

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**

**Gilcifran Andrade Miranda**

**O PROCESSO HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO  
DO BICO DO PAPAGAIO E SEUS REFLEXOS NO  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**Taubaté – SP**

**2021**

**Gilcifran Andrade Miranda**

**O PROCESSO HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO  
DO BICO DO PAPAGAIO E SEUS REFLEXOS NO  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Gestão e Negócios da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento e Desenvolvimento Regional

Profs. Orientadores: Dr. Moacir José dos Santos e Dra. Monica Franchi Carniello.

**Taubaté – SP**

**2021**

**Ficha catalográfica elaborada pelo  
SIBi – Sistema Integrado de Bibliotecas / UNITAU**

M672p

Miranda, Gilcifran Andrade

O processo histórico de ocupação do território do Bico do Papagaio e seus reflexos no desenvolvimento regional - / Gilcifran Andrade Miranda. -- Taubaté : 2021.  
107 f. : il.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Taubaté, Departamento de Gestão e Negócios / Eng. Civil e Ambiental, 2021. Orientação: Prof. Dr. Moacir José dos Santos, Coorientador: Profa. Dra. Monica Franchi Carniello, Departamento de Gestão e Negócios.

1. Planejamento regional. 2. Planejamento estratégico. 3. Bico do Papagaio – TO. I.Título.

CDD – 338.98

## GILCIFRAN ANDRADE MIRANDA

### O PROCESSO HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO DO BICO DO PAPAGAIO E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Gestão e Negócios da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento e Desenvolvimento Regional

Profs. Orientadores: Dr. Moacir José dos Santos e Dra. Monica Franchi Carniello.

Data: 01/07/2021

Resultado:Aprovado

#### BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Moacir José dos Santos (Orientador)

Universidade de Taubaté-UNITAU

Assinatura



Profa. Dra. Monica Franchi Carniello (Coorientadora)

Universidade de Taubaté-UNITAU

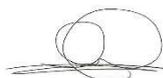
Assinatura



Prof. Dr. Prof. Dr. Lourival da Cruz Galvão Junior

Universidade de Taubaté-UNITAU

Assinatura



Profa. Dra. Ângela Cristina Trevisan Felippi

Universidade de Santa Cruz do Sul

Assinatura



## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho as minhas avós Leocádia e Josefa (*in memoriam*) e aos meus filhos, Francisco Emanuel e Pedro Afonso.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço Àquele que é o sustento da vida, nosso Deus Pai. Obrigado por tudo, Senhor!

Aos meus pais, Miranda e Edna, que sacrificaram todas as vaidades para educar a mim e aos meus irmãos.

A minha esposa, minha companhia diária de amor.

Agradeço aos meus filhos, Francisco Emanuel e Pedro Afonso, as maiores riquezas que Deus me deu.

O coração agradecido aos meus amados e queridos irmãos, Bruno e Edynara. Ao meu avô, Manoel Miranda, pelo exemplo de homem determinado e de coragem.

A todos os familiares das famílias Andrade e Miranda, meu amor e agradecimento mais sincero.

Aos amigos e compadres, seria injusto citar alguns e outros não, vocês são irmãos que ganhei ao longo da vida.

Aos colegas e amigos de Mestrado, que muitas e muitas vezes me apoiaram para que eu não desistisse.

A UNITAU, pela audácia de ofertar em Imperatriz o Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Obrigado a todos por tudo.

*Na terra há o suficiente para satisfazer as necessidades de todos, mas não para satisfazer a ganância de alguns.*

Mahatma Gandhi

## RESUMO

O conceito de território refere-se a uma fração do espaço historicamente construído mediante as inter-relações dos atores sociais, econômicos e institucionais que atuam nesse âmbito espacial. Nesse sentido, o objetivo deste estudo é compreender como o processo histórico de ocupação do território da microrregião Bico do Papagaio, no Estado do Tocantins, ocorrido no período entre 1930 e 1990, influenciou seu desenvolvimento. Para alcançá-lo, a pesquisa se dispôs a analisar os indicadores econômicos e sociais dos municípios que compõem a microrregião, estudar a produção agropecuária do Bico do Papagaio no contexto da macrorregião do MATOPIBA e identificar os planos de desenvolvimento federais e estaduais que incidiram sobre a região no período histórico delimitado. Adotou-se como método a pesquisa descritiva de abordagem qualitativa, utilizando como técnicas de coleta de dados a análise da literatura e a interpretação dos indicadores socioeconômicos disponíveis nas bases oficiais do Governo, como PIB, renda *per capita*, IDH e coeficiente de Gini, e dados disponibilizados por órgãos privados com credibilidade, como a FIRJAN. Os resultados demonstram que o processo de ocupação do território baseou-se na concentração fundiária e no modelo produtivo da pecuária bovina de corte, fatores determinantes para explicar o subdesenvolvimento da microrregião. Todos os municípios apresentaram IDH abaixo da média nacional, além de baixo PIB *per capita*, o que afeta direta e negativamente a qualidade de vida da população. Em relação às políticas públicas, não houve um planejamento estratégico para expandir o acesso à terra, à tecnologia e à industrialização. O beneficiamento dos produtos agrícolas é incipiente, limitando o desenvolvimento regional. De modo geral, houve omissão estatal na regularização das propriedades rurais, o que contribuiu para os conflitos agrários. Os resultados permitiram concluir que o Estado do Tocantins, ao longo dos seus 32 anos de história, implementou políticas públicas que fortaleceram o latifúndio e a concentração de terras. Somente com a criação de oportunidades reais e concretas de emprego e renda será possível visualizar um futuro mais promissor para o Bico do Papagaio.

**Palavras-chave:** Território. Desenvolvimento Regional. Processo de Ocupação. MATOPIBA. Bico do Papagaio.

## ABSTRACT

The concept of territory refers to a historically constructed fraction of space through the interrelationships of social, economic and institutional actors that act in this spatial scope. In this sense, the objective of this study is to understand how the historical process of occupation of the territory of the micro-region Bico do Papagaio, in the State of Tocantins, which occurred in the period between 1930 and 1990, influenced its development. To achieve this, the research aimed at analyzing the economic and social indicators of the municipalities that comprise the micro-region, study the agricultural production of the Bico do Papagaio in the context of the MATOPIBA macro-region, and identify the federal and state development plans that affected the region during the historical period delimited. The method adopted was a descriptive research with a qualitative approach, using as techniques of data collection the literature analysis and the interpretation of socioeconomic indicators available in the official government databases, such as GDP, per capita income, HDI and Gini coefficient, and data made available by private organizations with credibility, such as FIRJAN. The results show that the occupation process of the territory was based on the concentration of land ownership and on the productive model of beef cattle breeding, determining factors to explain the underdevelopment of the micro-region. All the municipalities presented HDI below the national average, besides a low GDP per capita, which directly and negatively affects the quality of life of the population. In relation to public policies, there was no strategic planning to expand access to land, technology, and industrialization. The processing of agricultural products is incipient, limiting regional development. In general, it can be seen that the State acted to benefit only a portion of the population that started to live in the micro-region, the cattle breeders, marginalizing the subsistence farmers by omitting the regularization process of their landholdings. The results led to the conclusion that the State of Tocantins, throughout its 32-year history, implemented public policies that strengthened the latifundium and land concentration. Only with the creation of real and concrete opportunities for employment and income will it be possible to visualize a more promising future for the Bico do Papagaio.

**Keywords:** Territory. Regional Development. Occupation Process. MATOPIBA. Bico do Papagaio.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Capital territorial e projeto do território .....	23
<b>Figura 2</b> - Microrregião do Bico do Papagaio e seus respectivos municípios.....	45
<b>Figura 3</b> - Mapa da delimitação geográfica oficial do MATOPIBA.....	61
<b>Figura 4</b> - Mapa da cobertura e uso do solo no MATOPIBA (2017) .....	67
<b>Figura 5</b> - Mapa dos imóveis rurais, terras indígenas, unidades de conservação e assentamentos rurais no MATOPIBA (2017) .....	68
<b>Figura 6</b> - Mapa com rede de rodovias estaduais e federais no MATOPIBA (2015)	70
<b>Figura 7</b> - Mapa com rede de ferrovias existentes, projetadas ou em construção no MATOPIBA (2017) .....	71
<b>Figura 8</b> - Evolução da produção de grãos no Tocantins 2002-2018 .....	73
<b>Figura 9</b> - Evolução do rebanho bovino no Tocantins 1999-2018 .....	74

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Distribuição da produção de soja entre as microrregiões do MATOPIBA (2012).....	63
<b>Tabela 2</b> - Distribuição da produção de milho entre as microrregiões do MATOPIBA (2012).....	64
<b>Tabela 3</b> - Distribuição da produção de algodão entre as microrregiões do MATOPIBA (2012) .....	65
<b>Tabela 4</b> - Áreas irrigadas por pivôs no MATOPIBA (2017) .....	72
<b>Tabela 5</b> - Indicadores econômicos da microrregião do Bico do Papagaio/TO.....	76
<b>Tabela 6</b> - Indicadores de trabalho e renda da microrregião do Bico do Papagaio/TO .....	78
<b>Tabela 7</b> - Evolução do IDHM entre 1991 e 2010 na microrregião do Bico do Papagaio/TO .....	80
<b>Tabela 8</b> - Índice de Gini nos anos de 1991, 2000 e 2010.....	82
<b>Tabela 9</b> - IDEB anos iniciais (5º ano) de 2017 e 2019.....	84
<b>Tabela 10</b> - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - Emprego e Renda (2016).....	85
<b>Tabela 11</b> - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - Educação (2016).....	86
<b>Tabela 12</b> - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - Saúde (2016) .....	87
<b>Tabela 13</b> - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - Consolidado (2016)....	88

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1 PROBLEMA .....	13
1.2 OBJETIVOS .....	14
<b>1.2.1 Objetivo Geral</b> .....	14
<b>1.2.2 Objetivos Específicos</b> .....	14
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	15
1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO .....	16
1.5 ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO .....	17
<b>2 REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	18
2.1 TERRITÓRIO, TERRITORIALIZAÇÃO E REGIÃO .....	18
2.2 DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	27
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO .....	34
<b>3 MÉTODO</b> .....	41
3.1 TIPO DE PESQUISA .....	41
3.2 ÁREA DE REALIZAÇÃO .....	44
3.3 INSTRUMENTO DE PESQUISA .....	47
3.4 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA DE DADOS .....	49
3.5 PROCEDIMENTOS PARA A ANÁLISE DE DADOS .....	50
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	51
4.1 O PROCESSO HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO .....	51
4.2 O MATOPIBA E O PERFIL DO AGRONEGÓCIO NO BICO DO PAPAGAIO ...	60
4.3 ABORDAGEM CRÍTICA DO AGRONEGÓCIO .....	74
4.4 O PERFIL SOCIOECONÔMICO DA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO/TO .....	75
4.5 OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO FEDERAIS E ESTADUAIS E COMO INCIDIRAM NA REGIÃO .....	91
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	96
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	101

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de um território está diretamente ligado a seu processo histórico de ocupação. A utilização ao longo do tempo e do espaço, bem como o modo como os vários atores interagem, explicam o tecido social do território. Também as características naturais, como o clima, a vegetação, o tipo de solo e a pluviosidade influenciam no modelo de desenvolvimento adotado para um determinado espaço geográfico.

Para Cunha (2007), o território é um elemento fundamental para a ocorrência do desenvolvimento. Segundo o autor, o território aproxima os atores envolvidos nesse processo, facilitando a difusão de ideias, métodos e ações inovadoras. A proximidade territorial possibilita a formação de culturas produtivas e o compartilhamento de ideias e de tecnologias que fortalecem a qualidade de vida da população envolvida.

Nem sempre as estruturas de poder cooperam para o desenvolvimento, muitas vezes entendendo o território como apenas um local cujos recursos devem ser explorados pela classe dominante.

Raffestin (1993) define o território como um espaço no qual “se projetou um trabalho, seja energia ou informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder” (RAFFESTIN, 1993, p. 143-144).

O território é marcado pelas várias lutas de poder, sejam políticas, econômicas ou sociais. E esse embate, essa teia de interações históricas, é de fundamental importância para se entender o atual estágio de desenvolvimento de uma região.

A microrregião do Bico do Papagaio está localizada no extremo norte do Estado do Tocantins. Trata-se de um território rico em biodiversidade, com boa qualidade do solo e alta pluviosidade. Assim como outros territórios da região amazônica, o Bico do Papagaio sofreu com violentos conflitos agrários.

Rocha (2011) explica que a ocupação da região do Bico do Papagaio se deu de duas maneiras. A primeira, iniciada em meados dos anos 1930, por nordestinos, especialmente maranhenses, em busca de melhores condições naturais para praticar a agricultura de subsistência. A segunda, já na década de 1960, ocorreu a partir da intervenção do governo da Ditadura Militar (1964-1985), por meio da abertura das rodovias Belém-Brasília e Transamazônica. As rodovias permitiram a chegada de

imigrantes do Centro-Oeste e Sudeste do país, que se dedicaram à expansão da fronteira pecuária e à especulação imobiliária (ROCHA, 2011).

O choque entre o modelo de ocupação da terra pelos agricultores de subsistência e os pecuaristas gerou sangrentos embates fundiários entre as décadas de 1970 e 1980. No processo capitalista de estabelecimento de fronteira, os pequenos agricultores que ocuparam primeiramente foram expulsos pelo capital empresarial, por meio de violência direta ou decorrente da dinâmica econômica (ROCHA, 2011).

O estudo desse processo histórico esclarece sobre a formação do tecido social e da rede de interações e comunicações do território. Pode-se afirmar que “rede é uma imagem do poder ou, mais exatamente, do poder do ou dos atores dominantes” (RAFFESTIN, 1993, p.157).

O conhecimento histórico e social permite a compreensão do modelo de desenvolvimento adotado no território, revelando as atividades econômicas predominantes e os tipos de relações sociais, políticas e de trabalho que prevalecem na microrregião.

Nas últimas duas décadas, a agricultura mecanizada tem se expandido no cerrado brasileiro, na macrorregião conhecida como MATOPIBA, sigla que reúne os quatro Estados brasileiros que configuram a nova fronteira agrícola: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

A alta rentabilidade das lavouras vem pressionando pela ocupação de terras antes ocupadas pela pecuária. Apesar do avanço da agricultura na macrorregião do Bico do Papagaio, a pecuária extensiva ainda é a atividade econômica dominante, conforme se demonstrará a seguir.

A análise do processo de desenvolvimento do Bico do Papagaio deve considerar também o contexto macroeconômico. Além de tardia, a industrialização brasileira é espacialmente desigual. Esse fenômeno criou microrregiões ricas e prósperas, mas também muitas outras com crescimento econômico estagnado, como a microrregião estudada.

O debate sobre o desenvolvimento de um território leva em consideração sua forma de ocupação, sua composição social, a utilização dos recursos naturais e as atividades econômicas desenvolvidas. O desenvolvimento também depende de outros importantes requisitos, como a oferta de emprego e renda, a garantia de liberdades individuais e coletivas e a oferta de bons serviços públicos, indo além de uma abordagem apenas economicista.

O enfrentamento da concentração de renda e da desigualdade social é de fundamental importância para promoção do desenvolvimento (SEN, 2010). É nessa perspectiva que se estuda o passado de ocupação do território, correlacionando-o com o atual estágio de desenvolvimento da microrregião do Bico do Papagaio.

## 1.1 PROBLEMA

No contexto histórico de formação de uma sociedade, encontram-se mescladas, seja na perspectiva da unidade ou da conflitualidade, as relações sociais, econômicas, políticas, culturais e até religiosas (DALLABRIDA, 2006).

O território é o palco em que os atores sociais se comunicam e interagem com vistas a consolidar a atividade econômica predominante, a cultura e a forma de viver local. Para Haesbaert (1997), deve-se considerar o território sob um enfoque integrador, um espaço estruturado e apropriado pela classe dominante. O mesmo autor defende que a história define a identidade territorial. Essa abordagem histórica traça o caminho temporal da evolução do território, tornando possível identificar o modo de apropriação dos recursos naturais pela classe dominante.

A ocupação do território do Bico do Papagaio, então norte goiano, foi caracterizada por intenso desmatamento e violentos conflitos pela posse da terra, cujos resquícios ainda podem ser notados (MIRANDA; SANTOS, 2014).

Na década de 1980, o Estado atuou para reduzir drasticamente os conflitos agrários por meio da regularização da posse das terras. Ainda assim, a pobreza e a desigualdade social afetam sobremaneira o tecido social do Bico do Papagaio (ROCHA, 2011).

O conceito de desenvolvimento, no estudo de um território ou região, deve ser ampliado para além do aspecto econômico. Na linha defendida por Sen (2010), o estudo do desenvolvimento deve abranger a qualidade dos serviços públicos prestados, a garantia das liberdades civis e religiosas e a qualidade da rede de proteção social. Reforçar a participação social por meio do acesso a terra e da oferta de educação e saúde de qualidade são bastante eficazes na promoção do desenvolvimento.

Não se ignora a importância da economia no que tange à concretização do desenvolvimento. A expansão da produção, o fortalecimento do emprego e da renda são primordiais para a melhoria da qualidade de vida das pessoas. A perspectiva econômica se complementa com aquela que considera os indicadores sociais para traçar um perfil mais preciso da população que ocupa o extremo norte do Tocantins.

A abordagem sobre o atual estágio de desenvolvimento da microrregião do Bico do Papagaio implica a análise de vários indicadores, econômicos ou não, de modo a aferir a qualidade de vida da população do território. Uma perspectiva simplesmente econômica, com olhar somente para a renda *per capita*, não traduz a efetiva condição de desenvolvimento.

Assim contextualizada, emerge a questão a que esta pesquisa pretende responder: como o processo histórico de ocupação do território do Bico do Papagaio contribuiu para o atual estágio de desenvolvimento da microrregião?

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Analisar como o processo histórico de ocupação do território do Bico do Papagaio contribuiu para o desenvolvimento da microrregião.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- Compreender os processos migratórios que permitiram a ocupação do território do Bico do Papagaio entre a década de 1930 e 1990;
- Analisar os indicadores econômicos e sociais dos municípios que compõem a microrregião;
- Estudar a produção agropecuária do Bico do Papagaio dentro do contexto da macrorregião do MATOPIBA;

- Identificar os planos de desenvolvimento federais e estaduais que incidiram sobre a região no período histórico delimitado.

### 1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Andrade (2017) defende a delimitação do estudo como necessária para que se aprofunde a linha de pesquisa, variando-se as fontes de dados, com análises e verificações que permitam a criação de uma nova nuance ou variável.

A pesquisa foi delimitada à região do Bico do Papagaio, localizado no extremo norte do Tocantins, porque se propõe a entender como um território com tamanha abundância de recursos naturais é uma das microrregiões mais pobres do país (ROCHA, 2011).

A microrregião do Bico do Papagaio está composta pelos seguintes municípios: Aguiarnópolis, Ananás, Angico, Araguatins, Augustinópolis, Axixá do Tocantins, Buriti do Tocantins, Cachoeirinha, Carrasco Bonito, Darcinópolis, Esperantina, Itaguatins, Luzinópolis, Maurilândia do Tocantins, Nazaré, Palmeiras do Tocantins, Praia Norte, Riachinho, Sampaio, Santa Terezinha do Tocantins, São Bento do Tocantins, São Miguel do Tocantins, São Sebastião do Tocantins, Sítio Novo do Tocantins e Tocantinópolis (IBGE, 2010).

O estudo se restringe ao período histórico da ocupação do Bico do Papagaio decorrente dos processos de migração de nordestinos para a microrregião, nas décadas de 1930 e seguintes e, mais recentemente, de pessoas vindas do Centro-Sul do país.

Esse recorte temporal se justifica porque os dois processos migratórios provocaram disputa pela posse da terra, gerando conflitos agrários. Esse processo histórico conflituoso delineou a estrutura fundiária do Bico do Papagaio, influenciou a atividade econômica dominante na microrregião e moldou a cultura regional.

São analisados os indicadores socioeconômicos dos 25 municípios que abrangem essa microrregião do extremo norte do Tocantins, com vista a relacionar o processo histórico de ocupação e o atual estágio de desenvolvimento.

## 1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

A microrregião do Bico do Papagaio sofreu um processo de ocupação marcado por sangrentos conflitos agrários. As décadas de 1970 e 1980 foram caracterizadas pela disputa pela posse de terras não regularizadas, com o choque de interesses de dois atores sociais: os agricultores de subsistência e os latifundiários pecuaristas.

Esses conflitos agrários também foram resultantes da omissão do Estado em regularizar as propriedades rurais por meio da delimitação das terras e da emissão de títulos de propriedade. As questões fundiária e social foram negligenciadas pelas autoridades constituídas, afetando o tecido social do Bico do Papagaio.

Para Cunha (2007), o território é um elemento fundamental para a ocorrência do desenvolvimento. O autor esclarece que o território aproxima os atores envolvidos no desenvolvimento, facilitando a difusão de ideias, métodos e ações inovadoras, quando há condições para isso. Assim, “a proximidade social, encontrada nos territórios, é um elemento fundamental da dimensão territorial do desenvolvimento” (CUNHA, 2007, p. 5).

Segundo Vieira e Santos (2013), para se entender desenvolvimento, deve-se superar o enfoque estritamente econômico, ampliando o debate para a inclusão de outros elementos essenciais, como a aplicação de políticas públicas de qualidade extensivas a toda a população.

Esta pesquisa ganha importância ao relacionar o processo histórico de ocupação do Bico do Papagaio, conhecido nacionalmente como violento e conflituoso, com seu atual estágio de desenvolvimento. São levantados e compilados indicadores sociais e econômicos que permitem avaliar o grau atual de desenvolvimento econômico do Bico do Papagaio. O estudo se propõe, a partir dessa reflexão, a servir de base para criação de políticas públicas que melhorem a qualidade de vida dessa população.

## 1.5 ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está dividida e organizada em seções. Na primeira seção, apresenta-se uma introdução ao estudo, com o objetivo geral e os objetivos

específicos, o problema, a delimitação e a relevância do estudo, além da organização da dissertação.

Na segunda seção apresenta-se a revisão de literatura, em que se aborda o conceito de território, de desenvolvimento e desenvolvimento regional e políticas públicas de desenvolvimento.

Na terceira seção é apresentado o método da pesquisa, especificando-se o tipo de pesquisa, sua área de realização e os planos de coleta e análise de dados.

A quarta seção apresenta os resultados da pesquisa e, na quinta e última seção, são apresentadas as considerações finais. O trabalho se encerra com a apresentação das referências dos autores citados no texto.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 TERRITÓRIO, TERRITORIALIZAÇÃO E REGIÃO

No contexto do estudo do desenvolvimento regional, a microrregião do Bico do Papagaio alcança uma dimensão que extravasa a questão geográfica. O território interfere e ao mesmo tempo é modificado pelas forças produtivas que o ocupam.

Para Dallabrida (2012), as questões sobre território vêm recebendo cada vez mais atenção do meio acadêmico e da sociedade, que vêm demonstrando interesse pela temática.

Essa abordagem do território deixa de ser apenas geográfica para adquirir nuances sociais, históricas e sociológicas. Afinal, o território é o palco onde se forma continuamente uma sociedade, um povo.

Segundo Santos (1982), território, povo e Estado configuram os três elementos básicos que formam o Estado-Nação moderno. A definição de território é influenciada pela atuação do Estado sobre determinado local. Esse entendimento é compartilhado por Andrade (2017, p. 38):

Observa-se que a definição de território está diretamente ligada ao poder exercido pelo Estado sobre determinada região que sustenta iniciativas administrativas, de relacionamentos, contidas em um ambiente com necessidades típicas de um povo, desde aquelas naturais até as intangíveis, como as religiosas.

Nessa linha de raciocínio, território é uma construção instituída a partir do espaço. Contudo, vai além, porque envolve as redes, os fluxos e as transformações sociais (RAFFESTIN, 1993). Assim, a compreensão do território da microrregião do Bico do Papagaio exige o conhecimento de que redes e fluxos de pessoas e instituições interagiram historicamente na microrregião.

Para Dallabrida (2006, p. 161),

O conceito de território refere-se a uma fração do espaço historicamente construída através das inter-relações dos atores sociais, econômicos e institucionais que atuam nesse âmbito espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, econômicas, culturais ou religiosas, oriundas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos.

Além do elemento estatal, das relações e dos fluxos sociais, o território é construído pelas interações econômicas que se formam ao longo do tempo. Relações de produção, dinâmicas trabalhistas e de poder dão forma ao território. Trata-se de uma construção histórica em que há formação de identidade à medida que as dinâmicas citadas criam o tecido social.

O território pode ser entendido como o recorte geográfico, acrescido de outros elementos, como meio ambiente, economia, sociedade, cultura, política e instituições que se relacionam, de modo que “é possível distinguir elementos de identidade e coesão social, cultural e territorial” (FAVARETO, 2010, p. 07).

As interações dos atores envolvidos na ocupação do território criam uma identidade territorial, uma cultura e uma formação social própria do local ou da região e uma população identificada com o território onde vive.

Para Abdal (2020, p.12):

Um ponto em comum nas várias formas de conceituar e trabalhar a categoria espaço foi a superação de uma perspectiva simplista que reduzia o espaço (ou o território, a região, o local) a mero receptor de processos sociais, econômicos e políticos. Por diferentes formas e segundo diferentes concepções, o espaço (ou o território, a região, o local) passou a ser visto, também, como condicionante desses processos sociais, econômicos e políticos e, portanto, como base que, ao mesmo tempo, incentiva e constringe a ação social e a ação coletiva, mas que é por elas moldado.

O espaço não deve ser visto apenas como elemento passivo na sua própria construção. O território, com suas diferentes nuances, características e formas, condiciona e influencia a ordem social, política e econômica. As condições naturais, a formação geográfica e geológica e as condições climáticas também influenciam o desenvolvimento territorial.

A valorização do território corresponde a um processo histórico que, na relação homem/natureza, depende da evolução técnico-científica da sociedade. Estudar o território é também investigar como aconteceu a evolução científica, não apenas em instituições públicas e privadas, mas principalmente verificar se a ciência está arraigada no modo de vida e na cultura local (RAFFESTIN, 1993).

A valorização do conhecimento científico e o aprimoramento da técnica produtiva afeta diretamente todo o sistema de produção. No extremo norte do Tocantins, a criação extensiva de gado é a principal atividade econômica. Contudo, esse modelo de pecuária sem técnicas avançadas de produção utiliza pouca mão de

obra e degrada o meio ambiente, afetando o desenvolvimento regional (ROCHA, 2011).

Saquet (2011), por sua vez, defende que o estudo do planejamento, da gestão e do desenvolvimento do território deve considerar aspectos sociais, relacionais, naturais, espirituais e históricos:

Isso requer, evidentemente, categorias apropriadas para sua compreensão, explicação e para a atuação em projetos de planejamento e gestão territorial, tais como: a) processualidade: histórica e relacional, social e natural; b) totalidade: relações transescalares por meio de redes concretas e virtuais; c) interatividade: interações, conexões, contradições, simultaneidades, envolvendo as relações essência-aparência, mediato-imediato, forma-conteúdo, espaço-tempo, espaço-território e assim por diante (SAQUET, 2011, p. 07).

O desenvolvimento territorial deve levar em conta as dinâmicas entre as pessoas e a natureza, seja por meio de interações concretas ou virtuais, mas que reflitam a realidade do local e considerem suas peculiaridades e características.

Ainda para Saquet (2011), no sistema capitalista o território é moldado pelas forças de produção, de forma que cabe ao poder político mediar a conflitualidade que possa decorrer da sua ocupação. Para o autor, o território “é construído socialmente e, ao mesmo tempo, é condição para a valorização do capital, mediando a extração de mais-valia, numa compreensão eminentemente relacional do território” (SAQUET, 2011, p. 08).

O conceito marxista de mais-valia ajuda na compreensão da dinâmica econômica do território. A ocupação do espaço pelo homem objetiva extrair recursos para sua sobrevivência, numa relação de exploração da natureza para aumento do capital.

O aspecto histórico da dinâmica econômica de ocupação é um dos elementos que explicam o desenvolvimento. Sendo assim, compreender o desenvolvimento da microrregião do Bico do Papagaio exige, necessariamente, o conhecimento do processo histórico de exploração econômica do seu território.

Saquet (2012) explica que uma alternativa para pensar o desenvolvimento é “a leitura-interpretação territorial dos processos de uso, apropriação e construção do espaço e do território, considerando as múltiplas relações sociedade-natureza e espaciotemporais” (SAQUET, 2012, p. 11).

A utilização do território e o modo de ocupação e de exploração dos recursos naturais indica que modelo de desenvolvimento foi implantado em dado espaço e em certo período histórico. Souza (1995) entende o território como um local de que a sociedade se apropria para extrair recursos e condições para se desenvolver. A partir desse raciocínio, o debate sobre território passa a considerar as relações entre os homens, ditas econômicas, sociais e de poder, e sua interação com a natureza.

Pesquisar um território significa entender que tipo de relações sociais, econômicas e políticas se entrelaçaram ao longo da sua história, para se chegar ao contexto que explica o grau de desenvolvimento de sua população. O estudo do território permite a criação de políticas públicas que possibilitem a “exploração ou criação de um potencial territorial indutor do desenvolvimento” (CUNHA, 2007, p. 05).

O aproveitamento das potencialidades locais só é possível a partir do conhecimento do território, o que vem a ser um dos objetivos deste trabalho: conhecer o território da microrregião do Bico do Papagaio, notadamente sob o viés histórico de sua ocupação.

Elementos como natureza, sociedade, espaço, tempo e território constituem uma teia de relações que resulta na formação de um povo. O território, por sua vez, é fruto da interação social dos seus mais diversos atores, por meio da comunicação e da cooperação. O desenvolvimento territorial exige uma gestão participativa, que permita várias opiniões sobre um tema (SAQUET, 2011).

A participação social na aplicação de políticas públicas, aliada à consciência coletiva das potencialidades territoriais, permitem a compreensão coletiva do caminho que a sociedade deve seguir para alcançar o desenvolvimento.

Para Andrade (2017, p. 51),

Uma administração pública que não está aberta a dialogar com a sociedade civil organizada pode equivocar-se na modelagem de projetos escolhidos para serem implantados, uma vez que os temas e realizações podem não ser os mais necessários àquele território naquele momento, fato que seria resolvido caso outras partes interessadas fossem ouvidas.

A participação social é um elemento de fundamental importância para o desenvolvimento. Primeiramente, porque canaliza recursos públicos para demandas socialmente legítimas e relevantes. Em segundo lugar, porque exige transparência na aplicação dos recursos públicos, sua destinação correta e proba.

Esse raciocínio converge com o entendimento de Haesbaert (2004), que defende que o território é sinônimo de poder, não diretamente de “poder político”, mas um poder de dominação e de apropriação. A ocupação do território, portanto, é uma expressão de poder.

Nesta pesquisa, o conceito de território não é o de divisão geopolítica. Território é aqui entendido como o espaço regional ocupado por uma população com identidades econômicas, sociais e culturais, tendo não só um aspecto geográfico, mas de ciência regional e de desenvolvimento regional.

Estudando-se a ocupação do território, chega-se à conclusão de qual ou quais classes sociais predominaram nessa ocupação e quais foram os reflexos de sua atuação no desenvolvimento regional.

O debate sobre desenvolvimento territorial leva em consideração uma dimensão simbólica e outra concreta sobre o tema:

O território envolve sempre, ao mesmo tempo [...], uma dimensão simbólica, cultural, por meio de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de controle simbólico sobre o espaço onde vivem, e uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinar: a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos (HAESBAERT *et al.*, 2004, p. 42).

A dimensão simbólica do território alcança seu aspecto cultural, os símbolos e a identidade do seu povo, abrangendo os costumes e usos do lugar. Já a dimensão concreta, por outro lado, se revela por meio das intervenções das forças de poder, seja ele político ou econômico.

A evolução de um território, segundo Dallabrida (2020), requer que a sociedade, de forma organizada, promova alterações estruturais sustentadas na valorização do patrimônio territorial, que por vez consiste no

(...) conjunto de ativos e recursos, materiais e imateriais, que se acumularam ao longo da história num determinado território, representados pelo sistema produtivo e de infraestrutura, o ambiente natural, a formação humana e intelectual, as expressões culturais e a cultura empresarial, os valores sociais, as configurações de associativismo e as redes de relações, além das institucionalidades públicas, sociais e corporativas, presentes num determinado território (DALLABRIDA, 2020, p.13).

A valorização do patrimônio territorial pela sociedade organizada e participativa gera desenvolvimento regional. Esses ativos devem ser utilizados de forma racional, planejada e organizada, promovendo o desenvolvimento de um território.

Em vez de patrimônio territorial, Leader (2009, p. 19) utilizou o termo ativos territoriais, para definir de forma semelhante

[...] o conjunto dos elementos de que dispõe o território no nível material e imaterial e que podem constituir, nalguns aspectos, vantagem e, noutros, desvantagens... O capital territorial remete para aquilo que constitui a riqueza do território (atividades, paisagens, patrimônio, saber-fazer, etc.), na perspectiva não de um inventário contabilístico, mas da procura das especificidades podendo ser valorizadas.

Os patrimônios territoriais são as riquezas locais, visíveis e invisíveis, que podem promover o desenvolvimento de um território a partir da valorização das suas potencialidades. Essas riquezas e potencialidades, uma vez articuladas, trabalhadas e organizadas, promovem o desenvolvimento territorial.

A Figura 1 sintetiza a perspectiva de território relacionado a seu passado e futuro e às influências interiores e exteriores.

**Figura 1** - Capital territorial e projeto do território.



Fonte: Leader (2009, p. 20).

Os ensinamentos de Dallabrida (2012) e Leader (2009) estão relacionados diretamente com o objeto deste estudo. O passado, as interações ao longo do tempo entre os atores, instituições e redes locais, além das influências externas, dão forma

ao seu desenvolvimento presente e futuro. Consideram-se ainda os atores, o tecido social e os jogos de poder e interesse. Todos esses elementos formam uma teia social complexa que indica o modelo de desenvolvimento adotado em dado território.

Dallabrida (2020) afirma que o patrimônio territorial está relacionado com o projeto de futuro de um povo e deve ser avaliado a partir de uma perspectiva histórica. Nesse sentido, requer a descoberta e a redescoberta de elementos essenciais para o desenvolvimento do território, seja no seu plano interior ou exterior.

Segundo Dallabrida (2012), o desenvolvimento é o resultado da interação da sociedade identificada com um determinado espaço específico, o território. Essa abordagem, entretanto, não descarta a influência do mundo globalizado, mas realça o entendimento de que é necessário um planejamento estratégico por parte de quem se identifica com o território e pode influenciá-lo.

É nesse debate que se mostra a importância da territorialização, que pode ser entendida como um processo de reorganização social, que gera

1) a criação de uma nova unidade sociocultural mediante o estabelecimento de uma identidade étnica diferenciadora; 2) a constituição de mecanismos políticos especializados; 3) a redefinição do controle social sobre os recursos ambientais; 4) a reelaboração da cultura e da relação com o passado (OLIVEIRA, 1998, p. 56).

A territorialização depende de um rearranjo social. Deve-se estabelecer a criação de uma identidade cultural no território, envolvendo a construção da participação política popular, a proteção aos recursos naturais e a redescoberta do passado.

O entendimento da territorialização requer um debate político qualificado e transparente para a criação de estruturas institucionais que, considerando as particularidades regionais, promovam o desenvolvimento.

O respeito ao território também passa pela preservação e a valorização de seus recursos naturais. Devem ser discutidas a tributação e a limitação do uso desses recursos, com vistas a sua preservação para as gerações futuras.

A evolução social do território exige a ressignificação de sua história e a valorização de sua cultura, dos símbolos e das raízes do seu povo, permitindo seu autoconhecimento.

Saquet (2011) entende que territorialidade

Significa considerar as processualidades histórica e relacional, ao mesmo tempo, na formação de cada território e no movimento mais amplo de desterritorialização e reterritorialização, subsidiando de maneira consistente e sistemática a discussão e construção de planos e projetos de desenvolvimento territorial (SAQUET, 2011, p. 10).

A desterritorialização e a reterritorialização são fenômenos importantes para se entender o desenvolvimento territorial, pois, partindo de uma perspectiva histórica e relacional, fortalecem o debate sobre a evolução do território, subsidiando o planejamento do desenvolvimento baseado na democracia, na distribuição de renda, na proteção dos recursos naturais e na cooperação.

Os conceitos defendidos por Oliveira (1998) e Saquet (2011) são bastante pertinentes para este estudo, uma vez que associam a territorialização e a reterritorialização com a reorganização da relação de um povo com seu passado, e o objetivo desta investigação é justamente compreender como o passado de ocupação do território em foco definiu o atual estágio de desenvolvimento da região.

Oliveira (1998) entende que o processo de territorialização significa trabalhar para que a coletividade de um território se organize, criando identidade própria, legitimando a forma de decidir e de representar a maioria e reestruturando seus aspectos culturais.

Essa abordagem é especialmente importante na microrregião do Bico do Papagaio, que apresenta um histórico de conflitos agrários. Esse traço histórico deve ser incorporado ao planejamento do desenvolvimento territorial, de modo que as deficiências quanto à distribuição e ao aproveitamento da terra sejam sanadas pela consciência social da existência do problema e pela decisão social e política de entender o território como fornecedor de recursos naturais para a boa qualidade de vida de todos.

Para Fuini *et al.* (2014, p.4)

A territorialização, ou reterritorialização, seria o movimento de se construir referenciais simbólicos e identitários (materiais e imateriais) junto a um recorte espacial definido, dotando-o de unidade. Poderia ser também chamada de enraizamento territorial, vinculando populações, empresas e instituições de governo ao território.

Os conceitos apresentados sobre territorialização são semelhantes, e basicamente propõem a construção e ou a reconstrução da identidade cultural de um povo, a fim de promover, de forma planejada e organizada, o desenvolvimento

adequado de um território a partir do aproveitamento racional de suas potencialidades.

A desterritorialização é o seu contrário, ou seja, “representa a extroversão e o desenraizamento de povos, atividades sociais e econômicas e comunidades de seus territórios, correspondendo à perda de identidade e do enraizamento” (FUINI *et al.*, 2014, p. 04).

Pode-se observar que a desterritorialização diminui a importância do território para a população que o ocupa, desvalorizando suas características culturais e a consciência dos ativos territoriais que lhe são próprios.

Segundo Haesbaert (1999), a desterritorialização cria

(...) espaços sobre os quais os grupos sociais dispõem de menor controle e segurança, material e simbólica. A desterritorialização arrasadora dos aglomerados excludentes produz assim o anonimato, a anulação de identidades e a ausência praticamente total de seus habitantes (HAESBAERT, 1999, p. 193).

O debate sobre a territorialização é de fundamental importância para o estudo do desenvolvimento de qualquer território, porque revela o quanto a população de determinado local se reconhece com uma raiz social comum e como ocupante de um mesmo espaço. Na microrregião do Bico do Papagaio não é diferente. Os históricos de conflitos agrários colocaram em lados opostos grupos sociais importantes, notadamente os pequenos agricultores de subsistência e os latifundiários.

A territorialização pressupõe a criação de um laço que direcione as forças sociais, econômicas e institucionais para um mesmo fim positivo, formando uma cultura própria e fortalecendo vínculos. A reterritorialização, por seu turno, pode ser entendida como o processo de reestruturação dos laços de identidade de um povo, a partir de uma perspectiva territorial (FUINI *et al.*, 2014).

Para Haesbaert (2006), a territorialização, no campo político e econômico, representa o espaço apropriado pelos poderes institucionalizados, ou pelo poder estatal, servindo como fonte de poder econômico ou associado à luta de classes.

É nesse contexto que se pretende entender o desenvolvimento regional da microrregião do Bico do Papagaio, debatendo também seu processo de territorialização e desterritorialização. Para tanto, o estudo correlaciona as interações que ocorreram ao longo do tempo na formação do território com os indicadores de desenvolvimento dos municípios que compõem a microrregião.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Este estudo, além das ideias de território, territorialização e região, também toma como referenciais teóricos os conceitos de desenvolvimento e de desenvolvimento regional. Busca-se, com isso, criar uma base teórica que permita compreender como o processo de ocupação do território influencia o desenvolvimento.

Para Schumpeter (1997), o desenvolvimento está diretamente relacionado aos investimentos em inovação, que por sua vez gera novos produtos e serviços, resultando em crescimento econômico e desenvolvimento.

Marx (2010) aborda a inovação sob um enfoque semelhante, defendendo-a como o próprio motor do capitalismo, por meio do aumento permanente da demanda por novos produtos e serviços. A inovação alimenta o sistema de consumo, que requer a contínua produção de bens e a oferta de serviços. Esse ciclo é a base do capitalismo, entendido por muitos como o motor do desenvolvimento.

De acordo com Perroux, “o desenvolvimento pressupõe a expansão da atividade dos homens em relação aos homens, pela troca de bens ou de serviços e pela troca de informações” (PERROUX, 1981, p. 56).

Para o autor, o desenvolvimento pressupõe a interação entre as pessoas por meio da negociação de bens, serviços e informações. Na sua visão, o desenvolvimento está intrinsecamente ligado ao crescimento econômico, dele dependendo e nele embasado (PERROUX, 1981).

Contudo, Furtado (1983) apresenta uma visão diferente sobre o assunto, ponderando que nem sempre o crescimento econômico e as inovações tecnológicas são condições suficientes, por si só, para gerar o desenvolvimento. A partir de uma perspectiva histórica, Furtado (2007) defende que o conceito de desenvolvimento abrange crescimento econômico, mas também distribuição de renda, justiça social e qualidade de vida, dentre outros aspectos não econômicos.

O conceito de desenvolvimento proposto por Furtado (2007) foi inovador e quebrou paradigmas até então aceitos pela comunidade acadêmica em geral. Supera, segundo Carniello *et al.* (2016), a visão de desenvolvimento traçada no pós-guerra, em que os países estavam devastados e naturalmente o crescimento econômico se apresentava como opção de evolução social.

Os estudos de Furtado (2007) e a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) entendem que o desenvolvimento que consiste no crescimento econômico com base na industrialização sofre uma evolução. O crescimento econômico deve estar associado à equidade social, por meio do acesso a serviços públicos básicos de qualidade, como moradia, saúde, educação e segurança (CARNIELLO *et al.*, 2016).

A compreensão de desenvolvimento deve superar o enfoque estritamente econômico, ampliando o conceito com a inclusão de outros elementos essenciais, como a aplicação de políticas públicas de qualidade que alcancem toda a população (VIEIRA; SANTOS, 2013).

O desenvolvimento, assim compreendido, deixa de ser sinônimo de crescimento econômico e passa a abranger outros âmbitos, notadamente aqueles que dependem de correta aplicação de políticas públicas, como a disponibilização de serviços públicos de saúde, educação e moradia.

Segundo Abdal (2020, p.7),

Essa concepção ampliada ultrapassa definições estatísticas e/ou econômico-restritivas de desenvolvimento para incorporar esferas mais propriamente sociais, políticas e demográficas, reconhecendo o caráter temporal e dependente da trajetória desses processos.

Nessa perspectiva, o estudo do atual estágio de desenvolvimento da microrregião do Bico do Papagaio abrange a análise de vários indicadores, econômicos e não econômicos, a fim de verificar a qualidade de vida da população. A abordagem simplesmente econômica, limitada à questão da renda *per capita*, não reflete a real condição de desenvolvimento.

Vieira (2009) diferencia desenvolvimento e crescimento econômico:

Crescimento econômico significa o aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, da produção de bens e serviços, de determinado país ou área econômica. O crescimento é calculado pela evolução do crescimento anual do Produto Nacional Bruto - PNB ou pelo Produto Interno Bruto – PIB. O crescimento de uma economia é indicado ainda pelo crescimento de sua força de trabalho, a receita nacional poupada e investida, e o grau de aperfeiçoamento tecnológico. Já o desenvolvimento econômico é o crescimento econômico acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura econômica e social (VIEIRA, 2019, p.18).

Enquanto o crescimento econômico é baseado em indicadores como o Produto Nacional Bruto (PNB) e o Produto Interno Bruto (PIB) e impulsionado pelo crescimento da força de trabalho, pelo avanço tecnológico e pelo fortalecimento da poupança, o desenvolvimento econômico requer mudanças estruturais, sociais e econômicas.

No Brasil, o entendimento sobre desenvolvimento econômico é especialmente relevante, pois o país abriga uma das sociedades mais desiguais do mundo (ONU, 2019). Mesmo com melhorias nos aspectos econômicos, a estrutura social pode não refletir qualidade de vida para população, especialmente para os mais pobres.

Sen (2010) aborda o desenvolvimento sob outro enfoque: a liberdade. Para o autor, o desenvolvimento é alcançado quando se ofertam ao indivíduo e à sociedade liberdades econômicas, políticas e sociais, segurança econômica, participação social, transparência e segurança protetora.

As liberdades não são apenas os fins do desenvolvimento, mas os meios para alcançá-lo. Portanto, “as liberdades instrumentais tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também têm o efeito de complementar umas às outras” (SEN, 2010, p. 58).

Supera-se um conceito mais restrito de desenvolvimento, que o identifica apenas pelo crescimento do PIB, pelo aumento individual da riqueza e pela industrialização ou modernização tecnológica. O autor argumenta que não basta ao indivíduo ter riqueza, se não lhe está garantido o direito de se expressar politicamente (SEN, 2010).

Essa abordagem de desenvolvimento traz para economia um conceito que é típico de outra ciência: o Direito. Inicialmente, a proteção à liberdade é tratada como elemento fundamental das ciências jurídicas. Contudo, Sen (2010) inovou ao defender que o desenvolvimento deve ser tratado sob a perspectiva da liberdade, de permitir que o sujeito faça o que realmente entende como importante.

Sen (2010) afirma que a riqueza é um importante fator para a melhoria da qualidade de vida. Contudo, o autor argumenta que o conceito de desenvolvimento deve ir além da acumulação de riquezas ou do crescimento do PIB.

As liberdades civis e políticas, por exemplo, são fundamentais para se alcançar o desenvolvimento:

Mesmo quando não falta segurança econômica adequada às pessoas sem liberdades políticas ou direitos civis, elas são privadas de liberdades importantes para conduzir suas vidas, sendo-lhes negada a oportunidade de participar de decisões cruciais concernentes a assuntos públicos. Essas privações restringem a vida social e a vida política, e devem ser consideradas repressivas mesmo sem acarretar outros males (como desastres econômicos) (SEN, 2010, p. 31).

Outro ponto defendido por Sen (2010) é a importância histórica da expansão das oportunidades sociais. O autor defende que investimentos em educação básica, assistência à saúde e uma reforma agrária eficaz reforçam a participação econômica da população, facilitando e promovendo o desenvolvimento. Um dos países citados como exemplo pelo autor foi o Brasil. Apesar de apresentar crescimento econômico relativamente elevado, o país tem longa história de desigualdade social, desemprego e descaso com os serviços públicos de saúde.

O exemplo do Brasil, da África do Sul e do Gabão revela que nem sempre há uma relação direta de proporcionalidade entre a riqueza de um país e a expectativa de vida da sua população, e que oportunidades sociais mais amplas são primordiais para o desenvolvimento (SEN, 2010).

O exemplo citado pelo autor compara o crescimento econômico com a expectativa de vida. Seu estudo defende que muitos países, mesmo com crescimento econômico inferior a outros, têm comparativamente expectativa de vida maior. Esse dado revela que a oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente de saúde pública, é de fundamental importância para se alcançar o desenvolvimento.

Sen (2010) propõe uma abordagem diferente para avaliar o desenvolvimento, em que a liberdade é entendida como as “capacidades individuais para fazer coisas que uma pessoa com razão valoriza” (SEN, 2010, p. 80).

Essa abordagem com foco na qualidade de vida e nas liberdades substantivas parece contrariar as análises tradicionalmente estabelecidas na economia. Contudo, obedece a preceitos de Aristóteles e de Adam Smith sobre capacidade e necessidades, respectivamente (SEN, 2010).

Na economia tradicional, o foco está na produção de riqueza, considerando aspectos da renda intrinsecamente ligados à qualidade de vida. A abordagem levantada por Sen (2010) não descarta a importância da produção de riqueza e a valorização das liberdades de produção, mas leva em consideração outros fatores na abordagem do conceito de qualidade de vida, respeitando os preceitos econômicos tradicionais. Nessa perspectiva, esta pesquisa enfoca indicadores como a expectativa

de vida da população local, apontada por Sen (2010) como um dos elementos que caracterizam a qualidade de vida, apesar de não ser um dado econômico.

Essa compreensão para além do aspecto econômico moldou o que se entende por desenvolvimento. Por isso, a partir de dados oficiais, neste trabalho são utilizados indicadores econômicos e não econômicos, a exemplo da expectativa de vida, da oferta de emprego e de serviços públicos como saúde, educação e moradia.

É fato comum que nas áreas em que a pecuária extensiva ou mesmo a produção de grãos seja predominante, a riqueza produzida se concentre nas mãos de poucos, que detêm a propriedade da terra (FAVARETTO *et al.* 2019).

No MATOPIBA, por exemplo, o avanço da agricultura produz muita riqueza. Os altos preços das *commodities* favorecem os produtores e a tornam uma excelente atividade econômica. Contudo, a riqueza não é distribuída. O ciclo produtivo é restrito, depende de grandes investimentos e de alta tecnologia (FAVARETTO *et al.*, 2019).

Além disso, a produção requer pouquíssima mão de obra, tanto na agricultura quanto na pecuária. Sem oportunidades de trabalho e emprego, o desenvolvimento é prejudicado. Nessa lógica produtiva, os que assenhoram da terra extraem as riquezas naturais do território e a produção econômica se restringe a um pequeno grupo de pessoas, resultando em um modelo econômico de exportação de produtos agropecuários com alcance reduzido no desenvolvimento do país.

Além da liberdade, o meio ambiente também ganhou importância na formação do conceito de desenvolvimento:

Essa vertente ganhou visibilidade global pela incorporação do ambientalismo pelo discurso empresarial, associado ao desenvolvimento de práticas, normas e certificações que, em uma primeira leitura, visam a reduzir a ação antrópica da produção industrial e/ou minimizar o esgotamento da matéria-prima, no entanto, sob outro prisma, tornou-se uma forma de legitimar o modelo produtivo capitalista que, inerentemente, carrega suas contradições em relação ao conceito de desenvolvimento. O capitalismo tem como premissa o crescimento econômico constante, infinito, daí a contradição entre a responsabilidade ambiental das empresas e a sua prática. É inconciliável a sustentabilidade e elevação constante da produção (CARNIELLO *et al.*, 2016, p.11).

Estudar o desenvolvimento de uma determinada região, como o Bico do Papagaio, requer entender as estruturas econômicas e produtivas, a rede de proteção social local e o comprometimento dos atores com a preservação do meio ambiente.

Observa-se que o conceito de desenvolvimento evoluiu no século XX. Ao aspecto econômico do pós-guerra, foi acrescentada a perspectiva de acesso a direitos sociais, liberdades políticas e econômicas, equidade e, por fim, garantias de preservação do meio ambiente, dando origem ao conceito de desenvolvimento sustentável (CARNIELLO *et al.*, 2016).

Para a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (NOSSO FUTURO COMUM, 1991, p. 46).

A definição de desenvolvimento evoluiu para agregar ao aspecto da produção de riqueza outros elementos que fazem parte do conceito de qualidade de vida, como longevidade, paz social e acesso a serviços públicos de qualidade.

No que se refere especificamente ao desenvolvimento regional, Carniello *et al.* (2016), dialogando com Ribeiro e Milani (2009), concordam que a ciência regional tem sido entendida como uma abordagem multidisciplinar, para além da linguagem puramente econômica, que considera fatores endógenos e exógenos relacionados ao desenvolvimento. Para Saquet e Sposito (2008),

O desenvolvimento [...] está ligado tanto à exploração das potencialidades locais para seu alcance social quanto à conservação dos recursos naturais. Por isso, pensá-lo requer: a) valorizar os enraizamentos social, econômico e cultural da sociedade local, indo além de análises estritamente econômicas; b) priorizar as instituições públicas locais, a autonomia das finanças públicas e o investimento de excedentes em setores sociais estratégicos. Em outras palavras, pensar o desenvolvimento local requer não somente olhar para a ciência econômica (agregação de valor), mas também procurar contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas [...] (SAQUET; SPOSITO, 2008, p. 20).

O desenvolvimento regional parte do conhecimento dos ativos e capitais territoriais e do autoconhecimento social, e passa pela identificação popular com as instituições que a representam, com foco e planejamento na elevação da qualidade de vida da comunidade.

Ademais, o debate sobre desenvolvimento regional, de acordo com Dallabrida (2006), tem forte conotação histórica. O autor ressalta que o processo de desenvolvimento deve respeitar as potencialidades locais, além de envolver todos os agentes que dele participam. Nesse contexto, o atual estágio de desenvolvimento

regional da microrregião do Bico do Papagaio se encontra fortemente associado ao seu processo histórico de formação e de ocupação social.

Para Andrade (2017), o desenvolvimento regional depende da correta aplicação de políticas públicas que quebrem o ciclo de acumulação irracional de riquezas, natural no capitalismo, e promova a distribuição de renda.

Nessa linha de raciocínio, o desenvolvimento regional está correlacionado à existência de políticas públicas para sua implementação, haja vista o caráter concentrador do capitalismo, não só sob o enfoque individual da acumulação de riqueza, mas também da aglomeração territorial dos próprios meios de produção.

É importante ressaltar que a redução das desigualdades sociais e regionais é um dos objetivos da República Federativa do Brasil. Sendo assim, o Estado tem o dever constitucional de aplicar políticas públicas para reduzir a desigualdade entre as diferentes regiões brasileiras (BRASIL, 1988).

Apesar de passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, a desigualdade social e regional ainda é uma grande mazela social, revelando que o objetivo constitucional de redução da concentração de renda teve alcance limitado.

Etges e Degrandi (2013) apontam a existência de uma corrente de pensamento que prega a redução das desigualdades, sem atacar suas causas. Nesse discurso, identifica-se a desigualdade regional como falta de desenvolvimento; contudo, não se enfrenta o cerne da questão sobre os motivos que levam à desigualdade.

Nesse mesmo sentido, Faé e Flores (2012) esclarecem que atualmente o Estado entende o subdesenvolvimento apenas como ausência de investimento, seja público ou particular. Longe de ser uma etapa para se alcançar o desenvolvimento, o subdesenvolvimento é um processo autônomo e está calcado numa industrialização tardia e pouco tecnológica, em elevados níveis de desigualdade social e em atores institucionais deficientes (FURTADO, 2000).

O subdesenvolvimento não é um estado temporário, um degrau para que se chegue ao desenvolvimento. Representa um estágio caracterizado por reduzido investimento em educação, baixa produção econômica, alta concentração de renda e ineficiência estatal.

Segundo Faé e Flores (2012, p. 411),

Ao pensar a origem de conceitos tais como desenvolvimento regional [...] e desenvolvimento local, é necessário entender o contexto no qual eles emergiram e as razões que fizeram com que tais termos ganhassem importância ao longo do tempo. Cabe salientar que as propostas sempre tiveram por pressuposto básico o fortalecimento do sistema capitalista de produção.

Dessa forma, evidencia-se que o desenvolvimento da microrregião do Bico do Papagaio não depende apenas e tão somente do aspecto econômico, mas também requer a garantia de equidade na distribuição de renda, acesso a serviços públicos de qualidade, liberdades políticas e sociais e garantia de preservação do meio ambiente (FURTADO 2007; SEN 2010; CARNIELLO *et al.*, 2016).

No desenvolvimento regional, “o território é percebido como o *locus* de articulação do desenvolvimento. Sob essa perspectiva, a região é percebida enquanto espaço ocupado territorialmente” (CARNIELLO *et al.*, 2016, p. 6).

O espaço ou território deixa de ser entendido como sujeito passivo do desenvolvimento, pois com suas nuances e características naturais também influencia e interfere no modo de se desenvolver de uma sociedade.

### 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO

Inicialmente, cumpre reafirmar que o desenvolvimento depende da aplicação de políticas públicas adequadas (ANDRADE, 2017) e que o desenvolvimento territorial também é influenciado por seus atores institucionais (DALLABRIDA, 2006). Portanto, para estudar o desenvolvimento da microrregião do Bico do Papagaio, é necessária a consolidação de uma base teórica sobre políticas públicas de desenvolvimento.

Para Heidemann (2009), a política, na acepção prática da palavra, pode ser compreendida como a atuação de um governo, baseada na lei, exercendo os poderes do Estado com vistas a solucionar os problemas da sociedade.

As políticas públicas, por sua vez, podem ser conceituadas como a direção e os princípios que irão orientar a atuação do poder público, especialmente na sua relação com a sociedade. “São, nesse caso, políticas explícitas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam

ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos” (TEIXEIRA, 2002, p. 02).

As políticas públicas canalizam os recursos arrecadados por meio da tributação para os fins escolhidos pelo gestor. Para que seja adequada, a aplicação de recursos públicos deve ser transparente e contar com a participação popular.

Já o desenvolvimento requer um olhar mais amplo, para além da seara estritamente econômica, exigindo a análise de outros elementos, como as interações sociais, institucionais, ambientais e, finalmente, territoriais. Deve ser entendido como a capacidade de uma sociedade de transpor as dificuldades para o florescimento das suas potencialidades (CASTRO, 2014).

No debate sobre políticas públicas, Castro as entende “como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades” (CASTRO, 2014, p. 22).

As políticas públicas buscam a superação de dificuldades coletivas da sociedade, direcionando o orçamento público para o benefício do progresso e do desenvolvimento.

Por outro lado, segundo Teixeira (2002), pode ocorrer que destoem as vontades declaradas e as ações desenvolvidas na aplicação das políticas públicas. Quando o agente público atua contrariamente ao interesse público, há claro desvio do poder que lhe foi atribuído.

Nesse sentido, as omissões também podem ser consideradas como uma expressão da política pública, visto que mesmo o não fazer decorre das decisões dos ocupantes de cargos públicos. Defende-se, aqui, que o não agir do Estado também resulta de uma escolha administrativa ou política e que a falta ou a ausência da atuação governamental leva a consequências sociais.

Logo, pode-se dizer que o poder público é exercido por meio das políticas públicas, seja na sua elaboração, implantação ou mesmo no resultado. Trata-se de um exercício de distribuição de poder, por meio do apaziguamento dos conflitos sociais nas tomadas de decisão, bem como da equalização do custeio e dos benefícios sociais (TEIXEIRA, 2002).

Tendo em vista esses conceitos basilares, o estudo sobre o desenvolvimento da microrregião do Bico do Papagaio requer a compreensão de quais políticas públicas foram aplicadas no seu território e de como a atuação estatal interferiu no desenvolvimento regional.

Na definição de Teixeira (2002),

Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente (TEIXEIRA, 2002, p. 02).

Contudo, há diferença entre os conceitos de política pública e de política governamental. Para que essa última seja considerada política pública, é preciso que atenda ao interesse público e que tenha sido submetida ao debate popular, bem como institucionalizada no ordenamento social e constitucional (TEIXEIRA, 2002).

Decorrem daí dois requisitos para que uma política administrativa seja decorrente de uma política pública: participação popular e interesse público. É preciso que a sociedade seja ativa na concretização da atuação estatal por meio da atuação administrativa.

As políticas públicas buscam atender demandas sociais e econômicas, especialmente dos setores mais vulneráveis. A partir dessas demandas, e levando em conta as pressões da sociedade civil, os detentores do poder criam uma agenda de atuação estatal (TEIXEIRA, 2002).

No que tange aos territórios, as políticas públicas procuram, basicamente, promover a distribuição mais adequada pelo país de “acesso a bens e serviços, e a redistribuição de oportunidades e renda, fortalecendo e estimulando as potencialidades de cada território” (CASTRO, 2014, p. 26).

Castro (2014) esclarece que a atuação do mercado tende a fortalecer as desigualdades territoriais. Por isso é de fundamental importância a participação do Estado por meio de políticas públicas de distribuição das forças produtivas.

A afirmação do autor parte da premissa de que o capitalismo concentra, além dos recursos, os meios de produção, que tendem a se aproximar geograficamente. Cabe ao Estado atuar para distribuir, além de renda, o sistema produtivo do país, de modo que todas as regiões participem da atividade econômica.

Harvey (2005), explicando a Teoria da Acumulação de Marx, defende que

(...) o capital é um processo de circulação entre produção e realização. Esse processo deve se expandir, acumular, reformar constantemente o processo de trabalho e os relacionamentos sociais na produção, assim como mudar constantemente as dimensões e as formas de acumulação (HARVEY, 2005, p. 73).

Para Harvey (2005), cabe ao Estado manter a estabilidade e a sustentabilidade do sistema capitalista, dando suporte à relação capital/trabalho. O Estado, no sistema capitalista, tem a função de regular a competição entre os indivíduos e as classes sociais. Partindo da premissa de que o sistema capitalista é baseado na competição e no interesse individual, o Estado funciona como instrumento de harmonização de conflitos.

A visão marxista de Harvey (2005) apresenta como função do Estado a promoção de infraestrutura física e social que favoreça o sistema de produção, especialmente nas áreas em que não seja possível a atuação individual lucrativa.

No que se refere às teorias de Marx, Harvey (2005), afirma que o

[...] modo capitalista de produção pode ser equiparado, em cada etapa, a uma derivação teórica relativa a certas funções mínimas do Estado: a igualdade e a liberdade de trocas devem ser preservados, o direito de liberdade tem de ser protegido, os contratos precisam ser cumpridos, a mobilidade deve ser preservada, os “aspectos anárquicos” e destrutivos da competição capitalista têm de ser regulados, e os conflitos de interesse entre frações do capital precisam ser arbitrados para o bem comum do capital como um todo (HARVEY, 2005, p. 85).

Portando, o Estado deve exercer o papel de criar condições para que o sistema produtivo se desenvolva. Além disso, deve atuar para apaziguar os conflitos de interesse entre os diversos grupos sociais, favorecendo o capital e suas formas de reprodução.

Não se pode desprezar a visão marxista de que o Estado está a serviço da classe social dominante e de que sua atuação pode ser enviesada para atender o interesse da elite social. Na democracia social burguesa, o papel do Estado é satisfazer as necessidades do modo capitalista de produção. Para Harvey (2005),

Esse tipo de Estado incorpora uma poderosa defesa ideológica e legal da igualdade, da mobilidade e da liberdade dos indivíduos, ao mesmo tempo em que é muitíssimo protetor do direito de propriedade e da relação básica entre capital e trabalho. De modo característico, a economia capitalista de troca, com base no mercado, floresce numa liberdade ambígua, que inclui liberdade de consciência, expressão e emprego, que incorpora a liberdade para explorar, para obter lucro privado às custas do Estado e para monopolizar os meios de produção (HARVEY, 2005, p. 86).

O autor demonstra uma clara contradição do sistema capitalista. A liberdade é defendida como princípio do sistema, ao mesmo tempo em que o capital se beneficia dos monopólios ou oligopólios e das estruturas proporcionadas pelo Estado.

Nesse caso, apresenta-se a liberdade como direito formal, como uma bandeira vazia e sem lastro na realidade. No sistema capitalista, de nada vale a liberdade sem dinheiro, sem condições para ir e vir ou para pensar livremente, e as decisões estatais podem ser fruto apenas do interesse da classe dominante.

Na sociedade burguesa, há uma separação, ao menos formal, entre o poder público e o econômico. Harvey (2005) explica que

O direito de propriedade privada constitui a base do poder econômico, mas, sob o sufrágio universal, os privilégios da propriedade privada são substituídos pelo poder correspondente a 'uma pessoa, um voto', que constitui a base imediata do poder público. Sob essas condições, o relacionamento entre interesses de classes economicamente concebidas e o Estado enquanto entidade política se torna especialmente nebuloso, o que, naturalmente, é vantajoso, pois é muito mais fácil para o Estado manter a aparência de árbitro neutro entre todos os interesses. Nessas condições, a riqueza também precisa empregar seu poder de modo indireto (HARVEY, 2005, p. 86).

Muitas vezes, o governo objetiva apenas atender a uma ou mais classes dominantes, utilizando os recursos públicos para interesses privados. Essa distorção do papel estatal não é incomum ao longo da história brasileira, e não seria diferente no extremo norte do Tocantins, uma das regiões mais pobres do país.

No que tange à atuação estatal na microrregião do Bico do Papagaio, conforme Soares (2009), até a construção da Rodovia Belém-Brasília o território do extremo norte do então Estado de Goiás era extremamente isolado. A ocupação se fazia pela navegação, com o estabelecimento de povoados a partir das margens do rio, que se espalhavam pelo interior (SOARES, 2009).

A construção de rodovias para ligar as demais regiões do país à região amazônica teve um propósito. O governo militar percebeu que o vazio demográfico significativo da região atraía o interesse internacional sobre a floresta. O Estado buscou fomentar condições materiais e jurídicas para ocupá-la, como a abertura de rodovias e a construção de usinas hidrelétricas e aeroportos (ROCHA, 2011).

Além de incentivos fiscais e do acesso a financiamentos "baratos", o governo apoiava a reprodução do modelo da grande propriedade rural "moderna", ampliando o interesse de grandes grupos empresariais do Sudeste e Sul do país na região. Esse processo de ocupação patrocinado pelo governo militar se choca com a ocupação anterior da região, realizada por camponeses nordestinos (SOARES, 2009).

Um dos objetivos da aplicação de políticas públicas é a fomentação do desenvolvimento por meio do incentivo à criação de emprego e renda. Desse modo,

também se pode entender o desenvolvimento como fruto da atuação estatal (TEIXEIRA, 2002).

Teixeira (2002) explica que

As políticas públicas expressam o sentido do desenvolvimento histórico-social dos atores sociais na disputa para construir a hegemonia; refletem, pois, as concepções que têm do papel do Estado e da sociedade civil, construindo programas de ações que respondem as suas carências e demandas (TEIXEIRA, 2002, p. 04).

As políticas públicas aplicadas ao território do Bico do Papagaio refletem o embate dos atores sociais que disputaram o poder hegemônico. Ao longo do tempo, as classes ou classe social dominante impuseram as políticas públicas que lhe interessavam.

Por outro lado, cabe ao Estado a implementação de políticas públicas que atendam os interesses sociais nas sociedades contemporâneas. Desse modo, a legitimidade estatal para atuar requer planejamento e comunicação entre o governo e a sociedade, acordando-se as diretrizes e as metas para a execução das políticas públicas (CASTRO, 2014).

Novamente, reforça-se a importância da participação social na aplicação das políticas públicas, de modo que haja respeito à vontade da população, que financia o Estado por meio dos tributos. O desenvolvimento social resulta de iniciativas dos governos e das demais forças sociais que compõem uma comunidade, especialmente do mercado, no seu sentido lato. As políticas públicas são justamente o conjunto de decisões e ações desses atores, com vistas a promover o progresso de um povo (HEIDEMANN, 2009).

Abdal (2020) defende que o planejamento é entendido como a intervenção do Estado na economia e na sociedade, com uma visão de médio prazo que “pode ser formulada a partir de diferentes arranjos, mais ou menos de baixo para cima (ou de cima para baixo) e mais ou menos pactuada com os diferentes segmentos da sociedade, dependendo do grau de enraizamento da democracia” (ABDAL, 2020, p. 08).

O Estado surge justamente dessa necessidade de organização e de planejamento social. A participação social legitima a atuação estatal e é entendida como elemento fundamental para a eficácia do planejamento. Quanto mais

compactuada, legítima e transparente for a atuação governamental, maiores as chances de sua atuação ser eficaz

A política regional e industrial, no plano do desenvolvimento, é a expressão mais imediata do planejamento. Busca-se, com planejamento, reduzir ou balancear as desigualdades territoriais decorrentes de processos espacialmente desiguais de industrialização (ABDAL, 2020).

O planejamento de médio e longo prazo do país é de fundamental importância para a criação de uma política de desenvolvimento consistente e duradoura e que evite casuísmos de governos passageiros que, muitas vezes, servem a diferentes correntes ideológicas. No Brasil, a política de desenvolvimento regional foi lançada à própria sorte após a mudança da política estatal nas décadas de 1990 e seguintes, quando o Estado desenvolvimentista foi sendo gradativamente substituído por um Estado reformista, com redução da atuação estatal na economia por meio da abertura comercial, desregulamentação, privatizações e estabilidade monetária (ABDAL, 2020).

A partir dessa mudança de visão da atuação do Estado, o Governo Federal deixou de articular o processo de desenvolvimento nacional e regional, de sorte que estados e municípios começaram a atuar para preservar seus interesses e atrair investimentos, dando início ao que se chama hoje de guerra fiscal (ABDAL, 2020).

A guerra fiscal é a expressão máxima da ausência de uma política nacional de desenvolvimento que leve em consideração os recursos e as potencialidades regionais, com a instituição de renúncias fiscais com interesses meramente locais. A ausência de articulação nacional fragiliza o planejamento do desenvolvimento da nação.

As desigualdades no desenvolvimento regional, historicamente presentes no país, continuaram se acentuando com a guerra fiscal, de modo que atualmente não há uma política pública de desenvolvimento regional articulada e com capacidade de influenciar o deslocamento ou mesmo o nascimento de zonas de desenvolvimento (ABDAL, 2020).

É nesse contexto que se pretende estudar quais foram as políticas públicas aplicadas, ou mesmo se houve omissão do Estado nesse aspecto, na microrregião do Bico do Papagaio. A análise da atuação governamental, por meio das políticas públicas implementadas, é fundamental para se entender o atual estágio de desenvolvimento do território do extremo norte do Tocantins.

### 3 MÉTODO

Este estudo tem por objetivo investigar como o processo histórico de ocupação da microrregião do Bico do Papagaio influenciou seu desenvolvimento. A escolha do tema se deve à importância histórica das lutas pela ocupação da terra no extremo norte do Tocantins (ROCHA, 2011). Para essa finalidade, a escolha da metodologia é um dos passos mais importantes, já que indica o caminho para a instrumentalização da pesquisa.

Nesta seção são apresentados e detalhados o tipo de pesquisa, o local de sua realização e a justificativa para essa escolha, os instrumentos adotados para a coleta de dados, a análise e o tratamento dos dados obtidos no contexto do referencial teórico apresentado, a fim de alcançar os objetivos propostos.

#### 3.1 TIPO DE PESQUISA

Adotou-se como método a pesquisa descritiva de abordagem qualitativa, utilizando-se como técnicas de coleta de dados a análise da literatura e o levantamento de dados secundários de indicadores socioeconômicos disponibilizados em *sites* públicos, como o do IBGE, e em *sites* privados confiáveis, como o da FIRJAN.

Bardin (1977) faz uma diferenciação clássica entre as abordagens quantitativa e qualitativa:

A abordagem quantitativa funda-se na frequência de aparição de certos elementos da mensagem. A abordagem não quantitativa recorre a indicadores não frequenciais suscetíveis de permitir inferências; por exemplo, a presença (ou a ausência) pode constituir um índice tanto (ou mais) frutífero que a frequência de aparição (BARDIN, 1977, p. 115).

A pesquisa qualitativa não se funda na frequência de repetição de certos elementos nos dados apurados, mas na compreensão do processo, das causas e das consequências do fenômeno. Tem como característica possibilitar a adaptação a índices não esperados ou mesmo à evolução das hipóteses. Também pode sugerir a relação entre variáveis e índices obtidos (BARDIN, 1977).

Dessa forma, pode-se identificar os sentidos implícitos nos contextos, os quais, muitas vezes, são percebidos não pela quantificação ou pela categorização, mas mediante uma análise abrangente do fenômeno, recorrente, porém precisa. Como é reforçado por Bardin (1977),

A análise qualitativa apresenta certas características particulares. É válida, sobretudo, na elaboração das deduções específicas sobre um acontecimento ou uma variável de interferência precisa, e não em interferências gerais (BARDIN, 1977, p. 115).

A abordagem qualitativa é a escolha pertinente para esta investigação, uma vez que “[...] o que se quer conhecer é o funcionamento de uma estrutura social, sendo necessário o estudo de um processo” (MARTINS; THEOPHILO, 2009, p. 54).

Como apontado anteriormente, o estudo busca conhecer o processo histórico de ocupação do território e o comportamento da estrutura social da microrregião ao longo do tempo. Pretende-se examinar, sob uma perspectiva histórica, como os atores econômicos, políticos e sociais contribuíram para a ocupação do território e como esse processo influenciou o desenvolvimento regional. Justifica-se a opção pela pesquisa qualitativa, visto que o interesse do pesquisador é aprofundar-se sobre um dado fenômeno dentro de um contexto (PETIGREW, 1992).

Para Dallabrida (2016), a história de uma sociedade é fruto das relações sociais, econômicas, políticas, culturais e até mesmo religiosas, seja na perspectiva da unidade ou da conflitualidade. E Santos e Carniello (2014) recordam que

[...] O desenvolvimento tornou-se nas últimas décadas uma justificativa, tanto para a elaboração de políticas públicas centradas na promoção do crescimento econômico, quanto para a adoção de estratégias relacionadas à redução das assimetrias sociais e também para sustentabilidade em suas dimensões sociais, econômicas e ambiental (SANTOS; CARNIELLO, 2014, p. 72).

O desenvolvimento passou a ser tratado como meta, tanto para o poder público, quanto para a iniciativa privada, influenciando a aplicação de políticas públicas para melhorar a qualidade de vida da população.

Ainda segundo Santos e Carniello (2014), é de fundamental importância entender os motivos que levam ao desenvolvimento sob a ótica histórica, especialmente por duas razões:

A primeira é sua avaliação como uma elaboração, historicamente situada, sujeita aos interesses socialmente constituídos e permeados por valores

relativos a concepções relacionadas ao poder, à acumulação de riqueza e prestígio. Desse modo, a pesquisa histórica pode favorecer a estruturação da percepção das nuances que demarcaram a compreensão e a efetivação do desenvolvimento em cada momento histórico. A segunda contribuição é a superação da fragmentação, relacionada à extrema especialização que acompanha a profissionalização da produção do saber. A perspectiva histórica corresponde à constituição de eixos de reflexão que dotem a interdisciplinaridade e a multidisciplinaridade, com relação à investigação do desenvolvimento de coesão (SANTOS; CARNIELLO, 2014, p. 72).

O olhar histórico sobre o desenvolvimento permite a sua compreensão como fruto das relações de poder político e econômico que interagem num dado território, em certo período histórico. Essa abordagem também favorece um estudo mais amplo do desenvolvimento, permeado pela interdisciplinaridade e multidisciplinaridade.

A pesquisa qualitativa privilegia o texto, em detrimento dos números (FLICK, 2009). Portanto, para entender a evolução social da microrregião, o estudo se vale de documentos e dados que testificam sobre a história da ocupação do território. Também faz parte da metodologia deste estudo a pesquisa explicativa, que permite registrar, analisar e interpretar os fatos, a fim de identificar suas causas,

Cervo e Bervian (2002) explicam que a pesquisa descritiva se propõe a observar, registrar, analisar e correlacionar fatos, verificando a frequência da sua repetição e relacionando-a com seu meio (CERVO; BERVIAN, 2002).

Para Gil (2002), a pesquisa descritiva “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, ainda, o estabelecimento de relações entre as variáveis” (GIL, 2002, p. 01).

Pretende-se neste estudo correlacionar a história da ocupação com os indicadores de desenvolvimento do território, a fim de entender a relação entre o passado e o presente da microrregião do Bico do Papagaio, descrevendo o processo histórico de sua ocupação e a evolução dos indicadores socioeconômicos dos municípios que a compõem.

De acordo com Santos e Carniello (2014), a abordagem histórica permite conhecer as causas do desenvolvimento ou do subdesenvolvimento de um território, analisar como ocorreram as interações sociais, políticas e econômicas ao longo do tempo e compreender, a partir de um olhar crítico, seu atual estágio de desenvolvimento. O entendimento do desenvolvimento implica a “adoção de uma perspectiva histórica fundamentada na sua problematização temporal, principalmente

para a superação dos referenciais estabelecidos no senso comum” (SANTOS; CARNIELLO, 2014, p. 72).

A abordagem histórica da ocupação do território como forma de entender o desenvolvimento é especialmente relevante no estudo da microrregião do Bico do Papagaio, por seu histórico de luta armada pela posse da terra (ROCHA, 2011).

Para tanto, faz-se necessária uma aproximação inicial com o problema, a fim de entrever a realidade em estudo, colaborando para a refutação ou não da hipótese previamente estabelecida, qual seja, de que o modo de ocupação do território foi determinante para o subdesenvolvimento da microrregião Bico do Papagaio.

Portanto, além de descrever os resultados, busca-se explorar o objeto no sentido de caracterizar e esclarecer ideias, numa primeira aproximação a um fenômeno ainda pouco explorado (GONSALVES, 2001).

Nesse contexto, realizam-se o estudo da literatura disponível sobre o tema e a análise de dados secundários, por meio da interpretação dos indicadores disponibilizados nas bases oficiais do Estado pelo IBGE e pela EMBRAPA, bem como dos dados disponibilizados pela FIRJAN. Também se analisam os dados governamentais publicados periodicamente, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Gini e o PIB (Produto Interno Bruto), por meio de informações do sítio eletrônico do IBGE. Dessa forma, conforme Andrade (2017), é possível conhecer o nível e a concentração de renda e a qualidade de vida no contexto deste estudo sobre desenvolvimento regional.

O foco na análise do desenvolvimento regional da microrregião do Bico do Papagaio é o próprio território, entendido como local do desenvolvimento. Serão estudados os indicadores econômicos e sociais dos municípios da microrregião, em concordância com a base teórica deste estudo, que aponta a ampliação do conceito de desenvolvimento para além do aspecto estritamente econômico.

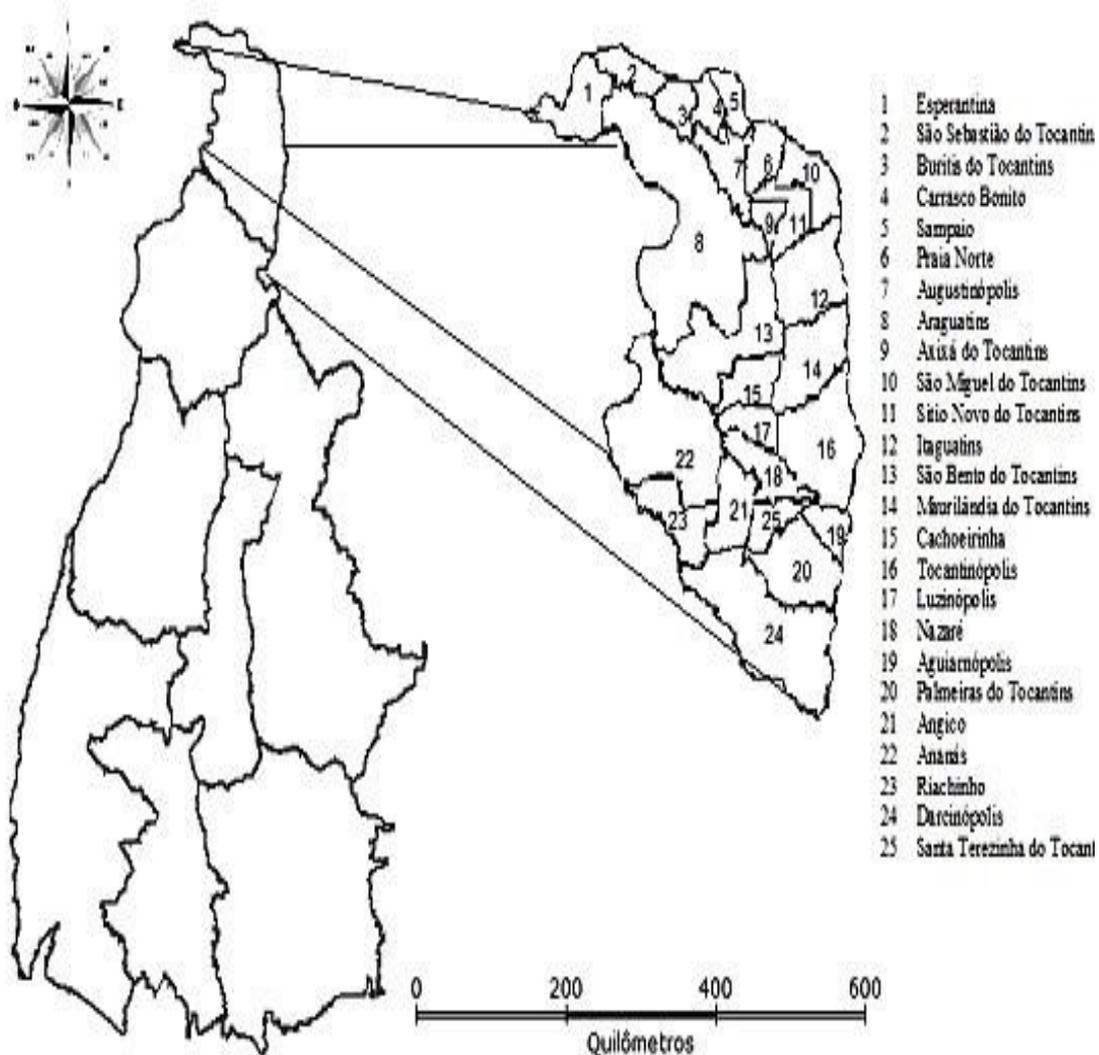
### 3.2 ÁREA DE REALIZAÇÃO

O Estado do Tocantins foi criado com a promulgação da Constituição de 1988, por meio do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias nº 13. É o Estado mais novo da federação e foi desmembrado do Estado do Goiás (BRASIL, 2010)

O Estado do Tocantins ocupa 3,37% da superfície nacional e compartilha seus limites com os Estados de Goiás, Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso. É formado por 139 municípios e 18 Regiões Administrativas. Por sua localização geográfica central - Palmas, a capital, se situa próxima ao centro geodésico do país – é considerado como o elo entre as regiões nordeste-norte e centro-oeste (CLEMENTINO; MONTE-MÓR, 2016, p.8).

A pesquisa foi realizada na região do Bico do Papagaio, que se encontra no extremo norte do Estado do Tocantins. O território tem esse nome em vista da formação geográfica da região, delimitada pelos Rios Tocantins (a leste) e Araguaia (a oeste), conforme a Figura 2.

**Figura 2** - Microrregião do Bico do Papagaio e seus respectivos municípios.



Fonte: Oliveira; Crestani; Strassburg (2014).

Situado administrativamente na região Norte do país, o Tocantins tem localização geográfica privilegiada, fazendo fronteira com seis outros estados: Goiás, Mato Grosso, Pará, Maranhão, Piauí e Bahia.

A microrregião possui 15.993,20 km<sup>2</sup> de área e corresponde a 5,74% do território do Estado do Tocantins. Tem população de 193.231 habitantes e abrange 25 municípios: Aguiarnópolis, Ananás, Angico, Araguatins, Augustinópolis, Axixá do Tocantins, Buriti do Tocantins, Cachoeirinha, Carrasco Bonito, Darcinópolis, Esperantina, Itaguatins, Luzinópolis, Maurilândia do Tocantins, Nazaré, Palmeiras do Tocantins, Praia Norte, Riachinho, Sampaio, Santa Terezinha do Tocantins, São Bento do Tocantins, São Miguel do Tocantins, São Sebastião do Tocantins, Sítio Novo do Tocantins e Tocantinópolis (SOARES, 2009).

No Bico do Papagaio encontra-se um rico ecossistema, especialmente fluvial, que se apresenta como uma faixa de transição entre a mata amazônica e o cerrado. A paisagem é preenchida por imensos babaçuais (CLEMENTINO; MONTE-MÓR, 2016).

A escolha do espaço da pesquisa se deu em virtude de a microrregião do Bico do Papagaio, durante as décadas de 1970, 1980 e 1990, ter sido palco de intensos conflitos pela posse de terras, cujas consequências ainda podem ser sentidas (MIRANDA; SANTOS, 2014).

Essas disputas decorrem justamente da omissão estatal em apaziguar o choque de dois interesses contrapostos, o dos pequenos agricultores de subsistência e o dos grandes latifundiários pecuaristas, como explicam Clementino e Monte-Mór (2016, p.3):

Os confrontos entre fazendeiros e pequenos posseiros pelo controle da terra e dos recursos naturais na região geraram muitos conflitos e mortes ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990, transformando a RBP num dos principais focos de tensão agrária do país.

Mesmo após a redução dos conflitos agrários, o Bico do Papagaio continuou sofrendo com a omissão estatal. O território pertencia a Goiás e ficava muito distante da capital e centro administrativo, Goiânia, o que contribuiu para a ausência da administração estadual na região (MIRANDA; SANTOS, 2014).

Na tentativa de fortalecer a presença estatal na região, decidiu-se, na Constituição de 1988, dividir o território do Estado do Goiás, desmembrando-o no que se tornou o Estado mais novo do país, o Tocantins.

A ocupação do território no Bico do Papagaio gerou conflitos sociais e econômicos. Essa dinâmica territorial e de disputa pela terra moldou o modo de vida local e as diretrizes do seu desenvolvimento.

### 3.3 INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Os instrumentos utilizados para a elaboração desta pesquisa são a literatura sobre o tema e dados indexados que apresentam o perfil do Estado do Tocantins e permitem investigar o processo histórico de ocupação da microrregião do Bico do Papagaio. A pesquisa sobre o atual estágio de desenvolvimento da microrregião também é baseada em dados secundários.

A análise é direcionada a partir de dados reconhecidos pelo governo, utilizando indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o índice de Gini e o índice de expectativa de vida, compilados no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Da mesma forma, a evolução do desenvolvimento dos municípios que integram a microrregião do Bico do Papagaio também é estudada por meio do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que, a partir de dados oficiais, acompanha a evolução dos indicadores nas áreas de emprego e renda, educação e saúde.

Na área de desenvolvimento, emprego e renda, a FIRJAN se utiliza de dados do Ministério do Trabalho para medir “geração de emprego formal, taxa de formalização do mercado de trabalho, geração de renda, massa de salário real no mercado de trabalho e índice de Gini de desigualdade de renda no trabalho formal” (FIRJAN, 2018, p. 9).

Por outro lado, para formar o índice sobre educação, a FIRJAN colhe dados do Ministério da Educação que levam em conta “atendimento à educação infantil, abandono no Ensino Fundamental, distorção idade-série no Ensino Fundamental, docentes com Ensino Superior no Ensino Fundamental, média de horas-aula diárias no Ensino Fundamental e resultado do IDEB no Ensino Fundamental” (FIRJAN, 2018, p. 9).

Os dados apresentados pela Firjan sobre o indicador da saúde consideram a “proporção de atendimento adequado de pré-natal, óbitos por causas mal definidas,

óbitos infantis por causas evitáveis e internação sensível à atenção básica” (FIRJAN, 2018, p. 9).

A leitura dos resultados é simples: o índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. Além disso, o índice não se restringe a uma fotografia anual, podendo ser comparado ao longo dos anos. Dessa forma, é possível determinar com precisão se a melhora ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios (FIRJAN, 2018, p. 9).

O índice FIRJAN é um importante indicador de desenvolvimento, porque permite verificar a efetividade da aplicação de políticas públicas nos municípios. Nesta pesquisa, foi realizado o levantamento dos indicadores de todos os municípios que compõem a microrregião do Bico do Papagaio, traçando a evolução ano a ano dos índices disponibilizados pela FIRJAN.

A utilização do Índice de Gini na pesquisa tem como objetivo aportar dados para a análise da desigualdade social da microrregião. Esse indicador busca aferir o nível de concentração de renda em determinado grupo social. Enquanto o valor zero indica plena igualdade de renda, o valor um representa exatamente o contrário (IPEA, 2004).

Na aplicação do Índice de Gini para medir a desigualdade social, compara-se a renda da população 20% mais rica com a da população 20% mais pobre. Sendo a desigualdade social um grande problema mundial, o Índice de Gini ajuda a quantificá-la, apontando números que servem de base para a criação de políticas públicas de redução da concentração de renda.

Outro índice utilizado na pesquisa é o Produto Interno Bruto:

O PIB é uma medida do valor dos bens e serviços produzidos num período, considerando a agropecuária, a indústria e os serviços. Ele visa medir a atividade econômica e o nível de riqueza de uma região. O PIB *per capita* (por pessoa) mede o quanto daquele total produzido cabe a cada pessoa, caso todos tivessem partes iguais. A tendência é que um país com maior PIB *per capita* tenha um maior índice de desenvolvimento. Entretanto, ele não considera a distribuição de renda desigual em que alguns são muito ricos e outros muito pobres (ANDRADE, 2017, p. 36).

O Produto Interno Bruto é a soma de todas as riquezas produzidas em um país. O índice é um importante instrumento para se medir a produção econômica. Contudo, o PIB não considera a distribuição da renda, mas a riqueza produzida, sem medir o quanto cada indivíduo participa ou se beneficia dessa riqueza.

Para Andrade (2017), o IDHM é uma adaptação do IDH e reflete a realidade regionalizada do desenvolvimento humano, utilizando informações como saúde, educação e renda. A autora afirma que esses índices isoladamente podem não refletir a realidade, que é alcançada por sua análise conjunta com outros indicadores, como os níveis de emprego e renda.

As informações sobre a utilização do solo e o tamanho médio das propriedades rurais da microrregião do Bico do Papagaio foram levantadas a partir de informações da Embrapa e de dados do Censo Agropecuário de 2006, além de informações do Ministério da Agricultura e do INCRA.

### 3.4 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada de forma sistematizada, obedecendo à seguinte ordem:

1. A análise da literatura sobre o processo histórico de ocupação do Bico do Papagaio, para relacioná-lo com o subdesenvolvimento da microrregião;
2. Investigação da evolução dos indicadores socioeconômicos de desenvolvimento dos municípios da microrregião;
3. Compreensão do desenvolvimento do Bico do Papagaio a partir de uma perspectiva de ocupação do território.

Segundo Dallabrida (2006), um dos principais pesquisadores sobre desenvolvimento regional e territorial do país, a pesquisa sobre território se propõe a analisar como, historicamente, os atores sociais, econômicos e institucionais ocuparam o espaço.

Para tanto, nesta investigação foi realizada a análise da literatura disponível sobre a ocupação do espaço da microrregião do Bico do Papagaio, em uma perspectiva temporal e histórica. As fontes sobre a história regional norteiam o entendimento das influências pretéritas em seu atual estágio de desenvolvimento, explicando a relação de causalidade entre passado e presente (RICHARDSON, 2010).

O levantamento com base em dados secundários e na literatura disponível permite a comparação das informações obtidas, evidenciando como a ocupação

territorial da microrregião definiu o desenvolvimento regional. Também são utilizadas fontes secundárias para uma análise evolutiva dos dados populacionais, como IDHM, escolaridade e índices econômicos dos municípios que compõem a microrregião.

### 3.5 PROCEDIMENTOS PARA A ANÁLISE DE DADOS

Inicialmente, cumpre salientar que os dados históricos em si mesmos não refletem resultados. Após a coleta, os dados são interpretados qualitativamente.

De acordo com Vieira e Santos (2013), uma análise mais aprofundada do desenvolvimento econômico regional passa por uma discussão muito além da apresentação das séries históricas de crescimento econômico e de indicadores sociais. Não se pode reduzir a importância desses indicadores, mas é preciso ir além desses dados para se alcançar uma análise qualitativa do desenvolvimento (VIEIRA; SANTOS, 2013).

Em pesquisas qualitativas, a análise de dados consiste em identificar pontos cada vez menores e as particularidades entre eles a partir do seu reagrupamento, conforme Marthins e Theóphilo (2009), explicitado nas etapas a seguir:

1. Redução dos dados: etapa de seleção, simplificação, abstração e transformação dos dados originais;
2. Apresentação dos dados: organização dos dados para que o pesquisador consiga tomar decisões e tirar conclusões;
3. Delineamento e busca de conclusões: identificam-se padrões, possíveis explicações, configurações e fluxos de causa e efeito (MARTHINS; THEÓPHILO, 2009).

Respeitando a sequência elencada, foi possível alcançar o objetivo estabelecido, analisar como o processo histórico de ocupação da microrregião do Bico do Papagaio definiu o desenvolvimento regional, corroborando ou não a hipótese levantada.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção são apresentados e discutidos os resultados encontrados a partir da análise dos dados coletados para a pesquisa. São abordados o processo histórico de ocupação da região do Bico do Papagaio, o perfil do agronegócio no MATOPIBA, o perfil socioeconômico e os planos governamentais voltados para o desenvolvimento da microrregião.

### 4.1 O PROCESSO HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO

No governo de Getúlio Vargas, em 1938, com a criação do *slogan* “Marcha para o Oeste”, institucionalizou-se a propaganda política da necessidade de interiorização do país. Entendia-se como fundamental para o desenvolvimento do Brasil a continuidade do processo de avanço para o interior, iniciado pelos bandeirantes. Mas foi por meio do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956 – 1961), que previa a construção de Brasília, que os anseios geopolíticos de interiorização do país ganharam forma (SOUSA; PACHECO, 2013).

Sousa e Pacheco (2013) afirmam que a integração ao que seria a nova capital nacional se deu pela construção de importantes rodovias: “Belém - Brasília (2.000 km), Belo Horizonte - Brasília (700 km), Goiânia - Brasília (200 km), Fortaleza - Brasília (1.500 km) e Acre - Brasília (2.500 km)” (SOUSA; PACHECO, 2013, p.7).

Nesse contexto de integração nacional, a ligação do centro-sul ao norte do país concretizou-se por meio da construção da Rodovia Belém-Brasília, que cortou o cerrado brasileiro em direção à capital do Pará, Belém.

Além da questão desenvolvimentista, a integração do país estava associada a outra preocupação. Havia um “vazio demográfico” na região e sua ocupação era uma questão de segurança nacional.

A rodovia Belém-Brasília desempenhou importante papel na aceleração dos fluxos migratórios em direção ao norte do país, inclusive para o então norte de Goiás, hoje Estado do Tocantins.

O Tocantins é fruto de uma decisão política, de cunho constitucional, de promover a divisão administrativa do Estado do Goiás. A porção norte desse Estado deu lugar ao mais novo Estado da Federação, numa tentativa de aumentar a presença do governo na região.

Ao vazio demográfico, somava-se um vazio administrativo, e a população local carecia da presença do Estado. A abertura da rodovia permitiu a aceleração vertiginosa da migração, sem que houvesse a melhoria correspondente na prestação dos serviços públicos.

A microrregião do Bico do Papagaio inicialmente foi ocupada por nordestinos fugindo da seca. Procuravam um lugar em que pudessem viver sem a incerteza da falta de chuva.

Antes da chegada do “homem branco”, habitavam parte da região do Bico do Papagaio os índios Apinajés (BRETON, 1997). Atualmente esses índios estão distribuídos em 27 aldeias, com uma população de 2.282 pessoas (ALMEIDA *et al.* 2017).

A ocupação da microrregião se deu por meio da abertura de caminhos nas margens do Rio Tocantins pelos nordestinos que, aos poucos, foram criando os chamados “centros”. As atividades econômicas eram a criação extensiva de gado, o cultivo de roças e o extrativismo do babaçu (ROCHA, 2011).

O Bico do Papagaio era isolado do restante do país, o que limitava o fluxo migratório. O reduzido número de imigrantes se instalava nas margens dos rios, vivendo da agricultura de subsistência (BRETON, 1997).

A busca dos camponeses pela terra é inerente à sua própria concepção de vida, consistindo em sua única fonte de subsistência. Soares (2009) afirma que

Nesta perspectiva, a terra, na lógica de reprodução das famílias camponesas, é recurso central e a base para todo o encadeamento de diferentes tipos de liberdades que devem ser os parâmetros para a análise sobre o processo de desenvolvimento da região, centrado nestes atores (SOARES, 2009, p. 79).

A terra é o meio para se emancipar do Estado e do patrão fazendeiro e representa a liberdade do camponês, que não conhece outra realidade. É também o meio de subsistência, a condição inicial e primordial para o desenvolvimento do homem do campo.

Para os primeiros camponeses que chegaram ao Bico do Papagaio, o acesso a terra não foi problema, até a década de 1960. Após a decisão política da Ditadura Militar de ocupar o espaço amazônico e proporcionar condições para o deslocamento populacional para a microrregião, teve início a explosão de conflitos agrários (BRETON, 1997).

No entendimento do governo militar, essa era uma questão de soberania, segurança e desenvolvimento ao mesmo tempo. De soberania, porque a ocupação refutaria a ideia de internacionalização da Amazônia. Também era uma questão de segurança, já que aquela região poderia ser a porta de entrada para a invasão de países estrangeiros. E de desenvolvimento, porque “a terra sem povo seria entregue ao povo sem terra”.

A construção das primeiras estradas na região, notadamente a Rodovia Transamazônica e a Rodovia Belém-Brasília, incentivou e permitiu a migração de uma multidão de pessoas que viu a possibilidade de ganhar dinheiro com as terras do então extremo norte goiano (BRETON, 1997).

Soares (2009) esclarece que até poucas décadas atrás a microrregião do Bico do Papagaio era extremamente isolada, realidade que mudou paulatinamente a partir do final da década de 1950, com a construção das Rodovias Transbrasiliana (Belém-Brasília) e Transamazônica.

Sobre a influência da construção das rodovias, Breton (1997) comenta que

O governo adotou a sua oferta para os fazendeiros com generosos incentivos fiscais, redução de impostos, empréstimos com juros negativos: era dinheiro fácil de todos os lados. Em centenas, vieram tentar a sorte. Dirigiram-se primeiramente para a região que fica ao longo das novas heroicas rodovias, a Belém-Brasília e a Transamazônica. Por decisão do destino, o Bico do Papagaio ficava entre essas duas rodovias e assim se tornou o local de um dos primeiros e mais violentos conflitos de terra na Amazônia - conflitos que continuam até hoje (BRETON, 1997, p. 17).

Ocorre que os nordestinos que chegaram às terras da microrregião eram apenas posseiros, ou seja, não tinham, tecnicamente, a propriedade da terra. A lei civil brasileira dispõe que a posse de imóveis se dá com o registro do título de propriedade no Cartório de Registro de Imóveis.

Os posseiros não tinham títulos das terras ocupadas para registrarem no cartório. Esse título deveria ter sido emitido pelo governo, que tinha a atribuição legal

para regularizar a posse. Em suma, não houve um processo de regularização fundiária pelas autoridades estatais.

Os conflitos agrários estão associados a duas formas antagônicas de ocupação do território e do uso da natureza. Acrescente-se a isso o conjunto de incentivos estatais ao fomento da pecuária extensiva, bem como a ausência de políticas públicas de regularização fundiária (SOARES, 2009).

Descrevendo como o primeiro migrante trata sua relação com a terra, Breton (1997) explica que “no início, ninguém se importava em registrar sua terra. A terra era vista como um dom de Deus, algo para ser usado, não para ser possuído. Tudo mudou em 1960, quando o Governo Federal construiu a primeira estrada” (BRETON, 1997, p. 34).

A migração em virtude da construção de rodovias trouxe pessoas de outras regiões, que sabiam que a terra deveria ser cercada e que a propriedade dependia de “escritura”.

Os novos proprietários cercaram suas propriedades e proibiram o acesso aos babaçuais. Para comprovar sua propriedade, apresentavam escrituras de origem duvidosa. Expulsaram as famílias ali residentes, muitas vezes por meio de ameaças feitas por pistoleiros de aluguel, outras por ordem judicial. Povoados deixaram de existir, porque os nativos foram expulsos sem qualquer direito de defesa (BRETON, 1997).

Entretanto, os pequenos agricultores, orientados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e pelos sindicatos rurais, entenderam que poderiam resistir às investidas contra suas terras. Esses trabalhadores

Aprenderam que, ao trabalhar e viver nas terras por certo período de tempo, poderiam adquirir direitos de posse, o que, em primeiro lugar, lhes garantiria certa segurança e, mais tarde, lhes daria a possibilidade de obter a escritura da propriedade. Eles começaram a trabalhar juntos, formando sindicatos e associações, e passaram a resistir à violência dos fazendeiros, recorrendo até às armas para revidar os tiros contra eles disparados (BRETON, 1997, p. 18).

Além da emissão do termo de propriedade pelo Estado, acima chamado de “escritura” por Breton (1997), outra forma de tornar a posse em propriedade é por meio da usucapião. Esse instituto jurídico, referido por Breton (1997), nada mais é que a aquisição da propriedade pelo uso no transcurso do tempo, representando uma forma pacífica de posse. Essa era exatamente a situação dos primeiros

posseiros, ao menos até o início do processo migratório decorrente da abertura de rodovias.

A deficiência da estrutura fundiária, a ausência de regularização jurídica da propriedade rural, ou seja, de esclarecimento jurídico sobre quem eram os proprietários da terra, juntamente com a própria fertilidade do solo biquense, explicam em parte os conflitos agrários no Bico do Papagaio (OLIVEIRA; CRESTANI; STRASSBURG, 2014).

Muitos dos novos habitantes da microrregião recorreram à grilagem, conhecida no país como a atividade de emitir títulos de terras sem respaldo legal. A grilagem é fruto da falta de medição, demarcação e titulação das terras brasileiras. Num país continental, a regularização fundiária evitaria muitas mortes no campo.

Breton (1997) defende que

No contexto de uma titulação de terra caótica, o caminho estava aberto para toda e qualquer pessoa inescrupulosa que quisesse enriquecer. Juízes, médicos, arquitetos, homens de negócio e autoridades locais seguiram-se um após o outro na contratação dos serviços de especialistas em falsificação de documentos. Era incrivelmente fácil. Certidões em branco podiam ser adquiridas nos cartórios de registro de propriedade e preenchidas a gosto. Com um traço de caneta, propriedades podiam ser ampliadas e mapas redesenhados. Documentos podiam também ser artificialmente envelhecidos para comprovar uma apropriação mais antiga (BRETON, 1997, p. 55).

A autora argumenta que, à época, a grilagem das terras era uma atividade comum, envolvendo a cooperação dos oficiais de cartório. A grilagem era motivada pela especulação imobiliária, ou seja, pela expectativa de valorização da terra. Esse procedimento gerou um conflito histórico e violento pela posse da terra, um dos maiores do século XX no Brasil.

A resistência camponesa se organizou por meio da formação de sindicatos de trabalhadores rurais, associações de quebradeiras de coco, colônias de pescadores, apicultores e assentados que procuraram tecer uma rede de proteção social que buscasse influenciar as políticas públicas aplicadas na região (SOARES, 2009).

O processo de grilagem foi induzido pelas próprias políticas públicas para a Amazônia aplicadas pela Ditadura Militar, entre os anos de 1964-1985. O interesse do regime em ocupar o território não levou em conta a população que já existia no local (OLIVEIRA; CRESTANI; STRASSBURG, 2014, p. 198).

Breton (1997) esclarece que a atuação dessas pessoas, no sentido de adquirir terras, não estava limitada à grilagem:

Os recém-chegados compravam a terra dos colonos, a preços irrisórios. Como os agricultores não tinham noção do valor real de suas terras, quase sempre as entregavam por quantias mínimas. Se dessem a impressão de não querer negociar receberiam a visita de um pistoleiro de aluguel, e se não o levassem a sério podiam esperar toda sorte de consequências desagradáveis, desde espancamentos, roubo, intimidação, até incêndio (BRETON, 1997, p. 56).

O modelo capitalista, ainda pouco desenvolvido no Bico do Papagaio, provocou a concentração das terras nas mãos de grandes proprietários. Até então, os camponeses praticavam agricultura de subsistência e não havia produção excedente suficiente para gerar capital de investimento. Mesmo que houvesse, seria difícil escoá-la em virtude da falta de estradas. Como os camponeses não atribuíam valor a terra, que era considerada de todos, com qualquer quantia se comprava uma grande propriedade.

A transformação da terra em capital, deixando de ser fonte de subsistência, é considerada uma forma de violência indireta. Nesse contexto, a terra adquire outro valor, impossível de ser pago por quem vive da produção de subsistência ou da agricultura familiar.

Com a abertura das Rodovias Transamazônica e Transbrasiliana, o Bico do Papagaio foi “invadido” por pessoas que chegaram do Centro-Sul, e a terra deixou de ser um bem comum, passando a ser um ativo especulativo. Além da violência direta, o próprio modelo econômico expulsou os pequenos agricultores de suas terras e os deslocou para as periferias das cidades.

Rocha (2011) descreve o Bico do Papagaio à época como “um lugar de encontros e desencontros e nele se estabelecem novas relações, marcadas por confrontos entre grupos humanos com diferentes visões de mundo” (ROCHA, 2011, p. 51).

O local foi palco da Guerrilha do Araguaia, gerando a vigilância permanente do regime militar, que invocou a Lei de Segurança Nacional para controlar a área (BRETON, 1997, p. 56).

Soares (2009) esclarece que

O marco político em que surgiram e se aprofundaram os conflitos na região é o da Ditadura Militar que se inicia na década de 1960 e cujo momento de radicalização da supressão dos direitos políticos e de expressão, o Ato Institucional nº 5 de 1968, coincide com o anúncio dos primeiros conflitos na região (SOARES, 2009, p. 82).

A microrregião participava do Grande Projeto Carajás, empreendimento governamental destinado à exploração dos minérios existentes no vizinho Estado do Pará. Caberia ao Bico do Papagaio produzir gado para exportação via Porto de Itaqui, em São Luís/MA, aproveitando-se da infraestrutura da Estrada de Ferro Carajás, que margeia o extremo norte do Tocantins (BRETON, 1997).

Soares (2009) descreve que

As décadas de 1960 e 1970 são marcadas pela ampliação da intervenção estatal no ordenamento do processo de ocupação do território da região, através do investimento na infraestrutura e na implementação dos programas de incentivos fiscais e financiamento para o desenvolvimento regional. Estes programas tiveram como objetivo e resultado o fortalecimento da pecuária calcada na grande propriedade como elemento de “modernização” da agricultura regional e da sua integração à economia nacional, ampliando o interesse e a presença dos grandes grupos econômicos do sul e sudeste do País na região (SOARES, 2009, p. 82).

As políticas públicas aplicadas pela Ditadura Militar na região visavam criar um ambiente propício para a implementação da pecuária como modelo econômico e de desenvolvimento.

A pecuária extensiva demanda amplitude de terra. É uma atividade econômica contrária ao interesse dos pequenos agricultores, daqueles que dependem de uma porção menor de terra para viver. Nessa dicotomia, os agricultores de subsistência contavam apenas com a ajuda da Igreja Católica e dos sindicatos de trabalhadores rurais (BRETON, 1997).

Quando o governo incentivou a pecuária extensiva como modelo de desenvolvimento, estava ciente da necessidade de utilização de grandes extensões de terras. Essa é uma condição para a viabilidade econômica da pecuária extensiva, que utiliza pouca tecnologia, e sua consequência social é a limitação da participação dos pequenos produtores camponeses na distribuição das terras.

A Igreja e os sindicatos eram as trincheiras de defesa dos pequenos agricultores que, juntos, conseguiram elaborar planos e estratégias de resistência à grilagem (OLIVEIRA; CRESTANI; STRASSBURG, 2014).

Em Goiânia, no ano de 1975, a Igreja Católica criou a Comissão Pastoral da Terra, com a finalidade clara de combater a violência no campo por meio da proteção dos excluídos socialmente (SOARES, 2009).

Ainda de acordo com Soares (2009),

Em pouco tempo a CPT se tornaria a organização mais importante no apoio aos trabalhadores em suas lutas de resistência à grilagem na região do Bico do Papagaio, a partir da chegada na região do missionário italiano Nicola Arpone, em 1978. O envolvimento da igreja dá uma nova dimensão e traz grande visibilidade para os conflitos na região, contribuindo para a ampliação da noção de direito dos trabalhadores e melhorando a qualidade da sua interlocução com outras instituições (SOARES, 2009, p. 91).

Dentro do contexto dos conflitos agrários, a igreja católica escolheu um lado: o dos camponeses. Entendeu naquele momento histórico que a luta pelos excluídos era a concretização dos ensinamentos cristãos.

Contudo, a influência estatal foi tão marcante no sentido de fortalecer a pecuária, que até os dias atuais essa é a principal atividade econômica na microrregião. O comércio local é incipiente e poucas são as indústrias e agroindústrias.

A partir dessa constatação, pode-se afirmar que o plano de transformar o Bico do Papagaio numa região exportadora de gado, traçado há muitos anos pela Ditadura Militar, obteve êxito.

No contexto da economia nacional, o regime militar privilegiou um processo de industrialização que gerou elevado grau de crescimento econômico. Entretanto, sem reformas sociais que pudessem reduzir a desigualdade social no país, o crescimento econômico teve repercussão limitada no desenvolvimento do país (BRETON, 1997).

Esse modelo econômico atendeu aos interesses da classe econômica latifundiária, que foi uma das bases de sustentação social do golpe de 1964. Com o regime militar, rejeitou-se o modelo das reformas de base, entre elas a reforma agrária. A atuação dos militares, portanto, foi condizente com a matriz ideológica adotada na Ditadura Militar.

Complementa Soares (2009):

Assim evoluíra a “fronteira agrícola” em São Paulo e Minas Gerais, nos anos 1920 e 1930; no Paraná até os anos 1960; e nas áreas não amazônicas de Goiás e Mato grosso, até os anos 1970. Na medida em que o Estado proporcionava investimentos em infraestrutura, integrando as “fronteiras” aos mercados do centro sul, a produção camponesa dava lugar aos fazendeiros, em geral médios proprietários em outras áreas que vendendo suas terras nos lugares de origem, buscavam fortuna na fronteira. Dessa forma, o fazendeiro acabava se apropriando da terra “amansada” pelo trabalho camponês, implantando pasto, fazenda e plantação (SOARES, 2009, p. 84).

O latifúndio, considerado aquela grande propriedade rural, geralmente subutilizada e pouco produtiva, é uma das causas dos conflitos agrários brasileiros. A

concentração de terras, apesar das dimensões continentais do país, cria um passivo de pessoas aptas a trabalhar, mas sem acesso à propriedade rural (OLIVEIRA; CRESTANI; STRASSBURG, 2014).

A Amazônia Legal, inclusive o Bico do Papagaio, foi alvo de políticas públicas aplicadas em seu território durante o governo militar com a finalidade de expandir a fronteira agropecuária para dentro da floresta.

As grandes empresas agropecuárias eram favorecidas com incentivos fiscais e crédito subsidiado, excluindo o pequeno agricultor do processo produtivo. Assim, estavam postas as condições para os conflitos agrários como forma de contestação ao modelo de desenvolvimento dito modernizador e desenvolvimentista (OLIVEIRA; CRESTANI; STRASSBURG, 2014).

A atuação da Ditadura Militar, por meio da concessão de incentivos fiscais, atraiu também grandes empresas agropecuárias para o extremo norte do Tocantins, como confirmado por Soares (2009):

A política dos incentivos fiscais estimulou, no espaço da fronteira, o confronto entre o grande capital e o latifúndio tradicional e as estruturas camponesas em evolução. Na medida em que o mesmo meio de produção fundamental, a terra, era demandado simultaneamente pelas unidades camponesas e pela grande empresa agropecuária (incentivada ou não). Ainda, na medida em que aquelas negavam a essa última a mão de obra direta do trabalhador, indispensável à sua estruturação. A partir disto, se estabelece um estado grave de conflito que alimenta níveis de violência sem precedentes em qualquer fronteira agrícola da história da civilização brasileira (SOARES, 2009, p. 88).

O conflito agrário na região é resultado do confronto de interesses nos recursos naturais do Bico do Papagaio. No caso, a terra é disputada por grupos sociais diferentes. De um lado, os representantes do grande capital, fazendeiros de outras regiões que vieram em busca de grandes extensões de terra e os especuladores. De outro, os posseiros camponeses. Junte-se a esse fato a ausência do Estado, especialmente no que tange à regularização fundiária do território.

Esse contexto tornou-se o cenário de violentos conflitos no campo. A estrutura fundiária que prevaleceu foi a dos latifúndios e a atividade econômica, a pecuária extensiva sem tecnologia. O número de pequenos agricultores foi reduzido e muitos foram morar nas periferias das pequenas cidades do Bico do Papagaio.

## 4.2 O MATOPIBA E O PERFIL DO AGRONEGÓCIO NO BICO DO PAPAGAIO

A agropecuária continua sendo incentivada pelo Governo do Estado do Tocantins como o caminho para o desenvolvimento.

Segundo Almeida e Silva (2007), a Secretaria de Agricultura e Pecuária (SEAGRO) tem atuado para atrair novos investidores e, desse modo, fortalecer o agronegócio do estado.

No contexto do crescimento do agronegócio no Brasil, Fornaro (2012) defende o Estado do Tocantins como uma nova força para a produção de *commodities* agrícolas por sua localização e por seu território, considerados competitivos para a produção agrícola de exportação.

O Tocantins faz parte da área conhecida como MATOPIBA, uma região formada por áreas majoritariamente de cerrado nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, para onde a agricultura se expandiu a partir da segunda metade dos anos 1980. As áreas de cerrado desses Estados têm sediado a expansão agrícola, notadamente a da soja, e vêm recebendo atenção institucional. A região produz de tubérculos a frutas, passando pela pecuária, mas se destaca mesmo no cultivo de grãos e fibras, especialmente soja, milho e algodão (BRANDÃO; CASTRO; NETO, 2017).

O MATOPIBA “corresponde a uma vasta porção do cerrado brasileiro e a uma parte da Amazônia Legal que envolve todo o Estado do Tocantins, o oeste baiano e o sul do Maranhão e do Piauí” (FAVARETO *et al.*, 2019, p. 21).

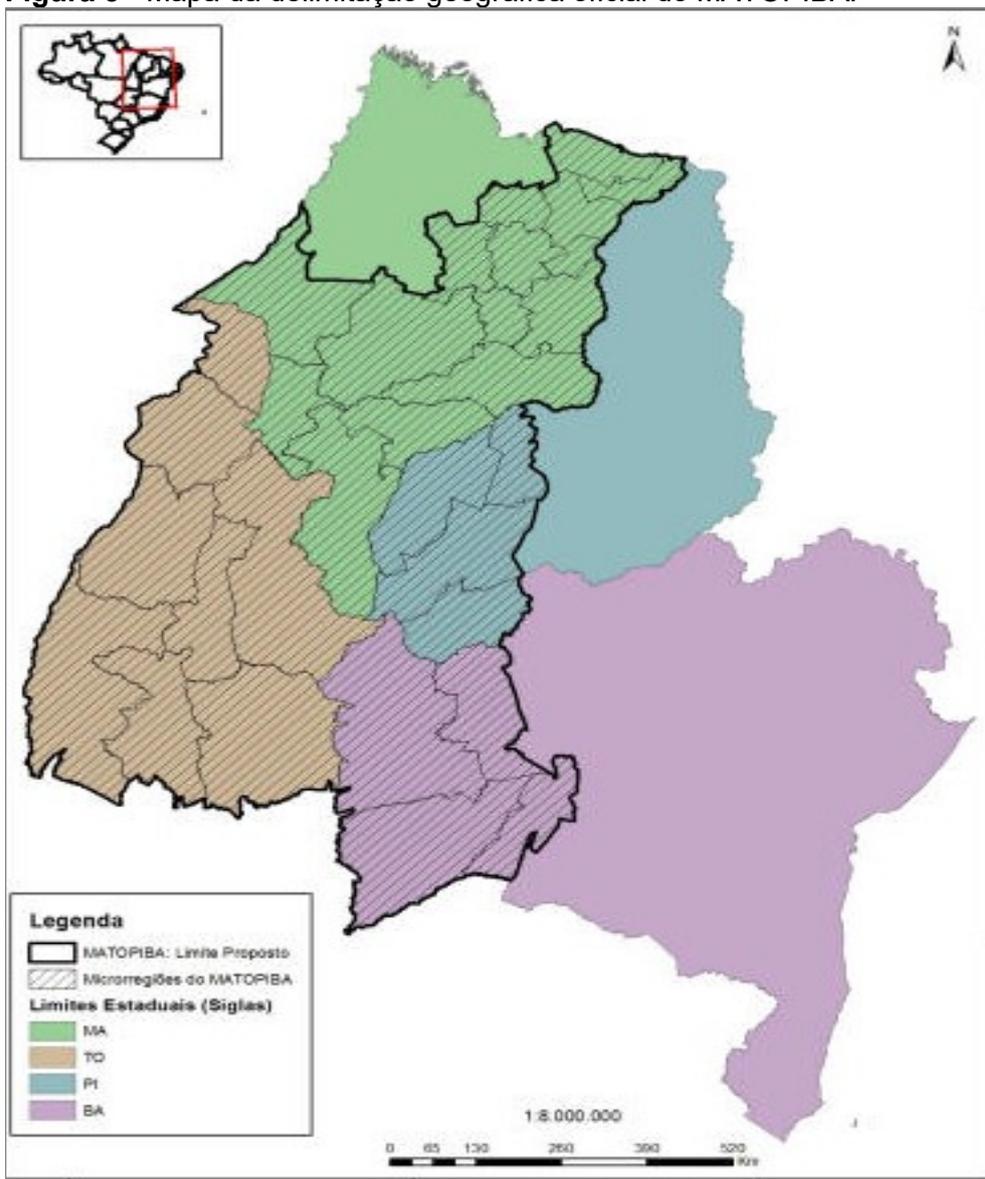
O MATOPIBA abrange uma nova fronteira agrícola que alcança o cerrado brasileiro e também uma parte da Amazônia Legal.

A região é composta por 337 municípios. Tem população de 6 milhões de pessoas, registra um Produto Interno Bruto de 53 bilhões de reais e 9 mil reais de PIB *per capita* (FAVARETO *et al.*, 2019).

Ainda de acordo com Favareto *et al.* (2019), na colheita de grãos da região, no período de 2013/2014, foram produzidas 18,6 milhões de toneladas, com projeção de crescimento para 22,6 milhões na safra 2023/2024, em uma área de até 10,9 milhões de hectares.

Na Figura 3 pode-se observar a delimitação geográfica da região do MATOPIBA, identificando-se os quatro Estados que a compõem.

**Figura 3** - Mapa da delimitação geográfica oficial do MATOPIBA.



Fonte: elaborado pelo Greenpeace com base em dados da EMBRAPA (2015).

O MATOPIBA surge como uma nova fronteira para produção de grãos, especialmente de soja, impulsionada, dentre outros fatores, pelo aumento da demanda por esses alimentos.

A crescente busca internacional por grãos, em grande parte justificada pelo aumento do poder de compra da China, bem como o baixo preço das terras, se comparados aos preços das terras do Sul e do Centro-Oeste do país, tornam cada vez mais atrativa a produção de grãos na região.

No MATOPIBA, há duas versões sobre o modelo de produção implantado. A primeira trata os produtores de monoculturas como grandes heróis que trouxeram a

inovação agrícola para a região, pioneiros do empreendedorismo, que transformaram as terras locais em verdadeiros oásis produtivos.

A segunda é a narrativa da população tradicional do local, que rebate esse discurso afirmando que seu modo de vida e o meio ambiente foram prejudicados pelo sistema produtivo monocultor (FAVARETO *et al.*, 2019).

A dicotomia nos discursos revela as duas faces de uma mesma moeda. A chegada à região de um modelo produtor de grãos outrora presente somente no Sul e no Centro-Oeste do país trouxe investimento e tecnologia para o território, mas esse modelo modificou a paisagem e afetou o modo de vida das comunidades que anteriormente existiam no MATOPIBA.

É a mesma dialética antes ocorrida no Bico do Papagaio, e que agora se expande para todo o MATOPIBA: os conflitos sociopolíticos entre dois modelos de produção, o dos pequenos produtores da agricultura familiar de um lado e o dos grandes produtores de outro. O modelo de grandes propriedades produtoras de monoculturas é distribuído de forma desigual no território do MATOPIBA, com a maior parte da produção concentrada em algumas regiões (FAVARETO *et al.*, 2019),

A agricultura mecanizada de precisão, que avançou do Sul e do Centro-Oeste do país em direção ao MATOPIBA, não ocupou uniformemente a região. A sistemática produtiva está bem concentrada em alguns polos regionalizados, com características próprias de alta produtividade e rentabilidade.

O efeito econômico da expansão da agricultura pelo MATOPIBA é visto de forma mais clara nas cidades com maior população. Os municípios polos acabam concentrando os benefícios econômicos, vez que abrigam serviços utilizados pela população de cidades circunvizinhas.

Os investimentos proporcionados pela atividade econômica rural praticamente só utilizam das pequenas cidades a sua zona rural. Os insumos, os utensílios, as máquinas são encontrados nas cidades polo, aquelas que geográfica e demograficamente estão mais aptas a abrigar um comércio mais intenso. É a lógica de concentração da agricultura mecanizada: terra, tecnologia, investimento estão a serviço de poucos.

Na Tabela 1, apresenta-se a descrição da produção de soja por microrregiões do MATOPIBA, de forma a restar clara a concentração territorial da produção do grão.

**Tabela 1** - Distribuição da produção de soja entre as microrregiões do MATOPIBA (2012).

<b>Microrregião</b>	<b>UF</b>	<b>Quantidade produzida (t)</b>	<b>% Relativa</b>	<b>% Acumulada</b>
Barreiras	BA	2.894.546	39,29%	39,29%
Gera	MA	986.166	13,38%	52,67%
is de Balsas				
Alto Parnaíba Piauiense	PI	800.987	10,87%	63,54%
Chapada das Mangabeiras	MA	406.111	5,51%	69,05%
Alto Médio Gurguéia	PI	361.578	4,91%	73,96%
Jalapão	TO	358.490	4,87%	78,83%
Santa Maria Vitória	BA	310.752	4,22%	83,04%
Porto Nacional	TO	285.460	3,87%	86,92%
Gurupi	TO	185.267	2,51%	89,43%
Dianópolis	TO	170.464	2,31%	91,75%
Rio Formoso	TO	130.576	1,77%	93,52%
Mcema do Tocantins	TO	106.530	1,45%	94,97%
Chapadinha	MA	93.900	1,27%	96,24%
Porto Franco	MA	92.866	1,26%	97,50%
Bertolândia	PI	65.365	0,89%	98,39%
Chapada do Alto	MA	23.946	0,33%	98,71%
Itapecuru				
Araguaína	TO	22.261	0,30%	99,01%
Alto Mearim e Grajaú	MA	18.530	0,25%	99,27%
Bico do Papagaio	TO	17.880	0,24%	99,51%
Baixa Parnaíba	MA	14.062	0,19%	99,70%
Maranhense				
Chapadas do Estremos	PI	10.054	0,14%	99,84%
Sul Piauiense				
Bom Jesus da Lapa	BA	7.491	0,10%	99,94%
Caxias	MA	2.775	0,04%	99,98%
Coelho Neto	MA	1.125	0,02%	99,99%
Imperatriz	MA	596	0,01%	100,00%
Presidente Dutra	MA	106	0,00%	100,00%
Lençóis Maranhenses	MA	-	-	-
Itapecuru Mirim	MA	-	-	-
Médio Mearim	MA	-	-	-
Codó	MA	-	-	-
Cotegipe	BA	-	-	-
<b>Total</b>		<b>7.367.884</b>		

Fonte: reproduzido de Embrapa (2017).

Observa-se, pelas informações trazidas pela Tabela 1, que mais de 60% (sessenta por cento) da produção de soja do MATOPIBA está concentrada em apenas 3 microrregiões, nenhuma delas no Tocantins, e que a microrregião do Bico do Papagaio produziu no ano de 2012 apenas 17.880 toneladas de soja, correspondendo tão somente a 0,24% da produção do MATOPIBA. Conclui-se que a produção desse grão no Bico do Papagaio ainda é incipiente, e que o avanço da agricultura anunciado no MATOPIBA não alcançou as terras biquenses.

A produção de milho e algodão da microrregião do Bico do Papagaio (Tabelas 2 e 3) também é irrelevante, se comparada às demais microrregiões do MATOPIBA (FAVARETO *et al.*, 2019).

Assim como na produção de soja, as safras de milho no Bico do Papagaio são pequenas quando comparadas às produzidas em outras regiões do MATOPIBA, correspondendo a apenas 0,55% de todo o milho produzido.

A Tabela 2 revela também que 72,94% da produção de milho está concentrada em apenas quatro regiões, duas das quais localizadas no Estado da Bahia.

**Tabela 2** - Distribuição da produção de milho entre as microrregiões do MATOPIBA (2012).

Microrregião	UF	Quantidade produzida (t)	% Relativa	% Acumulada
Barreiras	BA	1.363.176	38,82%	38,32%
Alto Parnaíba Piauiense	PI	468.705	13,35%	52,16%
Santa Maria Vitória	BA	394.716	11,24%	63,40%
Gerais de Balsas	MA	334.775	9,53%	72,93%
Jalapão	TO	205.120	5,84%	78,77%
Alto Médio Gurguéia	PI	198.764	5,66%	84,83%
Chapada das Mangabeiras	MA	94.609	2,69%	87,13%
Bertólnia	PI	69.184	1,97%	80,10%
Alto Mearim e Grajaú	MA	55.363	1,58%	90,67%
Porto Nacional	TO	49.242	1,40%	92,08%
Dianópolis	TO	42.635	1,21%	93,29%
Porto Franco	MA	29.524	0,84%	94,13%
Chapada do Alto Itapecuru	MA	25.094	0,71%	94,85%
Médio Mearim	MA	19.731	0,56%	95,41%
Presidente Dutra	MA	19.641	0,56%	95,97%
Imperatriz	MA	19.318	0,55%	96,52%
Bico do Papagaio	TO	19.308	0,55%	97,07%
Gurupi	TO	18.352	0,52%	97,59%
Miracema do Tocantins	TO	14.038	0,40%	97,99%
Araguaína	TO	11.593	0,33%	98,32%
Bom Jesus da Lapa	BA	10.656	0,30%	98,62%
Rio Formoso	TO	10.652	0,30%	98,93%
Cotegipe	BA	10.302	0,29%	99,22%
Codó	MA	7.757	0,22%	99,44%
Itapecuru Mirim	MA	5.693	0,16%	99,60%
Caxias	MA	4.032	0,11%	99,72%
Chapadinha	MA	2.719	0,08%	99,79%
Chapadas do Estremos Sul Piauiense	PI	2.648	0,08%	99,87%
Coelho Neto	MA	1.765	0,05%	99,92%
Lençóis Maranhenses	MA	1.661	0,05%	99,97%
Baixa Parnaíba Maranhense	MA	1.145	0,03%	100,00%
<b>Total</b>		<b>3.511.918</b>		

Fonte: reproduzido de Embrapa (2017).

O algodão, outra *commodity* importante para a exportação do país, tampouco é cultivado no Bico do Papagaio e em várias regiões do MATOPIBA, conforme demonstram os espaços vazios na Tabela 3.

**Tabela 3** - Distribuição da produção de algodão entre as microrregiões do MATOPIBA (2012).

<b>Microrregião</b>	<b>UF</b>	<b>Quantidade produzida (t)</b>	<b>% Relativa</b>	<b>% Acumulada</b>
Barreiras	BA	1.063.856	74,74%	74,74%
Santa Maria Vitória	BA	181.115	12,72%	87,47%
Gerais de Balsas	MA	75.059	5,27%	92,74%
Alto Parnaíba Piauiense	PI	67.435	4,74%	97,48%
Dianópolis	TO	12.508	0,88%	98,36%
Porto Nacional	TO	8.370	0,59%	98,95%
Alto Médio Gurguéia	PI	7.277	0,51%	99,46%
Bom Jesus da Lapa	BA	6.283	0,44%	99,90%
Rio Formoso	TO	1.440	0,10%	100,00%
Bico do Papagaio	TO	-	-	-
Araguaína	TO	-	-	-
Miracema do Tocantins	TO	-	-	-
Gurupi	TO	-	-	-
Jalapão	TO	-	-	-
Lençóis Maranhenses	MA	-	-	-
Itapecuru Mirim	MA	-	-	-
Imperatriz	MA	-	-	-
Médio Mearim	MA	-	-	-
Alto Mearim e Grajaú	MA	-	-	-
Presidente Dutra	MA	-	-	-
Baixa Parnaíba Maranhense	MA	-	-	-
Chapadinha	MA	-	-	-
Codó	MA	-	-	-
Coelho Neto	MA	-	-	-
Caxias	MA	-	-	-
Chapada do Alto Itapecuru	MA	-	-	-
Porto Franco	MA	-	-	-
Chapada das Mangabeiras	MA	-	-	-
Bertolândia	PI	-	-	-
Chapadas do Estremos Sul Piauiense	PI	-	-	-
Cotegipe	BA	-	-	-
<b>Total</b>		<b>1.423.343</b>		

Fonte: reproduzido da EMBRAPA (2017).

Observa-se que a agricultura mecanizada, caracterizada por grandes propriedades destinadas à produção agrícola, que vem se expandindo em algumas microrregiões do MATOPIBA, ainda não é predominante na microrregião do Bico do Papagaio.

Apesar da realidade específica da microrregião do Bico do Papagaio, Favareto *et al.* (2019, p. 82) explicam que

A contribuição da agropecuária é crescente na economia dos quatro estados, representando, segundo valores do Censo Agropecuário (IBGE, 2007), aproximadamente 40% do valor total da produção em seu conjunto. Em 1996, esse percentual era de 35,05%. Segundo a mesma fonte, em 1996, a produção animal contribuía com 45% ante 54% da produção vegetal. Em 2006, ocorreu uma inversão e a produção vegetal passou a contribuir com 87%, enquanto a produção animal foi reduzida para 12,6%, indicando a importância crescente das lavouras de grãos.

Nas microrregiões que compõem o MATOPIBA há um aumento da contribuição da produção vegetal em relação à produção animal. Entretanto, esse fenômeno não se repete na microrregião do Bico do Papagaio, que tem produção agrícola pequena, se comparada com outras regiões.

Segundo Favareto *et al.* (2019),

Embora a produtividade da soja na região tenha triplicado entre 1991 e 2011, passando de menos de uma tonelada por hectare para três toneladas na mesma área (Embrapa, 2017), estudos recentes afirmam que a expansão de área cultivada ainda é um vetor fundamental do crescimento da produção. Entre 2000 e 2014, a área de soja aumentou de 1 para 3,4 milhões de hectares, um crescimento de 253% no período (FAVARETO *et al.*, 2019, p. 82).

A expansão da produção da soja no MATOPIBA ocorre por duas razões: o aumento da produtividade por hectare e, de forma mais relevante, a expansão da área plantada.

A produção da monocultura é incentivada por fatores internos e externos. No plano interno, a facilidade de crédito e o baixo valor das terras, se comparado às propriedades do Sul e do Centro-Oeste do país. No plano externo, a forte demanda mundial por soja, especialmente chinesa.

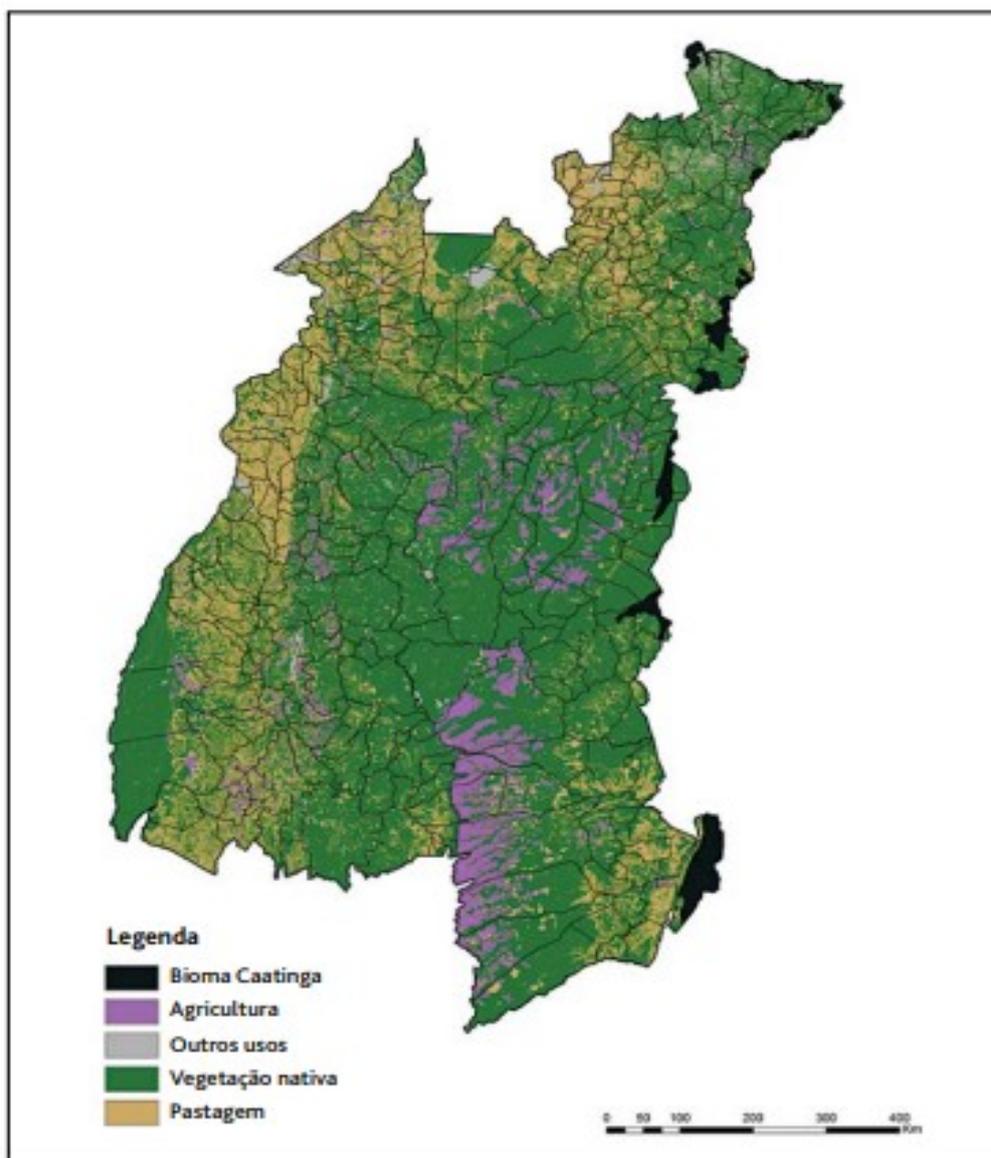
A expansão da agricultura na região do MATOPIBA, conforme Favareto *et al.* (2019), é concentrada em algumas poucas regiões. Os números apresentados nas Tabelas 1, 2 e 3, que descrevem a produção de soja, milho e algodão no MATOPIBA, permitem concluir que a agricultura na microrregião do Bico do Papagaio ainda é iniciante.

As informações trazidas por Favareto *et al.* (2019) reforçam que o território da microrregião do Bico do Papagaio tem como principal atividade produtiva a pecuária.

Nessa mesma linha de raciocínio, Miranda e Santos (2014) afirmam que no extremo norte do Tocantins a cultura produtiva é a pecuária extensiva e a produção agrícola familiar de subsistência.

Conforme a Figura 4, boa parte do solo da microrregião do Bico do Papagaio é recoberto por pastagens.

**Figura 4** - Mapa da cobertura e uso do solo no MATOPIBA (2017).

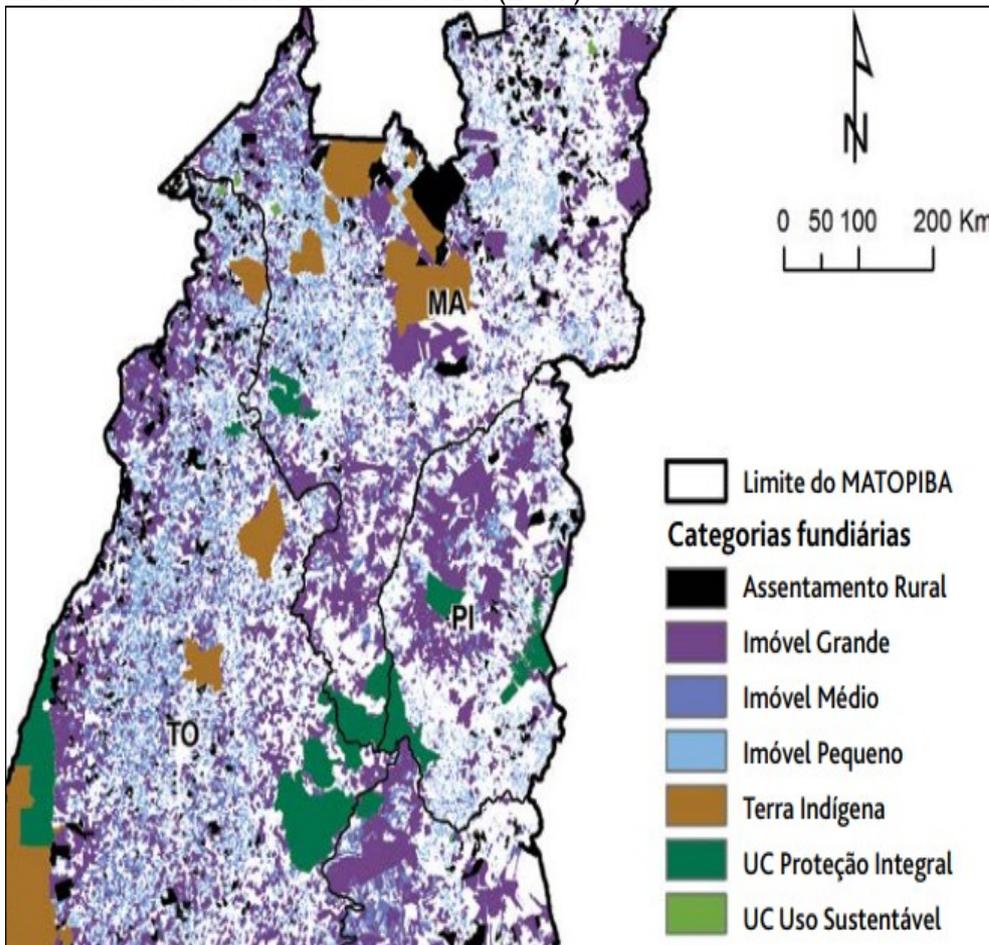


Fonte: elaborado por Piatto e Inakake; reproduzido de Buzato *et al.* (2018).

Outra característica marcante do Bico do Papagaio é que as grandes e médias propriedades rurais ocupam a maior parte do seu território, como se pode observar pela Figura 5.

A Figura 5 também mostra que a microrregião abriga uma grande porção de terra dos indígenas Apinajés e alguns assentamentos rurais decorrentes de reformas agrárias promovidas pelo Governo Federal.

**Figura 5** - Mapa dos imóveis rurais, terras indígenas, unidades de conservação e assentamentos rurais no MATOPIBA (2017).



Fonte: elaborado por Piatto e Inakake; reproduzido de Buzato *et al.* (2018).

Faraveto *et al.* (2019) afirmam que existem 250.238 estabelecimentos rurais no MATOPIBA e que desses, apenas 15% têm menos de 100 hectares. A grande maioria, ou seja, 85% das propriedades rurais, tem mais de 100 hectares.

Cruzando os dados apresentados por Favareto *et al.* (2019) com as informações da EMBRAPA, verifica-se que menos de 15% das propriedades rurais que formam o MATOPIBA são consideradas minifúndios, ou seja, propriedades com menos de um módulo fiscal (EMBRAPA, 2020).

No MATOPIBA, não há apenas concentração de terras. Concentra-se também a renda. Favareto *et al.* (2019) explicam que 80% das propriedades são consideradas pobres e respondem por somente 5,22% da renda monetária bruta da região.

Por outro lado, menos de meio por cento dos estabelecimentos, ou seja, 1.051 produtores são responsáveis por 59,78% da renda monetária bruta do MATOPIBA (FAVARETO *et al.*, 2019).

Trata-se de um sistema produtivo concentrador, tanto em relação à renda, quanto no que diz respeito à propriedade da terra.

Verifica-se que há produção de riqueza e utilização de alta tecnologia no sistema agrícola instalado no MATOPIBA; entretanto, a maioria da população da região está excluída desse processo, uma vez que não consegue participar do modelo produtivo adotado.

Favareto *et al.* (2019) afirmam que a região do MATOPIBA sofre com a falta de infraestrutura. No modal rodoviário, as rodovias estaduais em grande parte padecem pela falta de asfalto.

As federais, por sua vez, apesar de asfaltadas, não são duplicadas, aumentando o custo do transporte. Segundo esses autores,

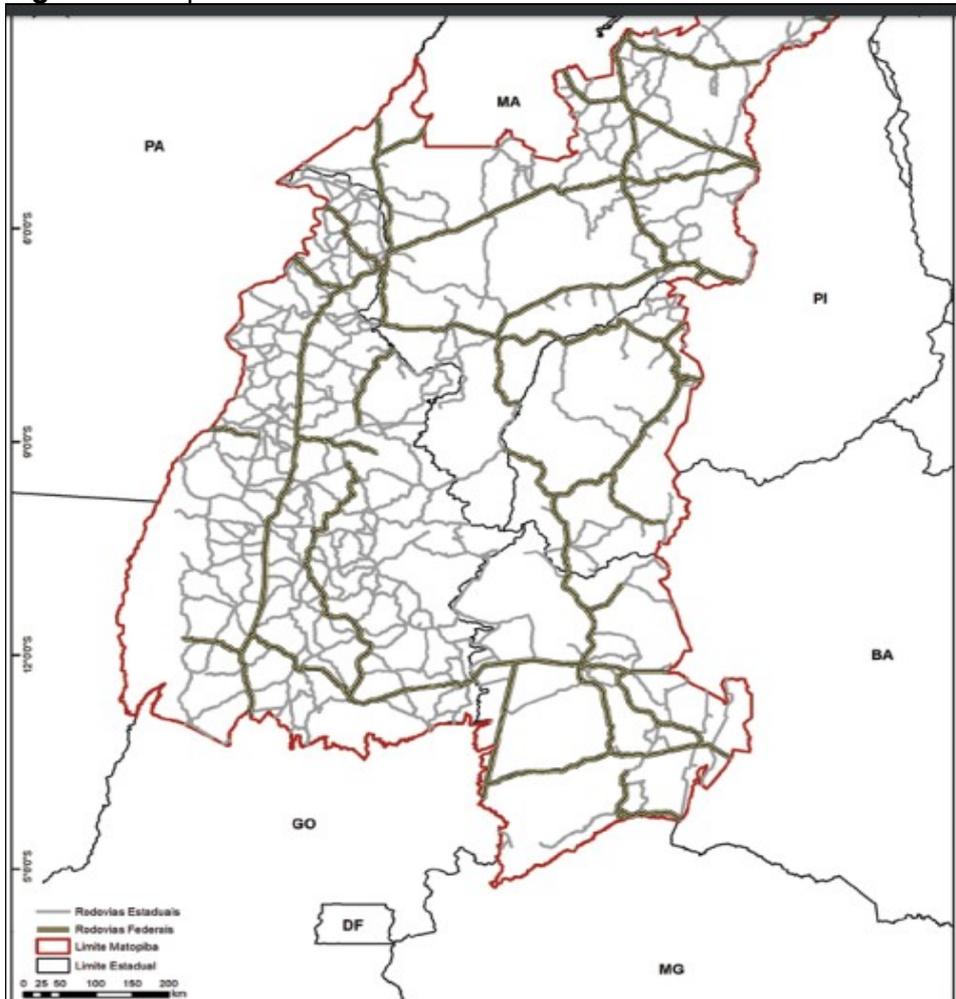
Após certo furor com os anunciados investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na década passada, há vários projetos no papel ou em ritmo reduzido de implantação desde a crise dos anos 2010. Todos eles estão voltados a melhorar a conectividade inter-regional por meio de rodovias, ferrovias e hidrovias, ligando a região aos portos de onde a soja, sobretudo, é exportada, ou às grandes capitais do Nordeste, em cujas regiões metropolitanas se instalaram grandes indústrias de carne, abastecidas com o milho produzido no MATOPIBA (FAVARETO *et al.*, 2019, p. 86).

Os projetos de interligação regional e nacional, que buscam criar infraestrutura com o propósito de facilitar o escoamento da produção agropecuária do MATOPIBA e do Centro-Oeste do país, ficaram estacionados após a crise econômica internacional, iniciada em 2009 e que se prolongou pela última década, afetando o orçamento público e a capacidade de investimento do Estado.

O Brasil possui a quarta maior rede de estradas do mundo, sendo esse o principal meio de transportes de cargas e de passageiros do país. No que se refere ao modal rodoviário, o Tocantins é privilegiado tanto pela questão de ser cortado por rodovias federais, quanto por ser servido por muitas estradas estaduais.

A Figura 6 apresenta a rede rodoviária do MATOPIBA.

**Figura 6** - Mapa com rede de rodovias estaduais e federais no MATOPIBA (2015).



Fonte: elaborado pelo Greenpeace com base em dados do DNIT (2015).

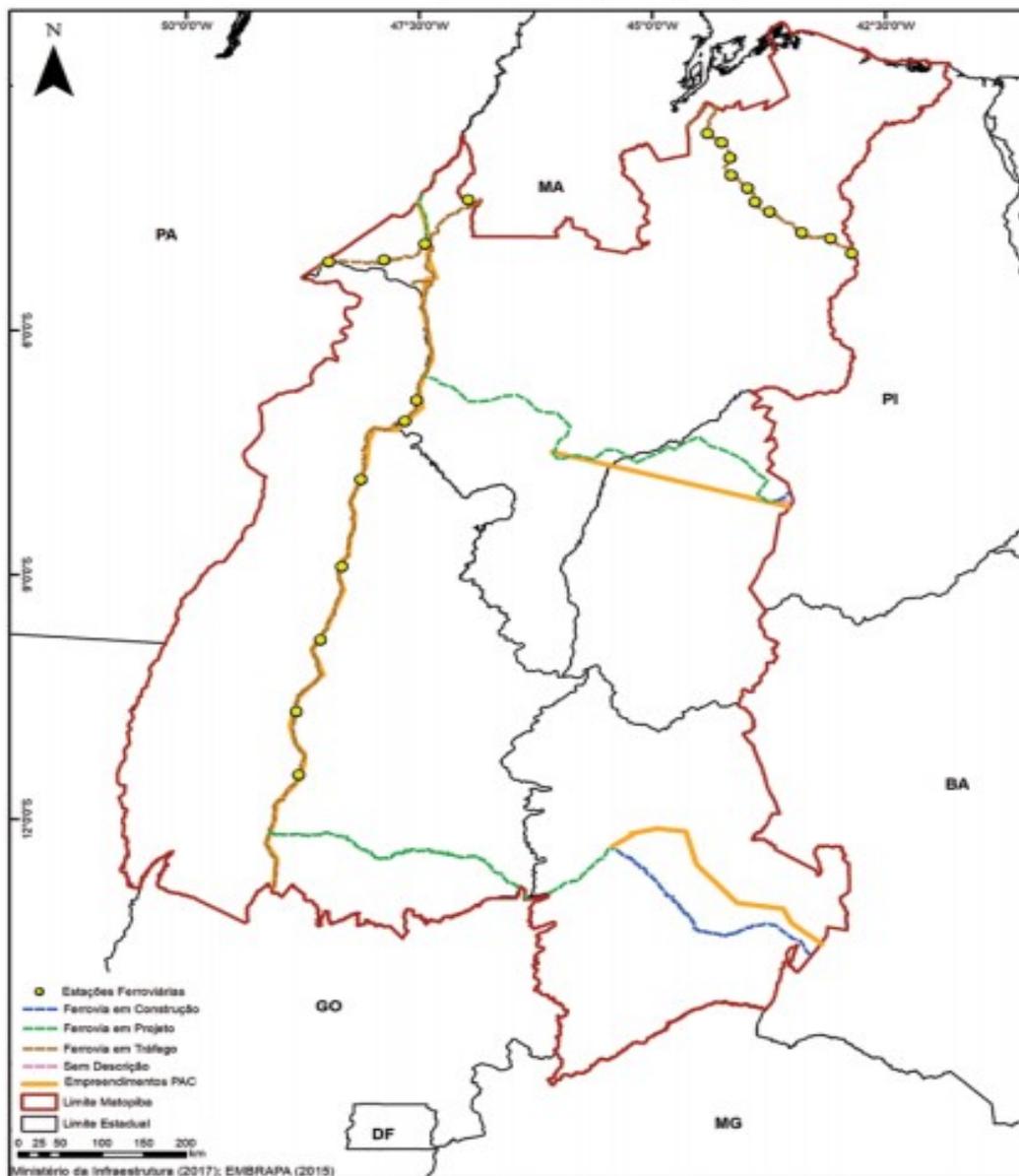
O modal ferroviário é o transporte realizado sobre as linhas férreas. É muito utilizado para a movimentação de cargas de baixo valor agregado, assim como no transporte de pessoas. Atualmente, o Brasil é um país pobre em ferrovias, que se encontram irregularmente distribuídas pelo território. Enquanto a Região Sudeste concentra quase metade (47%) da malha ferroviária do país, as Regiões Norte e Centro-oeste, juntas, concentram apenas 8%.

O transporte ferroviário é comprovadamente o melhor sistema para o escoamento da produção agrícola, com menores custos e maior segurança no transporte. Em relação a essa modalidade de transporte, o Estado do Tocantins é beneficiado por importantes projetos, como a Ferrovia Norte-Sul, que corta o país ligando as regiões produtoras de grãos aos principais portos nacionais, como Itaqui/MA, Barcarena/PA e Santos/SP.

O Estado também recebe benefícios de logística ao ser margeado pela Ferrovia Carajás, que liga a região de Carajás/PA, uma das maiores produtoras de minérios do país, ao Porto de Itaqui/MA.

A Figura 7 mostra a rede ferroviária do MATOPIBA.

**Figura 7** - Mapa com rede de ferrovias existentes, projetadas ou em construção no MATOPIBA(2017).



Fonte: elaborado pelo Greenpeace com base em dados da Embrapa (2015) e Ministério da Infraestrutura (2017).

A infraestrutura de ferrovias que beneficia o Estado do Tocantins não está completamente finalizada, sendo recorrentes os atrasos nas obras, especialmente

nos últimos anos, devido à falta de investimento do Estado. Há, no entanto, a perspectiva de que, futuramente, esse modal esteja com as obras concluídas e interligadas a outros modais que favoreçam o desenvolvimento da região de forma efetiva e duradoura.

Ainda de acordo com Favareto *et al.* (2019), a plantação irrigada no MATOPIBA está quase completamente localizada na microrregião de Barreiras e Santa Maria Vitória, na Bahia.

**Tabela 4** - Áreas irrigadas por pivôs no MATOPIBA (2017).

Microrregião	Área dos pivôs (ha)	Área Acumulada	% Relativa	% Acumulada
Barreiras, BA	94.400,91	94.400,91	62,83%	62,83%
Santa Maria Vitória, BA	30.963,19	125.364,10	20,61%	83,44%
Porto Nacional, TO	6.211,41	131.575,51	4,13%	87,57%
Bom Jesus da Lapa, BA	5.421,74	136.997,25	3,61%	91,18%
Gerais de Balsas, MA	3.910,44	140.907,69	2,60%	93,78%
Gurupi, TO	2.873,65	143.781,34	1,91%	95,70%
Alto Mearim e Grajaú, MA	1.687,76	145.469,10	1,12%	96,82%
Chapada das Mangabeiras, MA	1.008,60	146.477,69	0,67%	97,49%
Rio Formoso, TO	997,79	147.475,48	0,66%	97,49%
Cotegipe, BA	803,84	148.279,32	0,54%	98,69%
Jalapão, TO	586,62	148.865,94	0,39%	99,08%
Imperatriz, MA	307,17	149.173,11	0,20%	99,29%
Itapecuru Mirim, MA	211,77	149.384,87	0,14%	99,43%
Alto Médio Gurguéia, PI	203,03	149.587,91	0,14%	99,56%
Porto Franco, MA	198,63	149.786,54	0,13%	99,69%
Bertolínia, PI	167,76	149.954,31	0,11%	99,81%
Chapadinha, MA	110,21	150.064,51	0,07%	99,88%
Caxias, MA	96,83	150.161,35	0,06%	99,94%
Miracema do Tocantins, TO	70,90	150.232,24	0,05%	99,99%
Bico do Papagaio, TO	14,29	150.246,54	0,01%	100,00%
<b>TOTAL</b>		150.043,51		

Fonte: reproduzido de Embrapa (2017).

A análise da Tabela 4 demonstra que a microrregião do Bico do Papagaio tem área irrigada quase insignificante, respondendo apenas por 0,01% de toda a área irrigada do MATOPIBA.

Esses dados corroboram as informações de uma agricultura iniciante na microrregião, sendo a pecuária extensiva a principal atividade econômica.

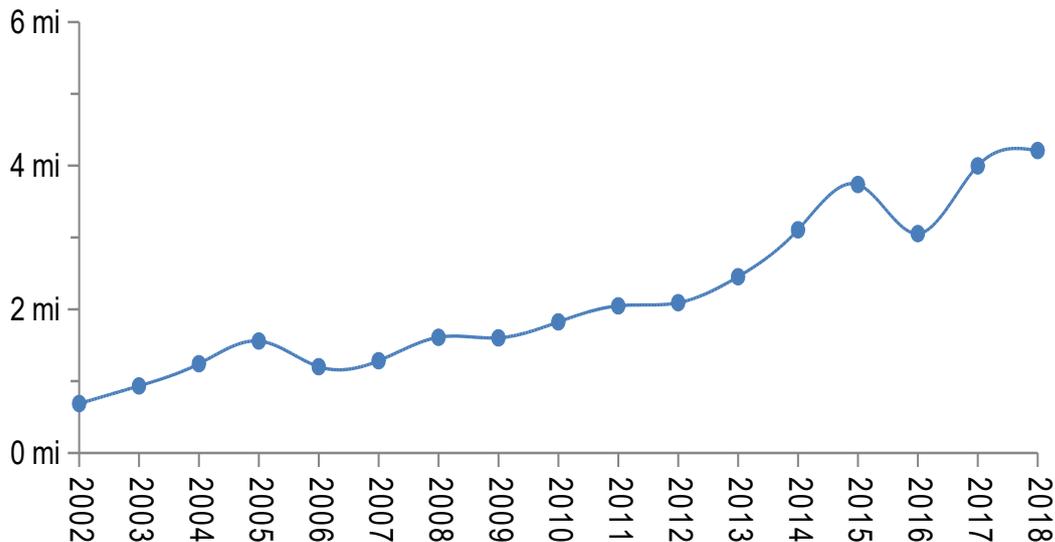
Apesar de os números indicarem uma agricultura iniciante no Tocantins, o Estado tem incentivado a agricultura e a pecuária como atividades econômicas capazes de fomentar o desenvolvimento.

De acordo com informações da Secretaria Estadual de Planejamento, no ano de 2016, 98% das exportações do Estado do Tocantins foram de produtos do agronegócio, sendo que a soja, a carne e seus derivados responderam por 86% dos produtos exportados, alcançando a cifra de 500 milhões de dólares em divisas.

No ano de 2018, o Tocantins produziu 4.209.406 toneladas de grãos, alcançando o 1º lugar na Região Norte e o 12º lugar em relação aos demais Estados da Federação.

A produção de grãos vem aumentando rapidamente, conforme a Figura 8, elaborada pelo autor com base em informações constantes nos Indicadores Socioeconômicos do Estado do Tocantins (SEFAZ, 2019).

**Figura 8** - Evolução da produção de grãos no Tocantins 2002-2018.



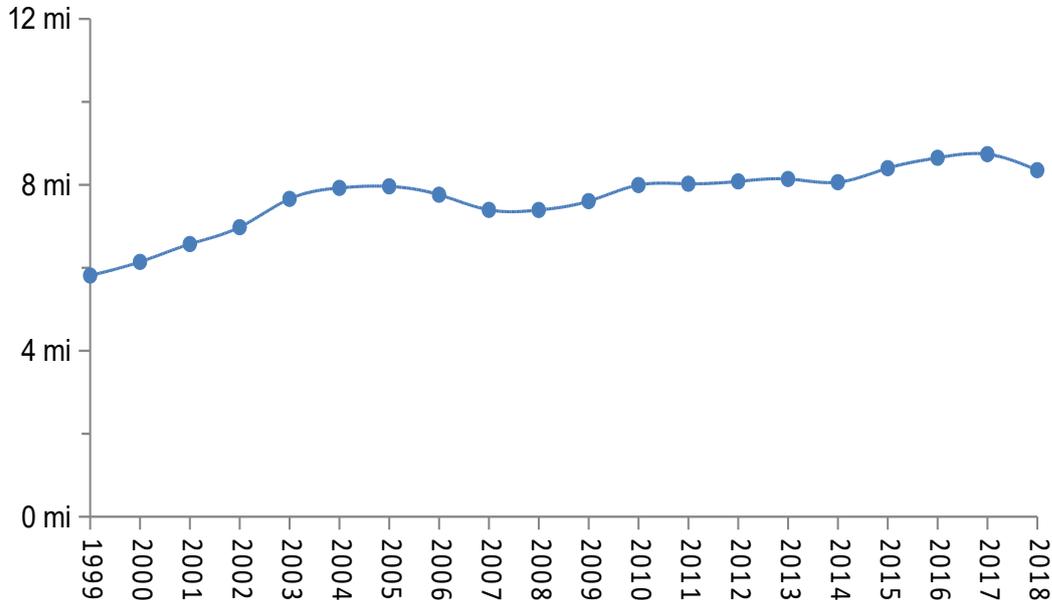
Fonte: elaboração do autor com base em dados da SEFAZ/TO

O rebanho bovino do Estado do Tocantins em 2018 era de 8.352.513 cabeças, com o Estado ocupando o 3º lugar na Região Norte e o 11º no Brasil.

Entre o início da série histórica e 2018, o número de cabeças de gado cresceu 43,68% no Estado, conforme o gráfico da Figura 9, elaborado pelo autor com base nos Indicadores Socioeconômicos do Estado do Tocantins (SEFAZ, 2019).

Depreende-se da análise da Figura 9 que entre 2009 e 2018 o rebanho bovino do Tocantins aumentou apenas 4,48%, indicando estagnação no crescimento da pecuária bovina tocantinense.

**Figura 9** - Evolução do rebanho bovino no Tocantins 1999-2018.



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da SEFAZ/TO

### 4.3 ABORDAGEM CRÍTICA AO AGRONEGÓCIO

O agronegócio, apesar do incentivo do Governo do Estado, que o vê como a solução para o desenvolvimento do Tocantins, não é uma unanimidade. Há dúvidas sobre se o crescimento econômico trazido pelo *agribusiness* proporciona desenvolvimento. Para Canuto (2004),

Os avanços tecnológicos aplicados ao agronegócio são a expressão da modernização do campo. Com eles a produtividade tem crescido, as safras têm apresentado números cada vez maiores, as receitas econômicas têm crescido. A isto tem se dado o nome de desenvolvimento. Mas tudo não passa do que podemos chamar de modernização conservadora. Todo este avanço não representou de fato qualquer mudança substancial na estrutura agrária brasileira e nas relações de produção e de trabalho no campo. Ao contrário, tem significado maior concentração de terra e de renda e relações de trabalho cada vez mais precarizadas (CANUTO, 2004, p. 3).

O agronegócio tem sua origem no sistema *plantation*, novo nome da agropecuária capitalista para seu sistema produtivo. Nesse sistema, grandes

propriedades produzem para exportação. Fernandes (2004) afirma que o termo agronegócio é uma nova construção ideológica que visa mudar a imagem da agropecuária no Brasil, superando a visão de grandes propriedades improdutivas. Substitui o termo latifúndio, que é associado a trabalho escravo, exploração de mão de obra, concentração de renda e terra, coronelismo e subdesenvolvimento. Nesse sentido, a imagem que se quer transmitir com a palavra agronegócio é a de renovação da agricultura capitalista. Com essa mudança de perspectiva, houve o aperfeiçoamento do processo produtivo, mas o agronegócio continua sendo um sistema altamente concentrador e excludente, incapaz de promover o verdadeiro desenvolvimento (FERNANDES, 2004).

Canuto (2004) considera que a modernização do agronegócio “tem sido um poderoso meio de colonização e que, na verdade, é a moderno-colonialidade que vem caracterizando nossa formação social, nos oferecendo mais do mesmo, sempre” (CANUTO, 2004, p. 3).

Percebe-se que o agronegócio é uma nova roupagem para um mesmo sistema, o *plantation*, que nos transforma em colônia moderna. O agronegócio procura transparecer produtividade, geração de riqueza, mas, na verdade, segue a lógica capitalista de concentração e exploração. Nessa nova acepção, pode-se dizer que o agronegócio seria um latifúndio amplo, que, além de dominar a terra, se assenhora da tecnologia de produção.

Fernandes (2004) explicita que 50% da produção agrícola nacional, cujos resultados são apropriados pelo agronegócio, decorrem da agricultura camponesa. Entretanto, com a estratégia de propaganda e de produtividade, o agronegócio é privilegiado com a maior fatia do crédito agropecuário.

Apesar das críticas, se comparados os índices do IDHM entre os anos de 2000 e 2010, constata-se evolução naqueles municípios que tenham matriz produtiva no agronegócio. No Tocantins, esse fenômeno é notado especialmente nos municípios cortados por rodovias federais (BRANDÃO; CASTRO; NETO, 2017).

#### 4.4 O PERFIL SOCIOECONÔMICO DA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO/TO

De acordo com o previsto pela metodologia desta pesquisa, foi traçado o perfil socioeconômico dos 25 municípios que compõem a microrregião do Bico do Papagaio.

**Tabela 5** - Indicadores econômicos da microrregião do Bico do Papagaio/TO

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Área(km<sup>2</sup>)</b>	<b>População total IBGE 2017</b>	<b>Rendimento médio no setor formal 2017 (R\$)</b>	<b>Renda per capita 2010 (R\$)</b>
Brasil	8.516.000	207.660.929	1.812,4	19.016
Aguiarnópolis	236,792	6.460	956,43	18.719,04
Ananás	1.576,973	9.749	856,35	12.561,3
Angico	448,617	3.423	1.068,89	10.310,04
Araguatins	2.621,877	35.216	1.179,12	10.887,03
Augustinópolis	395,541	18.089	994,9	12.740,56
Axixá do Tocantins	150,215	9.776	1.223,73	10.495,5
Buriti do Tocantins	252,73	11.135	739,67	8.373,92
Cachoeirinha	352,346	2.276	825,94	11.281,5
Carrasco Bonito	190,352	4.055	850,49	9.191,64
Darcinópolis	1.638,804	5.988	903,16	22.014,24
Esperantina	506,175	10.793	925,73	7.872,94
Itaguatins	739,858	5.980	1.048,21	9.896,42
Luzinópolis	278,603	3.038	918,61	11.110,76
Maurilândia do Tocantins	734,533	3.409	960,71	9.699,28
Nazaré	396,053	4.060	891,06	10.960,34
Palmeiras do Tocantins	743,407	6.535	968,25	9.815,28
Praia Norte	301,323	8.365	996,15	8.196,48
Riachinho	517,478	4.601	915,74	9.760,01
Sampaio	222,436	4.579	1.061,31	8.123,8
Santa Tereza do Tocantins	542,082	2.825	707,34	11.275,22
São Bento do Tocantins	1.105,9	5.231	993,11	9.426,17
São Miguel do Tocantins	407,183	11.906	1.012,7	8.551,96
São Sebastião do Tocantins	289,597	4.749	849,09	9.293,44
Sítio Novo do Tocantins	303,463	9.192	660,24	9.607,02

Tocantinópolis	1.083,6	23.119	1.025,09	12.708,47
----------------	---------	--------	----------	-----------

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2020, adaptado pelo autor.

Para tanto, foram utilizadas as informações publicadas no Atlas de Desenvolvimento Humano, que fornece em sua base de dados importantes indicadores, como renda *per capita*, IDHM e índice de Gini, dentre outros.

Da análise da Tabela 5, depreende-se que apenas um município da microrregião tem PIB *per capita* superior à média nacional. No ano de 2010, o PIB *per capita* brasileiro alcançou R\$ 19.016,00. Por outro lado, o mesmo indicador dos municípios que compõem o Bico do Papagaio apresentou média de R\$ 10.914,89, correspondendo a apenas 57,39% do PIB *per capita* nacional (IBGE, 2017).

Os números revelam o baixo desempenho econômico. O PIB *per capita* é um importante indicador de desenvolvimento e deve ser interpretado em conjunto com outros dados socioeconômicos, conforme Sen (2010).

Também é possível constatar, por meio da Tabela 5, o baixo rendimento médio do setor formal nos municípios do Bico do Papagaio. O Brasil alcançou o valor de R\$ 1.812,40 nesse indicador, enquanto esses municípios obtiveram média de R\$ 941,28. Portanto, o rendimento médio do setor formal no Bico do Papagaio é de apenas 51,93% do nacional.

O conceito de desenvolvimento deve levar em conta a produção econômica, a geração de riquezas e a valorização salarial dos trabalhadores. Dessa forma, traça-se um perfil de todo o setor produtivo.

Na abordagem defendida por Sen (2010) sobre desenvolvimento, o trabalho é entendido como importante fonte de liberdade para as pessoas, pois fornece os meios economicamente necessários para a subsistência, bem como permite que o indivíduo faça escolhas pelo que realmente entende como importante para sua vida.

Quando o rendimento existe, mas é insuficiente para atender todas as necessidades básicas, como moradia, alimentação, educação, saúde e entretenimento, as liberdades não estão completas, porque se encontram limitadas pelas condições socioeconômicas.

Os dados apontam um rendimento médio do setor formal nos municípios estudados bem inferior à média nacional. Conforme o referencial teórico estudado, as liberdades e o próprio desenvolvimento da microrregião estão limitados por essa condição econômica, além de outros aspectos sociais adiante estudados.

Pelos dados do IBGE (2018), observa-se que apenas 2 municípios do Bico do Papagaio possuem mais de 10% da população formalmente ocupada. Na grande maioria dos municípios (92%), a ocupação laboral não chega a 10% da população. Se comparado com a média nacional, observa-se baixo nível de ocupação, considerando que, na média, nos municípios que compõem a microrregião, o nível de ocupação chega a apenas 7,84%.

A Tabela 6 demonstra que o desemprego é uma grande mazela social no Bico do Papagaio.

**Tabela 6** - Indicadores de trabalho e renda da microrregião do Bico do Papagaio/TO

MUNICÍPIO	Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018]	Pessoal ocupado [2018]	População ocupada [2018]	População com rendimento nominal mensal <i>per capita</i> de até 1/2 salário mínimo [2010]
Aguiarnópolis	1,5	1.170	17,8%	39,6%
Ananás	1,5	854	8,9%	42,1%
Angico	1,6	312	9,1%	46,4%
Araguatins	2,0	2.099	5,9%	46,1%
Augustinópolis	1,8	1.756	9,7%	44,9%
Axixá do Tocantins	2,2	748	7,7%	45,3%
Buriti do Tocantins	1,4	576	5,1%	49,7%
Cachoeirinha	1,4	219	9,7%	47,9%
Carrasco Bonito	1,4	304	7,5%	48,3%
Darcinópolis	1,6	799	13,3%	45,9%
Esperantina	1,5	467	4,3%	52,9%
Itaguatins	1,9	370	6,3%	48,7%
Luzinópolis	1,5	270	8,8%	46,8%
Maurilândia do Tocantins	1,7	253	7,4%	49%
Nazaré	1,4	271	6,8%	47,9%
Palmeiras do Tocantins	1,6	347	5,3%	47,2%
Praia Norte	1,6	303	3,6%	51,4%
Riachinho	1,3	188	4,1%	53,9%
Sampaio	1,5	262	5,7	50,2%
Santa Tereza do Tocantins	1,6	264	9,3%	43,2%
São Bento do Tocantins	1,6	433	8,2%	48,8%
São Miguel do Tocantins	1,7	671	5,6%	48,3%
São Sebastião do Tocantins	1,5	293	6,2%	54,4%

Sítio Novo do Tocantins	1,5	890	9,8%	55,1%
Tocantinópolis	1,7	2256	9,9%	41,4%

Fonte: IBGE (2020).

Segundo Pochmann, “a informalidade do trabalho é parte do processo histórico de formação e de desenvolvimento de uma economia periférica que se industrializou tardiamente” (POCHMANN, 2015, p. 195).

O desemprego e a informalidade criam uma massa de excluídos sociais, que não têm acesso a serviços mínimos, estatais e privados, que permitam viver com qualidade de vida.

Eid, Gallo e Pimentel (2001) afirmam que

Pode-se estar excluído do mercado de trabalho (desemprego de longo prazo), do trabalho regular - *part-time* e precário, do acesso a moradias decentes e a serviços - inclusive público. A exclusão pode vir de dentro do mercado de trabalho, com empregos ruins e instáveis gerando renda insuficiente para garantir padrão de vida mínimo, como a falta de acesso à terra, à segurança e aos direitos humanos (EID, GALLO e PIMENTEL, 2001, p. 3).

A falta de emprego e o próprio subemprego, seja o informal ou o mal remunerado, fragilizam o tecido social, porque parte da população não consegue manter condições mínimas de sobrevivência. Fere-se, portanto, o princípio da solidariedade social, dando causa a outros problemas sociais, como a falta de segurança.

Ainda na Tabela 6, constata-se que a população com rendimento nominal mensal *per capita* de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo é superior a 40% em 24 dos 25 municípios da microrregião. Esse indicador é claro em apontar a pobreza como um grave problema social do Bico do Papagaio.

O IDHM é composto por três dimensões: oportunidade de viver uma vida longa e saudável (longevidade), acesso ao conhecimento (educação) e garantia das necessidades básicas (renda). Esse indicador foi escolhido porque levanta aspectos econômicos (renda) e não econômicos (longevidade e educação).

Essa abordagem é respaldada pela obra de Sen (2010), que defende de forma clara que a economia é apenas um dos elementos do desenvolvimento. O desenvolvimento é a capacidade de uma sociedade viver em harmonia, gozando de seus recursos naturais de forma racional e coletiva, priorizando o bem-estar de todos.

Portanto, para Sen (2010) a longevidade é um indicador relevante para se medir o desenvolvimento, assim como a educação.

O IDHM da região é apresentado na Tabela 7.

**Tabela 7** - Evolução do IDHM entre 1991 e 2010 na microrregião do Bico do Papagaio/TO

<b>TERRITORIALIDADES</b>	<b>IDHM 1991</b>	<b>IDHM 2000</b>	<b>IDHM 2010</b>	<b>NÍVEL DO IDHM EM 2010</b>
Brasil	0,493	0,612	0,727	Alto
Aguiarnópolis (TO)	0,295	0,466	0,657	Médio
Ananás (TO)	0,295	0,496	0,671	Médio
Angico (TO)	0,235	0,485	0,648	Médio
Araguatins (TO)	0,301	0,432	0,631	Médio
Augustinópolis (TO)	0,297	0,462	0,67	Médio
Axixá do Tocantins (TO)	0,261	0,432	0,627	Médio
Buriti do Tocantins (TO)	0,269	0,462	0,627	Médio
Cachoeirinha (TO)	0,314	0,443	0,627	Médio
Carrasco Bonito (TO)	0,152	0,407	0,594	Baixo
Darcinópolis (TO)	0,208	0,41	0,581	Baixo
Esperantina (TO)	0,189	0,357	0,57	Baixo
Itaguatins (TO)	0,258	0,378	0,616	Médio
Luzinópolis (TO)	0,28	0,454	0,639	Médio
Maurilândia do Tocantins (TO)	0,195	0,383	0,58	Baixo
Nazaré (TO)	0,295	0,482	0,643	Médio
Palmeiras do Tocantins	0,169	0,435	0,628	Médio
Praia Norte (TO)	0,252	0,374	0,583	Baixo
Riachinho (TO)	0,157	0,361	0,572	Baixo
Sampaio (TO)	0,205	0,457	0,606	Médio
Santa Tereza do Tocantins (TO)	0,333	0,479	0,662	Médio
São Bento do Tocantins (TO)	0,208	0,411	0,605	Médio
São Miguel do Tocantins (TO)	0,24	0,42	0,623	Médio
São Sebastião do Tocantins (TO)	0,249	0,439	0,573	Baixo
Sítio Novo do Tocantins	0,302	0,457	0,604	Médio

(TO)

Tocantinópolis (TO)	0,387	0,542	0,681	Médio
---------------------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2020.

Analisando-se os índices do IDHM dos municípios que compõem o Bico do Papagaio, verifica-se que todos apresentam IDH menor que a média nacional. Nesse sentido, 28% dos municípios da microrregião têm IDHM considerado baixo e nenhum apresenta IDH alto ou muito alto.

Os números apresentados permitem inferir que a população do Bico do Papagaio apresenta índices de desenvolvimento humano abaixo da média nacional, com quase um terço dos municípios apresentando IDH baixo.

A Tabela 7 aponta que houve evolução do IDHM em todos os municípios estudados. Contudo, apesar da melhora nesse indicador, o Bico do Papagaio ainda é marcado pelo subdesenvolvimento e pelo atraso sociais.

A pobreza limita as capacidades individuais e sociais, restringindo a participação social do indivíduo e suas oportunidades de se inserir no mercado de trabalho, de se qualificar e estudar.

O índice de Gini, utilizado para quantificar numericamente a desigualdade social, é outro indicador importante para se entender o nível de desenvolvimento de uma região.

Na mensuração expressa pelo índice de Gini, quanto mais próximo de 1, maior é a desigualdade social, e quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda.

Ainda dentro do referencial proposto, a desigualdade social é uma séria dificuldade para que qualquer povo atinja o desenvolvimento. Se apenas uma pequena parcela da população usufrui da riqueza conquistada e dos recursos naturais, é indício de que o sistema econômico não está funcionando a contento e que necessita ser melhorado e aperfeiçoado.

Sendo o sistema capitalista dominante na maior parte dos países e sabendo-se da sua natural tendência à concentração de riquezas, cabe à sociedade e ao poder público criar mecanismos de distribuição de renda. Dessa forma, mantém-se saudável o tecido social.

A distribuição direta de renda também tem sua importância social. Os programas de transferência direta de renda tiveram papel relevante na evolução da

distribuição de renda no país. Contudo, essas políticas públicas não conseguem, por si só, mudar as estruturas sociais e criar oportunidades legítimas de ascensão social.

O Bico do Papagaio, como se pode comprovar pela Tabela 8, apresenta elevados níveis de desigualdade social, similares à média brasileira.

**Tabela 8** - Índice de Gini nos anos de 1991, 2000 e 2010.

<b>Territorialidades/Índice de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i> segundo Município</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Brasil	0,614	0,596	0,531
Aguiarnópolis (TO)	...	0,6642	0,4877
Ananás (TO)	0,5282	0,5452	0,4849
Angico (TO)	...	0,53	0,4696
Araguatins (TO)	0,5893	0,6037	0,5738
Augustinópolis (TO)	0,5749	0,6926	0,5309
Axixá do Tocantins (TO)	0,4788	0,6074	0,4976
Buriti do Tocantins (TO)	0,5402	0,6318	0,5732
Cachoeirinha (TO)	...	0,5001	0,4735
Carrasco Bonito (TO)	...	0,6299	0,5609
Darcinópolis (TO)	...	0,4604	0,5192
Esperantina (TO)	...	0,6889	0,561
Itaguatins (TO)	0,5475	0,5086	0,5611
Luzinópolis (TO)	...	0,6274	0,4964
Maurilândia do Tocantins (TO)	...	0,5748	0,5227
Nazaré (TO)	0,533	0,5645	0,5266
Palmeiras do Tocantins (TO)	...	0,6649	0,5096
Praia Norte (TO)	0,5438	0,6517	0,5339
Riachinho (TO)	...	0,6245	0,5491
Sampaio (TO)	0,3984	0,6137	0,5078
Santa Tereza do Tocantins (TO)	0,5599	0,582	0,469
São Bento do Tocantins (TO)	...	0,5606	0,5646
São Miguel do Tocantins (TO)	...	0,5794	0,5613
São Sebastião do Tocantins (TO)	0,5281	0,6001	0,5748
Sítio Novo do Tocantins (TO)	0,471	0,6374	0,5699
Tocantinópolis (TO)	0,5833	0,6158	0,5272

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2020.adaptado pelo autor.

A maneira mais eficaz de distribuir renda é pela oferta de serviços públicos de qualidade para toda a população. Além de subdesenvolvida, a microrregião do Bico

do Papagaio é socialmente desigual, conforme apontam os indicadores socioeconômicos. Prevaecem, como no resto do país, elevados níveis de concentração de renda.

Entretanto observa-se, a partir dos anos 2000, uma redução da desigualdade social brasileira, por meio da implementação de políticas públicas que aumentaram a distribuição de renda, como o aumento real do salário mínimo e o fortalecimento de programas de transferência direta de renda.

Na microrregião do Bico do Papagaio, como destacado na Tabela 8, também se avançou na redução da desigualdade social por meio da expansão do programa Bolsa Família e do aumento do poder de compra do salário mínimo.

Sen (2010) afirma que o conceito de desenvolvimento deve levar em consideração o fornecimento de serviços públicos de qualidade, dentre os quais a educação. De acordo com o referencial teórico proposto, a educação é indispensável para que haja desenvolvimento.

É inegável o papel transformador da educação na sociedade, pois, como afirma Freire (2000), nenhuma mudança será exequível sem sua participação ativa e norteadora.

É por meio dela que os sujeitos, considerados conscientes, individualizados e contextualizados, aprenderão a ver o mundo com um olhar mais amplo, com liberdade para compreender os fatos, os acontecimentos e a realidade, mediante a reflexão, a crítica e os questionamentos que serão instigados a construir em um processo contínuo, dinâmico, criativo, dialógico e libertador (FREIRE, 2000).

Os indicadores educacionais contextualizam o grau de desenvolvimento de determinado local.

Dessa forma, levantaram-se as notas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (5º ano) de todos os 25 municípios que integram a microrregião.

O IDEB é um dos principais indicadores educacionais do país. Tem como objetivo comparar os índices locais com os nacionais, bem como verificar se as metas estabelecidas pelo Ministério da Educação foram cumpridas nos anos de 2017 e 2019, data dos dois levantamentos mais recentes.

Os números apontam que, no ano de 2017, nenhum município da microrregião atingiu nota no IDEB (5º ano) igual ou superior à média nacional.

O resultado se repetiu em 2019, permitindo concluir que os indicadores educacionais apontam deficiência no Ensino Fundamental no Bico do Papagaio.

No ano de 2017, apenas 5 municípios do Bico do Papagaio conseguiram alcançar a meta estabelecida, representando 20% do total. Em 2019, o resultado foi pior: apenas 2 municípios cumpriram a meta. Os dados da Tabela 9 apontam que os indicadores educacionais estão abaixo da meta estabelecida pelo próprio governo.

**Tabela 9** - IDEB anos iniciais (5º ano) de 2017 e 2019.

Território	IDEB observado		Metas Projetadas	
	2017	2019	2017	2019
Brasil	5.8	5.9	5.5	5.7
Aguiarnópolis (TO)	4.4	4.8	4.8	5.1
Ananás (TO)	5.1	5.2	5.5	5.8
Angico (TO)	5.0	5.0	5.4	5.7
Araguatins (TO)	5.2	5.3	5.1	5.4
Augustinópolis (TO)	5.6	5.6	5.7	6.0
Aixá do Tocantins (TO)	4.3	4.5	5.1	5.4
Buriti do Tocantins (TO)	4.7	4.8	5.4	5.7
Cachoeirinha (TO)	4.6	4.7	5.4	5.6
Carrasco Bonito (TO)	3.8	4.1	4.6	4.9
Darcinópolis (TO)	4.6	4.8	4.9	5.2
Esperantina (TO)	4.0	4.0	4.4	4.7
Itaguatins (TO)	4.1	3.9	4.6	4.9
Luzinópolis (TO)	4.4	4.9	5.4	5.7
Maurilândia do Tocantins (TO)	4.7	4.5	4.7	5.0
Nazaré (TO)	5.3	5.0	5.7	6.0
Palmeiras do Tocantins (TO)	5.2	4.6	4.8	5.1
Praia Norte (TO)	4.0	3.6	4.7	5.0
Riachinho (TO)	4.7	4.6	5.1	5.4
Sampaio (TO)	4.9	4.8	4.6	4.9
Santa Tereza do Tocantins (TO)	4.0	4.2	4.6	4.9
São Bento do Tocantins (TO)	4.2	5.2	4.8	5.1
São Miguel do Tocantins (TO)	4.0	4.5	4.5	4.8
São Sebastião do Tocantins (TO)	4.6	4.3	5.3	5.6
Sítio Novo do Tocantins (TO)	4.6	5.0	4.8	5.1
Tocantinópolis (TO)	5.4	5.3	5.9	6.2

Fonte: INEP, 2020.

Aplicando a metodologia escolhida, estudou-se o desenvolvimento regional da microrregião do Bico do Papagaio a partir dos indicadores disponibilizados pela FIRJAN - Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Tabela 10).

Foi possível constatar que, no aspecto de emprego e renda, o índice FIRJAN demonstra que a maioria dos municípios do Bico do Papagaio apresenta nível baixo (48%) e regular (44%) de desenvolvimento. Apenas dois municípios têm índice moderado e nenhum alcança o nível alto.

Os dados da Tabela 10 confirmam os índices constatados no Atlas do Desenvolvimento Humano, demonstrando que o desemprego é um grave problema social na microrregião.

**Tabela 10 - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - Emprego e Renda**

<b>Localidade</b>	<b>2014</b>		<b>2015</b>		<b>2016</b>	
Aguiarnópolis	0,5727	R	0,6430	M	0,6170	M
Ananás	0,5656	R	0,4207	R	0,4945	R
Angico	0,5143	R	0,5431	R	0,4626	R
Araguatins	0,4143	R	0,3777	B	0,3677	B
Augustinópolis	0,4286	R	0,3033	B	0,4384	R
Axixá do Tocantins	0,4575	R	0,4225	R	0,4670	R
Buriti do Tocantins	0,4846	R	0,2891	B	0,3179	B
Cachoeirinha	0,4317	R	0,3289	B	0,2748	B
Carrasco Bonito	0,2618	B	0,2676	B	0,4179	R
Darcinópolis	0,6376	M	0,4122	R	0,5461	R
Esperantina	0,4954	R	0,2865	B	0,2855	B
Itaguatins	0,3685	B	0,4283	R	0,4729	R
Luzinópolis	0,1967	B	0,2451	B	0,3204	B
Maurilândia do Tocantins	0,5182	R	0,3210	B	0,4157	R
Nazaré	0,4980	R	0,3139	B	0,3688	B
Palmeiras do Tocantins	0,2804	B	0,2481	B	0,4133	R
Praia Norte	0,4894	R	0,2595	B	0,2359	B
Riachinho	0,3746	B	0,2856	B	0,2822	B
Sampaio	0,2229	B	0,4601	R	0,2224	B
Santa Tereza do Tocantins	0,3405	B	0,3288	B	0,3219	B
São Bento do Tocantins	0,6420	M	0,5895	R	0,4898	R
São Miguel do Tocantins	0,4533	R	0,3789	B	0,3409	B
São Sebastião do Tocantins	0,5177	R	0,3636	B	0,4054	R
Sítio Novo do Tocantins	0,4147	R	0,3446	B	0,3907	B

Tocantinópolis 0,5351 R 0,4984 R 0,4807 R

**Legendas para desenvolvimento:** A = Alto; M = Moderado; R = Regular; B = Baixo.

Fonte: FIRJAN

Os dados levantados pela FIRJAN sobre educação (Tabela 11) apresentam-se em um nível de desenvolvimento superior, se comparados com os dados de emprego e renda. Contudo, quando comparado o desempenho em educação dos municípios do Bico do Papagaio com os números dos demais municípios do país, verifica-se que nenhum está na faixa da metade dos municípios mais desenvolvidos nesse aspecto.

Se considerarmos os números de 2016, quase todos os municípios da microrregião (80%) estão em posição superior a 4000º no *ranking* nacional, corroborando os dados levantados a partir do resultado dos 25 municípios no IDEB (5º) ano 2017 e 2019.

**Tabela 11** - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - Educação

Localidade	2014		2015		2016	
Aguiarnópolis	0,6363	M	0,6385	M	0,6558	M
Ananás	0,7087	M	0,6992	M	0,7219	M
Angico	0,6524	M	0,6690	M	0,6508	M
Araguatins	0,6969	M	0,6921	M	0,6964	M
Augustinópolis	0,7850	M	0,7772	M	0,7620	M
Axixá do Tocantins	0,7522	M	0,7276	M	0,6867	M
Buriti do Tocantins	0,7051	M	0,7069	M	0,6941	M
Cachoeirinha	0,6891	M	0,7062	M	0,6686	M
Carrasco Bonito	0,6575	M	0,6462	M	0,6266	M
Darcinópolis	0,6566	M	0,6431	M	0,6537	M
Esperantina	0,6380	M	0,6309	M	0,6450	M
Itaguatins	0,6243	M	0,6600	M	0,6409	M
Luzinópolis	0,6228	M	0,6792	M	0,6789	M
Maurilândia do Tocantins	0,6101	M	0,6258	M	0,6240	M
Nazaré	0,7323	M	0,7387	M	0,7550	M
Palmeiras do Tocantins	0,6117	M	0,6013	M	0,6133	M
Praia Norte	0,6599	M	0,6734	M	0,6861	M
Riachinho	0,6377	M	0,6146	M	0,5890	R
Sampaio	0,6540	M	0,6753	M	0,6654	M
Santa Tereza do Tocantins	0,6632	M	0,6286	M	0,6605	M
São Bento do Tocantins	0,6221	M	0,6080	M	0,6182	M
São Miguel do Tocantins	0,6133	M	0,6284	M	0,6249	M
São Sebastião do Tocantins	0,6867	M	0,6834	M	0,6823	M
Sítio Novo do Tocantins	0,7111	M	0,7371	M	0,7306	M

Tocantinópolis	0,6988	M	0,7141	M	0,7080	M
----------------	--------	---	--------	---	--------	---

**Legendas para desenvolvimento:** A = Alto; M = Moderado; R = Regular; B = Baixo.

Fonte: FIRJAN, 2016.

Como demonstrado, nenhum município conseguiu alcançar um nível alto em educação. Os números do IDEB e do índice FIRJAN deixam clara a deficiência da educação, um dos pilares do desenvolvimento, como defendido por Sen (2010).

O Índice FIRJAN que mede a qualidade dos serviços de saúde dos municípios foi o mais positivo dos indicadores analisados. Em 2016, na última medição do índice, nenhum município do Bico do Papagaio apresentava nível baixo. Todos os entes apresentavam níveis alto (44%) e moderado (66%). Esses indicadores demonstram que, no aspecto da saúde, as políticas públicas aplicadas têm sido mais eficazes no combate ao subdesenvolvimento.

**Tabela 12 - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - Saúde**

Localidade	2014		2015		2016	
Aguiarnópolis	0,8251	A	0,8364	A	0,8176	A
Ananás	0,8175	A	0,8325	A	0,8585	A
Angico	0,7457	M	0,8369	A	0,8202	A
Araguatins	0,6625	M	0,6915	M	0,7690	M
Augustinópolis	0,7592	M	0,7649	M	0,7854	M
Axixá do Tocantins	0,6487	M	0,6569	M	0,7013	M
Buriti do Tocantins	0,7074	M	0,7426	M	0,7442	M
Cachoeirinha	0,7692	M	0,7909	M	0,7111	M
Carrasco Bonito	0,7376	M	0,7658	M	0,7639	M
Darcinópolis	0,8126	A	0,7290	M	0,7522	M
Esperantina	0,7012	M	0,6982	M	0,6600	M
Itaguatins	0,6278	M	0,6597	M	0,7319	M
Luzinópolis	0,7860	M	0,8249	A	0,8743	A
Maurilândia do Tocantins	0,6725	M	0,7826	M	0,8588	A
Nazaré	0,5764	R	0,6492	M	0,8003	A
Palmeiras do Tocantins	0,7280	M	0,7660	M	0,8179	A
Praia Norte	0,7433	M	0,7664	M	0,7466	M
Riachinho	0,8530	A	0,8709	A	0,8818	A
Sampaio	0,7604	M	0,7832	M	0,6616	M
Santa Tereza do Tocantins	0,8060	A	0,8254	A	0,8089	A
São Bento do Tocantins	0,8088	A	0,8450	A	0,8477	A
São Miguel do Tocantins	0,7158	M	0,7435	M	0,7588	M
São Sebastião do Tocantins	0,7494	M	0,7504	M	0,7617	M
Sítio Novo do Tocantins	0,7836	M	0,8172	A	0,7843	M

Tocantinópolis	0,7706	M	0,8391	A	0,8283	A
----------------	--------	---	--------	---	--------	---

**Legendas para desenvolvimento:** A = Alto; M = Moderado; R = Regular; B = Baixo.

Fonte: FIRJAN

A qualidade dos serviços de saúde influencia diretamente na expectativa de vida da população, por isso a relevância desse indicador. A expectativa de vida é apontada por Sen (2010) como um importante dado do desenvolvimento.

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) consolida as informações sobre o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. É o resultado da junção estatística das três áreas de atuação aqui já levantadas: Emprego e Renda, Educação e Saúde.

**Tabela 13 - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - Consolidado**

Localidade	2014		2015		2016	
Aguiarnópolis	0,6780	M	0,7060	M	0,6968	M
Ananás	0,6973	M	0,6508	M	0,6917	M
Angico	0,6375	M	0,6830	M	0,6445	M
Araguatins	0,5912	R	0,5871	R	0,6110	M
Augustinópolis	0,6576	M	0,6151	M	0,6619	M
Axixá do Tocantins	0,6195	M	0,6023	M	0,6183	M
Buriti do Tocantins	0,6324	M	0,5795	R	0,5854	R
Cachoeirinha	0,6300	M	0,6087	M	0,5515	R
Carrasco Bonito	0,5523	R	0,5598	R	0,6028	M
Darcinópolis	0,7022	M	0,5948	R	0,6507	M
Esperantina	0,6115	M	0,5385	R	0,5302	R
Itaguatins	0,5402	R	0,5827	R	0,6152	M
Luzinópolis	0,5352	R	0,5830	R	0,6245	M
Maurilândia do Tocantins	0,6003	M	0,5764	R	0,6328	M
Nazaré	0,6022	M	0,5672	R	0,6414	M
Palmeiras do Tocantins	0,5400	R	0,5385	R	0,6148	M
Praia Norte	0,6309	M	0,5664	R	0,5562	R
Riachinho	0,6217	M	0,5904	R	0,5843	R
Sampaio	0,5458	R	0,6396	M	0,5165	R
Santa Tereza do Tocantins	0,6032	M	0,5943	R	0,5971	R
São Bento do Tocantins	0,6910	M	0,6808	M	0,6519	M
São Miguel do Tocantins	0,5942	R	0,5836	R	0,5749	R
São Sebastião do Tocantins	0,6513	M	0,5991	R	0,6165	M
Sítio Novo do Tocantins	0,6365	M	0,6329	M	0,6352	M
Tocantinópolis	0,6682	M	0,6839	M	0,6723	M

**Legendas para desenvolvimento:** A = Alto; M = Moderado; R = Regular; B = Baixo.

---

Fonte: FIRJAN, 2016.

A análise do índice FIRJAN de desenvolvimento municipal permite esclarecer o subdesenvolvimento da microrregião do Bico do Papagaio, pela homogeneidade dos dados apresentados nos municípios. O primeiro dado relevante é que, no ano de 2016, nenhum ente tem nível de desenvolvimento considerado alto.

De acordo com a última medição em 2016, a quase totalidade (96%) dos municípios da microrregião está inserida entre os 2235 municípios do país com pior índice. Os dados apontam que 68% dos municípios apresentam nível de desenvolvimento moderado, enquanto 32% estão no nível regular.

A partir dos indicadores apresentados, procurou-se traçar um perfil do desenvolvimento da microrregião do Bico do Papagaio. Foram considerados os seguintes indicadores econômicos: produção agrícola, PIB *per capita*, nível de emprego e renda, IFDH-Emprego e renda; e não econômicos: IDH, índice de Gini, IDEB séries iniciais, IFDH-Educação, IFDH-Saúde.

Os dados revelam a condição de subdesenvolvimento existente no território do Bico do Papagaio. A análise conjunta dos indicadores demonstra que a atividade econômica na microrregião é pequena, e que o PIB *per capita* é quase metade do nacional.

A renda dos trabalhadores formais está bem abaixo da média nacional, confirmando os demais números econômicos. Na quase totalidade dos municípios, ao menos 40% da população vive com até meio salário mínimo *per capita*. Esse indicador revela a pobreza sistêmica no território.

De modo geral, os índices de desenvolvimento humano, como IDH e IDFH, estão muito abaixo da média nacional. Os indicadores apresentam informações que se complementam de forma coerente e lógica para demonstrar que a maioria da população é pobre e tem má qualidade de vida.

Outro aspecto relevante é a desigualdade social. As medições do índice de Gini não deixam dúvidas sobre a latente concentração de renda no território. Os índices revelam desigualdade social superior à média nacional. E não se pode desprezar a informação de que o Brasil foi considerado o segundo país com maior concentração de renda no mundo (ONU, 2019).

Saquet (2011) compreende que, na sistemática capitalista, o território é moldado pelas forças de produção. Esses índices que retratam o baixo desenvolvimento da microrregião do Bico do Papagaio revelam a ineficiência da pecuária extensiva como modelo único de produção e, conseqüentemente, de desenvolvimento.

O desenvolvimento deve ser pensado por meio da ressignificação do uso e da apropriação das riquezas do território, levando em conta a relação entre a comunidade e a natureza, o tempo e o espaço (SAQUET, 2012).

O uso dos recursos naturais e o modo de produção influenciam diretamente no desenvolvimento. Na microrregião estudada, o modelo de produção baseado na pecuária extensiva é ineficaz na promoção do desenvolvimento territorial.

A pecuária extensiva, apesar de ser uma atividade econômica rentável, beneficia apenas o produtor rural e emprega pouquíssima mão de obra. Além disso, a produção é destinada a outras localidades ou enviada ao exterior *in natura*, ou seja, sem beneficiamento e industrialização, limitando ainda mais o alcance social da atividade.

Para Souza (1995), o território é precisamente o local de onde a sociedade extrai seus recursos e condições para se desenvolver. De acordo com esse referencial teórico, o território deve ser utilizado para o bem de toda a sociedade, a fim de que todos possam retirar dele sua subsistência.

Os indicadores econômicos e sociais da microrregião demonstram que os recursos naturais do território não estão sendo utilizados para fomentar o desenvolvimento social e econômico de sua população.

Os recursos naturais no Bico do Papagaio são abundantes, com vários ativos naturais: boa qualidade do solo, excelente oferta de recursos hídricos e rica e variada flora. Apesar dos recursos naturais favoráveis, a atividade econômica é pequena e pouco diversificada, o que limita a circulação de bens e de serviços. Além disso, a iniciativa privada oferece poucas oportunidades no mercado de trabalho.

Sen (2010) afirma que as liberdades não são apenas o fim do desenvolvimento, mas o meio para alcançá-lo. O autor ensina que as liberdades instrumentais contribuem para a pessoa viver livremente e defende a expansão das oportunidades sociais. Também ressalta a importância do investimento em educação básica, assistência à saúde e reforma agrária como instrumentos eficazes na promoção do desenvolvimento.

De acordo com o postulado por Sen (2010), os indicadores socioeconômicos encontrados na microrregião estudada revelam claramente um subdesenvolvimento econômico e social, caracterizado por baixa atividade econômica, concentração de renda e má qualidade da prestação de serviços públicos essenciais, como saúde e educação.

A partir dos resultados encontrados após a análise dos dados, pode-se afirmar que o processo histórico de ocupação da microrregião do Bico do Papagaio foi fundamental na determinação de seu atual estágio de desenvolvimento econômico.

#### 4.5 OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO FEDERAIS E ESTADUAIS E COMO INCIDIRAM NA REGIÃO

Cunha (2007) defende que cabe ao poder público atuar para diversificar as atividades econômicas e melhorar o desempenho do modo de produção já existente. Induz-se o desenvolvimento a partir da fomentação e do fortalecimento da atividade privada.

O estudo do processo histórico de ocupação do Bico do Papagaio demonstrou que, após muitos anos de pouca atuação estatal na microrregião, a partir da década de 1960 a Ditadura Militar tomou a decisão política de ocupar a Amazônia Legal.

Como a microrregião é uma das portas de entrada para região amazônica, foram ali construídas duas importantes rodovias, a Transamazônica e a Transbrasiliana. Além das rodovias, o governo militar ofertou crédito barato e isenção fiscal para fortalecer a pecuária extensiva como principal atividade econômica.

A abertura da Transbrasiliana propiciou um aumento do fluxo migratório de mineiros, goianos e paulistas que trouxeram uma nova concepção de propriedade rural, contrária à dos primeiros ocupantes. Agora a terra seria entendida como propriedade privada, com a mercantilização da economia da microrregião (AJARÁ, 1991).

Houve uma alteração na estrutura produtiva e fundiária fomentada e induzida pelo Estado, com o objetivo claro de tornar a microrregião uma exportadora de produtos primários. É o estágio capitalista da fronteira, definido por Clementino e Monte-Mór (2016, p.5) como

[...] um intenso fluxo migratório – com o aparecimento, inclusive, de uma “indústria da migração” – e a incorporação da Região à economia nacional. Há aumento do preço e da concentração da terra, formando-se um mercado capitalista de terras e emergindo um incipiente mercado para o trabalho livre.

A aceleração da migração para a microrregião do Bico do Papagaio, favorecida pela abertura de novas rodovias, provoca uma ressignificação da terra, de seu uso e de seu valor. A nova ocupação aumentou a proporção das terras destinadas à pecuária extensiva e reduziu os espaços até então ocupados pela agricultura familiar.

Pereira (1996) explica que a Ditadura Militar criou programas específicos para fomentar o desenvolvimento regional do então extremo norte goiano. São exemplos a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), o Poloamazônia e o Polocentro. Esses projetos concediam incentivos fiscais, como forma de fortalecer polos agropecuários, como explica Martins (1986, p.19):

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

Esses incentivos fiscais constituíam uma parte importante dos investimentos do Governo Federal na microrregião. Os grandes latifundiários recebiam empréstimos com juros subsidiados, condição econômica mais favorável do que a ofertada no mercado de capitais.

As políticas públicas afetam diretamente o sistema produtivo. Segundo Teixeira (2002), a atuação estatal é influenciada pelas forças de poder econômico e social, numa clara disputa de poder, de modo que há uma tendência de que a classe dominante direcione os recursos arrecadados pelo Estado para setores do seu interesse.

Uma das bases sociais que sustentaram o Golpe Militar, os pecuaristas foram beneficiados pelas decisões políticas e econômicas do regime de exceção. No Bico do Papagaio, o governo de exceção induziu a pecuária extensiva como principal atividade econômica, e esse modelo de produção moldou todo o tecido social do território.

O Estado instalou grandes projetos de infraestrutura na microrregião, a exemplo da Hidroelétrica de Estreito, da Hidrovia Tocantins/Araguaia e da Ferrovia Norte Sul, a fim de fornecer infraestrutura para a exportação de produtos primários, como carne de gado e soja. O Governo do Estado do Tocantins, por sua vez, atua de forma semelhante. A produção agropecuária é entendida pelos governantes estaduais como propulsora do desenvolvimento.

Clementino e Monte-Mór (2016, p. 9) afirmam que o Bico do Papagaio é beneficiado pelos seguintes projetos, dentro de programas como Avança Brasil, Eixos de Desenvolvimento e Brasil em Ação:

[...] Plataforma Multimodal de Aguiarnópolis. - UHE Luís E. Magalhães, no Rio Tocantins, com sede no município de Lajeado e já executada; UHE de Estreito, no Rio Tocantins, com sede em Aguiarnópolis e em fase de planejamento; UHE de Serra Quebrada, no rio Tocantins, com sede em Itaguatins e já planejada; UHE de Santa Isabel, no Rio Araguaia, com sede em Ananás e já licitada; Projeto Sampaio; Hidrovia Araguaia – Tocantins; Ferrovia Norte-Sul (CLEMENTINO; MONTE-MÓR, 2016, p. 9).

Nos últimos 20 anos, o Tocantins também capilarizou a malha rodoviária estadual, trabalhando para mantê-la em boas condições de tráfego. Além disso, tem apoiado a implantação de grandes projetos privados, como o EcoPorto de Praia Norte.

A maioria desses projetos busca melhorar a infraestrutura do Bico do Papagaio, facilitando o escoamento da produção agropecuária *in natura*. Apesar da preocupação com a infraestrutura, houve negligência por parte das políticas públicas implementadas na região em relação à modernização da produção no campo, ao beneficiamento agroindustrial e ao fortalecimento da agricultura familiar.

A deficiência tecnológica, tanto na produção quanto no beneficiamento dos produtos agropecuários, reduz o potencial de produção e de distribuição de riquezas do agronegócio.

Afirma Pereira (1996, p.46) que

No tocante a pecuária, como mencionado anteriormente, restringe-se, com raríssimas exceções, a uma exploração extensiva (e especulativa) altamente poupadora de mão de obra. E como exporta em grande maioria o chamado 'boi em pé', por conta de o Estado dispor de um parque agroindustrial insuficiente para beneficiar o produto, o setor contribui com um percentual bem menor na arrecadação estadual caso viesse a agregar valor com o beneficiamento.

A realidade do agronegócio tocantinense permanece em condições muito semelhantes ao descrito por Pereira (1996). O Estado do Tocantins, ao longo dos seus 32 anos de história, implementou políticas públicas que fortaleceram o latifúndio e a concentração de terras.

No entender de Harvey (2005), o Estado serve ao modo capitalista de produção, ao poder econômico dominante. Incorpora-se à propaganda pública o conceito deturpado e enviesado de igualdade e liberdade, que não considera a realidade social extremamente desigual no sistema capitalista.

No capitalismo, os indivíduos são tratados como iguais numa realidade econômica e social extremamente desigual. No que concerne ao acesso a terra, um dos mais importantes ativos territoriais do Bico do Papagaio, os agricultores de subsistência e os pequenos produtores rurais deveriam receber especial atenção do Estado, tendo em vista sua clara condição de vulnerabilidade social. Porém, não foi essa a realidade que se observou com o estudo do processo histórico de ocupação da microrregião. O que se constatou foi que não houve um planejamento estratégico estatal para expandir o acesso a terra, às tecnologias e à industrialização rural.

De acordo com o referencial teórico proposto, para se entender desenvolvimento, é essencial apurar a qualidade das políticas públicas aplicadas em dado território (VIEIRA; SANTOS, 2013).

Os resultados deste estudo apontam que a política pública aplicada naquele momento histórico de aceleração da ocupação do território influenciou seu atual estágio de desenvolvimento.

Pode-se concluir que o Estado atuou para beneficiar apenas uma parcela da população que passou viver na microrregião, os pecuaristas, marginalizando os agricultores de subsistência ao omitir-se no processo de regularização fundiária de suas posses. O poder público negou-se a fornecer instrumentos tecnológicos que pudessem melhorar a produtividade da agricultura familiar que já era praticada pelos primeiros imigrantes.

A expansão da pecuária extensiva acabou por expulsar os antigos moradores do campo, que se refugiaram nas periferias das pequenas cidades da microrregião em busca de emprego, e esses centros urbanos não têm condições de ofertar educação, saúde e saneamento à população.

Faltou ao Estado aplicar políticas públicas que favorecessem, a partir dos ativos territoriais já encontrados no Bico do Papagaio, as capacidades e as liberdades individuais e coletivas presentes na microrregião.

Como anteriormente afirmado, foram implementadas políticas públicas com a intenção de tornar a pecuária extensiva a principal atividade econômica. Contudo, essa atividade é ineficiente no que se refere ao aproveitamento das terras férteis da microrregião. Junte-se a esse fato o fracasso do Estado em promover o aprimoramento da agricultura familiar, bem como em fornecer serviços públicos de qualidade, especialmente educação e saúde.

Repete-se, na microrregião do Bico do Papagaio, o mesmo modelo de desenvolvimento adotado em várias partes da Amazônia Legal: o assenhoramento dos recursos naturais por uma pequena classe dominante, a aplicação de políticas públicas que beneficiam os mais ricos e o aumento da concentração de renda.

Essas circunstâncias resultam num tecido social fragilizado pela desigualdade social e pela falta de oportunidades. Enquanto poucos se beneficiam das políticas públicas aplicadas e dos recursos naturais, a grande maioria da sociedade local sofre com a pobreza extrema, a escassez de oportunidade de trabalho e a falta de acesso à educação e à saúde públicas de qualidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a entender o atual estágio de desenvolvimento da microrregião do Bico do Papagaio, a partir da perspectiva do processo histórico de ocupação do seu território, sendo essa proposta estabelecida como seu objetivo geral. Para se alcançar esse objetivo geral, foram estabelecidos objetivos específicos.

O primeiro deles consistiu em investigar o processo histórico de ocupação do território da microrregião do Bico do Papagaio.

Dentro do referencial teórico proposto, Leader (2009) defende a relação entre passado, presente e futuro no que tange ao desenvolvimento. A história do território está inserida no conceito de capital territorial. O modo de ocupação, a utilização dos recursos naturais, a quantidade e a qualidade dos investimentos públicos fornecem informações sobre o desenvolvimento territorial.

Decorre desse raciocínio a importância do estudo histórico na compreensão do presente e na projeção do futuro. Entender a forma de ocupação de um território implica descortinar o modo de vida, de enraizamento social e de atividade econômica nele estabelecidos ao longo do tempo. Esse é precisamente um dos objetivos da abordagem histórica, pois permite identificar os determinantes do desenvolvimento de um território.

Os resultados revelaram dois momentos históricos distintos quanto à ocupação. No primeiro momento, houve uma ocupação iniciada na década de 1930, por imigrantes que vieram, em sua maioria, do Nordeste brasileiro, especialmente do Maranhão, em busca de terras férteis, chuva farta e de um lugar para plantar. Sua atividade econômica era basicamente a agricultura de subsistência. Não havia cercas ou qualquer outro tipo de delimitação de espaço, e a terra era considerada um bem comum.

Esses pequenos agricultores eram posseiros de terras devolutas. Não houve preocupação estatal com a regularização da posse e com a sua conversão em propriedade, tampouco os posseiros reivindicaram a documentação da posse da terra.

O segundo momento decorreu da decisão política do regime militar, a partir dos anos 1960, de ocupar a região amazônica. A abertura de duas importantes rodovias federais, a Belém-Brasília e a Transamazônica, intensificou o processo migratório para a microrregião, especialmente de pessoas vindas do Centro-Sul do país, muitas delas em busca de terras para praticar a atividade econômica que viria a dominar a microrregião: a pecuária extensiva.

Os pecuaristas passaram a cercar grandes propriedades rurais e a tomá-las como suas. Muitas vezes, nesse processo, utilizaram-se da grilagem, da violência e da força policial. O choque de interesses pela posse da terra gerou um capítulo marcante da história do Bico do Papagaio: os sangrentos conflitos agrários, protagonizados, por um lado, pelos agricultores de subsistência que ocuparam primeiramente o território, e por outro, pelos novos imigrantes, dedicados à pecuária extensiva e à especulação imobiliária.

Sen (2010) argumenta que o desenvolvimento está diretamente ligado ao fortalecimento das oportunidades sociais: oferta de emprego e renda, concretização de efetiva reforma agrária, fortalecimento do sistema educacional, redução da desigualdade social e acesso a serviços de saúde de qualidade. Na concepção de Sen (2010), o desenvolvimento não se restringe apenas a uma perspectiva econômica. Assim, o segundo objetivo específico do estudo foi analisar os indicadores econômicos e sociais dos municípios que compõem a microrregião, a fim de traçar um perfil do desenvolvimento da microrregião do Bico do Papagaio.

Nessa análise, os dados compilados pelo Atlas de Desenvolvimento Humano demonstraram baixíssima ocupação formal da população. Também ficou claro que grande parte do contingente populacional vive com até um quarto do salário mínimo.

Outro importante indicador de desenvolvimento estudado foi o IDH, cujos números demonstraram evolução em todos os municípios da microrregião nas últimas duas décadas. Entretanto, apenas um município apresentou desenvolvimento caracterizado como alto; os demais apresentaram desenvolvimento considerado moderado ou baixo na última medição do IDH, em 2010. Todos os municípios

apresentaram IDH abaixo da média nacional e quase um terço deles apresentou IDH baixo.

No ano de 2010, o PIB *per capita* brasileiro alcançou R\$ 19.016,00. Nos municípios que compõem o Bico do Papagaio o PIB *per capita* apresentou média de R\$ 10.914,89 (IBGE, 2017). Esse número demonstra baixa atividade econômica e produtiva, o que afeta direta e negativamente a qualidade de vida das pessoas.

O índice de Gini é um dos indicadores mais utilizados para medir a concentração de renda. Como no restante do país, no Bico do Papagaio também foi constatada considerável redução da desigualdade social a partir do ano 2000. Entretanto, a concentração de renda ainda é um grave problema social na microrregião. Esse fator está diretamente atrelado à principal atividade econômica desenvolvida na microrregião, a pecuária extensiva, que induz as disparidades sociais.

O terceiro objetivo específico proposto foi estudar a produção agropecuária do Bico do Papagaio, dentro do contexto da macrorregião do MATOPIBA. Nessa perspectiva, verificou-se o avanço da agricultura, em especial da cultura de soja, em todo o MATOPIBA, que vem se transformando na nova fronteira agrícola nacional.

O MATOPIBA vivencia o avanço do modelo econômico que já prevalece em outras regiões, como no Sudeste e no Centro-oeste brasileiro. A agricultura mecanizada e de precisão, concentrada em algumas microrregiões, está crescendo exponencialmente, alavancada pela boa qualidade do solo, pela alta pluviosidade e pelo alto preço das *commodities* agrícolas.

A produção de soja, milho e algodão avança sobre o cerrado brasileiro. A agricultura mecanizada é encabeçada especialmente por grandes e médios produtores, tendo em vista que requer grandes investimentos financeiros.

A rentabilidade da agricultura tem atraído grandes conglomerados econômicos e capital internacional. Trata-se de um modelo produtivo que utiliza tecnologia de ponta e que necessita de grandes aportes financeiros, o que torna a produção de grãos que avança no território do MATOPIBA ainda mais concentradora economicamente que a pecuária extensiva.

Retomando os ensinamentos de Leader (2009), circunstâncias e elementos externos que avançam sobre toda macrorregião do MATOPIBA podem determinar a substituição da pecuária pela agricultura como atividade econômica no Bico do papagaio. Os dados informam que no Bico do Papagaio a agricultura tem avançado

de forma lenta. Esse modelo, caso se estabeleça sobre o solo biquense, continuará mantendo a lógica produtiva excludente e concentradora.

A rentabilidade da produção de grãos tem incentivado alguns grandes produtores de gado a se aventurar pela agricultura, seja pela substituição da pecuária, seja pela consorciação da produção gado/lavoura. É provável que seja o avanço da produção de grãos que mude a paisagem e o atual modo de produção do Bico do Papagaio.

O quarto e último objetivo específico propôs identificar os planos de desenvolvimento federais e estaduais que incidiram sobre a região no período histórico delimitado. Os programas de transferência direta de renda, apesar da clara importância na redução da pobreza extrema e da fome, aplicados de forma isolada não promovem o desenvolvimento. Somente com a criação de oportunidades reais e concretas de emprego e renda será possível visualizar um futuro mais promissor para o Bico do Papagaio.

O desenvolvimento regional depende de investimento em educação. Verificou-se que as metas estabelecidas pelo Ministério da Educação para o avanço da educação básica no Bico do Papagaio não são alcançadas, o que dificulta a continuidade dos estudos na fase adulta. A deficiência educacional limita os prognósticos de melhora no desenvolvimento da microrregião do Bico do Papagaio, comprometendo também a qualificação profissional, essencial para a valorização salarial e para a expansão das possibilidades de emprego e renda.

A restrição ao acesso à educação de qualidade e à formação profissional limita as liberdades individuais e sociais (SEN, 2010). É a educação, não só a escolar, que possibilita ao indivíduo entender-se como ser social crítico e reflexivo. A educação propicia a consciência, a capacidade de decidir, a liberdade tutelada por Sen (2010).

O Estado do Tocantins, ao longo dos seus 32 anos de história, implementou políticas públicas que fortaleceram o latifúndio e a concentração de terras. Não houve um planejamento estratégico para expandir o acesso a terra, à tecnologia e à industrialização. O beneficiamento dos produtos agrícolas é incipiente, limitando o desenvolvimento regional. A venda dos produtos agrícolas *in natura* reduz o alcance do benefício econômico da produção agropecuária.

Após essas constatações, pode-se concluir que o estudo alcançou o objetivo geral e os objetivos específicos propostos. Foi traçado um panorama do passado e do presente sobre o ciclo de desenvolvimento do Bico do Papagaio.

Atualmente, a principal atividade econômica da microrregião do Bico do Papagaio, a pecuária extensiva, depende de grandes extensões de terra, concentra renda e emprega pouco. O resultado é uma região subdesenvolvida, que vê suas terras férteis alimentarem uma riqueza que beneficia poucas pessoas.

Apesar das condições naturais e de transporte favoráveis ao desenvolvimento da agropecuária, o Bico do Papagaio sofre com a deficiência no seu capital social. O associativismo, o cooperativismo e o empreendedorismo são quase inexistentes. A cultura empresarial rural pouco tecnológica e pouco produtiva é um dos entraves para o avanço do desenvolvimento na microrregião.

Constatou-se que não há empenho dos atores envolvidos no tecido social do Bico do Papagaio em promover o desenvolvimento da região, tampouco existe uma articulação com essa finalidade. O poder público, que tem a missão de liderar e induzir esse processo, mais uma vez vem se omitindo em relação às dificuldades enfrentadas pelos pequenos agricultores do Bico do Papagaio.

O modelo econômico adotado na microrregião deve ser aprimorado e diversificado. A pecuária extensiva rudimentar deve ser incrementada com elementos tecnológicos, favorecendo o ganho de produtividade. As agroindústrias devem ser incentivadas para que ao menos uma parte da produção agropecuária seja beneficiada, agregando valor aos produtos e gerando empregos.

Os dois grandes rios que margeiam a microrregião são importantes fontes de riqueza. Contudo, atualmente sua utilização está limitada à produção elétrica; pouco ou quase nada se produz a partir dos Rios Tocantins e Araguaia. A região do Vale do São Francisco pode ser tomada como exemplo para a exploração do potencial de produção desses dois grandes rios. É possível avançar na fruticultura e na produção de peixes de água doce.

Em suma, a microrregião do Bico do Papagaio conta com infraestrutura de transporte privilegiada, seja pela malha rodoviária federal ou estadual. A atividade econômica dominante, a pecuária extensiva, é muito lucrativa para os produtores. Entretanto, tem alcance social limitado, vez que utiliza pouca mão de obra e a produção é exportada sem beneficiamento.

## REFERÊNCIAS

ABDAL, Alexandre. Trajetórias regionais de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: uma agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, 2020.

AJARA, César (coord.). O Estado do Tocantins: reinterpretação de um espaço de fronteira **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, out./dez. 1991.

ANDRADE, Jailza do Nascimento Tomaz. **O desenvolvimento da microrregião de Imperatriz, no Estado do Maranhão**: a contribuição do Município de Imperatriz. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Regional) - UNITAU- Taubaté, 2017.

ALMEIDA, Maria Geralda; SILVA, Antenor Roberto Pedroso da. O agronegócio e o Estado do Tocantins: o atual estágio de consolidação. **Caminhos de Geografia**, v. 8, n. 21, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Recuperado de <http://www.ritmodeestudos.com.br>, 2010.

BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2020**. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2020/> Acesso em: 08 nov.2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **CAGED**. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/> Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relação Anual de Informações Sociais** (RAIS). 2017. Disponível em <http://wp.ufpel.edu.br/observatoriosocial/banco-de-dados-2/banco-de-dados/evolucao-anual-do-empregorais/> Acesso em 27 abr.2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **IDEB - Resultado e Metas**. Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado/> Acesso em: 20 nov. 2020.

BUZATO, H. *et al.* **A soja no MATOPIBA**: contradições do modelo desenvolvimento, riscos e perspectivas para a conservação do Cerrado. Relatório de Pesquisa. Piracicaba: Imaflora, 2018.

BRETON, Binka le. **Todos sabiam**: a morte anunciada de Padre Josimo. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

CANUTO, Antônio. Agronegócio: a modernização conservadora que gera exclusão pela produtividade. **Revista NERA**, n.5, p. 1-12, ago./dez. 2004. Disponível em: <http://mstemdados.org/sites/default/files/1466-4279-1-PB.pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.

CARNIELLO, Monica Franchi *et al.* Comunicação para o desenvolvimento: considerações para uma construção de interfaces temáticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 12, n. 4, 2016.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Políticas públicas e desenvolvimento. **Avaliação de políticas públicas**, p. 1, 2014.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CLEMENTINO, Alessandro Medeiros; MONTE-MÓR, Roberto Luís M. Grandes Projetos e seus impactos e significados na Região do Bico do Papagaio -TO. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambu/MG. **Anais** [...] Caxambu/MG: ABEP, 2004.

COMISSÃO Mundial sobre o meio ambiente, desenvolvimento e nosso futuro comum. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CUNHA, Luiz Alexandre Gonçalves. Território, desenvolvimento territorial e o “novo mundo rural”. **Emancipação**, v. 7, n. 1, 2007. Disponível em: <https://revistas.apps.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/91>. Acesso em: 11 mar. 2020.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Território. *In*: SIEDENBERG D. R. (org.). **Dicionário do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EdUnisc, 2006.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Território e desenvolvimento sustentável: indicação geográfica da erva-mate de ervas nativas no Brasil. **Informe Gepec**, v. 16, n. 1, p. 42-59, 2012. Disponível em: <http://e-vestiga.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/5095>. Acesso em: 11 mar. 2020.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Ativos territoriais, estratégias de desenvolvimento e governança territorial: uma análise comparada de experiências brasileiras e portuguesas. **EURE**, Santiago, v. 42, n. 126, p. 187-212, 2016.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Patrimônio Territorial: abordagens teóricas e indicativos metodológicos para estudos territoriais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 18, n. 52, p. 12-32, 2020.

EID, Farid; GALLO, Ana Rita; PIMENTEL, A. Desemprego, exclusão e desafios para o desenvolvimento da economia solidária no Brasil. **Revista ABET**, v. 1, n. 1, 2001.

EMBRAPA. **Delimitação e caracterização territorial do MATOPIBA**, 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/gite/projetos/MATOPIBA/MATOPIBA.html>. Acesso em: 13 jun. 2020.

EMBRAPA. **MATOPIBA GeoWeb**, 2015. Disponível em: <http://mapas.cnpm.embrapa.br/MATOPIBA2015/> Acesso em 12 jun. 2020.

ETGES, Virginia Elisabeta; DEGRANDI, José Odim. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 1, n. 1, p. 85-94, 2013.

FAÉ, Rogério; FLORES, Rafael Kruter. Os limites do 'desenvolvimento local' e as possibilidades abertas pela abordagem dialética proposta por David Harvey para compreender uma região. **Gestão e Sociedade**, v. 6, n. 15, p. 407-435, 2012.

FAVARETO, A. S. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. 2010.

FAVARETO, A. S. *et al.* **Entre as chapadas e baixões do MATOPIBA: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no Cerrado**. São Paulo: Greenpeace / Ilustre Editora, 2019.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Movimentos Sociais e Espacialização da Luta pela Terra. 2004. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 17., Gramado/RS. **Anais [...]** Gramado, 2004.

FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Ano-base 2016. Recorte Municipal Abrangência Nacional. 2018. Disponível em <https://www.firjan.com.br/ifdm/> Acesso em: 19 nov. 2020.

FORNARO, A. C. **Logística e Agronegócio Globalizado no Estado do Tocantins: um estudo sobre a expansão das fronteiras agrícolas modernas no território brasileiro**. 2012. 175 f. 2012. Dissertação (Mestrado)-Curso de Geografia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286703> Acesso em: 02 jun. 2020.

FLICK, Uwe. Desenho da pesquisa qualitativa. *In*: **Desenho da pesquisa qualitativa**. 2009. p. 164.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: UNESP, 2000.

FUINI, Lucas Labigalini *et al.* Território, territorialização e territorialidade: o uso da música para a compreensão de conceitos geográficos. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES. **Anais [...]** São Paulo: Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2014. p. 11.169-11.182.

- FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. *In: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000. v. 1. p. 239-262.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GONSALVES, Elisa Pereira. **Conversa sobre iniciação à pesquisa científica**. Campinas: Alínea, 2001.
- GREENPEACE **Base de dados sobre desmatamento nos biomas brasileiros**. São Paulo/Brasília, 2017.
- HAESBAERT, Rogério. **Desterritorialização e identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste**. Rio de Janeiro: EDUFF, 1997.
- HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: Territórios, cultura e desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- HAESBAERT, Rogério. A desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. *In: HARVEY, David. A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**, v. 2, pp. 23-40, 2009.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Índice de Gini. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso: em 06 fev.2020.
- LAKATOS Eva Maria; MARCONI Marina. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2017.
- LEADER. **A competitividade dos territórios rurais à escala global: conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER**. Bruxelas: Observatório Rural; LEADER/AEIDL, 2009. v. 5.
- MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação Científica para Ciências Sociais e aplicadas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, José de Souza. **Não há terra para plantar neste verão**: o cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político do campo. Petrópolis: Vozes, 1986.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**: O capital em geral. Manuscrito de 1861-1863 (cadernos I a V): Terceiro capítulo. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

MIRANDA, Cynthia Mara; SANTOS, Gleys lally Ramos dos. Mulheres do Bico do Papagaio: questões de gênero e desenvolvimento regional nos municípios de São Miguel e Axixá. **Revista Eletrônica Mutações**, v. 5, n. 9, pp. 074-087, 2014. Disponível em: <http://www.periodicos.ufam.edu.br/relem/article/view/720> Acesso em: 24 fev. 2020.

NETO, Aristides Monteiro; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos A. (ed.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. IPEA, 2017. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29412](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29412) Acesso em: 04 jun. 2020.

ONU. Relatório de Desenvolvimento Humano, 2019, disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf) acesso em 20 nov. 2020.

OLIVEIRA, Nilton Marques de; CRESTANI, Leandro Araújo de; STRASSBURG, Udo. Conflitos Agrários no Bico do Papagaio, Tocantins. **Revista IDEAS**, v. 8, n. 2, p. 195-222, 2014.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Uma etnologia dos "índios misturados"? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. **Mana**, v. 4, n. 1, pp. 47-77, 1998. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93131998000100003&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93131998000100003&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 28 jun. 2020.

PEREIRA, Francisco de Assis Póvoas *et al.* **Plano estratégico de desenvolvimento do Estado do Tocantins**: os cenários que não estavam no plano. 1996.

PERROUX, **Ensaio Sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

PETTIGREW, Andrew M. The character and significance of strategy process research. **Strategic Management Journal**, v. 13, n. 2, p. 5-16, 1992.

POCHMANN, Márcio. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2015.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, Carlos Roberto Sanchez (ed.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea**: o território como categoria de diálogo interdisciplinar. SciELO-EDUFBA, 2009.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social, métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2010.

ROCHA, Maria Regina Teixeira da. **A Rede sociotécnica do babaçu no Bico do Papagaio – TO**: dinâmica da relação sociedade natureza estratégias reprodução social agroextrativista. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/79117> Acesso em: 25 jan. 2020.

SANTOS, Moacir José dos; CARNIELLO, Monica Franchi. História do desenvolvimento: limites de um campo de pesquisa. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 10, n. 3, 2014. Disponível em: <http://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/1472>. Acesso em: 14 mar 2020.

SANTOS, Carlos. Território e territorialidade. **Revista Zona de Impacto**, v. 13, pp. 1-8, 1982.

SAQUET, Marcos A.; SPOSITO, Eliseu. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. *In*: **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 15-31

SAQUET, Marcos A. Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. **Ateliê Geográfico**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 222–227, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/atelie/article/view/17571>. Acesso em: 18 jun. 2020.

SAQUET, Marcos A. O desenvolvimento numa perspectiva territorial, multidimensional e democrática. **Resgate: Revista Interdisciplinar de Cultura**, v. 19, n. 1, pp. 5-15, 23 nov. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/resgate.v19i21.8645701> Acesso em: 14 mar 2020.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEFAZ. **Indicadores Socioeconômicos do Tocantins**. Disponível em: <http://www.sefaz.to.gov.br/estatistica/indicadores-socioeconomicos/> Acesso em: 12 jun. 2020.

SOARES, Zaré Augusto Brum *et al.* **Agricultura Familiar, Movimentos Sociais e Desenvolvimento Rural na Região do Bico do Papagaio Tocantins**: um estudo sobre as relações entre sociedade civil e desenvolvimento. 2009. 188f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - UFRRJ - Seropédica, 2009. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/biblioteca/disserta%C3%A7%C3%A3o-e-tese/mestrado-agricultura-familiar-movimentos-sociais-e-desenvolvimento-rur> Acesso em: 24 jan. 2020.

SOUSA, Michelle Louise; PACHECO, Rafael Araujo. A influência da rodovia Belém-Brasília no processo de desenvolvimento das cidades do Centro-Norte de Goiás. **Revista Geoaraguaia**, v. 3, n. 2, 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **AATR**, Salvador, v. 200, 2002.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, Iná *et al.* (org.). **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

VIEIRA, Edson Trajano. **Industrialização e políticas de desenvolvimento regional: o Vale do Paraíba Paulista na segunda metade do século XX**. 2009. Tese (Doutorado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/T.8.2009.tde-03022010-143611. Acesso em: 24 jan. 2020.

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS, Moacir José dos. As ferramentas quantitativas e qualitativas na análise histórica do desenvolvimento regional: o Vale do Paraíba de 1970-2000. **Diálogos - Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História**, São Paulo, v. 17, n. 1, pp. 279-307, 2013.