



Desenvolvimento regional e territorial do Tocantins

OLIVEIRA, Nilton Marques de. **Desenvolvimento regional e territorial do Tocantins**. Palmas/TO: EDUFT, 2019, 214p.

Fabio Costa Gonzaga

Doutorando em Desenvolvimento Regional, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional / Universidade Federal de Tocantins (PPGDR/UFT)

O livro do professor Nilton Marques de Oliveira, construído em seis capítulos e publicado em 2019 pela editora da Universidade Federal do Tocantins (EDUFT), se traduz numa importante ferramenta de pesquisa colocada à disposição daqueles com interesse no estudo do desenvolvimento do Tocantins, o mais novo Estado membro da federação brasileira.

A investigação, levada a efeito a partir da mensuração das desigualdades econômicas e sociais aferidas nos municípios, medidas engenhosamente com a utilização de métodos quantitativos, por meio do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR), e qualitativos, através da técnica de análise do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), fora contextualizada no momento histórico correspondente aos vinte primeiros anos que se seguiram à criação do Estado, em meio ao processo de transição do domínio político da porção norte do Estado desmembrado de Goiás, base física legada pelo constituinte de 1988 ao emergente Estado do Tocantins. Já nos capítulos iniciais da obra o leitor se depara com uma prática discursiva que denota rigor epistemológico na construção e exposição do estudo. Cabe ao investigador circunscrever pormenorizadamente o objeto de sua pesquisa, isolando-o de indefinições semânticas que turvam significados, a exemplo dos riscos ligados a acepções polissêmicas. Atento a tais riscos, a respeito dos quais pesquisadores experientes adotam técnicas de evasivas eficazes, o autor promove uma incursão na tradição, a partir de uma acurada revisão de literatura, para deixar claro ao leitor o que entende por território e desenvolvimento regional, expressões chaves da obra que se resenha.

Não por outro motivo, e logo no primeiro capítulo do livro, há uma minuciosa exposição tendente a promover uma revisão teórica acerca das acepções de território, notadamente com ênfase nas conclusões a que chegaram autores que investigaram as relações havidas entre as categorias de território, poder, pertencimento, conflitos e processo de acumulação de capital. Foi através da etimologia da palavra (o autor lembra que o termo é derivado do latim *terraetorium*, terra que pertence a alguém) que se retomaram conceitos das obras de Haesbaert (1997), Bourdieu (1989), Barbosa (1998) e Sposito (2000), nas quais se sugere ser possível a compreensão do território não como um conceito de posse, no sentido efêmero do termo, mas de apropriação, sinalizando forte amálgama entre os indivíduos e o espaço físico. O território assumiria dimensões afetivas, de acordo com os sentimentos e simbolismos atribuídos aos lugares, gerando a ideia de pertencimento. O território é visto para além do seu componente físico, e plenamente evidente, compreendido como um espaço social frequentado e construído por diversos grupos em suas práticas de territorialidade. Na busca da definição de território, o leitor é instigado à análise, a partir de uma referência direta a Raffestin (1993), da ideia de caracterização do território como um espaço fruto de trabalho, de intercâmbios entre os indivíduos que expõem inarredáveis relações de poder. Seguindo a linha desse pensamento, o autor conclui que através de novas ligações e implantações, o Estado federado estaria em frequente mutação no desempenho da tarefa de organizar o território nacional, o que justificaria a criação do Estado do Tocantins como resposta a alterações no tecido social, provocadas a partir da expansão da fronteira agrícola e dos ganhos na infraestrutura, tudo ancorado na força de reprodução do capital disponível. Assim como o zelo despendido na busca de sentido para o conceito de território, a partir de uma multiplicidade de fontes angariadas na tradição, na obra não há descuido na análise do que significaria a acepção desenvolvimento regional, lançando luzes sobre o abismo da polissemia. Para tanto asseverou-se pela necessidade da defesa de uma análise sob múltiplos olhares, visando à interpretação das desigualdades entre regiões próximas através da compreensão das relações entre espaços geograficamente definidos, das atividades econômicas e dos fenômenos sociais. Recordou-se com Lopes (1984), Boisier (2000) e Furtado (2009) que o desenvolvimento regional é o que conduz à elaboração de políticas que levam em consideração as características da região pensadas juntamente com a sociedade civil organizada. As políticas denotariam especialidade geográfica, a pressão populacional sobre os recursos naturais e o processo histórico de produção e consumo. Logo, caberia ao Estado, como principal instrumento de deliberações, ao alcance de todos os convivas, a viabilização da tomada de decisões no planejamento do desenvolvimento, como condição para a criação de condições para ampla participação das massas urbanas e rurais. O rigor na tarefa de rever a literatura conduziu o autor a se debruçar sobre tópicos complementares para o exercício de compreensão do conceito de desenvolvimento regional. A se ver:

- Polarização e centralidade – Onde o polo estaria ligado à noção de dependência entre o centro (polarizante) e a periferia (polarizada). O espaço polarizado seria heterogêneo, pois o polo e as regiões próximas a ele não estariam em situações iguais, mas sim em meio a uma relação de dependência. A conclusão de que o desenvolvimento econômico seria localizado levaria, inexoravelmente, à ocorrência de formação dos polos de desenvolvimento.
- Teoria dos lugares centrais – Para essa compreensão do fenômeno, o crescimento das áreas urbanas dependeria do tipo de serviço fornecido ao seu entorno. É a partir dessa ideia que se determinaria a hierarquia das aglomerações no espaço regional. Daí a conclusão de que quanto maior for a centralidade, maior o seu potencial de influência nas áreas circunvizinhas, o que auxilia na compreensão da rede de cidades e do papel da especialização de cada uma delas nessa rede.
- Teoria da causação circular e efeito de encadeamento – Relativa ao princípio de cumulatividade dos efeitos ou causas na concentração geográfica das atividades produtivas, de forma que a implantação de uma nova atividade econômica determinaria o aumento de emprego e da população, que, por sua vez, levaria à atração de novas atividades. Daí se perceber que a chegada de infraestrutura, empresas, serviços de educação e saúde, gerariam aumento das receitas e conseqüente melhoria do ambiente empresarial da região.
- Teoria da base econômica – Por meio da qual se busca explicar como ocorreria o processo de desenvolvimento econômico via base econômica das atividades produtivas. Para tanto o autor recorda Schwartzman (1975) e expõe a ideia de que o desenvolvimento de uma região dependerá do dinamismo da base e da sua difusão para o restante da economia regional.

Após revisar a tradição na busca de definição para os conceitos de território e desenvolvimento regional, o autor passa a expor os métodos utilizados na produção da obra, revelando constituir-se de uma análise exploratória, estruturalista e de percepção, através de uma abordagem quanti-quali. O Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) cumpriu o papel da medição quantitativa e o Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) supriu as necessidades de análise qualitativa. Empregando o método quantitativo (IDR) se identificou e classificou os municípios-polos de base econômica, os intermediários e os retardatários. Este índice foi criado a partir de indicadores sociais e econômicos, todos pormenorizados às claras na obra, que representariam o nível de desenvolvimento na região objeto de estudo. Assim, estaria o índice evidenciando o grau de dinamismo de cada município comparado ao desempenho médio estadual no processo de desenvolvimento regional. O índice foi constituído com base no município que possui maior valor para cada variável especificada no estudo, levando em conta referências sociais e econômicas. Através do indicador, o autor buscou aferir as condições gerais de vida da população, seguindo a ideia de que

com o incremento dos dados econômicos, o ente federado, Estado ou Município, estaria em condições de investir no aperfeiçoamento dos indicadores sociais. Empregando o método qualitativo, a autor se muniu da técnica de análise do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), que envolveu a organização e tabulação de dados qualitativos, de forma a permitir o uso de depoimentos sem reduzi-los a números – técnica assaz ousada. Assim, analisou-se o material verbal coletado, onde se buscou a extração das ideias centrais. Com o emprego desse método, o pensamento foi coletado por meio de entrevistas individuais a partir de questões abertas, podendo ser captadas reações e sutilezas que posteriormente restariam analisadas em três etapas: expressões chaves, que são trechos do discurso que descrevem seu conteúdo; ideias centrais, descrição precisa e direta dos discursos analisados; e ancoragens, descrição das ideologias, valores e crenças no material agregado. Enfim, um trabalho que seguramente demandou atenção e paciência.

Demonstrado o método de estudo, já no quarto capítulo, o autor passa a revolver a história para analisar o processo de transição do domínio político da porção norte do Estado de Goiás até a criação do Estado do Tocantins, fazendo-o em quatro seções.

Na primeira, apresenta uma síntese sobre a atividade de mineração no norte de Goiás, referenciando-a como primeiro estímulo de povoamento da região após sua inserção na rota mercantil. Defende ter restado claro tratar-se de uma atividade passageira devido ao esgotamento das jazidas, às técnicas rudimentares e à onerosa tributação, gerando na região uma importante estagnação econômica, o que conduziria à pecuária extensiva e à economia de subsistência como principais atividades econômicas. As intervenções federais de meados do século XX são lembradas como medidas que possibilitaram a integração da região ao centro dinâmico da economia brasileira, formando uma oligarquia regional que se tornaria importante no processo de criação e consolidação do novo estado.

Na segunda seção se tratou da análise acerca do início do movimento separatista entre o norte e o sul de Goiás. As primeiras divergências teriam ocorrido ante a proibição da navegação no Rio Tocantins e em virtude da cobrança de altas taxas de aquisição de escravos, impostas pelo sul ao norte. Somado a essas questões, as grandes distâncias teriam dificultado o relacionamento entre as regiões. Assim, a população do norte goiano passaria a se sentir vítima de desprezo político e abandono administrativo, acentuando o desnivelamento entre as porções norte e sul, circunstâncias catalisadoras dos ideais de insurgência.

Na terceira seção, fez-se uma análise do processo de reterritorialização, dos investimentos em infraestrutura básica e dos incentivos fiscais na consolidação da expansão da fronteira agrícola ao norte de Goiás. A construção da rodovia Belém-Brasília alteraria a dinâmica das novas cidades que surgiriam no seu entorno e os incentivos fiscais permitiram a expansão de sua fronteira agrícola. A construção de ligações rodoviárias entre o norte e o sul do estado, inserindo aos poucos o futuro

estado do Tocantins na dinâmica produtiva do país, contribuiria para a demarcação da região e sua valorização. O autor lembra que, nesse período, a população do norte de Goiás quase quadruplicou e diversos novos municípios surgiram. As intervenções federais, com a onda da “Marcha para o Oeste”, por meio dos incentivos fiscais nos âmbitos das agências de desenvolvimento da SUDAM, SUDECO e FINAM, além dos demais programas federais, também propiciariam o desenvolvimento da região, por meio de estratégias que visavam a industrialização da Amazônia Legal, bem como os investimentos públicos em infraestrutura. Além disso, houve a criação de programas visando aumentar as forças produtivas, promovendo a expansão da fronteira agrícola e da pecuária, que resultariam na inovação das técnicas e modernização de áreas. Tais avanços legariam o aumento dos conflitos pela posse da terra, ativo em contínua elevação de preço, uma realidade que passaria a fomentar a concentração fundiária.

Na quarta seção, o autor discorre a respeito de alguns indicadores sociais do norte de Goiás. A situação de isolamento a que era submetida a região teria determinado a intensa precariedade de condições de vida aos seus habitantes. Até mesmo após as medidas de modernização e incremento adotadas na região, o aumento da disparidade social e da concentração de recursos teria contribuído para a manutenção dessas condições.

Por fim, na quinta seção o autor aborda a criação e emancipação do território do estado do Tocantins, ocorridos efetivamente no ano de 1989, destacando que a luta em prol da divisão territorial se daria pelos interesses das elites regionais em conquistar novos espaços de poder e não através da luta ou desejo da população. Neste ponto é oportuno lembrar que os movimentos sociais que promoveram grandes mudanças no mundo através da história, e o processo de divisão territorial do Estado de Goiás não seria uma exceção, foram capitaneados por indivíduos integrantes de classe com poder econômico que, ancorados em dadas circunstâncias em cada época e espaço, conseguiram arregimentar apoio popular às suas causas.

No capítulo quinto o autor explora a conjuntura da criação do Estado do Tocantins contextualizando com questões ligadas ao desenvolvimento regional.

A primeira parte do capítulo trata da evolução dos indicadores sociais e econômicos. De uma realidade de alta precariedade nos índices de qualidade de vida da população, verificados no início da nova realidade política da porção norte de Goiás, o Tocantins experimentaria uma evolução material e social. De um total de 60 municípios existentes antes da emancipação, em sua grande parte localizados à esquerda do Rio Tocantins, até hoje a porção mais rica do território, nos anos 2000 esse número atingiria 139. O autor lembra que a proliferação de municípios foi uma prática que permitiu a distribuição do poder político do Estado, sem oferecer benefícios diretos à população, tendo em vista a precária infraestrutura e a reduzida dinamicidade econômica. O autor analisou, de acordo com as variáveis

sociais e econômicas do estado, verificadas no decorrer das décadas investigadas, o incremento na população urbana, demonstrando melhoria em todas as variáveis, exceto em unidade de leito hospitalar. Chama a atenção uma suspeita de uma possível relação entre a redução da pobreza no Estado e o programa Bolsa Família, apontado por muitos como a política pública responsável por impulsionar a economia local no interior do país. O principal empregador no Estado, o setor público, não foi esquecido, embora a sua proeminência venha se reduzindo quando comparado às fatias do comércio e serviços. Destaque para a percepção de que o incremento das atividades econômicas, ao longo do período estudado, contribuiu para a diminuição contínua dos recursos oriundos da administração pública, o que reduziu a dependência do Estado como indutor do crescimento. Há referência expressa ao setor da economia que apresentou o maior crescimento, justamente o industrial, influenciado positivamente pela agropecuária, atividade que corresponde à base econômica do Tocantins.

Na segunda parte há relato das desigualdades socioeconômicas vivenciadas nos Municípios do Tocantins entre os anos 1990 e 2010, sempre utilizando a excelente ferramenta do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR), dividindo os municípios em polos, intermediários e retardatários. O desenvolvimento dos municípios teria seguido a tendência, verificada no período anterior, de manter os polos às margens da rodovia Belém-Brasília. Ainda assim, para além da forte influência rodoviária da BR-153, se experimentou uma melhora nos índices da parte oeste do estado, com incremento no número de municípios intermediários, além da redução do número de retardatários na parte leste.

Na terceira parte deste capítulo se abordou a caracterização do desenvolvimento dos municípios-polos de base econômica, intermediários e retardatários do estado do Tocantins. Ali se descreveu uma salutar análise sobre os municípios e suas classificações, assim como se analisou os perfis de cada região do Estado, o que revelou uma melhora no Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) de maneira geral mais ligada aos indicadores sociais do que aos econômicos. Um fato importante citado, e que merece destaque, foi o surgimento do Tocantins no cenário nacional como produtor de grãos, sobretudo soja. No setor secundário da economia tocantinense se identificou um crescimento gradativo na participação das indústrias da construção civil, de extração mineral e de transformação, com reflexos na geração de emprego e renda, embora tais atividades tenham concentração espacial e setorial em Palmas, Araguaína e Gurupi. Esta circunstância de forte concentração territorial levou à consolidação de uma profunda desigualdade entre os municípios, contribuindo para o que o autor nominou, com perspicácia, de esvaziamento dos municípios retardatários em direção aos polos.

No sexto capítulo, talvez o mais difícil de produzir, são apresentadas as percepções de atores-chaves sobre a criação e emancipação do Tocantins, coletados através da técnica do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC),

operacionalizada em três momentos, com entrevistas perante 23 pessoas, representantes de instituições e organizações sociais, econômicas e políticas do Tocantins. Nesta etapa da pesquisa a quantidade de pessoas entrevistadas, origem, idade, grau de instrução e a sua disposição no território estadual sugerem uma dificuldade extra no manejo em bases científicas dos dados coletados. Também se realizaram indagações relativas ao processo de divisão territorial do antigo norte goiano, cujas respostas ratificariam as conclusões a que chegou o autor em seu outro estudo, *Transição do Norte de Goiás ao território do Estado do Tocantins* (OLIVEIRA, 2018), com destaque para os questionamentos acerca da parcela de contribuição de grupos políticos e da comunidade em geral no processo de emancipação. O autor detectou supostos interesses políticos no aumento da quantidade de municípios que, entretanto, gerariam entes federados com reduzido potencial de arrecadação, com diminuta atividade econômica. Daí o questionamento: como administrar prefeituras sem receita própria? Num segundo momento, os entrevistados foram indagados acerca dos resultados no campo do desenvolvimento social e econômico para a população após a criação do estado, com respostas reconhecendo avanços na infraestrutura, mas com reclamos direcionados à falta de apoio ao pequeno produtor. Problematizando a questão, o autor assevera que de fato os incrementos na infraestrutura do novo estado foram significativos, sobretudo, quanto à malha rodoviária e à geração de energia, excepcionando o que ainda estaria em falta como atividade econômica para os pequenos municípios, o que demandaria a criação de meios para as pessoas saírem da pobreza sem dependência do poder público.

Percebe-se, apesar de plenamente justificado ante a complexidade do tema, a ausência de um aprofundamento relativo aos custos econômicos e sociais, para a população indígena, do avanço da fronteira agrícola sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelo conjunto de etnias presentes no Tocantins. A título de exemplo, há, nos estudos de Lima (2013), referências às implicações das transformações sociais, econômicas e ambientais no território e na vida dos Akwẽ-Xerente no estado do Tocantins. As entrevistas, a toda evidência, resultaram em um rico material que demandou cuidado redobrado para a extração de sentido para o estudo, o que remete às conclusões de Rodrigues (2011) quanto aos discursos dos sujeitos tocantinenses a respeito da emancipação do estado. A par dos dados coletados, a obra permite a conclusão de que o desenvolvimento regional tocantinense, nas duas primeiras décadas contadas da criação do Estado, guarda relação direta com o desmembramento político do Estado de Goiás, ideia também percebida e sustentada por Borges; Santos; Vieira (2013), e que, com a obra do professor Nilton Oliveira, passa-se a conferir maior grau de certeza para usufruto da comunidade acadêmica e demais interessados.

De tudo o exposto, notadamente com as considerações dispostas acima, a se ver a importância do livro “Desenvolvimento regional e territorial do Tocantins”, do professor Nilton Marques de Oliveira, da Universidade Federal do Tocantins, obra

foi edificada com rigor científico e tem espaço garantido na galeria das investigações de referência quanto ao tema “desenvolvimento regional” no âmbito do mais novo dos Estados da juvenil República Federativa do Brasil.

Referências

BORGES, C. M.; SANTOS, M. J.; VIEIRA, E. T. Tocantins: o crescimento e o desenvolvimento econômico regional com a criação do novo estado. **Gestão & Regionalidade**, 29 (85), p. 105-117, jan./abr. 2013. Disponível em https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/1836. Acesso em 27/01/2020.

LIMA, L. G. B. O processo de conquista do território dos Akwê-Xerente no Estado do Tocantins. **Agrária**, N. 19, p. 61-85, 2013. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/85267/111284> Acesso em 27/01/2020.

OLIVEIRA, N. M. Transição do Norte de Goiás ao território do Estado do Tocantins. **Revista Tocantinense de Geografia**, 7 (12), abr./jul. 2018. Disponível em <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/geografia/issue/view/271> Acesso em 27/01/2020.

RODRIGUES, J. C. Experiência, identidade e a criação do Tocantins. **Revista Formação Online**, 18 (1), p. 24-38, jan./jun. 2011. Disponível em <http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/827>. Acesso em 27/01/2020.

Endereço para correspondência:

Fabio Costa Gonzaga – fabiocostagonzaga@yahoo.com.br
Avenida NS 15, Quadra 109 Norte – Plano Diretor Norte
77001-090 Palmas/TO, Brasil