

Tocantins 2030: o futuro do Estado e o Estado do futuro



2015



Governador do Estado do Tocantins

Marcelo Miranda

Vice-Governadora do Estado do Tocantins

Cláudia Martins Lélis

Secretários

Administração: Geferson Oliveira Barros Filho

Articulação Política: Paulo Sidnei Antunes

Casa Civil: Télio Leão Ayres

Casa Militar: Cel Raimundo Bonfim Azevêdo Coêlho

Comunicação Social: Rogério da Silva Souza

Controladoria Geral: Luiz Antônio da Rocha

Corpo de Bombeiros: Cel Dodsley Yuri Tenório Vargas

Defesa e Proteção Social: Gleidy Braga Ribeiro

Desenvolvimento da Agricultura e Pecuária: Clemente Barros Neto

Desenvolvimento Econômico e Turismo: Eudoro G. Zacarias Pedroza

Desenvolvimento Regional, Urbano e Habitação: Aleandro Lacerda Gonçalves

Educação: Adão Francisco de Oliveira

Esporte, Lazer e Juventude: Salim Rodrigues Milhomem

Fazenda: Paulo Afonso Teixeira

Governo: Hebert Brito Barros

Infraestrutura: Sérgio Leão

Meio Ambiente e Recursos Hídricos: Luzimeire Ribeiro de Moura Carreira

Planejamento e Orçamento: David Siffert Torres

Polícia Militar: Cel Glauber de Oliveira Santos

Procuradoria Geral: Sérgio Rodrigo do Vale

Saúde: Samuel Braga Bonilha

Segurança Pública: César Roberto Simoní de Freitas

Trabalho e Assistência Social: Patricia Rodrigues do Amaral

Sumário

1. APRESENTAÇÃO	4
2. TOCANTINS: OPORTUNIDADES E DESAFIOS DE UMA TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO	5
2.1. Introdução	5
2.2. Características Sociais	6
2.3. Características Econômicas	13
2.4. Finanças Públicas Estaduais	19
2.5. Conclusão	22
3. EM BUSCA DE NOVAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO	23
3.1. Novos tempos, novos significados...	23
3.2. O novo desenvolvimento em uma nova regionalização	25
3.3. O significado da Agenda de Desenvolvimento do Tocantins	26
3.4. A Agenda de Desenvolvimento do Tocantins e a nova regionalização	27
4. UMA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA	31
4.1. O novo desenvolvimento requer uma nova governança	31
5. AGENDA ESTRATÉGICA	33
5.1. A metáfora do diamante escondido	33
5.2. A Agenda e o novo modelo de Gestão Estratégica	33
5.2. A Visão de Futuro: Estado símbolo do desenvolvimento sustentável em benefício da Sociedade	35
5.3. O Mapa Estratégico: A Opção pelo Desenvolvimento Sustentável	37
5.4. Os Objetivos Estratégicos em destaque	40
6. A NECESSIDADE DE UMA NOVA LIDERANÇA TRANSFORMADORA, MODO DE CONCLUSÃO	41
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42
8. EQUIPE TÉCNICA	43

Lista de Figuras, Quadros e Tabelas

FIGURA 1 – O TOCANTINS NO BRASIL	5
FIGURA 2 – ESTRUTURA ETÁRIA DE TOCANTINS, 1991, 2000, 2010 e 2012	6
FIGURA 3 – A CADEIA DE GOVERNANÇA.....	32
FIGURA 4 – MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DO ESTADO	35
FIGURA 5 – VISÃO DE FUTURO PARA O ESTADO DO TOCANTINS.....	36
FIGURA 6 – O DIAMANTE DA ESTRATÉGIA	37
FIGURA 7 – MAPA ESTRATÉGICO DO ESTADO DO TOCANTINS.....	39

GRÁFICO 1 – GRAU DE ESCOLARIDADE	8
GRÁFICO 2 – ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 25 ANOS E MAIS	8
GRÁFICO 3 – ANALFABETISMO INFANTIL	9
GRÁFICO 4 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	10
GRÁFICO 5 – MORTALIDADE INFANTIL.....	10
GRÁFICO 6 – ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER	11
GRÁFICO 7 – IDHM COMPARATIVO.....	12
GRÁFICO 8 – INFRAESTRUTURA DOS DOMÍCIOS PARTICULARES PERMANENTES.....	13
GRÁFICO 9 – PIB A PREÇOS CORRENTES DAS UFs DA REGIÃO NORTE	14
GRÁFICO 10 – PIB PER CAPITA DAS UFs DA REGIÃO NORTE	14
GRÁFICO 11 – PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASILEIRO.....	15
GRÁFICO 12 – COMPOSIÇÃO DO VALOR ADICIONADO BRUTO	15
GRÁFICO 13 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS POR SETOR DE ATIVIDADE (%)	17
GRÁFICO 14 – DESEMPREGO ENTRE PESSOAS COM 15 ANOS E MAIS.....	17
GRÁFICO 15 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO.....	18
GRÁFICO 16 – REMUNERAÇÃO MÉDIA DOS OCUPADOS COM 15 ANOS E MAIS.....	18
TABELA 1 – RECEITA ARRECADADA E DESPESA EMPENHADA.....	20
TABELA 2 – INDICADORES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	21
TABELA 3 – LIMITES CONSTITUCIONAIS DE REPASSE PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE	22
TABELA 4 – TOCANTINS NO MATOPIBA	30

Tocantins 2030: o futuro do Estado e o Estado do futuro

1. APRESENTAÇÃO

O presente documento tem por objetivo apresentar a Agenda Estratégica do Estado do Tocantins tendo como horizonte o ano de 2030. Foi elaborado tendo como ponto de partida as diretrizes de campanha do então candidato Marcelo Miranda, eleito em seguida Governador do Estado para o período 2015 – 2018. Foram realizadas análises documentais sobre experiências anteriores de planejamento no Estado, entrevistas com atores externos visando obter informações sobre expectativas e oficinas com a participação de Secretários de Estado e Dirigentes de órgãos e entidades vinculadas.

O documento parte de breve descrição de dados e informações sobre o Estado enfatizando características sociais e econômicas e situação das finanças públicas estaduais.

Em seguida, o texto discorre sobre a estratégia de desenvolvimento com base nos pilares: social – econômico – sustentabilidade, destacando os desafios da redução das disparidades regionais e da inserção competitiva do Estado nas economias global e nacional.

O componente seguinte da Agenda destaca a necessidade de adotar um novo modelo de governança baseado no processo de cocriação do valor público que pressupõe o fortalecimento das capacidades do governo e da sociedade na concepção, implementação e controle (social) da Agenda.

O documento destaca, no capítulo seguinte a Visão de Futuro e seu desdobramento num Mapa da Estratégia que integra as dimensões, sob a forma de objetivos: (i) do Novo Desenvolvimento; (ii) dos Condicionantes para Viabilização; e (iii) do Modelo de Governança Transformadora.

Por fim, a modo de conclusão é enfatizado o papel da liderança como fator determinante para transformar a Agenda em realidade, gerando os frutos do desenvolvimento para a sociedade tocantinense.

2. TOCANTINS: OPORTUNIDADES E DESAFIOS DE UMA TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO

2.1. Introdução

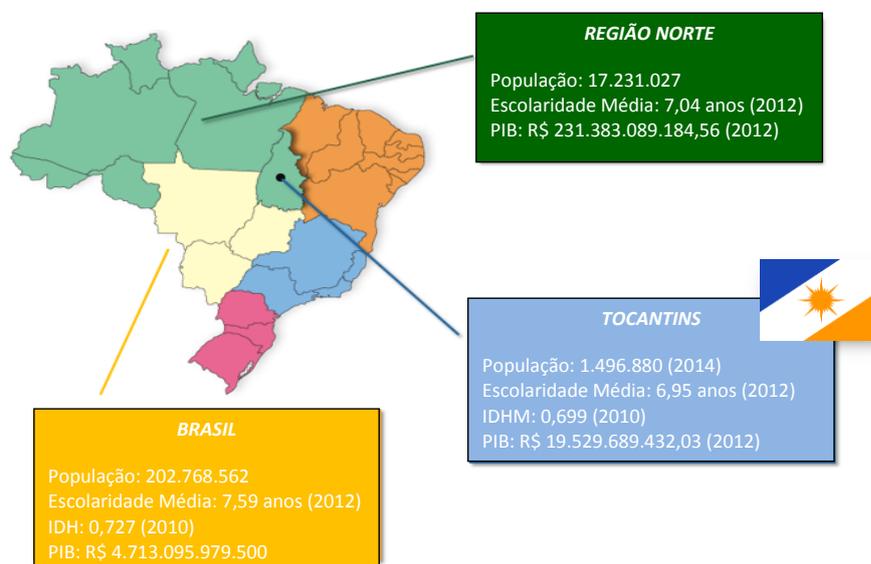
O Tocantins, criado em 1988 pela Assembleia Nacional Constituinte, é o estado brasileiro mais novo, ocupando 277.620,914 km². Possui pouca variação de altitude, composto principalmente por planícies e áreas onduladas que se estendem por planaltos.

Mais da metade do território do Tocantins (50,25%) se desdobra em áreas de preservação, unidades de conservação e bacias hídricas, onde se incluem santuários naturais como a Ilha do Bananal (a maior ilha fluvial do mundo) e os parques estaduais do Cantão, do Jalapão, do Lajeado e o Monumento Nacional das Árvores Fossilizadas. No Cantão, três importantes ecossistemas chegam a encontrar-se: o amazônico, o pantaneiro e o cerrado.

A população indígena ainda é representativa, ocupando cerca de dois milhões de hectares protegidos em reservas que mantêm suas tradições¹.

A localização geográfica central do Tocantins pode ser considerada privilegiada, pois faz limite com estados das regiões Nordeste, Centro-Oeste e a própria Norte, conforme demonstrado na Figura 1.

FIGURA 1 – O TOCANTINS NO BRASIL



Fonte: IBGE e Governo do Estado do Tocantins

¹ Disponível em <http://portal.to.gov.br/tocantins/2>

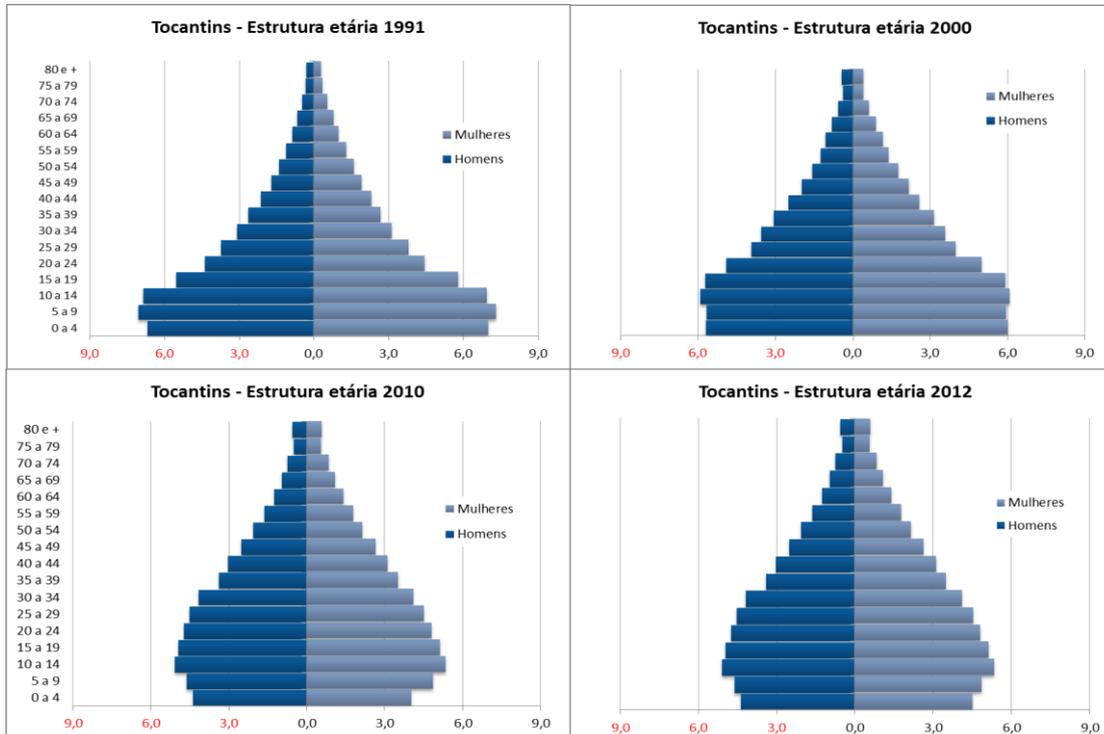
2.2. Características Sociais

A população atual do Tocantins é estimada em 1.496.880 habitantes², o que garante a quarta colocação entre os estados menos populosos do Brasil, e ainda apresenta uma estrutura etária jovem, como pode ser observado na evolução das pirâmides populacionais representada na Figura 2 a seguir.

Entre 1991 e 2010 observa-se que começa a ocorrer uma mudança de perfil, mas as maiores concentrações ainda residem nas faixas iniciais de idade, de 10 a 29 anos, tendência que ainda se mantém em 2012. Esta característica pode significar uma grande vantagem econômica, desde que toda a população em idade ativa seja absorvida pelo mercado de trabalho e contribua para a produção de bens e serviços no Estado.

Por outro lado, as evidências do envelhecimento populacional se apresentam desde 2000, com aumento na faixa etária de 80 anos ou mais, seguindo a tendência nacional, impactada pelo desenvolvimento tecnológico e socioeconômico do país e do mundo. Esse fato merece atenção do Governo, uma vez que a população dessa faixa, em sua grande maioria, não contribui mais para a produção de renda e, além disso, demanda de maneira mais expressiva alguns tipos de serviços públicos, especialmente de saúde e assistência social.

FIGURA 2 – ESTRUTURA ETÁRIA DE TOCANTINS, 1991, 2000, 2010 e 2012



Fonte: IBGE (censos demográficos 1991, 2000 e 2010); Datasus (estimativas populacionais 2012).

² Estimativa do IBGE para 2014.

O impacto final gerado na capacidade produtiva pelas duas forças tratadas acima - sendo a primeira: a grande concentração de pessoas na faixa etária de 10 a 29 anos; e a segunda: o envelhecimento da população - pode ser medido pela razão de dependência, que calcula o percentual de pessoas com menos de 15 anos e mais de 65 anos (população dependente) em relação à população de 15 a 64 anos (população potencialmente ativa). Quanto maior esta razão, menos produtiva será a população, pois haverá mais indivíduos inativos no que diz respeito à geração de riqueza para cada grupo de indivíduos ativos.

Avaliando os números específicos do Estado, pode-se concluir que o crescimento da população com idade superior a 65 anos gerou impacto negativo para aferição da razão de dependência em menor proporção que a contribuição dada pela ampliação da faixa de pessoas produtivas. Isso pode ser comprovado pelo resultado obtido nesse indicador para o ano de 2010, que foi de 52,9%, frente ao número de 1991, que era 83,4%.

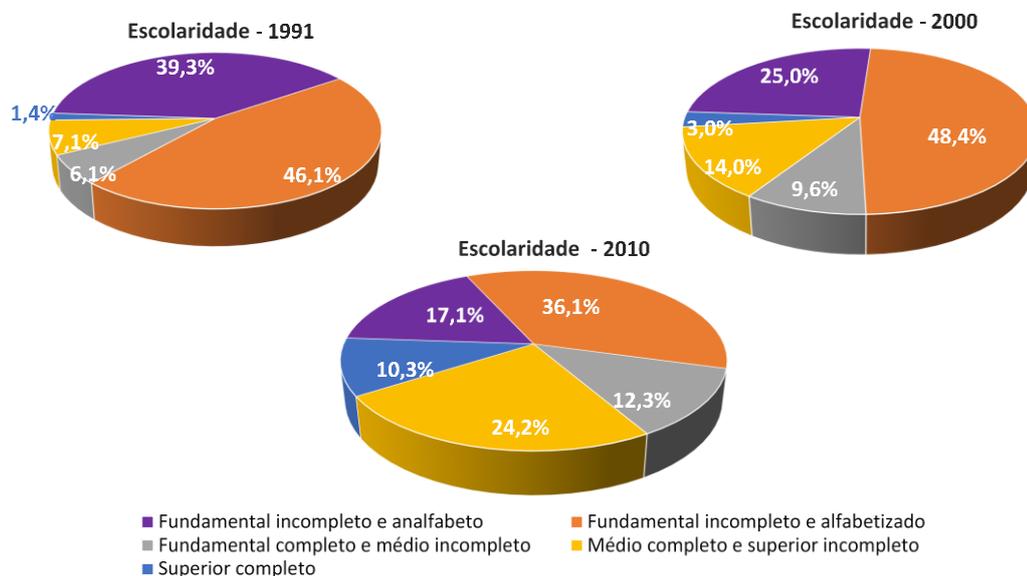
Comparando-o com os dados do Brasil, há duas décadas o Tocantins possuía uma população dependente superior à média nacional, que era em 1991 de 65,4%. Essa relação foi revertida ao longo do período apontado, quando se verifica que em 2010 a média do país era de 54,9%.

Esta situação caracteriza uma população num estágio inicial de envelhecimento, típico de regiões em desenvolvimento, bem como um bônus demográfico, em que o excedente populacional em idade ativa está apto a gerar renda para o Estado. Essa grande potencialidade para o crescimento econômico deve ser bem diagnosticada e aproveitada pelo governo local, buscando planejar a formação e o aprimoramento da mão de obra de seus habitantes, tendo estratégias focadas no mercado consumidor nacional e internacional.

Essa questão é premente e imediata, até mesmo porque o estágio consecutivo é a inversão dessa potencialidade, com a concentração de pessoas nas faixas etárias mais avançadas, aumentando novamente a razão de dependência, mais em função da população de idosos do que das crianças, pois como se pode notar pelo formato das pirâmides, as primeiras faixas de idade já vêm sendo proporcionalmente reduzidas com relação à população total.

No âmbito educacional, a população de Tocantins vivenciou avanços significativos, mas que ainda não foram suficientes para colocar o Estado em uma posição de destaque a nível nacional. Entre 1991 e 2010, conforme apresentado no Gráfico 1 a seguir, a parcela da população analfabeta caiu de 39% para 17%. A população com ensino fundamental incompleto e alfabetizada, que ampliou sua participação entre 1991 e 2000, perdeu representatividade entre 2000 e 2010, cedendo espaço para o crescimento da população com escolaridades maiores. O mais expressivo delas foi a ampliação do ensino médio completo e superior incompleto, que cresceu mais de 10 pontos percentuais nesses últimos 10 anos. Cabe destacar também que o percentual de pessoas com ensino superior completo passou de 1,4% em 1991 para 10,3% em 2010, número ainda inferior à média brasileira, que é de 11,3%.

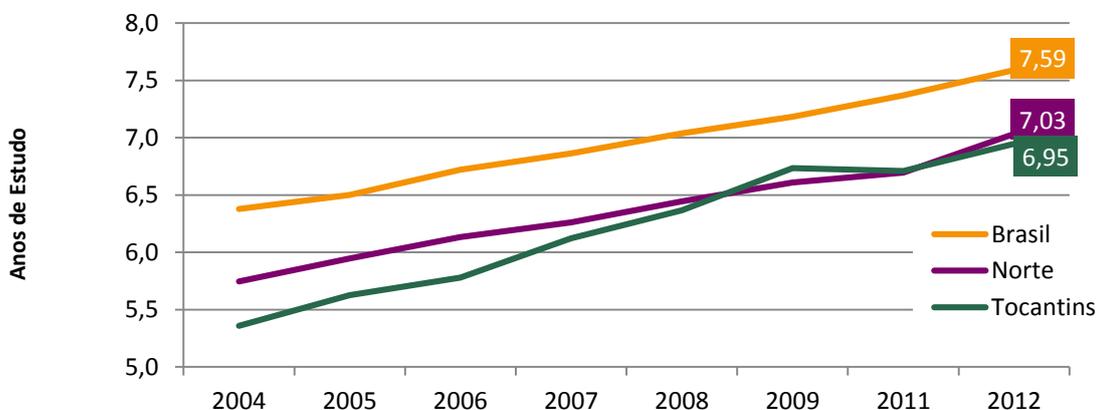
GRÁFICO 1 – GRAU DE ESCOLARIDADE - 1991, 2000 e 2010



Fonte: PNUD, IPEA e FJP (1991, 2000 e 2010)

Entre 2004 e 2012, a escolaridade média das pessoas com 25 anos ou mais aumentou cerca de um ano e meio, o que corresponde a uma variação de 30% (Gráfico 2). Mesmo assim, permanece em um patamar baixo (aproximadamente sete anos), se comparada à média brasileira e da própria região Norte. Em grande parte, isso se deve à parcela da população que ainda reside em áreas rurais e não possui acesso à educação formal. Dados mais recentes, de 2013 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), indicam que a escolaridade média brasileira avançou para 7,7 anos e a do Tocantins para 7,1 anos demonstrando uma maior aproximação entre o contexto nacional e estadual.

GRÁFICO 2 – ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 25 ANOS E MAIS - 2004 a 2012*

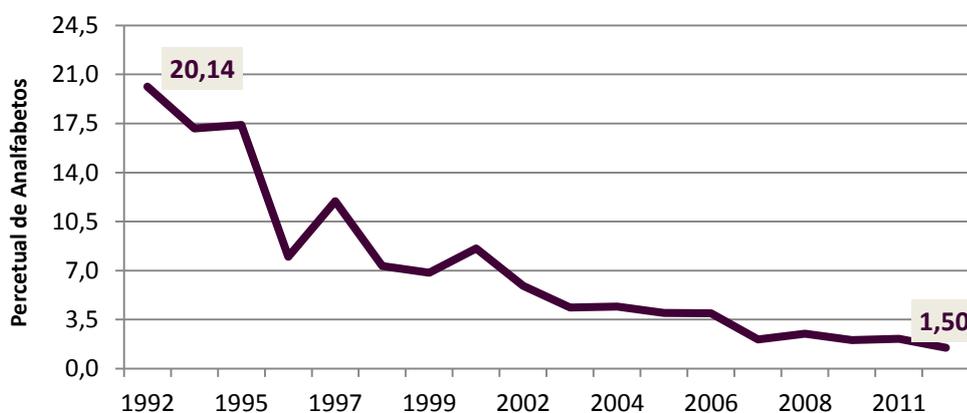


Fonte: IETS, a partir de dados da PNAD

*A pesquisa não foi a campo em 2010 (ano censitário)

Por outro lado, entre as gerações mais novas, a melhoria nos indicadores educacionais é mais evidente: o analfabetismo infantil³, por exemplo, passou de 20% em 1992 para 1,5% em 2012 (Gráfico 3), uma evolução superior à observada para o País, que passou de 12,4% para 1,6%, e para o Norte, que caiu de 11,4% para 2,01%. Apesar desse avanço, o índice ainda é bastante superior à média brasileira, de 8,5%. A educação básica também se aprimorou bastante, como pode ser visto segundo a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que mede a qualidade do ensino (Gráfico 4). Em 2013, o Tocantins superou a meta projetada pelo Ministério da Educação para as séries iniciais do Ensino Fundamental, ficando acima do valor estabelecido para 2015, embora ainda abaixo da média brasileira. Já as séries finais e o Ensino Médio requerem atenção especial, pois apresentaram recuo no valor do índice de 2011 para 2013, sendo que em 2011 já haviam alcançado a meta. Outro indicador importante é a distorção idade-série⁴ no ensino médio total, que ficou em 32%. Apesar desses resultados, o Estado é o que apresenta o sexto maior gasto por aluno do ensino médio, cerca de R\$5.048,79 (cinco mil e quarenta e oito reais e setenta e nove centavos) superior à média brasileira de R\$4.648,29 (quatro mil, seiscentos e quarenta e oito reais e vinte e nove centavos). Em relação ao quadro docente, 93,3% dos professores têm curso superior apesar da obrigatoriedade de 100%.

GRÁFICO 3 – ANALFABETISMO INFANTIL - 1992 a 2012*



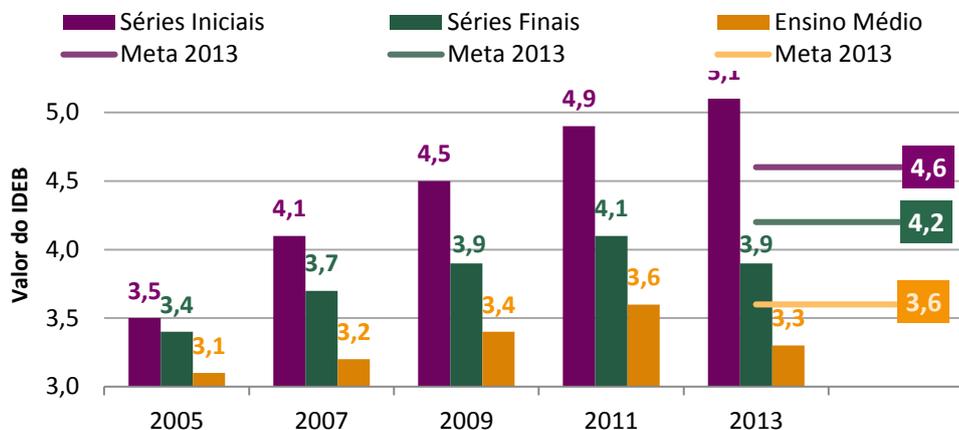
Fonte: IETS, a partir de dados da PNAD

* A pesquisa não foi a campo em 1994, 2000 e 2010

³ Taxa de analfabetismo entre crianças de 10 a 14 anos.

⁴ Fonte: FINEP/MEC

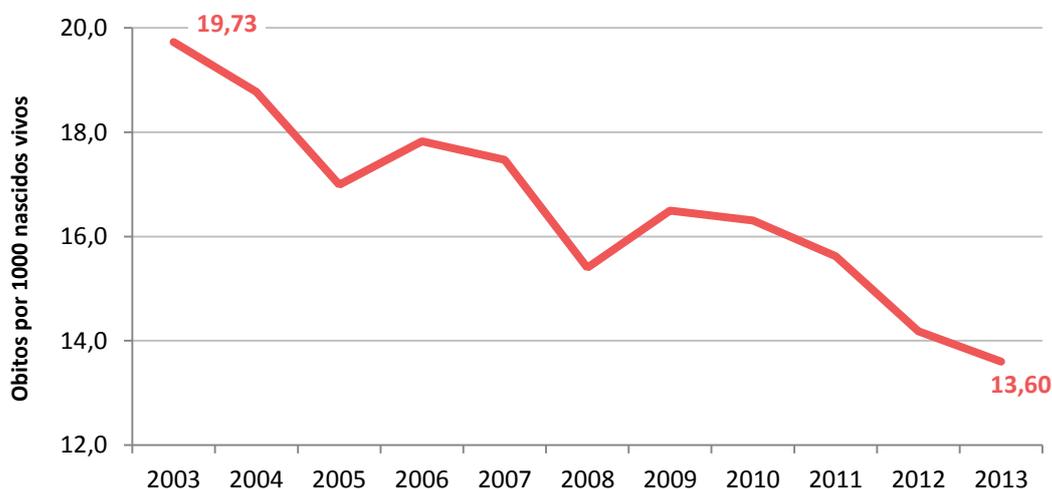
GRÁFICO 4 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - 2005 a 2013



Fonte: INEP/MEC (2005 a 2013)

Analisando agora o desempenho de indicadores de saúde, um importante índice é a mortalidade infantil, que apresentou redução em todo o país nas últimas décadas. Em 2013, a taxa de óbitos infantis, que se refere a crianças menores de um ano de vida, no Brasil foi de 15,02 por mil nascidos vivos. No Tocantins, esse valor ficou em 13,6, o que representou uma queda de 6 óbitos por mil nascidos vivos desde 2003.

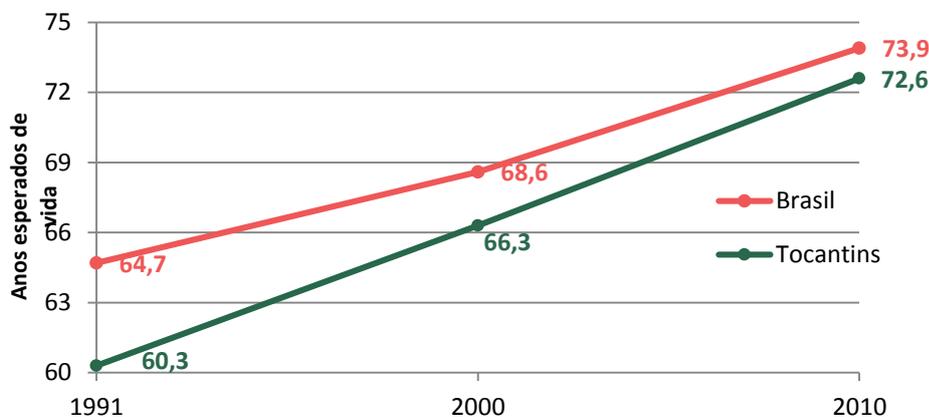
GRÁFICO 5 – MORTALIDADE INFANTIL - 2003 a 2013



Fonte: Datasus (SIM/SINASC – 2003 a 2013)

A esperança de vida ao nascer também reflete as condições de saúde de um lugar, pois expressa o nível de mortalidade a que a população está submetida. Como a mortalidade está se reduzindo, tem-se observado um expressivo aumento deste indicador em todo o território brasileiro. No Tocantins, embora ela ainda esteja pouco abaixo da média nacional (Gráfico 6), esta distância vem diminuindo ao longo do tempo, o que representa ganhos relativos maiores para o Estado. Entre 1991 e 2010, os tocantinenses ganharam quase 10 anos em expectativa de vida.

GRÁFICO 6 – ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER – 1991, 2000 e 2010



Fonte: PNUD, IPEA e FJP (1991, 2000 e 2010)

Por outro lado, o gasto per capita com saúde do Estado⁵, de R\$1.040,90 (um mil e quarenta reais e noventa centavos), é o segundo maior do Brasil e superior à média brasileira que é de R\$903,50 (novecentos e três reais e cinquenta centavos). Ainda assim, este alto gasto não representa uma oferta suficiente de médicos por habitante; o Tocantins tem um dos piores índices brasileiros⁶, com apenas 1 médico por mil habitantes, quase metade da média brasileira de 1,9. Outro fator que merece atenção é a limitada oferta de leitos⁷: 1,7 leitos por mil habitantes, também inferior à média nacional de 2,4, constando como o terceiro pior resultado brasileiro.

As melhorias na educação, principalmente nos ensinos fundamental e médio, aliadas aos avanços na saúde, tiveram como reflexo positivo o aumento do Índice de Desenvolvimento Humano⁸ (IDHM) do Tocantins de 0,369 em 1991 - o que correspondia à antepenúltima posição – para 0,699 em 2010, colocando-o na 14ª posição entre as unidades federativas brasileiras (PNUD, 2013). Atualmente, o maior valor observado do IDHM no Brasil pertence ao DF (0,824) e o menor a Alagoas (0,631).

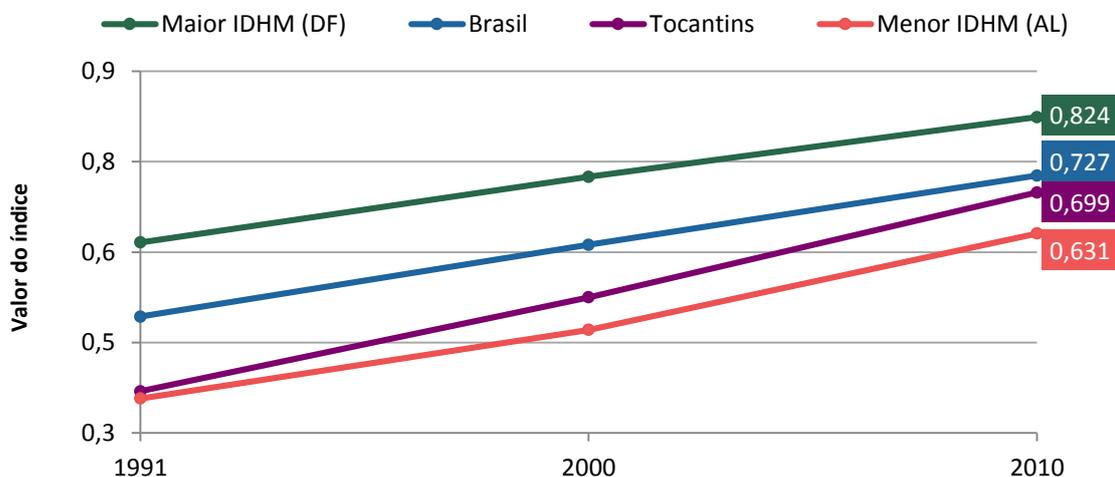
⁵Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS) 2013.

⁶Fonte: IDB/Datasus.

⁷ Fonte: Ministério da Saúde/SAS – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) em IDB/Datasus 2012.

⁸ O IDHM é composto por três dimensões: educação, longevidade e renda. Entre 1991 e 2010, a componente educação foi a que mais cresceu no estado de Tocantins.

GRÁFICO 7 – IDHM COMPARATIVO - 1991, 2000 e 2010



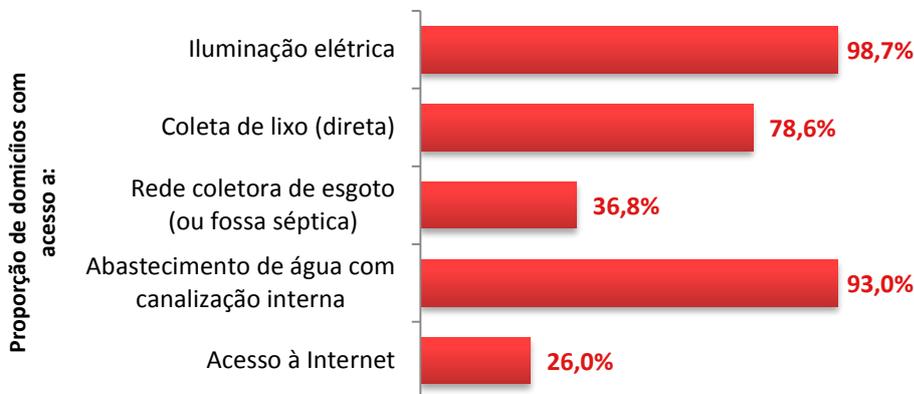
Fonte: PNUD - Atlas Brasil 2013

Além da evolução retratada acima, houve uma grande urbanização do território do Estado. Em 1991, apenas 58% da UF era urbanizada. Em 2010, a parcela da população vivendo em áreas urbanas atingiu quase 79% (Fundação João Pinheiro, 2013), revelando um movimento de expansão que precisa ser acompanhado de uma infraestrutura adequada.

Os domicílios particulares do Tocantins possuem acesso praticamente universal ao abastecimento de água e energia elétrica, contudo as redes coletoras de lixo e, principalmente, de esgoto, ainda têm muito o que avançar. Conforme dados apresentados no Gráfico 8, apenas 37% dos domicílios contava com esgotamento sanitário ou fossa séptica em 2013, um valor inferior à média nacional, que se aproxima de 64%.

Outra questão que merece atenção diante da atual discussão sobre inclusão digital é a baixa porcentagem de pessoas residindo em domicílios com acesso à internet. Contudo, este indicador não reflete, necessariamente, uma situação ruim, desde que o governo provenha o acesso em espaços públicos, como escolas, bibliotecas ou praças.

GRÁFICO 8 – INFRAESTRUTURA DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES - 2013



Fonte: IBGE (PNAD 2013)

Em relação à segurança pública, o Tocantins teve um índice de 43,3 homicídios de jovens⁹ (15 a 29 anos) a cada 100.000 habitantes, o que posiciona o estado como um dos 10 melhores estados brasileiros neste quesito. O bom resultado também é encontrado no índice total de homicídios, 26,2 por 100 mil habitantes, que é inferior à média brasileira de 29 por 100 mil. O Estado também é destaque no gasto per capita com segurança¹⁰ (R\$387,55), superior à média brasileira (R\$271,12). O quadro de pessoal da segurança está entre os 10 melhores do Brasil com 248,8 habitantes por efetivo.

Outro aspecto relevante para o desenvolvimento do Estado é a sua infraestrutura. A densidade de rodovias¹¹ (11,16km por 100km²) é inferior a média brasileira (18,61km por 100km²) e representa um potencial gargalo para o desenvolvimento. Além da escassez de rodovias, existe a questão de sua baixa qualidade. Uma pesquisa da Confederação Nacional de Transporte (CNT)¹² sobre a qualidade das rodovias considerou que cerca de 20% delas apresenta “péssimo estado”, um dos piores índices brasileiros (e muito acima da média de 10%). A possibilidade de comunicação, outro aspecto importante da infraestrutura, também apresenta um dos piores desempenhos do Brasil: apenas 26% dos domicílios possui acesso à internet¹³. Esse resultado é quase metade da média brasileira de 42,41. Já no quesito energia o estado tem também um dos piores resultados com um DEC¹⁴ (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) de 39,8 horas no ano que é o dobro da média brasileira de 18,4.

2.3. Características Econômicas

O Produto Interno Bruto (PIB) do Tocantins a preços correntes, em 2012, chegou a quase 20 bilhões de reais. Desconsiderando-se a carga tributária, o valor cai para 17,7 bilhões, o que representa 0,5% do

⁹ Fonte: Mapa da Violência. Julio Jacobo Waiselfisz

¹⁰ Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013

¹¹ Fonte: DNIT, 2003-2013 (extensão rodoviária total e pavimentada), disponível em <http://www.dnit.gov.br/>.

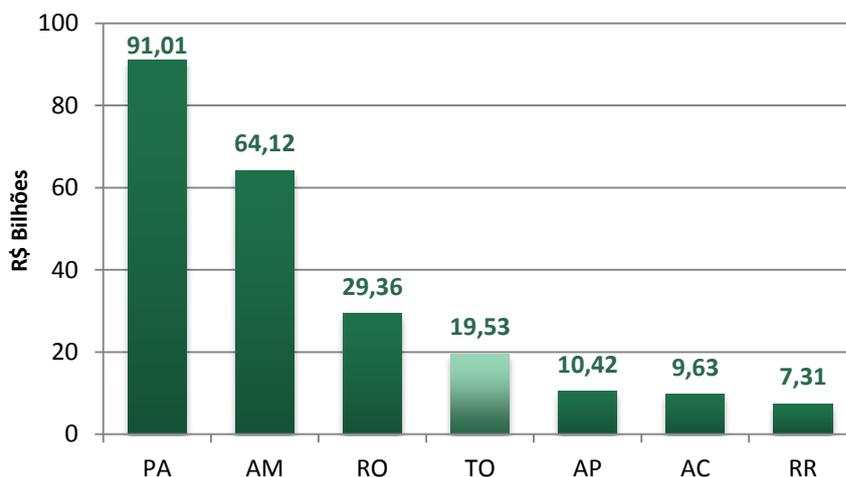
¹² Fonte: CNT, Pesquisa CNT de Rodovias em 2014. Disponível em <http://pesquisarodovias.cnt.org.br>

¹³ Fonte: IBGE/PNAD. Proporção de domicílios particulares permanentes com computador com acesso à internet, 2004-2013.

¹⁴ Fonte: ABRADDEE, 2003-2013 (DEC e FEC das Companhias de distribuição), disponível em <http://abradee.com.br/>

PIB brasileiro e 8,7% do PIB da região Norte. Em comparação aos demais estados da região Norte, Tocantins aparece em quarto lugar, na sequência do Pará, Amazonas e Rondônia, conforme Gráfico 9.

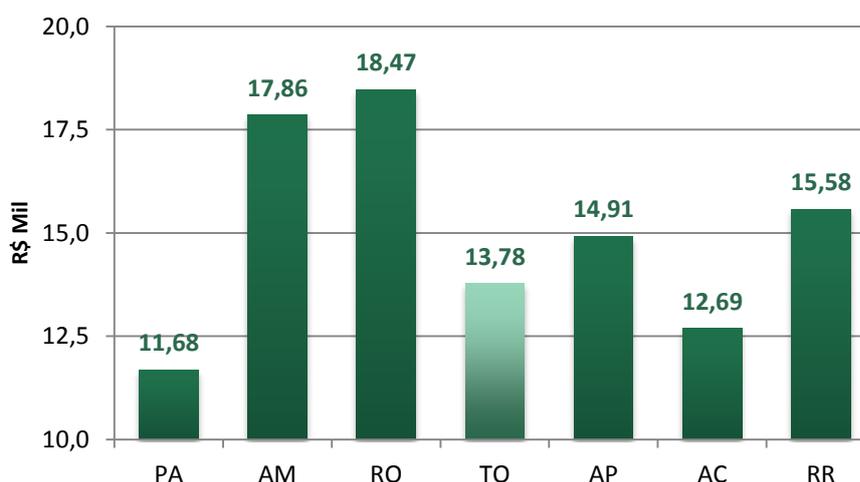
GRÁFICO 9 – PIB A PREÇOS CORRENTES DAS UFs DA REGIÃO NORTE - 2012



Fonte: IBGE (2012)

Ao se considerar o PIB per capita, os dados do mesmo ano demonstram que Tocantins ocupa a quinta posição na região norte, após os estados de Rondônia, Amazonas, Roraima e Amapá, apresentando um valor R\$ 13,78 mil por ano (Gráfico 10).

GRÁFICO 10 – PIB PER CAPITA DAS UFs DA REGIÃO NORTE - 2012

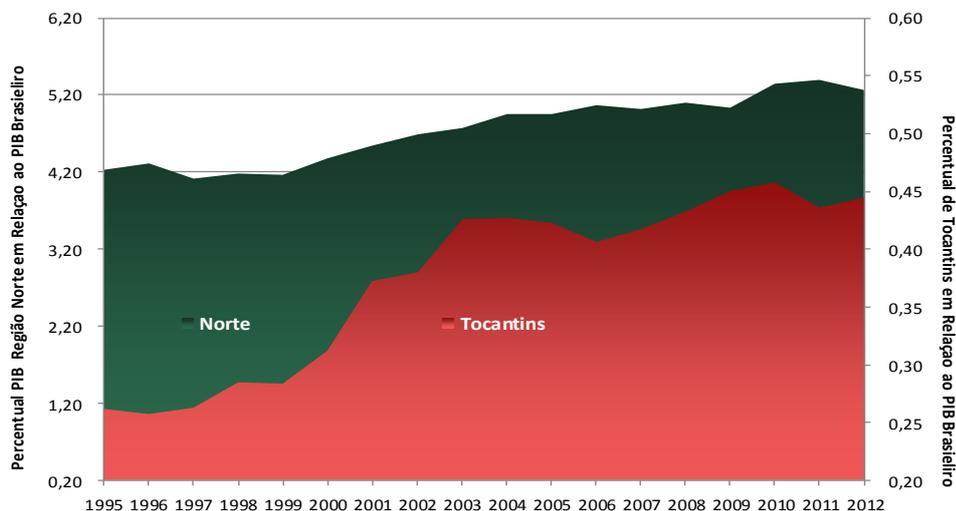


Fonte: IBGE (2012)

Avaliando a participação do PIB de Tocantins no PIB brasileiro, o registro do ano de 1995 soma a riqueza do Estado em R\$ 1,84 bilhão, o que representava 0,26% da produção de bens e serviços no país, que à época estava em R\$ 705,64 bilhões. Esse crescimento fica claro no Gráfico 11 a seguir que demonstra essa relação (eixo da direita), além da participação da PIB da região Norte (eixo da

esquerda). Visualmente é possível concluir que o crescimento de Tocantins foi mais acentuado que da região Norte.

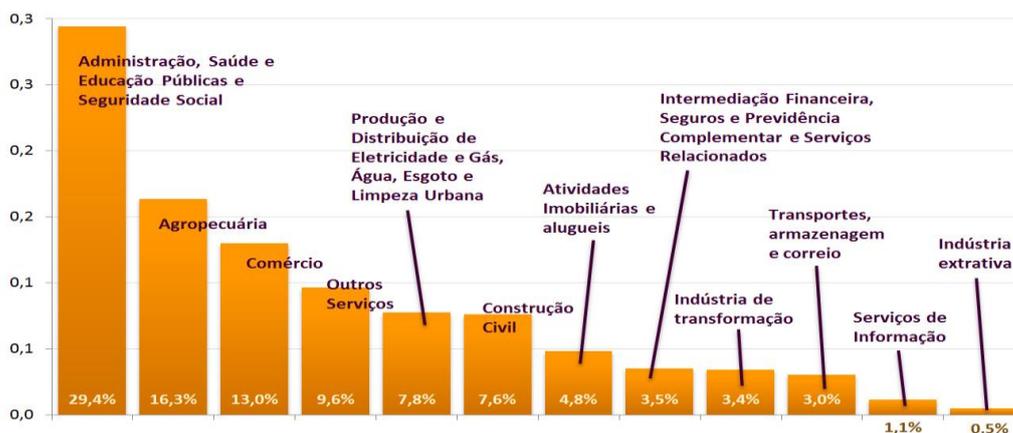
GRÁFICO 11 – PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASILEIRO – 1995 a 2012



Fonte: IBGE (1995 a 2012)

Verificando a composição do valor adicionado bruto, observa-se que aproximadamente 70% dele é formado pela soma do setor público, da agropecuária e do comércio e outros serviços. Os demais 30% são bem diluídos nos setores restantes, que possuem fatias bem menores, como está claro no Gráfico 12 a seguir.

GRÁFICO 12 – COMPOSIÇÃO DO VALOR ADICIONADO BRUTO - 2012



Fonte: IBGE

Claramente o Estado possui forte potencial para o agronegócio, considerando que de uma área total de 27.842.070 hectares, 13.852.070 hectares têm vocação para a produção agrícola, das quais em torno de 6.500.000 hectares são pastagens e atualmente 800.000 hectares são explorados com agricultura. Trata-se de um território de terras férteis e planas, o que potencializa a mecanização da

agricultura, além de estar localizada em uma região de bom clima, com a presença de luz solar na maior parte do ano, e com disponibilidade de água.

Atualmente o Tocantins é o maior produtor de grãos da região Norte, após ter vivenciado uma década de crescimento na produção que atingiu o valor acumulado de 240%, além da ampliação de 180% na área plantada. Os principais produtos são soja, arroz, milho e feijão. Paralelamente aos grãos, há o surgimento de uma nova potencialidade que é produção de frutas tropicais, que em virtude do clima, podem ser cultivadas ao longo de todo o ano. A crescente produção, que chegou em 2013 em 295 mil toneladas e está presente em todas as regiões brasileira e no mercado internacional – Mercosul e Europa, tem como destaque a melancia, o abacaxi e a banana.

A pecuária, com maior enfoque na produção de bovinos para o corte, conta com um rebanho de aproximadamente 8 milhões de animais, sendo que mais de 99% deles é imunizado contra a febre aftosa. Além do destaque para a quantidade de carne gerada, o relevo pouco acidentado e a utilização de pastos para alimentação dos bovinos, livres das rações de origem animal, contribuem para que o produto também ofereça uma qualidade diferenciada no mercado.

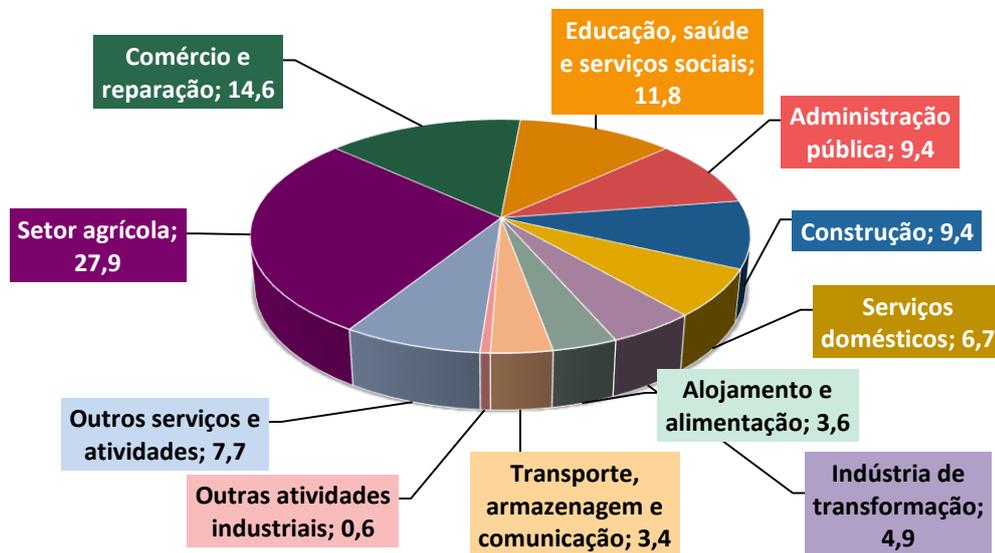
Outro dado que merece destaque é que de janeiro a junho de 2015, o Estado exportou a soma de US\$ 542,4 milhões, sendo que desse total, o valor registrado na venda para o mercado internacional de soja supera US\$ 441,5 e de carnes desossadas de bovinos chega a aproximadamente US\$71,8 milhões, o que demonstra a importância do setor para a economia de Tocantins. Somente a título de comparação, a exportação de produtos industrializados, no mesmo período, não chegou a 2% do valor total supracitado.

Tratando agora o PIB industrial, que correspondeu a R\$3,4 bilhões em 2012, teve sua participação no PIB industrial brasileiro mantida entre 2002 e 2012. Todos os segmentos industriais somados, por sua vez, representaram 19,2% do PIB de Tocantins em 2012, o que demonstra uma queda de 4,1 pontos percentuais com relação a 2002. Durante o mesmo período, o Brasil perdeu um ponto percentual de participação da indústria no PIB (CNI. 2014).

Dentro das indústrias de transformação e extrativa, três setores se sobressaem: os alimentos (34.6%), os derivados de produtos minerais não metálicos (19,0%) e os derivados de petróleo e biocombustíveis (15,7%). Juntos eles compõem dois terços da produção industrial. Os derivados de petróleo e biocombustíveis, em especial, representam uma grande conquista do Estado, pois em 2007 a sua participação na indústria do Tocantins era nula (CNI, 2014). Já o extrativismo apresenta uma baixa contribuição ao valor agregado do Estado, emergindo como um foco de potencial investimento.

Tratando agora do mercado de trabalho, a própria indústria responde por 13,1% do emprego formal no Estado, percentual que se elevou de 2003 para 2013. O setor agrícola é o que mais emprega, seguido pelo comércio e serviços. Estes três grupos englobam mais da metade da população ocupada no Tocantins (Gráfico 13). A construção e os serviços domésticos ainda possuem participação significativa na composição do trabalho.

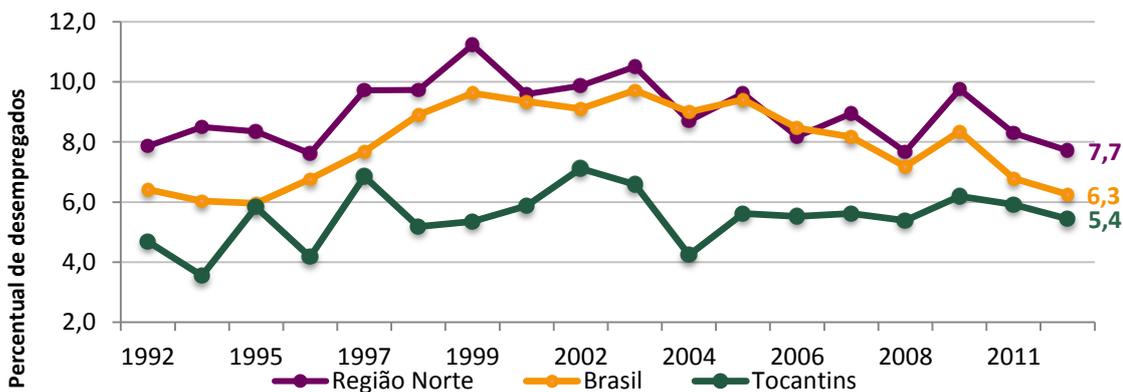
GRÁFICO 13 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS POR SETOR DE ATIVIDADE (%) - 2012



Fonte: IETS, a partir de dados da PNAD (2012)

No Gráfico 14 a seguir, apresenta-se uma comparação entre a trajetória do desemprego formal entre pessoas com 15 anos ou mais, entre 1992 e 2012, considerando o Tocantins, a região Norte e o Brasil, segundo dados do PNAD. Conclui-se que os níveis de desemprego no Estado estiveram, ao longo de todo o período, abaixo dos valores apresentado para Região e para o País.

GRÁFICO 14 – DESEMPREGO ENTRE PESSOAS COM 15 ANOS E MAIS – 1992 a 2012

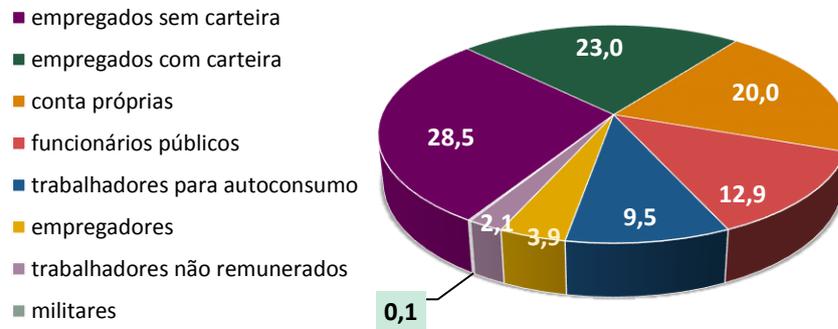


Fonte: IETS, a partir de dados da PNAD

*A pesquisa não foi a campo em 1994, 2000 e 2010

Não obstante, ainda há uma grande parcela da população submetida a condições informais de trabalho. Em 2012, os trabalhadores sem carteira assinada correspondiam a 28,5% da força de trabalho, valor superior aos trabalhadores com carteira assinada (Gráfico 15). Além disso, cerca de 2% da população não é remunerada pelo trabalho.

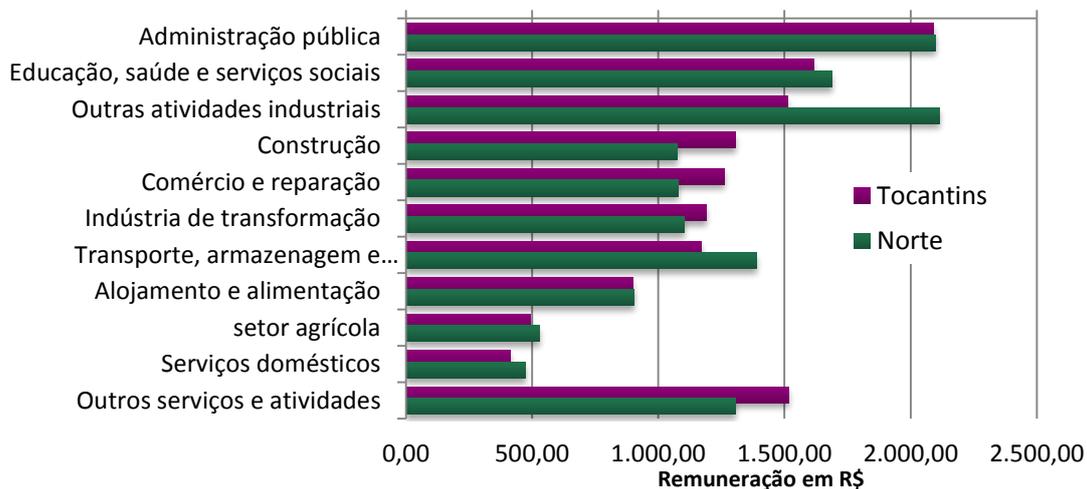
GRÁFICO 15 – DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO - 2012



Fonte: IETS, a partir de dados da PNAD (2012)

Além disso, mesmo entre os remunerados, a média de salários é baixa (Gráfico 16). A indústria, que na média remunera em R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais), representa o sexto salário industrial mais baixo do País. Os maiores rendimentos se encontram na administração pública, pouco mais de R\$2.000,00. O setor agrícola, que é o que mais emprega, também é um dos que mais remunera mal os trabalhadores (menos de R\$500,00 – quinhentos reais), ficando atrás somente dos serviços domésticos (cuja remuneração média é R\$415,00 – quatrocentos e quinze reais).

GRÁFICO 16 – REMUNERAÇÃO MÉDIA DOS OCUPADOS COM 15 ANOS E MAIS (R\$) - 2012



Fonte: IETS, a partir de dados da PNAD (2012)

Vê-se, portanto, que a economia do Tocantins é pautada em grande medida pela agroindústria, mas isso se dá às custas de um elevado grau de informalidade do trabalho e baixa remuneração. Comparando com a média de rendimentos nacional, observa-se que a atividade industrial ainda tem grande espaço para crescer, principalmente para além do setor agrícola. Ao mesmo tempo, a exportação de produtos é expressiva e muito importante para a economia do Estado. Requer-se, pois,

estabelecer políticas de desenvolvimento que garantam maior produtividade e melhores resultados para o setor em expansão.

Além do que foi dito, Tocantins vem crescendo no cenário turístico brasileiro, atraindo viajantes devido às suas belezas naturais e inúmeras possibilidades de entretenimento. Regiões como Bico do Papagaio, Jalapão e Ilha do Bananal encantam turistas locais e do mundo inteiro, e a ocorrência de grandes feiras temáticas (como a AGROTINS) atrai pessoas de diversas localidades, movimentando a rede hoteleira. A privilegiada localização geográfica do Estado permite que visitantes de toda a América acessem seu território por meio de transporte aéreo ou terrestre.

Hoje o Tocantins possui 4,5 mil quilômetros de rodovias estaduais pavimentadas, integrando praticamente todas as suas cidades. Enquanto isso, 1,5 mil quilômetros de rodovias federais fazem sua ligação com os demais estados.

O transporte ferroviário também ganhou espaço com a conclusão das obras da Ferrovia Norte-Sul. Esta expansão coloca o Estado no centro da malha ferroviária do Brasil, ampliando sua comunicação com a Europa e os Estados Unidos. Nesse sentido, além do turismo, é importante atentar para o desenvolvimento econômico que esta ligação permite, alavancando as exportações do Estado.

O transporte aéreo ainda pode ser bastante ampliado, pois atualmente há poucos voos diretos, considerando-se a capital, operando diariamente e os destinos são limitados.

O Tocantins, hoje, é o Estado mais competitivo em relação ao transporte de cargas para qualquer região brasileira; possui um mercado consumidor em 31 países com a venda de soja, carne e derivados e abacaxi; é um grande produtor de energia elétrica, com consumo interno inferior ao exportado para outros estados; possui uma indústria expressiva no setor de alimentos e vem ganhando relevância no setor de biocombustíveis.

2.4. Finanças Públicas Estaduais

Além da apresentação da atual conjuntura socioeconômica do Estado de Tocantins, propõe-se na sequência uma breve análise das finanças públicas estaduais, abordando a trajetória recente das receitas e despesas orçamentárias, bem como dos indicadores previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) e dos limites mínimos de aplicação em Ensino e em Saúde, estabelecidos na Constituição Federal.

Conforme exposto na Tabela 1 a seguir, verifica-se que a receita orçamentária apresentou crescimento constante ano a ano, passando de um patamar de R\$ 4,2 bilhões em 2009 para R\$ 7,5 bilhões em 2014, o que indica uma variação no período de aproximadamente 76%, enquanto a inflação oficial no Brasil foi de 40%, medida pelo IPCA.

TABELA 1 - RECEITA ARRECADADA E DESPESA EMPENHADA - 2009 a 2014

(R\$ mil)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita Total (exceto intra-orçamentária)	4.248.833	4.898.316	5.356.678	6.349.906	6.534.551	7.461.669
Receita Corrente	3.787.982	4.351.109	5.116.903	5.645.650	6.034.605	6.907.557
Receita Tributária	1.139.952	1.392.864	1.694.766	1.912.390	2.211.696	2.462.413
Transferências Correntes	2.172.828	2.389.416	2.733.735	2.816.144	3.055.806	3.293.692
Outras	475.202	568.829	688.402	917.116	767.103	1.151.452
Receita de Capital	460.851	547.207	239.775	704.256	499.946	554.113
Despesa Total (exceto intra-orçamentária)	3.906.302	4.505.717	4.881.459	5.431.263	6.212.009	6.953.473
Despesas Correntes	2.994.155	3.525.829	4.193.028	4.712.891	5.273.300	5.763.497
Despesas de Capital	912.147	979.888	688.431	718.373	938.709	1.189.976
Receita Intra-Orçamentária	145.680	216.351	276.484	341.226	418.717	551.257
Despesa Intra-Orçamentária	158.793	206.660	292.007	351.497	414.500	553.962
Resultado Orçamentário	329.418	402.290	459.696	908.372	326.759	505.491

Fonte: Relatórios LRF disponíveis em <http://seplan.to.gov.br/>. Pesquisa realizada em 17/07/2015.

Analisando os dados com mais detalhes, observa-se que a receita corrente, em média, representa mais de 92% da receita total, enquanto a receita de capital corresponde a 8%.

Dentro da receita corrente, a receita de transferências é a mais representativa, o que demonstra a dependência que o Estado possui dos repasses intergovernamentais. Essa é uma semelhança que Tocantins guarda com outros Estados da região Norte do país, como é o caso do Amapá, do Acre e de Roraima. A receita tributária vem ganhando representatividade com o passar dos anos, uma vez que correspondia a 30% da receita corrente em 2009 e no último ano já atingiu 36%, resultado de um crescimento contínuo nesses seis anos que alcançou mais de 116% no período.

A receita de capital tem um comportamento distinto da anteriormente analisada, não apresentando trajetória linear de crescimento. De fato, ela apresenta oscilações provocadas principalmente pela entrada de recursos provenientes de operações de crédito.

Pelo lado das despesas, a análise do período demonstra um crescimento nominal de 78%, número que supera a inflação, porém, alinhado à expansão da receita mencionada. Observando o comportamento anual dessa trajetória, verifica-se que os gastos cresceram no limite imposto pela arrecadação de receitas, o que garantiu superávit orçamentário desde 2009.

Ainda tratando das despesas, observa-se que a receita de capital, formada em grande parte pelas operações de crédito, é suficiente para arcar com apenas 50% da necessidade de investimento do Estado, conforme média calculada para o período. Dessa forma, o desafio colocado ao Governo é de conseguir realocar as receitas correntes para financiar a outra metade das despesas de capital contratada.

Passando a verificar os indicadores previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Tabela 2 abaixo explicita o descumprimento do art. 20 nos exercícios de 2013 e 2014, que estabelece o limite máximo de despesa de pessoal do Poder Executivo em 49% da receita corrente líquida - RCL.

TABELA 2 - INDICADORES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - 2009 a 2014

(R\$ mil)

Indicador	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita Corrente Líquida - RCL	3.406.416	3.881.229	4.548.795	4.991.475	5.323.440	6.071.450
Despesa com Pessoal - Poder Executivo						
Limite Prudencial (46,55% da RCL)	1.585.687	1.806.712	2.117.464	2.323.532	2.478.061	2.826.260
Limite Máximo (49% da RCL)	1.669.144	1.901.802	2.228.910	2.445.823	2.608.486	2.975.011
Valor Aplicado	1.500.844	1.852.757	2.140.308	2.435.387	2.751.518	3.092.427
Percentual de Aplicação	44,06%	47,74%	47,05%	48,79%	51,69%	50,93%
Dívida Consolidada Líquida						
Limite Definido (200% da RCL)	6.812.832	7.762.458	9.097.590	9.982.950	10.646.880	12.142.900
Saldo Devedor	374.954	634.993	939.303	1.028.809	1.364.071	1.983.737
Operações de Crédito						
Limite Definido (16% da RCL)	545.027	620.997	727.807	798.636	851.750	971.432
Valor Praticado	136.644	235.004	167.711	65.531	353.482	396.862

Fonte: Relatórios LRF disponíveis em <http://seplan.to.gov.br/>. Pesquisa realizada em 17/07/2015.

Vale ressaltar que, para os estados que extrapolarem os limites estabelecidos para a despesa de pessoal, os artigos 22 e 23 da mesma lei preveem, entre outras penalidades, desde a impossibilidade de concessão de vantagens, reajustes de salários e criação de cargos, até a extinção de cargos e funções e redução da jornada de trabalho com adequação nos proventos. Caso as medidas de ajustes não alcancem os resultados dentro do prazo estipulado, o estado poderá deixar de receber os recursos de transferências voluntárias, de obter garantias de outros entes e de contratar operações de crédito.

Em relação aos outros dois limites tratados na tabela acima, tanto a proporção da dívida consolidada líquida, que pode chegar a até 200% da receita corrente líquida, quanto às operações de crédito, que têm um teto de 16% dessa mesma receita, apresentaram-se dentro dos intervalos legais.

Entretanto, cabe um destaque para a trajetória dos três indicadores. Ao observá-los entre 2009 e 2014, pode afirmar uma degradação de todos eles no período. Além da despesa de pessoal que foi tratado acima com mais detalhes, que saltou de uma relação de 44% para 51%, o saldo da dívida líquida aumentou em termos absolutos mais de 4 vezes, enquanto a RCL não chegou a duplicar seu tamanho. Para se ter uma ideia mais precisa, esse saldo representava 11% da RCL em 2009 chegou a casa dos 33% em 2014. Essa média de crescimento observada nos últimos anos, caso persista, pode colocar em risco também esse indicador.

Analizando os limites fixados na Constituição da República que estabelecem o percentual de repasse mínimo da receita tributária e de repasses constitucionais de origem tributária para os setores de saúde, que é 12%, e de educação, que é de 25%, observa-se na tabela abaixo que ao longo de todo o

período houve um cumprimento da exigência legal no primeiro setor, enquanto na educação há o descumprimento do “pisso” no exercício de 2014.

TABELA 3 - LIMITES CONSTITUCIONAIS DE REPASSE PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE - 2009 a 2014

Limites	Percentual Mínimo	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aplicação em Saúde	12%*	15,67%	17,26%	18,82%	18,48%	20,65%	21,46%
Aplicação em Ensino	25%*	26,12%	25,45%	25,39%	25,15%	25,55%	23,94%

Fonte: Relatórios LRF disponíveis em <http://seplan.to.gov.br/> . Pesquisa realizada em 17/07/2015.

* Percentual aplicado sobre a receita de impostos e transferências constitucionais de origem tributária

Finalizando a análise das finanças públicas do Estado de Tocantins, conclui-se que, no período tratado, houve a manutenção de uma situação de equilíbrio orçamentário, sustentado pelo incremento de receitas em patamares superiores à inflação registrada. Por outro lado, cabe uma avaliação de custo/benefício de seguidos e expressivos superávits nas contas públicas, tendo em vista que há um déficit de atendimento de demandas por bens e serviços públicos no Brasil, principalmente em estados mais carentes, que não conseguem, mesmo executando toda a sua receita, atender cada um de seus cidadãos nos seus direitos mínimos estabelecidos na Carta Magna da República. Dessa forma, deve-se sempre buscar o equilíbrio orçamentário e financeiro, evitando a concretização de períodos deficitário ou superavitários.

2.5. Conclusão

O conjunto de fatores que traçam o atual perfil do estado de Tocantins o coloca em uma posição de vantagem para o investimento, tanto público quanto privado. A posição geográfica favorável, a população em idade ativa, as melhorias na educação e os recentes avanços na infraestrutura viária apresentam-se como pontos indutores do crescimento, principalmente se entrarem para uma agenda pública com o destaque que merecem.

Todas estas vantagens conformam uma janela de oportunidade para se para alavancar o desenvolvimento econômico, aumentando a produção, as exportações e a visibilidade do mais novo estado brasileiro.

No que diz respeito aos aspectos financeiros, outros três pontos merecem destaque nessa conclusão, estes, agora, na posição de gargalos a serem vencidos. O primeiro deles é o descumprimento dos limites máximos de gastos com pessoal do Poder Executivo, imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Destaca-se que houve um comportamento ascendente nos gastos com pessoal do Poder Executivo entre o período de 2009 a 2014. Em 2009, gastava-se 44,06% da RCL; já em 2014, o gasto foi de 50,93% da RCL, causando um impacto no limite prudencial fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal que é de 46,55%, observando-se que, nos últimos dois anos, o governo do Estado fechou as contas das despesas com a folha de pessoal acima do limite máximo permitido pela LRF, que é de 49%

da Receita Corrente Líquida, podendo ficar impossibilitado, entre outras coisas, de contratar qualquer operação de crédito interna ou externa. Tendo em vista que essa receita tem financiado cerca da metade dos investimentos do Estado, essa restrição pode trazer sérios prejuízos ao administrador a partir desse exercício se não for prontamente sanada.

O segundo ponto é o crescimento acelerado no saldo da dívida consolidada líquida, que passou de R\$ 375 milhões em 2009 para mais de R\$ 1,98 bilhão em 2014, o que representa uma ampliação nominal de 429% em 5 anos. Essa taxa de crescimento, se mantida nos próximos anos, pode elevar o nível de endividamento do Estado para próximo do limite estabelecido também na Lei de Responsabilidade Fiscal, ampliando gradativamente as restrições tratadas no parágrafo acima, como por exemplo, degradando o grau de risco que reflete diretamente custo do crédito a ser cedido ao Governo.

O terceiro e último ponto é a situação de inadimplência do Estado em 2014 quanto ao repasse mínimo previsto na Constituição para o desenvolvimento do Ensino, que pode trazer consequências danosas ao Estado se, por ventura, esse descumprimento se mantiver ao longo do tempo.

3. EM BUSCA DE NOVAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

3.1. Novos tempos, novos significados...

Os novos **tempos** que emergem evidenciam sinais de esgotamento do velho paradigma de desenvolvimento e transformações institucionais para sua promoção, quer por sua limitada compreensão sobre a crise do estado, quer por sua baixa capacidade de enfrentar os problemas dela decorrente – excessivamente centrados em noções reducionistas de desenvolvimento (crescimento econômico) e reformas institucionais (ajuste fiscal).

Os novos tempos mantêm velhos problemas ainda não resolvidos, inclui outros tantos, mas, sobretudo introduz oportunidades de melhorias. São tempos caracterizados pela crescente *integração* da sociedade mundial, que aboliu fronteiras econômicas, internacionalizou o capital, unificou mercados, hábitos e comportamentos, permitiu a redistribuição geográfica dos processos produtivos e aumentou a competição entre países. Combinam elementos positivos como o fortalecimento da *democracia* e *avanços sociais* com outros mais preocupantes como a redução do *crescimento econômico* e o agravamento da *situação fiscal*. Tudo isso em meio a uma verdadeira *revolução digital* que cria novas formas de relacionamento e gerando, como efeito, novas formas de reivindicações por parte da sociedade (organizada e não organizada) que reclama por transparência, ética e por melhoria na cobertura e na qualidade dos serviços ofertados ao cidadão. O não enfrentamento dessa realidade contribui para a perda de confiança.

Trazem também novos **significados** para diversos temas, sobretudo para o *desenvolvimento*, antes circunscrito à velha (e falsa) dicotomia que contrapunha Estado ao mercado e o econômico ao social (como escolha ou como etapa) e hoje mais abrangente numa perspectiva que integra as duas dimensões originais (a partir da primazia da qualidade de vida), que se baseia numa nova concepção

de território (para a atração de investimentos) e incorpora dimensões antes ausentes, tais como, respectivamente, da sociedade civil, da sociedade em rede e da sustentabilidade ambiental. O desafio de lidar com um mundo de mudanças muito rápidas e de uma economia global em rede que, em ciclos cada vez mais curtos, vem modificando profundamente as regras de competição e da localização dos negócios, onde, cada vez mais, o desenvolvimento dependerá da adoção de estratégias adequadas como da tempestividade em vê-las implementadas. O acerto dessas decisões é que irá dar o rumo da economia em termos de mix industrial, competitividade dos negócios, criação massiva de empregos qualificados e maior qualidade de vida da população.

E, por fim, colocam novos horizontes sobre o *papel do Estado e novas concepções sobre as transformações institucionais*, muito além das reformas excessivamente centradas na simples redução do Estado ou na busca do equilíbrio fiscal mediante corte de despesas:

“Acredita-se que os imensos desafios sociais em escala global, manifestos pela crescente desigualdade e pobreza, não podem ser vencidos pela simples ação dos mercados, mas por meio do fortalecimento de instituições tais como Estado, o mercado e o terceiro setor. Por um lado, a forte correlação entre instituições e desenvolvimento tem sido empiricamente comprovada em diversos estudos recentes, sugerindo que a consolidação institucional é o fator primordial de desenvolvimento (Graham, 2002; Rodrik & Subramanian, 2003). Por outro lado, argumenta-se (Offe, 1988) que a boa governança social depende de um equilíbrio (de capacidade e poder) entre as esferas do Estado (domínio dos políticos e burocratas), do mercado (domínio dos investidores e consumidores) e terceiro setor (domínio dos cidadãos organizados em torno de seus interesses, mais públicos ou particularísticos em diferentes extensões). Cada uma destas três esferas possui limitações e vantagens comparativas, bem demonstram a história recente. O Estado promove equidade, mas é menos eficiente. Enfraquecê-lo em detrimento das demais esferas pode levar à baixa capacidade de governo, fortalecê-lo pode levar ao estatismo dirigista e formas autoritárias perversas. O mercado é virtuoso em eficiência, mas insensível em equidade. Enfraquece-lo em detrimento das demais esferas pode levar à ineficiência e perda de competitividade, fortalecê-lo pode levar a formas perversas de “mercado livre”, concentração e “capitalismo selvagem”. O terceiro setor é virtuoso porque é o domínio do valor, da causa, provendo meio de expressão de iniciativas comunitárias e cidadãs essenciais à afirmação da identidade cívica, mas sua natureza não é a regra de direito. Fortalecê-lo em detrimento das demais esferas pode gerar formas anômicas de atuação paroquial ou formas perversas de comunitarismo excessivo, enfraquecê-lo pode levar a negligência de comunidades e identidades. As reformas de segunda geração não dispensam o ajuste fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica, mas enfatizam o aumento de bem estar de forma integrada à responsabilidade fiscal e com ganhos de eficiência –que se baseiam em transformações estruturais, não na mera redução de despesas” (Marini & Martins, 2004)”.

A visão tradicional dava ao Estado o papel de protagonista isolado na cena do desenvolvimento atuando como provedor direto (e muitas vezes exclusivo) de bens e serviços. Os novos tempos, em contrapartida pressupõem um protagonismo compartilhado demandando um Estado concertador, ativador e direcionador estratégico das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento e, sobretudo, atuando em rede.

A nova geração de reforma põe no centro do debate novas questões fundamentais e antigas questões revisitadas. Incorpora o legado positivo da etapa anterior (o da cultura da responsabilidade fiscal), mas destaca a relevância da orientação do papel do Estado para o fortalecimento de suas capacidades de formulação e implementação de planos e programas governamentais – o que, em última análise, é essencial para o desempenho satisfatório dos arranjos de governança e a geração de valor público.

3.2. O novo desenvolvimento em uma nova regionalização

Os novos tempos colocam em relevo a necessidade de ressignificação das estratégias governamentais numa nova perspectiva de relação entre *território e desenvolvimento* a partir da constatação de que a atual regionalização está superada. Segundo Campolina (Revista Economia, 2006):

“as transformações da economia mundial, em especial o fenômeno recente da globalização, recriam regionalismos como mecanismos de reação econômica e de poder político, a exemplo da União Europeia, do NAFTA, do MERCOSUL, entre outros. O processo de globalização universaliza, mas ao mesmo tempo fragmenta e marginaliza territórios, criando novas escalas de poder e de ação. Reduz a relação espaço-tempo e altera a geometria do poder (Massey (1998); Harvey (1982)). Reduz a autonomia dos Estados Nacionais como escala privilegiada nas relações econômicas internacionais e recria as localidades como escala de regulação, ação e de políticas (Swyngedouw 1997). Enfatiza o enfoque da produtividade na busca de formas institucionais locais de inovação para se enfrentar a competição”.

O desafio é inserir na estratégia do Estado a dimensão do território em linha com esta nova perspectiva, estabelecendo os territórios como base das demandas sociais e, por conseguinte, lócus da efetivação da estratégia de desenvolvimento e das políticas públicas numa perspectiva integrada, da prestação dos serviços à sociedade.

Nessa direção, Campolina propõe algumas diretrizes e instrumentos de política territorial, dentre elas:

- Retomada do planejamento nacional, no qual a visão dos problemas, potencialidades e prioridades regionais e setoriais estejam organicamente inseridas.
- Estabelecimento de uma nova regionalização para fins de planejamento, em múltiplas escalas a partir de um diagnóstico das homogeneidades natural, econômica e social e das forças polarizadoras que estruturam e comandam o território (duas grandes dificuldades a questão ambiental e a representatividade política das regiões).
- Centralização dos recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento regional brasileiro em um fundo único, com decisão de alocação pelo Congresso, a fim de se evitar a contradição entre instrumentos e recursos, muitas vezes anulando-se uns aos outros. A alocação dos recursos deveria ser feita segundo objetivos regionais e setoriais, de forma coerente com a nova regionalização e a tipologia regional estabelecida.
- Definição de uma política urbana e sua articulação com os demais instrumentos e políticas de cunho regional.

- Estabelecimento de uma política de infraestrutura física e social, compatível com as diretrizes de integração nacional e sul-americana, redução das desigualdades regionais e o fortalecimento das novas centralidades.
- Retomada de um Pacto Federativo que permitisse eliminar a Guerra Fiscal.
- Adaptação das políticas tecnológicas, segundo as características econômicas e as potencialidades regionais.
- Articulação entre as políticas regionais e sua horizontalização em termos de sustentabilidade ambiental.
- Mobilização dos agentes locais.
- Redesenho institucional, especialmente das instituições de desenvolvimento regional, e sua compatibilização com a coordenação macroeconômica e com as demais políticas setoriais.

Nessa linha, duas iniciativas do governo federal merecem destaque:

- As Agendas de Desenvolvimento Territorial (Ministério do Planejamento)¹⁵ propostas para potencializar as intervenções públicas e a parceria entre os entes federados (por meio da busca de sinergia entre os PPAs federal, estaduais e municipais) a fim de influenciar novos ciclos de investimento que contribuam para a redução das desigualdades sociais e regionais de forma ampla e coordenada. “Busca, desse modo, refletir as interações entre as estratégias explicitadas nos PPA do governo federal, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, assim como o conjunto de ações que emergem na dinâmica da construção dessas estratégias” (Albuquerque e Couto, 2014).
- As Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDES (Ministério da Integração Nacional)¹⁶, como mais uma forma de construção de redes de cooperação envolvendo municípios de mais de uma Unidade da Federação com o objetivo de articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica de territórios de baixo desenvolvimento. Os recursos públicos destinados às RIDES se destinam a: sistema viário, transporte; serviços públicos comuns; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico; uso, parcelamento e ocupação do solo; proteção ao meio-ambiente; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; combate a causas de pobreza e fatores de marginalização; serviços de telecomunicação; turismo e segurança pública.

3.3. O significado da Agenda de Desenvolvimento do Tocantins

O desenvolvimento sustentável de um Estado depende de amplo processo de mudanças que envolvem o cidadão, o Estado e o setor produtivo. Pressupõe a integração das soluções nos campos social, econômico, político e ambiental. A inclusão social, o crescimento e aumento de competitividade da

¹⁵ <http://antigo.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s1144>

¹⁶ http://www.mi.gov.br/regioes_integradas_rides

economia, a melhor distribuição dos frutos desse crescimento econômico, e a melhoria das condições de vida da população são pilares para a construção de um novo padrão de desenvolvimento em bases sustentáveis. A construção desse novo modelo voltar-se-á para desconcentrar o desenvolvimento e reduzir, de forma progressiva, as desigualdades sociais e as disparidades regionais, abrindo novas oportunidades para construção de uma vida melhor para os cidadãos de todas as regiões do Estado.

Se, por um lado, a ação planejada e integrada do Estado permitirá a formação de uma economia competitiva, integrada ao Brasil e ao mundo, que gere oportunidades de investimentos e de trabalho e renda, por outro, será sua obrigação fomentar o capital social para operar uma economia moderna, que exige educação geral de bom nível para assegurar racionalidade instrumental e capacidade de inovação. Não obstante, o Estado deve voltar sua atenção, simultaneamente, para a parcela da população excluída e carente de amparo social, o que obriga a adoção de políticas sociais compensatórias. A concepção da nova estratégia para o Estado do Tocantins parte desses pressupostos para delinear o desenvolvimento sustentável como a melhor forma recorrente para o Estado organizar suas ações em busca da eficácia e da racionalidade na aplicação dos recursos públicos visando criar valor para a sociedade.

Por sua vez, o desenvolvimento social requer a integração entre os setores do Estado que se relacionam com o atendimento ao conjunto de necessidades do cidadão. Assim, as políticas que nortearão a geração de trabalho e renda, as políticas que orientarão a promoção dos direitos humanos, da cidadania e do desenvolvimento comunitário e aquelas relacionadas aos segmentos de segurança, saúde, educação, saneamento básico e habitação, formarão o conjunto de políticas sociais integradas. De modo semelhante, as políticas agrícola, industrial e de inovação serão agrupadas para formar as políticas integradas de desenvolvimento econômico a partir da concepção dos eixos regionais de desenvolvimento, levando em consideração demandas e vocações, com base nas cadeias produtivas.

3.4. A Agenda de Desenvolvimento do Tocantins e a nova regionalização

Por fim, o desafio de construir a nova estratégia de desenvolvimento do Estado do Tocantins dentro desta nova perspectiva da nova geografia regional, buscou o alinhamento de diretrizes com, pelo menos, três iniciativas que conformam alianças regionais orientadas para o desenvolvimento: a Região Norte, o Brasil Central e o MATOPIBA.

O Tocantins na Região Norte

A Carta de Manaus (24/07/2015)¹⁷ firmada pelos Governadores durante a realização do 11º Fórum de Governadores da Amazônia Legal propõe uma agenda pela reconstrução federativa envolvendo todos os governadores da região, como agentes protagonistas, que objetive não apenas a construção do ajuste fiscal, mas, sobretudo a retomada do crescimento econômico e reafirma o compromisso de

¹⁷ http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/Carta_de_Manauas_24-07-2015.pdf

trabalhar pela plena inclusão de nossas populações ao processo de desenvolvimento econômico e social nacional. As medidas propostas são:

“Quanto à Educação, defendemos como fundamental a regionalização das metodologias de cálculo dos recursos destinados aos insumos da educação visando a reconhecer as características ímpares da Região, em especial os destinados ao transporte escolar, merenda escolar regionalizada, geração e aquisição de energia elétrica e construção de escolas em localidades isoladas, e solicitamos de imediato: o aumento do valor do FUNDEB por aluno de forma a corrigir a distorção apontada, face as nossas especificidades.

Quanto à saúde, a par da ampla discussão da distribuição de recursos e encargos entre os entes federativos, em especial no que tange à assistência básica, face à fragilidade financeira de nossos municípios, solicitamos objetiva e imediatamente:

- a) Equalizar à média nacional os valores de recursos federais disponibilizados per capita para a Média e Alta complexidade ambulatorial e hospitalar, para aqueles estados com valores abaixo dessa média.
- b) Efetivar, no exercício corrente, imediato descontingenciamento dos recursos da saúde de forma a atender os serviços já habilitados juntos ao Ministério da Saúde.

Quanto à Segurança Pública, destacamos a necessidade de definição de uma estratégia nacional, que inclua a participação do Poder Público Federal, alocando recursos, assumindo tarefas e partilhando a gestão, especialmente no controle de nossas fronteiras.

Quanto ao Meio Ambiente, a Estratégia Nacional de Redução de Emissões pelo Desmatamento e Degradação (REDD), a ser submetida à Convenção-Quadro das Nações Unidas, deve abranger um esforço conjunto de participação entre os Estados e a União, que vão além das ações de comando e controle, para assegurar a redução do desmatamento e potencializar a conservação e o fomento às atividades produtivas.

Quanto ao Desenvolvimento Econômico, entendemos que é necessária a adoção de outras medidas que indo além do escopo de superação das dificuldades conjunturais presentes, semeiem o caminho do desenvolvimento sustentável. Para isso defendemos, no âmbito de uma estratégia de fortalecimento da competitividade da economia nacional:

- a) A retomada das operações de crédito e desembolso, adequada à capacidade de endividamento de cada Estado, para projetos estruturantes que fundamentem a retomada do crescimento e desenvolvimento econômico dos Estados da Amazônia Legal;
- b) A decisão deve considerar que os Estados da região apresentam potencialidades econômicas já conhecidas e inexploradas, e que se colocam como parte da solução para o desenvolvimento nacional;
- c) A revisão do cálculo dos royalties devidos por produtos e serviços desonerados de tributação ou destinados ao exterior, como a energia e a exploração mineral.

Em sinergia com tais operações de crédito o Governo Central precisa investir em projetos estratégicos, em especial nas áreas de logística, comunicação, energia, e aviação regional. Iniciativas como a Ferrovia Transoceânica e o balizamento de nossos rios, como a Hidrovia do Rio Madeira, Araguaia e Tocantins são fundamentais para esse processo de desenvolvimento e precisam se tornar realidade.

Entendendo necessária a construção de uma solução de superação da Guerra Fiscal, substituindo-a por uma efetiva política de desenvolvimento regional, MANIFESTAMOS nosso apoio à iniciativa dos Estados e do Governo Federal, consubstanciada na proposta de Resolução do Senado Federal 001/2013, conjugada com os termos da proposta de convênio 70/2014 do CONFAZ, que ao regular a convalidação dos incentivos fiscais prevê e condiciona a convalidação à implementação de mecanismos de financiamento do desenvolvimento e compensação de perdas de arrecadação.”

O Tocantins no Brasil Central

Reunidos em Goiânia em 03 de julho de 2015, os Governadores do Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins decidiram fundar o Movimento do Brasil Central e propor uma Agenda de desenvolvimento para a região¹⁸, pois é no Brasil Central que o dinamismo brasileiro aparece em sua forma mais evidente: foi a região que mais cresceu nos últimos dez anos, ao mesmo tempo em que apresentou a maior taxa de redução da pobreza. Alavancar a cooperação entre os estados, a sociedade e o capital privado são os objetivos de nossa agenda de vanguarda. Iniciativas propostas compreendem:

“Na agropecuária: desenvolver modelo agropecuário para ampliação da produtividade de pequena e média propriedade, com ênfase no assessoramento técnico, base para o fortalecimento de uma nova classe média rural.

Na logística: Definir projeto de integração logística para a região e inserções nacional e global. Definir ações que fomentem as indústrias e os serviços associados à logística.

Na industrialização: focar ações que nos levem da industrialização tradicional dos produtos agropecuários à indústria densa em conhecimento.

Na educação: assumir posição de vanguarda no projeto nacional de qualificar o ensino básico. Desenvolver educação básica e profissional avançadas que priorizem as capacitações genéricas e flexíveis exigidas pelas tecnologias contemporâneas.

No empreendedorismo: fomentar o empreendedorismo de vanguarda e definir medidas que coordenem acesso a crédito, a tecnologias e práticas avançadas e a mercados nacionais e mundiais.

Na inovação: fortalecer o sistema de ciência, tecnologia e inovação regional, associados a prestação de serviços avançados.”

O Tocantins no MATOPIBA¹⁹

O Matopiba é a nova fronteira agrícola reconhecida pelo governo federal brasileiro que abrange os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Os principais municípios com aptidões agropecuárias na região do Matopiba são: Bom Jesus, Corrente e Uruçuí (no Piauí); Porto Franco, Carolina e Balsas (no Maranhão); Praia Norte, Araguaína, Pedro Afonso, Porto Nacional, Palmas, Gurupi e Dianópolis (no Tocantins); e Barreiras e Luís Eduardo Magalhães (na Bahia). A região compreende 73 milhões de hectares distribuídos em 31 microrregiões e 337 municípios (51% da área dos 4 Estados). Inclui 324 mil

¹⁸ <http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/Agenda-de-desenvolvimento-do-Brasil-Central1.pdf>

¹⁹ <https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/matopiba.html>

estabelecimentos agrícolas, 46 unidades de conservação, 35 terras indígenas e 781 assentamentos de reforma agrária e áreas quilombolas.

Está prevista a criação de um consórcio público, que será aprovado pelas Assembleias Legislativas dos quatro estados e Câmaras dos municípios que participarão da região. “Queremos o crescimento agropecuário que é o principal objetivo da região, mas também vamos nos unir para ir até a presidente pedir mais investimentos em diversas áreas dessa fronteira como para a educação, infraestrutura e transporte”²⁰, ressaltou o governador do Tocantins Marcelo Miranda. O projeto prevê o desenvolvimento e a operacionalização de um sistema de planejamento territorial estratégico para a região do MATOPIBA. Ele reúne informações numéricas, cartográficas e iconográficas e a caracterização territorial do quadro natural, agrário, agrícola, rural e socioeconômico de 31 microrregiões e 337 municípios dos quatro estados que compõem a região.

O DECRETO Nº 8.447 de 06/05/2015, que dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA, tem por finalidade promover e coordenar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável fundado nas atividades agrícolas e pecuárias que resultem na melhoria da qualidade de vida da população. Suas diretrizes são:

- I - desenvolvimento e aumento da eficiência da infraestrutura logística relativa às atividades agrícolas e pecuárias;
- II - apoio à inovação e ao desenvolvimento tecnológico voltados às atividades agrícolas e pecuárias; e
- III - ampliação e fortalecimento da classe média no setor rural, por meio da implementação de instrumentos de mobilidade social que promovam a melhoria da renda, do emprego e da qualificação profissional de produtores rurais.”

A tabela a seguir ilustra a posição relativa do Tocantins no bloco.

TABELA 4 – TOCANTINS NO MATOPIBA

	PIB Total (R\$1.000)	PIB Agropecuária	PIB per capita (R1.000)
MATOPIBA	46.946.152,60	10.328.904,00	7,95
Tocantins	17.240.135,04 (36,7%)	2.859.956,00 (27,9%)	12,46

PIB nominal de 2010

Fonte: https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/150513_MATOPIBA_TO.pdf

Estas considerações revelam que novos tempos imprimem ao modelo de desenvolvimento novos significados e nova dinâmica, trazendo à tona a necessidade de enxergar e tratar o território de forma privilegiada, no sentido de capturar a ampla riqueza de suas múltiplas dimensões (econômica, social, ambiental) e, a partir daí, de seus problemas, limitações, potencialidades. Este tratamento amplo inclui considerar o Poder Público (Estados, Municípios, União e injunções interfederativas) como uma dentre

²⁰ <http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2015/06/governadores-se-reunem-para-definir-estrategias-para-regiao-da-matopiba.html>

outras forças institucionais vitais para a promoção do desenvolvimento, ressaltando a necessidade de formação de redes de governança com o setor privado, a sociedade civil organizada e os indivíduos conectados (a sociedade em rede).

Revelam também que novas ambiências institucionais se formam no sentido de facilitar estas concepções de desenvolvimento territorializadas, multidimensionais e plurinstitucionais: as agendas interfederativas e os mecanismos de implementação que ensejam. O grande cenário de oportunidades está dado. Resta aproveitá-lo por meio de novas estratégias de desenvolvimento.

4. UMA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA²¹

4.1. O novo desenvolvimento requer uma nova governança

O desafio de construir uma Agenda de Futuro para o Estado implica na necessidade de adotar um novo modelo de governança pública orientada para resultados que integre as perspectivas das diversas partes interessadas visando à criação de valor para a sociedade de forma sustentável.

“Governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos; e da melhoria do desempenho. Dessa forma, nenhum destes elementos podem ser pensados de forma isolada. Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. Fortalecer a capacidade de governo e governar em rede não fazem sentido se não estiverem a serviço de resultados e da geração de valor público, que, por sua vez, não ocorrem de forma fortuita, mas demandam o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais.” (Martins & Marini, 2014).

O conceito trata de uma abordagem nova e moderna que traz consigo um conjunto de elementos que, entre outros aspectos, caracterizam as novas formas com as quais o Estado se relaciona com a sociedade para a entrega de resultados. Falar de Governança Pública significa falar de redes colaborativas, da dicotomia fragmentação versus coordenação interorganizacional, da orientação a resultados para a sociedade, e da junção desses e de outros elementos tendo como norte a geração de valor público²² sustentável.

O termo se distancia tanto da administração pública burocrática quanto da nova gestão pública, representando um novo paradigma que se insere em um contexto de complexidade, pluralismo e

²¹ Esta seção é amplamente baseada no artigo MARTINS, Humberto Falcão & MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual, Revista do Tribunal de Contas da União 130/2014, 42.

²² Valor atribuído pelo público beneficiário ao que recebe do poder público. Retorno sobre o investimento (os impostos) feito pelo cidadão. Valores cívicos e republicanos. Percepções de satisfação e qualidade (o que o público valora e consequentemente daria algo em troca). Excedente de valor agregado mediante processos de inovação. Ativo, patrimônio imaterial representado pelas instituições públicas. Resultados de políticas públicas formuladas em função de preferências refinadas. Acima de tudo, o valor público é a percepção do beneficiário, ou seja, o quanto que a oferta do serviço público agrega para o seu objeto útil: o cidadão. (Marini & Martins, 2014). O termo será melhor explorado em seção específica.

ambiguidade. Entre outros fatores, trata-se da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de bens e serviços públicos.

Entre os componentes da Governança Pública está o da governança como *capacidade de governo*. Este conceito engloba elementos tais como a liderança, o domínio das competências, a prontidão para atuar, o potencial de atuação e o desenho institucional.

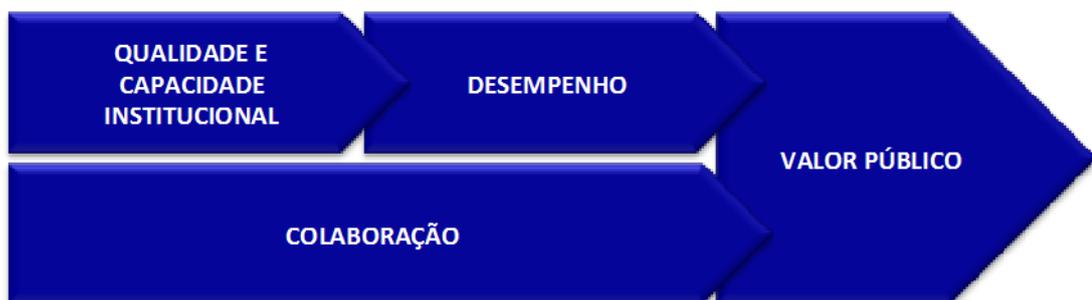
Outro dos seus componentes é o da *governança colaborativa*. Trata-se da atuação de um conjunto variado de instituições, e também das interações dos governos com a sociedade, o que abarca conceitos como participação social e democracia participativa.

Juntando-se aos anteriores, pontua-se o componente fundamental da governança para resultados. Este por sua vez, traz consigo o conceito de *valor público e de desempenho*. O valor público é entendido como elemento direcionador do processo de governança, enquanto o desempenho é apresentado, de maneira ampla, como sendo a soma dos esforços empreendidos com os resultados gerados.

Todos os componentes mencionados se somam na direção de um conceito de *governança transformacional*. Isso significa entender o processo de governança como norteador da mudança do *status quo* e do aumento do bem estar e, também, como um movimento que promove as capacidades da sociedade rumo à sua própria melhoria, encontrando soluções adequadas aos problemas que ela precisa enfrentar.

A figura 3 apresenta uma simplificação gráfica do modelo de cadeia de governança, que considera os elementos de qualidade e capacidade institucional (Governança como Capacidade de Governo), relacionamento e colaboração (Governança Colaborativa) e desempenho (Governança para Resultados), direcionados à obtenção de Valor Público.

FIGURA 3 – A CADEIA DE GOVERNANÇA



Retrata a compreensão da governança pública como um processo de geração de valor público a partir dos elementos citados (capacidades e qualidades institucionais; colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos; e melhoria do desempenho). Todos possuem interrelação e codependência, impossibilitando sua interpretação e aplicação isolada.

Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. Fortalecer a capacidade de governo e governar em rede não fazem sentido se não estiverem a serviço de resultados e da geração de valor público, que, por sua vez, não ocorrem de forma fortuita, mas demandam o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais.

5. AGENDA ESTRATÉGICA

5.1. A metáfora do diamante escondido

Definir uma estratégia para o Estado, numa perspectiva de longo prazo é como desenterrar um tesouro escondido, lapidá-lo e utilizá-lo como *diferencial comparativo*²³ na busca de oportunidades e superação de adversidades visando à promoção do bem estar da sociedade. É fator de diferenciação que dá singularidade ao território criando condições favoráveis ao desenvolvimento social porque contribui para a inclusão social e melhoria da qualidade de vida da população fortalecendo, desta forma, os vínculos entre o cidadão e o território. Promove, igualmente, as bases para o desenvolvimento econômico com base no fortalecimento das cadeias produtivas, porque contribui para a criação de um ambiente favorável à realização de negócios muito mais do que a simples concessão de benefícios fiscais. Investidores orientam os seus negócios para áreas planejadas com serviços públicos de qualidade e com plataformas logísticas providas de infraestrutura eficiente e acessibilidade aos sistemas viários que conectam as áreas de produção aos grandes centros consumidores. A percepção de existência de uma estratégia consolidada e de um modelo de governança consistente gera estabilidade institucional e, por conseguinte, confiança, atributo fundamental para a atração de investimentos nacionais e internacionais. E, por fim, ao enfatizar o compromisso com a garantia da sustentabilidade ambiental (em linha com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas) contribui para evitar a degradação dos ecossistemas e o risco de se perder a base ambiental que sustenta as várias atividades econômicas do Estado.

5.2. A Agenda e o novo modelo de Gestão Estratégica

A Agenda Estratégica é um conjunto de definições sobre os propósitos (usualmente sob a forma de declarações de uma visão de futuro), sobre os resultados a serem alcançados (usualmente sob a forma de um mapa estratégico contendo objetivos, indicadores e metas) e sobre o modo de alcançá-los (usualmente sob a forma de um plano de ações ou projetos).

Para que esta agenda seja considerada positiva e proveitosa, devem ser atendidos os seguintes critérios: legitimidade (satisfação das expectativas das partes interessadas), coerência (os elementos programáticos – objetivos, programas, projetos, entre outros –, devem ser convergentes entre si e

²³ Significa aproveitar a localização estratégica do Estado no centro geográfico do país e a abundância de recursos naturais, associado à existência de um sistema multimodal de transporte competitivo e integrado como condições que permitirão a redução dos custos de distribuição dos produtos e fomentará o comércio internacional e a atividade econômica.

com os resultados das políticas públicas em geral) e foco (conjunto minimamente relevante e significativo de resultados e esforços).

O processo de construção dessa Agenda partiu de informações a respeito do ambiente institucional no qual o Estado do Tocantins está inserido. Esta primeira etapa, essencial para estabelecer as inúmeras interações, influências e conexões estabelecidas entre o macro ambiente e a organização, e organização e unidades internas, incluiu análise documental, entrevistas e oficinas envolvendo atores internos (alta liderança do Estado) e externos (Federação das Indústrias do Estado do Tocantins - FIETO, Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Tocantins - FECOMERCIO, Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Tocantins - FAET, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, Associação Tocantinense de Municípios - ATM, Conselho Regional de Economia - CORECON, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública Estadual, Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Justiça). Esta abordagem está alinhada a um novo estágio na gestão contemporânea, que tem como característica um processo de coprodução na definição, implementação e controle (social) da Agenda, que considera as perspectivas das diversas partes interessadas.

A elaboração da Agenda teve como principais referências:

- O Ciclo do PDCA idealizado por Shewhart e aplicado por Deming no Japão, após a 2ª guerra que tem por princípio tornar mais claros e ágeis os processos de gestão. Baseia-se em quatro atividades: PLANEJAR (PLAN): Elaborar e/ou definir os objetivos e processos necessários para gerar os resultados esperados (a meta). EXECUTAR (DO): Implementar o plano ou executar o processo. Realizar as ações necessárias para se construir o produto. VERIFICAR (CHECK): Estudar o resultado atual e compará-lo em relação aos resultados esperados (objetivos estabelecidos no passo PLANEJAR). É a etapa de monitoramento. ATUAR (ACT): Tomar ações corretivas sobre as diferenças significativas entre os resultados reais e planejados. Analisar as diferenças para determinar suas causas. Determinar onde aplicar as mudanças que incluem a melhoria do processo ou produto;
- O Modelo de Diamante de Michael Porter, que enfatiza os determinantes/atributos (como um ponto no 'diamante') da vantagem competitiva nacional (Porter, 1990), agrupados em quatro categorias ou atributos: a) Condições de Fatores, englobando o posicionamento do país ou da região em termos de recursos como mão de obra especializada, disponibilidade de serviços profissionais especializados, infraestrutura de logística e de energia, para citar alguns exemplos; b) condições de demanda, relacionadas à natureza da demanda para os produtos ou serviços ofertados pelas empresas; c) indústrias correlatas, relacionada com a disponibilidade de indústrias correlatas, que atuam em atividades que complementam direta ou indiretamente as atividades da empresa em estudo, cabendo mencionar que essas indústrias correlatas devem ser competitivas internacionalmente; e d) estratégia, estrutura e rivalidade das empresas, representado pelas condições em que são organizadas a criação, organização e administração das organizações dentro do país em estudo, aliado com as condições em que se estabelece a rivalidade interna.
- O Balanced Scorecard-BSC, metodologia de gestão estratégica desenvolvida pelos professores da Harvard Business School, Robert Kaplan e David Norton, que permite explicitação sistemática da estratégia facilitando sua gestão. Trata-se de uma lista de objetivos organizados segundo perspectivas (e temas: agrupamento de objetivos por afinidade) com representação gráfica das

relações de causalidade. Os objetivos são medidos por indicadores, valorados por metas e realizados por iniciativas (ações, projetos etc.).

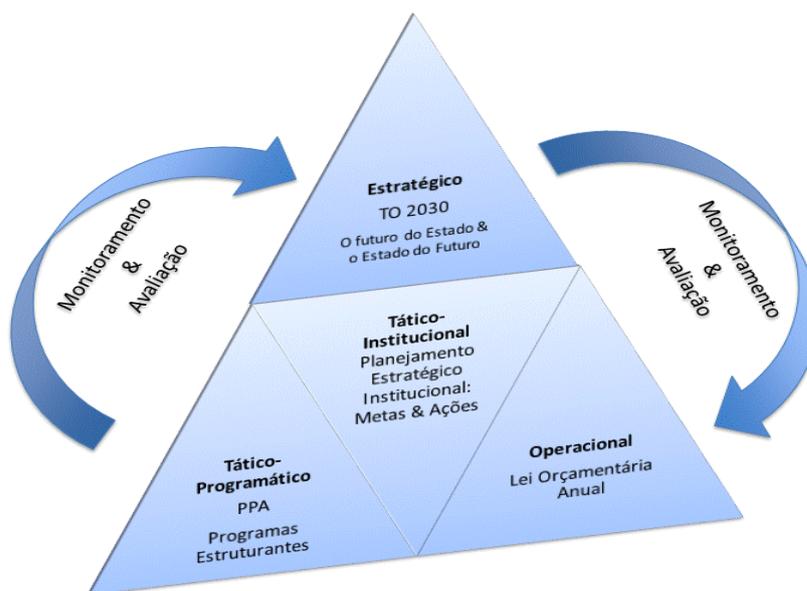
A Agenda Estratégica está estruturada a partir de orientações nas seguintes dimensões temporais:

- Longo Prazo: O Plano Tocantins 2030 contendo a Visão de Futuro para o Estado e o Mapa Estratégico com objetivos orientados para a Efetividade (criação de Valor Público), a Eficácia (garantia das condicionantes de viabilização) e a Eficiência (adoção de um novo modelo de gestão/governança como pilar da transformação pretendida).
- Médio Prazo: O desdobramento tático, incluindo dois componentes: o PPA – Plano Plurianual (Programas Estruturadores) & PEI – Planos Estratégicos Institucionais (que permitirá a pactuação de Metas e Ações das Secretarias e Órgãos para a realização do TO 2030).
- Curto Prazo: A LOA – Lei de Orçamento Anual contendo a alocação de recursos financeiros (investimento e custeio) em harmonia com os planos antes descritos.

Por fim, visando fortalecer a capacidade de implementação da Agenda, o novo processo prevê a implementação de uma sistemática de Monitoramento e Avaliação, no formato de uma sala de situação onde periodicamente a equipe de governo, sob a liderança do Governador, realizará o acompanhamento dos Planos e repactuação dos compromissos (Gestão à Vista). Além dos benefícios de permitir a correção de rumos, a nova sistemática agrega aprendizagem e permite a prestação de contas para a sociedade sobre os avanços e resultados obtidos.

A figura abaixo ilustra o novo enfoque pretendido.

FIGURA 4 – MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DO ESTADO



Fonte: Instituto Publix

5.2. A Visão de Futuro: Estado símbolo do desenvolvimento sustentável em benefício da Sociedade

A imaginação é parente do infinito.

Baudelaire

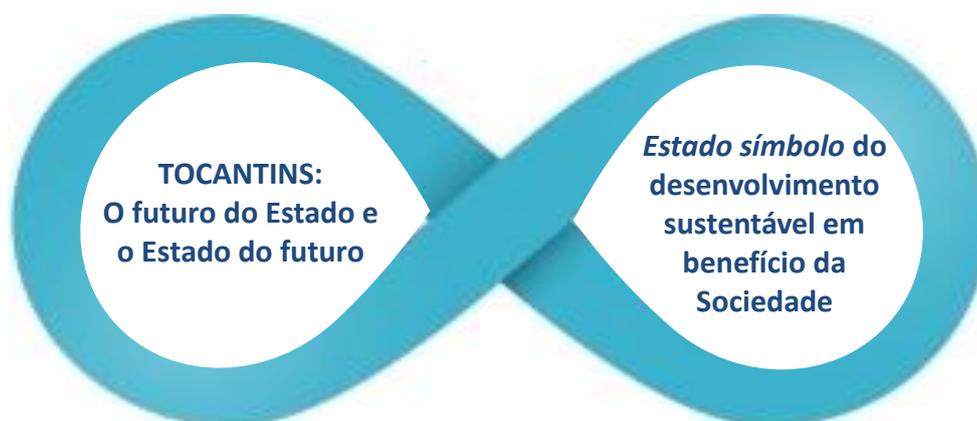
A Visão é a declaração da intenção estratégica mais relevante, pois estabelece o norte, numa perspectiva de longo prazo, e sustenta o modelo de gestão estratégica do Estado. É o reflexo das aspirações da sociedade para um futuro legado à presente e às futuras gerações. Decorre da análise do contexto e de suas oportunidades reveladas, combinadas com o desejo de alcance de determinados padrões de desenvolvimento para o Estado que supõe avanços progressivos e equilibrados combinando as dimensões do crescimento econômico, da justa distribuição da riqueza e da sustentabilidade ambiental.

Stephen Covey a propósito comenta:

“... que a Visão envolve enxergar um estado futuro com o olho da mente. A visão é a imaginação aplicada. Todas as coisas são criadas duas vezes: primeiro, tem lugar na criação mental; segundo, uma criação física. A primeira criação, a visão, é o início do processo de reinvenção da pessoa ou da organização. Ela representa desejos, sonhos, esperanças, objetivos e planos. Mas esses sonhos e visões não são apenas fantasias. São uma realidade ainda não trazida à esfera física, como a planta de uma casa antes desta ser construída ou uma partitura à espera de ser tocada.” (Covey, 2005)

A Declaração da Visão para o Tocantins do Futuro, ao buscar inspiração no símbolo do *infinito* (que representa a ausência de limites) procurou forte associação à ideia de prosperidade numa perspectiva de transcendência de espaço temporal. Mais do que um projeto de governo, ou de Estado ela deve configurar-se como um *projeto de sociedade*.

FIGURA 5 – VISÃO DE FUTURO PARA O ESTADO DO TOCANTINS



Fonte: Instituto Publix

5.3. O Mapa Estratégico: A Opção pelo Desenvolvimento Sustentável

Embora fundamental como elemento direcionador estratégico, a *visão de futuro* precisa ser complementada (desdobrada) em objetivos, que a partir de sua mensuração e valoração permitem a efetiva gestão da estratégia. Neste sentido o *mapa estratégico* cumpre o papel de traduzir a visão em objetivos organizados segundo perspectivas e relacionados a partir de uma relação de causalidade entre eles. É a representação visual e didática do que se quer alcançar ajudando a comunicar interna e externamente a Agenda Estratégica do Estado.

Inspirado no *Modelo de Diamante de Michael Porter* que enfatiza os determinantes/atributos (como um ponto no ‘diamante’) da vantagem competitiva nacional (Porter, 1990), a definição de perspectivas do mapa estratégico se baseou no argumento de que o diferencial comparativo do Estado do Tocantins para a efetivação da sua Visão de Futuro é a existência de uma estratégia com os seguintes pilares (como pontos do diamante):

- A opção por um novo desenvolvimento orientado para a criação de valor público.
- A determinação de priorizar a ação do Estado na viabilização de condicionantes para o desenvolvimento.
- A adoção de um novo modelo de governança transformadora baseada no novo paradigma: o governo que governa com a sociedade.

A figura 6 a seguir ilustra esta forma de se pensar a estratégia:



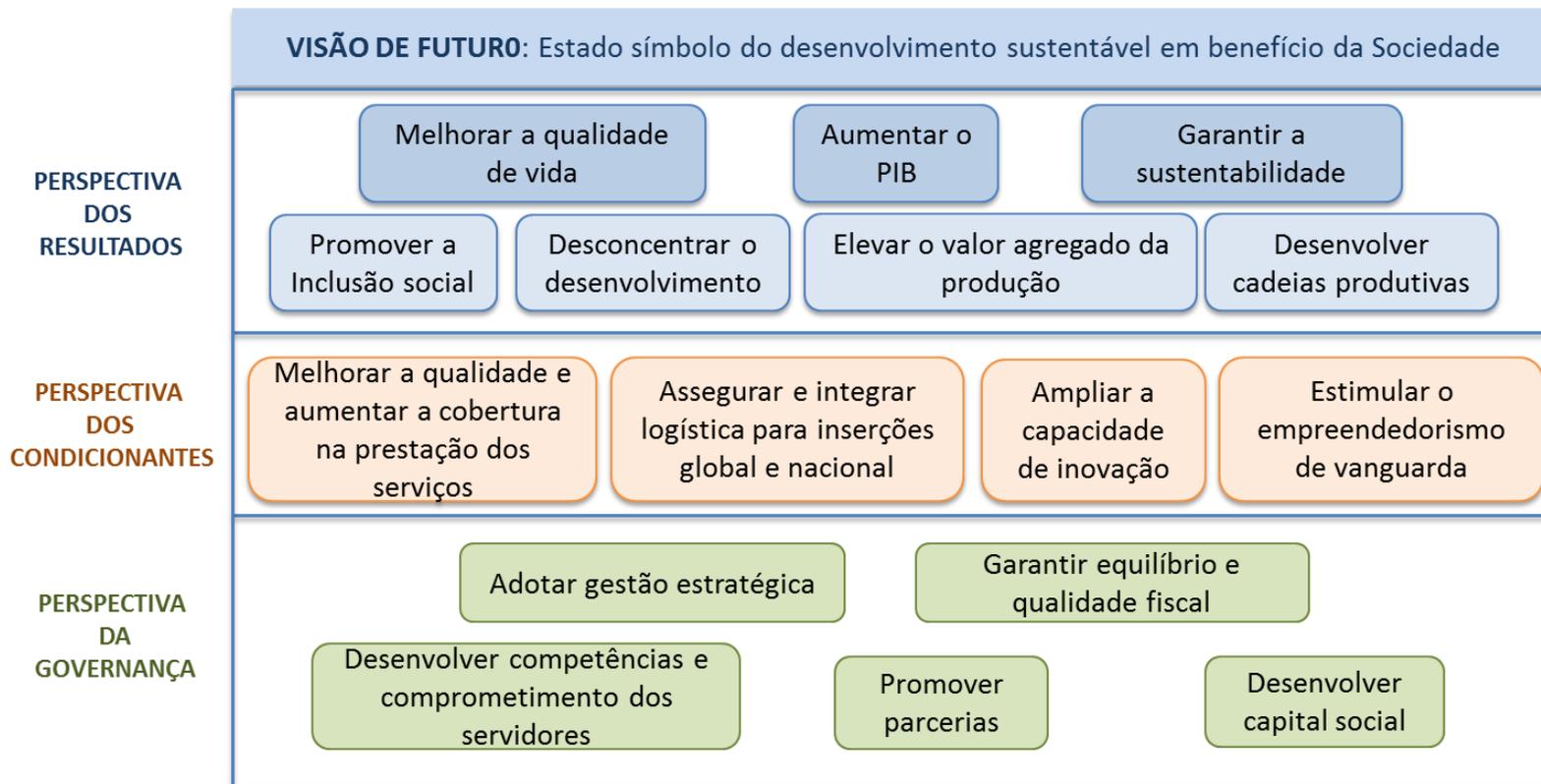
A primeira perspectiva (Novo Desenvolvimento) está baseada no tripé: qualidade de vida – desenvolvimento econômico – sustentabilidade e inclui objetivos estratégicos de inclusão social, equilíbrio regional, economia competitiva com valor agregado, cadeias produtivas e qualidade ambiental.

A segunda (Condicionantes) está orientada para a construção das viabilidades para o novo desenvolvimento e inclui objetivos de ampliação e melhoria da rede de serviços integrados (educação, saúde, segurança, emprego e renda, dentre outros), de garantia da logística e infraestrutura necessárias e fomento à inovação e empreendedorismo.

A terceira (Governança) enfatiza a necessidade de fortalecer as capacidades de governo e de segmentos da sociedade para o provimento das condicionantes e para a promoção do desenvolvimento.

A figura 7 mostra a Agenda, agora sob a forma de um Mapa Estratégico, contendo os objetivos organizados nas três perspectivas antes mencionadas.

FIGURA 7 – MAPA ESTRATÉGICO DO ESTADO DO TOCANTINS



Fonte: Instituto Publix

5.4. Os Objetivos Estratégicos em destaque

Na perspectiva dos resultados, o que se pretende é a adoção de um novo Desenvolvimento orientado para a criação de valor público. O diferencial que promoverá a emergência deste novo padrão de desenvolvimento integrado com distribuição regional equilibrada pressupõe a combinação de pelo menos duas capacidades fundamentais: (i) identificação e compreensão dos aspectos socioeconômicos, vantagens comparativas, potencialidades, carências e vocações de cada região; e (ii) concepção de uma estratégia inovadora de busca de sinergia na captação de investimentos em infraestrutura baseado em estímulos corretos ao setor empresarial visando ampliar a oferta de empregos de boa qualidade. Inclui os seguintes Objetivos:

- Melhorar a qualidade de vida e o bem estar da população.
- Aumentar o PIB do Estado gerando riquezas e oportunidades de emprego e renda.
- Garantir a sustentabilidade e a qualidade ambiental.
- Promover a Inclusão social e o enfrentamento dos problemas sociais vividos por segmentos ou indivíduos em condição de vulnerabilidade.
- Desconcentrar o desenvolvimento visando reduzir as disparidades regionais.
- Elevar o valor agregado da produção o que implica, necessariamente, na inserção de tecnologias nas cadeias produtivas. Essa inserção estratégica pressupõe fortalecer e integrar a rede e os sistemas de educação do Estado, voltados à qualificação profissional direcionada para as demandas das cadeias produtivas regionais.
- Fortalecimento e desenvolvimento das cadeias produtivas, com o fomento à implantação de unidades produtivas, arranjos produtivos locais, atividades empreendedoras; ampliação da oferta de crédito para atender investimentos, organização das cadeias produtivas. Merece destaque, por sua relevância, o caso da agricultura que seguirá duas vertentes. Na primeira, contemplará a agricultura familiar baseada na produção para consumo próprio, com o intuito de promover a permanência do homem no campo em condições dignas, exercida, sobretudo, através da sua capacidade de gerar ocupação e renda. A segunda vertente se voltará para o mercado, orientando os segmentos que constituem as diversas cadeias produtivas demandadas pelo setor.

Na perspectiva dos condicionantes o que se pretende é criar as condições de viabilização do novo desenvolvimento, acima descrito, com base no tripé: qualificação e universalização da rede de serviços integrados prestados à sociedade; ampliação e integração da logística e da infraestrutura; e fortalecimento do empreendedorismo e da cultura da inovação. Inclui os seguintes Objetivos:

- Melhorar a qualidade e aumentar a cobertura na prestação dos serviços, em especial nas áreas de educação, saúde, segurança, assistência social e oferta de emprego.
- Assegurar e integrar logística para inserções global e nacional por meio de ações que irão aperfeiçoar e dar maior eficácia ao sistema produtivo através de uma moderna plataforma de infraestrutura voltada para os mercados nacionais e mundiais.

- Ampliar a capacidade de inovação por meio do fomento a projetos de pesquisas científicas e tecnológicas, fortalecimento da infraestrutura de ciência, tecnologia e inovação, criação de redes de extensão tecnológica e implantação de parques tecnológicos.
- Estimular o empreendedorismo de vanguarda por meio de incentivos à criação de empresas com alto potencial de crescimento e inovadoras²⁴.

Na perspectiva da governança o que se pretende é dotar o Estado de capacidades e qualidades institucionais e de capacidades de articulação com agentes públicos e privados visando a coprodução de serviços, políticas e bens públicos. Inclui os seguintes Objetivos:

- Fortalecer a capacidade de gestão estratégica por meio da construção de uma agenda estratégica, do alinhamento das estruturas implementadoras (idealmente em bases contratuais) e da adoção de uma sistemática de monitoramento e avaliação.
- Garantir equilíbrio e qualidade fiscal por meio da melhoria do gasto e busca de fontes alternativas de recursos visando recuperar a capacidade de investimentos do Estado para financiar a carteira de projetos de investimento.
- Alinhar o perfil de competências existentes aos requeridos e promover o comprometimento dos servidores visando fortalecer a capacidade de implementação da agenda.
- Identificar e promover parcerias estratégicas com o setor privado (Parcerias Público Privado) e organizações de interesse público (Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) visando ampliar a capacidade de prestação de serviços à sociedade com flexibilidade e responsabilização por resultados.
- Desenvolver capital social envolvendo atividades de fortalecimento institucional das organizações da sociedade e dos municípios e capacitação de gestores.

6. A NECESSIDADE DE UMA NOVA LIDERANÇA TRANSFORMADORA, MODO DE CONCLUSÃO

O desafio de colocar em marcha um novo modelo de desenvolvimento pressupõe a adoção de novos mecanismos de governança num contexto de coprodução de valor público onde o Estado compartilha o protagonismo com os demais segmentos da sociedade. Isto impõe a necessidade de repensar o papel da *liderança*, essencialmente relacional, na medida em que o alcance dos objetivos expressos nos projetos de desenvolvimento assume cada vez mais um caráter horizontal, extrapolando os limites das unidades governamentais e, até mesmo, o limite dos

²⁴ Em linha com as diretrizes da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Ver: <http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/EMPREENDEORISMO-VANGUARDISTA-FINAL-FUNDO-CLARO-2.pdf>

governos exigindo esforços de articulação com outros governos, com o setor privado, o terceiro setor e outros. A velha *liderança* baseada no comando e controle não é mais suficiente.

O desafio a ser enfrentado pelo líder contemporâneo passa a ser de duas naturezas: mobilizar suas equipes e articular com outras equipes (e lideranças) para o alcance de objetivos. No primeiro caso – empreende com sua equipe, abandonando o papel tradicional de controlar as mãos, para o papel de comprometer as mentes. No segundo, precisa desenvolver a capacidade de convencimento (persuasão), dado que não tem hierarquia além das fronteiras institucionais. Trata-se de líderes que constroem relacionamentos.

Não é de forma fortuita que *liderança* figura como elemento número um no conjunto das qualidades e capacidades institucionais de governo. No sentido de liderança de governo (política e executiva), o que importa detectar como o líder de governo contribui para a formação de uma visão de futuro e o esforço político de negociação de poder para a obtenção de adesões.

“A visão do governo, para ser aceitável, tem que ser compartilhada por uma maioria clara dos atores relevantes e ir além do ciclo eleitoral e do programa do governo. Ela deve se referir a questões futuras de forma transgovernamental e ser revisada frequentemente à luz de novos conhecimentos. (...) O ciclo de vida de muitos investimentos, incluindo o investimento em capital humano, é longo e deve ser orientado por uma visão que vá além do mandato do governo. Deve também resistir a pressões políticas de curto prazo dos partidos, de grupos de interessados, da opinião pública e da mídia. [...] A maior parte dos esforços de modernização em anos recentes foi focalizada na prestação de serviços. Entretanto, está cada vez mais evidente que algumas das mudanças mais importantes na adaptação dos governos às necessidades sempre em transformação da sociedade são relacionadas à ‘direção’. (...) O setor público deve poder aperfeiçoar suas capacidades estratégicas dentro da estrutura da visão desenvolvida no nível político.” (OCDE, 2003:34-5).

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, E; COUTO, L. Território, participação e planejamento: agenda de desenvolvimento territorial e o caso do Rio Grande Do Sul (VII Congresso CONSAD, 2014).

CAMPOLINA, C. A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana (Revista Economia, 2006).

COVEY, S. O 8º Hábito: da Eficácia à Grandeza. Editora Campus, 2005.

MARINI, C. & MARTINS, H. Um Governo Matricial – Estruturas em rede para promoção de desenvolvimento. Congresso del CLAD. Madrid, 2004.

MARTINS, H. F. & MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual Revista do Tribunal de Contas da União 130/2014, 42.

OECD. Coerência nas políticas. Relatório da 27ª Sessão do Comitê de Gestão Pública, Abril de 2003.

PORTER, M. *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press, 1990.

8. EQUIPE TÉCNICA

Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública

Caio Marini – Coordenador Técnico
Carolina Siqueira Lemos
Humberto Falcão Martins
Mário Woortmann
Tiago Silva
Gilberto Pôrto Barbosa

Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins

David Siffert Torres – Coordenador Geral
Regina Sônia Botelho Martins
Raul Rodrigues de Freitas
José Anunciação Batista Filho