



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
MESTRADO EM GEOGRAFIA
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PORTO NACIONAL

WENDER DA SILVA SILVESTRE

POLÍTICAS PÚBLICAS E A ESCASSEZ DE CHUVAS: O CASO DE
AURORA DO TOCANTINS, LAVANDEIRA E COMBINADO, EXTREMO
SUDESTE DO ESTADO DO TOCANTINS.

PORTO NACIONAL

2019

WENDER DA SILVA SILVESTRE

**POLÍTICAS PÚBLICAS E A ESCASSEZ DE CHUVAS: O CASO DE AURORA DO
TOCANTINS, LAVANDEIRA E COMBINADO, EXTREMO SUDESTE DO ESTADO
DO TOCANTINS.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Geografia da Universidade Federal do Tocantins, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Tocantins.

Orientador: Prof. Dr. Atamis Antônio Foschiera.

Coorientador: Prof. Dr. José Pedro Cabrera Cabral

PORTO NACIONAL

2019

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

S587p Silvestre, Wender da Silva.
 Políticas públicas e a escassez de chuvas: o caso de Aurora do
 Tocantins, Lavandeira e Combinado, extremo sudeste do estado do
 Tocantins.. / Wender da Silva Silvestre. – Porto Nacional, TO, 2019.
 95 f.

 Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins
 – Câmpus Universitário de Porto Nacional - Curso de Pós-Graduação
 (Mestrado) em Geografia, 2019.
 Orientador: Prof. Dr. Atamis Antonio Foschiera
 Coorientador: Prof. Dr. José Pedro Cabrera Cabral

 1. Geografia. 2. Escassez de Chuvas. 3. Políticas Públicas. 4. Tocantins. I.
 Título

CDD 910

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

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

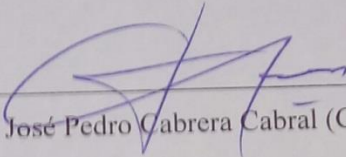
WENDER DA SILVA SILVESTRE

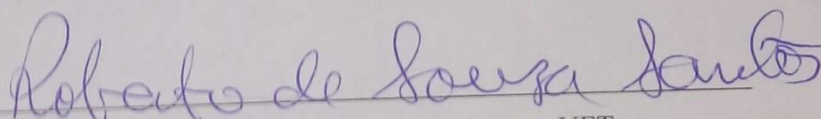
**POLÍTICAS PÚBLICAS E A ESCASSEZ DE CHUVAS: O CASO DE
AURORA DO TOCANTINS, LAVANDEIRA E COMBINADO,
EXTREMO SUDESTE DO ESTADO DO TOCANTINS**

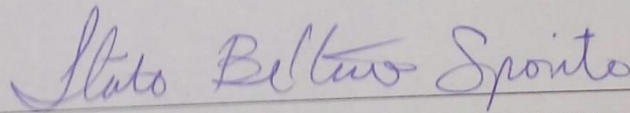
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Porto Nacional. Foi avaliada para obtenção do título de Mestre em Geografia e aprovada em sua forma final pelo Coorientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 20/03/2019

Banca Examinadora:


Prof. Dr. José Pedro Cabrera Cabral (Coorientador), UFT


Prof. Dr. Roberto de Souza Santos, UFT


Prof. Dr. Ítalo Beltrão Sposito, UFT

Porto Nacional – TO
2019

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos que por algum motivo confiam e acreditam em mim. Dedico também ao meu filho Miguel que, mesmo sem compreender, me dá forças para continuar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais – Manoel e Francisca - que sempre se esforçaram para me mostrar o melhor “norte”.

Agradeço ao meu irmão Willian pelo carinho que sempre me foi dispensado.

Agradeço minha esposa Ana Flávia pela paciência e incentivo.

Agradeço a todos meus amigos do estado de Goiás e do Tocantins pela força e apoio quando a eles recorri.

Agradeço a turma do Mestrado em Geografia da Universidade Federal do Tocantins, onde eu pude fazer belas amizades e aliá-las ao conhecimento que levarei eternamente. Especialmente meus amigos de hospedagem na sede do SINTET de Porto Nacional: Wattila, Wagner e Abraão.

Agradeço minha amiga Luziane pela amizade sincera e pelas boas risadas.

Agradeço as Marias da minha vida, elas me deram, me dão e me darão forças para ser e existir.

Agradeço a todos os Professores que me guiaram por essa jornada desde a Alfabetização até o Mestrado.

Agradeço a Deus, principalmente por ser grato a tudo e todos que participam da minha vida.

Agradeço ao meu filho “Guel”, este por ser a experiência mais incrivelmente espetacular que pude ter.

Agradeço a vida por todos os girassóis que todos os dias me rodeiam e me fazem querer ser melhor.

EPÍGRAFE

“Mas é claro que o sol vai voltar amanhã”.

Renato Russo, sempre!

RESUMO

A região sudeste do estado do Tocantins, além de apresentar sérios problemas de cunho socioeconômicos e estar entre as menos desenvolvidas do estado, ainda enfrenta graves problemas relacionados à escassez de chuvas. A população do campo é a que mais sofre com a ocorrência sazonal das precipitações. Esta, por sua vez, também é a esfera social que mais tem recebido políticas públicas governamentais com o objetivo de reduzir os efeitos provocados pela falta efetiva das chuvas. Nota-se que a maioria dessas políticas públicas forma implementadas a partir do anos 2000, no entanto apresentaram maior efetividade entre os anos 2000 e 2010. Contudo, os municípios de Aurora do Tocantins, Lavandeira e Combinado, localizados no extremo sudeste do estado estão entre os beneficiados por estas políticas públicas, ambos estão situados numa área de fragilidade econômica e social e contam com um arranjo territorial formado por inúmeras propriedades de agricultores familiares, estes se veem prejudicados pela falta d'água e são muito dependentes de políticas governamentais que reduzam os efeitos prejudiciais provocados pela escassez de chuvas na região. Há nos municípios supracitados a ocorrência de três tipos de políticas públicas voltadas a atender as carências da população rural, elas são de responsabilidade do Governo Federal, porém em alguns casos acontecem com a contrapartida do poder público municipal. Os benefícios são: cisternas rurais – conhecidas popularmente como caixas d'água -, barraginhas – também denominas por cacimbas - e os caminhões pipas, o último é frequentemente utilizado nos períodos mais críticos e servem, geralmente para abastecer as cisternas rurais em casos de necessidades. Para chegar aos resultados, foram realizadas entrevistas com membros da administração pública de todos os municípios supracitados, bem como com representantes da sociedade civil organizada. As informações coletadas foram analisadas e organizadas pelos autores deste trabalho. As entrevistas foram realizadas nos meses de dezembro e janeiro de 2017 bem como nos meses de setembro, outubro e dezembro de 2018 a pesquisa contou com o apoio financeiro da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Campus de Porto Nacional e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG). Os municípios analisados por esta pesquisa apresentam características distintas na concepção dos beneficiários das políticas públicas no tocante aos resultados das mesmas, embora estejam inseridos num contexto socioeconômico bastante semelhante às concepções são distintas. Percebe-se que as políticas municipalistas são de suma importância para as populações rurais no convívio com a escassez de chuvas, portanto onde existe maior efetividade de ações dos municípios as comunidades se apresentam mais satisfeitos com os resultados das políticas públicas, por sua vez, isso demonstra a necessidade latente de acompanhamento dos moradores do campo por parte do poder público.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Chuvas; Tocantins.

ABSTRACT

The southeastern region of the state of Tocantins, in addition to presenting serious socioeconomic problems and being among the least developed in the state, still faces serious problems related to rainfall scarcity. The rural population suffers the most from the seasonal occurrence of precipitation. This, in turn, is also the social sphere that has received the most governmental public policies with the objective of reducing the effects caused by the effective lack of rainfall. It is noteworthy that most of these public po

It is noticed that the municipal policies are of extreme importance for the rural populations in the conviviality with the scarcity of rains, therefore where there is greater effectiveness of actions of the municipalities the communities are presented more satisfied with the results of the public policies, in turn, this demonstrates the latent need of monitoring the inhabitants of the countryside by power and general mode. Policies have been implemented since the 2000s, but they were more effective between the years 2000 and 2010. However, the municipalities of Aurora do Tocantins, Lavandeira and Combinado, located in the extreme southeast of the state are among benefited by these public policies, both are situated in an area of economic and social fragility and have a territorial arrangement formed by innumerable properties of family farmers, these are harmed by lack of water and are very dependent on government policies that reduce harmful effects caused by the scarcity of rainfall in the region. There are three kinds of public policies in the municipalities mentioned above, which are aimed at meeting the needs of the rural population. These are the responsibility of the Federal Government, but in some cases they are the counterpart of the municipal public authority. The benefits are: rural tanks - popularly known as water tanks - barges - also called cacimbas - and kite trucks, the latter is often used in the most critical periods and often serves to supply the rural cisterns in cases of need. To reach the results, interviews were conducted with members of the public administration of all the municipalities mentioned above, as well as representatives of organized civil society. The information collected was analyzed and organized by the authors of this work. The interviews were carried out in the months of December and January 2017, as well as in the months of September, October and December 2018, the research was supported by the Federal University of Tocantins (UFT), Porto Nacional Campus and the Post- Graduation in Geography (PPGG). The municipalities analyzed by this research have different characteristics in the conception of the beneficiaries of the public policies regarding the results of the same ones, although they are inserted in a socioeconomic context quite similar to the conceptions are different. It is noticed that the municipal policies are of extreme importance for the rural populations in the conviviality with the scarcity of rains, therefore where there is greater effectiveness of actions of the municipalities the communities are presented more satisfied with the results of the public policies, in turn, this demonstrates the latent need of monitoring the inhabitants of the countryside by power and general mode.

Keywords: Public Policies; Rainfall; Tocantins.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Caracterização Territorial do Tocantins -----	62
Tabela 2- Índice de Desenvolvimento Humano Médio do Tocantins – 1991 – 2010 -----	63
Tabela 3- Estrutura Etária da População do estado do Tocantins -----	64
Tabela 4- Indicadores Sociais do Sudeste do Tocantins-----	66
Tabela 5- Indicadores Socioeconômicos do Sudeste do Tocantins -----	67
Tabela 6- Políticas Públicas – Sudeste do Tocantins -----	69
Tabela 7- Dados da Agricultura Familiar – Sudeste do Tocantins 2010-----	70
Tabela 8- Políticas Públicas para a Agricultura Familiar – Sudeste – TO-----	71
Tabela 9 - Quantidade de propriedades rurais e Políticas Públicas -----	73
Tabela 10 - Resultado tabulado dos questionários aplicados no município de Aurora do Tocantins -----	77
Tabela 11 - Resultado tabulado dos questionários aplicados no município Lavandeira-----	76
Tabela 12 - Resultado tabulado dos questionários aplicados no município de Combinado---	78

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Municípios de Aurora do Tocantins, Lavandeira e Combinado -----	11
Mapa 2 - Rodovias do estado do Tocantins – Destaque para BR 153-----	22
Mapa 3 - Atual Divisão Política do Tocantins -----	28
Mapa 4- Localização da Região Sudeste do Tocantins-----	65

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 -Barraginha para controle de voçoroca -----	48
Figura 2- Barraginha município de Lavandeira -----	51
Figura 3- Barraginha Município de Combinado -----	51
Figura 4 - Barraginha em propriedade rural município de Lavandeira -----	53
Figura 5 - Barraginha em construção município de Novo Alegre -----	53
Figura 6 - Cisterna Rural com bomba – Aurora do Tocantins -----	58
Figura 7 - Cisternas prontas para serem instaladas – Combinado - TO-----	59
Figura 8 - Cisterna em Funcionamento – Aurora do Tocantins-----	60
Figura 9 - Máquina construindo barragem em Novo Alegre –TO-----	80
Figura 10 - Cisterna com cobertura para captação de água em Combinado-----	81

SUMÁRIO

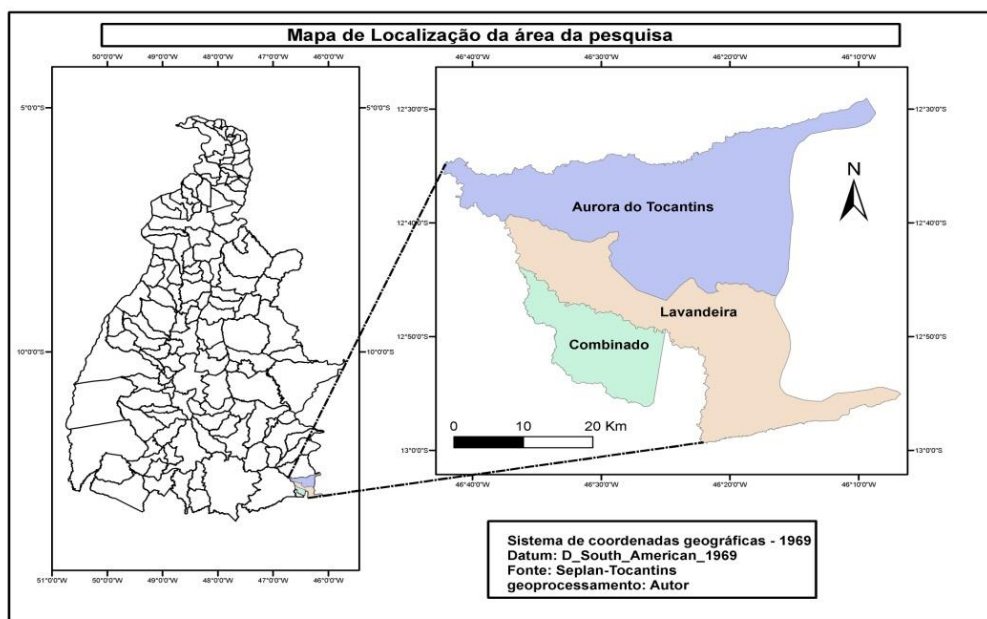
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	16
1 – REGIONALIZAÇÃO E O PODER DO ESTADO	16
1.1 – As Formas de Poder	16
1.2 – O Território Região e Poder	18
1.3 – A Ocupação do Antigo Norte de Goiás e a criação do Estado do Tocantins	19
1.4 – A Criação do Estado do Tocantins: Arranjos de uma Conjuntura Neoliberal	23
1.5 – Introdução as Políticas Públicas no Brasil	29
1.6 – Características e os novos arranjos das políticas públicas	35
1.7 – Evolução das políticas públicas no Brasil	39
 CAPÍTULO II	
2 – O PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO A ESCASSEZ DE CHUVAS:	
BARRAGINHAS E CISTERNAS RURAIS	43
2.1 – Aspectos Físicos do estado do Tocantins	43
2.2 – Origens e Evolução das Cisternas e Barragens	46
2.3 – Distribuição Geográfica do Projeto Barraginhas	48
2.4- Projeto Barraginhas na Região Sudeste do Estado do Tocantins e Sua Viabilidade Econômica	50
2.5 – O Programa Um Milhão de Cisternas Rurais	55
2.6 – Cisternas Rurais no Tocantins – Ministério da Integração Nacional	57
 CAPÍTULO III	
3- ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DO TOCANTINS	62
3.1 – Evolução e Desenvolvimento Social	62
3.2 – Diagnóstico Socioeconômico da Região Sudeste do Tocantins	64
3.3- As Características e os Resultados das Políticas Públicas nos Municípios de Aurora do Tocantins, Lavandeira e Combinado	72
3.4- A Políticas de Enfrentamento a Escassez e Chuvas: A Concepção dos Gestores Municipais dos beneficiários e as Práticas Político-Governamentais	80
 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
 5 –REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90

INTRODUÇÃO

Os municípios de Aurora do Tocantins, Lavandeira e Combinado estão situado no extremo sudeste do estado do Tocantins. Portanto, estão inseridos numa região submetida a severos problemas relacionado a escassez de chuvas, principalmente entre os meses de Abril e Outubro. Nota-se que esses problemas se agravaram nos últimos anos segundo a Secretaria de Meio Ambiente (SEMARH) e Recursos Hídricos do estado e membros da administração pública de ambos os municípios. Segundo os mesmos os efeitos com redução da quantidade de chuvas nestes períodos tem aumentado a demanda por políticas públicas na tentativa de reduzir os impactos as populações dos supracitados municípios.

A proposta dessa pesquisa é fazer um levantamento das políticas públicas destinadas à redução dos problemas ocasionados pela escassez de chuvas na região sudeste do estado do Tocantins, onde o foco principal serão os municípios de Aurora do Tocantins, Lavandeira e Combinado. (Mapa 1) Esses municípios estão localizados numa área de grande instabilidade econômica e social, o que os tornam vulneráveis a problemas de cunho socioeconômico. Entender os resultados e a visão dos que vivem e necessitam destas políticas se faz primordial para a compreensão dos mecanismos que envolvem o povo que ali habita. Neste contexto, a ausência de chuvas em determinados períodos do ano tem feito da região o foco de ações governamentais de aplicação de políticas públicas.

Mapa 1 – Municípios de Aurora do Tocantins, Lavandeira e Combinado.



Fonte: Seplan (2012) Edição: Pereira (2017)

A priori, a proposta perpassa pela caracterização dos elementos políticos que embasaram os ideais separatistas do século XX, as articulações políticas que ocasionaram na divisão territorial do estado de Goiás e consequentemente na criação do estado do Tocantins no ano de 1988. A divisão se concretizou com a efetivação da Constituição Federal promulgada naquele ano. Ainda nesse primeiro momento será feita uma breve abordagem sobre os ideais políticos que se evidenciavam e justificavam a fragmentação territorial de então.

A primeira parte do trabalho ainda faz menção às características socioeconômicas do estado do Tocantins, sobretudo foca os aspectos naturais e sociais definidos por órgãos governamentais a partir da década de 1990 até os anos iniciais do século XXI. Esta análise se faz pertinente principalmente como base teórica dos organismos governamentais como elemento justificador para as intervenções estatais na “construção” de uma sociedade justa e igualitária. Este contexto específico também joga luz sobre a implementação das políticas públicas, estas, embora se apresentem com objetivos difusos, divergente e nem sempre conclusivos, são usadas como modelos de crescimento político de alguns grupos minoritários.

Percebe-se que as condições socioeconômicas do estado do Tocantins melhoraram nos últimos anos. Embora, ainda não apresente condições ideais, pode-se dizer que os índices apresentaram crescimento significativo, principalmente a partir dos anos 2000. As melhorias são: o aumento da expectativa de vida, maior acesso escola e ao aumento da renda per capita. Também pode se atribuir ao espectro o desenvolvimento industrial que proporcionou maior disponibilização nos números de vagas de empregos, sobretudo nas cidades maiores como Palmas, Araguaína, Porto Nacional, Gurupi e Paraíso do Tocantins.

Concomitantemente será abordado o histórico das políticas públicas, principalmente no decorrer do século XX e início do século XXI, dentro do contexto mundial e também sobre seu desenvolvimento no espaço brasileiro. Alguns discursos com base política usam como motivações o investimento e a aplicação de políticas públicas como metodologia para justificar as ações governamentais. Estas ações se concretizam por meio da criação de fundos emergenciais para resolução imediata de problemas, aqui tratado como o “problema da escassez de água” no sudeste do Tocantins.

A análise aqui abordada, busca a observação sob a égide da organização pública de resolução de conflitos, demandas sociais e sob o viés político estrutural, onde ocorrem, de maneira geral, a legitimação de discursos ideológicos e políticos. Esta estrutura política

montada e organizada tende a beneficiar, historicamente, um grupo restrito de pessoas em detrimento de outros segmentos sociais menos privilegiados. Os grupos com maiores privilégios são basicamente os mais engajados, tanto na promoção das políticas públicas, quanto na disseminação delas. Lembrando que, de modo geral, a lógica dos discursos joga luz sob a melhoria das condições socioeconômicas da população.

É sabido, portanto, que existem várias teorias sobre o conceito de políticas públicas, e consequentemente pesquisadores, cientistas políticos, economistas, professores dentre outros teóricos já se arriscaram, ao longo dos anos, pelos caminhos incertos na tentativa de dar ao conceito uma resposta mais homogênea. Diante da grande quantidade de teorias estudadas, tendo em vista que cada uma delas busca, ao seu modo, legitimar um viés político ou econômico vamos nos embasar na teoria conceitual de Theodore Lowi como suporte para a construção deste trabalho. Acreditamos ser essa a que mais bem explica as motivações para o desenvolvimento, a composição e a implementação das políticas públicas no estado do Tocantins sob a ordenação de seu processo histórico, ou seja, sua criação.

No segundo capítulo, será feita uma abordagem sobre os aspectos físicos do Tocantins e as políticas públicas inseridas nos municípios pesquisados a saber, barraginhas, e cisternas rurais. Estes elementos característicos de implementação de políticas públicas se fazem muito presentes no extremo sudeste do estado do Tocantins, pois, como fora mencionado outrora, a região sofre com problemas relacionados à falta de chuvas efetivas.

Portanto, a região sudeste é tida pelos órgãos ambientais e governamentais tocantinenses como a mais impactada com a escassez de chuvas, logo, esta se apresenta como a região do estado com maior demanda por políticas públicas para a contenção dos efeitos da carência hídrica.

Outro ponto relevante está em torno da quantidade, frequência e distribuição das chuvas o estado, levando em conta as condições físicas e naturais às quais o estado está inserido. Como é sabido, o território está localizado numa região onde as precipitações ocorrem de forma sazonal, isso acarreta importantes impactos nas populações, especialmente aquelas que ocupam regiões mais atingidas pelos menores índices pluviométricos e a escassez de chuvas se apresentam como sério problema. Estes fatores estão mais explícitos na região sudeste do estado, portanto será também feito um levantamento sobre o uso da água na região, bem como os impactos e as consequências socioeconômicas da escassez de chuvas.

A ausência de chuvas bem distribuídas leva a ações governamentais como a introdução de políticas públicas em áreas mais atingidas. Portanto, será feita uma análise das ações governamentais desenvolvidas nos últimos anos, com o propósito de reduzir os impactos da escassez hídrica, comumente tratada nos relatórios de governança como seca. Como foi dito anteriormente, o governo busca intervir nos efeitos que a escassez de chuvas provoca a população por meio de políticas públicas ou até mesmo de decretos que possibilitam angariar recursos para tal. Geralmente estas medidas são tomadas por meio de resoluções Federais com a contrapartida dos Governos estadual e/ou municipal, estas atendem em sua grande maioria as populações do campo por serem eles os maiores afetados pela falta de chuvas.

No início do século XX notou-se a aumento de intervenções do governo com o intuito de reduzir os efeitos da escassez de água na região sudeste do estado do Tocantins. As tentativas são pautadas na implementação de políticas públicas para subsidiar a população da supracitada região no enfrentamento aos efeitos da seca. Lembrando que a população que mais sofre com os efeitos da escassez de chuvas são aquelas instaladas nas áreas rurais. Estas também são as mais beneficiadas por esse tipo de política governamental.

As principais políticas para a redução dos efeitos da escassez de chuvas notadas nos municípios estudados são oriundas do Governo Federal com a responsabilidade de implantação do estado e também dos municípios. As estratégias mais utilizadas nos últimos anos são a instalação de caixas d'água com a função de subsidiar as pessoas, construção de barragens, com a função de suprir as necessidades de produção, como alimentar os animais e regar pequenas plantações e em último caso o uso de caminhões pipa para atender regiões mais afetadas pela ausência das chuvas.

O foco do terceiro capítulo será nas políticas de enfrentamento a escassez de chuvas, ou seja, serão levantados dados sobre os efeitos das políticas públicas nas vidas das pessoas atendidas nos últimos anos nos supracitados municípios, bem como as características e o coeficiente das políticas disponibilizadas, quais são os agentes responsáveis e ainda quem são os beneficiários das mesmas. Contextualmente também será feito as análises sobre os efeitos socioeconômicos e das demandas apresentadas na região por meio da obtenção de dados empíricos.

Para a obtenção dos dados empíricos foram feitas entrevistas e aplicados questionários tanto com os beneficiários das políticas públicas quanto com os agentes públicos responsáveis pela implementação das mesmas, estes podem ser presidentes de

associações e cooperativas ou lideranças dos beneficiários, representantes do setor público responsáveis pelos projetos, entre outros. Os dados foram tabulados e estão apresentados neste trabalho em forma de tabelas e analisados por meio de relatórios, feitos em campo e na Universidade.

CAPÍTULO I

1- Regionalização e o poder do Estado

1.1 – As formas de poder

Para (MAGALHÃES e ROBERT, 2002), o poder, de forma geral e mais ampla refere-se às atividades inerentes a sociedade e de forma mais restrita refere-se ao Governo e seus agentes ou atores. De acordo com Azambuja (1998), o Estado é simplesmente representado por fatos políticos por ele próprio dominado. Para Arendt (1999), no entanto a política em si está relacionada com as diferenças apresentadas por diversos atores sociais, ou seja, a pluralidade dos homens. Nesse interim, o Estado está fortemente relacionado a sua origem, forma de organização bem como seu funcionamento.

(DEMO,1982 e MARTINEZ,1997) destacam que o centro principal da política é o poder e a posse econômica, a última legitimada pela lógica do capitalismo, portanto o acesso a ele e faz sempre desigual e injusto. Assim, segundo a Martinez (1997), as relações de poder entre a sociedade e o Estado estão pautadas na supremacia da sociedade em detrimento ao Estado, construindo assim o que ele intitula como modernidade.

O poder é uma abstração que decorre das relações entre forças sociais atuando simultaneamente com vistas a objetivos concretos, desde os menores, como status individuais, o controle político de uma região, o domínio de uma fatia de mercado, até o ponto mais alto de controle de todo o aparato estatal, o poder mais alto, o centro de dominação social, política e econômica (MARTINEZ, 1997, p.52).

(MAGALHÃES E ROBERT, 2002), corrobora com a ideia anterior do autor ao afirmar que o Estado evoluiu ao longo da história, ou seja, desde a tecnocracia estabelecida na Idade Antiga até a Idade Moderna, o Estado passa por várias fases e se moderniza. Entre os séculos XIX e XX fora estabelecido o modelo liberal, politicamente minimizado pelo poder do capitalismo, em termos administrativos era progressista, no entanto era elitista, uma vez que não atendia os anseios dos menos favorecidos economicamente.

Assim, evidencia que o processo histórico deixa claro que o estado não pertence as minorias, principalmente no campo econômico. O estado pertence a maioria econômica, esta, por sua vez dita o ritmo de crescimento ou desenvolvimento do Estado. Assim a elite consegue, ao mesmo tempo, subordinar os comandados e os excluírem do poder, fortalecendo a elite como dominadora, ou seja, “ao mesmo tempo, a lógica do poder é a da sua manutenção” (DEMO, 1982, p.154). Contextualmente, os comandados ficam foram das

relações de poder, mesmo que, alguns casos haja luta contra o sistema, como aponta Jaguaribe, (1995). O Estado “(...) é sempre, em sociedades soberanas, instrumento de regulação e administração dos interesses públicos ou entendidos como merecendo tutela pública” (JAGUARIBE, 1995, p. 524).

Jaguaribe (1995), destaca quatro condicionamentos aos quais o Estado fica submetido,: 1)o funcional em que decorre do resultado das ações de interesse público; 2) o histórico-cultural proveniente da cultura mais especificamente política de cada sociedade que determina a responsabilidade e organização do Estado; 3) o representacional que emana da relação de poderes e interesses predominantes; 4) ao internacional que deriva do posicionamento de uma nação frente ao contexto internacional.

Para Molina e Rodríguez (1997), o Estado esteve, historicamente sob a égide da formação de grupos humanos, bem como a constituição das suas relações de poder e o crescimento da produção transformou o Estado territorial e politicamente. Para Martinez (1997), as decisões tomadas pelo Estado são definidas e orientadas aos governados, porém Demo (1982) discorda no tocante as transformações do Estado, bem como da organização da sociedade. “O fenômeno do poder é profundamente dialético porque não se esgota na dimensão dos comandantes; ele complementa-se e exclui-se na dimensão dos comandados, para quem vale subverter, não manter” (DEMO, 1982, p.155).

Martinez (1997) corrobora a ideia de Engels de que o Estado não é uma força exterior imposta a sociedade, mas sim um produto que está passando por algum tipo de desenvolvimento, ou seja, a própria sociedade teria a necessidade de uma força superior que fosse capaz de intermediar os conflitos sociais nele existentes. Assim a vida política sofre com problemas complexos relacionados, também, ao sistema de produção (capitalista), bem como o regime das classes sociais, nesse contexto o Estado está sobreposto a sociedade no tocante a luta pelo poder. Assim, ainda segundo Martinez, 1997, a luta pelo poder “[...] altera os comportamentos coletivos, a luta pelo poder, a disputa por melhores condições de vida, o reagrupamento de forças sociais intervenientes e a consequente transformação qualitativa na vida política” (MARTINEZ, 1997, p.38).

De acordo com sua teoria o autor supracitado continua sua análise e destaca o papel do Estado como elemento importante para a definição e reelaboração dos conceitos, bem como para fortalecer os ideais outrora construídos no âmbito político e social. Portanto o autor continua, “como sinônimo de Estado ou sociedade política, seja como parcela populacional

contida no Estado e sustentadora dele, seja ainda como facção dominante do aparato repressor” (MARTINEZ, 1997, p.20).

Martinez (1997) defende que o direito de mandar não deve ser restringido apenas a um grupo de pessoas e todos são parte importante nos processos decisórios como a formulação de leis e o estabelecimento da ordem. Esta dicotomia é tida atualmente como governantes e governados. Este seria um modelo democrático onde os governantes eleitos pelo povo exercessem a função de governar para o povo, portanto a participação efetiva dos governos atinge apenas uma pequena parcela da população, uma vez que as classes dominadas ficam a quem da participação efetiva nas decisões tomadas pelo Estado.

1.2- O território, região e poder.

De acordo com o entendimento de (MAGALHÃES e ROBERT, 2002, p. 8) O território “é a base geográfica do poder do Estado” e Bonavides (1999) corrobora com o pensamento e vai além, inclui a terra, as águas e subsolo, e o espaço aéreo, esta compreensão surgiu somente com o Estado moderno. O território, ainda para Bonavides (1999) pode ser explicado sob quatro teorias. 1) a do território-patrimônio, aplicável ao período medieval, sugere que o poder do Estado sobre o território é de natureza semelhante ao direito aos imóveis; 2) a do território-objeto, este traz a definição do território como “coisa”, de acordo com o direito público. 3) a do território-espaço, esta define que o território é a extensão da soberania do Estado sobre o espaço, ou seja, é o poder no território; 4) a do território competência afirma que o território é o espaço ocupado com exclusividade pelas normas jurídicas, estas com validade. Faz se importante distinguir as categorias geográficas: território, espaço geográfico, região e lugar. O espaço geográfico de é:

[...] formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como um quadro único no qual a história se dá [...] é acumulação desigual de tempos (SANTOS,1997, p. 51).

Na visão de Santos, o espaço é composto pelos indivíduos e não pode ser entendido separadamente do tempo. Além dos indivíduos também compõem o espaço as empresas, as instituições e meio ambiente e a infraestrutura de produção, ambas são vistos como elementos capazes de construir e reconstruir os mesmos espaços várias vezes.

Raffestin (1993), no entanto, tem uma visão mais politizada sobre o conceito de território, para ele, o espaço é constituído por grupos de interesses distintos com a finalidade de estabelecer uma territorialização do espaço. Segundo Teles (2009) existe uma dimensão político-administrativa nesta concepção em que o “(...) território nacional, espaço construído pelos atores que constituem uma nação” (TELES, 2009, p. 8). Ou seja, nesse contexto, o território é definido basicamente pelas relações de poder.

Gomes (2006) esclarece que o território na concepção ratzeliana se constitui como um dos principais elementos na formação do Estado, sendo que sem a presença do território, logo o Estado não existiria muito menos a organização social, assim território se faz fundamental na construção de uma sociedade. Corroborando o pensamento de Souza, Moraes (1984) diz que as propriedades definem o território, assim o espaço terrestre está intrinsecamente definido pela posse, havendo assim uma desvalorização da ideia da constituição de território.

No que concerne ao conceito de região, Geiger (1969)¹ aponta a dificuldade de se estabelecer um conceito razoável sobre o tema. Isso decorre, segundo o autor devido a complexidade da superfície terrestre e as dinâmicas regionais, uma vez que cada parte dessa superfície possui características diferentes. Corrêa (1997) entende que a organização e os processos sociais capitalistas o conjunto de relações sociais, bem como os modos de produção definem o termo região. Sendo que, “uma apropriação simbólica de uma porção do espaço por um determinado grupo” (CORRÊA, 1997, p.192).

Percebe-se que há uma conexão entre os elementos apresentados acima, estes estão relacionados principalmente com as experiências e sociais, estas se fazem presente em muitas das concepções de território de região. A dominação e a ocupação do espaço evidenciam as relações de poder que se estabelecem historicamente sob a sociedade, promovendo o distanciamento social por meio das disparidades econômicas, estas também jogam luz sobre o conceito e as funções do Estado. Assim o espaço geográfico se faz como fruto das modificações e dos reflexos da herança histórica das atividades humanas que cumprem sua função de acordo com suas peculiaridades.

1.3- A Ocupação do Antigo Norte de Goiás e a criação do Estado do Tocantins

Durante grande parte do século XX o estado de Goiás se configurou como uma região sem grandes avanços econômicos. Muito disso deveu-se ao fato de a região se

apresentar quase que totalmente tomada pelas florestas (cerrado e floresta Amazônica), e por ser povoada basicamente por tribos indígenas. Algumas das manifestações de ocupação para fins econômicos se caracterizavam, sobretudo pela pecuária extensiva e uma estrutura fundiária formada por grandes concentrações de terras despovoadas e com pouco valor comercial. Apenas algumas pequenas áreas eram utilizadas por famílias de posseiros que as utilizavam para o desenvolvimento da agricultura de subsistência como atividades principais (MELLO, 1998).

Naquele período histórico, o estado de Goiás não se via integrado ao modelo agroexportador então controlado pelos grandes centros agroindustriais como São Paulo, que dominava a economia nacional. Contudo, a principal função do estado de Goiás ficava restrita a produção de excedentes alimentares para abastecer outras áreas mais desenvolvidas economicamente e que, por sua vez dominavam os setores do mercado externo, principalmente antes da crise econômica de 1929. Aos olhos de quem defendia a criação do estado do Tocantins isso era visto como um atraso tanto para o estado do Goiás quanto para o Brasil, uma vez que uma grande porção de terras se encontrava ociosas e sem nenhuma perspectiva política que fosse capaz de mudar de imediato tal configuração.

Furtado (1987) observa que a partir de meados do século XX com o advento da industrialização, mesmo que num primeiro momento tenha sido vista como “restringida”, a agricultura se viu subordinada ao crescimento das atividades industriais, e teve que passar por relevantes transformações na sua estrutura, bem como no seu inter-relacionamento com a economia nacional de então. Logo, ganhou força a ideia de que a agricultura se desenvolveria de acordo com o crescimento das atividades industriais no país, lembrando que o estado regente dessa economia era o estado de São Paulo. Assim o estado de Goiás foi incorporado ao processo de acumulação nacional, cumprindo o papel de mero fornecedor de produtos alimentícios e matéria prima para a indústria paulista.

Segundo Cano (1998), O desenvolvimento da industrialização e o processo de integração do estado de Goiás a economia nacional passou por dois momentos distintos. O primeiro, data dos anos de 1929 a 1950, quando o estado de São Paulo aumentou consideravelmente sua influencia política sobre as demais regiões do país. Nesse período, houve a reestruturação dos impostos interestaduais, bem como a constituição e o fortalecimento de uma rede de transporte e comunicação bem mais eficazes do ponto de vista econômico. O segundo teve seu ápice a partir da década de 1950, caracterizado pelas políticas de desenvolvimento regional como a criação da SEDENE (Superintendência de

Desenvolvimento do Nordeste) e da SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia).

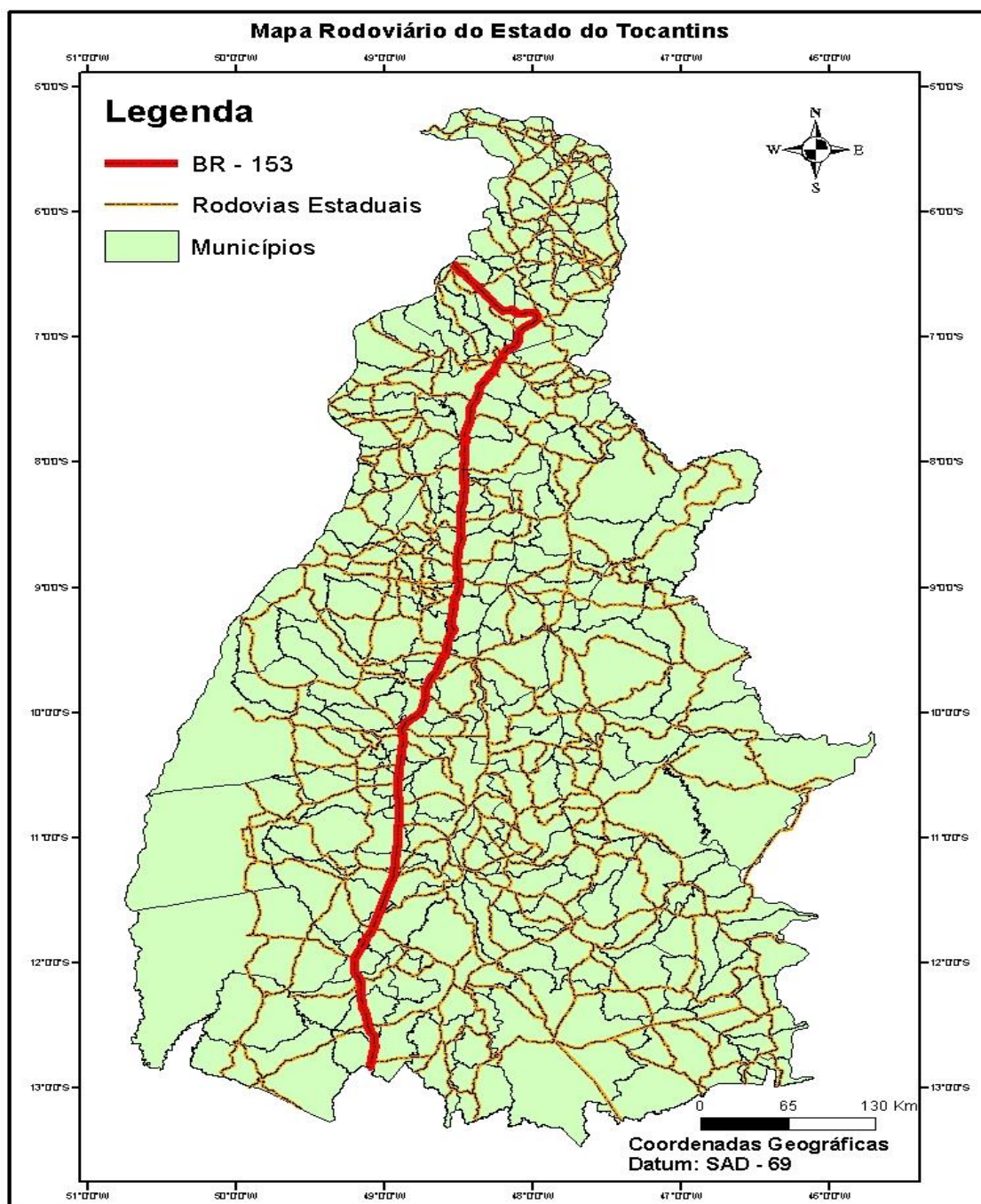
As políticas desenvolvimentistas da SUDENE e da SUDAM proporcionaram ao Brasil a possibilidade de expandir seu capital produtivo para regiões mais periféricas. As políticas de desenvolvimento regional também tornaram possível a exploração de novas oportunidades de investimentos, aproveitando os estímulos oferecidos pelo governo. Contudo, a partir de 1950 o isolamento do norte goiano começou a ser rompido. Alguns acontecimentos foram marcantes nesse processo de mudança, dentre eles destacam-se as ligações rodoviárias entre o norte e o sul do estado, viabilizadas pelo Governo Federal. O projeto tinha como prioridade a conexão entre os meios terrestres com a malha fluvial dos principais rios do estado de Goiás, sobretudo, rompendo com o modelo arcaico de transporte de mercadorias, outrora feito com tropas de burros ou carro de bois.

Segundo Borges (1998), a construção de rodovias proporcionou a liquidação gradativa do comércio aéreo e possibilitou a formação de uma nova rota do gado, que poderia ser transportado tanto para Belém do Pará quanto para o centro sul do país. Assim, com a construção das estradas articulou aos poucos a conexão do futuro estado do Tocantins a dinâmica produtiva nacional, promovendo a valorização das terras e aumentando a especulação imobiliária.

Faz se necessário lembrar que a BR 153 foi um marco importante para a integração econômica do estado de Goiás aos demais entes federativos. Também é pertinente que sua construção, bem como a edificação de Brasília (nova capital), se configuraram como importantes expoentes que consolidaram a expansão capitalista no interior do Brasil. Embora a pavimentação da BR 153 só tenha ocorrido em 1965, já no regime militar, o fluxo migratório no estado de Goiás não parou mais de crescer.

Não há dúvidas que um dos elementos fundamentais para a articulação e a integração econômica foi à construção da Rodovia Belém-Brasília na década de 1950. A rodovia promoveu a integração do norte de Goiás à economia nacional e ainda intensificou os efeitos de estímulos a agropecuária, proporcionando o crescimento de centros urbanos como Gurupi, Paraíso e Araguaína. O traçado da BR 153 (mapa 2) mostra sua importância para o estado do Tocantins. A centralização da BR favorece o escoamento de produtos dos mais diversos municípios do estado além de facilitar o fluxo de pessoas e ainda promover a integração de outras Unidades Federativas ao estado do Tocantins e aos demais estados da região norte.

Mapa 2 – Mapa Rodoviário do estado do Tocantins. Destaque para a BR 153.



Fonte: Seplan (2012) Edição: Pereira (2018)

O crescimento se manifestou ao evidenciar claramente as potencialidades da região norte como, suas terras, minérios, fauna e flora. Em contrapartida, a região sofria com graves problemas de ordem economias e sociais além da precariedade da infraestrutura e a miséria. Esses, entre outros problemas, foram atribuídos ao descaso do estado de Goiás

com a região e as elites políticas que tinham os olhos voltados somente para a região sul do estado em detrimento à região norte.

1.4 - A criação do estado do Tocantins: Os arranjos de uma Conjuntura Neoliberal

Tendo em vista o período republicano, as primeiras manifestações pela separação do norte de Goiás surgiram em 1944 com a proposta de criação do estado do Tocantins. Na época, as justificativas pela fragmentação do território goiano vinham de várias vertentes como, a abundância de minérios – ouro, níquel e cristal de rocha -, a facilitação de implantação da pecuária, já que a região dispunha de grande áreas de pastagens ociosas, assim para o desenvolvimento da pecuária a região seria uma espécie de “terra prometida”. Todos esses elementos não se desenvolviam devido às condições políticas colocadas pelo estado de Goiás como a falta de vias de transportes e ainda o esquecimento que a região relegava por estar muito distante da capital, Goiânia. Assim a criação do território do Tocantins viria apressar a valorização dessas riquezas e ainda beneficiar toda a região centro-oeste do país (SILVA, 1997).

Nota-se que o processo de criação do estado do Tocantins teve como pano de fundo uma luta histórica pela autodeterminação política do norte de Goiás, onde as bases foram à independência socioeconômica e as transformações político-institucionais do federalismo brasileiro. Segundo Affonso (1995), esta estrutura está organizada em seis períodos distintos, a saber: A Primeira República (1889-1930); o Estado Novo (1930-1945); a reestruturação democrática (1945-1964); o Regime Militar (1964-1985) e a Nova República institucionalizada com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O processo de criação do estado do Tocantins não se tratou necessariamente de um evento novo para políticas de redefinição territorial do espaço brasileiro, uma vez que os fenômenos das divisões territoriais se fizeram presentes na historiografia brasileira desde os séculos anteriores. Embora embasados por discursos diversificados, as propostas de redivisão territorial foram fundamentadas sobre questões de ordem geopolítica e/ou geoeconômicas e possuíram diferentes significados no tempo e no espaço. (BRUNI, 2007).

Por sua vez, os fatores geopolíticos possuem maior diversidade de elementos que os justificam, tais como, soberania nacional, disputa pelo poder local e até as motivações de cunho culturais. As questões de soberania nacional estão vinculadas as necessidades de garantir a ocupação e a defesa (controle) das fronteiras e também promover a presença mais

efetiva do poder público em áreas estratégicas do território brasileiro. No tocante a disputa pelo poder local, as criações de novas unidades federativas estão vinculadas aos interesses de grupos específicos de pessoas com o intuito de adquirir maior poder político sobre determinadas regiões através do controle territorial. Vale ressaltar que, nesses casos, o discurso central está pautado na autonomia político-administrativa. Contudo, defender o separatismo tornar-se-á menos contundente do que enfrentar o poder político já consolidado. Por fim, as questões culturais estão intrinsecamente vinculadas ao discurso de que a existência de grupos étnicos diversos em uma mesma unidade federativa seria um percalço a criação de uma nova identidade territorial. (SOUZA; LOPES; BENTES, 2009).

De maneira geral, aqueles que defendem a redivisão sob a égide geoeconômica pautam suas objetivações acerca da promoção do desenvolvimento das regiões, que por não apresentarem força política significativa acabam esquecidas pelo poder público. Portanto, a criação de um novo ente federativo seria necessário para o desenvolvimento regional, pois possibilitaria a descentralização de recursos, maiores investimentos, geração de empregos e renda para a população e finalmente a provisão de bens e serviços públicos. (SOUZA; LOPES; BENTES, 2009).

Para Viana (1991) a causa principal do atraso de estados com territórios demasiadamente grandes eram a falta de estrutura para amparar seu desenvolvimento, bem como as dificuldades de serem governados de maneira efetivas, pois suas capitais (sede dos governos) se localizavam a grandes distâncias. Portanto, esta também foi uma das justificativas que se entranhavam nos discursos separatistas que tinham como objetivo dividir o estado de Goiás e criar o estado do Tocantins. Vale ressaltar que foi nesta mesma perspectiva que teve início a Marcha para o Oeste. Os objetivos desse movimento eram de promover a “redescoberta” do Brasil, levar ao interior os ideais de crescimento e promover a integração dos mais longínquos rincões do Brasil com as economias mais desenvolvidas como as de São Paulo e Minas Gerais. Segundo Vargas, assim, o Brasil estaria reatando a campanha dos “construtores da nacionalidade”, ou seja, os sertanistas e os bandeirantes, outrora tidos como heróis nacionais.

A vastidão do nosso território em diferente situação geográfica talvez não impusesse, por si só, esta determinação. Se a nossa fisionomia geográfica fosse de uma grande planície sulcada de rios mansos ou constituísse um platô único, sem maiores acidentes, decerto os fios de aço dos trilhos ferroviários dariam satisfação completa às exigências do nosso crescimento econômico. Acontece, porém, coisa bem diversa. A variedade do meio físico, as condições históricas do povoamento e a enorme extensão territorial impõem-nos a conquista do elemento mais novo nas comunicações e transportes (VARGAS, 1943, p.279).

Segundo Cavalcante (2003) apud Feitosa (2011), em Goiás/Tocantins estiveram presentes tanto elementos geoeconômicos quanto geopolíticos. A causa separatista do norte de Goiás teve origem no século XIX, quando a Comarca do Norte proclamou sua autonomia político-administrativa e instalou um governo independente em relação ao centro sul goiano em 1821. As acusações de que o norte fora onerado em seus tributos sem ter uma representação pública e efetiva do Estado, soavam como as principais justificativas para a divisão regional. Assim a divisão superaria as desvantagens econômicas e o abandono político, além de viabilizar a autonomia econômica, político-administrativa e jurídica do norte do estado de Goiás.

O processo de estruturação socioeconômica do antigo norte de Goiás se deu através do relacionamento entre o capitalismo crescente no Brasil e a dinâmica econômica do estado de. É notório que a expansão do capitalismo não ocorre de forma homogênea pelo espaço, principalmente, no que concerne no entrelaçamento entre o regional e o nacional, dessa forma o estado de Goiás assumiu feições cada vez mais particulares no contexto nacional. A partir de 1960 o processo de integração nacional se viu cada vez mais intenso, muito em virtude da Intervenção Federal em áreas periféricas. (FEITOSA 2011)

Estas mudanças provocaram profundas transformações socioeconômicas na região que corresponde atualmente ao estado do Tocantins, engendrando um processo de transformação, sobretudo no setor agrícola, em espaços anteriormente selecionados. Diante de tantas questões, sobretudo de cunho político, que se manifestavam em calorosos discursos pró divisão territorial, foi ficando cada vez mais difícil sustentar a ideia de que a divisão não seria necessária naquele momento. Foi então que a ideia separatista ganhou muita força, principalmente ao findar do regime militar em meados da década de 1980.

De ordem política, surgiu oficialmente a reivindicação definitiva pela separação do norte do estado de Goiás. Vale ressaltar que essas reivindicações faziam menção à busca pelo desenvolvimento regional por meio da conquista do mercado internacional, a exportação e ao incentivo a agroindústria. Ressaltando que a região dispunha de imensas áreas de terras inutilizadas e improdutivas e, “tinham” que ser inseridas, sobremaneira, ao contexto do desenvolvimento capitalista de então.

As reivindicações políticas diziam respeito ao acesso ao mercado internacional, especialmente visando o incentivo à agroindústria voltada para a exportação. Para a região se enquadrar, eram necessárias medidas como a regularização de títulos de terras, a abertura de créditos e financiamentos, o que acabaria proporcionando a

modernização do processo de ocupação econômica com a mecanização da lavoura e a pecuária intensiva (CAVALCANTE, 1999, p.128)

No tocante ao estado de Goiás houve manifestações contrárias, no entanto prevaleceu às articulações políticas em favor da criação do estado do Tocantins e até serviram como trampolim político para os candidatos ao governo de Goiás naquele período. Mesmo com o envolvimento intensivo de vários líderes políticos que eram favoráveis aos ideais separatistas, o processo de divisão foi longo, uma vez que a elite goiana resistia à ideia de perder o domínio sobre uma vasta área do estado que poderia resultar em muitas divisas econômicas para o mesmo. E foi nesse conturbado contexto político, também influenciado pelo movimento das “diretas já” em 1984, que finalmente o Tocantins conquistou sua autonomia política. Importante ressaltar, que em cada um dos momentos em que se batalhou pela criação do estado, houveram líderes políticos e justificativas diferentes, contudo a ideia não deixou de existir, portanto suas razões se alteram com o passar dos anos.

Durante toda a década de 1980, várias investidas políticas foram feitas com o intuito de legitimar as reivindicações outrora levantadas, no sentido de promover a tão sonhada divisão e a criação do estado do Tocantins ser então promovida. Porém, a concretização dessa ideia só se tornara real com o advento da Constituição Federal de 1988, que desmembrou o estado de Goiás e criou o estado do Tocantins. a proposta de divisão foi aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 1986. Assim, pelo artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição, em 5 de outubro de 1988 nascia o estado do Tocantins, (BRUNI, 2007, p. 75). “Art. 13. É criado o estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita nesse artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de janeiro de 1989”.

A criação do estado do Tocantins “legitimou um projeto de autonomia que expressava as necessidades econômicas e político administrativa de seu próprio tempo, mas trazia também as falas de outras gerações e seus projetos inconclusos”. (CAVALCANTE, 2003, p. 13).

De modo geral, a Constituição de 1988 trazia consigo o discurso afirmativo da criação de uma identidade regional pautada na história dos movimentos de separação, na histórica vontade popular e nas dimensões territoriais, pois este, segundo os ideais separatistas, dificultavam a administração dos recursos por serem muitos extensos e inviabilizaria o desenvolvimento social da população.

Segundo Freitas (1988) a criação do estado do Tocantins trouxe “benefícios” para Goiás e para o próprio estado. Dentre os benefícios constam a inclusão do Tocantins na região Centro-Oeste do país provocando alterações significativas a divisão microrregional do Brasil. vale ressaltar que todo o território do antigo norte de Goiás pertencia a região Centro-Oeste, parecia lógico que o novo estado permanecesse em sua região de origem mesmo depois da separação. Outro elemento que levava a esse entendimento é a característica física do território, pois são muito semelhantes. No entanto ao estado Tocantins foi incluso na região Norte, em detrimento a região Centro-Oeste.

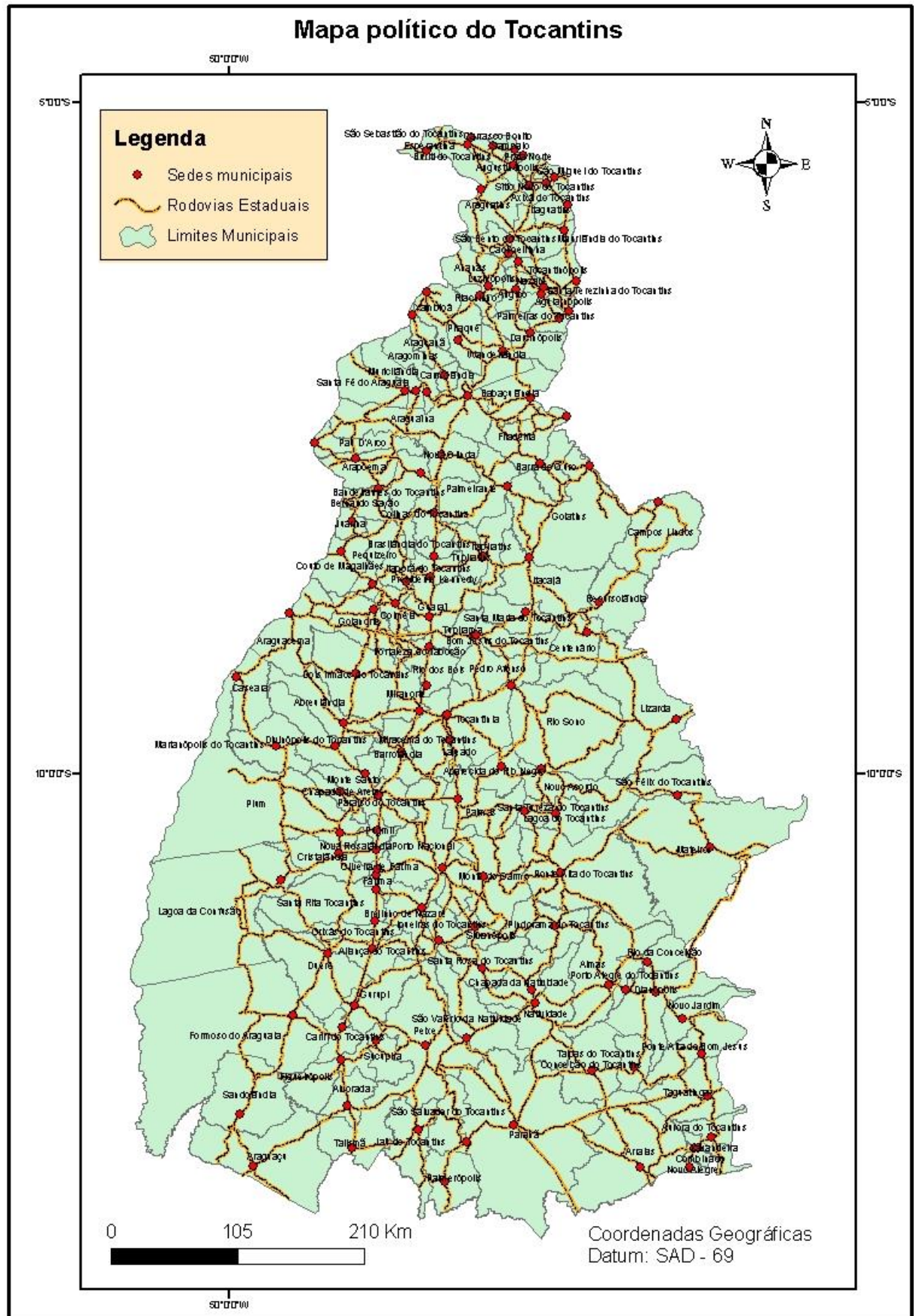
Ajarra *et al* (1991) *apud* Feitosa (2011) destaca que longe de respaldar qualquer identidade ou relação mais efetiva da Tocantins com a região norte, foram os interesses político e financeiros que despertaram os interesses do Governo do novo estado a se inserir na região e se beneficiar com os fundos e subsídios especiais destinados a macrorregião. O pertencimento a região norte traria um grande volume de recursos ao novo estado, pois esta região estaria inserida em área da Amazônia Legal.

Esse importante fator possibilitaria a obtenção de recursos via BASA (Banco da Amazônia S/A), além de pertencer a região de influência da SUDAM. Assim seria muito interessante para o governo poder se beneficiar destes recursos que, por sua vez traria benefícios financeiros para serem investidos em desenvolvimento socioeconômico. Esse fator foi determinante para inclusão do estado do Tocantins na Região Norte em detrimento ao Centro-Oeste do Brasil, alterando a configuração espacial do país.

No dia 5 de outubro foi promulgada a primeira Constituição do novo estado, esta, feita de acordo com os moldes da Constituição Federal. De acordo com o documento, foram criados mais 44 novos municípios, estes somados aos 79 já existentes configuraram um arranjo territorial com 139 municípios, arranjo este, que permanece até os dias atuais.

Devido a mudança alguns municípios tiveram seus nomes alterados, como foram os casos de Miracema do Norte, Paraíso do Norte e Aurora do Norte. Estes passaram a se chamar respectivamente, Miracema do Tocantins, Paraíso do Tocantins e Aurora do Tocantins, levando o nome da nova Unidade Federativa. O Mapa 3 mostra a divisão política atual do estado do Tocantins composta pela nova forma de administração constituída a partir da política de regionalização do Brasil, composta, sobretudo pela Constituição Federal de 1988, onde a porção norte do estado de Goiás passou a compor o mais novo estado da Federação Nacional, vulgo o estado do Tocantins.

Mapa 3- Atual Divisão Política do Tocantins.



Fonte: Seplan (2012) Edição: Pereira (2018)

A Constituição Federal delegou ao novo território os aparatos legais para a construção de sua autonomia política. Elementos fundamentais foram instituídos, como a criação de uma capital, nova divisão territorial (Criação de novos municípios e a denominação equivalente o estado) e a instalação de um Governo próprio que instituiu legitimidade a política separatista de então. Vale ressaltar que os discursos que historicamente embasaram as ideias de divisão territorial de Goiás eram pautadas sob a égide de que as políticas públicas seriam de grande importância para o desenvolvimento social da região norte do estado, este que, segundo os ideias separatistas eram esquecidos pelos governantes do então estado. Contudo, as melhorias nas políticas públicas seriam o carro chefe que direcionariam os ideias separatistas a conseguirem êxito no contexto nacional.

1.5 - Introdução as Políticas Públicas no Brasil

As políticas públicas compreendem correntes teóricas distintas e diferentes abordagens filosóficas nos campos de estudo das ciências políticas, especialmente após a década de 1960 no mundo ocidental e depois da década de 1980 no Brasil e nos países da América do Sul. Em linhas gerais o tema perpassa por abordagens bastante distintas que vão desde a razão, justificada, pelas dificuldades econômicas, políticas e sociais de um país, ou como uma espécie de panaceia capaz de corrigir problemas graves, em especial aqueles ligados a capacidade de gestão. (RUA, 1998).

Historicamente, foi no período da Guerra Fria que surgiram nos Estados Unidos as primeiras manifestações, no campo teórico e prático, dos ideais e das motivações para implementação das políticas públicas. A ideia surgiu como a valorização da tecnocracia como princípio governamental e deu início as discussões acerca de como o Governo deveria se comportar numa sociedade onde o principal viés político era a democracia. Esta organização social serviria de modelo para o desenvolvimento econômico no mundo pós Segunda Guerra (SOUZA, 2006).

De acordo com Faria (2003), a princípio, as políticas públicas eram tidas quase exclusivamente *outputs* (saídas) do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs* (insumos), isto é, nas demandas e articulações de interesse. Dessa forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea da ciência política, os estudos recaíam nos processos de

formação destas políticas, “o que parece refletir o status privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área” (Faria, 2003, p. 21).

Nos Estados Unidos, segundo Frey (2000), pesquisas em políticas públicas começaram a se estabelecer no início dos anos 1950, sob a designação de *policy science*, enquanto na Europa, especialmente na Alemanha, a preocupação com campos específicos de políticas somente toma força a partir do início dos anos 1970. Nesse período a unidade de análise torna-se a própria definição das políticas públicas, o que conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do *policy process* e aos distintos atores, estatais e não-estatais, geralmente envolvidos (Faria 2003).

No final do século XX, com o aprofundamento da crise do *welfare state* (Estado do bem estar social), os problemas econômicos, sociais e políticos enfrentados, principalmente a partir do final da década de 1970, junto com o movimento da nova administração pública, o Estado é fortemente questionado tanto em suas funções quanto na real eficácia de suas ações interventoras na realidade social. Partindo do princípio que a compreensão do sucesso e/ou do fracasso das políticas públicas é fundamental para o melhor desempenho da administração pública, se faz necessária a revisão de algumas considerações sobre o “Estado em ação”.

Para Faria (2003), há atualmente uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar significação à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, incerteza e complexidade das questões. Assim, para que se possa entender melhor a análise das políticas, Frey (2000) apresenta algumas categorias que têm conseguido relevância na literatura, com ênfase em (ciclo político).

O agir público pode ser dividido em fases parciais do processo político administrativo de resolução de problemas, que correspondem a uma sequência de elementos do processo. Comum a todas as propostas de divisões do ciclo político são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas (Frey, 2000)

Não existe uma única, nem melhor, nem pior definição sobre o que seja política pública. Dye (1984) define política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Uma definição muito conhecida é a de Laswell, (1951) “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que

diferença faz”. Lowi (1972) assim define política pública, “Uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”. (LOWI, 1972, p. 299).¹

Há mais de 40 anos atrás, Bachrach e Baratz (1962) mostraram que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública. Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses.

Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governamentais. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais. No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos.

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. (SOUZA, 2007).

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável

¹ A definição de Theodore Lowi (1972) será a base conceitual este trabalho no tocante as práticas e os resultados observados das políticas públicas no estado do Tocantins.

independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários “olhares”. Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. (SOUZA, 2007).

Quando postas em ação, são implementada, ficando submetida a sistemas de acompanhamento e avaliação. O papel dos governos debates sobre políticas públicas implicam responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas. Não se defende aqui que o Estado (ou os governos que decidem muitas vezes, a política pública também requer a aprovação de nova legislação. e implementam políticas públicas ou outras instituições que participam do processo decisório) reflete tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo. Também não se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado.

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (DELGADO, 2010).

Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país. Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada.

Visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (PETERS, 1981), apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexas. Modelos de formulação e análise de políticas públicas dentro do campo específico da política pública, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos.

Muitos tipos de modelos de política pública foram desenvolvidos. Um deles trata-se da teoria de política pública desenvolvido por Theodore Lowi (1964; 1972). Talvez a mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: a política pública faz a política.

Com essa máxima Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Ainda, segundo Lowi (1964), a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo.

O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais

difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente. (LOWI, 1964).

A visão incrementalista da política pública perdeu parte do seu poder explicativo com as profundas reformas ocorridas em vários países, provocadas pelo ajuste fiscal. No entanto, os que trabalham nos governos e os que pesquisam os orçamentos públicos conhecem bem a força do incrementalismo, que mantém intactos estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos. Mas é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais. O ciclo da política pública nesta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. (LOWI, 1964).

Esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (*agenda setting*) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas. Algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública. Cada participante e cada processo pode atuar como um incentivo ou como um ponto de veto.

À pergunta de como os governos definem suas agendas, são dados três tipos de respostas. A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. (LOWI, 1964).

Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-

se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

1.6 - Características e os Novos Arranjos das Políticas Públicas.

Na segunda metade da década de 1950, o Governo brasileiro adotou a estratégia de Industrialização por Substituição de Importações, - que no momento era uma tendência mundial, - como tentativa de equiparar o Brasil com algumas potências industrializadas no mundo contemporâneo e assim diminuir a defasagem que separava essas economias, (Bielschowsky (2006), Delgado, (2010), observa, o papel do Estado nessa estratégia de desenvolvimento como agente de incentivo a produção, por meio da instalação de agentes financeiros e estruturas estatais com a finalidade de promover a transformação da indústria no país, articulando capitais internacionais, sobretudo, privilegiando a indústria nacional.

Porém, no início da década de 1960, essa estratégia começou a apresentar sintomas de crise, uma vez que o mercado interno se mostrava pouco produtivo, principalmente no tocante a produção de alimentos. Por outro lado, o aumento expressivo da inflação, - resultado da inoperância do setor agrário, frente ao crescimento da demanda por produtos do setor primário e, conseqüentemente, o crescimento da industrialização e da urbanização que se mostrava em crescimento evidente no Brasil naquele período - do aumento da dificuldade de importar produtos necessários a industrialização, tornava o modelo dependente e com muitas dificuldades de desenvolvimento. (DELGADO, 2010)

No caso específico do Brasil, na primeira metade do século XX, o país ainda possuía grande parte de sua população vivendo no campo com uma economia fortemente baseada na agricultura. Porém, em cerca de 70 anos, o Brasil tornou-se um dos mais importante e influente país na área industrial e viu sua população migrar em massa para as cidades. Paulatinamente, ao longo desses anos, os governos deram mais importância à industrialização, contudo não acompanharam da mesma forma as transformações na sociedade brasileira. O estado não conseguiu desempenhar um papel regulador e participativo, o que ocasionou na constituição de um modelo de governo autoritário que também refletia de maneira autoritária nas políticas públicas brasileiras.

O conservadorismo da política brasileira impõe uma maneira particular para tratar as políticas sociais, sobretudo às políticas públicas. O atendimento é centralizado e atende interesses específicos. No entanto, é sabido que o país possui necessidades diferentes em cada região e em alguns casos as políticas públicas acabam não sendo aplicadas de forma coerente, ou seja, são todas tratadas da mesma maneira e de forma massiva. Uma das principais funções das políticas públicas é distribuir de modo igualitário os recursos de caráter individual e social. A aplicação das mesmas, seriam a garantia da qualidade de vida para a população – principalmente as mais carentes -, bem como de uma vida desenvolvida de maneira agradável e digna. Entretanto, para ter essa qualidade de vida implica a aplicação de diversos fatores, como moradia, vestuário, educação, saúde, segurança e lazer, entre outros. (SOUZA, 2007)

A implementação de políticas públicas de qualidade no Brasil não costuma ser inserida nas pautas de debate dos parlamentares do país. Além disso, não há estudos que permitam o aprofundamento do assunto, muito menos como esses processos podem ser implantados de maneira dinâmica, coerente e eficiente. Em casos não raros, as políticas públicas são confundidas como prestação de serviço do poder público aos cidadãos. Elas, por sua vez, influenciam determinados grupos da sociedade e fazem com que as ações governamentais realizadas, ou não, atinjam pessoas de diversos grupos sociais, assim cada grupo tem funções distintas do ponto de vista da aplicação das políticas públicas no país.

A partir da década de 1930, teve início no Brasil o processo de modernização econômica, percebido principalmente pelo crescimento da indústria, isso possibilitou o aumento no número de direitos sociais. Em 1930, por exemplo, foi criado o Ministério do Trabalho e anos mais tarde a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Ainda nessa década surgiram alguns programas voltados aos pagamentos de aposentadoria e pensões em algumas profissões. Com o advento da ditadura, na década de 1960 pelo governo militar, vários direitos civis, sociais e políticos conquistados nas décadas anteriores foram retirados da população brasileira. Na década de 70 foi criado o Ministério da Previdência que atuava na área de saúde e na área social. (SARAIVA, 2006).

Apesar de muitas medidas criadas e programas sociais voltados à população, essas decisões eram baseadas no assistencialismo, na corrupção e na ineficiência desses processos. Ou seja, havia muitos recursos para as políticas sociais, porém eles eram desviados e devido a isso houve um aumento significativo de investimento no sistema privado como educação e saúde.

A partir da Constituição de 1988 houve a redução no número de investimentos em políticas públicas no Brasil, isso deveu-se ao aumento da dependência internacional, o crescimento da desigualdade social, da pobreza e da segregação. Contudo, nesse momento as atuais políticas públicas brasileiras não conseguem reverter os problemas ocasionados pela desigualdade e atribuem os investimentos, em sua maioria, a pequenos grupos sociais. Para a população menos favorecidas economicamente, são criadas políticas de compensação no intuito de “mudar o foco” aos verdadeiros problemas sociais daquele período.

Apesar de ter sido implementada como uma forma de garantia dos direitos sociais dos brasileiros, a Constituição Federal de 1988, se configura com pouca eficiência, principalmente quando se trata do bem estar da população. Ela facilitou o acesso a diversos serviços essenciais, mas em contrapartida não leva em conta, em alguns casos, a questão financeira. Por si, a constituição é considerada redistributiva e instiga o Governo Federal a tornar as necessidades sociais e políticas públicas eficazes. No início da década de 90 o Governo Federal deixou de ser o principal provedor de parte das políticas públicas e passou a fiscalizar entidades que ofereciam determinados serviços para a sociedade. São diversos programas sociais de caráter municipal, estadual e federal e muitas vezes eles não são compatíveis entre si. Essa incompatibilidade acaba por proporcionar uma desvantagem para a população que necessita desse benefício.

As análises de políticas públicas se concentram, assim, em investigar quem são os sujeitos de uma política, desde a demanda à tomada de decisão, supondo que “a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 1998, p.1). Dentro desse contexto, as políticas públicas dependem de um Sistema Político e das demandas sociais para ganharem forma.

Easton (1970) enfatiza que a análise de políticas públicas, desenvolvidas nos marcos da ciência política, prevalece a noção de Sistema Político, entendido como forma institucionalizada de relações de poder numa determinada sociedade, procurando-se identificar como se produzem nesse sistema os *inputs* (demandas da sociedade civil), os *withinputs* (demandas e limites do próprio sistema político) e os *outputs* (resultados). Diante do exposto Souza (2006) conclui:

[...] pode-se concluir que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), e

nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2006, p. 40).

Com a abertura democrática brasileira, a descentralização teve apoio no intuito de aumentar os direitos sociais e a participação da sociedade no processo decisório. Nesse período a população necessitava de mais recursos e mostrava sinais de crescimento, porém o crescimento era estagnado pelos problemas econômicos num país refém de uma inflação muito alta.

Ocorre que os gestores públicos ainda não conseguiram identificar as reais necessidades básicas dos cidadãos. Por mais que se ouça dos políticos promessas relacionadas a erradicação de muitas mazelas, como a pobreza, os programas e as atividades relacionadas a isso ainda são muito ineficientes. Muitas vezes as soluções são distribuídas entre a população, mas de forma desordenada o que legitima a falta de um critério eficaz.

O Brasil, nas últimas décadas, tem desempenhado novas atividades relacionadas ao caráter público. Nota-se a necessidade de uma maior articulação e engajamento da sociedade para debater as propostas de políticas públicas em todo o país. O Estado desempenha um papel importante para o desenvolvimento social e estrutural do Brasil e é para ele que devem ser direcionadas as cobranças e as demandas dos setores sociais do país.

Rua (1998) aponta a fragmentação como uma das características relevantes nas políticas públicas brasileiras. Muitas vezes essa fragmentação causa problemas, pois há muitas divergências entre determinadas agências de controle quando o assunto é burocrático. Outra característica das políticas públicas brasileiras é a descontinuidade administrativa, em que as agências responsáveis pelas políticas públicas muitas vezes pensam nas políticas públicas de acordo com o interesse de seus gestores. Levando isso em consideração, a cada mudança de cargo, mudam-se as políticas implantadas.

Outra característica está ligada principalmente as políticas sociais e dão preferência para o que é ofertado sem considerar as necessidades dos beneficiados. Essa situação resulta em problemas de credibilidade governamental, frustração dos cidadãos, desperdícios, etc. Outro ponto relevante é a separação de política econômica e política social. Nesse caso a política social assume um papel secundário. Outro aspecto importante é a focalização e a seletividade, baseados nos direitos universais.

A partir da década de 90 foram realizadas tentativas para criar políticas públicas universais e estáveis. Surgiram leis como a Lei Maria da Penha, Estatuto da Criança e do

Adolescente e o Estatuto do Idoso. Além disso, foram introduzidos benefícios sociais como “o bolsa família e bolsa escola”. Muitas dessas conquistas são resultados de organizações montadas pelos civis através de referendos, protestos e manifestos. Seria importante que as políticas públicas fossem integradas para um único propósito. No entanto, o que se vê atualmente é um processo fragmentado. (SARAIVA, 2007).

Apesar dessa situação, nos últimos tempos a administração das políticas públicas se tornou mais democráticas, com o Estado desenvolvendo um papel mais próximo da sociedade. Começa a ser trabalhada uma política menos centralizada em que a população participa com mais empenho e importância nas políticas públicas brasileiras. Embora ainda não sejam ideais, os políticos tentam agora desenvolver métodos para decisões compartilhadas. A participação social nas tomadas de decisões permite o aumento da interação entre governo e sociedade, além de facilitar a introdução de políticas públicas eficientes e que realmente atenda a demanda de determinados grupos sociais.

1.7 - Evolução das Políticas Públicas no Brasil

Para discorrer sobre o avanço das políticas públicas é necessário fazer uma análise acerca do seu conceito, ou seja, como e quais elementos devem ser avaliados como peças fundamentais para a concretização de uma política pública. Vale ressaltar a importância dessas políticas para a ordenação e para o desenvolvimento de políticas governamentais, bem como a avaliação dos resultados como forma de identificar sua eficácia ou não. Sobre o assunto Cohen e Franco (1993, p.16) discorrem “A avaliação de projetos sociais tem um papel central neste processo de racionalização e é um elemento básico de planejamento. Não é possível que estes sejam eficazes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação”.

Assim, as políticas públicas se mostram como elemento fundamental para o planejamento e também como requisito de prestação de contas do governo à sociedade, uma vez que, por meio delas, pode-se observar a intensificação ou a redução do uso das políticas públicas por parte da sociedade e seus resultados são o termômetro que indica sua eficácia ou sua ineficiência.

Nas últimas décadas surgiram novas relações entre o Estado e a sociedade civil organizada, espaços de participação social foram criados, novos atores políticos emergiram e foram reconhecidos como sujeitos de direito, criaram-se regras e instrumentos de políticas

públicas que foram institucionalizados. A partir daí nota-se uma nova configuração nas ações do Estado, sobretudo no tocante a influência nas condições socioeconômicas da população de um modo geral. Como protagonista e objeto de muitas destas mudanças destaca-se, por exemplo, a agricultura familiar, uma categoria social e política que passou a ser reconhecida pelo Estado brasileiro em meados de 1990. (GRISA E SCHNEIDER, 2015)

Vale ressaltar que a construção de políticas diferenciadas para um grupo social que até então ainda não havia sido beneficiada com ações específicas, tiveram um efeito significativo, principalmente na transformação e no fortalecimento da democracia e no bem estar de uma classe social até pouco tempo não vista aos olhos de políticas governamentais, como observa (ABRAMOVAY E MORELLO, 2010).

No período da ditadura militar os membros representantes da sociedade civil, ligados a Agricultura Familiar não encontraram espaço para discutir, no ambiente público, estratégias junto aos gestores para implementarem melhorias para a categoria social. O momento político e institucional não dava aberturas para a participação desses atores nas discussões o que limitava e ou excluía uma atuação mais crítica de instituições de representação social desse público, como era o caso da Contag, principal representante dos Agricultores familiares naquele momento. (GRISA E SCHNEIDER, 2015).

Conforme evidenciado por Grisa (2012), a construção das políticas públicas para a agricultura resultava basicamente das representações de mundo e do setor (referencial global e setorial) oriundas de gestores públicos, acadêmicos e representantes de grupos de interesse, conformando um referencial setorial direcionado para a modernização da agricultura.

De acordo com (DELGADO, 2010). As políticas públicas, iniciada nos anos de 1990, se fortaleceram nas últimas duas décadas, muito disso, relacionado às ações governamentais de inclusão social e redução da pobreza, o que deu um novo rumo às práticas sociais no Brasil. Todavia, os aspectos institucionais e governamentais de promoção das políticas públicas no Brasil podem ser divididos em três momentos distintos: O primeiro trata o viés agrícola e agrário, o segundo foi direcionado as políticas sociais e assistenciais e o terceiro voltado a construção de mercados para o desenvolvimento alimentar e para a sustentabilidade.

Vale lembrar que, segundo Delgado (2010), os contextos e períodos específicos são relacionados a uma série de acontecimentos históricos, políticos e administrativos, e

foram construídos por meio de eventos sociais importantes como, mobilizações sociais, conflitos e pela a entrada de novos atores nas arenas do poder público. Após o surgimento desses importantes atores, e como as demandas sociais ainda não foram inteiramente atendidas, nota-se a persistência dos movimentos sociais e a ampliação de novos instrumentos e estratégias de ação foram se desenvolvendo ao longo dos anos.

Na década de 1980 até meados da década de 1990, a agricultura familiar ou os “pequenos agricultores”, como eram denominados, sempre estiveram às margens das ações do Estado brasileiro, logo se evidencia sua fragilidade diante das opções de desenvolvimento buscadas no país naquele período. Segundo Grisa e Schneider (2015). Esse cenário começou a se transformar a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, onde portas foram abertas para a criação de novas políticas públicas, por meio de programas governamentais, iniciando assim uma nova trajetória para a categoria social, bem como a criação de novos espaços de participação social e o reconhecimento de direitos até então não tidos como essenciais.

Segundo Schneider, Shiki e Belik (2010) embora não exista uma convivência tênue, pacífica e sem a presença de conflitos, não podemos negar que os agentes proponentes e ou remanescentes da concretização das políticas públicas convivam nas arenas políticas no Brasil até os dias atuais. As atividades desses atores dependem muito dos momentos políticos ou das demandadas as quais são submetidas, assim as “áreas” de maiores ou menores conflitos podem ser acentuadas ou arrefecidas em momentos distintos. Essas atividades e ações se mostram, em muitos casos, em concordância com os jogos de poder pré-estabelecidos no campo político brasileiro como: eleições, negociações na gestão pública, conjuntura política, pressão dos movimentos sociais e sindicais, influência da “coalizão de interesses” do agronegócio, etc.

Importante ressaltar que as estratégias dos atores sociais podem variar ao longo do tempo. Protestos, manifestações, demandas sociais e o momento político influenciam nas ações coletivas dos movimentos sociais e sindicais para as Políticas Públicas de desenvolvimento.

Atualmente, ainda que com diferentes demandas, estratégias e configurações de antes, os movimentos sociais e sindicais ainda continuam traçando estratégias de reivindicação e de protestos em favor das classes sociais menos favorecidas, instrumentalizando as políticas públicas, criando novos modelos políticos visando

aproximá-las das distintas realidades sociais e de certa forma, promovendo o empoderamento das próprias organizações sociais. (Grisa e Schneider, 2014. Org.)

Embora o processo de transição democrática pareça ter avançado, os atores da sociedade civil passaram a ocupar um espaço repleto de dualidades uma vez que: ao tempo que lhes conferem maior legitimidade e reconhecimento, cria novos desafios no que concerne à relação mais institucionalizada com o Estado e também com a governança. No caso específico do Brasil, os estudos sobre políticas públicas são bem recentes. Nesses estudos dispersos, a ênfase recaiu ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.

No que concerne ao estado do Tocantins especificamente, as políticas públicas se fazem de importância muito relevante, uma vez que o baixo padrão socioeconômico da população impõe ao estado a práticas de implementação das mesmas, principalmente nas regiões onde as deficiências sociais e econômicas se apresentam mais efetivas. Nesse interim está situada a região sudeste do supracitado estado, esta se encontra numa área de vulnerabilidade social e carece de políticas governamentais que reduzam as necessidades das populações menos favorecidas.

Um fator relevante na citada região está em torno das políticas de enfrentamento a escassez de água. A maioria das práticas governamentais de implementação de políticas públicas são em decorrência desse fenômeno como apresenta o seguinte capítulo. Vale ressaltar que a região é tida pelas organizações governamentais como uma das mais prejudicadas pela sazonalidade das chuvas, por esse motivo, também se apresenta, no contexto estadual como a mais carente de implantação das políticas públicas, seja de caráter Federal, Estadual e até Municipal.

CAPÍTULO II

2- O PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO A ESCASSEZ DE CHUVAS: AS BARRAGINHAS E CISTERNAS RURAIS.

2.1- Aspectos Físicos do Estado do Tocantins

Segundo a Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente SEPLAN (2003)², o artigo 13 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988 determinou o desmembramento do estado de Goiás e a criação do estado do Tocantins. Efetivamente, o novo estado foi implementado em 1º de Janeiro de 1989. A partir de então o novo estado passou a limitar-se com os estados de Goiás, Mato Grosso, Pará, Maranhão, Piauí e Bahia. O estado do Tocantins está inserido entre os paralelos 5° 10' 06'' e 13° 27' 59'' de latitude sul e entre os meridianos 45° 44' 46'' e 50° 44' 33'' de longitude oeste. Sua extensão territorial é de 277.620, 914 Km².

O estado do Tocantins ocupa cerca de 3,3% do território nacional localizado na região geopolítica da Amazônia Legal. O Clima é normalmente tropical estacional, ou seja, constituído de seis meses de chuvas e seis meses de seca. A temperatura média anual está entre 25° e 29° com uma precipitação com médias anuais entre 1.200 e 2.100 mm. O estado possui altitude máxima de 1.340 metros encontrado na Serra das Traíras divisa com Goiás e altitude mínima de 90 metros, esta se encontra na região de Esperantina no norte do estado, divisa com Pará. Os principais rios são o Araguaia, Tocantins, Paranã, Javaé, do Sono, Formoso, Santa Tereza, Manoel Alves e do Côco. O relevo varia de planalto com as menores inclinações iguais ou inferiores a 5%, e áreas de declive acentuadas superior a 45% (SEPLAN, 2012).

Clima: diversos fatores físico-geográficos influenciam nas dinâmicas climáticas³ do estado do Tocantins, tais como: localização continental, extensão latitudinal, relevo e circulação atmosférica. O clima do estado é majoritariamente tropical com altas temperaturas na maior parte do ano.

Ventos: duas fontes sopram, no decorrer do ano, os ventos responsáveis pela dinâmica do tempo no estado. Primeiro os ventos de NE a LE do anticiclone tropical

² As referências feitas nesse subcapítulo foram retiradas do anuário estatístico do estado do Tocantins (Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, SEPLAN), Diretoria de Pesquisas e Informações nos anos de 2003 e 2012.

³ No decorrer desse trabalho novas informações serão apresentadas quanto ao clima do estado do Tocantins, uma vez que serão feitas abordagens sobre os efeitos da escassez de chuvas no estado.

semifixo do Atlântico sul; segundo ventos de direção variável – geralmente do norte. Os primeiros possuem maior incidência no inverno e os segundos no verão. A circulação atmosférica que atua no estado não sofre alterações bruscas quanto as situações de estabilidade, ou seja, as características climáticas se resumem a um verão quente e chuvoso e ao inverno com temperaturas mais amenas e muito seco.

O grande distanciamento físico do Tocantins com o oceano atlântico provoca a redução da influência marítima na temperatura, permitindo que a extensão latitudinal defina as linhas de variação espacial na temperatura. As altas temperaturas, muito comuns na maioria dos meses do ano, se explicam pelo posicionamento físico-geográfico do estado. O clima predominantemente tropical, com elevação significativa das temperaturas na primavera, - ocasião em que o sol passa pelos paralelos da região -, provoca altos índices de calor, podendo chegar a 40° C em muitos municípios do estado.

Chuvas: os Sistemas Regionais de Circulação Atmosférica são os responsáveis por praticamente toda a chuva precipitada no Tocantins. O relevo, por exemplo, chega a ser irrelevante para a distribuição espacial das chuvas, isso porque, o relevo pouco interfere nas condições gerais determinadas pelos fatores dinâmicos. Assim, a distribuição geográfica das precipitações se torna relativamente simples de ser compreendidas, a saber: do oeste até o extremo sudoeste do estado apresenta precipitação média anual de 1.750 mm; o extremo norte e a região leste apresentam precipitação média anual de 1.500 mm e uma estreita faixa na divisa com o Maranhão apresenta precipitação média anual de 1.250 mm.

As precipitações são distribuídas de forma sazonal e é tipicamente tropical, com ocorrência de chuvas regulares no verão e escassez no inverno. Aproximadamente 70% das chuvas se concentram entre os meses de novembro e março, com acentuação significativa nos meses de janeiro, fevereiro e março. A concentração de chuvas nesse período se explica pelo principal fenômeno provocador de chuvas no Tocantins: Linhas de Instabilidade Tropical. A ausência desse fenômeno provoca a escassez quase que absoluta de chuvas no inverno.

O inverno é muito seco. Nos meses de junho, julho e agosto as precipitações raramente ocorrem. Quando há ocorrências de chuvas, geralmente são isoladas e em pequenas quantidades, não superando quatro ou cinco dias no mês. Muito comum, permanecer períodos de até trinta dias sem chuvas. Na maior parte do estado as precipitações não ultrapassam 20 mm no trimestre que compreende os meses de junho, julho e agosto.

Nas áreas com maior concentração do bioma cerrado, nota-se que as águas das chuvas se perdem com maior facilidade devido ao alto poder de infiltração do solo poroso, geralmente composto de latossolo. Por outro lado, a imensa capacidade do mesmo solo em armazenar as águas das chuvas faz com que estes possam compensar ao devolver a superfície parte significativas desta água. Isso ocorre justamente nos meses em que as chuvas são mais raras e mostra quão grande é a importância do cerrado na configuração hídrica do estado do Tocantins. (SEPLAN, 2012).

Hidrografia: a hidrografia é um conjunto de condições físicas que revelam comportamentos distintos, típicos do lugar onde ela atua. Para André Guilcher “é o resultado global e sutil das condições apresentadas na região que drena”. No estado do Tocantins, o relevo está entre um dos elementos mais importantes para a caracterização da hidrografia e/ou de sua rede hidrográfica. Outros elementos importantes são a natureza das rochas, o tipo dos solos e a vegetação, estes, por sua vez, constituem os fatores de superfície, cuja influência se associa a fatores externos como o clima e a intervenção humana. A unidade federativa aqui pesquisada, ainda carece de trabalhos mais detalhados e relevantes sobre sua característica hidrológica, no entanto o esforço dessa pesquisa também consiste em apresentar considerações relevantes que vão para além de uma análise superficial do relevo e do clima que aqui se faz necessário. Essa análise será apresentada no capítulo 2 desse trabalho.

No território do Tocantins, o relevo influencia a divisão de duas vertentes hidrológicas muito expressivas tanto para o estado quanto para o Brasil, o Rio Araguaia e Rio Tocantins. Em contrapartida, existem outros elementos secundários, que apesar de menores, também são importantes, sobretudo para a configuração da hidrografia do estado e da região norte do país. Nota-se a presença de elevações oriundas dos períodos pré-cambriano e paleozoico que constituem o divisor de águas do Araguaia e do Tocantins que vão desde o planalto goiano até o a porção norte do estado.

Outro elemento importante e determinante na constituição hidrológica regional são as rochas. Elas, em sua grande maioria, são compostas de calcário e dolomitas e ajudam na formação dos rios, alguns deles com características aos da região cásticas. Esses rios são encontrados com mais frequências na base da Serra Geral de Goiás onde se verifica sumidouros e ressurgências. Vale lembrar que boa parte dessa região está embasada por rochas calcárias.

Vegetação: a vegetação do Tocantins é constituída por florestas e campos. Atualmente são poucas as insurgências de florestas de origem primárias, esta vegetação original foi muito prejudicada pelas sucessivas queimadas ao longo dos anos e também pela intervenção humana na região. Os tipos de vegetação predominante no território tocantinense é o cerrado que ocupa a grande maioria do espaço físico do estado, seguida por áreas de floresta amazônica, esta, se encontra em menor quantidade e está localizada mais na porção norte do estado, na divisa com Mato Grosso e Pará.

O estado do Tocantins encontra-se na zona de transição geográfica entre o Cerrado e a Floresta Amazônica, embora formalmente pertença a região norte. O Tocantins possui, distribuído ao longo do seu território, a presença de dois dos cinco grandes tipos de vegetação que compõe o território brasileiro: a Floresta Amazônica de terra firme, ou Floresta Ombrófila e a Savana, denominados respectivamente como Bioma Amazônia e Bioma Cerrado. (SILVA, 2007). Segundo o IBGE (2007), o Bioma Amazônia ocupa 9% do território do Tocantins, sendo que 91% são cobertos pelo Bioma Cerrado.

2.2- Origem e Evolução do Sistema de Barraginhas

Segundo A EMBRAPA as origens e Evolução do Sistema de Barraginhas se estabeleceram em 1993 quando foi desenvolvida uma primeira experiência, em pequena escala, com a construção de 24 barraginhas em uma propriedade particular do município de Araçaí- MG, construídas ao longo de três anos. Animado com os resultados, o autor da tecnologia, o agrônomo da Embrapa Luciano Cordoval de Barros, replicou a experiência em 1995 em outra propriedade no município Sete Lagoas/MG, com a construção de 28 barraginhas na Fazenda Paiol, na micro bacia do Ribeirão Paiol.

De acordo com a própria EMBRAPA (2000)

O êxito e os resultados dessas duas experiências acabaram gerando dias de campo, treinamentos e uma divulgação inicial da tecnologia ao público em geral. Dois anos depois, uma dessas ações de divulgação motivou o patrocínio da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos e do Instituto Interamericano de Ciências Agrárias (IICA) para a ampliação dessa experiência. Assim, em parceria com a Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, foram construídas 960 barraginhas em 60 pequenas propriedades daquela mesma bacia, consolidando o I Projeto-Piloto do Ribeirão Paiol. (EMBRAPA ARROZ E FEIJÃO, 2000)

Esse foi um marco inicial na difusão da tecnologia, uma vez que os resultados obtidos de controle de erosão, umedecimento de baixadas, carregamento de mananciais e revitalização de nascentes foram muito satisfatório e por consequência tornando-se uma grande vitrine do Sistema Barraginhas.

Ainda segundo a EMBRAPA (2000),

As experiências de mais de 100 reuniões, treinamentos e outros eventos em torno dessa vitrine foram tão ricas e intensas que levaram à geração de uma nova forma de mobilização das comunidades, para a implantação de barraginhas em todo o país, seguindo quatro fases: Fase A: primeiros contatos da comunidade com o Sistema Barraginhas acontecem por meio de palestra ou reunião, apresentada por participantes do projeto. Normalmente, um multiplicador/disseminador faz o primeiro contato levando a ideia do projeto à comunidade. Esses multiplicadores podem ser técnicos da extensão rural ou de alguma organização não governamental (ONG), associação, sindicato ou mesmo voluntários. Existem também os primeiros contatos de quem assistiu resultados de ações do projeto pela TV, leu notícias em jornais ou em revistas, ou ouviu falar desse sistema no município vizinho. Assim, os multiplicadores interessados entram em contato com a Embrapa, iniciando-se o envolvimento. Fase B: Visita a unidades demonstrativas do Sistema Barraginhas O segundo passo consiste em organizar uma visita da comunidade ao Projeto-Piloto do Ribeirão Paiol, em Sete Lagoas, ou a uma das unidades demonstrativas descentralizadas do Sistema Barraginhas, para que os participantes conheçam e passem a acreditar no potencial das barraginhas para o desenvolvimento da sua comunidade. O principal objetivo desta fase é gerar expectativa, para que os participantes vejam que é possível “produzir” (conservar) água em suas propriedades, pela “colheita” de chuvas, e visualizem o Sistema implantado em sua região. Percebido o interesse do grupo, consolidam-se o envolvimento e o comprometimento dos participantes. Para que essa visita ocorra com sucesso, recomenda-se o envolvimento do poder público, para providenciar transporte, refeições, entre outras despesas. Na verdade, essa parceria é importante em todas as fases do projeto. Fase C: Treinamento no Local A terceira fase acontece na comunidade. Realiza-se um treinamento teórico e prático, aprende-se a “marcar” (localizar) e construir as barraginhas nos veios das enxurradas. Na parte prática do treinamento são construídas duas barraginhas, sendo treinados técnicos, operadores de máquinas e participantes, para entenderem e poderem fiscalizar os trabalhos futuros. Após essa fase, os participantes estão aptos a desenvolver o projeto sem tutoramento, com liberdade para adaptar o Sistema às características locais/regionais, apropriando-se da tecnologia. Fase D: Construção das Primeiras Barraginhas pelos Participantes Uma vez motivados e treinados os usuários, inicia-se, democraticamente, o processo de adesão e de cadastramento dos participantes, decidindo-se quantas barraginhas serão feitas por comunidade e por participante. Nessas quatro fases, é importante que a gestão seja da própria comunidade, mas com apoio do poder público. (EMBRAPA ARROZ E FEIJÃO, 2000)

Os relatos da EMBRAPA destacam os processos de construção das primeiras barragens no estado e Minas Gerais. Nota-se o grau de organização dispensado na construção das ideias e nos objetivos estabelecidos como parâmetros para a veementização do Projeto. A organicidade vale lembrar, perpassa caminhos que vão desde experiências promissoras, viabilização econômica e a prática que é a construção de barragens na propriedade. A ideia

ainda joga luz sob a importância da participação dos futuros beneficiários do Projeto, estabelecendo assim uma prática democrática de gestão.

2.3- Distribuição Geográfica do Projeto Barraginhas

O projeto de construção de barraginhas foi iniciado no fim do século XX com intuito de atender a demanda de produtores rurais como resultado das diversas ações e parcerias do projeto, foram construídas barraginhas em diversos Estados do Brasil. Durante as últimas décadas, foram implantadas cerca de 50.566 barraginhas (Foto) distribuídas em pelo menos 186 comunidades situadas em 106 municípios, contando com um total de R\$ 12.550.103 em auxílios financeiros. (EMBRAPA MILHO E SORGO, 2016)

Figura 1 - Barraginha para controle de voçoroca



Fonte: Embrapa, 2010

EMBRAPA descreve quais foram os estados pioneiros no processo de disseminação das barraginhas pelo país, a saber,

A maior parte das barraginhas foi construída na Região Sudeste (40.976 barraginhas em Minas Gerais), seguida pela Região Nordeste (7.700 no Piauí, 750 no Ceará, 140 em Sergipe), a Região Norte (700 barraginhas no Tocantins) e Centro-Oeste (150 barraginhas em Goiás e 150 no Mato Grosso). No Estado de Minas Gerais, a maior atuação do projeto concentrou-se no Norte e Nordeste do Estado, bem como na Região do Jequitinhonha, Central Mineira e entorno de Belo Horizonte. (EMBRAPA MILHO E SORGO, 2000)

Depois da fase do pioneirismo, outros estados foram sendo contemplados com o Projeto, como estados do nordeste, sabidamente inseridos em áreas de dificuldades hídricas devido a carência de chuvas e posteriormente alguns estados das regiões centro-oeste.

A atuação do Projeto no Estado do Piauí iniciou-se em 2006, apresentando 15,2% das barraginhas construídas diretamente pelo Projeto. No Ceará e no Tocantins foram construídas, respectivamente, 1,5% e 1,4% das barraginhas. Menos de 1% das barraginhas construídas pelo Projeto encontram-se nos Estados de Goiás, Mato Grosso e Sergipe, Estados onde o Projeto iniciou sua atuação nos últimos dois anos. Os municípios com maior número de barraginhas construídas pelo Projeto são: Minas Novas, Buritis e Januária, todos em Minas Gerais, com 3.100, 2.835 e 2.493 barraginhas construídas, respectivamente. (EMBRAPA MILHO E SORGO, 2000)

Continua...,

(...) de maneira geral, as regiões onde o projeto iniciou sua atuação há mais tempo coincidem com aquelas em que foi construído maior número de barraginhas. Assim, o fato de 81% das barraginhas terem sido construídas no Estado de Minas Gerais justifica-se, principalmente, porque foi o Estado onde o projeto foi iniciado, por se tratar de um Estado com áreas sujeitas a períodos significativos de estiagem e necessidade de retenção da água da chuva, e pelas possibilidades encontradas de financiamento e parcerias.

Grosso modo as regiões pioneiras no Programa, são as que apresentam maior incidência de barragens, isso decorre do fato de serem regiões com problemas relacionados a estiagem mais evidentes e também por serem o berço embrionário que deu origem aos projetos, como é o caso de Minas Gerais. Posteriormente o programa ganhou força e mais regiões foram contempladas como é o caso do estado do Tocantins que teve suas primeiras barragens já nos anos 2000.

No que concerne a atuação do projeto no Bioma Cerrado, nota-se um crescimento expressivo desse tipo de mecanismo, assim como a Caatinga, isso se deve ao fato de serem regiões afetadas pela falta de chuvas regulares como os casos do semiárido nordestino, Tocantins e Goiás como mostram os dados da AMBRAPA.

Quanto à atuação do projeto por Bioma cerrado, mais de 73% das barraginhas foram construídas no Cerrado, 14% na Caatinga e 12% no Bioma Mata Atlântica. Principalmente o Cerrado e a Caatinga são regiões que apresentam períodos de estiagem ao longo do ano, em que tecnologias que promovam o aumento da umidade no solo e elevação do lençol freático podem trazer maiores benefícios para a agricultura. Em termos de bacias hidrográficas, a maior parte das barraginhas foi construída nas bacias dos Rios Urucuia (MG), das Velhas (MG), Canindé (PI) e Araçuaí (MG), representando um total de 14.704, 7.570, 6.500 e 3.608 barraginhas, respectivamente representam áreas com períodos de estiagem ao longo do ano. (EMBRAPA MILHO E SORGO, 2000).

Além de contemplar as regiões que compreendem o Cerrado, também como modo de desenvolvimento da agricultura, o projeto reforça a ideia de atender efetivamente regiões que se encontrem em áreas de maior dificuldade de lidar com os problemas da escassez hídrica. Portanto, estados como o Piauí também entraram na lista de prioridades do Projeto, bem como estados como o Tocantins.

2.4- Projeto Barraginhas na Região Sudeste do estado do Tocantins e Sua Viabilidade Econômica.

No tocante a implementação das políticas públicas de enfrentamento a escassez de chuvas na região sudeste do Tocantins, bem como a construção, orientação dos usuários e disponibilidade econômica ficam sob responsabilidade da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do estado do Tocantins (SEMARH). Esta desenvolveu no ano de 2012 um projeto para regulamentar a construção de barragens na região sudeste do estado, e também criar condições para o uso legal e correto das políticas públicas a serem implantadas nas regiões com maior deficiência hídrica, como é o caso da região sudeste. A Secretaria descreve os objetivos do projeto como,

Este projeto tem por objetivo apresentar as características dos serviços que são executados no âmbito do Projeto Barraginhas para a região Sudeste do Estado do Tocantins, com vistas à implantação de Bacias de Infiltração da água da chuva para a recarga do lençol freático e perenização dos pequenos cursos d'água da região, com o estabelecimento de normas, critérios e condições contratuais para a execução dos serviços. (SEMARH – TOCANTINS, 2012)

Ainda segundo dados da Secretaria o serão construídas,

(...) 3.564 Barraginhas (Bacias de Infiltração da Água da Chuva) na Zona Rural de 18 municípios localizados na região sudeste do Tocantins para conter as enxurradas, erosões e assoreamento dos corpos d'água bem como recarregar o lençol freático e a médio e longo prazo perenizar os pequenos rios e ribeirões das sub-bacias da região. (SEMARH – TOCANTINS, 2012)

Nota-se que dentre os elementos objetivados, está a implantação das barragens como fonte captadora de águas das chuvas bem como para fonte de recarga do lençol freático, além de estabelecer normas técnicas para a construção e uso e também a orientação da comunidade no sentido do uso ideal do benefício. Vale ressaltar que esse tipo de empreendimento tem como finalidade o uso para os animais e não necessariamente para o uso humano, uma vez que o benefício utilizado para uso específico humano trata-se das caixas d'água ou cisterna

rurais. A imagem abaixo mostra um exemplar fotografado no município de Lavandeira no ano de 2018.

Figura 2 - Barraginha no município de Lavandeira – TO



Fonte: Silvestre – 2018

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH), criado em 22 de julho de 2018 tem como principal diretriz a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH). Ainda no ano de 2002 foi promulgada pelo governo do Estado a Lei nº 1.037 de 22 de março instituindo por desta, a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH) e também foi criado o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH). A imagem abaixo mostra uma barragem construída na região sudeste do estado. O município contemplado foi o de Combinado.

Figura 3 - Barraginha município de combinado – TO



Fonte: RURALTINS, 2016.

Todos os órgãos supracitados são responsáveis pela implementação, manutenção e fiscalização das atividades desenvolvidas em torno do uso da água no estado, inclusive a

construção, fiscalização e gerenciamento das barragens construídas no estado via Governo Estadual.

A SEMAHR faz referência a finalidade e a obrigatoriedade de cada órgão criado pela Lei nº 1.037, a saber

a Política Estadual de Recursos Hídricos tem como finalidade: assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade e quantidade adequados aos respectivos usos; incentivar a racionalização do uso dos recursos hídricos; fomentar o desenvolvimento regional com base no aproveitamento múltiplo integrado e sustentável dos recursos hídricos; promover a prevenção e a defesa contra os efeitos de eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais. Com a finalidade de implementar os instrumentos da PERH, bem como estruturar o SEGRH, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, foi regulamentado pela Lei 2.089, de 09 de julho de 2009, que estabelece as finalidades de financiamento, as fontes constituintes dos recursos do Fundo e a forma como estes devem ser aplicados. (SEMARH – TOCANTINS, 2012)

Sobre a utilização, disponibilidade, capacitação e implementação o documento define:

O Fundo Estadual de Recursos Hídricos é um fundo de natureza contábil, vinculado à Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos que tem por finalidade o financiamento: de planos, projetos e pesquisas que visem o desenvolvimento, a conservação, o uso racional e sustentável dos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, de acordo com as prioridades da Política Estadual de Recursos Hídricos; a execução de obras e serviços com vistas à preservação, melhoria e/ou recuperação da qualidade dos recursos hídricos no Estado do Tocantins; de programas e estudos visando a capacitação de recursos humanos, pesquisas e desenvolvimento tecnológico de interesse da gestão dos recursos hídricos; além de custear as despesas para: a) realizar estudos, pesquisas, levantamento e mapeamento hídrico, pelos órgãos estaduais responsáveis pela execução e apoio às políticas de recursos hídricos; b) implementar o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, previsto na Lei 1.307/2002; c) manter a rede Hidrometeorológica estadual; e d) atender as situações de emergência não previstas no orçamento anual, como a ocorrência de eventos hidrológicos críticos, que ofereçam perigo à saúde e segurança públicas, e prejuízos econômicos e sociais. (SEMARH – TOCANTINS, 2012)

A foto abaixo é referente a uma Barraginha no município de Lavandeira, tirada no mês de novembro de 2018. Esta obra é fruto de verbas no Fundo Estadual de Recursos Hídricos e atende a uma família no município desde 2017 segundo o proprietário. O produtor relata a importância do benefício como fonte alimentadora dos animais de suas propriedades, no entanto ressalta a pouca eficiência da mesma no tocante a capacidade de armazenamento, pois o período seco é longo e a barragem não consegue assistir e ou atender as necessidades primárias de produção. O proprietário ressalta que seria necessário a construção de mais barragens ou mesmo que as já existentes pudessem atender as propriedades de forma mais efetiva.

Figura 4 - Barraginha propriedade rural em Lavandeira, 2018



Fonte: Silvestre – 2018.

Barraginha construída numa propriedade rural no município de Novo Alegre no sudeste do estado do Tocantins.

Figura 5 - Barraginha em construção município de Novo Alegre –TO.



Fonte: Ruraltins, 2017

Segundo a SEMARH (2012), em apenas um ano o projeto conseguiu contemplar 12 municípios, construir 2.550 barragens e colocar em prática 70% das metas atribuídas ao projeto, tudo isso ao custo de 2.000.000,00. Verba esta oriunda do Fundo Estadual de Recursos Hídricos.

As justificativas para a construção das barragens vão desde o mau uso da terra e da pelo homem, principalmente a partir de meados do século XX com o crescimento da produção agrícola no Brasil, até as condições climáticas atribuídas ao estado do Tocantins. Sobre o mau uso da água e da terra o relatório embasador da SEMARH, diz:

O desmatamento e o uso e ocupação desordenado do solo desde a década de 50 no Brasil Central, para a implantação de lavouras e pastagens sem a adoção de tecnologias adequadas de conservação de solos e água, gerou sua degradação, devido à compactação provocada pela intensa mecanização para implantação de lavouras, bem como a introdução de pastagens artificiais, com maior capacidade de suporte, aumentando assim a densidade de cabeças de animais por hectare. Essa compactação diminuiu a taxa de infiltração de água no solo, acelerando o escoamento superficial da água de chuvas, provocando danos como erosão, assoreamentos de corpos d'água e nascentes, e como consequências maiores, enchentes no período das chuvas e diminuição das vazões dos rios no período da seca. (SEMARH – TOCANTINS, 2012)

Sobre as condições climáticas continua,

O Estado do Tocantins tem seu regime pluviométrico definido por dois períodos bem distintos: um seco compreendido entre os meses de abril a setembro e outro chuvoso entre os meses de outubro a março. Durante o primeiro período há uma deficiência na disponibilidade hídrica principalmente das comunidades da zona rural, agravada principalmente pelos fatores citados acima como também pela má distribuição das chuvas, que se concentram somente num período do ano. (SEMARH – TOCANTINS, 2012)

No tocante a região sudeste o relatório enfatiza que a região sofre com os danos provocados pela escassez de chuvas há vários anos e que uma intervenção do governo se faz necessária. Especificamente,

na região Sudeste do Estado esse quadro se agrava ainda mais, principalmente por ser a região onde são registrados os menores índices pluviométricos, e nos últimos anos vêm sendo castigada por períodos cada vez mais longos de estiagem, o que tem acentuado o regime de intermitência dos pequenos rios e ribeirões da região, fazendo-se necessário nessa época do ano intervenções do governo com medidas emergenciais para socorrer a população e pequenos animais com abastecimento de água com caminhões pipas e construções de cisternas nas propriedades rurais, inclusive decretando situação de emergência como esse ano com o Decreto Nº 5.280, de 20 de julho de 2015, que declara situação de Emergência em 27 municípios daquela região. (SEMARH – TOCANTINS, 2012)

Em seguida o documento faz uma avaliação dos municípios a serem contemplados na região sudeste e destaca o público alvo para o recebimento das obras de políticas públicas enfatizando que as ações visam, no primeiro momento minimizar os efeitos da escassez de chuvas na referida região os destaca os municípios a serem atendidos.

Visando minimizar os efeitos dos eventos críticos de estiagem prolongada dessa região, propõe-se a execução de obras para amenizar os efeitos provocados pela ocorrência desses eventos, na população quilombola e ou de agricultores familiares dos municípios de Santa Rosa do Tocantins, Natividade, Chapada da Natividade, São Valério da Natividade, Porto Alegre do Tocantins, Almas, Dianópolis, Novo Jardim, Rio da Conceição, Taipas do Tocantins, Ponte Alta do Bom Jesus, Taguatinga, Aurora do Tocantins, Combinado, Lavandeira, Arraias, São Salvador do Tocantins e Novo Alegre, inseridos diretamente nas áreas impactadas pela escassez

de água, com a construção de "Bacias de Infiltração de Águas de Chuva" que são pequenas estruturas de acumulação de água da chuva, para conter as enxurradas, erosões e assoreamento dos corpos d'água bem como recarregar o lençol freático, e a médio e longo prazo perenizar os pequenos rios e ribeirões das sub-bacias, utilizando uma tecnologia desenvolvida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA de Sete Lagoas - MG, denominada de "Projeto Barraginhas", que vem trazendo bons resultados em regiões com características climáticas semelhantes a nossa. (SEMARH – TOCANTINS, 2012)

Importante ressaltar que o projeto original apresenta como público prioritário as Comunidades Quilombolas e as Associações de Agricultores Familiares presentes em cada município contemplado no Projeto.

2.5- O Programa "Um Milhão de Cisternas Rurais".

A escassez de água potável é essencial para a manutenção da vida humana na Terra, no entanto também é um dos graves problemas enfrentados pela humanidade. Um dos fatores responsáveis por esse quadro emergencial é o uso desordenado, aliado ao desperdício e o crescimento da demanda pelo uso da água, intensifica o problema recorrente de falta de água que pode afetar diretamente a sobrevivência e a até levar ao fim dos seres vivos (TOMAZ, 2003).

Em meio a esses problemas, Moreira (2016) aponta os conflitos recorrentes da disputa pela água, que em países da América como é o caso como o Brasil, são estabelecido entre classes historicamente conflituosas como: latifundiários e camponeses e entre os donos do controle e poder sobre a água e por fim a população que não tem acesso à esse recurso natural tão importante par a manutenção da vida.

Diante do exposto e já no fim da primeira década de século XXI, foi implantado no Brasil o Programa Um Milhão de Cisternas. No fim de 2008 o Programa havia atendido mais de 1.100 municípios de 11 estados do Semiárido brasileiro através da capacitação de pessoas e a formação de parcerias com instituições públicas, privadas firmadas com o Governo Federal.

De acordo com Gris, Bertolini, Johan (2017)

(...) foram capacitados 5,7 mil pedreiros, mobilizadas 250 mil famílias e capacitadas outras 230 mil em gestão da água. Com o apoio do CONSEA e as diversas parcerias firmadas com o governo federal, a iniciativa privada e os organismos internacionais, a ASA, através do P1MC, já construíram quase 250 mil cisternas. Esses reservatórios, juntos, podem armazenar até 4 bilhões de litros de água e já beneficiam 1,1 milhão de pessoas.

Segundo a ASA (Articulação no Semiárido Brasileiro) até o dia 03 de julho de 2009 já haviam sido construídas 261.147 cisternas na região semiárida do Nordeste

brasileiro (ASA, 2009). Contudo, a falta de água para o consumo humano nos meses de seca na região semiárida do Nordeste, ainda é um problema sem solução. O programa de Um milhão de Cisternas (P1MC) tem contribuído de forma substancial para o melhor aproveitamento da água de chuva, contudo a capacidade de armazenamento de água nas cisternas, quando analisado a nível local, isto é, na comunidade, não tem sido suficiente para o consumo das famílias rurais nos períodos de seca. Hoje, as cisternas tem sido um reservatório de água abastecido pelos carros-pipa. (GRIS, BERTOLINI, JOHAN p. 174, 2017)

Nota-se a ampliação do projeto que se estendeu até estados fora do nordeste nos anos posteriores, como é o caso do próprio estado do Tocantins que fora beneficiado com elementos do Programa em meados da segunda década do século XXI. Os autores também ressaltam que mesmo com o Programa, ainda é recorrente o problema provocado pela escassez de chuva no Brasil, no entanto, ainda maior efetividade na resolução total do impasse.

Gnadlinger (2009), por sua vez defende a ampliação do uso de novas tecnologias sociais como forma de amenizar os problemas hídricos no Brasil, como já vem sendo feito por entidades como a (ASA) Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) por meio dos Programas de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Acesso e Manejo Sustentáveis da Terra e das Águas por meio de Tecnologias Sociais, chamados P1MC – Programa 1 Milhão de Cisternas e P1+2 – Programa 1 Terra e 2 Águas que aprofundam, solidificam e multiplicam as experiências populares para todo o Semiárido.

Apesar do uso de sistemas de captação de águas da chuva ainda ser incipiente, Helmreich e Horn (2009) esclarecem que essa técnica não exige alta tecnologia para sua prática, pelo contrário, a captação da água pode ocorrer de diferentes formas, em telhados, superfícies terrestres ou bacias rochosas. Após a captação a água é destinada ao armazenamento e então pode ser utilizado para diversas finalidades, como no consumo doméstico, saneamento e ainda para fins de produção na agricultura e ou agropecuária.

O uso de captação da água da chuva é uma técnica utilizada há mais de 2000 anos. Segundo (GNADLINGER, 2000), na China a prática era bastante comum e era tida como meios para solucionar problemas de abastecimento, principalmente no Planalto de Loes. Até os dias atuais essa técnica ainda se faz presente, embora com uso mais efetivo da tecnologia. Importante ressaltar que a captação da água da chuva traz resultados sociais positivos até hoje.

Ainda de acordo com (GNADLINGER, 2000) esta também foi uma técnica utilizada pelos Maias e os Astecas, bem como no Irã e no México como forma de manejo da

agricultura em períodos de estiagem mais rigorosa. Esses sistemas possuíam capacidade para armazenar entre 20 e 45 mil litros. Atualmente novas tecnologias estão sendo cada vez mais utilizados para armazenamento de água das chuvas, assim novos materiais, com maior resistência as intempéries, bem como menos danoso a saúde humana tem sido utilizados para as práticas de resolução dos problemas com abastecimento.

A coleta de águas pluviais é uma técnica praticada desde os tempos remotos. Naquela época, em virtude da insuficiente disponibilidade de recursos, a captação da água era realizada com o auxílio de meios naturais. Com a evolução da sociedade e a acessibilidade a diversas tecnologias, a disponibilidade de recursos artificiais capazes de aumentar a capacidade de captação e armazenamento configuram fatores que favorecem o desempenho dessa prática. Apesar disso, a utilização da captação de águas pluviais é reconhecida pelos atores responsáveis pela preservação da água apenas em situações onde há escassez desse recurso. (GRIS, BERTOLINI, JOHAN p. 173, 2017)

Segundo os autores com o avanço de novas tecnologias foram possível melhorar os sistema de captação de água das chuvas de modo que ficassem mais eficazes e possibilitasse maior desempenho da prática, que apesar de ser milenar ainda é bastante difundida como metodologia para diminuir problemas inerentes a falta chuvas em várias partes do planeta. Outro fator importante está em torno da preservação da água, especialmente onde há maior ocorrência de períodos sem chuvas.

2.6- Cisternas Rurais no Tocantins (Ministério da Integração Nacional)

O Ato nº 003069/2012, relatório emitido em 28/06/2012 pelo Ministério da Integração Nacional estabelece parâmetros legais por meio do SICONV – Sistema de Gestão e Convênios do Governo Federal, para o desenvolvimento do Programa “Água para Todos”. A ação visa implantar cisternas rurais para captação de água das chuvas e armazená-la para o uso no período crítico de escassez de chuvas. Assim o objeto da proposta do Ministério da Integração Nacional estabelece, a “implantação de cisternas de polietileno em comunidades rurais de diversos municípios do Estado do Tocantins, no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos”. (BRASIL, 2012)

A justificativa para a inserção do estado do Tocantins no Programa Água para Todos tem como base dados o IBGE (2010) e da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do estado do Tocantins que diagnostica o estado, especialmente a região sudeste, como espaços bastante prejudicados pelos períodos de estiagem e anos anteriores. O relatório diz que:

O Estado do Tocantins localizado na região Norte do país, tendo área territorial de 277.620,914 km², o que correspondente a 7,21% da região Norte e 3,26% do Território Nacional, ocupada por uma população de 1.383.445 habitantes), sendo que 21,2% desta população residem na zona rural. De acordo com o IBGE/2010, nas zonas rurais tocantinenses 1,2% dos domicílios possuem abastecimento de água adequado, 26,1% possuem abastecimento de água semi adequado e 72,7% possuem abastecimento de água inadequado, fato que evidencia uma necessidade urgente. De acordo com dados da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Tocantins, somente no ano de 2011 no período de agosto a setembro foram atingidas pela seca e estiagem de forma severa cerca 57 mil famílias da região sudeste, fato comprovado pela decretação de Situação de Emergência, comprometendo a vida da população que reside em comunidades rurais, (Defesa Civil do Estado do Tocantins, 2012).

Como visto, os registros apontam a urgência de inserção do estado do Tocantins no Programa e mostram dados alarmantes das condições de vida da população rural do estado. Nota-se que a região sudeste do Tocantins está entre as mais afetadas, isso ocorre pela baixa, ou nula precipitação pluviométrica principalmente entre os meses de julho a outubro, quando ocorrem os períodos mais críticos de estiagem. Abaixo, foto de uma cisterna rural instalada e em pleno funcionamento.

Figura 6 - cisterna rural com bomba – Aurora do Tocantins, 2018.



Fonte : Silvestre – 2018.

Ainda segundo o Ministério da Integração Nacional, além das dificuldades diárias pela escassez de chuvas, a população rural está exposta a riscos de doenças decorrentes dos períodos secos. Esse elemento reforça ainda mais a necessidade de uma política que venha amenizar os problemas provocados pela ausência sazonal de chuvas na região. O documento relata:

No período da seca, os problemas aumentam na região Sudeste, e em determinados municípios notadamente, pela insuficiência de precipitação pluviométrica e pelas características desse recurso na região, provocando a diminuição e/ou a interrupção em vários cursos d'água de pequenos rios, riachos e córregos, com consequências

visíveis na escassez dos níveis da água, prejudicando sobremaneira as populações rurais no consumo humano, a população rural enfrenta diversos problemas que acabam por resultar em várias doenças relacionadas a seca, entre elas as carências nutricionais protéicocalóricas, por gastroenterites e desidratação. (Brasil, 2012)

Outro problema relatado é a migração do campo para as cidades em busca de melhores condições de vida. Sobre o assunto o documento discorre,

As comunidades rurais afetadas pela estiagem e pela seca migram para as áreas urbanas durante este período, abandonando suas residências, bens, suas vidas, causando êxodo rural e ocupação desordenada nas áreas urbanas, aumentando o custo do município para assistência social, que muitas vezes não ocorre de maneira adequada, sem renda e sem emprego as famílias passam por dificuldades de subsistência, tornando-se alvos fáceis para o mundo do crime, prejudicando a sociedade e onerando o poder público. O desafio a ser enfrentado nesse momento consiste na garantia do acesso à água com padrões adequados de qualidade e perenidade. Assim, o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – ÁGUA PARA TODOS, visa proporcionar esse atendimento, considerando que o mesmo apresenta-se como uma estratégia eficaz de atender o meio rural. Ressaltamos que no estado do Tocantins as populações rurais são dispersas, e as cisternas são o meio mais eficaz de garantir o acesso a água a essas comunidades, sendo que tal iniciativa irá abreviar o caminho para a universalização do abastecimento de água no meio rural. (Brasil, 2012).

Nota-se que o grupo diretamente afetado trata-se das comunidades rurais. Estas estão expostas as mazelas provocadas pela estiagem e necessitam de políticas efetivas que diminuam os impactos negativos trazidos pela falta de chuvas. A instalação das cisternas rurais (Foto) teve início de 2014 e atenderam 27 municípios do estado do Tocantins. A ATS (Agência Tocantinense de Saneamento) foi a empresa responsável pela instalação, fiscalização e manutenção das cisternas no estado. A imagem mostra caixas armazenadas prontas para ser instaladas no município de Combinado.

Figura 7 - Cisternas prontas para serem instaladas em combinado- TO



Fonte - SEMARH, 2016

Os objetivos do Projeto é atender inúmeros municípios do estado e não só da região Sudeste,

serão implantados até 2014, 11.350 cisternas, com custo de R\$ 68.852.868,72. Serão beneficiados pelo projeto 27 municípios da região sudeste sendo Arraias, Almas, Aurora do Tocantins, Chapada da Natividade, Combinado, Conceição do Tocantins, Dianópolis, Lavandeira, Natividade, Novo Alegre, Novo Jardim, Palmeirópolis, Paranã, Pindorama do Tocantins, Porto Alegre do Tocantins, Rio da Conceição, Santa Rosa do Tocantins, São Salvador do Tocantins, São Valério da Natividade, Silvanópolis, Taguatinga, Taipas e mais 04 municípios de outras regiões que enfrentam que são extremamente atingidos pelo problema da seca, sendo eles: Brejinho de Nazaré, Ipueiras, Monte do Carmo e Jaú do Tocantins, com o projeto serão beneficiadas em 11.350 famílias, envolvendo comunidades rurais e quilombolas situadas na zona rural, sendo no mínimo 50% dessas com renda familiar per capita de até R\$ 140,00 mensais, cadastradas ou com perfil para cadastro no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal CadÚnico, em áreas rurais. (Brasil, 2012)

De acordo com Ministério da Integração Nacional o projeto apresenta em termos operacionais, estratégias para sustentabilidade da ação ligada à qualidade e agilidade com que se processa a manutenção e operação das cisternas. Também será construído um modelo de gestão, que abrange o trabalho pré e pós-emprego, - no caso do estado do Tocantins é a ATS a empresa que presta esse tipo de trabalho, como foi mencionado anteriormente -, envolvendo as entidades que atuam no setor e propondo novos arranjos no Estado do Tocantins, bem como as necessárias adequações no âmbito legal e institucional necessárias. A entrega deste modelo de gestão é condicionante para a liberação de uma das parcelas do convênio. A foto abaixo mostra cisterna em funcionamento no Município de Aurora.

Figura 8 - Cisterna em funcionamento em Aurora do Tocantins, 2018



Fonte: Silvestre, 2019

Em casos especiais, estrutura física de implantação das cisternas será diferenciada, devido as moradias possuírem cobertura de palha, foi criada tecnologia para captação de água (cobertura/abrigo) como mostra a foto acima que será construído sobre a cisterna que resultará no aumento da durabilidade, melhorando as condições térmicas da água e contribuindo na proteção ao longo prazo da mesma. A tecnologia proposta se baseia em estudo técnico de engenheiros e arquitetos do Estado. Outra característica marcante é a efetiva participação dos beneficiários na etapa de implantação. (BRASIL, 2012)

CAPÍTULO III

3 - ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DO ESTADO DO TOCANTINS⁴

3.1- Evolução e Desenvolvimento Social

O Tocantins ocupa a 14ª posição entre as 27 Unidades Federativas brasileiras segundo o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Médio) (Tabela 1). Nesse ranking, o maior IDHM é 0,824 (Distrito Federal) e o menor é 0,631 (Alagoas). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - Tocantins é 0,699, em 2010, o que situa essa Unidade Federativa (UF) na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribui para o IDHM da UF é Longevidade, com índice de 0,793, seguida de Renda, com índice de 0,690, e de Educação, com índice de 0,624.

Tabela 1 - Caracterização Territorial do Tocantins

IDMH 2010 0,699	Faixa do IDHM médio entre 0,600 e 0,699	População Censo de 2010: 1.383,445 hab.	Área 277.720,57 Km²	Densidade demográfica- 4,98 hab. Km²
--------------------	--	--	------------------------	--

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano (2010). Adaptada pelo autor.

Nota-se que houve uma evolução significativa entre os anos de 2000 e 2010. O IDHM passou de 0,525 em 2000 para 0,699 em 2010 - uma taxa de crescimento de 33,14%. O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM da UF e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 63,37% entre 2000 e 2010. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,276), seguida por Longevidade e por Renda.

Levando em consideração os anos de 1991 e 2000 O IDHM passou de 0,369 em 1991 para 0,525 em 2000 - uma taxa de crescimento de 42,28%. Nesse caso o hiato de desenvolvimento humano foi reduzido em 75,28% entre 1991 e 2000. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi educação (com crescimento de 0,193), seguida por Longevidade e por Renda o que mostra uma evolução significativa nas

⁴ Os dados que embasam este subcapítulo foram extraídos de documentos analisados nos Atlas de Desenvolvimento Humano entre os anos de 2007 e 2015 e de informações do IBGE entre os anos de 1991 a 2012 e passaram por adaptações pelo autor para se enquadrar nos termos propostos nesta pesquisa.

condições socioeconômicas do estado, no entanto insuficiente para cumprir funções sociais mais efetivas, como mostra a tabela 2.

Tabela 2-Índice de Desenvolvimento Humano Médio – Tocantins 1991/2010			
IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,155	0,348	0,624
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	16,70	31,35	52,55
% de 5 a 6 anos na escola	28,32	60,27	86,87
% de 11 a 13 nos anos finais do fundamental	17,67	45,97	87,12
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	660	26,14	57,15
% de 18 a 20 anos com médio completo	5,11	14,06	40,73
IDHM Longevidade	0,589	0,688	0,793
Esperança de vida ao nascer	0,32	66,28	72,56
IDHM Renda	549	0,605	0,690
Renda per capita	43,58	344,41	586,62

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano (2010). Adaptada pelo autor.

Ainda comparando os anos de 1991 a 2010, o IDHM da UF passou de 0,369, em 1991, para 0,699, em 2010, enquanto o IDHM do Brasil passou de 0,493 para 0,727, respectivamente. Isso implica em uma taxa de crescimento de 89,43% para a UF e 47% para o país; e em uma taxa de redução do hiato de desenvolvimento humano de 47,70% para a UF e 53,85% para o Brasil. Na UF, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,469), seguida por Longevidade e por Renda. No Brasil, por sua vez, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,358), seguida por Longevidade e por Renda. A tabela 2 mostra o crescimento do IDHM do Tocantins numa ascendente muito considerável se comparado a crescimento médio do Brasil. importante lembrar que esse desenvolvimento foi muito influenciado por conquistas na educação, principalmente após o início do século XX. Concomitantemente, ocorreu o aumento da expectativa de vida, o que contribuiu para o aumento dos índices.

Dados comparativos na estrutura etária do estado entre 1991 e 2010 mostram a evolução paulatina da expectativa de vida da população tocantinense. A razão de

dependência na UF passou de 65,95% para 52,90% e a taxa de envelhecimento, de 4,53% para 5,82%. Em 1991, esses dois indicadores eram, respectivamente, 83,41% e 3,78%. Já no Brasil, a razão de dependência passou de 65,43% em 1991, para 54,88% em 2000 e 45,87% em 2010; enquanto a taxa de envelhecimento passou de 4,83%, para 5,83% e para 7,36%, respectivamente. (Tabela 3).

Tabela 3- Estrutura Etária da População - Estado - Tocantins

Estrutura Etária	População (1991)	% Total (1991)	População (2000)	%Total (2000)	População (2010)	% Total (2010)
Menos de 15 anos	383.542	41,70	407.388	35,21	398.806	28,83
15 a 64 anos	501.531	54,52	697.243	60,26	904.075	65,35
População de 65 anos ou mais	34.790	3,78	52.467	4,53	80.5	5,82
Razão de dependência	83,41	-	65,95	-	52,90	-
Taxa de envelhecimento	3,78	-	4,53	-	5,82	-

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano (2010). Adaptada pelo autor.

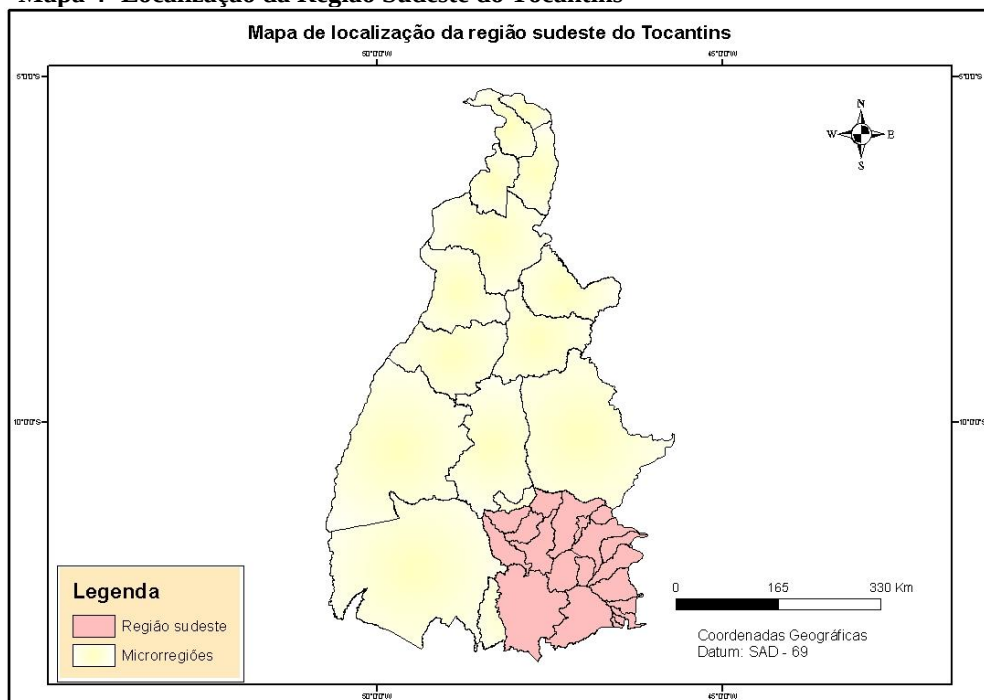
As melhorias apresentadas na tabela acima podem estar vinculadas as melhores condições de vida da população do estado nos últimos anos. Os dados do IDHM mostram que a partir de 1991, principalmente após os anos 2000 foram importantes o desenvolvimento das condições de vida da população. Embora ainda não sejam ideais, podemos concluir que a evolução na melhoria de vida e nas questões sociais faz do estado um dos territórios que mais se desenvolvem do ponto de vista comparativo com o Brasil e outras Unidades da Federação.

No entanto, o crescimento social e econômico do estado nem sempre reflete os aspectos socioeconômicos de suas regiões. Algumas regiões importantes para o Tocantins carecem de políticas públicas que alavanquem as infraestruturas e possibilite vida social digna a população. Esses exemplos se evidenciam em territórios como é o caso da região sudeste do estado do Tocantins.

3.2 - Diagnóstico Socioeconômico da Região Sudeste do Tocantins

A Região Sudeste do Tocantins está inserida na Microrregião de Dianópolis, segundo dados do (IBGE, 2005) é composta por 20 municípios como mostra o mapa 4. Ao sul faz limite com o estado de Goiás, ao norte, com a região do Jalapão, a leste com a Bahia e a oeste com a região Sul do Tocantins.

Mapa 4- Localização da Região Sudeste do Tocantins



Fonte: Seplan (2012) Edição: Pereira (2018)

De acordo com o (IBGE, 2007) a partir da segunda metade do século XVIII a região sudeste do estado do Tocantins teve sua estrutura econômica embasada por atividades do campo, fazendo jus ao restante do país, que também dispunha de uma economia basicamente rural. A organização econômica era voltada para as atividades agrárias e a criação de gado de modo extensivo. Atualmente, embora tenha se intensificado a migração para as cidades, a região ainda exerce atividades rurais, e tem nesta modalidade produtiva a maioria de sua renda.

A região conta com uma significativa extensão geográfica, 47.332 km², o que representa 17,0% da área total do estado do Tocantins. Em 2000, a população era de 117.456 habitantes, em 2010 essa população atingiu a faixa de 123.791 habitantes sofrendo uma variação de 5,39%. Com relação à população rural, houve uma redução de 23,69%. Essa redução é explicada, também pelo grande fluxo de pessoas das áreas rurais em direção a cidade. A população está dividida em duas faixas, a saber: 80% dos municípios possuíam até 10 mil habitantes e 20% entre 10 mil e 20 mil habitantes. Segundo o IBGE (2012) o

percentual de crescimento anual da população tanto no período de 2000 a 2010 ficou abaixo do índice de crescimento populacional do estado e do país.

Considerando que a educação é indicador relevante na composição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), então, torna-se necessário uma maior intervenção dos governos na execução de políticas públicas voltadas para a melhoria de qualidade da educação nesta região. (RODRIGUES, *et al* 2012). O percentual de renda per capita da região sudeste do estado do Tocantins em 2010 era consideravelmente baixa. Embora, os índices de educação do estado tenham apresentado crescimento satisfatório nos últimos anos, na região sudeste, de modo geral esses índices ainda precisam melhorar para alcançar as metas colocadas pelo MEC. (Tabela 4)

Em relação à renda média mensal per capita da Região Sudeste do Tocantins, em 2000, não ultrapassou os R\$106,36 (cento e seis reais e trinta e seis centavos), ficando abaixo da média do estado, que era igual a R\$115,70 (cento e quinze reais e setenta centavos) e, neste período, o salário mínimo era igual a R\$ 151,00 (cento e cinquenta e um reais). Nota-se que em 2010 a renda per capita da população do sudeste ainda não ultrapassa as bases de um salário mínimo. Esses dados revelam que os índices de crescimento da região não conseguiu se manter estáveis no início deste século. Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB), no período de 2002 a 2004, houve um crescimento de 53%, entretanto, no período de 2004 a 2006, esse percentual foi de apenas 13%, o que nos leva a inferir que a economia da região teve um desempenho bem aquém que o período anterior (IBGE, 2000-2010)

TABELA 4 - INDICADORES SOCIAIS – SUDESTE DO TOCANTINS 2010

Município	Renda per capita- 2010 em R\$	IDEB	%de extremamente pobres	% de vulneráveis a pobreza
Almas	357.08	4.30	15.32	73.83
Arraias	442.33	4.60	18.32	72.07
Aurora	364.32	5.10	13.37	81.48
Chapada da Natividade	280.17	4.50	26.85	87.70
Combinado	442.96	5.60	4.18	74.32
Conceição	455.39	3.70	17.94	81.89
Dianópolis	327.64	4.60	8.03	85.48
Lavandeira	527.21	5.50	15.60	59.89
Natividade	234.22	4.60	14.74	78.19

Novo Alegre	374.83	4.60	8.86	84.50
Novo Jardim	433.31	3.40	17.14	74.55
Paranã	899.57	4.00	31.89	55.17
Pindorama	313.34	4.30	23.32	79.93
Ponte Alta do Bom Jesus	411.25	4.20	31.17	70.35
Porto Alegre do Tocantins	308.40	4.00	17.42	80.81
Rio da Conceição	182.97	4.20	26.41	91.40
Santa Rosa	411.60	4.20	20.15	81.33
São Valério da Natividade	198.01	5.30	17.20	88.92
Taguatinga	386.22	4.80	21.96	70.18
Taipas	399.35	4.10	17.08	73.59

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010); Atlas do Desenvolvimento Humano (2014); Índice de Desenvolvimento Humano/PNUD (2014). Adaptada pelo autor.

Um fator muito relevante na configuração dos indicadores sociais na região sudeste do Tocantins é o percentual de pessoas consideradas pobres ou em situação vulneráveis a pobreza. A grande maioria dos municípios da região está com mais de 15% da população em situação de extrema pobreza e a maioria também apresentam quadros com mais de 70% de suas populações em situação de vulnerabilidade a pobreza.

Embora o IDHM da região se mostre em ascensão especialmente a partir dos anos 2000, (Tabela 5) ainda há a carência de políticas governamentais que sejam capazes de suprir as necessidades e a demanda da população da região sudeste.

TABELA 5 - INDICADORES SOCIOECONÔMICOS – SUDESTE DO TOCANTINS

Município	IDHM		ÍNDICE GINI ⁵	
	2000	2010	2000	2010
Almas	0.420	0.636	0.59	0.57
Arraias	0.474	0.651	0.69	0.61
Aurora	0.486	0.677	0.63	0.68
Chapada da Natividade	0.401	0.620	0.73	0.62

⁵ O Índice de Gini, aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. (IPEA, 2004)

Combinado	0.526	0.697	0.68	0.52
Conceição	0.422	0.592	0.59	0.55
Dianópolis	0.515	0.701	0.59	0.57
Lavandeira	0.431	0.660	0.55	0.51
Natividade	0.476	0.673	0.60	0.59
Novo Alegre	0.544	0.699	0.61	0.52
Novo Jardim	0.371	0.596	0.49	0.45
Paranã	0.334	0.595	0.65	0.65
Pindorama	0.423	0.605	0.49	0.56
Ponte Alta do Bom Jesus	0.411	0.603	0.63	0.63
Porto Alegre do Tocantins	0.440	0.645	0.50	0.51
Rio da Conceição	0.412	0.608	0.50	0.55
Santa Rosa	0.415	0.652	0.50	0.52
São Valério da Natividade	0.460	0.643	0.61	0.56
Taguatinga	0.451	0.634	0.65	0.64
Taipas	0.387	0.601	0.51	0.55

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010); Atlas do Desenvolvimento Humano (2014); Índice de Desenvolvimento Humano/PNUD (2014). Adaptada pelo autor.

De modo geral as regiões do estado do Tocantins apresentam grandes desigualdades sociais. Grande quantidade dos municípios com exceção a Palmas, Araguaína e Gurupi – estes apresentam médias de desenvolvimento mais semelhantes -, possuem alguma dificuldade para se desenvolver economicamente e socialmente. Portanto, essas regiões são mais dependentes das políticas públicas para reduzir seus índices de pobreza que, como vimos anteriormente, no caso específico da região sudeste ainda é muito expressivo e põe a região entre as que mais apresentam dificuldades de desenvolvimento, sobretudo nos setores ligados a produção agrícola e agropecuária.

As políticas públicas nas regiões menos favorecidas economicamente funcionam como a saída para sanar demandas da população que, na maioria dos casos no estado são muito dependentes delas. Na região sudeste todos os municípios contavam com algum um tipo de apoio dos programas do Governo Federal como Bolsa Família. (Tabela 6). Se compararmos a renda per capita dessa população com os valores gerais recebidos do Programa do Governo, podemos verificar que boa parte dessa renda é resultante dessa política pública. Ou seja, em termos financeiros a população se mostra bastante dependente de políticas governamentais para obtenção de renda.

TABELA 6 - POLÍTICAS PÚBLICAS – SUDESTE DO TOCANTINS

Município	Bolsa Família - Famílias beneficiadas	Programa Bolsa Família – valor em R\$	PRONATEC⁶ – Matrículas a partir de Nov. 2011	PAA – CONAB⁷ Valor Total - Proposta	PNAE⁸ Agricultura Familiar em 2012
Almas	1,180	242,118.00	229	0.00	0.00
Arraias	1,703	19,911.00	549	0.00	2,243.00
Aurora	492	69,137.00	121	0.00	0.00
Chapada da Natividade	384	80,215.00	75	0.00	0.00
Combinado	608	98,322.00	110	0.00	3,103.50
Conceição	568	108,333.00	202	0.00	5,509.90
Dianópolis	1,965	321,414.00	453	333,700.00	37,034.00
Lavandeira	171	29,709.00	128	0.00	0.00
Natividade	1,174	183,294.00	100	6,000.00	0.00
Novo Alegre	213	35,397.00	184	0.00	0.00
Novo Jardim	349	58,741.00	163	0.00	0.00
Paranã	1,771	392,619.00	210	0.00	0.00
Pindorama	635	137,747.00	96	0.00	7,489.38
Ponte Alta do Bom Jesus	605	94,683.00	29	0.00	3,952.06
Porto Alegre do Tocantins	390	96,330.00	32	6,325.00	2,706.18
Rio da Conceição	245	39,271.00	0	0.00	0.00
Santa Rosa	321	55,741.00	0	0.00	0.00
São Valério	713	124,288.00	100	0.00	0.00
Taguatinga	1,766	301,777.00	197	0.00	0.00
Taipas	293	43,654.00	130	0.00	0.00

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010); Atlas do Desenvolvimento Humano (2014); Índice de Desenvolvimento Humano/PNUD (2014). Adaptada pelo autor.

Os dados da tabela 6 ainda revelam que outras políticas públicas, estas voltadas para a produção do campo, como o PAA – CONAB (Programa de Aquisição de Alimentos) são relativamente poucos utilizados assim como o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) o que pressupõe dizer que há ausência de organização comunitária como escassez de cooperativas e ou associações que gerencie o acesso dos produtores a esse tipo de política pública. Dos 20 municípios da região sudeste, apenas três – Dianópolis, Natividade e Porto Alegre do Tocantins – apresentaram propostas participação nas políticas do PAA – CONAB em 2010 com um valor aproximado de 350.000,00 (Trezentos e Cinquenta mil reais). O

⁶ Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

⁷ Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

⁸ Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAE também não apresentou valores expressivos e apenas sete municípios conseguiram acesso ao programa. Os valores são consideravelmente baixos levando em consideração a quantidade de municípios e o coeficiente populacional que ali se estabelecem.

A região sudeste do Tocantins possui um arranjo territorial formado majoritariamente (quantidade de propriedades) por agricultores familiares como mostra a tabela 7. Esse modelo de produção é resultado do processo de ocupação da região e do histórico de redivisão das terras ocorridos ao longo dos anos, principalmente na redistribuição de terras por meio de heranças das famílias tradicionais que ocuparam o território no passado.

TABELA 7 - DADOS DA AGRICULTURA FAMILIAR – SUDESTE DO TOCANTINS 2010

MUNICÍPIO	Número de estabelecimentos da Agricultura Familiar	Pessoal ocupado na Agricultura Familiar	DAP ⁹ – Pessoa Física
Almas	249	873	253
Arraias	709	2,065	544
Aurora	241	551	240
Chapada da Natividade	410	886	198
Combinado	209	315	165
Conceição do Tocantins	171	602	263
Dianópolis	257	726	320
Lavandeira	166	543	80
Natividade	222	636	185
Novo Alegre	101	289	43
Novo Jardim	55	155	68
Paranã	924	2,849	981
Pindorama	278	1,017	304
Ponte Alta do Bom Jesus	486	1,653	595
Porto Alegre do Tocantins	149	685	200
Rio da Conceição	29	84	16
Santa Rosa ¹⁰	-	-	-
São Valério da Natividade	324	853	215
Taguatinga	789	2,049	669
Taipas	41	123	59

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010); Atlas do Desenvolvimento Humano (2014); Índice de Desenvolvimento Humano/PNUD (2014). Adaptada pelo autor.

Apesar de contar com algumas políticas públicas destinadas ao desenvolvimento do campo ao fato de as famílias terem acesso consideráveis as mesmas, a tabela revela que

⁹ Declaração de Aptidão ao Pronaf

¹⁰ Não foram encontrados dados referentes a este município.

alguns municípios ainda possuem um coeficiente relativamente pequeno de agricultores familiares que buscaram esse benefício do Governo para incrementarem sua produção. Tabela também revela o tipo de mão de obra mais utilizado nas áreas rurais da região sudeste. Trata-se de pessoas que vivem do trabalho do campo, geralmente da Agricultura Familiar e tem nesse modelo produtivo suas principais fontes de renda.

A renda no campo, de modo geral, principalmente no tocante a Agricultura Familiar, é historicamente um assunto que demanda várias vertentes de entendimento e gera muitas discussões. No caso da região sudeste do Tocantins percebe-se a grande ausência de técnicos destinados ao acompanhamento das atividades produtivas. Tendo em vista o mercado crescente e cada vez mais exigente por rapidez e qualidade pode-se concluir que o campo, nesta região está atrasado dentro de um modelo produtivo voltado ao capital. (Tabela 8)

Ao analisar o número de técnicos que atendem as propriedades, a tabela revela que apenas sete dos vinte municípios dispõem desse tipo de assistência no campo. No entanto, mesmo nos municípios atendidos, há uma deficiência na quantidade desses profissionais. Apenas o município de Paranã dispunha de 6 técnicos seguidos por Ponte Alta com 4 e Taguatinga com 3. Os demais quatro municípios conta com apenas 1 técnico cada.

TABELA 8 – POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR – SUDESTE DO TOCANTINS 2010

MUNICÍPIO	ATER¹¹ – Números de técnicos	Crédito Fundiário - Valores	PRONAF¹² – Valores (R\$) 2013/2014
Almas	1	744,858.98	427,611.20
Arraias	1	498,974.18	493,394.96
Aurora	0	0.00	541,611.87
Chapada da Natividade	0	0.00	503,063.68
Combinado	0	0.00	1,131,438.02
Conceição do Tocantins	0	0.00	6,662.00
Dianópolis	1	577,745.00	211,968.25
Lavandeira	0	0.00	474,428.72
Natividade	0	0.00	419,213.35
Novo Alegre	0	0.00	166,321.64
Novo Jardim	0	682,254.73	5,000.00
Paranã	6	0.00	3,091,033.46
Pindorama	1	697,751.75	713,639.71
Ponte Alta do Bom Jesus	4	0.00	413,604.40
Porto Alegre do Tocantins	0	0.00	60,000.00

¹¹ Assistência Técnica e extensão Rural.

¹² Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

Rio da Conceição	0	0.00	5,000.00
Santa Rosa	0	0.00	-
São Valério da Natividade	0	0.00	825,416.67
Taguatinga	3	0.00	70,269.47
Taipas	0	0.00	25,716.24

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010); Atlas do Desenvolvimento Humano (2014); Índice de Desenvolvimento Humano/PNUD (2014). Adaptada pelo autor.

Os municípios que usufruíram do Crédito Fundiário também ficaram aquém do que necessário para incrementação de suas produções. Apenas 5 municípios da região usaram essa modalidade de crédito (Almas, Arraias, Dianópolis, Novo Jardim e Pindorama). Os demais municípios não acessaram créditos nos anos de 2013 e 2014. Em todos os municípios os produtores também tiveram acesso ao PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar), no entanto alguns conseguiram valores muito baixos como os municípios de Conceição, Novo Jardim e Rio da Conceição que não atingiram cifras superiores a 7.000,00 (7 mil reais).

Os dados apresentados pelo IBGE (2000-2010) mostram que a região Sudeste do Tocantins é uma região com baixo nível de desenvolvimento socioeconômico, uma vez que possui elevado nível de pobreza e condições de saúde ainda precárias. Embora os níveis educacionais mostrem alguma evolução recente, principalmente em termos de ampliação dos índices de escolarização, a região ainda padece de qualidade na educação e têm índices menores que média brasileira.

Rodrigues *et al* (2012) conclui que a região sudeste carece de políticas públicas para melhorar os índices de desenvolvimento. O sucesso destas políticas está intrinsecamente relacionado com a ampliação da expectativa de vida, saúde, educação e o combate direto a pobreza. Para elevar os índices de desenvolvimento é necessário proporcionar a população às condições necessárias para uma vida social digna, conseguindo, por meio das políticas sociais e a participação maciça dos vários atores sociais e também uma gestão democrática. Esses fatores contribuem positivamente para alcançar melhores condições de vida para a população de maneira geral.

3.3- As Características e os Resultados das Políticas Públicas nos Municípios de Aurora do Tocantins, Lavandeira e Combinado.

A tabela abaixo mostra a distribuição dessas políticas de acordo cada município pesquisado os dados foram disponibilizados pelas as agências da ADAPEC e do Ruraltins através de pesquisa de campo.

Tabela 9 - Quantidade de propriedades rurais e Políticas Públicas

Municípios	Total de Propriedades	Barragens	Caixas d' água
Aurora do Tocantins	378	180	337
Lavandeira	210	200	180
Combinado	366	280	120

Tabela - Fonte: ADAPEC – TO (2018) e Ruraltins -TO (2017)

Embora estejam inseridos nos mesmos moldes socioeconômicos de desenvolvimento e ainda contenham com planos de gestões municipais bastante peculiares, os municípios supracitados apresentam alguns resultados bastante distintos, especialmente no tocante a participação e os resultados entendidos das políticas públicas outrora inseridas na região com a finalidade de reduzir os efeitos da escassez de chuvas que se faz tão danosa aos municípios.

Os principais tipos de políticas públicas voltadas a atender, basicamente a população rural, estão em torno das caixas d'água, das barragens (conhecidas também como cacimba) e do uso de caminhões pipas, estes trabalham nos períodos mais críticos da escassez de chuvas e tem como elemento diferenciador, a prática de atividades municipais, uma vez que são oferecidos pelas prefeituras. (Adapec, 2018 e Ruraltins, 2017).

Segundo a (SEMARH) Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos foram construídas no município de Lavandeira, 200 pequenas barragens, em 70 propriedades rurais. Em 2017, já havia sido construídas 1.350 pequenas bacias para represar água das chuvas alguns municípios da região sudeste do estado. Dentre os municípios contemplados estão Aurora do Tocantins e Combinado.

Até final de 2017 o Projeto previa construção de 3.564 pequenas barragens e até então 1.950 já haviam sido entregue. Até o momento, foram construídas 1.350 de um total de 3.564 pequenas barragens. Conforme o cronograma de obras, o primeiro município beneficiado foi Taguatinga, onde, devido à grande demanda e à necessidade de atender, de forma eficiente, os produtores rurais, posteriormente o Projeto atenderia a outros demais municípios, da região

sudeste, bem como de outras regiões com a finalidade de reduzir os efeitos da escassez de chuvas que há muitos anos vem assolando as famílias que residem no campo, prejudicando suas produções e diminuindo a qualidade de vida. Vale lembrar, como dito outrora, que a construção de barragens é voltada para o uso de animais e não contempla o uso direto para seres humanos.

Tabela: 10 – Resultado tabulado dos questionários aplicados no município de Aurora do Tocantins

1- Sexo dos (as) Pesquisadas (%) - Masculino: 67% Feminino: 33%	
3-Média das Propriedades – Tamanho em Ha – 28 ha	2- Média da quantidade de pessoas que moram no estabelecimento: 4 pessoas
	4- Média de anos que residem: 25,5
Acesso às políticas Públicas	
5- Tipo de benefício: Caixa d'água: 100% Cacimba: 33% Caminhão Pipa: 20%	6- Anos de acesso: entre 2014 e 2016
7- Opinião dos questionados de onde vieram os benefícios: Federal: 93% Governo Estadual: 7% Prefeituras: 0%	
8- Participação em entidade organizada (%): Sim 27 % Não 73%	
9- Auxílio do poder público no acesso ao benefício (%): Sim: 13% Não: 87%	
10- Participação do beneficiário nas discussões sobre a chegada do benefício (%): Participou: 13 % Não participou: 87%	
11- Quanto foi difícil conseguir o benefício (escala de 0 a 10 – média): 06	
Os resultados das políticas públicas	
12- Frequência de uso do benefício (%): Sempre: 47% Nunca: 6% Nos períodos de escassez de chuva: 47%	
13- Efetividade dos benefícios: Suprem as demandas: 53% Não suprem as demandas: 0% Às vezes suprem as demandas: 47%	
14- Uso do benefício (%): Produção Agrícola ou Agropecuária: 20 % Consumo da Família: 80 %	
15- Os períodos secos aumentaram nos últimos anos (%)	

Sim: **87%**

Não: **13%**

16- Quanto o benefício melhorou sua vida (escala de 0 a 10 – média): **8,4**

Fonte: Silvestre, 2018.

Os dados colhidos no município de Aurora do Tocantins revelam uma população no campo com idade bastante avançadas e com a predominância de homens respondendo os questionários. As propriedades, de modo geral, são relativamente pequenas apresentando uma média de 20 hequites. As famílias se apresentam um pouco numerosas se for levado em conta o êxodo rural que tem esvaziado o campo nas últimas décadas, em média cada família possui 4 membros. De modo geral as famílias apresentam apego pelo lugar onde vivem, pois estão na mesma propriedade por volta de 25 anos.

Com relação ao acesso das famílias as políticas públicas, as mesmas apresentam a existência de um coeficiente máximo de caixas de captação, ou seja, 100% das propriedades visitadas possuem esse benefício. No tocante as barraginhas conhecidas popularmente como cacimbas se encontram presentes em apenas 33% das propriedades visitadas, o uso das famílias ao caminhão pipa ficou restrito a 20% das propriedades rurais. Com relação a origem dos benefícios recebidos as famílias observam que se tratar de políticas públicas do Governo Federal (93%), 7% disseram serem os benefícios oriundos do Governo Estadual.

Apenas 27% possuem participação em entidades organizadas da sociedade civil como, associações, cooperativas, sindicatos, entre outros. A maioria, 87% não compõe com nenhum grupo organizado socialmente. Outro fator relevante é a não participação dos beneficiários tanto no auxílio do poder público sobre o uso do benefício, quanto nas discussões sobre a chegada dos mesmos. 87% dos questionados disseram não terem participado de nenhuma das duas etapas de aquisição dos benefícios. As famílias atendidas consideraram relativamente difícil ter acesso ao benefício. Numa escala de 0 a 10, onde 0 é muito fácil e 10 é muito difícil a média foi 6.

Sobre os efeitos das políticas públicas na vida dos moradores, os resultados foram os seguintes: 47% disseram utilizar os benefícios recebidos com muita frequência, no entanto outros 47% disseram utilizá-los apenas nos períodos de escassez de chuvas, outros 6% disseram nunca utilizá-los. Sobre a efetividade dos benefícios, ou seja, se eles atendem as demandas das famílias é que para 53% eles suprem a demanda, no entanto para 47% eles não resultam naquilo que os proprietários esperavam. 20% dos questionados disseram utilizar os

benefícios para produção agrícola, outros 80% disseram usá-los somente para o consumo de suas famílias. 87% dos moradores disseram que os períodos de estiagem aumentaram muito nos últimos anos e relataram que isso prejudica muito suas produções e afeta a qualidade de vida de suas famílias. Quando questionados sobre o quanto os benefícios melhoraram suas vidas, numa escala de 0 a 10, onde 0 não mudou nada e 10 melhorou muito a média foi 8,4.

Tabela: 11 – Resultado tabulado dos questionários aplicados no município de Lavandeira -TO

1-Sexo dos (as) Pesquisadas: Masculino 60% Feminino 40%	
3-Média das Propriedades – Tamanho em Há: 15,2 há	2-Média da quantidade de pessoas que moram no estabelecimento: 3,5 pessoas
	4-Média de anos que residem: 29 anos
Acesso às políticas Públicas	
5-Tipo de benefício: Caixa d'água: 100% Cacimba: 13% Caminhão Pipa: 67%	6-Anos de acesso: entre 2014 e 2017
7-Opinião dos questionados de onde vieram os benefícios: Governo Federal: 87% Governo Estadual: 13% Prefeituras: 0%	
8-Participação em entidade organizada (%): Sim: 13% Não: 87%	
9-Auxílio do poder público no acesso ao benefício (%): Sim: 33% Não: 67%	
10-Participação do beneficiário sobre a chegada do benefício (%): Participou: 33% Não participou: 67%	
11-Quanto foi difícil conseguir o benefício (escala de 0 a 10 – média): 5,8	
Os resultados das políticas públicas	
12-Frequência de uso do benefício (%) Sempre: 93% Nunca: 07% Nos períodos de escassez de chuva: 0%	
13-Efetividade dos benefícios: Suprem as demandas: 93% Não suprem as demandas: 07% As vezes suprem as demandas: 0%	
14-Uso do benefício (%): Produção Agrícola ou Agropecuária: 07% Consumo da Família: 93%	

15-Os períodos secos aumentaram nos últimos anos (%)

 Sim: **80%**

 Não: **20%**

 16-Quanto o benefício melhorou sua vida (escala de 0 a 10 – média): **9,6**

Fonte: Silvestre, 2018.

Os dados coletados no município de Lavandeira revelam uma população rural composta por muitos homens (60%) e 40% por mulheres, sendo que as propriedades apresentam uma média de 3,5 pessoas por casa distribuídas em propriedades relativamente pequenas com média de 15,2 hequitates e as famílias apresentam 29 anos de tempo médio nas propriedades.

No tocante ao acesso as políticas públicas, 100% dos questionados possuem caixas de captação em suas propriedades 13% possuem barraginhas e 67% dos questionados possuem acesso ao caminha pipa, caso haja necessidade, as famílias relatam que receberam os benefícios entre os anos de 2014 e 2017. Quanto à origem das políticas públicas as famílias entendem que elas são oriundas do Governo Federal 87%. 13% acreditam serem oriundas do Governo Estadual.

Quanto à participação das famílias em entidades organizadas, apenas 13% se dizem participantes de associações, cooperativas e ou sindicatos e a grande maioria, 87 % dizem não participar. Sobre o auxílio do poder público na chegada do benefício às propriedades e sobre a participação nas discussões sobre as políticas públicas, os questionados revelam que apenas 33% participaram de discussões ou foram auxiliados por alguma esfera do poder público, o restante, 87% disseram não ter participado nem recebido ajuda no sentido de serem orientados sobre como usar o bem recebido.

Os questionados consideram ser relativamente difícil ter acesso ao benefício, numa escala de dificuldade de 0 a 10, onde 0 é muito fácil e 10 muito difícil a media foi 5,8.

No tocante aos resultados das políticas públicas os dados revelam que 93% das famílias usam os benefícios com muita frequência apenas 7% disseram não utilizarem os bens, os dados se repetem quando são questionados sobre a efetividade dos bens, ou seja, 93% acreditam que os benefícios suprem suas demandas e 7% dizem que não efetivamente úteis. Ainda, 93% também usam os benefícios para o consumo de suas famílias e os outros 7% usam para atividades agrícolas.

Finalmente, sobre a escassez de água nos últimos anos, 80% das famílias relataram ter percebido a mudança e o aumento da estiagem e que o fenômeno tem prejudicado as famílias,

principalmente no que concerne a produção e a qualidade de vida. Quando questionados sobre o quanto o benefício melhorou sua vida, a média de aprovação foi alta, numa escala de 0 a 10 onde 0 é insignificante e 10 altamente relevante a média foi 9,6.

Tabela: 12–Resultado tabulado dos questionários aplicados no município de Combinado –TO.

1-Sexo dos (as) Pesquisadas: Masculino: 87% Feminino: 13%	
3-Média das Propriedades – Tamanho em Ha – 35 ha	2-Média da quantidade de pessoas que moram no estabelecimento: 3 pessoas
	4-Média de anos que residem: 30 an
Acesso às políticas Públicas	
5-Tipo de benefício: Caixa d'água: 100% Cacimba: 07% Caminhão Pipa: 100%	6-Anos de acesso: entre 2014 e 2017
7-Opinião dos questionados de onde vieram os benefícios: Governo Federal: 100% Governo Estadual: 0% Prefeituras: 0%	
8-Participação em entidade organizada (%): Sim: 33% Não: 67%	
9-Auxílio do poder público no acesso ao benefício (%): Sim: 33% Não: 67%	
10-Participação do beneficiário sobre a chegada do benefício (%): Participou: 13% Não participaram: 87%	
11-Quanto foi difícil conseguir o benefício (escala de 0 a 10 – média): 3,8	
Os resultados das políticas públicas	
12-Frequência de uso do benefício (%) Sempre: 73% Nunca: 0% Nos períodos de escassez de chuva: 27%	
13-Efetividade dos benefícios: Suprem as demandas: 67% Não suprem as demandas: 0% As vezes suprem as demandas 33% .	
14-Uso do benefício (%): Produção Agrícola ou Agropecuária: 0% Consumo da Família: 100%	
15-Os períodos secos aumentaram nos últimos anos (%) Sim: 93%	

Não: **07%**

16-Quanto o benefício melhorou sua vida (escala de 0 a 10 – média): **9,9**

Fonte: Silvestre, 2018.

Os dados pesquisados no município de Combinado revelam uma população no campo composta majoritariamente por homens atingindo 87% do total. O município possui propriedades rurais com média de 35 hequites e organização familiar possui média de 3 membros por propriedade, estas com aproximadamente 35 anos na mesma residência, o que configura uma tendência normal na região, uma vez que as famílias residentes no campo, comumente tendem a morar por vários anos consecutivos, seja pelo amor a terra ou por falta de outras oportunidades.

O acesso das famílias as políticas públicas estão pautadas sob as seguintes bases: 100% das famílias possuem caixas de captação de água em suas residências, 7% possuem barragens e 100% tem acesso a caminhões pipas em caso de necessidade. Dentre os três municípios pesquisados, combinados foi o único que aprestou índices tão altos de atendimento por caminhões pipas. As famílias receberam os benefícios entre os anos de 2014 e 2017. 100% das famílias disseram acreditar que os benefícios vieram do Governo Federal.

67% das famílias não participam de entidades da sociedade civil organizada, outros 33% dizem participarem de associações de produtores e sindicatos, os dados se repetem quando o assunto é o auxílio do Governo para acessar o benefício 67% não tiveram 33% revelam ter tido algum tipo de formação quanto ao uso e instalação dos benefícios. Os dados sobre a participação nas discussões, nesse caso, chamam mais a atenção, pois aponta que 87% não participaram de nenhuma discussão sobre a chegada do benefício.

No tocante a dificuldade de acesso às políticas públicas as famílias consideram que foi relativamente fácil, pois, numa escala de 0 a 10, onde 0 é muito fácil e 10 é muito difícil a média foi 3,8. Sobre os resultados das políticas públicas, 73% dizem usarem com frequência os benefícios, 27% usam nos períodos em que há pouca incidência de chuvas. Sobre a efetividade dos benefícios 67% consideram que suprem suas demandas, outros 33% consideram que suprem de maneira parcial.

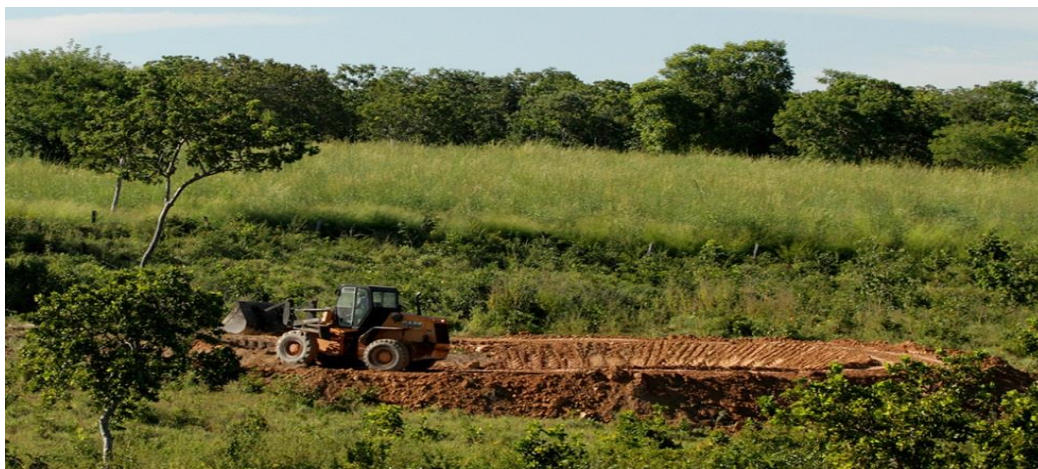
93% dos pesquisados julgam haver aumentado os períodos de estiagem nos últimos anos, 7% consideram que nada mudou. No tocante de quanto a política pública melhorou a vida a vida da família a média foi muito alta. Numa escala de 0 a 10, onde 0 é irrisório e 10 é altamente satisfatório, a média foi 9,9. Esse resultado está ligado a eficiência do benefício,

bem como a agilidade do poder público municipal em sanar as demandas emergentes, ou seja o resultados positivo do bem adquirido est correlacionado com a eficiência dos gestores responsáveis por sua manutenção.

3.4- As Políticas de Enfrentamento a Escassez de Chuvas: a Concepção dos Beneficiários, dos Gestores Municipais e as Práticas Político-Governamentais.

A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh) desenvolveu projeto Barraginhas na região sudeste do Estado. Atendendo com a construção de barragens par armazenamento de águas das chuvas vários municípios daquela região, entre eles estão Aurora do Tocantins, Lavandeira e Combinado. A construção das barragens como mostra a foto abaixo, faz parte dos programas governamentais de combate a escassez de água no estado, pois, como já vimos anteriormente o fenômeno da falta de chuva se em períodos do ano se faz recorrente no estado do Tocantins, sobretudo na região sudeste. (SEMARH, 2016)

Figura 9 – Máquina construindo barragem e Novo Alegre – TO



Fonte: Governo do Tocantins, 2016.

O objetivo é minimizar a seca na região sudeste do Estado, o projeto Barraginhas cumpre ainda medidas propostas pela Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, desenvolvido pelas Nações Unidas. (foto)

Outro objetivo do programa é a construção de pequenas bacias de captação de água da chuva, evitando erosões e assoreamento de pequenos rios, ajudando, desta forma, no combater à seca da região sudeste do Tocantins e beneficiar famílias no campo. “A barraginha é desenvolvida para que a água da chuva seja represada e infiltre na terra, com isso, ocorre a revitalização dos rios e dos córregos”, informou. As pequenas represas, segundo o diretor, são usadas pelos produtores rurais para irrigar as plantações, além de ajudar a matar a sede dos

animais que são criados. O projeto é fruto de recurso do Fundo Estadual de Recursos Hídricos. (SEMARH, 2016)

Outra parte do projeto de combate à seca na região sudeste do estado é a implantação de cisternas rurais de (foto), de acordo com a Agência Tocantinense de Saneamento (ATS), o projeto contemplou cerca de 700 famílias nos últimos anos nos municípios de Aurora do Tocantins, Lavandeira e Combinado. (Foto)

Figura 10 - Cisterna com cobertura para captação de água em Combinado



Fonte: Silvestre – 2018.

A ATS instala as cisternas e depois reúne os beneficiados para entregar os títulos de propriedade e orientar sobre a utilização dos reservatórios. Outras cinco mil cisternas foram entregues na região sudeste nos anos de 2016 e 2017, para que a população tenha tempo de armazenar a água da chuva antes do período de estiagem. A verba para a viabilização das cisternas também faz parte do Fundo Estadual de Recursos Hídricos.

Como já foi mencionado nesse trabalho os municípios de Aurora do Tocantins, Lavandeira e Combinado estão situado na porção sudeste do estado do Tocantins. Portanto, estão inseridos numa região submetida a severos problemas relacionado a escassez de chuvas, principalmente entre os meses de Abril e Outubro. Nota-se que esses problemas se agravaram nos últimos anos segundo a Secretaria de Meio Ambiente (SEMARH) e Recursos Hídricos do estado e membros da administração pública de ambos os municípios. Segundo os mesmos os efeitos com redução da quantidade de chuvas nestes períodos tem aumentado a demanda por

políticas públicas na tentativa de reduzir os impactos as populações dos supracitados municípios. Como afirma um representante do poder público da região:

Nos últimos 10 anos quase não chove mais por aqui, e quando chove parece que não é suficiente para molhar o chão e fazer as plantas crescerem como elas precisam. Aqui tinha muitas matas no passado, hoje o desmatamento acabou com a maioria dela e com as animais. Minha família brincava de nadar nos rios da região e muitos deles nem existem mais. Meu povo plantava roças e colhia muito mantimentos, mas hoje em dia só se vê campo sem nada. A gente fica triste. (J.T.S. Dezembro, 2017)

A maioria dessas políticas públicas são oriundas dos governos federal e estadual via Ministério da Integração Nacional e os Governos do estado do Tocantins, em casos raros conta com contrapartida das prefeituras municipais. Portanto, as mesmas são de caráter paliativo, uma vez que tendem a atender as populações apenas em alguns meses do ano, ou seja, nos períodos mais críticos de escassez de chuvas. Nota-se também que os benefícios atendem em grande maioria as populações rurais, estas, se configuram como as mais afetadas com a escassez hídrica segundo os órgãos responsáveis pelas políticas públicas. Contudo, os benefícios mais comuns nas regiões são as caixas d'água e as barragens, (conhecidas popularmente como cacimbas ou barraginhas), contudo, ambas implantadas nas propriedades rurais pelo poder público.

Segundo as autoridades entrevistadas, há em ambos os municípios um descontentamento com as políticas públicas recebidas, uma vez que as mesmas não atendem as reais necessidades dos beneficiários. Problemas como falta de critérios mais claros nas instalações das caixas d'água e nas construções das barragens são comuns e recorrentes e se configuram como um sério desafio a ser superado segundo os entrevistados. Esses problemas se estendem desde a falta de uma investigação diagnóstica pelo poder público até divergências entre os próprios beneficiários, alguns alegam que os benefícios foram doados a pessoas que não se enquadram ao público específico por possuir renda superior e ainda outros alegam que os mesmos são utilizados de forma incompatível com suas propostas de uso, estas feitas pelos órgãos doadores. Segundo um representante de uma entidade civil organizada, os benefícios adquiridos por meio de políticas públicas apresentam muitas contradições, principalmente no tocante aos critérios usados na seleção de quem vai receber o benefício, o mesmo relata sua inconformidade:

Aqui na região tem pessoas que nem precisam de caída d'água por que está bem na beira do rio e nunca vai usar uma caixa dessa, enquanto tem gente que mora no meio do sertão e não conseguiu ter uma caixa pra guardar água. As cacimbas também são feita para quem tem dinheiro para construir uma por conta própria. (J.M.S. Dezembro, 2017)

Outros pontos levantados pelos entrevistados remetem ao preço de cada benefício aos cofres públicos. Segundo eles, os benefícios são muito caros se levado em conta sua função e seu tempo de uso; bem como sua funcionalidade. No discurso, eles apontam que uma caixa d'água, por exemplo, custa ao governo aproximadamente 15 mil reais e uma barragem não sai por um valor inferior a 7 mil reais.

Nesse contexto, levando em consideração que esses benefícios atendem apenas uma propriedade num período não superior a 5 ou 6 meses e não apresentam água de boa qualidade, seria melhor construir um poço artesiano que atenderia muito mais famílias por tempo indeterminado e sairia mais barato (entre 20 e 30 mil reais) para o poder público. Ainda segundo os entrevistados esse impasse ocorre por falta de uma pesquisa prévia de diagnóstico com os produtores e com as representações públicas dos municípios. Segundo representante do poder público:

“Os bens ficam muito caro e não servem para atender a população como devia. Se o governo usasse esse dinheiro para realizar obras comunitárias, muitas pessoas seriam atendidas ao invés apenas uma. Os bens são muito caros e o Governo poderia economizar recursos fazendo poços artesanais ao invés de gastar com caixas que não servem pra nada”. (J.U. L. Dezembro, 2017)

Segundo os representantes da sociedade civil organizada, os municípios de Aurora do Tocantins, Lavandeira e Combinado contam com aproximadamente 950 propriedades rurais sendo que cerca de 660 receberam algum tipo de políticas públicas voltadas à redução de problemas com a escassez hídrica nos últimos anos. No entanto, as mesmas não foram suficientes para auxiliar as famílias em suas demandas, uma vez que, há muitos entraves, principalmente de cunho político.

Ainda segundo os entrevistados, nos períodos que abrangem a carência de água, há a necessidade de intervenção das prefeituras municipais para ajudar os proprietários rurais no abastecimento de água. Essas intervenções vêm sendo feitas nos municípios por meios de emendas constitucionais angariadas por Deputados. As intervenções são também de cunho paliativo e encontram resistências, sobretudo, no tocante as oposições políticas da região. O auxílio acontece, normalmente por meios de caminhões pipas, tratores, ou com a presença de máquinas perfuradoras de poços artesanais e em alguns casos com contrapartida das prefeituras. Membro da prefeitura relata:

Aqui é muito difícil, a política é muito forte, como a prefeitura depende de emendas para conseguir um caminhão pipa, todo ano é essa briga pra saber quem vai destinar a emenda para a região. Tem ano que começa a chuva e os políticos não se entendem

e o povo cobra a administração por que eles precisam do caminhão para abastecer suas casas. (R.S. Dezembro, 2017)

Houve casos que os caminhões deixaram de atender as propriedades por falta de combustível e em outro caso um poço artesiano recém-perfurado teve sua bomba danificada, deixando algumas comunidades sem atendimento. O entrevistado atribui os fatos as questões políticos partidárias, o que segundo ele, tem sido um entrave.

Segundo representantes públicos há a necessidade de rever e reestruturar as políticas de combate aos problemas da seca na região, pois as atuais não atendem as demandas da população por se tratar de benefícios sem efetividade. As barragens, por exemplo, na sua maioria, segundo o mesmo, secam antes mesmo de servir como recurso para as propriedades, as caixas d' água também não vem cumprindo suas funções estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional que é abastecer a população humana. As caixas não apresentam salubridade para suprir as necessidades humanas e logo são usadas para suprir as necessidades animais, função que deveria ser das barragens, destaca:

“Os benefícios não ajudam a quem realmente deve ajudar, eles ficam lá na casas ocupando espaço e sem nenhuma função. Muitos vendem ou usam para outras coisas que não seja o consumo da família. Isso é um gasto desnecessário por que quem precisa não ganha e quem não precisa ganha até mais de um benefício, sendo que pode comprar, para isso basta ser amigo de políticos”. (I. M.N. Novembro, 2018)

Outros entrevistados apontam como problema sistêmico do município o fato de os benefícios adquiridos por meio das políticas públicas não serem capazes de atender a população, sustenta ainda a ideia de que a captação de água é baixa, levando em conta a demanda da população. As barragens, por sua vez, apresenta um processo de infiltração da água muito acelerado devido às características do solo, isso torna inviável seu uso efetivo durante o período de escassez hídrica. Outro problema relatado foi a venda bens do Governo para terceiros, segundo alguns entrevistados a prática é constante e recorrente.

Comum entre todos entrevistados é o fato de que as políticas públicas não atendem as demandas da região. Há também a cobrança no sentido de melhorar a interação entre os envolvidos na aquisição dos benefícios e os beneficiários, pois segundo os entrevistados não houve nenhum tipo de contato prévio com os produtores e muito menos um levantamento de suas reais necessidades. Os mesmos gostariam de participar dos debates e terem acesso aos projetos antes que eles fossem implantados.

Porém a visão daqueles que são beneficiados com as políticas públicas é muito distinta daqueles que são responsáveis por sua administração. Isso quer dizer que quem recebe tem uma visão bem mais positiva do que quem articula, propõe e fiscaliza os investimentos. Os resultados dos questionários aplicados, bem como os resultados das entrevistas feitas com os receptores das políticas nos três municípios pesquisado revelam algumas disparidades na concepção dos bens.

A maioria dos pesquisados do grupo de beneficiários das políticas públicas as veem como sendo importantes para a sua melhoria de vida, como relata um agricultor da região:

Antigamente a gente tinha que carregar água no balde e buscar no rio que fica lá longe, hoje tem água aqui dentro de casa não preciso mais ir no rio, então isso é bom. Nossa vida ficou mais fácil de uns tempos pra cá, agora temos mais tempo e a vida não é tão sofrida como antigamente. (P.L.C. Novembro, 2018).

O relato do agricultor contradiz o que pensam os gestores e membros da sociedade civil organizada da região, uma vez os mesmos veem as políticas públicas com pouca efetividade para a comunidade no entendimento dos beneficiários elas podem ser melhores, mas já ajudam bastante como evidenciam os questionários aplicados e os relatos feitos por eles.

Os questionários da pesquisa que mostram que de modo geral as políticas públicas satisfazem os anseios de quem as recebem, embora estas ainda precisem ser mais efetivas, e quem as recebe sabe disso, as mesmas conseguem atender, mesmo que parcialmente as demandas da população do campo. Mesmo sendo vistas de modos distintos, por atores sociais que deveriam ser coniventes, as políticas públicas apresentam resultados interessantes do ponto de vista na melhoria da condição de vida da população do campo. Como relata outro membro da comunidade:

Apesar de ser difícil a gente conseguir uma caixa d'água, quando ela chega e é montada, nossa vida melhora. A gente sabe que a água que tem aí é boa, por que vem da chuva, e não precisa mais andar longe atrás de água. A seca tem judiado da gente e na minha casa já estamos velhos para buscar água tão longe. Depois que chega na nossa idade a gente quer é ficar em casa e não ficar indo longe buscar água pra beber. (D.S.S. Novembro, 2018).

O relato acima foi feito por um senhor de 80 anos que viveu a vida toda no campo e nunca tinha tido acesso a uma caixa para armazenar água. Assim as visões se diferenciam de acordo com cada visão. De um lado o poder público, do outro as famílias que são receptoras dos benefícios.

Contudo os receptores dos bens também identificam problemas na forma de adquirirem as políticas públicas, para alguns seria muito importante a participação nas discussões sobre a real necessidade de se possuir o benefício, os membros das comunidades possuem muito pouca participação nas discussões sobre a chegada dos benefícios, bem como no auxílio do poder público no sentido de orientá-los como usar os bens de forma mais efetiva como mostra as tabelas 10, 11 e 12 neste capítulo.

Numa comparação geral dos resultados dos questionários aplicados e nas entrevistas realizadas, o que salta aos olhos, a priori é que o município de Aurora do Tocantins apresenta mais resistência aos benefícios e os julgam menos efetivos que os outros dois municípios também pesquisados. O diferencial entre os municípios se assentam na prática de gestão municipal, uma vez que os municípios de Lavandeira e Combinado se apresentam mais efetivos, se levarmos em consideração a assistência às comunidades, do que propriamente o município de Aurora.

Grosso modo, a diferença está no uso dos caminhões pipas, uma vez que essa prática de gestão municipal se faz mais efetiva e constante, nos municípios de Lavandeira e Combinado do que em Aurora. Contudo, bens como as cisternas apresentam maior utilidade, pois nos períodos de poucas chuvas as prefeituras se encarregam do abastecimento das mesmas e assim a comunidade não fica sem água. Diante disso, nos lugares onde a presença do poder público municipal é menos constante, a população tende a não aceitar de forma positiva os benefícios, pois estes não atendem suas necessidades como deveriam.

4- CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de enfrentamento a escassez de chuvas implementadas nos municípios de Aurora do Tocantins, Lavandeira e Combinado nos últimos anos, mostram de modo geral, uma concepção díspar por parte dos receptores das mesmas. Isso se levamos em consideração que os municípios estão inseridos no mesmo contexto socioeconômico. É possível verificar tal fato a partir, por exemplo, dos modelos de políticas públicas apresentadas e distribuídas entre eles e ou pelas práticas de Governanças também exercidas.

A maioria dessas políticas públicas é oriunda dos Governos Federais e Estadual via Ministério da Integração Nacional e os Governos do estado do Tocantins, em casos raros conta com contrapartida das prefeituras municipais. Portanto, as mesmas são de caráter paliativo, uma vez que tendem a atender as populações apenas em alguns meses do ano, ou seja, nos períodos mais críticos de escassez de chuvas. Nota-se também que os benefícios atendem em grande maioria as populações rurais, estas, se configuram como as mais afetadas com a escassez hídrica segundo os órgãos responsáveis pelas políticas públicas. Contudo, os benefícios mais comuns nas regiões são as cisternas rurais ou caixas d'água e as barragens, (conhecidas popularmente como cacimbas ou barraginhas), contudo, ambas implantadas nas propriedades rurais pelo poder público.

Nota-se que os municípios de Lavandeira e Combinado apresentam uma visão mais positiva em relação aos benefícios adquiridos, contextualmente a população de Aurora do Tocantins apresenta menor aceitação das políticas públicas. Tal fato poder ter uma estreita relação com a forma que o poder público municipal de cada um lida com a manutenção dos benefícios.

Percebe-se, portanto uma insatisfação maior nos períodos de escassez de chuva, nos casos de Aurora do Tocantins especificamente. Nos demais períodos do ano a insatisfação está relacionada com a pouca efetividade do benefício, uma vez que este se apresenta quase sem utilidade, pois não existe água acumulada e nem caminhões pipas para suprirem suas demandas. Esse é um elemento que evidencia a carência por práticas de políticas públicas realmente efetivas para a população rural.

Outro fator importante relacionado aos aspectos e ao uso dos benefícios em cada município é a efetividade e a importância das políticas públicas de acordo com cada setor das comunidades locais, ou seja, para cada setor elas apresentam uma funcionabilidade diferente,

vale lembrar que isso provoca uma discrepância de análises e resultados destas políticas entre os gestores municipais e os beneficiários.

Fica claro que há uma diferença de entendimentos entre os gestores municipais, estes são responsáveis, em alguns casos pela manutenção das políticas públicas de enfrentamento a escassez de chuvas, bem como da obtenção das mesmas, caso seja diagnosticado a necessidade – e dos beneficiários que são os que estão, vivem, no campo e por isso são alvos automáticos destas políticas públicas de modo geral.

A discrepância se acentua, especialmente no que se refere a melhoria da qualidade de vida proposta ao beneficiário de tais políticas. Contudo, a concepção destas melhorias é dicotômica. Os representantes do poder público veem um gasto elevado por parte do Governo Federal e uma efetividade reduzida dessas políticas públicas, os mesmos elencam que os custos são muitos elevados e esse dinheiro poderia ser utilizado para a aquisição de outros produtos que pudessem incrementar suas rendas.

Nesse interim, membros da sociedade civil organizada corroboram com o pensamento dos gestores e defendem que a verba utilizada possa ser usada de forma a aumentar a rentabilidade e não “somente” como proposta de levar água até as propriedades rurais e sim de incrementarem a renda das pessoas.

Do outro lado desse processo, porém não menos importantes estão os beneficiários, produtores e trabalhadores do campo, estes avaliam as políticas públicas como sendo de suma importância para a manutenção da sua vida no campo, contudo cobram dos gestores que gerenciem os bens adquiridos em forma de políticas para o enfrentamento a escassez hídrica e que os façam ser realmente úteis no dia a dia.

Na outra face desse processo marcado por discrepâncias de entendimento e de avaliações distintas estão os gestores estaduais, políticos. Estes se apresentam como responsáveis pela administração e das políticas públicas a quem lhes são merecidas. No entanto não é difícil perceber que há no interior de cada proposta, cada emenda e cada discurso uma espécie de pragmatismo político partidário onde o foco deixa de ser quem necessita e passa a ser quem pode favorecer mais em termos políticos.

O esforço desta busca compreender os mecanismos básicos que envolvem a vida do homem do campo a as ações governamentais a eles destinadas. Compreender suas lutas diárias seja pelo desejo ou pelo que lhe desejam. Creio que existirão lacunas provocadas por limitações diversas, estas serão corrigidas por pesquisas mais ousadas e pertinentes, no

entanto, penso que este trabalho pode contribuir com algum subsídio e algumas informações relevantes sobre os municípios estudados.

Este trabalho também tem como pano de fundo, embora esse não seja seu enfoque principal, demonstrar a vida e as lutas diárias do homem do campo, bem como suas famílias e por fim ressaltar o valor da sua busca histórica pelo seu espaço através da luta, do suor derramado e pela resistência.

5 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R.; MORELLO, T. F. **A democracia na raiz das novas dinâmicas rurais brasileiras**. In: *International Conference Dynamics of Rural Transformations in Emerging Economies*, April 14-16, 2010, New Delhi, India.

AFFONSO, R. B. A. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.

AJARRA, C. et al. **O estado do Tocantins: reinterpretação de um espaço de fronteira**. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 5-48, out./dez, 1991.

ARENDT, H. **O que é política?** Fragmentos das obras póstumas compiladas por Úrsula Ludz. 2ªEd. Trad.: GUARANY, Reinaldo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

AZAMBUJA, D. *Teoria Geral do Estado*. 38ª Ed. São Paulo: Globo, 1985.

BACHRACH, P; BARATZ, M, S. **The Two Faces of Power**. *American Political Science Review*, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BIELSCHOWSKY, R. **Vigencia de los aportes de Celso furtado al estructuralismo**. *Revista de la Cepal*, 88, p. 7-15, 2006.

BORGES, B. G. **A Rodovia Belém-Brasília e a integração do norte goiano**. *Estudos de História*. Franca, v. 5, n. 2, p. 149-171, 1998

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico, 1991**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico, 2000-2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social 2005**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Contagem da População, 2007**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico, 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

BARROS, F. G. N.; AMIN M. M. Água: um bem econômico de valor para o Brasil e o mundo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 4, n. 1, p. 75-108,

jan-abr, 2008. Disponível em: < <http://www.rbgdr.net/012008/artigo4.pdf>>. Acesso em 28 maio 2018.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10ªEd. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRUNI, F. Z. **Ideias Separatistas e Autonomia Política: depoimentos sobre a criação do estado do Tocantins**. Trabalho de Conclusão do Mestrado Profissionalizante em Bens Cultura e Projetos Sociais. Fundação Getúlio Vargas (FGV). Orientadora: Professora – Dra. Ângela de Castro Gomes, Rio de Janeiro, 2007.

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil 1930-1995**. 2 ed. Campinas: UNICAMP, IE, 1998. (30 Anos de Economia, 2).

CAVALCANTE, M. E. S. R. **Tocantins: O movimento Separatista do Norte de Goiás 1821-1988**. São Paulo. Ed. Anita, 1999.

_____. **O discurso autonomista do Tocantins**. Goiânia: Ed. UCG, 2003.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

CORRÊA, R. L. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1997.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

DELGADO, N. G. **O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula**. In: DELGADO, N. G. *Brasil rural em debate*: coletânea de artigos. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2010, p. 28-78.

DEMO, P. **Participação é conquista**. In: BROMLEY, RAY e BUSTELO, Eduardo S. (Orgs). **Política x Técnica no Planejamento**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

DYE, T. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs,: Prentice-Hall, 1984.

EASTON, D. **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro, ZAHAR, 1970.

_____. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FEITOSA, C. O. **Do norte de Goiás ao estado do Tocantins: elementos de uma economia em formação**. Cid Olival Feitosa – Campinas, SP. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Orientador: Cláudio Shuller Maciel, 2011.

FREITAS, C. I. **Oitenta por cento da população goiana é favorável à criação do novo estado de Tocantins**. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. 6, 06 de junho, 1988.

FREY, K. Políticas Públicas. **um debate conceitual a reflexões referentes a prática da análise de Políticas Públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-259, 2000.

FURTADO, C. **Análise do “modelo” brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972. *Formação Econômica do Brasil*. 22 ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1987.

GEIGER, P. **Regionalização**. In: Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, ano 31, n.1, jan/mar, 1969.

GOMES, P.C.C. **O conceito de região e sua discussão**. In: CASTRO, I.E., GOMES, P.C da C e CORRÊA, R.L. **Geografia Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

GNADLINGER, J. **O papel das Tecnologias Sociais para o desenvolvimento sustentável do Semi-Árido**. 2009.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; SCHNEIDER S. El caso de Brasil. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). **Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas**. Santiago: Cepal, Red PP-AL, 2014

Gris, V.G.C; Bertolini, G.R.F; Johnn, J.A. **Cisternas Rurais: Viabilidade Econômica e Percepção de Agricultores do Município de Palotina – PR**. Revista NERA, Presidente Prudente – SP. Ano 20 n° 37, 2017.

HELMREICH, B.; HORN, H. Opportunities in Rainwater Harvesting. **Desalination**, v. 248, n. 1/2, p. 118-124, 2009.

IPEA, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Desafios do Desenvolvimento** – Revista de Informações e Debates 4° ed. Ano 2004.

LASSWELL, H. D. **The Policy Orientation**. In Lerner Daniel and Lasswell. Harold D (eds.). **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LOWI, T, J. **American Business, Public Policy, Casa-Studies, and Political Theory**. Word Politics, v. 16, n. 4. P.677-715, 1964.

_____. **Fouer Systems of Policy Politics, and Choice**. **Public Administration Review**, v.32, n. 4 p. 298-310, 1972.

_____. **The State in Politics: the relation between Policy and administration** in: NOLL, R, G. (Ed). **Regulatory Politics and the Social Science**. University of California Prees, p. 67-105, 1985.

MAGALHÃES, J. L. Q. de, e ROBERT, C. **Teoria do Estado, Democracia e Poder Local**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

MARTINEZ, P. **Poder e Cidadania**. Campinas, SP: Papirus, 1997.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. 10ª. ed. Campinas: UNICAMP, IE, 1998. (30 Anos de Economia).

MOLINA, S. e Rodríguez, S. **Planejamento Integral: um enfoque para a América Latina**. Trad.: VALERO, Carlos. São Paulo: EDSC, 2001.

MORAES, A.C.R. **Historicidade, consciência e construção do espaço**. Boletim de Geografia Teorética, Rio Claro, v.27-28, 1984.

MOREIRA, E. DE R. F.; DANTAS, J. C.; DANTAS, D. DOS S.; NASCIMENTO, A. P. DO; REGALA, R. M.; TARGINO, I.; MOREIRA, J. F.; VIANNA, P. C. G. **A luta por água no estado da Paraíba: contradições e conflitos**. 2016

PETERS, B.G. **The problem of bureaucratic government**. Journal of politics, v. 43, n. 1, 1981.

Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

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

RUA, M. das G. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. In Rua, M.G e Carvalho, Maria Isabel Valadão. O Estudo da Política. Tópicos selecionados Brasília: Paralelo, 15, Brasília 1998a.

RODRIGUES, W. *et al.* **Capital social e desenvolvimento regional: o caso do sudeste do Tocantins**. (Artigo) REDES, Santa Cruz do Sul, v.17, nº 1, p. 232-248, jan/abr 2012.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo, Nobel, 1997 e 1992.

SARAVIA, E. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas públicas: coletânea**, v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), 2008/ Disponível em: <http://ruraltins.to.gov.br/noticia/2008/1/15/ruraltins-busca-alternativas-para-produtores-superarem-a-seca-na-regiao-sudeste/> Acesso em 12/09/2017.

Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), 2012/ Disponível em: <http://ruraltins.to.gov.br/noticia/2008/1/15/ruraltins-busca-alternativas-para-produtores-superarem-a-seca-na-regiao-sudeste/> Acesso em 27/02/2019.

SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. **Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets.** *Rivista di Economia Agraria*, ano LXV, n. 2, p. 225-259, 2010.

SEPLAN. **Atlas do Tocantins: subsídios ao planejamento da gestão territorial.** 6. ed. Palmas: Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública, 2012. p. 80

_____. **Atlas do Tocantins: subsídios ao planejamento da gestão territorial.** Palmas: Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública, 2003

SILVA, L.A.G.C. **Biomass Presentes no Estado do Tocantins.** Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação – Coordenação de Biblioteca. Brasília – DF. Agosto de 2007.

SILVA, O. B. da. **Breve história do Tocantins e de sua gente: uma luta secular.** **Araguaína**, Federação das Indústrias do Estado do Tocantins, Solo Editores, 1997, 2ª edição

SOUZA, C. A. S.; LOPES, M. L. B.; BENTES, E. S. **A secessão nortista: aspectos socioeconômicos da redivisão territorial no estado do Pará.** *Amazônia: Ciência & Desenvolvimento*, Belém, v. 5, n. 9, jul./dez., 2009.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez 2006, p.20-45.

SOUZA, M.J.L. **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento.** In: CASTRO, I.E., GOMES, P.C.C e CORRÊA, R.L. **Geografia, conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **Políticas públicas.** In: Hochman, Gilberto. *Políticas Públicas no Brasil* – RJ, Editora: Fiocruz - 2007.

TOMAZ, P. **Aproveitamento de água de chuva.** 2. ed. São Paulo: Editora Navegar, 2003.

TELES, Reinaldo. **Fundamentos geográficos do turismo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

VARGAS, G. **O Brasil na guerra.** In: *A nova política no Brasil.* Rio de Janeiro, Ed. José Olímpio, 1943, vol. IX.

_____. **No limiar de uma nova era.** In: *A nova política no Brasil.* Rio de Janeiro, Ed. José Olímpio, 1943, vol. VII.

VIANNA, O. **Ensaio inédito.** Campinas, Ed. 6. Unicamp, 1991.