 82 municípios contavam com o número de empregos formais entre 1 e 400, correspondendo a mais de 59%. Havia, ainda, 35 municípios com capacidade de gerar entre 401 e 990 empregos formais, correspondendo a 25%; e apenas 22 municípios com capacidade de gerar mais de mil empregos, correspondendo a 16%. O município que gerou mais empregos em 2010 foi Palmas, com 112.915. Desse total, 68.115 foram gerados na administração pública; 20.071 no setor de serviços; 13.585 no comércio; e 6.084 na construção civil. O município que gerou menor número de empregos em 2010 foi Lavandeira, com apenas 13 empregos formais.

Em 2010, as participações relativas do PIB do total do estado das três principais cidades eram assim distribuídas: Palmas (18%), Araguaína (11%) e Gurupi (6%), ou seja, essas três cidades somavam 35% do total dos produtos agregados dos setores primários, secundários e terciários produzidos no Tocantins. Considerando que o estado possui 139 municípios, apenas essas três cidades concentram mais de 1/3 do PIB do estado.

Quanto à geração de empregos formais, em 2010, Araguaína contabilizava 25.005, Gurupi 15.104 e Palmas 112.915; ou seja, dos 238.995 empregos formais gerados no estado, esses três municípios somavam 153.025, correspondendo a 64%. O ICMS arrecadado nesses três municípios também foi significativo. Araguaína arrecadou R\$

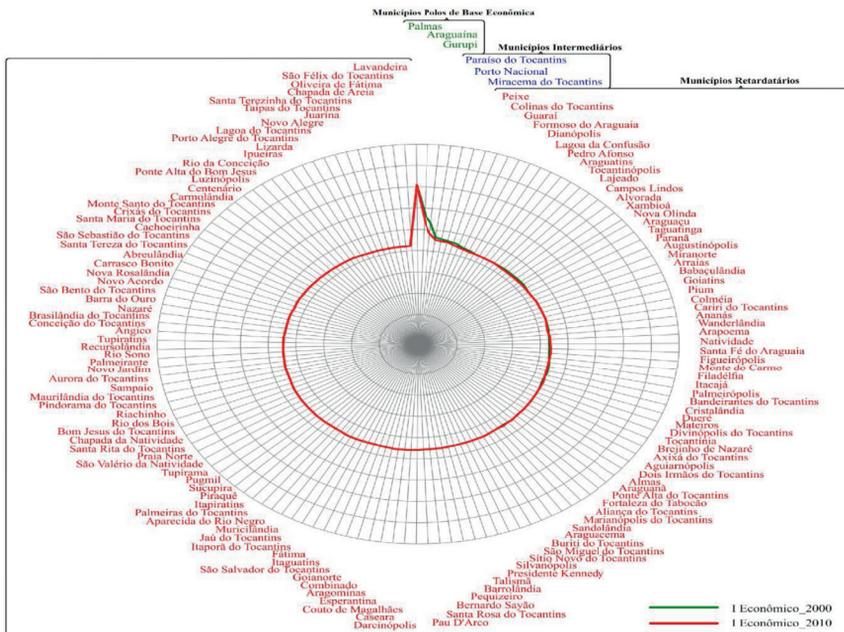
26,75 milhões, Gurupi R\$ 18,56 milhões e Palmas R\$ 50 milhões. Em 2010, o total de ICMS do estado foi próximo de R\$ 278,37 milhões. As três cidades juntas somaram R\$ 95,31 milhões, correspondendo a 34%, isto é, mais de 1/3 do total. O ICMS é o imposto arrecadado sobre a circulação de mercadorias e há certa tendência de fuga de capital para esses três municípios que polarizam a economia do estado. A pouca oferta leva a população dos municípios retardatários a consumir produtos, serviços e lazer encontrados em Araguaína, Gurupi e Palmas. **(Pode ser dito dessa forma?) pode sim.. ótimo**

A arrecadação do IPVA se relaciona ao número de veículos automotores e à renda disponível para aquisição desses bens. Em 2010, o estado arrecadou R\$ 38,77 de IPVA. Desse total, Araguaína arrecadou R\$ 8,26 milhões; Gurupi, R\$ 3,16 milhões; e Palmas, R\$ 13,12 milhões. A soma da arrecadação de IPVA desses três municípios foi de R\$ 24,54 milhões; isso representa 63% do total de IPVA arrecadado pelo estado. Logo, essas três cidades concentram a maior frota de veículos dos 139 municípios.

É evidente que os municípios retardatários não possuem renda suficiente para aquisição desses bens. O elevado índice de pobreza e uma renda per capita de meio salário mínimo não permitem às pessoas manter um veículo; na realidade, muitos delas mal dão conta de sobreviver.

A Figura 17 apresenta a relação dos municípios polos de base econômica, os intermediários e os retardatários. O ano de referência é 2010. Observou-se uma sobreposição entre 2010 e 2000, indicando que houve ligeira queda na magnitude dos municípios de Araguaína, Gurupi, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional e Miracema do Tocantins.

Figura 17 - Distribuição dos municípios segundo indicador econômico do Tocantins - 2010, conforme sua classificação - municípios polos de base econômica, intermediários e retardatários



Fonte: Resultado da pesquisa.

Os 133 municípios retardatários correspondem a 96% do total de municípios do estado; neles, a sobreposição se manteve entre 2000 e 2010, o que indica fragilidade nas variáveis econômicas e melhoria nas sociais. (Pode ser dito dessa forma?) pode sim. ótimo

A seguir, será apresentado e analisado o Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) para os municípios do território do Tocantins após a sua criação, tendo como base os anos 1990, 2000 e 2010.

Caracterização do desenvolvimento dos municípios polos de base econômica, intermediários e retardatários do território do estado do Tocantins

O Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) foi construído a partir dos indicadores sociais e econômicos e representa o grau de desenvolvimento dos municípios tocaninenses. Para a formulação do IDR deu-se peso maior ao indicador econômico, pois o município com melhor situação econômica têm mais condições de investir em áreas como saneamento, saúde e educação, sem contar com a capacidade de gerar empregos e, assim, melhorar seus indicadores sociais.

Uma vez estimado o IDR para cada município, foi possível ordená-lo segundo o grau de dinamicidade. Os municípios que apresentaram IDR igual ou superior a 0,1 foram classificados como polos de base econômica. Aqueles cujo IDR situa-se no intervalo compreendido entre 0,099 a 0,050 foram considerados intermediários. Eles conseguem atrair recursos e renda dos municípios retardatários distantes dos polos regionais de base econômica diversificada. Os municípios com IDR abaixo de 0,050 foram classificados como retardatários, sem condições de implementar processo de crescimento e desenvolvimento social e econômico.

A Tabela 8 apresenta a distribuição do IDR para os anos 1990, 2000 e 2010. Como já mencionado, em 1990, o estado do Tocantins possuía 79 municípios; dentre esses, 16 eram polos, representando 20% do total; 21 eram intermediários, representando 27%; e 42 retardatários, correspondendo a 53% do total.

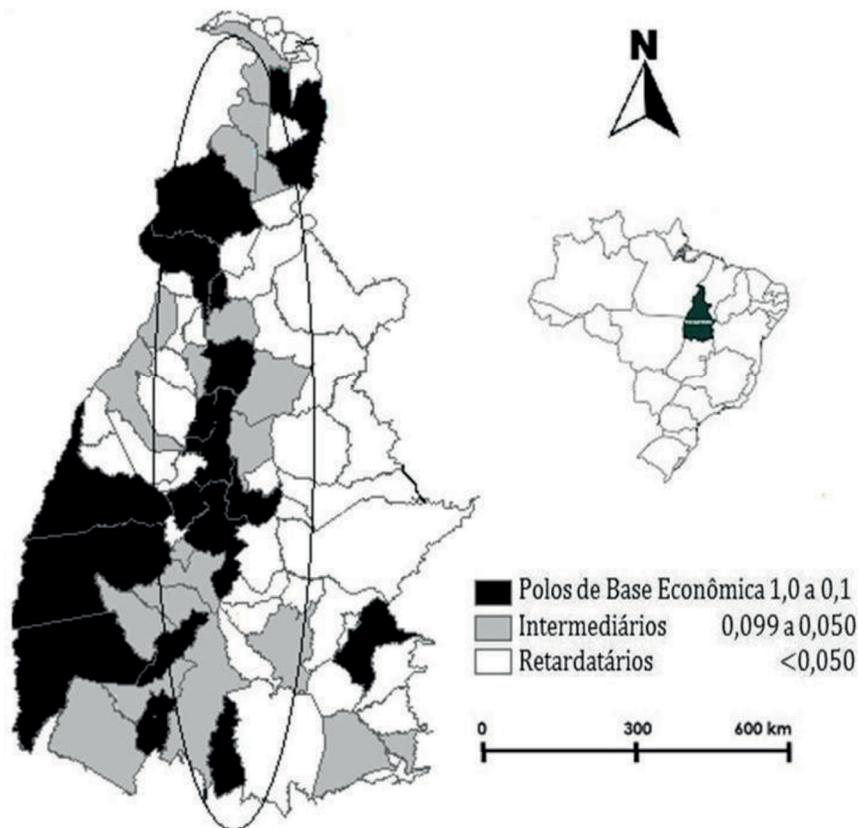
Tabela 8 - Distribuição dos municípios segundo o Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) - 1990, 2000 e 2010

Índice de Desenvolvimento Regional (IDR)	Número de municípios			Participação (%)		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
De 1,00 a 0,1 – Polos base econômica	16	15	16	20	11	12
De 0,09 a 0,05 - intermediários	21	34	82	27	24	59
Abaixo de 0,05 - retardatários	42	90	41	53	65	29
Total de municípios	79	139	139	100,00	100,00	100,00

Fonte: Resultados da pesquisa.

A Figura 18 ilustra a localização desses municípios, com maior concentração ao longo da rodovia Belém-Brasília e na parte esquerda. Araguaína foi considerada como o principal polo regional em 1990, com índice de (0,776); seguida de Gurupi, no sul do estado (0,557); e de Palmas, com (0,345). No extremo norte do estado, o principal polo é Tocantinópolis (0,150). Ao longo da rodovia BR-153 ainda se encontram Paraíso do Tocantins (0,243), Colinas do Tocantins (0,186), Guaraí (0,175) e Alvorada (0,158).

Figura 18 - Distribuição da localização do IDR dos municípios do Tocantins - 1990



Fonte: adaptado do IBGE, (1990).

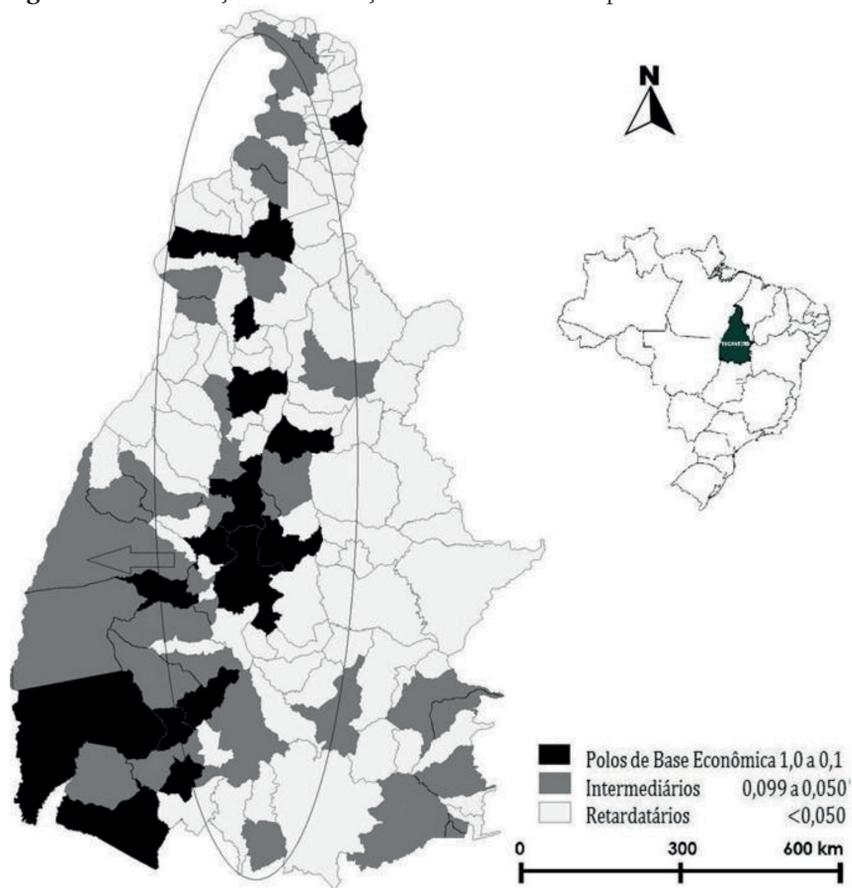
Na região sudeste do Tocantins, o principal município é Dianópolis (0,102), considerado o principal centro urbano, seguido das cidades intermediárias Arraias (0,066), Taguatinga (0,064) e Natividade (0,062). Na região do Jalapão, não se verificou nenhum município polo, pelo contrário, nessa região está grande parte dos municípios pobres, assim como no Bico do Papagaio. Esses municípios não conseguem se manter dentro do dinamismo da base de manutenção,

ou seja, são caracterizados como retardatários, não têm acesso à BR-153 nem são ligados aos corredores menores; não têm infraestrutura adequada; saúde e educação são precárias.

Os piores IDR atribuídos aos municípios retardatários foram: Buriti do Tocantins (-0,006), Santa Rosa do Tocantins (-0,006), Praia Norte (-0,011), Sampaio (0,026). Desses quatro, três estão localizados na região do Bico do Papagaio, e Santa Rosa do Tocantins na microrregião de Dianópolis.

Em 2000, o estado teve um aumento de 60 municípios e passou a ter 139 com a seguinte distribuição: 15 polos, 34 intermediários e 90 retardatários. A partir de 2000, Palmas começou a liderar como principal polo regional do estado com o IDR de (0,871); seguida de Araguaína, com (0,507); e de Gurupi, com (0,421). A ordem não se alterou muito, Dianópolis deixou de ser classificado como polo e passou a ser município intermediário (0,097). A concentração se deu ao longo da BR- 153, conforme ilustra a Figura 19.

Figura 19 - Distribuição da localização do IDR dos municípios do Tocantins - 2000



Fonte: adaptado do IBGE (2000).

Entre 1990 e 2000, os municípios intermediários aumentaram de 21 para 34. Com a criação dos novos municípios, passando de 79 para 139, houve aumento dos municípios retardatários, que passaram de 42 em 1990 para 90 em 2000, ou seja, mais que dobrou a quantidade de municípios sem qualquer capacidade de impulsionar um processo de crescimento econômico e social sustentável.

Dentre os 90 retardatários, 15 municípios apresentaram IDR negativo, muitos deles localizados nas regiões Bico do Papagaio, Jalapão e sudeste do estado (Dianópolis). Os seis com os piores indicadores são: Lagoa do Tocantins (-0,013), Praia Norte (-0,014), Barra do Ouro (-0,015), Carrasco Bonito (-0,017), Mateiros (-0,021) e Esperantina (-0,021). Esses municípios possuem o IDR negativo devido a alta taxa de pessoas pobres.

Segundo os dados do PNUD (2000), esses municípios não conseguiram superar a taxa de pobreza, que constitui entrave no processo de desenvolvimento social e econômico. Em 2000, Barra do Ouro possuía 74% das pessoas pobres; Carrasco Bonito, (85%); Lagoa do Tocantins, (80%); Mateiros, (72%); e Esperantina, (81%). Foram consideradas pessoas pobres as que sobrevivem com renda per capita de até meio salário mínimo mensal. Essas taxas só não são piores devido à transferência de renda via pensão, benefícios e aposentadoria do meio rural do governo federal (PNUD, 2000).

A partir de 2010 verificou-se melhora sensível do IDR; os municípios polos passaram a ser 16, os intermediários passaram de 34 em 2000 para 82 em 2010, correspondendo a 59% do total do estado. O grande avanço foi nos municípios retardatários, passaram de 90 em 2000 para 41 em 2010, isto é, 49 municípios passaram da condição de retardatários para intermediários. A participação percentual dos municípios retardatários que em 2000 era de 65% caiu para 29%.

Há de se considerar que o Tocantins tem despontado no cenário nacional como produtor de grãos. Fazendo parte da região Matopiba (região de interface entre os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), é responsável pela produção de aproximadamente 3,5 milhões de toneladas de grãos, sendo a soja a principal cultura, com 2,22 milhões de toneladas produzidas em 2013/2014 (CONAB, 2014). Considerando-se o crescimento da área colhida e da produção de grãos de soja, constatou-se considerável elevação na produção e na área plantada no Tocantins.

Apesar dos prognósticos positivos, ainda existem grandes desafios a ser superados para que o potencial produtivo do Tocantins seja totalmente efetivado. Um deles é o transporte; é preciso melhorar a infraestrutura de escoamento de grãos; outro é o armazenamento, pois há poucos armazéns no estado. Mas o maior desafio é processar parte da produção de grãos com a indústria de transformação, o que agrega maior valor ao produto.

Os municípios que se destacam na produção de soja são: Campos Lindos, Guaraí, Palmas, Aparecida do Rio Negro, Brejinho de Nazaré, Tupirama, Tupiratins, Porto Nacional, Pedro Afonso, Figueirópolis e Cariri do Tocantins. Segundo informações da Seplan/TO (2012), os principais municípios contemplados com investimentos industriais são: Campos Lindos, na região do Jalapão; Formoso do Araguaia, no sul; e Porto Nacional, na região de Palmas, fundamentalmente no setor de alimentos. Palmas e Miracema do Tocantins foram contemplados com investimentos em serviços públicos, especialmente em infraestrutura, que em um futuro próximo devem servir de incentivo à instalação de novas empresas.

Outra característica das indústrias instaladas no Tocantins é o grande número de unidades de pequeno porte (86% do total) e a inexistência de unidades de grande porte (acima de 600 empregados). Para as produtoras de bens de consumo duráveis, o percentual de unidades médias é um pouco maior que para o conjunto da indústria e ocupa mais da metade do total de pessoal desse grupo. No setor de bens intermediários, ao contrário, há elevada concentração do pessoal ocupado em unidades de pequeno porte. A indústria extrativa é outro segmento que deve se expandir a partir dos investimentos em transporte (com a ferrovia Norte-Sul), aproveitando o grande número de jazidas minerais (FIETO, 2012).

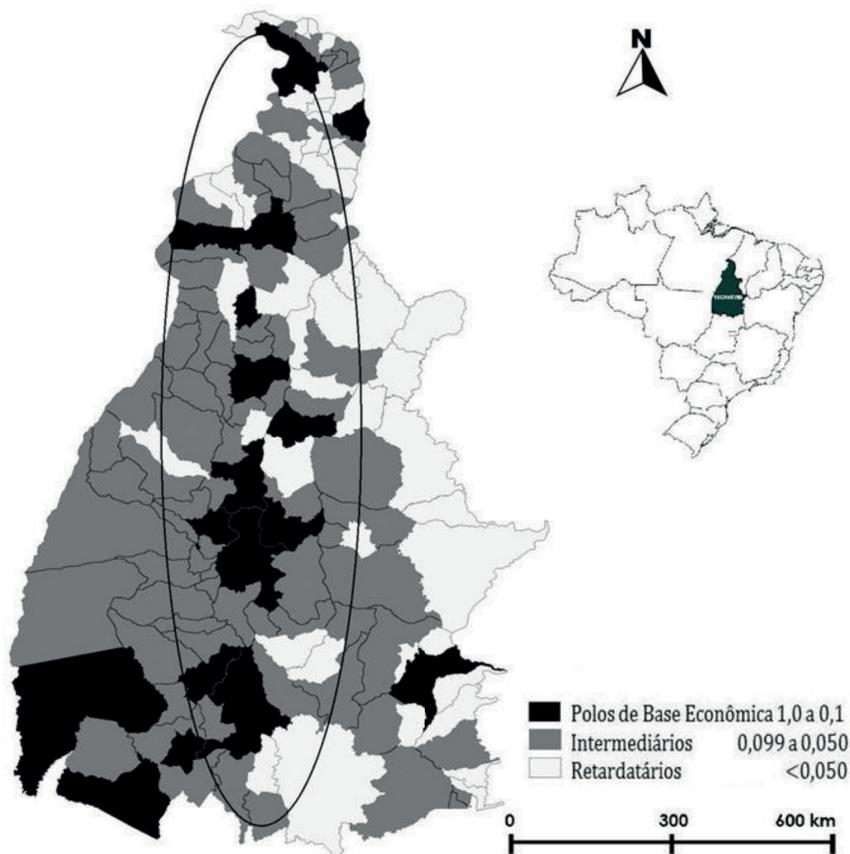
Esse cenário descrito fez com que o Tocantins melhorasse seu indicador social e econômico, configurando maior IDR. Em 2010, conforme já assinalado, melhoraram as condições de grande parte dos

municípios intermediários e retardatários. Na Figura 20, assim como nas demais, observa-se forte predominância dos municípios polos ao longo da rodovia BR-153, que acabam irradiando o desenvolvimento para os municípios intermediários, e esses, para os retardatários.

Os municípios polos sofreram mudanças estruturais, em especial na parte econômica, em seguida na social. Essas transformações possibilitaram-lhes atrair investimentos que proporcionaram grau de infraestrutura compatível com o crescimento sustentável. Ao tornarem-se polos em suas regiões, sua força centrípeta atraiu mais investimentos e contingente populacional de municípios menos desenvolvidos.

Os municípios de base retardatária não conseguem atrair investimentos e populações, porque estão abaixo de uma base econômica, estão na linha de sobrevivência, têm baixa capacidade produtiva, poucas atividades econômicas capazes de gerar empregos, a não ser no setor de serviços e administração pública, conseqüentemente, a população urbana e rural migra para os municípios mais desenvolvidos.

Figura 20 - Distribuição da localização do IDR dos municípios do Tocantins - 2010



Fonte: adaptado do IBGE (2000).

A Figura 21 representa a distribuição dos municípios conforme sua classificação (polos, intermediários e retardatários), tendo como referência o ano 2010. Em comparação com 2000, houve melhora na distribuição do IDR e na quantidade de municípios que se sobressaíram em 2010. Em termos de participação (Tabela 8), em 2000, os municípios polos correspondiam a 11%; em 2010, passaram

Grande parte dos municípios intermediários conseguiu melhorar o desempenho por estar em área de conurbação do polo e absorver efeitos decorrentes da concentração de atividades produtivas, renda e salários dos trabalhadores. Foi o caso dos municípios localizados na região de Araguaína, Tocantinópolis, Palmas e Gurupi. Outros municípios obtiveram tal performance em razão de possuírem alguma atividade econômica, comércio varejista forte e agroindústrias que operam no sistema de integração de produção. Constatou-se, ainda, que alguns municípios obtiveram IDR acima de 0,050, para o qual, além do efeito do indicador social, ajudou o desempenho da agropecuária, com destaque para a pecuária, o cultivo de soja, milho, mandioca, cana-de-açúcar e frutas tropicais (melancia, abacaxi, coco).

O Quadro 7 sintetiza os fatores de influência das atividades produtivas que os municípios polos de base econômica exercem sobre os intermediários com seus respectivos IDR em 2010; também mostra as atividades bases dos setores econômicos e seus ramos de atividades para cada município. Complementam-se algumas informações sobre esses fatores de influência das atividades produtivas.

Quadro 7 - Fatores de influência dos municípios polos de base econômica sobre os municípios intermediários em 2010

Fator de influência de atividade produtiva dos municípios polos de base econômica	Municípios intermediários
<p>No extremo norte, na microrregião do Bico do Papagaio, destacam-se Tocantinópolis (0,128) e Araguatins (0,105). Atividades predominantes: comércio, administração pública e serviços representam 72% dos empregos gerados. A indústria teve crescimento de 28% em 2010. Na Agropecuária, destacam-se a criação de aves e bovinos; o cultivo de mandioca, milho, arroz sequeiro.</p>	<p>Augustinópolis (0,095), Aguiarnópolis (0,095), Ananás (0,081), Axixá do Tocantins (0,064), Buriti do Tocantins (0,063), São Miguel do Tocantins (0,06) Sítio Novo do Tocantins (0,055) e Itaguatins (0,052).</p>

Fator de influência de atividade produtiva dos municípios polos de base econômica	Municípios intermediários
<p>Na microrregião de Araguaína, destacam-se Araguaína (0,479) e Colinas do Tocantins (0,147). Atividades predominantes: agroindústria, criação de aves e bovinos, indústria de transformação, frigorífico, construção civil. Araguaína tem o 2º melhor PIB do Tocantins, conhecida como a capital econômica do estado. A BR-153 exerce forte fator de crescimento e desenvolvimento.</p>	<p>Xambioá (0,085), Arapoema (0,083), Nova Olinda (0,078), Piraquê (0,084), Wanderlândia (0,072), Araganã (0,070), Santa Fé do Araguaia (0,069), Babaçulândia (0,058), Carmolândia (0,060), Filadélfia (0,056) e Pau D'Arco (0,055).</p>
<p>No centro do estado, ocorre maior polarização constituída por Palmas (0,942), Paraíso do Tocantins (0,212), Porto Nacional (0,196), Miracema do Tocantins (0,172), Guarai (0,137) e Pedro Afonso (0,114). Atividade predominante é a prestação de serviços: saúde, universidades, hospitais, escolas, comércio varejista e atacadista, agropecuária com destaque para bovinos, soja e milho.</p>	<p>Miranorte (0,096), Colméia (0,077), Araguacema (0,066), Divinópolis do Tocantins (0,079), Marinópolis do Tocantins (0,075), Lajeado (0,087), Silvanópolis (0,073), Barrolândia (0,064), Presidente Kennedy (0,068), Fortaleza do Tabocão (0,067), Ipeúras (0,061).</p>
<p>No sul do estado, destacam-se Gurupi (0,292), Peixe (0,126), Araguaçu (0,104), Alvorada (0,109). A atividade agrícola é o forte nessa região, liderada por Gurupi, comércio de máquinas e implementos agrícolas, insumos, fertilizantes, cultiva-se soja, arroz e milho, setores de serviços, comércio, construção civil, criação de bovinos.</p>	<p>Figueirópolis (0,083), Palmeirópolis (0,084), Aliança do Tocantins (0,083), Cariri do Tocantins (0,082), Talismã (0,073), Crixás do Tocantins (0,075), Brejinho de Nazaré (0,072), Sucupira (0,070) e Jaú do Tocantins (0,063).</p>

Fator de influência de atividade produtiva dos municípios polos de base econômica	Municípios intermediários
Na região de Formoso do Araguaia, destaca-se o município de Formoso do Araguaia (0,125). A principal atividade é o cultivo de arroz irrigado e de soja.	Lagoa da Confusão (0, 092), Cristalândia (0,093), Pium (0,083), Dueré (0,080), Fátima (0,084), Pugmil (0,063), Sandolândia (0,069).
Na região sudeste, destaca-se o município de Dianópolis, o único polo dentre os 20 que compõem essa microrregião. As principais atividades econômicas são serviços, comércio, construção civil, criação de gado e cultivo de mandioca, soja e milho.	Arraias (0,072), Taguatinga (0,069), Natividade (0,067), Almas (0,057), Combinado (0,61), Novo Alegre (0,057), Pindorama do Tocantins (0,055), Conceição do Tocantins (0,051).
Na região do Jalapão, em nenhum período analisado houve um município classificado como polo, mas têm destaque nessa região o turismo ecológico, o artesanato de capim dourado e o cultivo da soja em Campos Lindos.	Itacajá (0,069), Ponte Alta do Tocantins (0,057), Rio Sono (0,050).

Fonte: Resultados da pesquisa.

Cabe destacar que o cultivo da soja no Tocantins iniciou com o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer²), que tinha como objetivo estimular o desenvolvimento de tecnologia adequada à produção de grãos (soja, milho e trigo) na região do cerrado. A primeira fase – Prodecer I –

2 O Prodecer teve como agentes financiadores o governo brasileiro, a Agência Japonesa de Cooperação Internacional (Jica), a Overseas Economic Cooperation Found (OECF) e bancos privados japoneses.

ocorreu em 1979, em área de 70 mil hectares em Minas Gerais. Em 1985, implementou-se o Prodecer II incorporando área de 200 mil hectares e contemplando os estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Bahia. A terceira fase – Prodecer III – teve início em 1995 e estendeu-se aos estados do Tocantins e Maranhão com a incorporação de cerca de 80 mil hectares (BARBOSA, 1998; OSADA, 1999).

No Tocantins, o Prodecer III foi implantando em Pedro Afonso com investimento de US\$70 milhões. O projeto desapropriou 43,6 mil hectares que foram repassados a 40 produtores de soja. Além disso, o governo federal viabilizou a infraestrutura básica necessária à produção e ao escoamento da safra e o governo do estado avalizou em 50% o risco de implantação (BARBOSA, 1998). Como parte do projeto de cooperação, foi instalada no município uma unidade de secagem e armazenagem de grãos.

Impulsionado pelo bom desempenho da soja em Pedro Afonso e com a proximidade do porto de Balsas no sul do Maranhão, o governo do estado passou a incentivar um novo projeto de desenvolvimento agrícola voltado para o cultivo da soja em Campos Lindos. Os investimentos foram de origem privada e o governo estadual se encarregou da infraestrutura viária e energética. A produção teve início em 1994 e a partir de 2005 Campos Lindos tornou-se o maior produtor estadual de soja; caso único no Brasil, com um projeto de mais de 105 mil hectares para esse cultivo. Trata-se de um modelo hegemônico de produção agrícola imposto pelo agronegócio brasileiro (CIFUENTES, 2013).

A fertilidade das terras de Campos Lindos, com produtividade próxima de 3.000 kg de soja por hectare, levou grandes empresas de capital transnacional e outras de capital nacional a se instalar nesse município. No censo de 2006, constatou-se que as sociedades anônimas e as sociedades por condomínio ou consórcio controlavam 18 estabelecimentos e quase 38 mil hectares de terra. Campos Lindos

continua sendo um caso emblemático. Localizado na região mais pobre do estado, com baixos indicadores sociais e econômicos, esse município é considerado um dos mais pobres do Brasil e, por contraste, é o maior produtor de soja no Tocantins. O PIB municipal em 2010 foi de R\$ 246 milhões, 12º no ranking do estado. Por outro lado, em 2010, ocupa a 5.277ª posição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em relação aos 5.565 municípios do Brasil. Com 0,544, considerado índice de desenvolvimento humano baixo, é o penúltimo na classificação estadual (PNUD, 2010).

Tanto Campos Lindos como os demais municípios retardatários necessitam urgentemente implementar políticas públicas, principalmente de educação e saúde, que os tirem da condição de miserabilidade. Além disso, é necessário gerar novos postos de trabalho, reduzir a taxa de pobreza, aumentar a taxa média de estudo de sua população. Se implementadas, essas políticas refletirão em melhoras a médio e longo prazo no município, haja vista que Campos Lindos ocupa o 12º lugar no PIB estadual.

O desenvolvimento de uma agricultura comercial em algumas regiões do Tocantins significou a implantação de sistema de produção intensiva, utilizado principalmente nas culturas de soja, milho e arroz. Nos anos 1990, o arroz e o milho eram as principais culturas, respondendo a mais de 80% da área colhida no estado. A partir do ano 2000, a soja assumiu a liderança na produção estadual, provocando mudanças na composição dos produtos agrícolas. A produção de arroz irrigado foi impulsionada pelo projeto Rio Formoso, em Formoso do Araguaia, conforme já visto anteriormente. Esse projeto abrange os municípios de Cristalândia, Dueré, Formoso do Araguaia, Lagoa da Confusão e Pium, localizados nas regiões centro oeste e sudoeste do estado.

As principais culturas produzidas na safra 2010/2011 foram: a soja, com 991.326 t. e área de plantio de 354.875 ha; o arroz, com 447.320 t. e área de plantio de 137.946 ha; o milho, com 282.475 t. e

área plantada de 83.229 ha. Também se produz mandioca (337.026 t.); cana de açúcar (664.284 t.), melancia (87.224 t.) e abacaxi (41.946 t.). O Tocantins é o quinto maior produtor de arroz do país, fica atrás do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso e Maranhão (IBGE, 2010). 90% do arroz produzido no Tocantins é exportado para os estados das regiões Norte e Nordeste.

A produção agrícola do Tocantins, exceto o arroz, é ainda modesta quando comparada à nacional. A soja representa apenas 1,6% da produção nacional; o milho 0,6 e a cana de açúcar 0,1% (IBGE, 2010), embora a expansão da fronteira agrícola das commodities da soja venha se intensificando no Tocantins, principalmente nas áreas mais férteis.

Por outro lado, a criação de gado bovino aparece como a principal atividade agropecuária do estado; as principais raças são gyr para corte e leite, e nelore para corte. Em 2013, o Tocantins atingiu mais de 8,2 milhões de cabeças. As regiões do estado que registraram maior montante de exportação foram Araguaína, por meio da empresa Minerva S/A, e Gurupi, pela Cooperativa dos Produtores de Carnes e Derivados (Cooperfrigu).

O crescimento da exportação de carne de 2010 a 2013 foi de 125%. Foram comercializadas 22,4 mil toneladas em 2010; em 2013, foram 50,3 mil. Em 2010, foram movimentados US\$ 84.915 milhões; em 2013, US\$ 205.697 milhões. Grande parte da exportação de carne do Tocantins tem como destino Rússia, Venezuela, Egito e Irã (TOCANTINS, 2014).

A indústria da construção civil ganhou expressão com as obras de infraestrutura e edificação da capital. A cada ano esse setor vem aumentando sua participação na geração de empregos por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 pelo governo federal. Esse programa tem como objetivo acelerar o crescimento econômico na área de infraestrutura: saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos.

Os trabalhos do PAC no setor de habitação iniciaram na região Norte, mais precisamente no Tocantins. Foram investidos aproximadamente R\$139 milhões para a construção de 5,4 mil moradias para Palmas, Bico do Papagaio e Jalapão, além de pavimentação urbana (TOCANTINS, 2008). Estudo realizado pela consultoria Prospecta Inteligência Imobiliária apontou Palmas como uma das melhores cidades para se investir em imóveis. Entre as 100 melhores cidades para investimentos imobiliários no país, Palmas ocupa o 40º lugar. Em comum, as 100 cidades com maior nota possuem características como renda per capita alta, população com boa instrução e vínculo empregatício, empresas e construtoras atuantes na construção civil e déficit imobiliário (YAZBEK, 2015).

A indústria extrativa mineral vem aumentando sua participação no número de empresas e empregos gerados (Tabela 5). Em 2000, gerou 363 empregos; em 2010, aumentou esse número para 1.004 empregos formais. Os principais produtos desse setor se relacionam aos insumos para a construção civil, como areia, brita e argila para a produção de cerâmica. A extração de minerais metálicos registrou a presença de uma empresa exploradora de ouro nos garimpos da região sudeste, que no antigo norte de Goiás foi a maior produtora de ouro.

A indústria de transformação também sofreu alterações na participação relativa do total de empregos gerados no Tocantins: passou de 4,90% em 2000, para 6,11% em 2010. Manteve-se, assim, a predominância da indústria produtora de alimentos e de produtos minerais não metálicos. Houve, também, a implantação de empresas processadoras de grãos (arroz, soja e milho) localizadas em Formoso do Araguaia, Porto Nacional, Gurupi, Campos Lindos e Pedro Afonso, e a instalação de alguns frigoríficos que passaram a realizar o abate e o processamento da carne no próprio estado. Essas ações fizeram com que o número absoluto de empregos gerados nesse setor saltasse de 5.196 em 2000, para 14.607 em 2010 (Tabela 5), um aumento significativo.

No extremo norte, o setor ainda assinalou a presença de indústrias produtoras de óleos vegetais e derivados (velas e sabões), aproveitando a matéria prima local (babaçu).

De forma geral, quase todos os setores de atividades no Tocantins aumentaram sua participação na economia no período de 2000 a 2010, refletindo maior urbanização do estado. Porém, há de se mencionar que as atividades se concentraram espacial e setorialmente em apenas três cidades: Palmas, Araguaína e Gurupi. Em 2010, administração pública, comércio e serviço representaram 80% do total de empregos gerados no Tocantins. Esses setores juntos somavam quase 75% do PIB do estado.

Segundo a teoria do lugar central, o desenvolvimento e o crescimento das áreas urbanas dependem do tipo de serviço fornecido ao seu entorno, ou seja, às áreas de mercado de cada aglomeração urbana. A partir das áreas de influência estabelece-se a hierarquia das aglomerações no espaço regional. Quanto maior a centralidade, maior a área de influência e mais aglomerações na órbita de um centro (CHRISTALLER, 1966). A análise do desenvolvimento social e econômico a partir da concepção da teoria do lugar central e da base econômica se cumpre em relação à região central do estado, tendo Palmas como centro regional, formada por aglomerações das atividades produtivas, interligando cidades como Paraíso do Tocantins, Porto Nacional e Miracema do Tocantins. No norte, destaca-se Araguaína como polo regional; no sul, Gurupi.

A partir das áreas de influência das atividades produtivas (Quadro 7) estabelece-se a hierarquia das aglomerações no espaço regional do Tocantins. No entanto, os efeitos de retardamento (*backwash effects*) previstos por Myrdal (1968) ocorrem na maior parte do estado. O desenvolvimento regional não ocorre em toda parte ao mesmo tempo e de forma homogênea, mas manifesta-se com intensidade diferente, por exemplo, nas cidades às margens da BR-153, principalmente aquelas que centralizam diversas atividades aglomerativas,

pessoas e negócios na base de polo diversificado.

Nesse sentido, houve um crescimento desequilibrado e concentrado em apenas três municípios, Palmas, Araguaína e Gurupi; todavia, está havendo um transbordamento para cidades mais próximas dos polos regionais de base econômica e redução dos municípios considerados retardatários, conforme demonstrou o IDR de 2000 para 2010.

Ademais, Bico do Papagaio, Jalapão e sudeste do Tocantins estão excluídos desse processo de desenvolvimento. Ainda não encontraram força motriz (política, capacidade institucional, governança, mão de obra qualificada) para atrair indústrias tradicionais e não tradicionais, pois não conseguem aumentar sua participação na geração de valor adicionado, empregos e tributos. Como consequência, ocorre um processo de esvaziamento dessas localidades, marcado pela forte mobilidade dos fatores de produção em direção à região central do estado (Palmas, Porto Nacional, Paraíso do Tocantins e Miracema do Tocantins), para as regiões de Araguaína e Gurupi e demais municípios localizados às margens da rodovia Belém-Brasília. Na concepção de Perroux (1997), a BR-153 corresponde a um corredor que une dois polos: Araguaína e Colinas – Paraíso do Tocantins e Gurupi; todos conectados a Palmas.

O processo de esvaziamento de alguns municípios do Tocantins decorreu do crescimento centrado nos municípios polos, e isso agrava o problema de pobreza nessas localidades. Os municípios com maiores populações rurais são aqueles de menor dinamicidade e de baixo desenvolvimento social. São incapazes de implementar políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida, gerar emprego e renda e estimular o fluxo migratório de jovens e adultos. Grande parte da população rural no Tocantins sobrevive de uma economia de subsistência, com pouco valor agregado.

O fluxo migratório formado por jovens e adultos em busca de emprego e renda constitui parte expressiva da mão de obra nos

municípios polos. Esse processo favorece os polos regionais de base econômica diversificada ou de manutenção que conseguem atrair recursos produtivos dos pequenos municípios à sua volta e difundir renda, inviabilizando qualquer esforço de implementar um plano de desenvolvimento integrado e sustentável no Tocantins.

Com base em Hirschman (1958), a dinâmica do desenvolvimento regional do Tocantins pressupõe um estado de desequilíbrio, movimento e mudança que faz com que a economia que está em processo de transformação e formação cresça ao longo do tempo. Essa transformação pode ser impulsionada pelo progresso e avanço de um setor ou ramo de atividades e por sua capacidade de influenciar os outros. Isso pressupõe que o processo de desenvolvimento regional se faz numa implicação de desequilíbrios entre a montante e a jusante.

No próximo capítulo, será analisado o Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) dos atores políticos, sociais e econômicos do território do estado do Tocantins.

CAPÍTULO 6

As vozes do Tocantins no processo de desenvolvimento regional

Este capítulo apresenta e analisa as percepções dos atores-chaves (*Stakeholders*) sobre o processo de criação e emancipação do território do estado do Tocantins e suas implicações, alternativas e desafios na construção do processo de desenvolvimento regional. A análise foi feita pela técnica do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC). As vozes do DSC remetem aos representantes de instituições e organizações sociais, econômicas e políticas do Tocantins.

Análise do DSC do primeiro momento

No primeiro momento, foram feitas duas indagações: 1) Como o (a) senhor (a) avalia o processo de divisão territorial do antigo norte goiano que propiciou a criação do estado do Tocantins? 2) Qual foi o envolvimento dos grupos políticos e da comunidade para emancipar o antigo norte goiano?

Na análise das respostas do primeiro momento (questão 1), numa perspectiva quantitativa das entrevistas analisadas, chegou-se a cinco categorias, conforme Figura 22. Dos 23 entrevistados, três (13%) disseram que o antigo norte de Goiás era um peso morto para o sul de Goiás (categoria A). Sete (31%) consideraram o norte como uma região de abandono (categoria B). Quatro (17%) disseram que o processo de criação do estado do Tocantins era uma luta secular¹ (ca-

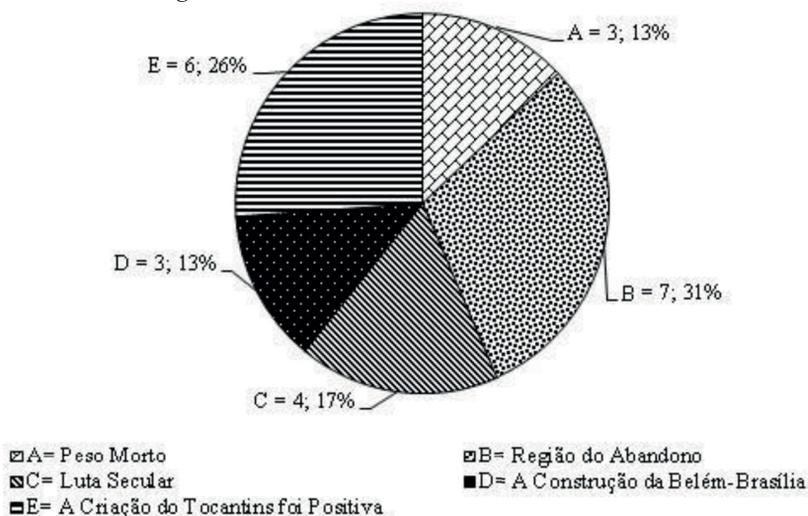
1 Luta secular se refere à luta de mais de 200 anos pela divisão e emancipação do território (Tocantins).

tegoria C). Três entrevistados (13%) enfatizaram que a construção da rodovia Belém-Brasília impulsionou o surgimento de novas cidades e, conseqüentemente, a criação do estado do Tocantins (categoria D). Por fim, seis entrevistados (26%) disseram que a criação do estado do Tocantins foi positiva (categoria E).

A seguir, apresenta-se e discute-se o DSC da categoria A – peso morto.

O norte de Goiás era um peso morto para o sul de Goiás, aqui era muito atrasado, tinha muitos analfabetos, saúde precária. Naquele tempo, era considerado um peso morto essa região, porque não dava nenhum retorno político, só dava trabalho, tinha indicadores sociais precários, violência e era considerado um curral eleitoral.

Figura 22 - Percepção dos atores sobre o processo de divisão territorial do antigo norte goiano



Fonte: Resultados da pesquisa.

Na fala anterior, observou-se que o norte de Goiás era considerado um peso morto, atrasado social e economicamente e com baixos indicadores nas áreas de educação e saúde. Além disso, devido à decadência do ouro, essa região caiu em profunda estagnação econômica, tendo a pecuária e a economia de subsistência como principais atividades. Outro problema mencionado foi a violência; no norte goiano predominava o coronelismo, era considerado um curral eleitoral, os políticos só apareciam em época de eleições.

Myrdal (1968) e North (1990, 1991) enfatizam que a estrutura institucional pode aprofundar os problemas sociais já existentes. A estratificação social desigual impede a população de sair da pobreza. O analfabetismo dificulta a mobilidade social e econômica. Segundo Myrdal (1968), a alfabetização é necessária para que se adquira maior conhecimento em todas as ocupações, inclusive na agricultura.

Palacín e Moraes (1989) ressaltam que em decorrência da agropecuária extensiva formaram-se os latifúndios, com suas implicações econômicas e sociais. No norte de Goiás, reinou a instabilidade, motivada pelo banditismo de jagunços e pelas lutas dos coronéis. Os vícios eleitorais e o coronelismo deram origem às oligarquias que se sucederam até 1930. Essas oligarquias detinham os três poderes e as relações de vassalagem pelo voto definiam a política da época, devido ao conhecido “voto de cabresto”.

Moraes (2005) argumenta que na formação de poder territorial articula-se uma dialética entre a construção material e simbólica do espaço, que unifica num mesmo movimento processos econômicos, políticos e culturais. O território é, concomitantemente, construção militar, política, econômica, jurídica, e, ainda, construção ideológica que fundamenta a identidade social e cultural. Isso se caracterizou na vivência social no antigo norte de Goiás.

No DSC da categoria B – região de abandono – extraiu-se a fala a seguir.

Havia uma sensação de abandono aqui no norte de Goiás, porque nós éramos a parte pobre do estado, as reivindicações não chegavam até aqui, as decisões políticas tinham um atraso, estávamos muito longe do centro de decisões. Havia uma pobreza infinita, apenas 3% do orçamento do estado era aplicado aqui, uma região que tinha quase a metade do estado todo. Quando o governador chegava era uma festa, uma grande comitiva, a cidade até parava. A população do norte de Goiás tinha esse sentimento de exclusão. Os benefícios de Goiás aqui eram muito poucos, hospitais nós não tínhamos. O norte de Goiás era chamado de corredor da miséria. O governo de Goiás não tinha o menor olhar para esse lado, que é a margem direita do rio Tocantins.

O norte de Goiás era uma região pouco habitada, esparsa, de difícil acesso, longe da sede administrativa (ESTEVAM, 1997). Assim, a sensação da população era de abandono tanto político quanto administrativo. Em 1980, essa região apresentava 51% de um total de 609 mil habitantes com cinco anos ou mais que não sabiam ler nem escrever. Na zona rural, apenas 40% da população era alfabetizada. Nos centros urbanos, esse percentual subia para 62%. Conforme Ajarra et al. (1991), esse era o retrato social e econômico do território nortense. Os indicadores de pobreza em que vivia essa população reconsideraram até mesmo o sentido de pobreza, vista não mais como legado de forças tradicionais, mas, ao contrário, como resultado de uma dinâmica associada a novo padrão agrário em escala nacional e internacional.

O norte era chamado de corredor da miséria, havia uma pobreza infinita. Essa fala corrobora os dados sobre o percentual de pessoas pobres no Tocantins em 1990, quando mais de 60% da população era considerada pobre. Em 2000, esse percentual era de 45%; em 2010 caiu para 22,5% (PNUD, 2010).

O próximo DSC, representado pela categoria C – luta secular, mostra que a luta pelo desmembramento de Goiás é antiga, remonta ao século XIX. Com a marcha para o oeste e a construção de Goiânia em 1933 e de Brasília em 1960, o sul de Goiás desenvolveu-se rapidamente. A região norte era a parte esquecida da história, fato que alavancou os movimentos separatistas (PALACÍN, 1990).

Sobre essa luta secular, destacamos a fala a seguir.

O discurso de separação do antigo norte de Goiás é antigo. Esse movimento de separação começou há mais de 200 anos. É uma luta secular. Desde a época de Teotônio já existiam grupos separatistas no norte de Goiás. O governo via o antigo norte goiano como uma área de arrecadação, porém não uma área de investimentos dos recursos que eram captados aqui. A Conorte foi muito importante na criação do Tocantins. Na década de 1970 reacende, novamente, o processo de autonomismo, até chegar a constituinte de 1987. O projeto de criação do Tocantins foi aprovado contemplando interesses dos políticos regionais. O Siqueira Campos foi o Deputado federal que levou para frente na constituinte a proposta de divisão. O Tocantins é o único estado da história brasileira que foi criado por uma constituinte.

Parte da população acreditava que a criação da Comarca do Norte retiraria a região do atraso e do abandono. Entendiam que, para o norte se desenvolver, era preciso desligá-lo do sul. Outro movimento que deu força ao processo de separatismo do sul de Goiás foi a Casa do Estudante do Norte Goiano (Cenog) no período de 1959 a 1968. Com o passar do tempo, a Cenog incorporou e liderou a causa separatista. O lema do grupo era: “Tudo pela redenção do Norte Goiano”, e um dos seus objetivos era emancipar a porção setentrional do estado de Goiás (SANTOS, 2002).

Em 1981, foi criada a Comissão de Estudos dos Problemas do Norte de Goiás (Conorte) com o objetivo de conscientizar a população norte goiana sobre as potencialidades econômicas da região, o descaso governamental, os desequilíbrios inter-regionais e as possibilidades que se abririam com a criação do estado do Tocantins (OLIVEIRA, 1998).

Essa discussão se arrastou por décadas e enfrentou a repressão do governo de Goiás e do governo federal aos movimentos separatistas. Somente após o fim da Ditadura Militar e a promulgação da Constituição de 1988 que o estado do Tocantins foi de fato criado.

A seguir, é apresentado o DSC da categoria D - construção da rodovia Belém-Brasília. Nesse discurso, os entrevistados relataram os benefícios com o advento da construção da rodovia Belém-Brasília.

Mas o norte melhorou muito depois da construção da Belém-Brasília, agora nós estamos no paraíso. Quem deu uma alavancada pra melhorar a região foi a construção dessa BR-153, então aqui melhorou muito, criaram-se muitas cidades à margem da estrada. Gurupi hoje é uma potência.

Com a Belém-Brasília as cidades que estavam situadas à sua margem cresceram e prosperam, houve migração acentuada para a região central do Brasil. A criação do estado do Tocantins foi favorável para o desenvolvimento do estado, com o advento da construção da rodovia Belém-Brasília.

A melhor coisa que aconteceu foi criar a Belém-Brasília que foi o desenvolvimento, a ligação. Porque a ligação antes era o Tocantins e o Araguaia, hoje é a Belém-Brasília.

Nesses discursos, fica claro que a construção da rodovia significava a integração regional e nacional. O fato de a BR 153 cortar os estados de Goiás e Tocantins no sentido longitudinal em direção ao

Pará modificou a configuração da economia da região norte de Goiás e a tirou de vez do isolamento. Esse investimento em infraestrutura foi feito a partir do Plano de Metas (1956-1960) durante o governo Juscelino Kubitschek, que proporcionou às regiões longínquas, de esparsa ocupação, uma ligação à dinâmica produtiva nacional.

Nesse sentido, Raffestin (1993) afirma que o Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações, como a produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estradas de ferro, circuitos comerciais e bancários, autoestradas e rotas aéreas. Apreende-se, assim, que a BR-153 foi construída com a expansão e ocupação de novas fronteiras agrícolas na reprodução e ampliação do capital.

O IBGE (2008) considera que a ocupação territorial do Tocantins se deu ao longo dos corredores rodoviários, principalmente na Belém-Brasília, e a dinâmica do povoamento e das atividades econômicas aconteceu no corredor dessa rodovia. Os depoentes consideram que a Belém-Brasília funcionou como fator de urbanização regional e de implementação de infraestrutura econômica. Isso impulsionou o desenvolvimento de forças capitalistas como pontos de irradiação para avanço e incorporação de novas áreas agrícolas, vinculando-se diretamente ao centro dinâmico da região e do país (São Paulo).

Na sequência, apresenta-se o DSC da categoria E - a criação do estado do Tocantins foi positiva. Na primeira fala, o depoente disse que a divisão foi benéfica para o povo tocantinense, mas destaca a continuidade da classe política, considerada atrasada e concentradora.

A divisão foi benéfica para o povo tocantinense do ponto de vista de que o governo está mais próximo do povo. O lado ruim foi a continuidade dos políticos que eram atrasados, eles migraram e vieram para o Tocantins.

Os fatores geopolíticos estão vinculados a questões como soberania nacional e disputa pelo poder local. No que diz respeito à disputa pelo poder, a criação de novos municípios está vinculada a interesses de determinados grupos em conquistar espaço e poder por meio do controle territorial (OLIVEIRA, 2002; FOUCAULT, 1985, 1987).

Na segunda fala, o depoente diz que antes da criação do Tocantins era preciso ir até Goiânia para fazer tratamento de saúde. Agora é possível cuidar da saúde sem viajar longas distâncias.

Para o terceiro depoente,

A divisão do estado foi muito positiva. Antes da emancipação o governo de Goiás era muito ausente na região norte. A gente aqui sofria muito. A melhor coisa foi ter dividido o estado. Porque só daqui pra Goiânia levava 24 horas de ônibus até chegar lá, porque aqui não tinha telefone, nada, nada.

Outro depoente comenta a mesma dificuldade que a população tinha antes da divisão.

Na época do inverno era só lama. Agora com 6 horas de viagem você está em Palmas. A criação do estado do Tocantins foi bastante positiva, temos escolas, energia e asfalto, é tudo mais fácil do que nos tempos de Goiás, se a gente for comparar o esquecimento dessa região, sim, muitas coisas melhoraram.

Criar o nosso estado foi a melhor coisa que aconteceu. Melhorou muito com a divisão do estado de Goiás. O PIB do norte de Goiás era 3,0% do PIB de sul Goiás quando da divisão.

Percebe-se alívio nas falas dos depoentes. A criação do Tocantins possibilitou a construção de estradas, asfalto, escolas e, principalmente, acesso à energia e à água. Em 1980, o PIB do norte de Goiás era apenas 3,7% da participação em relação do PIB do sul de Goiás.

Essa participação sobe para 15,6% em 2000 e para 17,66% em 2010 em relação ao estado de Goiás (IPEADATA, 2010). Isso comprova que, de fato, com a criação do estado, a riqueza produzida no Tocantins aumentou.

Na sequência, o último discurso da categoria E.

Nasce Tocantins com esse sentimento de liberdade, o povo com um sonho libertário. O norte de Goiás não era considerado uma região rica, mas a divisão foi um grande acerto, o combate às desigualdades sociais, os esforços regionais no Brasil, passam por uma redivisão territorial, e passa também por um novo pacto administrativo republicano.

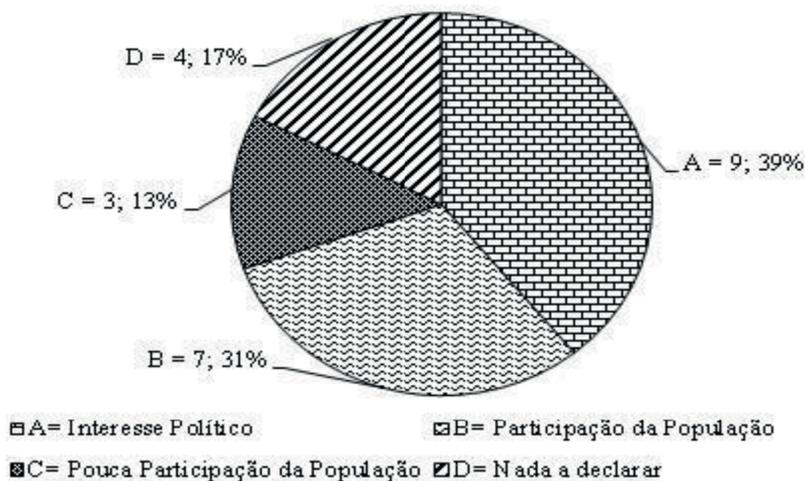
Para esse depoente, o Tocantins nasceu com sentimento de liberdade, foi a realização de um sonho antigo de toda população nortense. Foi preciso unificar o discurso de liberdade e de autonomia liderado pelo Deputado Federal Siqueira Campos e tomar como referência os ideais de Teotônio Segurado no combate às desigualdades sociais. O território do Tocantins seria transformado para atender aos interesses do povo nortense e libertá-lo. A liberdade é o fim primordial de toda sociedade democrática, principalmente a liberdade política.

Análise do DSC do primeiro momento – segunda questão

A segunda questão busca averiguar se houve ou não envolvimento dos grupos políticos e da comunidade para emancipar o antigo norte goiano. No conjunto das respostas, chegou-se a quatro categorias. A Figura 23 apresenta a seguinte distribuição: nove entrevistados (39%) disseram que houve interesse político (categoria A); sete (31%) disseram que houve participação da população (categoria

B); três (13%) disseram que houve pouca participação da população (categoria C); e quatro entrevistados (17%) nada declararam sobre essa questão (categoria D).

Figura 23 - Envolvimento dos políticos e da população na emancipação do norte de Goiás



Fonte: Resultados da pesquisa.

Os resultados da pesquisa junto aos *Stakeholders* apontaram que houve interesse político na criação do Tocantins e na distribuição de poder entre os novos municípios recém-criados. Antes da divisão, o norte de Goiás tinha 79 municípios e logo o novo estado passou a ter 139. Houve grande empenho político no sentido de empregar e contratar as pessoas que estavam naquele distrito que virou município.

Essa informação confirma os dados das tabelas 2 e 3. Em todas as microrregiões foram criados novos municípios, a maioria deles com menos de cinco mil habitantes e dependentes do Fundo de Par-

ticipação dos Municípios, com baixa arrecadação e pouca atividade econômica. Isso gera um grave problema de gestão pública: como administrar essas novas prefeituras sem receita própria? A proliferação desses novos municípios era uma maneira de redistribuir poder entre os políticos do Tocantins, mas com pouco ou nenhum benefício para população.

A seguir, apresenta-se o DSC da categoria A - interesse político.

Depois da criação do Tocantins os municípios se multiplicaram do meu ponto de vista, muito irresponsável, para o senhor ter uma ideia, o município de Oliveira de Fátima tinha 836 habitantes, então não tem cabimento um agrupamento de pessoas se tornar município com essa quantidade de habitantes, não tem sustentação nenhuma, do ponto de vista político, foi uma irresponsabilidade.

Então você estabilizou as demandas sociais, tá tudo muito confortável, para um lugar que não tinha nada, você passou a ter vereador, prefeito, primeira dama, secretário, virou tudo uma coisa muito boa, uma disputa política muito grande, e pouca preocupação com desenvolvimento econômico e social.

Eu, particularmente, tenho uma interpretação, que esse movimento de separação se deu, porque a elite política do antigo norte de Goiás tinha pouca participação dentro da estrutura política do estado de Goiás, assim se precisava consolidar uma estrutura política mais independente. Então a leitura que eu faço é que a separação do estado do Tocantins obedeceu fortemente ao interesse para constituir uma hegemonia política territorialmente com maior poder: “construção de novos currais eleitorais”.

No discurso da categoria A, nota-se que a divisão propiciou a construção de um novo espaço de referência para implantar a hege-

monia política no novo território. Os depoentes disseram que o deputado federal Siqueira Campos fez greve de fome, que andou pelo estado clamando ao povo para participar desse processo histórico e político. No processo de emancipação, houve influência de velhos políticos da porção norte do Tocantins.

A organização e a dominação de um território dependem das forças políticas e da circulação de informações que ocorrem num campo de poder. E todo poder é exercido no campo da comunicação, na dominação desse novo espaço, Tocantins. Para que o poder exerça seu controle e dominação sobre os homens são necessários três elementos: 1) população - componente dinâmico do qual resulta a ação; 2) território - é o espaço político por excelência, o campo da ação do poder; 3) os recursos que definem os horizontes realizáveis da ação, condicionam e atingem a ação (RAFFESTIN, 1993).

O pensamento de Foucault (1985, 1987) auxilia o entendimento sobre como se formam o poder e suas relações no território, sujeitos-chaves que ordenam o território pelos seus discursos e por processos jurídicos e religiosos, entre outros.

Na sequência, será apresentado o DSC da categoria B - participação da população. A fala dos atores-chaves ressaltou que houve sim mobilização da população para a criação do estado do Tocantins. A Conorte, por exemplo, ouviu mais de 90% dos eleitores. Para tanto, instalou bancas nas principais cidades para anotar o nome da pessoa, a identidade, o título de eleitor e a posição a favor ou contra. A Conorte foi responsável por levar o debate sobre as potencialidades econômicas da região para toda população, bem como apontou o descaso do governo pela região (OLIVEIRA, 1998). Para alguns entrevistados, Siqueira Campos usou de oportunismo para se promover junto à população na causa separatista; para outros, foi o idealizador dessa campanha e mentor da criação do estado e da capital do Tocantins.

A fala dos depoentes remete à mobilização da sociedade que levou à recolocação do projeto de divisão na Constituinte de 1988.

Foi a mobilização popular que coletou assinaturas para dividir o estado de Goiás. E como foi essa coleta de dados? Mais ou menos assim: colocava-se uma mesa em algum lugar estratégico (aeroportos, rodoviárias, logradouros públicos) e se solicitava às pessoas que informassem CPF, identidade e que assinassem a lista de apoio à divisão de Goiás, com a justificativa de que beneficiaria, sobretudo, o sul.

Difundiou-se a ideia de que, assim que Goiás abrisse mão do norte, o sul ficaria melhor e o norte poderia reorganizar sua estrutura produtiva e de poder para dar melhores condições à sua população. Mas a divisão seria muito melhor para o sul.

A seguir, apresenta-se o DSC da categoria B - participação da população.

Houve, isso foi uma luta de muitos anos, houve mobilização política e também da sociedade, inclusive das sociedades religiosas, a igreja católica foi muito importante nesse processo, teve uma participação muito ativa, a justiça também, teve o pessoal de Porto Nacional e o Siqueira, porque o Siqueira teve grande parte nisso, ele era parlamentar em Goiânia, ele já era um político que só aparecia aqui para pedir voto, e nós criamos o Sindicato, a Federação dos Trabalhadores Rurais da Agricultura. Construimos a pastoral da terra, do lado de cá, do Tocantins, organizamos essas coisas todas, aí veio o plebiscito, e quando veio todo mundo votou para que fosse dividido.

Esse depoente informa que houve plebiscito para saber a opinião da população sobre a criação do estado e a resposta foi afirmativa. A consulta popular no movimento de criação do estado foi muito forte e todo tocantinense fez parte dessa luta.

No entanto, para a categoria C, houve pouca participação da população, não houve um grande debate. A Assembleia Constituinte precipitou-se ao votar a separação. A preocupação era que o norte de Goiás não tinha infraestrutura adequada para se constituir em novo

estado. Para os pequenos agricultores familiares, por exemplo, essa discussão não chegou, por uma série de fatores: localização remota, precariedade dos meios de comunicação, das estradas e rodovias. Quando iam ao centro da cidade, ouviam as conversas nas ruas sobre o processo de divisão de Goiás.

Na opinião de alguns depoentes da categoria C, a discussão que houve foi distorcida, mas a separação teve seu mérito, foi correta, deu oportunidade justa de o norte de Goiás se emancipar política, administrativa e socialmente. Todavia, a forma de administrar politicamente foi um grande erro, cometeram-se muitos equívocos. A sociedade precisa aprender a votar. A cada eleição a situação piora e não se pode só colocar a culpa no político, é preciso que o cidadão assuma a sua culpa porque é ele quem escolhe os maus políticos. Deve haver um amplo debate visando à construção de novas formas de gestão, que melhorem a governança, e isso depende exclusivamente de processo educacional. Mas, sem sombra de dúvida, havia a necessidade de criar o estado do Tocantins.

Observa-se que houve melhora de gestão tanto na esfera estadual como na municipal. Fica evidente o início de uma governança que é, porém, carente nos municípios do interior do Tocantins. Nesse sentido, Williamson (1996) e Dallabrida (2011) reforçam o papel das organizações no controle ao dizer que governança é um conjunto de instituições inter-relacionadas com a capacidade de garantir a integridade de uma gestão. A governança trata da justiça, da transparência e da responsabilidade dos gestores nas questões que envolvem os interesses da sociedade e de seus cidadãos.

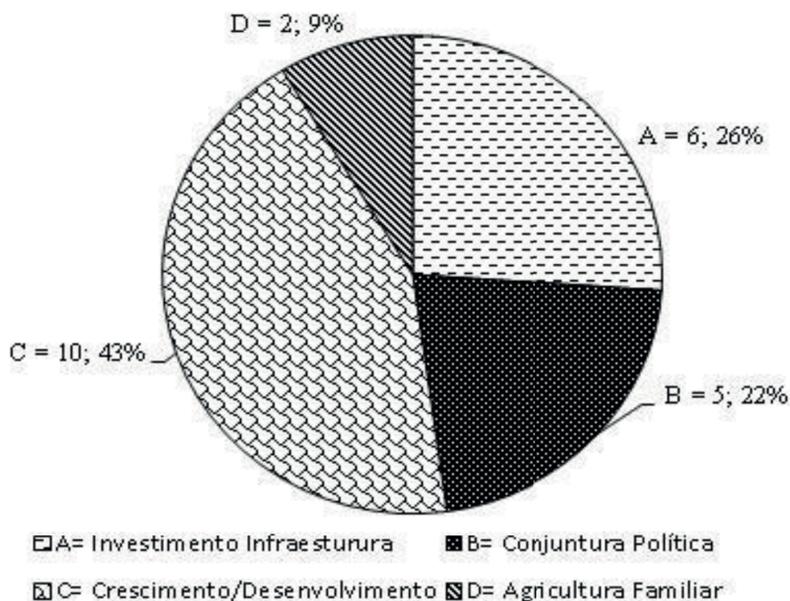
Análise do DSC do segundo momento

No segundo momento, analisou-se o desenvolvimento regional após 1989. Para tanto, abordaram-se as seguintes questões: 1) O (a) senhor (a) acha que após a criação do estado do Tocantins houve

desenvolvimento social e econômico para a população? 2) Houve investimentos em infraestrutura básica no Tocantins? 3) O (a) senhor (a) acha que houve avanços na área da educação, saúde e segurança para a população do estado?

Da análise de respostas do segundo momento, chegou-se a quatro categorias, como pode ser observado na Figura 24. Dos 23 entrevistados, seis (26%) disseram que houve investimento em infraestrutura (categoria A); cinco (22%) disseram que houve desenvolvimento a partir da conjuntura política (categoria B); dez (43%) disseram que houve tanto crescimento quanto desenvolvimento (categoria C); dois (9%) entenderam que o desenvolvimento regional do Tocantins deveria priorizar a agricultura familiar (categoria E).

Figura 24 - Percepção dos atores-chaves sobre o desenvolvimento regional no Tocantins após 1989



Fonte: Resultados da pesquisa.

Os resultados da pesquisa junto aos *Stakeholders* sobre a categoria A – investimento em infraestrutura – mostram que, após a criação do Tocantins em 1989, não havia um planejamento definido, apenas planos de governo. Segundo os depoentes, no governo Avelino, fez-se um planejamento estratégico. Nesse período, houve ampla discussão sobre o que se pretendia para o Tocantins nos próximos vinte anos. Tudo que foi discutido naquela época aconteceu ao longo do tempo, mesmo com mudanças de governo, começando pela infraestrutura viária, rodovias, energia, ferrovia e hidrovias, isso pela localização estratégica que o estado tem.

Os entrevistados também destacaram que o Sebrae tem prestado relevante papel no processo de indução do desenvolvimento social e econômico no Tocantins; com foco nos pequenos negócios, passou a ser interlocutor nesse processo. Além disso, há várias parceiras com diversos segmentos nos governos federal, estadual e municipal.

Outros comentaram sobre a ascensão que o estado teve, a partir da Constituição de 1988, com as transferências regulares via projetos de diversos ministérios: os fundos constitucionais do norte. O Tocantins também se beneficiou das normas estabelecidas pelo Congresso Nacional para a partilha dos recursos dos fundos de participação dos estados e dos municípios. Isso possibilitou que o estado investisse em infraestrutura básica.

Os incentivos fiscais via Sudam foram importantes para a construção de vários projetos, entre os quais se destacam: projetos de mineração, frigorífico, usina de álcool, laticínios. Os entrevistados ressaltaram que 70% dos recursos totais do fundo de participação dos estados (FPE) seriam transferidos para a região Norte, e o Tocantins foi beneficiado, porque ficou com uma alíquota de 4.37% do valor total.

Um dos entrevistados afirmou que a transferência constitucional do FPE representa um pouco acima da metade da receita do estado. Daí percebe-se a importância da transferência de recursos federais que têm permitido alavancar uma série de projetos de infraestrutura eco-

nômica, em estradas, na geração de energia elétrica, na saúde.

Sobre o extremo norte, os *Stakeholders* disseram que a região está bem servida por uma malha rodoviária superior a cinco mil quilômetros lineares, em boas condições; isso, certamente, é significativo. Em 1989, a única estrada que tinha asfalto era a Belém-Brasília. No presente, o Tocantins está bem servido em infraestrutura, principalmente na geração de energia elétrica, o que falta é atividade econômica para os pequenos municípios.

Esse é o grande desafio para os prefeitos dos pequenos municípios: revitalizar as atividades econômicas que geram emprego, renda e riqueza para o dinamismo da base econômica (de manutenção ou de difusão). De acordo com a estimativa do indicador econômico em 2010, 133 municípios foram classificados como retardatários, com baixa arrecadação e pouca dinamicidade, sobrevivem com a transferência de renda do governo federal e o grande empregador é o poder público. Há de se viabilizar, junto aos poderes locais e às organizações, alternativas para se pensar novas atividades econômicas, como prestação de serviços e pequena produção artesanal, para superar a pobreza. Também fomentar parcerias com o Sebrae, com as associações comerciais para capacitar e orientar novos estabelecimentos comerciais nessas localidades.

Um grupo de entrevistados considera a construção da capital no centro geográfico da região algo muito positivo. Para eles, a ideia foi de Siqueira Campos. Considerando tudo o que aconteceu em termos de infraestrutura, é inegável que houve investimentos em rodovias estaduais e até mesmo na ferrovia Norte-Sul (FNS), cuja construção está lenta; mas, sem dúvida, houve investimento em infraestrutura.

O projeto inicial da FNS totalizava 1.550 km de extensão, com início no entroncamento da ferrovia Carajás, na altura de Açailândia/MA, e indo até Senador Canedo/GO, onde se ligaria à ferrovia Centro-Atlântico. Entretanto, a Lei nº 11.297, de 09 de maio de

2006, alterou o trecho da ferrovia para mais 430 km na porção norte, chegando até Belém/PA, totalizando um percurso de 1.980 km de extensão (BRITO, 2009).

A conclusão da FNS trará dinâmica econômica para o Tocantins, Maranhão e Pará, impulsionará a criação de parques agroindustriais e a integração com as demais regiões do país. O Tocantins nasceu sustentado pelo discurso de viabilidade da FNS para o desenvolvimento regional, mas os trilhos só chegaram ao território tocantinense no início do século XXI. Quando a FNS estiver em pleno funcionamento, acredita-se que o custo de transporte seja reduzido.

A Figura 25 apresenta a FNS na altura do Rio Tocantins, na divisa entre os municípios de Estreito/MA e Aguiarnópolis/TO.

Figura 25 - Ferrovia Norte-Sul na divisa entre os municípios de Estreito/MA e Aguiarnópolis/TO



Foto do autor da pesquisa (2015)

Assim, Palmas passa a ser o polo de base diversificada de atividade produtiva, bem como seu entorno. Essa base está associada ao corredor da BR-153 e aos corredores menores (rodovias estaduais) que impulsionam a mobilidade do capital e das pessoas. North (1977a, 1994) destaca que, quando o município tem uma base econô-

mica diversificada necessita de uma rede de transporte para difundir e formar novas atividades no mesmo local, ou em outro, formando intercâmbio entre as bases.

Os *Stakeholders* destacaram o papel da FNS no processo de desenvolvimento regional, acreditam que será excelente aporte para o escoamento da produção e que impulsionará ainda mais a economia da região Norte. A hidrovia é outro modal que pode trazer mais competitividade ao setor agropecuário do Tocantins. “Hoje produzimos mais de 500 mil hectares de soja, somos o maior produtor de grãos e o terceiro produtor pecuário da região Norte. A produção de gado tem aumentado na região de Araguaína e no sudeste do estado”.

Por outro lado, os *Stakeholders* lembraram que Araguaína tinha recebido uma Zona de Processamento de Exportação (ZPE), que não progrediu. Mas a ZPE seria uma excelente oportunidade para fortalecer e ampliar postos de trabalho na região.

A seguir, é apresentado o DSC da categoria A - investimento em infraestrutura.

Araguaína tinha recebido uma Zona de Processamento de Exportação (ZPE), mas não foi para frente, o negócio travou, seria uma excelente oportunidade para alavancar a economia. Faltou uma discussão maior para dar continuidade à construção da ZPE, às vezes o município consegue um grande benefício, mas os gestores não conseguem dar sequência. Dar continuidade na administração, na governança, na assistência técnica é fundamental para atrair novos investimentos para a cidade. Eu acho que é por questão política que essas atividades não vão para frente. Economicamente Araguaína se sustenta, ela gera emprego, gera renda e atrai pessoas.

Nas falas dos entrevistados, ficou evidente o papel que Araguaína representa para o estado, considerada cidade polo de base difusora e de aglomeração da região norte. Pequenos lojistas usam Aragua-

ina como base para comprar produtos que são revendidos em outros municípios. É uma cidade que se comunica diretamente com outras próximas, não só do Tocantins, mas também do sul do Maranhão e do Pará, o que implica movimento de bens e pessoas a montante e a jusante, conforme Hirschman (1958).

Essa informação é confirmada quando se analisam as principais variáveis econômicas: o PIB de Araguaína em 2010 correspondia a 11% da economia tocantinense; 14% das indústrias de transformação estão instaladas nessa cidade, a segunda que mais gerou empregos formais, 25.0005 em 2010.

Araguaína foi considerada o principal polo regional em 1990, quando se estimou o IDR, com índice de 0,776. A partir de 2010, Palmas superou Araguaína, com IDR 0,94 e 0,479 respectivamente.

Com relação às áreas de saúde e educação, os atores-chaves disseram que houve avanços. Destacaram a instalação do centro cardíaco em Palmas e de outras clínicas especializadas; da Universidade Federal do Tocantins (UFT), da Universidade do Estado do Tocantins (Unitins), do Instituto Federal do Tocantins (IFTO), da Universidade Luterana do Brasil (Ulbra) e da Universidade Católica do Tocantins. Cidades do interior também passaram a ter acesso à educação superior. Investimentos em educação, saúde e segurança tendem a promover o desenvolvimento social e econômico dos municípios, implicam melhora da qualidade de vida e bem-estar.

Quanto à segurança pública, os entrevistados acreditam que o Tocantins é um estado tranquilo, sem grandes índices violência. Segundo eles, havia muitos conflitos agrários no Bico do Papagaio, mas hoje não se fala tanto nisso como antigamente.

A seguir, apresenta-se o DSC da categoria B – conjuntura política.

Os entrevistados ressaltaram que todas as ações do estado se voltaram para Palmas e pouco para os demais municípios. Acreditam que houve uma disputa política muito grande e pouca preocupação com o desenvolvimento econômico e social. Mostraram-se preocu-

pados com a qualificação dos políticos que concorrem a cargos eletivos, como prefeitos, vereadores e deputados.

Nessa discussão, observou-se que o Tocantins tem os grandes problemas do clientelismo e do assistencialismo, outro desafio a ser enfrentado pela sociedade, pois ainda existe a assistência a pessoas pobres como forma de mantê-las presas a uma oligarquia política. Além disso, a cultura do medo ainda predomina em grande parte do estado.

A seguir, é apresentado o DSC – categoria B – conjuntura política.

A ideia é aquela preocupação que o pobre é muito pobre, aí quando você dá assistência é como se tivesse resolvido o problema dele, e não resolveu. Nós precisamos dar condições para essas pessoas saírem da pobreza, dessa dependência do poder público. A classe política tem que sair do idealismo. A justiça do Tocantins também tem essa visão clientelista.

O poder público municipal tem pouca disponibilidade financeira, poucas pessoas qualificadas para fazer projetos de captação de recursos via agências de fomento do estado e da federação. Isso implica baixo investimento em instalações de empresas privadas nesses municípios.

A Figura 26 apresenta as condições precárias da estrada de chão batido que liga os municípios de Paranã e Arraias. Nessas localidades, encontram-se comunidades quilombolas que utilizam essa via como meio de transporte para vender os produtos cultivados na roça: farinha, milho, legumes e verduras, entres outros.

Outra questão assinalada pelos depoentes é que as prefeituras do interior estão sem custeio para manter as escolas, a saúde, a limpeza urbana, estradas e pontes.

Figura 26 - Ponte de madeira, estrada de chão entre os municípios de Paranã e Arraias



Foto do autor da pesquisa.

Cabe salientar que nem todos os municípios do Tocantins têm estradas tão precárias. Como já foi pontuado, o estado tem uma boa malha rodoviária com asfalto. Todavia, boa parte dos municípios retardatários apresenta precariedade em infraestrutura, o que prejudica o acesso a bens e serviços e dificulta às pessoas a compra e a venda de mercadorias.

Na sequência, evidencia-se a preocupação do depoente em relação às prefeituras do estado.

Os municípios pobres não crescem, não têm empresa para gerar emprego, o comércio não vende, fica tudo parado, as pessoas chegam às prefeituras pedindo ajuda, passagem e emprego, o que acontece é que as prefeituras não têm custeio para atender essas solicitações. Hoje todas as prefeituras do estado estão inchadas de gente, não cabe mais. Temos municípios com boas escolas e unidades de saúde, mas sem condição de bancar. Por quê? Falta dinheiro em caixa, o custeio.

Nessa fala, fica evidente que o grande empregador no interior do estado é o poder público municipal. Pelo indicador econômico estimado em 2010 mais de 96% dos municípios foram considerados retardatários, com dificuldade em manter o funcionamento da máquina administrativa.

Na percepção dos entrevistados, a região do Bico do Papagaio teve grande avanço. As condições melhoraram para a população com programas como o Luz para Todos, que possibilitou a implantação de assentamentos rurais, construção e asfaltamento de estradas. Outro programa a que se referiram foi o Bolsa Família, além de políticas públicas para as mulheres e ônibus para levar as crianças à escola. Hoje a população tem acesso à internet.

Segundo os entrevistados, em Tocantinópolis, 2.800 famílias dependem do Programa Bolsa Família (PBF), o que tem impulsionado o comércio local.

Quando é dia de pagamento, a cidade fica movimentada, circulam quase 700 mil reais de bolsa-família por mês e 1 milhão e 300 mil reais do benefício de prestação continuada, então é dinheiro demais, chamam esses beneficiários de “encosto”, isto é, pessoa que sobrevive à custa do benefício do Estado e não produz nada. No entanto, quem recebe o Bolsa Família tem a obrigatoriedade de manter a frequência escolar e a carteira de vacinação dos filhos em dia.

Esse discurso confirma os dados do Ipeadata (2010). Em 2004, o Tocantins recebeu mais de 8,8 milhões do PBF; em 2010, passou para 12,3 milhões de reais, um aumento de 40%. Na microrregião do Bico do Papagaio, passou de 931 mil em 2004 para 2,7 milhões em 2010, um aumento de mais 190%. Essa microrregião foi a que mais recebeu benefícios do PBF no estado.

A seguir, é apresentado o DSC sobre a gestão de uma cooperativa no Bico do Papagaio.

Nós temos aqui na cooperativa uma prensa, essa prensa aí tá prontinha, tá cheia de máquinas para tirar óleo do babaçu, ela tem máquina para fazer sabão, sabonete, tá aí parada há mais de dois anos por falta de um engenheiro que viria acertar a máquina e ensinar o povo a trabalhar. Já tentamos fazer funcionar duas vezes, mas para de novo. Tá faltando incentivo e briga com “os cabras” para vir acertar isso, acho que o que tá faltando aqui é apoio, governança e organização, porque isso aqui fosse no sul não ficaria parado, não.

Nesse DSC, o depoente ressalta o problema de gestão do desenvolvimento. Ele diz que falta vontade política e apoio para essa cooperativa funcionar. Segundo ele, é preciso que o governo valorize as potencialidades dos municípios.

A seguir, é apresentado o DSC da categoria C – crescimento e desenvolvimento do Tocantins após sua criação em 1989.

Os depoentes ressaltaram a crescente participação das indústrias de transformação atraídas pela infraestrutura e pela posição logística do estado. No entanto, a riqueza gerada pelos setores agroindustriais deve girar em prol do desenvolvimento social da população.

Alguns depoentes consideraram que a economia do Tocantins, uma economia em maturação, precisa ser revitalizada. Os grandes mercados nacionais do Sudeste estão distantes, por isso é preciso que se conectem os modais (hidrovia, ferrovia, rodovia), permitindo, assim, que os insumos sejam processados aqui, agregando valor aos produtos e exportando-os para os mercados nacional e internacional. O estado tem potencial para produzir soja, minério, para processar e industrializar carne bovina e frangos. Isso poderá trazer novos rumos para a economia do Tocantins.

Ressalta-se a importância da Federação da Indústria do Tocantins (Fieto) no processo de crescimento e desenvolvimento do estado, pois subsidia as decisões políticas no sentido de criar ambiente favorável para a indústria, sobretudo, ambiente regulatório e ambiente

social. A economia mundial exige competitividade e os índices socioeconômicos do estado não são os melhores, por isso é necessário avançar mais, melhorar a competitividade dos setores agroindustriais.

A seguir, é apresentado o DSC sobre desenvolvimento.

Desenvolvimento para nós aqui é a nossa felicidade, viver na nossa casa tranquilo, trabalhando e tendo o que comer, tendo uma vida com saúde, escola para nossos filhos. Em vez de buscar desenvolvimento lá na cidade, buscar desenvolvimento aqui. Eu tenho fé nessa juventude que tá aí, se tiver alguém que incentive eles a estudar.

Quando se trata do termo desenvolvimento, é difícil chegar a um consenso. Para uns é a felicidade, para outros é o bem-estar social, é ter acesso aos bens materiais. Autores como Lopes (1984), Boisier (2000) e Furtado (2009) sustentam a ideia de que desenvolvimento deve ser visto de forma holística, e não apenas sob a perspectiva de crescimento econômico.

Na área da educação, os entrevistados destacaram o papel das universidades na qualificação da mão de obra para o mercado e na formação da cidadania. O estado também avançou muito com as escolas de tempo integral.

Em relação ao crescimento do agronegócio no estado, extraiu-se o DSC a seguir.

A bovinocultura em Gurupi, em Araguaína, em Paraíso, em Colinas, a agricultura em Guaraí são riquezas locais, elas se potencializaram em função do corredor da Belém-Brasília. Criamos o segundo polo de agronegócio, levamos a Biodiesel, a Granol e a Multigrain, depois conseguimos trazer a Petrobrás para o polo de distribuição de combustíveis, então se criaram arranjos produtivos, é preciso que o estado desenvolva competência, capacidade de gerar riqueza e distribuí-la em benefício da população.

Esse discurso enfatiza que o estado e as organizações devem juntos potencializar e criar novos arranjos produtivos em função do agronegócio no estado. Esse é o papel das organizações e instituições, principalmente nos municípios à margem da Belém-Brasília. A ferrovia Norte-Sul impulsionará ainda mais as atividades econômicas. Na área produtiva, além da expansão da soja no estado, há eucalipto, melancia, abacaxi, arroz e milho. Potencializando a economia local com atividades no comércio, agropecuária e serviços, o poder público poderá investir melhor na qualidade de vida da população.

A seguir, apresenta-se o último DSC extraído do segundo momento da entrevista, a categoria D – agricultura familiar.

Os depoentes ressaltaram que falta apoio para o pequeno produtor, para a agricultura familiar. No entanto, disseram que o governo federal tem políticas de desenvolvimento para os estados e municípios, mas as organizações são frágeis, a população não sabe dessas políticas. Por exemplo, um depoente disse que existem vários maquinários do PAC 2, o Terra Forte do estado do Tocantins, que é o programa que entrega um trator para cada município. Em alguns municípios, não existe planejamento para ajudar o pequeno agricultor a ter acesso a esse trator, porque precisa de diesel e isso o pequeno produtor não tem.

Para esse grupo de entrevistados, as políticas governamentais nunca favoreceram a agricultura familiar. Principalmente no sudeste do Tocantins e em toda a região Norte do país, a agricultura familiar não é uma categoria que o governo enxergue como potencial. Ainda que se defenda que a agricultura familiar é responsável pela produção de 70% da alimentação no Brasil. No entanto, Hoffmann (2014) contesta essa informação. Não foi possível localizar um documento mostrando como foi estimada essa porcentagem (70%). Segundo o autor, em 2009, o valor monetário de toda a produção da agricultura familiar corresponde a menos de 25% do total das despesas das famílias brasileiras com alimentos. O autor reconhece a importância da agricultura familiar no Brasil, mas não concorda com o mito dos 70%.

A seguir, apresenta-se o DSC sobre a agricultura familiar.

Houve desenvolvimento para o grande produtor de soja, de milho, para a pecuária de corte, e não houve políticas públicas direcionadas para o pequeno produtor, e falta assistência técnica nos assentamentos, a maioria não consegue dar continuidade nos assentamentos por falta de assistência técnica. Para o projeto da soja tem incentivo fiscal, desde o processo de desapropriação do camponês para beneficiar o grande produtor de soja.

Segundo esse ator-chave, os grandes produtores têm acesso ao crédito com maior facilidade, tendo em vista que produzem commodities para exportação; para o pequeno produtor os recursos são poucos. Nesse sentido, North (1997a) argumenta que a dinâmica dos municípios passa pela base de exportação, a partir desta será possível desenvolver a diversificação ou difusão para outros ramos de atividades.

Ressaltou-se, ainda, que o estado tem incentivo fiscal para a plantação do eucalipto. Outra preocupação levantada foi quanto à regularização fundiária no Tocantins. Há sobreposição de títulos de terra, um entrave para atração e instalação de novas empresas. Essa é uma questão problemática que os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo ainda não resolveram.

Análise do DSC do terceiro momento

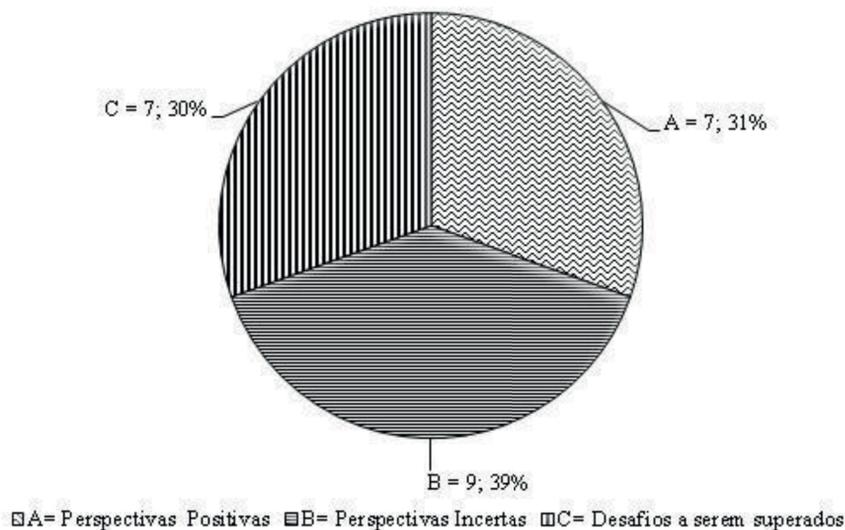
No terceiro momento, analisou-se a perspectiva futura para o Tocantins. Para tanto, formulou-se a seguinte questão: 1) Quais são as perspectivas para o Tocantins daqui a 10 anos?

Das respostas analisadas, chegou-se a três categorias distribuídas de acordo com a Figura 27. Dos 23 entrevistados, sete (31%) têm perspectivas positivas (categoria A); nove (39%) têm perspectivas incertas (categoria B); e sete (30%) disseram que o estado tem de

superar desafios (categoria C). Unindo as categorias B e C, têm-se um percentual de 69% com perspectivas incertas, mesmo no tempo em que o questionário foi aplicado, entre janeiro e fevereiro de 2015, começo de mandato de governo federal e estadual. Esse percentual é elevado e indica preocupação com o desenvolvimento socioeconômico do território do Tocantins no futuro.

Os entrevistados sobre a categoria A – têm boas perspectivas futuras para o Tocantins – acreditam que os próximos governantes serão políticos mais qualificados. Questões políticas atrasam o desenvolvimento do estado e do país. Na visão deles, é preciso reforma profunda na política partidária eleitoral.

Figura 27 - Perspectivas futuras para o território do estado do Tocantins na opinião dos atores-chaves



Fonte: Resultados da pesquisa.

A seguir, apresenta-se o DSC da categoria A – perspectiva positiva.

Eu vejo que o Tocantins dobra nos próximos dez anos. Nós somos a bola da vez, eu acredito que o Sudeste, o Sul, são ricos, fortes, quem somos nós pra comparar. Nós representamos 0,6% do PIB, nós podemos ser 1,2%. Então vamos crescer dessa forma. O que crescermos, o que dobrarmos não chega perto do que eles são. Mas nós temos condição, então eu vejo que o Tocantins tem condição de dobrar a sua produção.

Fica claro o otimismo desse depoente. Ele ressalta que melhoraram muito o apoio e os incentivos ao empresariado do Tocantins por parte de organizações como o Sebrae e a Fieto. Há boas perspectivas em relação à nova gestão estadual. Ele acredita na expansão do agronegócio no estado, principalmente na produção de soja e na logística que o estado possui. Segundo ele, o processo de desenvolvimento daqui para frente será irreversível.

O discurso sobre a expansão do agronegócio no Tocantins confirma os dados apresentados pela Conab (2014), segundo os quais, a região do Matopiba produziu cerca de 3,5 milhões de toneladas de grãos, sendo 2,2 milhões de toneladas de soja produzidas na safra 2013/2014.

Os *Stakeholders* ressaltaram que o estado é rico em recursos naturais, minério, água, solo fértil e está localizado no centro do Brasil, posição estratégica ao escoamento e recebimento da produção para o mercado interno e externo. Há dez anos um alqueire de terra no Tocantins custava R\$ 5.000,00 reais; atualmente (2015), custa cerca de R\$ 40 mil reais, ou seja, uma valorização de 8 vezes o alqueire. O Tocantins é o entroncamento das regiões Sul, Sudeste, Norte e Nordeste, tudo e todos precisam convergir para cá, assim como antes convergiam para o Triângulo Mineiro. Os *Stakeholders* destacaram que o Tocantins vive fase de grande progresso e tem apenas 26 anos. Consideram-no um estado novo que tem muito a crescer e se desenvolver.

Acredita-se que a UFT e outras instituições de ensino superior promoveram outro cenário para a educação na região, possibilitando a qualificação de pessoas para o mercado de trabalho. O fortalecimento das instituições, dos três poderes, do Tribunal de Contas do Estado também é um aspecto muito positivo.

A seguir, será apresentado o DSC da categoria B – perspectiva incerta.

Os entrevistados mostraram-se insatisfeitos com a condução da gestão pública tanto estadual quanto municipal. Acreditam que dificilmente haverá transformação, pois prevalece o conservadorismo na política. É preciso que os gestores sejam éticos, conheçam a legislação e tenham capacidade de captar recursos para promover o desenvolvimento. Destacaram que o clientelismo deve ser enfrentado com coragem, com bons projetos para substituir o “cabide de emprego”. Alguns servidores públicos ganham salários muito altos para um estado pobre como o Tocantins. Há crise financeira e distorções que pressionam o orçamento do estado e dificultam a implantação de um programa com recursos próprios que promova o desenvolvimento nos próximos 10 anos.

Eles não acreditam que o setor industrial vá se expandir; contudo pode haver pequena agregação de valor na produção agropecuária, na extração de minério e calcário, na industrialização de frutas e de couro.

A visão desse grupo de entrevistados sobre a agricultura familiar não foi otimista. Disseram que o governo federal não prioriza a reforma agrária, não valoriza as comunidades tradicionais; porém, incentiva a soja, o eucalipto e a pecuária de corte. A economia do Tocantins está vinculada à base da agropecuária. Todavia, isso não se reflete em todo território, pois muitos municípios estão abaixo dessa base de polo de manutenção, são considerados pobres e de corredores da miséria, seu consumo é de produto primário da agricultura de subsistência.

Por fim, apresenta-se a categoria C – desafios a serem superados.

Os entrevistados disseram que a máquina pública absorve

grande parte dos recursos. Há grande dependência do poder público estadual e municipal na geração de emprego e renda.

A seguir, é apresentado o DSC sobre os desafios a serem superados sobre a gestão pública.

Nós precisamos, na realidade, encontrar uma forma de gestão pública mais séria. O grande gargalo que nós temos com a criação do Tocantins, infelizmente é um mal nacional, é a falta de seriedade dos gestores públicos.

Para esse entrevistado, o grande desafio passa pela seriedade dos políticos na administração dos bens públicos. Alguns desafios na área da indústria de transformação são destacados, como a elevada carga tributária no estado e no Brasil; escassez de mão de obra qualificada; competição acirrada de mercado, reflexo dos produtos importados de baixo nível de competitividade; baixa agregação de valor nos produtos do Tocantins; inadimplência das famílias consumidoras; preço elevado das matérias primas e financiamento de longo prazo.

Outro desafio destacado foi a questão da pobreza no estado. Quase metade da população sobrevive com até um salário mínimo de renda, isso significa que o estado tem economia fraca quanto ao poder de consumo. Nesse caso, cabe ao Estado dinamizar as bases produtivas nos pequenos municípios, principalmente nas camadas mais pobres da população, criando projetos produtivos de pequena escala que incorporem essas camadas nas atividades econômicas e que as insiram na economia formal e no consumo.

No Tocantins, predominam baixos salários e pouca qualificação profissional. Uma atividade que pode ser estimulada, segundo os entrevistados, é a consolidação da cadeia produtiva da piscicultura, que poderia absorver parte da população com baixa qualificação nos municípios banhados pelo lago da Usina Hidrelétrica de Lajeado e pelo rio Tocantins. Além disso, poderia ser desenvolvida infraestrutura básica no setor de turismo a fim de aquecer a economia local na

época de praia, no distrito de Taquaruçu e no Parque Estadual do Jalapão, em que as demandas vão desde caixas eletrônicos até restaurantes, pousadas e hotéis.

Para os atores-chaves, os desafios passam pelo planejamento estratégico, independentemente de ações partidárias, por alternativas simples, com participação da sociedade, das organizações e das governanças. Desse modo, seria possível, a médio e a longo prazo, construir e desenvolver um projeto sustentável para a população tocantinense, principalmente para os municípios de base retardatária, que precisam muito da matriz institucional, da governança para alcançar autonomia e empoderamento.

Comentários finais

O objetivo desta pesquisa foi analisar a transição do antigo norte de Goiás até a criação do Tocantins e a conjuntura do desenvolvimento regional do novo estado entre 1990 e 2010. Partiu-se do aporte teórico de Raffestin sobre o conceito de território e sobre a problemática do desenvolvimento regional com base nas concepções de Boisier, Lopes e Douglass North. Complementando a discussão sobre economia regional, autores como Christaller, Myrdal, Perroux e Hirschman foram indispensáveis na construção dos pressupostos teóricos.

Esta pesquisa se caracteriza por contemplar dados quantitativos, cuja análise teve como base a estimativa do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR); e dados qualitativos, analisados a partir da técnica do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), que possibilitou o aprofundamento e a compreensão do contexto em que se encontra o desenvolvimento regional do Tocantins.

Os principais resultados da pesquisa sugerem que o desenvolvimento regional do território do Tocantins não acontece de forma homogênea no tempo e no espaço. A divisão do território mais antigo (Goiás) para a criação e emancipação do território do Tocantins (região norte de Goiás) mostrou profundos desequilíbrios econômicos e sociais em todos os municípios tocantinenses, ressaltando Palmas, Araguaína e Gurupi.

Esse processo de emancipação levou mais de 200 anos para se consolidar. Desde a sua ocupação, a base econômica do norte goiano esteve vinculada à extração de metais preciosos, não houve a formação de uma base de polo diversificada que permitisse exportar produtos (ouro) e gerar poupança para multiplicar renda, capital e riqueza, para outro ramo de atividade no local. Simultaneamente, havia a base econômica agropecuária, que se estendeu até o século XXI e que passou a produzir commodities de exportação de alta tecnologia, como é o caso da soja.

Com os dados quantitativos analisados sobre a realidade social e econômica dos municípios ao longo das décadas de 1990, 2000 e 2010, não foi possível identificar todas as causas dos problemas, devido à peculiaridade de cada município, que envolve valores sociais, comportamentos, hábitos e costumes cristalizados na vivência territorial dessas comunidades.

O início da ocupação e povoamento do norte de Goiás se deu pela descoberta de minas de ouro. Devido a essa exploração, a região foi aos poucos inserida no contexto da economia colonial brasileira. Devido ao grande vazio territorial, à dificuldade de abastecimento e à grande mobilidade de mão de obra na extração do ouro, essa atividade logo entrou em decadência. Concomitantemente, desenvolvia-se a lavoura de subsistência e a pecuária extensiva.

Naquela época, a posição geográfica do norte de Goiás não favorecia intercâmbio com o sul do estado; o norte goiano era de difícil acesso, com povoamento rarefeito e esparso.

Em relação à produção e à reprodução de um espaço, o território do Tocantins foi modificado, transformado pelas redes políticas e econômicas, como rodovias federais e estaduais, ferrovia Norte-Sul, hidrovias Araguaia-Tocantins, comércio, serviços, indústrias tradicionais, aeroportos, agroindústrias e redes bancárias. A BR-153 construiu elos com as cidades do seu corredor e com corredores menores, isso implicou expansão e ocupação de novas fronteiras agrícolas, produção e ampliação do capital.

Em 1990, segundo o Índice de Desenvolvimento Regional, a classificação dos municípios do Tocantins era a seguinte: 16 eram considerados polos de base econômica, representando 20% do total; 21 eram considerados intermediários de base econômica; e 42 eram considerados retardatários de base econômica, já que estavam bem abaixo da base econômica de manutenção, considerada de sobrevivência. Araguaína era o principal polo de base econômica diversificada, considerada a capital regional do norte, seu IDR era de 0,76;

seguida por Gurupi, com 0,55. Palmas apresentou IDR de 0,34. Ao longo da BR-153, além dos polos Araguaína e Gurupi, encontram-se Paraíso do Tocantins (0,24), Colinas do Tocantins (0,18), Guaraí (0,175) e Alvorada (0,15).

Em 1990, o estado ainda estava em formação. Em Palmas se construía o aparelho institucional, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa estrutura institucional permitiu a criação e emancipação de mais 60 municípios, totalizando 139 municípios, estruturas particulares dessa matriz em cada território municipal do Tocantins.

Essa situação foi verificada quando foram analisados os discursos dos atores-chaves (*Stakeholders*). Eles disseram que a criação dos municípios atendeu interesses políticos na distribuição matricial dos poderes a montante e a jusante, bem como interesses econômicos e políticos dos ordenadores do território.

Na região do Jalapão não se verificou nenhum município polo de base econômica, ao contrário, nessa região está localizada grande parte dos municípios retardatários; assim como na região do Bico do Papagaio e na microrregião de Dianópolis, sudeste do estado. Devido ao elevado grau de pobreza nos municípios tocantinenses, alguns índices de desenvolvimento regional apresentaram-se negativos, como em Buriti do Tocantins (-0,006), Santa Rosa do Tocantins (-0,006), Praia Norte (-0,011) e Sampaio (0,026), dos quais, três são da região do Bico do Papagaio, e Santa Rosa do Tocantins da microrregião de Dianópolis.

Em 2000, a configuração geoeconômica e social apresentou-se modificada: 15 municípios polos de base econômica diversificada, 34 intermediários e 90 retardatários, que foram denominados de base econômica de sobrevivência porque estavam abaixo da base de manutenção. A partir de 2000, Palmas passou a ser o principal polo regional do estado com o IDR (0,871); seguida de Araguaína, com (0,507); e de Gurupi, com (0,421). A ordem não se alterou muito, Dianópolis deixou de ser polo e passou a ser município intermediário (0,097).

A BR-153 gerou um corredor de desenvolvimento econômico cortando o estado do Tocantins longitudinalmente, de norte a sul, e estimulou uma estrutura produtiva diversificada de investimento, negócios e agroindústrias de transformação concentrada em Palmas, Araguaína e Gurupi. Isso implicou isolamento de muitos municípios que estão fora desse corredor ou de corredores menores (estradas estaduais), dado que não conseguem inserir-se nessa matriz de transporte pelo abandono e pobreza em que se encontram; constituem o “corredor da miséria”.

Em 2000, a quantidade de municípios retardatários mais que dobrou: de 42 em 1990, passaram a 90 em 2000, sem qualquer capacidade de impulsionar um processo de desenvolvimento econômico e social sustentável. Dentre os 90 retardatários, 15 apresentaram IDR negativos, muitos deles localizados no Bico do Papagaio, Jalapão e região sudeste do estado (Dianópolis). Os seis com os piores indicadores são: Lagoa do Tocantins (-0,013), Praia Norte (-0,014), Barra do Ouro (-0,015), Carrasco Bonito (-0,017), Mateiros (-0,021) e Esperantina (-0,021). São municípios que não conseguem superar a pobreza, constituindo-se apenas municípios de consumo de subsistência.

Em 2000, a taxa de pobreza estava assim distribuída: Barra do Ouro com 74% das pessoas pobres, Carrasco Bonito 85%, Lagoa do Tocantins 80%, Mateiros 72% e Esperantina 81%. Foram consideradas pessoas pobres as que sobrevivem com uma renda per capita de até meio salário mínimo mensal. Essas taxas não são piores devido à transferência de renda do governo federal via Bolsa Família, pensão, benefícios e aposentaria do meio rural.

Constatou-se que dos 100 municípios em piores condições, 19 possuem nomes ligados ao catolicismo: São Felix, São Sebastião, Santa Tereza, Ponte Alta do Bom Jesus, Santa Fé do Araguaia, Santa Maria do Tocantins, Santa Rosa do Tocantins, entre outros. Pode-se inferir uma ligação simbólica com a religiosidade do povo do Tocantins, resignado e temente a Deus. Com elevados índices de pobreza,

precariedade em infraestrutura e pouca atividade econômica, grande parte dos empregos provém do poder público municipal.

O programa mais comentado pelos entrevistados foi o Bolsa Família (PBF). Em Tocantinópolis, 2.800 famílias dependem desse programa. Isso tem impulsionado bastante o comércio local. Em dia de pagamento, a cidade fica movimentada, circulam em torno de 700 mil reais de PBF por mês, e 1 milhão e 300 mil reais do benefício de prestação continuada.

A partir de 2010, constatou-se uma melhora sensível do IDR. Os municípios polos passaram a ser 16, os intermediários 82 e os retardatários 41. Esse progresso se deve, sobretudo, à melhoria do indicador social, por exemplo, a queda da taxa de pobreza, o aumento dos gastos em saúde, saneamento e educação. Em relação aos indicadores econômicos, um dos principais fatores foi a criação de novos postos de trabalhos nas áreas de serviços, comércio e administração pública. Outros setores que obtiveram bom desempenho foram construção civil e indústria de transformação.

Apesar das disparidades geoeconômicas entre os municípios, a estrutura produtiva está em processo de consolidação no estado. O traçado da rodovia Belém-Brasília estimula cada vez mais o corredor de desenvolvimento econômico, o que facilita a entrada de bens e serviços de pessoas dentro e fora do território do Tocantins, e o movimento de capital e de pessoas com os grandes centros urbanos do Brasil, principalmente São Paulo.

Há potencialidade de aumento da produção de grãos (soja, milho), de carne bovina, de minério, principalmente na nova fronteira agrícola na região do Matopiba. Além disso, a conclusão das obras da ferrovia Norte-Sul possibilitará a infraestrutura necessária ao escoamento e à exportação dos produtos agropecuários tocantinenses pelo corredor norte do Brasil.

Cabe salientar que as mudanças na economia do Tocantins se devem não somente à criação do estado, mas ao movimento de ex-

pansão e acumulação do capital. O Estado foi o grande parceiro nessa nova ordem territorial, fornecendo incentivos às agroindústrias, viabilizando a infraestrutura básica para expandir novas atividades no mais novo ente federativo.

Os atores-chaves declararam-se satisfeitos com a divisão de Goiás e a criação do Tocantins, uma vez que o poder público ficou mais próximo dos cidadãos. Por outro lado, o que se nota é que essa aproximação não significou a melhoria da qualidade de vida das populações dos municípios mais pobres, que não tiveram as necessidades econômicas supridas. Os novos municípios criados não são socioeconomicamente sustentáveis, porque muitos deles estão fora do corredor da BR-153 e dos corredores menores. A criação de todos os municípios após a divisão do Tocantins (1988) significou manutenção ou espraiamento do poder e das relações de poder daqueles que ordenam o território tocantinense, ou seja, as elites da capital e do interior.

Diante dessa conjuntura, são necessárias alternativas para promover o desenvolvimento regional de forma mais equitativa para a população do Tocantins. Por exemplo, nos municípios retardatários, a comunidade unida deve identificar as potencialidades e fragilidades locais e buscar saídas para essa situação. Para tanto, precisa do apoio dos governos municipal e estadual para construir planos que a médio e longo prazo consolidem o comércio varejista, promovam o turismo na região do Jalapão, onde foram constatados os piores indicadores, e divulguem mais o artesanato de capim dourado. Também é muito importante melhorar a eficiência e efetividade dos gastos públicos, fortalecer o consórcio na área da saúde, educação e economia solidária, ou o consórcio de cooperação entre municípios vizinhos. Essas são ações que a médio e longo prazo podem significar melhor qualidade de vida para a população.

É necessário que se reveja o papel dos atores locais, dos grupos empresariais, dos trabalhadores e dos políticos; é da união de forças que novos investimentos serão atraídos para a região; e

que a governança, pautada na confiança e na transparência, fortaleça o empoderamento local. O desafio é fazer com que os municípios façam uma gestão mais participativa.

Palmas e seu entorno passaram a ser polo de base diversificada de atividade produtiva, pois estão associados ao corredor da BR-153 e aos corredores menores (rodovias estaduais) que impulsionam a mobilidade do capital e das pessoas. Quando a base econômica passa a ter diversificação ou manutenção, ela necessita de logística de transporte de uma base econômica primária que passa a se difundir para formação de novas bases de atividades econômicas no mesmo local, ou em outro, formando intercâmbio entre as bases.

A economia do território do Tocantins está vinculada à agropecuária, porém, isso não se reflete em todo território, pois muitos municípios estão abaixo dessa base de polo de manutenção por ser considerados pobres e de corredores da miséria, seu consumo é de produto primário da agricultura de subsistência. Nesse caso, o Estado deve nortear e dinamizar as bases produtivas nos pequenos municípios, principalmente junto às camadas mais pobres da população, com projetos produtivos de pequena escala, que incorporem essa população nas atividades econômicas e que a insiram na economia formal e no consumo.

Os desafios a serem superados passam pelo planejamento estratégico, pelos atores-chaves da sociedade tocantinense, independentemente de ações partidárias; é preciso encontrar alternativas simples, com participação da sociedade, das organizações, das governanças e da matriz institucional. Assim, será possível construir e desenvolver um projeto sustentável, mais equitativo, principalmente para os municípios de base retardatária, que estão afastados dos corredores e que precisam muito da matriz institucional e da governança para o empoderamento e liberdade de escolha locais.

Com a participação de toda a comunidade, deve-se construir e fortalecer o debate sobre a infraestrutura local, identificar poten-

cialidades e fragilidades. Além disso, é mister fortalecer a agricultura familiar, apoiar os pequenos produtores locais por meio de crédito, financiamento e assistência técnica.

O poder público municipal tem o papel indutor de fomentar o setor produtivo, o comércio e os serviços. É necessário que as instituições e as organizações atuem em conjunto na elaboração de planos estratégicos para os municípios, profissionalizando os agentes públicos, investindo em qualificação, em educação e em combate à corrupção, que drena os recursos que poderiam ser canalizados na construção de uma comunidade mais desenvolvida.

A escolarização dos agentes públicos e da população é imprescindível, isso fortalece o capital social e melhora o sistema de governança. Criar um conselho municipal facilita a distribuição de poderes entre os gestores, pode estabelecer arranjos territoriais ou consórcio entre os municípios. Para tanto, é necessário buscar apoio junto aos governos federal, estadual e municipal, instituições e organizações, a fim de que se construa um planejamento de desenvolvimento regional de médio e de longo prazo, que melhore a qualidade de vida da população.

Há algumas limitações que podem ser destacadas nesta pesquisa, a partir das quais novos estudos podem ser formulados. Esta pesquisa não teve a pretensão de sobrepor ou questionar a validade de outros estudos sobre o estado do Tocantins e sim complementar e ampliar as discussões aqui tratadas. Na estimação do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR), para pesquisa futura, sugere-se a inclusão de outros indicadores, como ambiental, institucional, qualidade de vida, entre outros. Nesta pesquisa, devido à limitação de dados referente ao ano de 1990, optou-se por estimar os indicadores econômicos e sociais.

Outra limitação é sobre a indução da análise. Não foi possível visitar os 139 municípios do Tocantins, devido à limitação de tempo e orçamento. Contudo, foi possível realizar as entrevistas em diferen-

tes localidades do Tocantins. Ao todo foram visitados dez municípios nas regiões central, norte, sul, sudeste e Bico do Papagaio. Esta pesquisa indicou que há possibilidade de trilhar novos caminhos alternativos na conjuntura social, econômica e política do Tocantins. Não há aqui a pretensão de solucionar os problemas de cada município, uma vez que cada localidade possui singularidade de governança, atividade produtiva, cultura e capital social.

Explorou-se apenas uma parcela de autores que tratam sobre o conceito de território em diferentes abordagens e sobre as teorias que tratam da definição de desenvolvimento regional, social, econômico e institucional. Acredita-se que no levantamento teórico que dá sustentação ao tema da pesquisa seria quase impossível explorar todos os autores que tratam sobre os conceitos de território e desenvolvimento.

Numa pesquisa futura, pode-se abordar e analisar os municípios individualmente por microrregião, dessa forma a composição de entrevistados pode ser mais restrita; porém, com mais profundidade na metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), a qual pode ser um importante instrumento na análise institucional.

A partir dessa lacuna de análise, pesquisadores podem aprofundar estudos que busquem identificar com maior proximidade a dinâmica dos problemas sociais, econômicos e políticos por municípios ou por microrregião, sem, no entanto, descuidar das particularidades locais, que contemplam desde variáveis econômicas, até as de natureza social, ambiental, cultural, crenças e valores.

Esta pesquisa foi útil porque respondeu aos questionamentos sobre quem ordena o território do Tocantins. Constituiu-se de uma interpretação de como foi e de como está sendo a construção do processo de desenvolvimento regional, bem como contribuiu para subsidiar proposta de elaboração de políticas de desenvolvimento regional.

Referências

ABREU, M. P. (Org.). **A Ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

AJARRA, C. et al. O estado do Tocantins: reinterpretação de um espaço de fronteira. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 5-48, out./dez, 1991.

ALMEIDA, C. C. de. **O campo da ciência da informação: suas representações no discurso**. São Paulo: ISECENSA, 2007.

ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo, Hucitec; Recife, IPESP, 1995.

AQUINO, N. A. **A construção da Belém-Brasília e a modernidade no Tocantins**. 220f. Dissertação (Mestrado em História) UFG, Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 1996.

AYDALOT, P. *Économie régionale et urbaine*. Paris: Economica, 1985.

BARBOSA, Y. M. **Conflitos sociais na fronteira amazônica: Projeto Rio Formoso**. São Paulo: Papirus, Goiânia; Elegê, 1996.

_____. **As políticas territoriais e a criação do Estado do Tocantins**. 1998. 180f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras, Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

BECKER, D.F. Necessidades e Finalidades dos Projetos Regionais de Desenvolvimento Local. In: BECKER, D.F.; BANDIERA, P.S. (Orgs.) **Desenvolvimento Local-Regional: Determinantes e desafios contemporâneos**, v. 1. Santa Cruz: Edunisc, 2000.

_____. A Economia Política do (Des) envolvimento Regional Contemporâneo. In: BECKER, D.F.; WITTMANN, M. L. (Orgs) **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. 2. ed. Santa Cruz: Edunisc, 2010.

BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003

BERTRAN, P. **Formação econômica de Goiás**. Goiânia: Oriente, 1978.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Classificação Orçamentária Programática. **Relatório de Análise Projeto Rio Formoso**. Rio de Janeiro. 1980.

BOISIER, S., Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 13, p. 111-143, jun. 1996.

_____. Desarrollo (Local): ¿ de qué estamos hablando? In: BECKER, D.F.; BANDIERA, P.S. (Orgs.) **Desenvolvimento Local-Regional: Determinantes e desafios contemporâneos**, v. 1. Santa Cruz: Edunisc, 2000.

BOURDIEU, P. **O Poder simbólico**. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988. 20. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 382 p.

BREITBACH, Á. C. M. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988.

BRITO, E. P. **O papel de Palmas - TO na rede de integração regional**. 260f. Dissertação (Mestrado em Geografia) UFGD, Universidade Grande Dourados. Dourados, 2009.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil**. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2008.

CARDOSO, F. H.; MÜLLER, G. **Amazônia: expansão do capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

CARVALHO, J. O. **Revisão das estratégias de desenvolvimento do Centro-oeste**: relatório final da coordenação. Projeto de cooperação técnica para o planejamento do desenvolvimento regional brasileiro. MPO/SEPRE/IICA. Brasília, 1998, mimeo.

CARVALHO, L. A. **Utilização de software na construção do discurso social coletivo em pesquisa “qualiquantitativa” sobre formações de professoras**. Formação de professores, n. 08. São Paulo: ISECENSA, 2007.

CAVALCANTE, M. E. S. R. **Tocantins: o movimento separatista do Norte de Goiás – 1821-1998**. São Paulo: A. Garibaldi: Ed. UCG, 1999.

_____. O discurso autonomista do Tocantins: primeiras manifestações. In: GIRALDIN, O. (Org.). **A (trans) formação histórica do Tocantins**. Goiânia: Ed. UFG; Palmas: Unitins, 2002, p. 49-88.

CHRISTALLER, W. **Central Places in Southern Germany**. New Jersey: Prentice-Hall, 1966.

CIFUENTES, J. E. M. **Agronegócio e acumulação por espoliação: o enclave da soja em Campos Lindos – Tocantins**. 2013.283f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília /UNB, Brasília, 2013.

COASE, R. H. The nature of the firm. *Economica*. **New Series**, v. 4, n. 16 (nov. 1937, p. 386-405. Disponível: <http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/econ4504/readings/The%20Nature%20of%20the%20Firm%20by%20Coase.pdf>. Acesso em: 20 de Jan. de 2014.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Levantamentos de safras: 2013 e 2014.** Disponível em: < <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1253&ct=/>>. Acesso em: 18 mai. de 2015.

COSTA, C. **A economia contemporânea de Goiás.** Goiânia: Ed. Popular, 1987.

COSTA, W. M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil.** São Paulo, Contexto, 1989.

COSTA, F. A. **Formação agropecuária da Amazônia:** os desafios do desenvolvimento sustentável, Belém – PA UFPA/NAEA, 2000. 350p.

DALLABRIDA. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento:** Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

DEPARTAMENTO DE INFORMATICA DO SUS (DATASUS). **Indicadores e dados Básicos, 2000 e 2010.** Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?acao=11&id=29010>. Acesso em fevereiro de 2015.

DURKHEIM, É. **As regras do método sociológico.** Trad. Paulo Neves. São Paulo: Martins fontes. 2007 (Coleção Trópicos).

EBERHARDT, P.H.C.; FERERRA DE LIMA, J. Evolução e estágio do desenvolvimento econômico regional: o caso das regiões do Paraná. **Desenvolvimento Regional em Debate.** Universidade do Contestado, Canoinhas - SC. a. 2. n. 1, jul-dez, 2012, p. 189-203.

ESTEVAM, L. A. **O tempo da transformação:** estrutura e dinâmica na formação econômica de Goiás. 1997. 180f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1997.

ESTÊVÃO, J. Desenvolvimento econômico e mudança institucional: o papel do Estado. In: Conferência Internacional Economic Policies in the New Millennium, 2004, Coimbra. **Anais...**Coimbra, Portugal: FEUC, abr. 2004.

FEITOSA, C. O. **Do antigo norte de Goiás ao Estado do Tocantins:** elementos de uma economia em formação. 217f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2011.

FERRERA DE LIMA, J. A concepção do espaço econômico polarizado. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. v. 4, n. 7, p. 7-14, Set. 2003.

_____. **La Diffusion Spatiale du Développement Économique Régional:** L'analyse des composantes du changement spatial dans la région Sud du Brésil. Sarrebruck: Éditions universitaires européennes, 2010. v. 01. 179p.

_____. et al. Mensurar as desigualdades regionais no Brasil: proposta metodológica. In: ETGES, V.E.; AREND, S. C. (Org.) CEPAL: leituras sobre o desenvolvimento latino-americano. Santa Cruz: Edunisc, 2012, p. 270-290.

FIETO – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO TOCANTINS. **Incentivos Fiscais do Tocantins 2010 e 2012**. Palmas: FIETO, 2010. 40p. Disponível em: <http://www.fieto.com.br/>. Acesso em 27 de abril de 2015.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Ed. Graal, Rio de Janeiro, 1985, p. 145.

_____. **Vigiar e Punir:** o nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalhte. Petrópolis: Vozes, 1987, 288p.

_____. **A História da sexualidade:** a vontade de saber. v. 1, ed. 2. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Albuquerque. Rio de Janeiro Graal, 1988.

_____. **Segurança, território, população:** curso dado no College de France (1977-1978). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008. 295p. (Coleção tópicos).

FUNES, E. A. **Goiás 1800-1850:** um período de transição da mineração à agropecuária. Goiânia: Ed. UFG, 1986.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil.** 22. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1987.

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Contraponto: Centro internacional Celso Furtado, 2009, 234p.

GALVÃO, A. R. G.; FRANÇA, F.M. BRAGA, L. C. O território e a territorialidade: contribuições de Claude Raffestin. In: SAQUET, M. A.; SOUZA, E. B. C. (Orgs.). **Leituras do conceito de território e de processos espaciais.** São Paulo: Expressão Popular, 2009. 144p.

GUALDA, N.L. IDR – Proposta Metodológica. Maringá. **Texto para Discussão nº 15.** Programa de Mestrado em Economia. Universidade Estadual de Maringá, 1995.

_____. O Índice de Desenvolvimento Regional como fator de identificação de polos de crescimento regionais – uma tentativa de identificação para a economia paranaense. In: II Encontro de Economia Paranaense, 2003, Maringá. **Anais...** Maringá: TAC – Multimídia, p. 566-583, 2003.

GUATTARI, F. **As três ecologias.** Campinas: Papyrus, 1993.

HAESBAERT, R. **Des-territorialização e identidade:** a rede “gaúcha” no Nordeste. Niterói: EDUFF, 1997

_____. Des-caminhos e perspectivas do território. In RIBAS, A. D., SPOSITO, E. S., SAQUET, M. A. (Orgs.), **Território e desenvolvimento:** diferentes abordagens Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

_____. **O Mito da desterritorialização: do fim dos territórios à Multiterritorialidade**, 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. 396p.

_____. **Territórios Alternativos**, 2. Ed. 2. Imprensa, São Paulo: Contexto, 2009. 186p.

HIRSCHMAN, A. O. Interregional and International transmission of economic growth. In: **The strategy of economic development**. Tradução Rui Cesar dos Santos. New Haven, Yale University Press, 1958, p. 183-201

HOFFMANN, R. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.21, n. 1, pp. 417-421, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censos Demográficos, Econômicos e Agropecuários**. Anos: 1970, 1975, 1980, 1990 e 2001. Biblioteca digital. Rio de Janeiro. Disponível em: < www.ibge.gov.br. > acesso em: 20 fev. 2014.

_____. **Regiões de Influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008

_____. **Censo Demográfico 1980 a 2010**. Disponível em <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. **Contas Regionais do Brasil, 2012**. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br/home/> > Acesso em: 25 abr. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA (IPEA). **Indicadores Sociais, Econômicos, Agropecuários entre 1980 e 2010**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/> Acesso em: 20 mar. 2014.

KLEINSCHMITT, S. C.; FERRERA DE LIMA, J. Polarização e Dispersão Industrial nas Microrregiões do Sul do Brasil. **Revista Geografar** (UFPR), v. 06, p. 55-75, 2011.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A. M. C. **Depoimentos e discursos**: uma proposta de análise em pesquisa social. Brasília: Líber Livro Editora, 2005. 97p.

_____. O sujeito coletivo que fala. Interface – **Comunicação, Saúde, Educação**. Faculdade de saúde pública da USP. São Paulo. Jul/dez 2006. v. 10, n. 20, Disponível em: http://www.fsp.usp.br/quali-saude/Discurso_o_que_e.htm,> Acesso em: 24 dez. 2014.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A. M. C.; CARDOSO, M. R. L.; MAZZA, M. M. P. R. Assistência pública à saúde no Brasil: estudo de seis ancoragens. **Saúde e Sociedade**. v. 11, n. 02, 10f. ago-dez/2002. Disponível em: http://www.fsp.usp.br/quali-saude/Discurso_o_que_e.htm> Acesso em 24 de dez. 2014.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A. M. C.; MARQUES, M. C. da C. Discurso do sujeito coletivo, complexidade e auto organização. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva. Faculdade de Saúde Pública da USP. São Paulo, 2007.

LIRA, E. R. **A Gênese de Palmas - Tocantins**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Presidente Prudente, UNESP, 1995.

LOPES, A.S. **Desenvolvimento Regional**: problemática, teoria e modelos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2. ed. 1984, p. 2-35.

MAHAR, D. J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia**: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

MARCONI, M. A., LAKATOS, E. M., **Metodologia científica**, 5. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

MARSHALL, A. **Principles of Economics**. 8ª ed. Londres, 1961.

MARTINS, J. S. **Fronteira**: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARTINS, I. C. M. **Avaliação qualitativa de impactos ambientais decorrentes de agricultura Irrigada em Regiões de Ipucas no Estado do Tocantins**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2005.

MATTOS, A. de J. F.de. **Ordenamento territorial e desenvolvimento regional**. 2000. 408p. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2000.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

McGUIGAN, F. **Psicologia experimental**: uma abordagem metodológica. São Paulo: EPU, 1976.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 10. ed. Campinas: UNICAMP, IE, 1998. (30 Anos de Economia).

MERLEAU-PONTY, M. **O visível e o invisível**. São Paulo: Perspectiva, 1984.

MEYER, B. **Probabilidades, aplicações e estatística**. Rio de Janeiro: Livros técnicos, 1984.

MORAES, A. C. R., **Território e história no Brasil**, 2. ed., São Paulo: Annablume, 2005.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Relação Anual de Informações Sociais**. 1990;2000 2010 E 2013. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/rais/>>. Acesso em: 18 de ago. de 2014.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais**: Investigações em Psicologia Social. Trad. Pedrinho A. Guareschi. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. 404 p.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

NORTH, D.C. Location theory and regional economic growth. **Journal of Political Economy**, v. 63, June 1955.

_____. A agricultura no crescimento econômico. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte, MG: CEDEPLAR/CETEDRE –MINTER, p. 333-343, 1977a

_____. Teoria da localização e crescimento regional. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte, MG: CEDEPLAR/CETEDRE –MINTER, p. 291-314, 1977b.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

_____. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**. v. 5. n. 1. p. 97-112, 1991.

_____. **Desempeño económico en el transcurso de los años**. Estocolmo: [s.n.], 1993. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm>. Acesso em: 22 jun. 2014.

_____. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. São Paulo: Instituto Liberal, 1994

OLIVEIRA, R. **O movimento separatista do Tocantins e a CONORTE (1981-1988)**. 1998. 161f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IFCH, UNICAMP, Campinas, 1998.

OLIVEIRA, R. A “invenção” do Tocantins. In: GIRALDIN, O. (Org.). **A (trans)formação histórica do Tocantins**. Goiânia, Ed. UFG, 2002, p. 13-48.

OLIVEIRA, L. C. **Economia, instituições e royalties: o caso dos municípios lindeiros ao lago de Itaipu Binacional no Oeste do Paraná**. Dissertação de Mestrado (Desenvolvimento Regional e Agronegócio), Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Campus de Toledo, PR, 2008.

OLIVEIRA, J. M. M. As mudanças no perfil do eleitorado brasileiro. In: PEREIRA, Z. (Org.) **Ensaio contemporâneos sobre o Estado do Tocantins**. Goiânia: Ed. Da PUC Goiás, 2009.

_____. **Estratégias separatistas e ordenamento territorial**: a criação de Palmas na consolidação do estado do Tocantins. 2012. 295f. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal de Uberlândia, UFU, Uberlândia, 2012.

OLIVEIRA, N. M.; FERREIRA DE LIMA, J. STRASSBURG, U. **Crescimento da economia urbana em uma região periférica da Amazônia: Tocantins**. In: CARVALHO, M. L. da; HENRIQUE, P. D. de S.; NARCISO, V. (Coord.) Alimentar mentalidade, vencer a crise global: **atlas do ESADR 2013**, Évora: Universidade de Évora, 2013, p.4691-4710. Engloba o VII Congresso da APDEA, o V Congresso da SPER e o I Encontro Lusófono em Economia, Sociologia, Ambiente e Desenvolvimento Rural.

OSADA, N. M. PRODECER: Projetos no cerrado e dívidas agrícolas. **Carta Asiática**. Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI) de la Universidad de San Pablo, 1999. Disponível em: <http://www.asiayargentina.com/usp-05.htm>. Acesso em 25 de novembro de 2014.

PALACIN, L.; MORAES, M.A.S. **História de Goiás**, 5. ed. Goiânia: Ed. UCG, 1989.

PALACÍN, L. **Coronelismo no extremo norte de Goiás**: o padre João e as três revoluções de Boa Vista. São Paulo: Loyola, 1990.

_____. **O século do ouro em Goiás**: 1722-1822 - estrutura e conjuntura numa Capitania de Minas. 4. ed. Goiânia: Ed. UCG, 1994.

PARENTE, T.G. **Fundamentos históricos do estado do Tocantins colonial**. Goiânia: ed. UFG, 2003.

PEREIRA, D. C., CARRIERI, A. P., Movimentos de desterritorialização e reterritorialização na transformação das organizações. **Revista ERA – Eletrônica**, v. 4, n. 1, Art. 13, jan/jul, 2005.

PERROUX, F. Note sur la notion de pôle de croissance. **Tradução com permissão da Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Economie appliquée, 1955.

_____. O Conceito de Polos de Crescimento. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977.

PIACENTI, C. A. **O potencial de desenvolvimento endógeno dos municípios paranaenses**. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada – Doutorado) – Universidade Federal de Viçosa. UFV. 2009.

PIFFER, M. et al. **Desenvolvimento regional do Oeste Paranaense a partir do capital social**. [s.l.], 2007. Disponível em: <<http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/desenvolvimentoregional/Grupo%203/14.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

PIFFER, M. **A teoria da base econômica e o desenvolvimento regional do Estado do Paraná no final do século XX**. 167f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Santa Cruz do Sul, 2009.

PIMES. **Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro**. Recife, 1984. 4. v.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH)**, anos: 1980 a 2010. Disponível em < <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103106.html> . Acesso em: 27 jan. 2014.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. 33. ed. São Paulo; Brasiliense, 1986.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, F. Geografia do homem: (antropogeografia). In: MORAES, A. C. (Org.). **Raztel**. São Paulo: Ática, 1990.

REIGADO, F. M. **Desenvolvimento e planejamento regional** – Uma Abordagem Sistêmica. Lisboa: Editorial Estampa, 2000

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção os Economistas).

RICHARDSON, H. W. **Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

RODRIGUES, Maria. O desenvolvimento social nos estados brasileiros. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV, v. 48, n. 3, 1994.

RODRIGUES, W; DINIZ, B. C. Perspectivas de Crescimento Econômico no Cenário Amazônico: o caso do Estado do Tocantins. **Revista de Estudos Sociais**. Ano 11, n. 22, v. 2, 2009.

SALES & PASCHOAL INFORMÁTICA. **Software QualiQuantisoft**, versão 1.3c, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.spi-net.com.br/html/software.html>. Acesso em 15 de fevereiro de 2015.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, J. S. A Cenog no discurso dos seus integrantes. In: GIRALDIN, O. (Org.). **A (trans) formação histórica do Tocantins**. Goiânia: Ed. UFG; Palmas: Unitins, 2002, p. 89-105.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, M. A. **Os tempos e os territórios da colonização italiana**. Porto Alegre – RS: EST Edições, 2003.

SCHULTZ, T. W. **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Trad. de M. A. deM. Matos. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. 250p.

SCHWARTZMAN, J. A teoria da base de exportação e o desenvolvimento regional. In: HADDAD, Paulo R. **Desequilíbrios regionais e descentralização industrial**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.

SEBRAE – SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. O Pequeno Empreendedor. 2015. Palmas: Sebrea. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/to?codUf=24> Acesso em 27 de abril de 2015.

SEN A. **Relatório sobre o desenvolvimento humano**. Nova York, Nações Unidas (PNUD), 1990.

SECRETARIA DA FAZENDA – TO (SEFAZ). Informações Econômicas, 2000 e 2010. Disponível em: <http://www.sefaz.to.gov.br/Informacoes.php>. Acesso em 25 de fevereiro de 2015.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO – TO (SEPLAN). Indicadores socioeconômicos, 2000 e 2010. Disponível em: <http://seplan.to.gov.br/estatistica/indicadores-socioeconomicos/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2015.

SINGER, P. I., **Economia política de urbanização**. 12. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

SOUZA, S. M. Belém-Brasília: abrindo fronteiras no norte goiano (atual Tocantins) – 1958-1975. In: GIRALDIN, O. (Org.). **A (trans) formação histórica do Tocantins**. Goiânia: Ed. UFG; Palmas: Unitins, 2002, p. 351-394.

SPOSITO, E.S. **Contribuição à metodologia de ensino do pensamento geográfico**. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2000 (Tese de Livre Docência).

SPOSITO, E. S., Sobre o conceito de território: um exercício metodológico para a leitura da formação territorial do sudoeste do Paraná. In: RIBAS, A. D., SPOSITO, E. S. & SAQUET, M. A. (Org.) **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens, Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

STÖHR, W.B. Development from below: the bottom-up and periphery – inward development paradigm. In: STÖHR, W.B; FRASER, T, D. R. (Org). **Development from above or below?** The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries. J. Wiley & Sons, Ltd, Chischester, 1981.

TOCANTINS. Secretaria de Trabalho e Assistência Social – SETAS. **Plano Tocantins Sem Miséria**, 2012. Disponível em: <http://setas.to.gov.br/plano-tocantins-sem-miseria/>. Acesso em 25 de abril de 2015.

TOCANTINS. Secretaria de Comunicação- SECON. **Exportação de carne bovina** 2014. Disponível em: <http://secom.to.gov.br/noticia/190988/>. Acesso em 04 de maio de 2015.

VALVERDE, O.; DIAS, C. V. **A rodovia Belém-Brasília**: estudo de geografia regional. Rio de Janeiro: IBGE, 1967.

VON THÜNEN, J. H. **The isolated state**. Oxford: Pergamom Press, 1966.

WEBER, A. **Theory of the location of industries**. Chicago: University of Chicago, 1969.

WILLIAMSON, O. **The mechanism of governance**. New York: Oxford University Press, 1996 429p.

YAZBEK, P. As 100 melhores cidades do Brasil para investir em imóveis. **Revista Exame**, São Paulo, 06 de fev. de 2015. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/noticias/as-100-melhores-cidades-do-brasil-para-investir-em-imoveis>. Acesso em 27 de abril de 2015.

