

ALGUNS QUESTIONAMENTOS ACERCA DA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO NA NOVA UNIDADE DA FEDERAÇÃO: O ESTADO DO TOCANTINS*

Adma Hamam de Figueiredo**

Constituindo uma das áreas pioneiras no povoamento recente da fronteira nacional, o território correspondente ao atual Estado do Tocantins apresentou profundas transformações na organização do seu espaço geográfico a partir da década de 60.

Tais transformações associam-se à determinante histórica representada por um momento específico da expansão capitalista no país, viabilizado pelo regime político-institucional vigente, conduzindo a uma redefinição do papel da economia nacional numa nova ordem econômica internacional.

No âmbito do projeto de adequação da organização espacial aos interesses da nova ordem econômica, foram traçadas, pelo Governo Central, estratégias espaciais no bojo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. No caso específico do território correspondente ao Estado do Tocantins, as novas metas de política de Estado vieram associar-se e potenciar os efeitos das expressões concretas das medidas do período desenvolvimentista da década de 50, entre as quais a transferência da Capital nacional e a abertura da Rodovia Belém—Brasília.

Nesse sentido, uma nova fronteira econômica representada por grandes áreas do Centro-Oeste e Norte, adquiriu o significado de fronteira dinâmica do capital nacional e transnacional, apresentando, contudo, diferenciações, dadas as especificidades de operações do processo de reestruturação, segundo as características dos segmentos espaciais envolvidos.

No que concerne à organização do espaço goiano, expressão material de manifestações ambientais, histórico-culturais e econômicas, as mudanças verificadas na distribuição do aparelho produtivo e nas formas de uso da terra, relacionadas a processos de capitalização mais ou menos intensivos, conduziram, contemporaneamente, à formação de profundas diferenciações internas. Essas últimas, concretizadas no âmbito da divisão inter-regional do trabalho, acabaram por se expressar política e ideologicamente na formação do Estado do Tocantins.

Essa nova unidade federada, localizada estrategicamente entre o Centro-sul modernizado, o Nordeste estagnado, e o vazio amazônico, sintetizou, especialmente, as contradições desse contato no cur-

* Recebido para publicação em 16 de março de 1989

Nota prévia sobre o Estudo "Estrutura Espacial do Estado do Tocantins" em desenvolvimento no DEGEO/DITER

** Analista Especializada em Geografia, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE.

so de sua inserção na totalidade territorial brasileira.

A expansão das atividades agrárias na área correspondente ao atual Estado do Tocantins, ocorrida a partir dos anos 60, está ligada à dinâmica capitalista de produzir e distribuir no espaço brasileiro, potenciada, contemporaneamente, pela política desenvolvimentista e modernizadora implementada pelo Estado.

Nesse período, a mudança técnica e a incorporação de áreas ao processo produtivo sintetizaram o movimento que criou, diversificou e expandiu as forças sociais modernas no campo, em detrimento daquelas tradicionalmente assentadas. Os diversos segmentos territoriais do país foram sendo incorporados direta e indiretamente ao processo geral de modernização da agricultura que, a despeito de ter atuação restrita espacialmente, impôs sua dinâmica em âmbito nacional.

É dentro desse entendimento da transformação do espaço agrário brasileiro que se pretende entender a realidade rural do Estado do Tocantins, tendo em vista que as especificidades regionais emergem, atualmente, do processo de transformação mais amplo que ocorre nas relações da agricultura com a indústria, realizadas sob o comando do Estado e do grande capital nacional e transnacional.

O dinamismo desse processo não se restringe somente àqueles espaços de estrutura produtiva já consolidada (SP, RS, PR), ou em fase de consolidação (GO, MS), onde o capital vem sendo crescentemente incorporado num movimento cumulativo. Ele se impõe, também, sobre as áreas não plenamente estruturadas de fronteira agrícola (TO, MT), inúmeras vezes recriadoras de um sistema tradicional de produzir e distribuir.

Nessas últimas, a própria escala e ritmo de expansão demográfica e espacial foram redefinidos a partir da década de 60, quando o Estado passa a comandar diretamente o crescimento econômico do país.

Com efeito, uma das manifestações mais expressivas da ação estatal na organização do espaço brasileiro, em geral,

e do norte goiano, em particular, nesse período, foi a abertura da Belém—Brasília. A construção desta rodovia repercutiu, de imediato, na intensificação do fluxo de migrantes nordestinos que já vinham se deslocando, desde a década anterior, num movimento expansionista das frentes extrativista, pastoril e agrícola, e ocupando, de modo rarefeito, a área do Tocantins-Araguaia. Mais do que o incremento populacional,¹ essa rodovia alterou, em grande parte, o sentido “espontâneo” das frentes de expansão. A migração, agora também de goianos, mineiros e paulistas, não mais ocorria como um extravasamento natural de atividades extensivas. Ao contrário, ela agora projetava a privatização da terra e a mercantilização generalizada da economia regional, ocorridas com o avanço da fronteira agrícola.

Ao alterar as condições de acessibilidade, a Rodovia Belém—Brasília, juntamente com os incentivos fiscais e creditícios implementados ainda na década de 60, conduziu a uma expansão significativa da área dos estabelecimentos rurais, que chegaram ao final dessa década a alcançar 11 540 372 ha, que representavam 39,9% da área total do atual Estado do Tocantins. Na década seguinte, o ritmo de incorporação de terras continuava ainda bastante vigoroso, chegando, em 1980, a cobrir 65,0% do norte goiano, atingindo as unidades produtivas uma área de 18 667 625 ha.

Embora com vastas extensões de terras deixadas ociosas num contexto especulativo, resultante da apropriação recente de áreas em rápida valorização,² adquiridas com incentivos oficiais, a utilização produtiva do solo apresentou um crescimento acentuado, acompanhando o deslocamento da fronteira agrícola. Com efeito, entre 1970 e 1980 a superfície produtiva teve sua área dobrada, passando de 6 375 786 ha para 12 388 719 ha. Tal crescimento ocorreu em consequência da significativa expansão de pastagem e lavouras temporárias, associadas, estas últimas, à formação de pastos.

¹ O norte de Goiás conheceu entre 1960-1970 um incremento populacional de 63,1%, passando de 319 514 para 521 139 habitantes. Este ritmo decresceu na década seguinte para 41,7%, chegando a 1980 com uma população total de 738 884 habitantes.

² Para se ter um parâmetro da valorização do solo agrícola do território abrangido pelo Tocantins na última década, é pertinente ressaltar que, enquanto em MT o preço da terra teve um aumento de 618,7% no período 1970-1980, em Tocantins a valorização atingiu 1 774,2%.

Uma das características marcantes da incorporação das áreas do norte goiano ao processo produtivo foi, seguramente, a prática de lavouras temporárias, por dois ou três anos, antes da implantação da pecuária. Tal sistema afirmou-se como a forma dominante de utilização do espaço rural, articulando muitas vezes a pecuária moderna à agricultura tradicional.

As empresas agropecuárias, utilizando a rizicultura já praticada na região, resgataram, de certa maneira, seu padrão histórico de ocupação, não fosse o caráter atual de atividade passageira, antecedendo a formação de pastos. Nesse contexto, as áreas ocupadas com pastagens cobriam 91,4% da superfície produtiva em 1980, tendo sua difusão espacial acompanhado a do cultivo de arroz,³ produto este que concretizou, como nenhum outro, a passagem de uma agricultura basicamente de subsistência, para a mercantil na área correspondente, hoje em dia, ao Estado do Tocantins.

A redefinição de formas tradicionais de produzir, realizada segundo pressupostos da dinâmica capitalista aqui conduzida pela pecuarização maciça do espaço rural, tem favorecido a concentração da malha fundiária estadual, concentração essa que reproduz o padrão geral do processo de modernização do campo em todo o país.

O processo de expansão econômica tem sido conduzido pela pecuária em moldes empresariais, dentro de uma mecânica institucional subjacente à transformação da agricultura brasileira nas últimas décadas. Tal mecânica diz respeito não somente à geração da infra-estrutura, como de incentivos fiscais e financeiros, notadamente os mecanismos creditícios, que impulsionaram as forças modernas deslocando, por vezes desordenadamente, as formas de produção anteriores.

A mudança no espaço agrícola no Tocantins induzida pelo setor público materializou-se com a presença de diferentes agentes econômicos dentre os quais se destacam médios e grandes pecuaristas, empresas individuais e grupos eco-

nômicos ligados ao capital financeiro-industrial, oriundos do Centro-sul, numa estratégia de reprodução, ampliação e/ou diversificação de suas bases de acumulação capitalista, que inclui, ocasionalmente, práticas destinadas à especulação fundiária.

Entre esses agentes incluem-se, também, as cooperativas, que se encontram numa etapa inicial de desenvolvimento na região, ampliando sua capacidade de armazenagem e, em conseqüência, seu poder na esfera da comercialização da produção agrícola. Elas cumprem, também, o papel de difusoras de insumos industriais, através da instalação e ampliação de pontos de venda desses itens, a preços mais baixos, a seus associados. O investimento na pesquisa agrícola, levada a cabo juntamente com a EMBRAPA e voltada ao aumento da produtividade do arroz e da soja principalmente, coloca a cooperativa numa situação pioneira na condução do processo de mudança tecnológica da atividade agrícola do Tocantins.⁴

Embora ainda pouco capitalizadas, as cooperativas que atuam no território correspondente ao atual Estado do Tocantins vêem na industrialização da produção rural, atualmente restrita à utilização de pequenas máquinas de beneficiamento de arroz e mandioca, uma etapa a ser cumprida no projeto de diversificação de suas funções. À semelhança do que ocorreu com as cooperativas do Centro-sul do país, concorrendo com o grande capital nacional e transnacional na transformação industrial dos produtos agrícolas, o cooperativismo em estruturação no Tocantins, de maneira menos complexa, deverá concentrar crescentemente parcelas da produção do arroz comercializado na região, concorrendo com a poderosa indústria do arroz, à frente da qual estão os grandes cerealistas que monopolizam o beneficiamento desse produto em Goiás.

A tese oficial de fazer do cooperativismo goiano o principal instrumento da agroindustrialização daquele estado foi reforçada, recentemente, com o ingresso

³ A participação de 71,6% no valor da produção agrícola — segundo dados da Produção Agrícola Municipal, 1976 — revela a expressão mercantil adquirida por esta lavoura no atual Estado do Tocantins.

⁴ O Projeto Rio Formoso, localizado no Município de Formoso do Araguaia — realizado por três cooperativas agrícolas regionais assistidas pela EMBRAPA — é a manifestação mais expressiva da pesquisa agrícola do Tocantins e visa a aumentar a produtividade do arroz e da soja na região.

de cooperativas no PROÁLCOOL. Estas, embora sediadas em Goiás, atuam no novo estado tanto na produção da cana, como na destilação do álcool.

Esses empreendimentos mostram a progressiva inserção desse espaço nos movimentos globais da economia que, contemporaneamente, difundem produtos que requerem a adoção de uma tecnologia própria, como é o caso da cana, para fins industriais, e da soja.⁵

O projeto de transformação industrial da produção primária passa, no Tocantins, pela estruturação da indústria de carnes que, articulada em escala nacional, tem tido na difusão espacial dos frigoríficos a ponta de lança da concentração de capital ocorrida no núcleo dessa indústria.

A capacidade de transformar a bovinocultura tradicional em um segmento moderno absorvedor de tecnologia e em crescente produtividade coloca-se ainda como um questionamento, dado o caráter extensivo dessa atividade, onde o aumento do rebanho está ligado à expansão da área com pastagens. Nesse sentido, a crescente submissão da pecuária regional aos interesses de frigoríficos e às políticas estatais, ampliando as áreas de invernadas e, conseqüentemente, imprimindo uma nova finalidade ao processo de criação, agora também voltado para a engorda, encaminha preliminarmente a questão da modernização da pecuária no Tocantins.

A expectativa atualmente renovada da melhoria na infra-estrutura de transporte potencia o papel dos agentes indutores da modernização da agricultura no Tocantins. Com efeito, a valorização da terra e a melhoria de escoamento da produção agropecuária, advindas da construção da Ferrovia Norte-Sul, certamente impulsionarão a intensificação da ocupação produtiva do solo, pela incorporação de áreas e pela via da modernização, visando à produção ampliada de alimentos e matérias-primas para um mercado estruturado em escala mundial.

Diferentemente da Belém—Brasília, a abertura desse eixo ferroviário não mais se coloca numa estratégia de crescimen-

to do centro hegemônico do país em direção às áreas de fronteira. Atualmente, ela atende, também, ao movimento de expansão destas últimas em busca de mercados que absorvam sua produção crescente.

A transformação do espaço rural tocantinense coloca em evidência o caráter predatório da ocupação da fronteira agrícola. A incorporação de áreas ao processo produtivo pela pecuarização de terras de cerrado e, principalmente, de matas, existentes, estas últimas, ao norte do estado, tem levado à ruptura do equilíbrio ambiental, comprometendo, por vezes, irremediavelmente, a fauna e a flora preexistente. A deterioração do meio ambiente ocorre, também, e de forma aguda, nas áreas de mineração, assim como naquelas onde a desarticulação da economia de subsistência aliou-se ao desmantelamento da atividade extrativa com a destruição de babaquais. Nesse caso, a questão ambiental confunde-se com a própria questão social, uma vez que a substituição das formas de produção tradicionais, como o extrativismo, pelas modernas, marginaliza grande parte da mão-de-obra, redefinindo sua posição na estrutura da sociedade.

A questão social emerge, desse modo, no bojo da expansão da dinâmica capitalista. Esta, ao subverter as relações de produção existentes no campo, estabelece as mais diversas formas de exploração da força de trabalho, alinhadas agora ao objetivo maior de valorização do capital. Na medida em que aumenta a inserção na economia de mercado por meio da comercialização de produtos e da intermediação do mercado financeiro, o assalariamento acaba por se impor crescentemente, intermediando as relações entre o agricultor desprovido de meios de produção e o proprietário destes.⁶

No Tocantins, o processo de expropriação do homem do campo assume uma enorme dimensão social quando se observa que, ainda em 1980, um terço de seus produtores não possuía a titulação de suas terras, o que facilitou toda a sorte de especulação e de atos ilegais em torno da posse desse meio de produção.

⁵ Esta cultura tem no espaço rural do Tocantins um prolongamento avançado da sua expansão sobre as áreas de cerrado de Goiás e, mesmo, do oeste da Bahia.

⁶ Embora a meação seja utilizada em contratos de cultivos temporários para formação de pastos, o temor às leis trabalhistas tende a desestimular sua prática.

No extremo norte do estado — Bico do Papagaio — a privatização da terra por fazendeiros, latifundiários e empresas agropecuárias, ao esbarrar na resistência de pequenos e grandes posseiros e de pequenos proprietários anteriormente estabelecidos, expõe claramente as contradições da sociedade local, mobilizando os diversos segmentos sociais que disputam a posse da terra.

O processo de expropriação do posseiro e do pequeno produtor juntamente com a expansão da pecuária, atividade pouco absorvedora de mão-de-obra, concorrem no sentido de acelerar o ritmo de mobilidade da população rural, criando um mercado de trabalho extremamente instável, que deprime ainda mais o seu baixo nível de vida.

A concentração dessa força de trabalho móvel em pequenos aglomerados urbanos faz deles uma das manifestações mais visíveis da pobreza oriunda do campo, patenteando as profundas relações desses núcleos com o espaço rural.

O reconhecimento do fenômeno urbano a partir das transformações ocorridas no campo, é o elemento fundamental de compreensão do aumento do número de pequenos aglomerados (menos de 5 000 habitantes) verificado atualmente, sucedendo a fase de surgimento dos centros pioneiros à margem da Belém—Brasília, que cresceram devido a essa posição estratégica.

O desenvolvimento funcional das cidades do Tocantins no sentido da consolidação de seu controle e liderança sobre o processo de mudança no campo tende a colocar a rede urbana regional em um nível de maior complexidade. Nela destacariam aqueles centros que, possuindo condições de concentrar, comercializar e beneficiar a produção agrícola, também sediariam as instituições, oficiais e privadas, viabilizadoras, em escala local, de tal processo. Na vanguarda dessas instituições colocam-se os bancos, enquanto indutores da modernização tecnológica, e as cooperativas que, com suas múltiplas funções, catalizam e organizam a produção em grande escala, atuando tanto na esfera da produção, quando repassa in-

sumos e equipamentos, quanto na da comercialização.

A articulação futura do espaço regional por uma rede urbana consolidada pelo desenvolvimento sustentado da atividade agropecuária moderna poderá significar a superação da etapa inicial de crescimento linear do Tocantins induzido pelo traçado da Belém—Brasília.⁷

A presença de áreas modernizadas por grandes empreendimentos capitalistas que se relacionam diretamente com suas sedes, prescindindo dos precários serviços oferecidos pelos centros próximos, revela, contudo, a complexidade de tal articulação em um espaço em estruturação como o do Tocantins. Nele, as decisões econômicas e sociais emanam de fora do estado, provenientes, ao sul, das Cidades de Goiânia e Anápolis, que potenciam seu comando econômico sobre o Tocantins pelo poder político-administrativo exercido pela primeira delas até há bem pouco tempo. Por outro lado, ao norte, a presença centralizadora de Imperatriz rebate-se sobre todo o extremo setentrional do estado, numa posição consolidada a partir do seu povoamento por migrantes maranhenses, concorrendo com a Cidade de Araguaína, centro regional tocantinense, no comando da organização espacial dessa complexa área.

Nesse contexto, ressalta-se a necessidade de implantação de uma capital administrativa que, ao mesmo tempo que construa uma identidade político-territorial, agilize a consolidação espacial do novo estado dentro de um projeto global que preveja as ações para a solução de questões nacionais regionalmente expressas, entre as quais sobressaem, de forma particular, a modernização tecnológica, o atraso social e a degradação ambiental.

Esse conjunto de questionamentos em torno da estruturação de uma área de fronteira que agora adquire uma consistência política concreta ressalta a necessidade de analisar em profundidade os mecanismos de sua organização espacial, tendo em vista que o Tocantins materializa, como nenhum outro estado, fases distintas do processo de intervenção oficial no espaço brasileiro.

⁷ Embora a construção da Ferrovia Norte-Sul reafirme fisicamente o sentido longitudinal de crescimento do Tocantins, sua finalidade básica de corredor de exportação, diferentemente do caráter de frente de expansão populacional e econômica da Belém—Brasília na década de 60, a identifica, preliminarmente, com a intensificação das atividades agropecuárias nesse estado.