

TERRITÓRIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DO COMPLEXO DA SOJA E DA CANA NO SUDOESTE DE GOIÁS

LACERDA JÚNIOR, B. ¹.

Resumo:

O objetivo principal ao desenvolver esta pesquisa em nível de doutorado - "Territórios e Políticas Públicas do Complexo Canavieiro e da Soja no Sudoeste de Goiás", parte de uma reflexão teórica em trabalhos científicos, que faltaram levantamentos teóricos mais consistentes para remeter espaço e políticas públicas, ressaltar o papel do território e mostrar a necessidade de articulação entre as várias dimensões espaciais, territorial, local e global. Nas últimas duas décadas à agroindústria, à agricultura e às políticas públicas no Brasil em particular no sudoeste de Goiás desconsideraram o espaço e sua função para a sociedade. Elas, tomam como um plano inferior, o reflexo da sociedade ou devidamente o palco onde as políticas vão ocorrer. Com isso anulam a importância do espaço sobre as mesmas e sobre a sociedade. Nessa pesquisa se faz análise ao espaço do agronegócio ou dos complexos agroindustriais da cana e da soja no sudoeste goiano como uma das instâncias da sociedade e colocado em questão os fundamentos das políticas públicas.

Palavra-chave: Espaço, Território, Políticas Públicas, Complexo da Cana e da Soja.

Resumen:

El principal objetivo de esta investigación a desarrollar a nivel de doctorado - "esferas de la política pública y Canavieiras y complejo soja en el sudoeste de Goiás", parte de una reflexión teórica sobre los aspectos científicos, estudios teóricos que no han cometido más coherente política y espacio público, haciendo hincapié en el papel del territorio y de mostrar la necesidad de coordinación entre las diversas dimensiones espaciales, territoriales, locales y globales. En las últimas dos décadas a la agroindustria, la agricultura y las políticas públicas en Brasil, en particular, en el sudoeste de Goiás no tiene en cuenta el espacio y su relación con la sociedad. Ellos, como tener un nivel inferior, un reflejo de la sociedad o la etapa en que se llevará a cabo las políticas adecuadas. Con eso sobre la importancia del espacio en los mismos y en la sociedad. En esta investigación es examinar el ámbito de la agroindustria o los complejos agroindustriales de la caña de azúcar y soja

en el sudoeste de Goiás como uno de los órganos de la sociedad y pone en cuestión los fundamentos de la política pública.

Palabra clave: Espacio, Territorio, Política Pública, la complejidad de Cana y Soja.

1.0 Introdução

Ao analisar políticas públicas e sua relação com a produção do espaço geográfico no sudoeste goiano, propõe-se oferecer reflexões teóricas para se repensar a inserção do território nas políticas públicas espaciais, rompendo com as visões seguitadas do espaço e compreendendo o espaço como totalidade, no sentido de demonstrar que a especificidade de um conjunto de políticas públicas constituídas para o agronegócio do complexo da soja e canavieiro no sudoeste goiano, são nomeadas como econômicas, sociais e setoriais. E ao remetê-las essencialmente em políticas de caráter espacial, verifica-se que tais políticas são espacialmente fundamentadas, no qual, o espaço tem um significado que vai muito além do espaço palco.

¹ Geógrafo, doutorando do Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade de Goiás - UFG

Constata-se o que está por trás do habitual entendimento de política territorial e política de recursos construídos para o agronegócio do complexo canavieiro e da soja, são expressados nas políticas territoriais, regionais, ou rurais.

Analisar essas políticas públicas e seus instrumentos como objeto de concepções isoladas que abordam o espaço de maneira segmentada e propor ações que representem espacialmente os interesses coletivos dos atores hegemônicos da moderna produção agrícola global nas políticas públicas com sua totalidade realizadora de novos segmentos territoriais no sudoeste goiano é o principal objetivo dessa pesquisa.

O processo de modernização agrícola, e a ocupação das terras de cerrado provocaram profundas transformações no espaço agrário da região Centro-Oeste. Através dos chamados pacotes tecnológicos da Revolução Verde, financiados pelas políticas desenvolvimentistas do Estado, a região Centro-Oeste se inseriu no modelo econômico do país sem levar em conta os aspectos ambientais, e sócio-culturais das áreas ocupadas. O Estado proporcionou a industrialização do campo e a capitalização da agricultura na região contextualizada. Nesse contexto, as políticas públicas para o agronegócio canavieiro e da soja assumem um papel proeminente na estruturação do território.

Nesse sentido o presente artigo tem o objetivo de levantar algumas questões e reflexões teóricas, no âmbito do pensamento geográfico contemporâneo levando em consideração elementos para a discussão do papel das políticas públicas espaciais para o desenvolvimento da região do sudoeste goiano.

2.0 Espaço, Território e Políticas Públicas

Com a modernização da agricultura brasileira e a constituição dos complexos agroindustriais desde o final dos anos 60, a política agrícola no Brasil teve um caráter horizontal e abrangente. Não obstante, houve, ao longo das últimas décadas, alguns instrumentos específicos para algumas culturas que não alteraram seu caráter horizontal. A consolidação de vários complexos agroindustriais na região Centro-Oeste, produzindo principalmente nas culturas de grãos, e criação de animais (aves e suínos) bem comercializado no mercado mundial, tiveram incentivos de políticas públicas nacionais.

Aliado a esse processo devemos levar em consideração a emergência de novos padrões tecnológicos, impulsionados pelas políticas públicas e a dinâmica de reprodução do capital global. Nas últimas décadas do século XX grandes transformações ocorreram no planeta tornando-se o mundo mais unificado em função de novas condições científicas e técnicas.

Um dos traços característicos da contemporaneidade é que a ciência, a tecnologia e a

informação constituem a base da produção do espaço e da sociedade, passando os lugares a diferenciar-se por sua diferente capacidade de oferecer rentabilidade às inversões em função de condições de ordem técnica e organizacional. As vantagens competitivas naturais, embora importantes, vão sendo substituídas pelas vantagens competitivas artificiais, e a aceleração da competição entre lugares resulta no seu envelhecimento rápido, como também do patrimônio técnico. Imensas áreas são descaracterizadas a fim de exercer uma função que lhes foi atribuída por uma nova ordem fundada na acumulação de capital. Milton Santos assinala que nunca antes na história do mundo houve um sistema de técnicas tão invasor, com tal capacidade de difusão e de impor-se aos lugares e aos homens. É nesse contexto que emerge a importância de se trabalhar a categoria território. Santos 2002 afirma que tudo que é essencial hoje no mundo se faz a partir do conhecimento do território. Segundo o autor, “ *o território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência*” (SANTOS, 2002. p.9).

Remeter espaço e política no sudoeste goiano no contexto da globalização, implica numa nova divisão territorial do trabalho. A natureza é reavaliada e valorizada de acordo com as novas tecnologias. Em se tratando do cerrado, o mesmo apresenta determinadas condições naturais favoráveis para o cultivo de commodities como o da soja e da cana, a exemplo da temperatura, da distribuição das chuvas, da luminosidade e da topografia, apresentando imensas áreas planas e contínuas, como a região do sudoeste goiano, que favorece a economias de escala, embora os solos necessitem de correção. Tais condições naturais constituem vantagens competitivas no nível do mercado internacional. Esse território afirma, Lacerda Júnior, (2004) hoje domínio da soja, da cana e de outras produções agrícolas modernas, de complexos agroindustriais, de redes de técnicas, de fluxos de circulação de capital, transporte, mão-de-obra, de relações sociais densas, vínculos com o comércio internacional, cresce e se expande, estando o funcionamento da sociedade vinculado aos arranjos territoriais derivados de determinados mecanismos de circuitos espaciais de produção e círculos de cooperação. Nesse sentido, o sudoeste goiano constitui uma significativa fronteira para a ciência e a tecnologia, onde coexistem interesses diversos de ordem econômica, política, territorial, envolvendo as escalas local, regional, nacional e planetária.

Fazer uma discussão teórica sobre políticas públicas, categoria espaço e suas frações, significa compreender o recorte do território em nível de domínio, ordem, ordenamento, distribuição de poder econômico, das empresas, do político-jurídico, ideológico, da construção de hegemonias. Concordamos com (Moreira 2006) ao afirmar que as distintas territorialidades formam um conjunto complexo de micro poderes, poderes econômicos, das empresas, do jurídico-político, dos órgãos

que representam a sociedade civil, onde as tensões e os conflitos também conduzem à reestruturação das territorialidades.

Temos que pensar que neste contexto, essas ações de caráter político acabam por acontecer no espaço, por isso, a necessidade de trazer à tona a inserção do espaço nas políticas públicas. Entretanto, é cada vez mais questionada por confundir o espaço como o endereço onde as ações acontecem, reduzindo-o ao palco da intervenção, ou seja, um receptáculo inerte e passivo. Além disso, considera o espaço como uma mercadoria, cujo o valor fica limitado à ocorrência e à distribuição de riquezas e pobreza efetivas ou potenciais. É nesse sentido que destaco para o desenvolvimento dessa pesquisa, as leituras que se fazem de políticas públicas no espaço palco.

Essa acepção restrita do espaço tem sido utilizada em todas as políticas públicas nomeadas como econômicas, sociais e setoriais. Assim, vários trabalhos ou pesquisas científicos não reconhecem a especificidade de um conjunto de políticas, constituído pela ambiental, territorial, regional, urbano e rural, que são espacialmente fundamentadas, isto é, têm em comum o fato de o espaço ser seu substrato. Não se reconhece que nessas políticas os adjetivos ambiental, territorial, regional, urbano e rural são qualidades do seu substantivo que é o espaço. Por essa razão, são rotuladas como setoriais e sociais quando, na verdade, são essencialmente políticas de caráter espacial nas quais, em tese, o espaço tem um significado que vai muito além do espaço palco.

Para mostrar porque tais políticas são espacialmente fundamentadas é necessário pesquisar o que está por trás do conceito clássico de política desenvolvimentista como política de recursos construídos e expressados nas políticas regional, urbana ou rural. É necessário também descobrir porque essas políticas e seus instrumentos têm sido objetos de concepções isoladas que abordam o espaço de maneira segmentada.

Para tanto, temos que trabalhar o conceito de espaço e política partindo do pressuposto de que o espaço não é inerte e muito menos passivo. Ao contrário, tem um poder de determinação sobre ações que ocorrem em contextos historicamente configurados, razão por que os mencionados pactos e compromissos possuem uma dimensão espacial. Nesse sentido, supõe-se que a função a princípio das políticas públicas nacionais, regionais de caráter espacial, seja, a de propor ações que representem espacialmente os interesses coletivos explícitos ou implícitos em pactos de compromissos.

Ao consultar algumas bibliografias de Santos que trabalha na construção da sua teoria sobre o espaço, a despeito de declarações como a de Castells, de que “*não existe teoria específica do espaço, mas simplesmente um desdobramento da teoria da estrutura social, para prestar conta das características de uma formação social particular, o espaço*” (CASTELLS, M., 1999, p. 158).

Ao longo de vários anos Milton Santos remeteu ao espaço categorias como: sociedade,

natureza, modo de produção, formação econômica e social, tempo, totalidade, técnica e divisão do trabalho que contribuirá para o desenvolvimento dessa pesquisa.

Santos, (1979, p. 9-18) já expõe a essência da sua teoria espacial ao afirmar que o espaço humano é um fato histórico, pois “*a história não se escreve fora do espaço e não há sociedade a-espacial. O espaço, ele mesmo, é social*”. Afirma também que “*natureza e espaço são sinônimos, desde que se considere a natureza como uma natureza transformada, uma segunda natureza, como Marx a chamou*”.

Ao expor como o espaço está intimamente nos modos de produção, e na história da sociedade e da natureza de cada formação social, Milton Santos lança os alicerces para demonstrar o poder de determinação do espaço. Poder que o leva a propor a ampliação da categoria formação econômica e social para *formação sócio-espacial*.

O autor então para auxiliar na formulação de “uma teoria válida para o espaço”. Dá a idéia de questionarmos segundo esse autor, é possível falar de formação econômica social sem incluir o espaço? Para (Santos 1978, p. 181) “*esta categoria diz respeito à evolução diferencial das sociedades, no seu quadro próprio e em relação com as forças externas*”. A título de exemplo, constitui a idéia mãe da sua afirmação ainda nesta mesma obra e página de que “*as Nações-Estado são formações socioeconômicas por excelência tanto pelas necessidades exteriores quanto pela necessidades das sociedades locais*”, que posteriormente foi reforçado em outras obras: “*a análise espacial deve ter como ponto de partida o capital global existente na formação socioeconômica por excelência o Estado-Nação*”. (SANTOS, 1975-2003, p. 150). Afirmação que mais tarde Santos, (1979, p. 28) lhe deixa ir mais longe ao dizer que “o Estado-Nação é uma totalidade”. E mais adiante em 1981, quando explica que a sua proposta de categoria formação-espacial está ligada ao entendimento da totalidade como “*instrumento de conhecimento do real-indivíduo-concreto*”, pois “*nenhum enfoque que deixe de lado a noção de totalidade permitirá uma correta noção de realidade*”(SANTOS, 1988, p. 135). Portanto seguindo o exemplo de Milton Santos para trabalhar políticas públicas no sudoeste goiano devemos mostrar um elo entre totalidade, formação sócio-espacial e Estado-Nação.

Considerando o aprofundamento desse elo, nos permitirá novos achados sobre políticas públicas e o poder de determinação do espaço no sudoeste goiano quando Santos, afirma que o espaço como fato histórico realiza uma dupla e simultânea função:

“produtor e produto”. Que a base desse entendimento vem da produção, isto é, do trabalho do homem para transformar a natureza. Daí a sua definição de espaço geográfico como “natureza modificada pelo homem através do seu trabalho. A concepção de uma natureza natural, onde o homem não existisse, cede lugar à idéia de uma construção permanente da natureza artificial ou social” (SANTOS, 1978, p.119).

Essas afirmações permitem indagar que as noções de territorial, regional, urbano e rural podem ser traduzidas como manifestações espaciais de natureza artificial ou social.

Santos ainda nesta mesma obra “Por uma geografia nova”, faz uma referência ao tempo-espaço quando ele fala em ações passadas e presentes, dizendo que tal elo existe exatamente porque o espaço é social e portanto, “*sua tendência é mudar com o processo histórico*” (SANTOS, 1988, p. 91). Assim para ele o espaço se define como um conjunto de formas representativas de uma estrutura de relações sociais que se manifestam através de processos e funções e são o testemunho de uma história escrita no passado e no presente. Ao explicar esse testemunho, coloca o termo “rugosidade” e inércia dinâmica”. O primeiro diz respeito às marcas deixadas no espaço pelo tempo passado que registram a sobrevivência da “passagem dos modos de produção ou de seus momentos”. O segundo diz respeito à constante reprodução de formas duráveis ao longo de todo o tempo, ou seja, o passado influencia o presente que, por sua vez, influencia o futuro. Com isso, acrescenta que “o espaço ainda no presente é também futuro”.

Essa idéia de Santos do espaço como um conjunto de formas e trilogia passado-presente-futuro deixa novas idéias para desenvolver essa pesquisa ao tentarmos remeter as noções de território traduzida como formas espaciais produzida e reproduzida ao longo do tempo, presente e futuro.

Em uma obra de David Harvey 1980, “A justiça social e a cidade”, o tema central é a relação entre forma espacial e processo social. Uma de suas conclusões mais importantes é que “as formas espaciais não são objetos inanimados dentro dos quais o processo social se desenvolve” ou seja, “*as formas espaciais contêm os processos sociais, do mesmo modo que os processos sociais são espaciais*”. (HARVEY, 1980, p. 2-3) Nesse sentido para este autor, as formas espaciais são objetos que possuem um papel ativo nos processos sociais.

Santos na sua obra Espaço e Sociedade mostra que as formas espaciais exercem o papel de “atrizes” em cada momento histórico de uma formação sócio-espacial. Explica que esse papel está ligado não só ao valor dos objetos geográficos enquanto “*herança de um novo modo de produção passado, mas ao valor atual destes objetos como conteúdo novo e real, atribuído pelas formas em um modo de produção presente, porém como forma-conteúdo*”. (SANTOS, 1977, p. 16-19). Tal explicação, associada à conclusão de Harvey, nos permite entender que as formas espaciais são formas-conteúdo porque os objetos geográficos que as representam ganham valor ao longo do tempo histórico.

A elaboração mais detalhada sobre formas-conteúdos vem em 1985 na obra Natureza do espaço, ao dizer que

“a essência social do espaço está em ele ser constituído, de um lado, por objetos

geográficos naturais e artificiais, distribuídos sobre um território, cujo conjunto nos dá a Natureza, [...] e, de outro lado, por processos sociais que dão vida a esses objetos [...] Esses processos se realizam não apenas através das formas, mas das formas-conteúdos [...] que terminam por adquirir uma expressão territorial”. (SANTOS,1985 pp. 1-69).

Nesse sentido percebe-se um movimento dialético que podemos associar a essa pesquisa , ao remeter o conteúdo das políticas públicas espaciais no sudoeste goiano ganha-se uma nova dimensão ao encaixar-se na forma e vice-versa, razão pela qual Santos em 1996 fala da “*inércia dinâmica das formas-conteúdo*” (SANTOS, 1996, p. 100). Com isso aprofunda mais o poder de determinação do referencial teórico para se trabalhar políticas públicas espaciais no sudoeste goiano.

Vejo que se os processos sociais que dão vida e valor aos objetos geográficos se realizam por meio de formas-conteúdo expressa territorialmente, então é possível começar a pensar que a noção de território pode ser traduzida como manifestação da natureza artificial ou social e como forma espacial. Entretanto, sabemos que territorial é mais do que isso. É forma-conteúdo e é natureza, pois é expressão do conjunto de objetos geográficos artificiais e naturais.

Dessa forma deve-se analisar as políticas públicas espaciais no sudoeste goiano como totalidade e a formação sócio-espacial como sua totalidade realizadora. Que segundo Santos, (1985, p.5).

“ O espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da própria sociedade que lhe dá vida... O espaço, como uma realidade é uno e total. É por isso que a sociedade como um todo atribui, a cada um dos seus movimentos, um valor diferente a cada fração do território e que cada ponto do espaço é solidário aos demais, em todos os momentos”.

Isso se chama a totalidade do espaço.

Em 1996, Santos aprofunda essa explicação, ao dizer que:

[...] a totalidade não é uma simples soma das partes. As partes que formam não bastam para explicá-la. Ao contrário, é a totalidade que explica as partes. [...] a totalidade está sempre em movimento, num incessante processo de totalização, nos diz Sartre. [...] Tal evolução retrata o movimento permanente que interessa à análise geográfica: a totalização já perfeita, representada pela paisagem e pela configuração territorial e a totalização que se está fazendo, significada pelo que chamamos de espaço [...] o espaço é especificação do todo social, um aspecto particular da sociedade global. A produção em geral, a sociedade em geral não são mais que um real abstrato, o real concreto sendo uma ação, relação ou produção específicas, cuja historicidade, isto é, cuja realização concreta, somente pode dar-se no espaço. [...] o movimento da totalidade permite entendê-la, num primeiro momento, como uma integral e, num segundo momento, como uma diferencial. Enquanto integral, a totalidade é vista como algo uno e em abstrato. Enquanto diferencial, ela é apreciada em suas manifestações particulares, isto é, em concreto. A totalidade é, ao mesmo tempo, o real-abstrato e o real-concreto. Só se torna existência, só se realiza completamente, através das formas sociais, incluindo as geográficas. Tomada forma-conteúdo pela presença da ação, a forma torna-se capaz de influenciar, de volta, o desenvolvimento da totalidade [...].

O espaço aparece de maneira efetiva na análise marxista com Henri Lefebvre, em sua obra intitulada *Espaço e Política*. Para o autor:

“Do espaço não se pode dizer que ele seja um produto como outro, objeto ou soma de objetos, coisa ou coleção de coisas, mercadoria ou conjunto de mercadorias. Não podemos dizer que ele seja simplesmente um instrumento, o mais importante dos instrumentos, o pressuposto de toda produção e de toda troca. Ele seria essencialmente ligado à reprodução das relações (sociais) de produção” (LEFEBVRE, 2008, p. 26).

Para Santos (1985), influenciado por Marx e Lefebvre, o conceito de espaço é interdependente aos conceitos de modo de produção, formação econômico-social e formação sócio-espacial e, portanto, o espaço teria de ser encarado como um fator social e não o seu reflexo. É a ação humana que gera a organização do espaço, que origina forma, movimento e conteúdo de natureza social sobre o espaço. Nas sociedades de mercado, a ação humana é caracterizada pela ação de *atores* que, ao se apropriarem e controlarem os recursos escassos, natural e socialmente produzidos, tornam-se capazes de impor sua marca sobre o espaço.

Marx, ao formular o conceito de formação econômico-social, pretendia dar conta da sedimentação dos momentos da história humana, da história da constituição da humanidade do homem, da história da práxis, almejando mostrar que as relações sociais nem são uniformes e nem têm a mesma idade. Segundo Martins (1996, p. 15), coexistem relações sociais “*que têm datas diferentes e que estão, portanto, numa relação de descompasso e desencontro. Nem todas as relações sociais têm a mesma origem. Todas sobrevivem de diferentes modos e circunstâncias históricas*”. Portanto, a noção de FES pode designar tanto um segmento do processo histórico – a Formação Econômico-Social capitalista – quanto o conjunto do processo histórico. Mais do que uma imprecisão, essa duplicidade nos remete ao princípio explicativo de totalidade e, ao mesmo tempo, de unidade do diverso.

Para Santos (1978), as FES são categorias teóricas e, portanto, somente existem por causa dos seus aspectos concretos que permitem levar em conta a especificidade de cada sociedade tomada como uma realidade historicamente determinada, fundada sobre uma base territorial.

A expressão fenomênica do modo de socialização da natureza e dos termos de sua configuração em uma formação econômica social é o arranjo espacial geográfico. Por essa razão, o espaço organizado é uma formação sócio-espacial.

Nessas perspectivas, referentes à política, espaço e território e sua intervenção ao complexo da soja e da cana segundo Lefebvre (2008, p.61), ao afirmar que o espaço é político porque;

“ não é um objeto científico descartado pela ideologia ou pela política; ele sempre foi político e estratégico. Se esse espaço tem um aspecto neutro, indiferente em relação ao conteúdo, portanto “puramente” formal, abstrato de uma abstração racional, é precisamente porque ele está se ocupando, ordenado, já foi objeto de estratégias antigas, das quais nem sempre se encontram vestígios. O espaço foi formado, modelado a partir de elementos históricos ou naturais, mas politicamente. O espaço é político e ideológico. É uma representação literalmente povoada de ideologia”.

Essa discussão teórica é fundamental para o desenvolvimento dessa pesquisa por colocar o entendimento da temática não só como totalidade constituída por partes, mas como uma totalidade em movimento. São fundamentais também porque permitem entender frações como parte inter-relacionadas do espaço total, ou seja, o seu real-concreto no âmbito da totalidade do espaço. Esse real-concreto é percebido através das formas que se tornam formas-conteúdo pelas ações das políticas espaciais, afirmo portanto, concordando com Lefebvre (2008, p.67) *que existe uma política do espaço pois o espaço é político.*

A ciência política tem uma grande contribuição ao analisar alguns conceitos básicos de políticas públicas ao destacar algumas abordagens do neo-institucionalismo e de estilos políticos para o campo de investigação das políticas públicas espaciais. Segundo Frey, (1997, p. 1),

as peculiaridades socioeconômicas e as políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais específicos, mas é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento.

Frey faz uma discussão teórica-metodológica acerca da análise de políticas públicas no Brasil, discuti alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas assim como as contribuições das abordagens do neo-institucionalismo e da análise de estilos políticos. O autor questiona a respeito de campos específicos de políticas públicas como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais que levam o interesse de análise sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais e que estão diretamente relacionadas ao contexto da produção de cana e soja.

A princípio esse autor faz uma abordagem de alguns conceitos de “Policy analysis” direcionando para três dimensões da política:

a dimensão institucional 'polity' se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional dos sistema político-administrativo; no quadro da dimensão processual 'politics' tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; a dimensão material 'policy' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY 1997, p. 216-217).

Junto da análise dessas dimensões Frey chama a atenção a respeito à prática cotidiana do pesquisador ou analista de políticas públicas no qual o pesquisador parte de estruturas políticas e condições de poder e que não se deve negligenciar o fato de que as próprias circunstâncias referentes aos interesses do solicitante da pesquisa e as condições das forças políticas, mas também às limitações no tocante aos recursos disponíveis, humanos, financeiros e o tempo que costumam influenciar o processo de formulação de um projeto de pesquisa. Nesse sentido o autor faz

referencia no âmbito de consultorias para governos, em que o pesquisador se confronta com várias restrições, vendo-se obrigado a considerar as dimensões políticas como variáveis independentes fato que justifica os interesses e exigências particulares colocadas por governos, cujo interesse primordial é o aperfeiçoamento de programas ou projetos de menor tempo tempo possível.

Ao fazer essa reflexão teórica das dimensões a prática cotidiana de análise de políticas públicas tem-se a necessidade de remetê-las no âmbito da intervenção do Estado na agricultura ao ponto de direcionar para o processo de produção da cana e da soja e suas configuração, distribuição, organização no espaço.

3.0 As Políticas Públicas Espaciais para a produção da cana e da soja no Sudoeste Goiano

O processo de modernização agrícola, e a ocupação das terras de cerrado provocaram profundas transformações no espaço agrário da região Centro-Oeste. Através dos chamados pacotes tecnológicos da Revolução Verde, financiados pelas políticas desenvolvimentistas do Estado, a região Centro-Oeste se inseriu no modelo econômico do país sem levar em conta aspectos ambientais e sociais das áreas ocupadas. O Estado proporcionou a industrialização do campo e a capitalização da agricultura na região.

O que impulsionou a inserção dos cerrados nas áreas produtivas, e conseqüentemente o desenvolvimento agrícola da região Centro-Oeste, foram alguns programas específicos implementados nessa região e nesse contexto o recente desenvolvimento do estado de Goiás e do sudoeste goiano. Dentre os principais programas que foram propulsores para o processo da produção da soja e cana destaca-se o POLOCENTRO (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados) e o PRODECER (Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados). O POLOCENTRO foi criado em 1975 e teve como objetivo o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias da região Centro-Oeste e do oeste do estado de Minas Gerais, mediante a ocupação racional de áreas com características dos cerrados e seu aproveitamento em escala empresarial. O programa selecionou áreas específicas para atuação e, posteriormente, forneceu crédito altamente subsidiado a todos os produtores que desejassem investir em exploração agropecuária empresarial. Dessa forma esses programas deram início a incentivos para a produção da soja e da cana. (GOBBI, 2004).

Apesar do POLOCENTRO ter sido um programa voltado para abertura de fronteira agrícola, as políticas favoreceram os grandes e médios produtores em detrimento dos pequenos. Na realidade, foi um programa para o estímulo da média e da grande agricultura empresarial, mediante o fornecimento de crédito subsidiado, de assistência técnica e da remoção do obstáculo ao seu funcionamento. A pequena agricultura das áreas atingidas quase não foi beneficiada. Os objetivos do POLOCENTRO, *enunciados nos seus documentos básicos, foram desvirtuados pela ação de*

setores influentes, que conseguiram voltar a administração do programa a seu favor. (MULLER, 1990,P.55).

Em 1984 cria-se em Goiás o programa FORMENTAR – Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás, pela Lei 9.489 de 19 de julho de 1984, com objetivo de incrementar a implantação e a expansão das atividades industriais, preferencialmente as do ramo da agroindústria, que efetivamente contribuem para a promoção do desenvolvimento econômico do estado. Como Goiás estava perdendo para o estado do Paraná na produção de soja e cana para São Paulo, buscaram-se mecanismos para a consolidação do cultivo dessas culturas. Mas para aumentar a produção, Goiás teve que estimular concomitantemente a agroindústria no estado. E esse foi um dos fatores que nortearam a criação do programa FORMENTAR e, com ele, a indústria goiana passou a ser competitiva em relação aos outros estados.

Esse programa sofreu alterações, passando a se denominar PRODUZIR em 18/01/00, com a Lei 13.591 que veio corrigir alguns problemas por ele enfrentados como é o caso da:

inexistência de mecanismos que estimulasse com mais benefícios as indústrias que processassem matérias-primas identificadas com nossa vocação econômica e facilitar o acesso de pequenos e microindustriais (www.produzir.go.gov.br). A princípio inovação desde novo programa é a possibilidade da participação acionária do Estado, em casos excepcionais, em projetos da iniciativa privada. A tentativa é de substituir o financiamento subsidiado pelo recurso de participação, através das ações das empresas e tendo direito aos lucros futuros (LUNAS, 2001, p.49).

É um programa de incentivos que tem como características o financiamento de até 73% do ICMS gerado por até sete ou até quinze anos, com vigência limitada ao ano de 2020. *“Uma das características essenciais do programa é o FUNPRODUZIR, mecanismo autônomo formado pelo adiantamento de 10% da parcela financiada.”*(SIC, 2001, P.20).

Dessa forma essas programas de desenvolvimento incentivaram a produção da soja e da cana no sudoeste goiano.

Outro aspecto que merece destaque em relação a produção canavieira são as políticas de promoção das exportações de açúcar que foram o principal elemento das estratégias de desenvolvimento adotadas pelos governos militares que se sucederam entre 1968 e 1984. Para sustentar a expansão desse setor o governo federal implementou na década de 1970 três importantes programas: o Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar (Planalsucar); o Programa de Racionalização da Indústria Açucareira e o Programa de Apoio à Indústria Açucareira (SZMRECSÁNYI e MOREIRA, 1991).

O propósito desses programas era desenvolver a pesquisa agrícola (Planalsucar) e promover o crescimento das unidades e das regiões. A concentração das unidades industriais e das terras agrícolas em grandes estabelecimentos era um objetivo prioritário, além do aumento da

capacidade produtiva desse setor.

Com o choque de petróleo, na década de 1970, e o crescente da indústria canavieira, em 1975 houve a implementação Programa Nacional do Alcool (PROÁCOOL) que visava a substituição do consumo de gasolina por álcool. Foram criadas linhas de créditos para a instalação e ampliação de destilarias vinculadas a usinas de açúcar, as chamadas destilarias anexas, bem como a construção de novas unidades produtivas que saíram de São Paulo para a região Centro-Oeste e algumas instalando-se no sudoeste goiano. (SZMRECSÁNY e MOREIRA, 1991; BNDS, 2003).

4.0 Considerações Finais

Todo esse processo de modernização e ocupação do território goiano recente é desencadeado pelo movimento atual de “modernização conservadora” da economia brasileira, como já foi demonstra Diniz (1993) quando a denomina de descentralização concentrada.

O espaço construído pela produção da cana e da soja compõe de maiores diferenciações e disparidades no uso, refletindo nas formas construídas para receber essas inovações. Para Milton Santos (1985, p.29) “ *a organização do espaço pode ser definida como o resultante do equilíbrio entre os fatores de dispersão de concentração em um momento dado na história do espaço*”. As condições de escolherem as inovações variam de lugar para lugar, dependendo das condições socioespaciais construídas ao longo da história das sociedades locais. A totalidade realiza-se seletivamente nos lugares que acontece tanto a nível das formas como dos conteúdos, (SANTOS, 1996, p. 100).

É nesse momento que se pensa as políticas públicas voltadas para a produção da cana e da soja criarem formas de organização de produção, na perspectiva de criar espaços para atração de modernização agrícola, os governos federal, estadual e municipal proporcionam condições para maximizar a oferta de fatores favoráveis no intuito de atrair investimentos. Por esta razão, existem os incentivos fiscais na três esferas do governo, além de oferta de infra-estrutura e de mão-de-obra qualificada. Segundo Penalva Santos (1998, p. 8) “*é a própria dinâmica econômica subjacente à globalização que torna necessária a atuação do Estado, seja para conduzir as políticas de desregulamentação, seja para estimular as vantagens comparativas dinâmicas.*” Neste contexto, ai invés de Estado Mínimo ser identificador com o estado fraco, deveria ser um Estado menor, porém forte. O Estado assume o papel de normalizador, criando condições para que o capital possa utilizar o território com maior eficiência e lucratividade, impondo ao lugar uma lógica que lhe é estranha, mas eficiente para a produção da cana e da soja.

O governo de Goiás implementou ações que mudaram as funções do território (Guerra Fiscal), possibilitando a atração de empresas, transformando regiões antes agrárias e opacas em

áreas dinâmicas, com forte conteúdo técnico-científico materializado no espaço. Dessa forma, a burocracia dá uma ordem às representações e as materializações recortando o espaço e o tempo. Os territórios organizados pelas políticas públicas acolhem modernidades diferentes, mas ordenadas pelas ações globais, por meio de suas variáveis. Assim, os lugares reproduzem a totalidade na diversidade segundo uma ordem (SANTOS, 1996, p. 100). *“Os lugares são, ao mesmo tempo, específicos e globais, criando diversidades quantitativas e qualitativas segundo a determinação do todo.”*

A desconcentração agroindustriais da cana e soja no Brasil foi marcada por fenômenos como o crescimento da infra-estrutura. O crescimento dos transportes, da energia e da comunicação subsidiadas por políticas públicas desenvolvimentistas que possibilitou anexar e unificar o mercado de consumo brasileiro e o mercado de exportações, criando condições para a implantação de novas plantas agroindustriais em regiões com pouca ou nenhuma tradição na agroindústria canavieira e da soja, em especial no Centro-Oeste do país.

Essa descentralização não se dá uniformemente pelo território e nem entre os diversos ramos e setores. Além das determinações econômicas e políticas, o território tem densidade técnica diferenciada, proporcionando uma heterogeneidade no desenvolvimento, que, apesar de ser desigual, é articulado formando um todo, garantindo pelo intercâmbio entre as diversas regiões. Coube ao Centro-Oeste, especificamente ao estado de Goiás a produção de produtos agropecuários, cujo ápice desse processo ocorreu nos anos 80. Com a produção agrícola crescente, várias agroindustriais transferiram-se para esse estado atraídos pela matéria-prima abundante, iniciando o processo de agroindustrialização da soja e canavieira.

A modernização da agricultura nas áreas de menor densidade econômica e técnica foi possível, devido aos avanços tecnológicos incorporados ao território nas últimas décadas, que proporcionaram o aumento da velocidade de fluxos de mercadorias e informações, possibilitando a instalações e ampliação do mercado da soja e da cana.

A discussão realizada nesse artigo situa-se na problemática de inserir as frações do espaço e políticas públicas, em que o território, é qualidade do substantivo que é o espaço, portanto, de cunho desenvolvimentista espacialmente fundamentado.

Investigações complementares ainda serão discutidas e refletidas sobre o entendimento de política, Estado, atores, territorialidade do agronegócio da soja e da cana.

5.0 Bibliografia

CARMO L. R. **Agroindústria, população e ambiente no sudoeste de goiás.** In: Migrações e ambiente no Centro-Oeste. Campinas: UNICAMP, 2002.

- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra. 1999.
- DELGADO, N. G. **Política econômica, neoliberalismo e agricultura**. In: Costa, L. F. C.; FLEXOR, G.; SANTOS, R. (Orgs.) *Mundo rural brasileiro, ensaios interdisciplinares*. Rio de Janeiro RJ, EDUR 2008.
- DINIZ, C. C. **Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização**. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 35 – 61, set. 1993.
- FERREIRA, D. F; FERNANDES FILHO, J.F.; **Análise das transformações Recente na Atividade Agrícola da Região de Goiás. 1970/1995-6**. In: PERREIRA, S. L. XAVIER, C. L. (Orgs.) *O Agronegócio nas terras de Goiás*. Uberlândia: EDUFU, 2003.
- FREY, K. **Políticas: um debate conceitual e reflexões referentes á prática de análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas**, Brasília, Ipea, 21, jun, 2000.
- _____. **Crise do Estado e Gestão Municipal: a política ambiental em Santos e Curitiba**. In: *Revista de Ciências Humanas*, v. 13 n. 17, p. 107 – 138. 1997.
- GOBBI, W. A. O. **Modernização agrícola no cerrado mineiro: os programas governamentais da década de 1970**. *Caminhos de Geografia – revista on line*. p. 130-149. Disponível em: <<http://www.ig.uf.br/caminhosdegeografia.html>>. Acesso em: 29 de jul. 2008. Uberlândia, v. 11. fev. 2004.
- GOIÁS (ESTADO). Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. **Goiás em Dados. 2003**. Goiânia, 2003.
- HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**, São Paulo: Hucitec, 1980.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. **Indicadores da Produção Agroindustrial 1990/2001**. Rio de Janeiro: IBGE 2007.
- LACERDA JÚNIOR, **Modernização da Agricultura e transformações no espaço rural e urbano de Rio Verde – GO**. Dissertação Mestrado do Instituto de Estudos Sócio Ambientais – IESA – Univerdisade Federal de Goiás – UFG, Goiânia - GO., 2004.
- LUNAS, D.A. L.; ORTEGA, A C. **A Constituição do Complexo Agroindustrial da Soja no Sudoeste Goiano**. In: PERREIRA, S. L. XAVIER, C. L. (Orgs.) *O Agronegócio nas terras de Goiás*. Uberlândia: EDUFU, 2003.
- LEFEBVRE, H. **Espaço e Política**. Belo Horizonte MG: Editora UFMG, 2008.
- MARTINS, J. S. **As temporalidades da história na dialética de Lefebvre**. In José de Souza Martins, Henri Lefebvre e o retorno à dialética, São Paulo, Hucitec, 1996.
- MOREIRA, R. **Para onde vai o pensamento geográfico? por uma epistemologia crítica**. São Paulo: Contexto. 2006.
- MULLER, C. C. **Políticas governamentais e expansão recente da agropecuária no Centro-Oeste**. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 1990. n. 3 p. 45 – 74.
- PENALVA SANTOS, A. M. S. **Reestruturação espacial e dinâmica econômica**. Rio de Janeiro: Nemesys, 1998. (texto para discussão).
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. **Espaço e dominação: uma abordagem marxista à geografia**, in *Economia espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: Edusp, 2002.
- _____. **Alguns problemas da contribuição marxista à geografia**, in Milton Santos (org.), *Novos rumos da geografia brasileira*. São Paulo: hucitec, 1988.
- _____. **Espaço e Método**, São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **Por uma geografia nova**, São Paulo: Hucite/Edusp, 1978.

SZMRECSÁNY, T.; MOREIRA, E. P. **O desenvolvimento da agroindústria canavieira no Brasil desde a segunda guerra mundial**. Estudos Avançados, v. 11 n. 5 p. 67 -79, 1991.