

Análise de políticas públicas e a expansão do agronegócio: o caso do Programa de Desenvolvimento da Região Sudoeste do Tocantins - PRODOESTE

Analysis of public policies and the expansion of agribusiness: the case of the Development Program for the Southwest Region of Tocantins – PRODOESTE

Samuel Correa Duarte
samuelcorrea@uft.edu.br

Resumo

O presente artigo discorre sobre o projeto de expansão agrícola criado pelo governo do estado do Tocantins denominado PRODOESTE – Programa de Desenvolvimento da Região Sudoeste do Tocantins. Nesse sentido enfoca-se a formação da agenda de política agrícola e a inserção do estado do Tocantins nesse quadrante político. Destaque para o caráter subdesenvolvido do capitalismo agrário brasileiro e sua relação de dependência para com os grandes centros econômicos e financeiros mundiais. Numa perspectiva regional aborda-se o desenvolvimento da agricultura no cerrado e o avanço da fronteira agrícola no estado do Tocantins. Argumenta-se que o crescimento econômico do setor agrícola sem reformas estruturais é insuficiente para superar a relação de dependência regional a que o Tocantins está submetido, e internacional no que tange à agenda exportadora do Brasil.

Palavras-Chave: Políticas públicas; Desenvolvimento; Capitalismo agrário.

Abstract

This article discusses the agricultural expansion project created by the government of the State of Tocantins called PRODOESTE - Development Program for the Southwest Region of Tocantins. In this sense, the focus is on the formation of the agricultural policy agenda and the insertion of the State of Tocantins into this political quadrant. It highlights the underdeveloped character of Brazilian agrarian capitalism and its dependence relation with the great economic and financial centers of the world. In a regional context, the development of agriculture in the Cerrado and the advancement of the agricultural frontier in the State of Tocantins is addressed. It is argued that the economic growth of the agricultural sector without structural reforms is insufficient to overcome the regional dependence relation that Tocantins is subjected to, and international in relation to the export agenda of Brazil.

Keywords: Public policies; Development; Agrarian capitalism.

Introdução

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

7

O estado do Tocantins se situa em área de cerrado, na transição entre o Centro-Oeste/Sudeste e o Norte do Brasil. Tem clima com chuvas regulares e estações definidas, relevo predominantemente plano, além de recursos hídricos em abundância, tanto para atividades agropecuárias quanto para a geração de energia hidrelétrica. Em diversas áreas do estado do Tocantins é possível verificar a presença de várzeas, perfazendo um total de 4.434.000 hectares inundáveis no período chuvoso. Destas várzeas, 2.000.000 hectares estão destinados a reservas legais, e 1.434.000 hectares são passíveis de exploração. No período chuvoso essas últimas são utilizadas para a produção de arroz, mas sem produção no período de estiagem, geralmente entre junho e setembro (TOCANTINS: 2010).

Diante disso o governo do estado planejou criar um programa que tornesse viável a exploração intensiva dos recursos hídricos e do solo em qualquer estação. Para tanto a Secretaria de Recursos Hídricos e Meio-ambiente (SRHMA) formulou o Programa de Desenvolvimento da Região Sudoeste do Tocantins (PRODOESTE) e um plano de ação para colocá-lo em andamento. A região escolhida detém uma área de aproximadamente 300.000 hectares de varjões que podem ser irrigados nos períodos secos utilizando a tecnologia da sub-irrigação. As metas gerais do projeto são promover a eliminação da sazonalidade na produção e no emprego, e incrementar a agro-industrialização da região (TOCANTINS:2010).

O PRODOESTE se caracteriza por não visar a alteração da estrutura fundiária; prever a criação de contratos de distribuição de água e controle de vazão de acordo com a demanda dos produtores; os investimentos na estrutura das propriedades serão realizados integralmente pelos agricultores beneficiários do projeto. O orçamento geral do Programa é de US\$ 165.000.000,00 (cento e sessenta e cinco milhões de dólares dos Estados Unidos da América). O valor do financiamento junto ao BID é de US\$ 99.000.000,00 (noventa e nove milhões de dólares). A contrapartida do governo do Estado é de US\$ 66.000.000,00 (sessenta e seis milhões de dólares). O empréstimo tem prazo de amortização estipulado em prestações

semestrais de igual valor tendo o primeiro vencimento em 30 de novembro de 2017 e o último até o dia 30 de maio de 2037. Para a liberação do primeiro desembolso o BID estabeleceu como condições:

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

O quadro a seguir descreve o montante de investimento via BID em parceria com o governo do estado na implantação da 1ª fase do PRODOESTE.

Quadro1. Síntese do PRODOESTE.

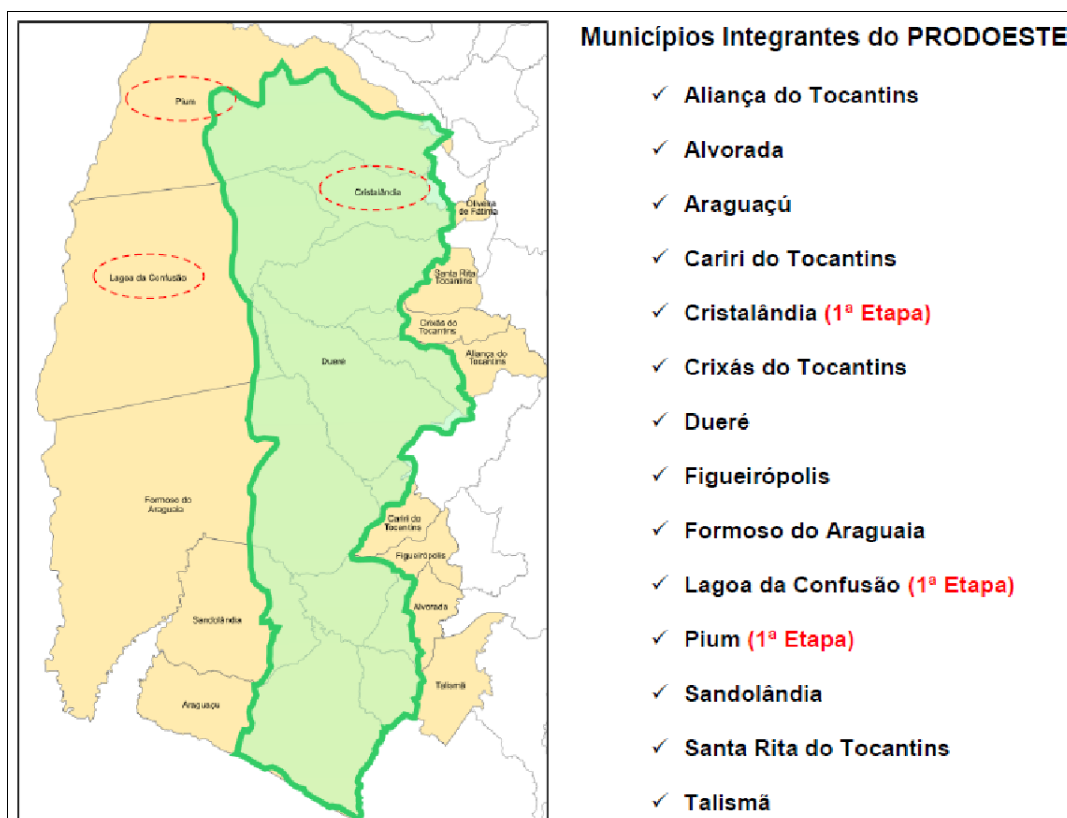
| PRODOESTE – Programa de Desenvolvimento da Região Sudoeste do Tocantins | |
|--|---|
| Tomador | Governo do Estado do Tocantins |
| Financiador | Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID |
| Projeto | BR - L1152 |
| Operação de crédito | BID – No. 2438/OC-BR |
| Objetivo | Regularização da oferta hídrica, infraestrutura produtiva e complementar, promoção e apoio comercial, gestão ambiental e de recursos hídricos e fortalecimento institucional. |
| Etapa | 1ª. |
| Meta | 28.000 ha |
| Início | 30/08/2012 |
| Término | 30/08/2017 |
| Duração | 5 anos |
| Recursos financeiros | Governo do Estado 66.000.000,00 (40%) BID 99.000.000,00 (60%) Total 165.000.000,00 |

Fonte: resumo executivo do Programa. (TOCANTINS: 2014)

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

Saneamento (ATS) e as prefeituras municipais de Pium, Lagoa da Confusão e Cristalândia (TOCANTINS: 2012a). A figura a seguir, extraída do material oficial de divulgação do PRODOESTE, descreve a área de abrangência do projeto e os municípios contemplados em sua primeira fase.

Figura 1. Área de abrangência do PRODOESTE.



Fonte: resumo executivo do Programa (TOCANTINS: 2014).

As diretrizes do projeto incluem investimentos públicos na ordem de US\$ 127,6 milhões em infra-estrutura produtiva e irrigação, US\$ 2,7 milhões para a promoção do desenvolvimento regional com treinamento de pessoal e atração de empresas do setor para atuar na região, formação de cadeias produtivas e melhoramento genético das culturas previstas no projeto (arroz, feijão e da soja). Também estão previstos US\$ 6,05 milhões para a gestão ambiental e fortalecimento institucional com o desenvolvimento e implantação do Plano Diretor de Recursos Hídricos e programa de monitoramento dos recursos hídricos (BID:2013).

Nesse texto buscamos articular o objeto em questão com algumas correntes em voga no campo da teoria e avaliação de políticas públicas, enfatizando os ciclos e fluxos políticos, bem como destacamos as etapas de planejamento, execução e avaliação. A seguir

descrevemos o cenário para o qual o PRODOESTE foi desenhado buscando derivar possíveis efeitos, em particular, no que diz respeito aos impactos sociais.

Fundamentos de análise de políticas públicas

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

De forma similar, Costa (2015:138) define as políticas públicas (PPs) nos seguintes termos:

O que a gente entende de forma mais direta, como a análise, avaliação, estudo de PPs? É principalmente a dimensão mais contemporânea da ação estatal. Pois, no momento em que o Estado moderno–capitalista consolida suas fronteiras externas, conclui seu processo de monopolização, ele é desafiado imediatamente a se voltar para dentro do seu próprio território, para sua população, e começar a administrar essa realidade.

De acordo com Araújo e Rodrigues (2016:19) as teorias que analisam as políticas públicas a partir da noção de *ciclo político* convergem para o reconhecimento da relevância da definição da agenda, formulação de ações, mobilização de apoio político, implementação e avaliação. Neste sentido cabe ao governo a função de estabelecer as linhas de políticas públicas a partir de princípios norteadores que permitam à gestão estatal equacionar as demandas sociais, visando a melhoria da qualidade de vida e a promoção da dignidade humana. Via de regra, as políticas públicas procuram atender as demandas com emprego de metodologias que permitam identificar as prioridades e racionalizar o uso dos recursos disponíveis tendo sempre como parâmetros os objetivos e metas a serem atingidas.

Nesse sentido, convém destacar que a política pública contém construções cognitivas acerca da realidade que informam tanto as medidas efetivas quanto o aparato institucional que estrutura as relações entre Estado e sociedade civil.

Por um lado, elas mesmas [as PPs] são responsáveis pela construção de um quadro normativo de ação que conforma a possibilidades de imagens da realidade, de ação e de justificativa para a ação dos vários atores envolvidos. Por outro, as políticas públicas particulares tendem a ser locais: constructos políticos autônomos que, em seu nível próprio de atuação, regulam as relações de conflito entre os grupos sociais ao assegurar as possibilidades de articulação e de harmonização dos interesses envolvidos (CORTES, 2012:47).

De acordo com Capella (2006:26-30) na perspectiva da teoria do fluxo político, um tema relevante para a gestão entra na agenda governamental levando a um processo decisório acerca da formulação de uma política, o que por sua vez produz uma agenda especializada de acordo com a política setorial na qual o governo deseja intervir. Em geral, um tema ingressa na agenda em função de crises sociais, publicação de indicadores ou derivação de políticas pregressas.

Nessa perspectiva, os fluxos estão relacionados com a identificação de problemas, proposição de soluções e a dinâmica política que poderá viabilizar a ação governamental. Mas para que isso se efetive o problema precisa ser reconhecido como tal, uma solução deve estar disponível do ponto de vista técnico e o ambiente político deve ser favorável.

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

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

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

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

Neste sentido cabe distinguir as principais etapas que constituem as políticas públicas: num primeiro momento temos uma demanda ou conjunto destas (*inputs*) que são apresentadas

ao governo na expectativa de que sejam incluídas na agenda das políticas públicas a serem implantadas. Caso este processo de encaminhamento tenha sucesso, as demandas se transformam em políticas públicas que são desenhadas em planos, programas e projetos subsidiados pela coleta de dados sobre o setor em que se deseja interferir (saúde, educação, segurança, etc). Uma vez executada (*output*), uma política pública se torna passível de avaliação quanto ao seu mérito, desenho, realização e resultados obtidos. O processo de avaliação é essencial porque permite fazer um *feedback* sobre a atuação do governo nos setores chaves da vida social e aperfeiçoar os instrumentos de governança. Assim, podemos dizer que a política pública permite analisar as intenções e ações efetivas do governo, envolvendo múltiplos atores e níveis de decisão. Embora possa causar impactos no curto prazo, genericamente, qualquer política pública é desenvolvida tendo como perspectiva efeitos de longo prazo (SOUZA, 2006:5-7).

Uma vez que uma demanda entra na pauta da agenda política de governo e se prevê uma ação, então se torna necessário produzir um planejamento. Neste sentido, podemos apontar dois pressupostos de análise ao que diz respeito ao tema do planejamento de políticas públicas: 1. se trata de um processo e não apenas um produto técnico; 2. esse processo ganha sentido e relevância com sua implementação, da qual decorrem os resultados práticos de uma política, programa ou projeto.

Há basicamente três visões típicas de planejamento e implementação de políticas públicas:

- a) a idéia de que um plano bem desenhado produz os resultados esperados;
- b) existe uma relação dinâmica entre plano e execução, de modo se fazem necessários mecanismos de gestão tais como monitoramento, auditorias e reuniões técnicas e de formação/orientação;
- c) na perspectiva popular o ponto chave consiste na participação da sociedade civil na implementação dos planos como forma de controle sobre os resultados.

Quanto ao quesito “participação”, Avritzer (2008:45-46) identifica ao menos três formas de engajamento da sociedade civil no processo de decisão em políticas públicas: a formulação de políticas ‘de baixo para cima’ (iniciativa popular); a partilha de poder entre estado e sociedade civil (cogestão); a ratificação pública de propostas estatais (via referendo, p. exe.).

No que tange aos países em desenvolvimento, podemos indicar algumas variáveis que incidem sobre o planejamento de políticas públicas:

- a) os aspectos políticos institucionais incluem o sistema político, Estado e sociedade civil;
- b) os aspectos financeiros dizem respeito à escassez de recursos, o que leva à dependência de auxílio oriundo geralmente de agências multilaterais;
- c) a capacidade técnica de gestão, que implica na constatação da falta de recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos, experiência e competência técnica dos órgãos responsáveis para planejar as políticas públicas.

Via de regra, estes problemas estão relacionados ao excesso de centralização, falta de articulação ou conflitos internos dentro da própria estrutura burocrático-estatal (OLIVEIRA, 2006: 274-284). Neste sentido é imprescindível ao estudo da temática a utilização de ferramentas para avaliação de políticas públicas. A relação de critérios passíveis de emprego é bastante ampla, de modo que a escolha depende do que se deseja enfatizar no processo de avaliação. Em geral, os critérios oriundos da área da gestão (eficiência, eficácia, análise custo-efetividade, satisfação do usuário), da área ambiental (impacto, sustentabilidade) e da área social (equidade) são misturados para construir uma metodologia mais confiável.

Em linhas gerais a aplicação dos critérios depende de uma identificação prévia dos objetivos e da posterior quantificação dos resultados obtidos. Para tanto se recorre ao uso de indicadores, que podem ser compreendidos como parâmetros que permitem visualizar a natureza e estado de um determinado fenômeno. Uma vez selecionados os critérios e indicadores a serem utilizados, pode-se então passar às comparações com um padrão referencial.

Tendo em vista os diferentes objetivos possíveis de uma avaliação de política pública, podem-se distinguir três modalidades de avaliação: avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto:

1. A *avaliação de metas* coloca como objetivo a mensuração do sucesso obtido por um programa, que são os resultados mais evidentes dele decorrem (quantitativo de público atendido e qualidade dos serviços prestados).
2. A *avaliação de processo* tem como objetivo central identificar falhas na elaboração dos procedimentos, supervisionar a execução dos procedimentos de implantação do programa em tela, identificar ocorrência de obstáculos ou possibilidade destes que possam comprometer a execução e assim gerar dados para o replanejamento. O foco central aqui é realizar a avaliação permanente durante a execução do programa para aperfeiçoar as ferramentas empregadas.

3. Já a *avaliação de impacto*, focaliza os efeitos produzidos para a coletividade, buscando verificar se há efetividade nas propostas e, caso positivo, saber se as mudanças se dirigem para os objetivos estabelecidos previamente, o que se reveste de grande importância, pois a relação de causa-efeito entre as ações executadas no âmbito de um programa e os resultados delas decorrentes poderão indicar o grau de sucesso da política pública em termos práticos (TREVISAN, 2008: 546-547).

Pelo exposto, podemos concluir com Costa (2015:159)

O que são PPs? Elas vão sendo ‘inventadas’ ao longo do processo. Quais são os interesses e as identidades no campo das PPs? Eles são criados no próprio processo de implementação das PPs, e os sentidos de justiça, de identidade, de reconhecimento, são desenvolvidos nesse processo. As políticas não são apenas passivas ou reativas, mas também são produtivas, criativas, transformadoras da própria essência do processo social.

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

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

Como se ocupa um território do ponto de vista econômico? Na visão de Santos (2014:173) através de políticas que incrementem a infraestrutura logística, o fornecimento de energia e oferta de crédito para a produção viabilizando assim a reprodução e circulação do capital. No plano social entra em cena as políticas de educação, saúde e segurança com o objetivo de atrair e fixar mão-de-obra. De acordo com a proposta do PRODOESTE, este programa de política pública tem como objetivo alterar a realidade econômica regional e assim gerar impactos positivos no plano social.

Desenvolvimento agrícola no Tocantins: da SUDAM ao PRODOESTE

Buscando caracterizar a região tocaninense, Flores (2009:32-33) informa que a bacia dos rios Araguaia-Tocantins em fins do século XVI já havia se tornado em caminho usual para se chegar ao Brasil Central. Desde portugueses e mamelucos, até franceses e espanhóis fizeram incursões pela região para apresar índios ou procurar riquezas minerais em expedições que com o tempo criaram as condições para a futura ocupação dos sertões.

15

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

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

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

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

A região tocaninense tem sido palco de reiterados projetos de desenvolvimento e infraestrutura liderados pelo Estado. Em geral essas iniciativas visam estimular o setor privado a ingressar em atividades produtivas ligadas ao agronegócio e setores relacionados. Em geral as intervenções estatais estavam relacionadas a uma concepção da região amazônica

e sua área de transição com o cerrado como um vazio demográfico dotado de vastos recursos naturais. Além disso, traziam no seu bojo uma noção de atraso que descartava o modo e estilo de vida dos habitantes locais e não previa a participação dessas na elaboração das políticas de desenvolvimento, pelo contrário, previam mesmo o deslocamento forçado dessas populações para viabilizar a modernização da região.

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

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

O POLAMAZÔNIA, implantado na década de 1970, também trazia na base uma política de incentivos fiscais com o objetivo de formar além de pólos agropecuários, também agrominerais. Já o POLOCENTRO, também implantando na década de 1970, buscou privilegiar as áreas de cerrado, sendo considerado um avançado por promover a mecanização bem como incentivar à pesquisa, tendo como enfoque as áreas de infraestrutura viária, armazenagem de produção agrícola, eletrificação rural e oferta de linhas de crédito agrícola (CAVALCANTE:1999,23-24).

O PRODOESTE, por sua vez, tem como objetivo central dinamizar a economia regional e alavancar a produção agrícola no sudoeste do Tocantins aproveitando o potencial hídrico da região. Em seus objetivos específicos podemos elencar a promoção da agricultura irrigada, a ampliação da oferta hídrica com a implantação de reservatórios; criação de canais para a vazão de água até as propriedades rurais; reduzir as perdas de safra por estiagem; incentivar a instalação da agroindústria na região abrangida; equilibrar crescimento econômico com desenvolvimento sustentável e redução de impactos ambientais.

Na ótica dos gestores do PRODOESTE, o Tocantins se situa em área de cerrado, na transição entre o Centro-Oeste/Sudeste e o Norte do Brasil. Tem clima com chuvas regulares e estações definidas, relevo plano e solos férteis, além de recursos hídricos relevantes, tanto para atividades agropecuárias quanto para a geração de energia hidrelétrica. Ademais, como indica Silva (1996:198) o Tocantins detém vantagens comparativas que o tornam atraente para investimentos no agronegócio:

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

O PRODOESTE demonstra o interesse político do Governo do Estado em incentivar o desenvolvimento de um grande polo de produção hidroagrícola e agroindustrial na região. O fundamento dessa proposta reside no potencial dos solos e da disponibilidade de recursos hídricos de uma região de várzea para utilização em irrigação, englobando a capacidade hídrica dos rios Xavante, Dueré, Urubu, Pium e Riozinho (Tocantins, 2009, 9).

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

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

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

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

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

Fonte: SEAGRO Tocantins, 2014.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No que tange às condições especiais de execução ressalte-se a obrigatoriedade de assinatura de convênio entre o mutuário e as autarquias NATURATINS, RURALTINS E ITERTINS; entre o Mutuário e a ATS firmando os acordos básicos sobre tarifas por serviços de água e saneamento; entre o Mutuário e cada um dos Municípios Participantes do Programa

(Tocantins, 2012b). Cabe destacar a condição especial estabelecida no que diz respeito à adesão dos produtores rurais da área abrangida:

A apresentação pelo Órgão Executor ao Banco de Acordo(s) de Adesão, ou Acordo(s) de Compromisso firmados com os titulares de propriedades diretamente beneficiadas pelo Distrito de Irrigação que representem não menos de 40% (quarenta por cento) da área beneficiada e 50% (cinquenta por cento) do total de beneficiários, mediante o qual tais proprietários manifestem seu interesse em participar do Programa, conforme descrito neste Contrato será condição prévia à efetuação de qualquer desembolso de recursos do Financiamento referentes a obras de infraestrutura hídrica produtiva do Programa. (Tocantins, 2012b)

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

Os ganhos em produtividade somente foram obtidos nas áreas de cerrado com a aplicação de tecnologias, insumos agroquímicos e máquinas via crédito rural de modo que é correto dizer que por meio do Estado o espaço geográfico do cerrado se adaptou às demandas produtivas do capital, com a manutenção das condições de exploração dos trabalhadores do campo. Os grandes projetos agrícolas da atualidade geraram efeitos complementares e antagônicos: a exaustão dos recursos naturais por um lado e humanos por outro.

Considerações finais

Pelo exposto podemos verificar que os programas lançados para desenvolver o campo na região tocantinense, via de regra, visam incrementar a economia agrária para acumulação de capital pela exportação de *commodities*. É marcante a percepção do Estado como motor do desenvolvimento antes do mercado propriamente dito. Vários problemas se evidenciam aqui. O primeiro é que um crescimento sem redistribuição de renda e terra gera uma economia moderna aliada a uma estrutura social e fundiária excludente. O segundo é a ênfase no setor primário, com forte concentração de renda e pauta produtiva restrita (vale registrar que o principal ativo do mercado de *commodities* no momento é a soja). A conjugação de capital privado, capital internacional e financiamento público, ao contrário de prover o desenvolvimento sustentável, amplia a esfera de atuação da grande lavoura, que expulsa o campesinato. Ademais, a expansão do agronegócio exige grandes investimentos em

infraestrutura, crédito agrícola e suporte técnico, todos os fatores custeados ou subsidiados com recursos públicos.

No caso específico da mais recente política, o PRODOESTE, vimos que o projeto não visa a alteração da estrutura fundiária e, portanto, não atenderá demanda por reforma agrária vigente. Além disso, prevê a criação de contratos de distribuição de água e controle de vazão de acordo com a demanda dos produtores, transformando os recursos hídricos em produto comercializável, colocando os pequenos produtores com menor poder aquisitivo numa situação de desvantagem.

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

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

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

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

Bibliografia

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, **Sociologia, Problemas e Práticas**, 83, 2016.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, vol.14, no.1, Campinas, Jun., 2008.

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

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, BIB, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

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

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, 87: 33-62, 2012.

COSTA, Valeriano, M. F. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa. **Idéias-Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP**, v.06, p.137-166, 2015.

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

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

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

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Rev. Adm. Pública**, Abr, vol.40, no.2, 2006, p.273-287.

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

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

SANTOS, Roberto de Souza. Políticas públicas e o agronegócio na Amazônia Legal/Cerrado: conflitos socioterritoriais. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; LIRA, Elizeu Ribeiro; CABRAL, José Pedro Cabrera; SANTOS, Roberto de Souza. **Território em conflito, terra e poder.** Goiânia – GO, Editora Kelps: 2014, pgs. 171-226.

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

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

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Dez, no.16, 2006, p.20-45.

TOCANTINS. Programa de Desarrollo de la Región Sur-Occidental del Estado de Tocantins (PRODOESTE). Project Profile. BR-L1152. June 20, 2010. Disponível em <https://www.iadb.org/pt/project/BR-L1152>, acesso em 20 de setembro de 2019.

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

TOCANTINS. DIÁRIO OFICIAL No 3.628 05. Ano XXIV - Estado do Tocantins, terça-feira, 15 de maio de 2012(a).

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

TOCANTINS. SEAGRO. Programa de Desenvolvimento da Região Sudeste do Estado do Tocantins – PRODOESTE. BR – L1152, 2438 - OC/BR. Resumo Executivo. Abril/2014.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública**, Jun, vol.42, no.3, 2008, p.529-550.