

PERSPECTIVAS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO NO CENÁRIO AMAZÔNICO: O CASO DO ESTADO DO TOCANTINS

Waldecy Rodrigues⁵
Bernardo Campolina Diniz⁶

RESUMO

O trabalho objetiva analisar o processo de crescimento econômico do estado do Tocantins e apontar possíveis políticas para um processo de desenvolvimento sustentado em uma perspectiva de longo prazo. Parte-se de uma visão institucionalista do crescimento econômico que ressalta a importância das políticas públicas e do ambiente institucional no processo. Utiliza-se a metodologia comparativa para a análise dos dados secundários que, posteriormente, são trabalhados por técnicas da estatística descritiva e inferencial. No período de 1991-2006, o estado do Tocantins obteve um crescimento médio de 3,2% ao ano, abaixo da média da região Norte, porém pouco acima do brasileiro. Chama atenção o fato de todos os estados da região norte crescer mais que o estado do Tocantins. Este estado tem uma economia bastante incipiente, com baixos níveis de competitividade e de renda per capita combinado com uma forte concentração da riqueza e dependência ao setor público. Sugerem-se como políticas para o estado romper o ciclo vicioso: Agregação de valores aos produtos locais, atração de novos investimentos, administração pública moderna, implantação das chamadas obras fundamentais de infra-estrutura e a redução dos custos de transação pelo fortalecimento institucional do estado e da sociedade.

Palavras-chave: Tocantins, desenvolvimento regional, economia regional.

ABSTRACT

The research examines the process of economic growth of the Tocantins State and pointing to a possible political process of sustainable development in a long time. It is an institutionalism view of economic growth that emphasizes the importance of public policies and institutional environment in the process. It is used methodology for the comparative analysis of secondary data which will then be processed by techniques of descriptive and inferential statistics. In the period 1991-2006, the Tocantins State had an average growth of 3.2% per year, below average for the northern region, but little above the Brazilian. Draws attention the fact that all states of the north grow more than the state of Tocantins State. This state has a very low economy, low competitiveness and income combined with a strong concentration of wealth and dependence on the public sector. Suggest itself as the state policies to break the vicious cycle: added value to local products, attracting new investments, modern public administration, implementation of basic call works of infrastructure and reduction of transaction costs for institutional strengthening of the state and society.

Key-words: Tocantins State, regional development, regional economy.

⁵ Pós-Doutor em Economia (UnB); Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio - Universidade Federal do Tocantins (UFT); e-mail: waldecy@terra.com.br.

⁶ Economista, Doutor em Geografia Humana (USP); Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio - Universidade Federal do Tocantins (UFT).

1. INTRODUÇÃO

O trabalho tem como objetivo analisar o processo de crescimento econômico do estado do Tocantins, considerando o cenário amazônico, bem como apontar possíveis políticas para um processo de desenvolvimento sustentado em uma perspectiva de longo prazo. Parte-se de uma visão institucionalista do crescimento econômico que ressalta a importância das políticas públicas e do ambiente institucional no processo, bem como destaca a importância da escolha de trajetórias eficientes pela sociedade.

A partir da metodologia comparativa, principalmente, entre os estados da região norte, notadamente na avaliação de dados relacionados com Produto Interno Bruto (PIB) o trabalho foi dividido em três fases: diagnóstico, perspectivas e políticas. O enfoque da metodologia comparativa consiste em relacionar indicadores selecionados com intervenções e/ou características de grupos, sem exigências a respeito da distribuição de probabilidade dessas variáveis (RAGIN, 1989). Porém, o método comparativo permite estabelecer regularidades dos fenômenos e enxergá-los a partir de similaridades e heterogeneidades entre as observações coletadas.

O estado do Tocantins foi fundado no ano de 1988, sendo resultado da divisão do estado de Goiás. A economia do estado do Tocantins encontra-se em um ritmo moderado de expansão, porém apresenta grandes potencialidades de desenvolvimento. Sua localização estratégica no centro do país, sendo uma área de transição entre os Cerrados e a Amazônia, faz com essa região, dependendo das estratégias de desenvolvimento utilizadas possa dar saltos qualitativos e quantitativos consideráveis nas próximas décadas (RODRIGUES, 2003).

A economia do Tocantins foi historicamente influenciada pela pecuária extensiva de corte e pela grande concentração fundiária. Após a criação do estado em 1988, foram elaboradas políticas no sentido de dinamizar outras atividades econômicas, onde se destaca o apoio à agricultura familiar, o estímulo ao processo de industrialização, a tentativa da implantação de arranjos produtivos locais (principalmente a fruticultura) e o impulso do ecoturismo em algumas regiões do estado. Após o ano de 1999, uma nova onda do impulso do crescimento do agronegócio tocantinense foi estimulada pela ampliação da produção e da quantidade produzida da soja em escalas exponenciais. Porém, este processo de crescimento foi atenuado com a recente crise do agronegócio brasileiro ocorrido, principalmente, no ano de 2005 devido ao processo de valorização da moeda brasileira.

2. INSTITUIÇÕES E DESEMPENHO ECONÔMICO

O crescimento econômico nos modelos neoclássicos, como Sollow (1954), era considerado como função do coeficiente do capital sobre o produto e da relação entre a disponibilidade de mão-de-obra e a expansão demográfica, sendo que o autor concluiu que as regiões com altas taxas de investimento e com baixo crescimento demográfico tendem em ser em média mais ricas que as regiões com menores taxas de investimento e uma elevada expansão demográfica. A variável tecnológica era considerada relevante no Modelo de Sollow, porém como exógena ao processo de crescimento. Este modelo explica bem as diferenças entre os diferentes produtos per capita e mesmo a trajetória do crescimento, porém não consegue abarcar como essas trajetórias se formam e se configuram historicamente distintas entre os países e regiões.

As trajetórias de crescimento adotadas dependem de um conjunto de variáveis que não estão exatamente sob o domínio econômico, dependendo singularmente do grau de evolução e amadurecimento das instituições. Douglass North, um dos percussores da Economia Institucional, corrobora com esta visão ao considerar como central o papel do desempenho institucional sobre os processos de crescimento e desenvolvimento econômico.

Segundo Pondé (2005) instituições econômicas são regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico. Esta definição inclui não só as regularidades, mas também os mecanismos que as geram, sejam estas normas coercitivas, valores morais, incentivos, costumes, hábitos, estruturas cognitivas, dentre outras.

A abordagem institucionalista leva essencialmente em conta os aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos para a construção de um sólido processo de crescimento e desenvolvimento econômico. O desempenho econômico de países, regiões, estados e cidades está intimamente ligada à competitividade de suas instituições, sobretudo em sua capacidade de introduzir (e/ou emular) e beneficiar-se de inovações no tempo. As soluções dadas pelo ambiente institucional podem ser para North (1990) eficiente ou ineficiente na medida em que consigam gerar um ambiente com maiores ou menores capacidades de inovação, ou com menores ou maiores custos de transação.

O Estado como uma das principais instituições, a partir do sistema político, pode conduzir o ambiente institucional com maior facilidade para os ambientes inovadores minimizadores de custos de transação. Não que seja o Estado, uma

instituição com o papel definidor e único no processo de crescimento econômico, mas ele por sua capacidade de *enforcement* (capacidade de fazer as normas e leis serem cumpridas) é crucial sobre o desempenho econômico. Para North (1981) o Estado é uma organização com uma vantagem comparativa na imposição, em seus limites geográficos, dos direitos de propriedade, inclusive aqueles relacionados com seu poder originário de direcionar os usos dos recursos escassos desta sociedade para determinados fins.

Os resultados do processo de crescimento e desenvolvimento econômico dependem fundamentalmente das trajetórias adotadas derivadas da capacidade de orientar a *matriz institucional* em dar respostas ótimas ao processo de minimização dos custos de transação. A matriz institucional é composta pelas diversas organizações da sociedade, que segundo North (1990) inclui organismos políticos (partidos políticos, um conselho de cidade, uma agência regulatória), organismos econômicos (empresas, cooperativas), organismos sociais (igrejas, clubes, associações atléticas), e organismos educacionais (escolas, universidades, centros de aprendizado). São grupos formados por indivíduos que têm alguma finalidade de conseguir objetivos comuns.

Originalmente, as organizações surgem do *framework* institucional de uma sociedade num dado momento do tempo. Daí por diante, passam a interagir com outras organizações, com as próprias instituições e com as tradicionais restrições da escassez dos recursos. Dessa interação resulta o desempenho das diversas sociedades bem como sua evolução institucional. Ao longo do processo histórico, as diversas organizações podem investir seus esforços das mais variadas maneiras, sempre buscando na margem os maiores retornos alternativos para suas ações. Podem investir em atividades econômicas socialmente produtivas, como por exemplo, em novas tecnologias de produção, podem investir em atividades redistributivas, como formação de monopólios. Podem ainda investir na própria alteração das regras do jogo, mudando, portanto, a matriz institucional sob a qual estão operando. Nada garante, entretanto, que estes investimentos sejam socialmente ótimos ou que exista algum mecanismo capaz de levá-los ao longo do tempo a uma situação eficiente (NORTH 1990, APUD GALÍPOLO ET ALL, 2005).

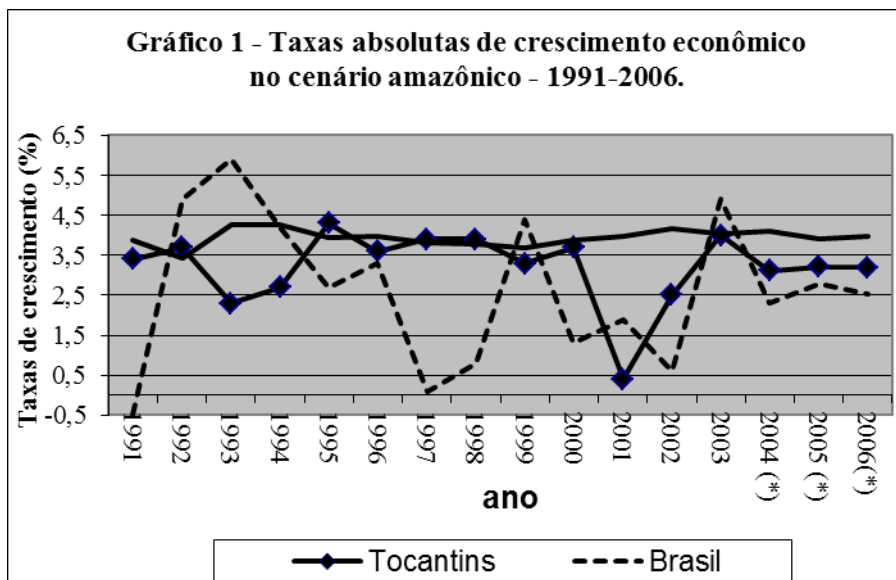
A matriz institucional abrange todas as instituições (e organizações) formais e informais num determinado período e é responsável por definir o vetor de estímulos para os agentes na esfera social e econômica. Quanto mais eficiente for este vetor, mais desenvolvido “poderá” ser a sociedade, observando-se que não garantias de que as organizações levem ao desenvolvimento necessariamente. Economias desenvolvidas possuem matrizes institucionais competitivas, que evoluíram a partir de suas organizações devido às conseqüências econômicas, políticas e sociais.

Por fim, considera-se uma matriz institucional eficiente como aquela que estimula um agente ou organização a investir numa atividade individual que traga retornos sociais superiores a seus custos. Para tanto, o arranjo institucional deve estabelecer um sistema de propriedade bem definido, um aparato de *enforcement* eficaz e viabilizar a interação e a cooperação/colaboração institucional. Assim, os indivíduos podem (ou não) investir em atividades econômicas produtivas, em termos de geração de riqueza e conhecimento. No fundo, nada garante que a evolução de uma matriz institucional possa conduzir a um desempenho econômico satisfatório.

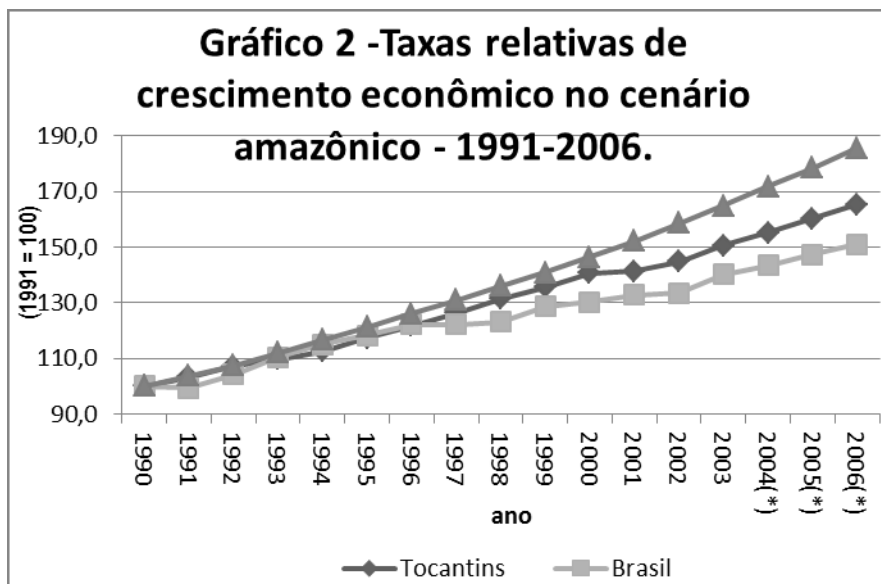
3. A ECONOMIA DO TOCANTINS NO CENÁRIO AMAZÔNICO: DIAGNÓSTICO

A região Norte do país vem demonstrando desde o início da década de 1990 um processo contínuo de crescimento econômico, seguindo uma tendência diferenciada com relação ao restante do país. A região apresentou no período de 1991-2006 uma média de crescimento de 4,0% ao ano, superior a média brasileira de 2,7% ao ano. Outro bom indicador para a região Norte do país é o coeficiente de variação⁷. As taxas crescimento variaram em torno de 5,0% com relação à média de crescimento, o que demonstra uma persistência do processo de crescimento, sem grandes sobressaltos. Enquanto no caso brasileiro, o coeficiente de variação ficou em 73,51% o que demonstra uma grande instabilidade no processo de crescimento ao do período em análise.

⁷ O coeficiente de variação (CV) é dado pela seguinte fórmula:
 $CV = \text{DESVIO PADRÃO} / \text{MÉDIA}$.



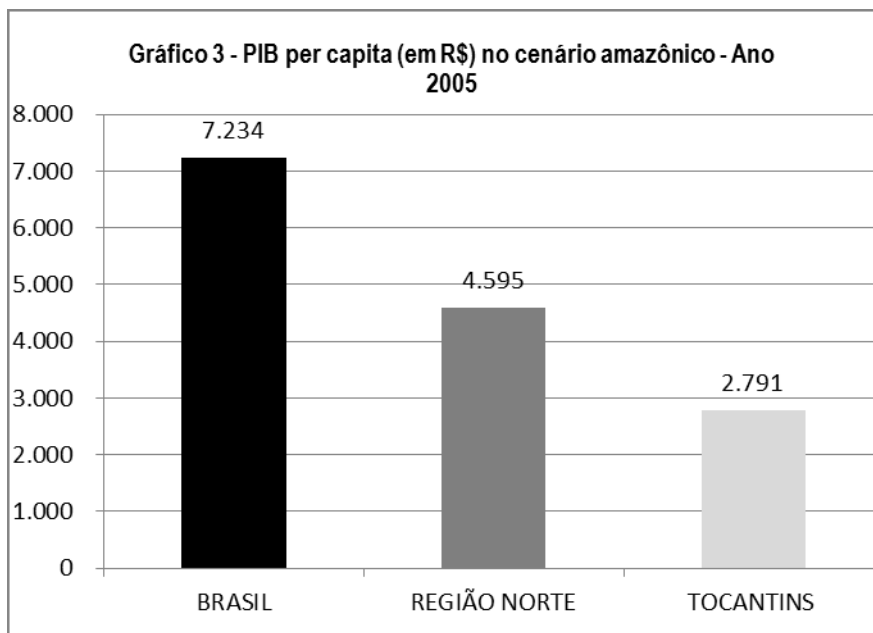
Fonte – Núcleo de Desenvolvimento Regional e Agronegócio (UFT). Gráfico elaborado com base em informações do IPEA_DATA (2006). (*) projeções



Fonte – Núcleo de Desenvolvimento Regional e Agronegócio (UFT). Gráfico elaborado com base em informações do IPEA_DATA (2006). (*) projeções

O estado do Tocantins obteve um crescimento médio de 3,2%, no período de 1991-2006, abaixo da média da região Norte, porém pouco acima do crescimento econômico brasileiro. Entretanto, o estado tem um dos menores PIB per capita do país, cerca de R\$ 2.460 por ano, ficando em todo país apenas na frente dos estados do Maranhão e Piauí. O PIB per capita do estado representa 60,74% e 38,5% dos indicadores da Região Norte e do Brasil, respectivamente (Gráfico 3). Ressalta-se que o estado do Tocantins é o de menor PIB per capita da região Norte do país.

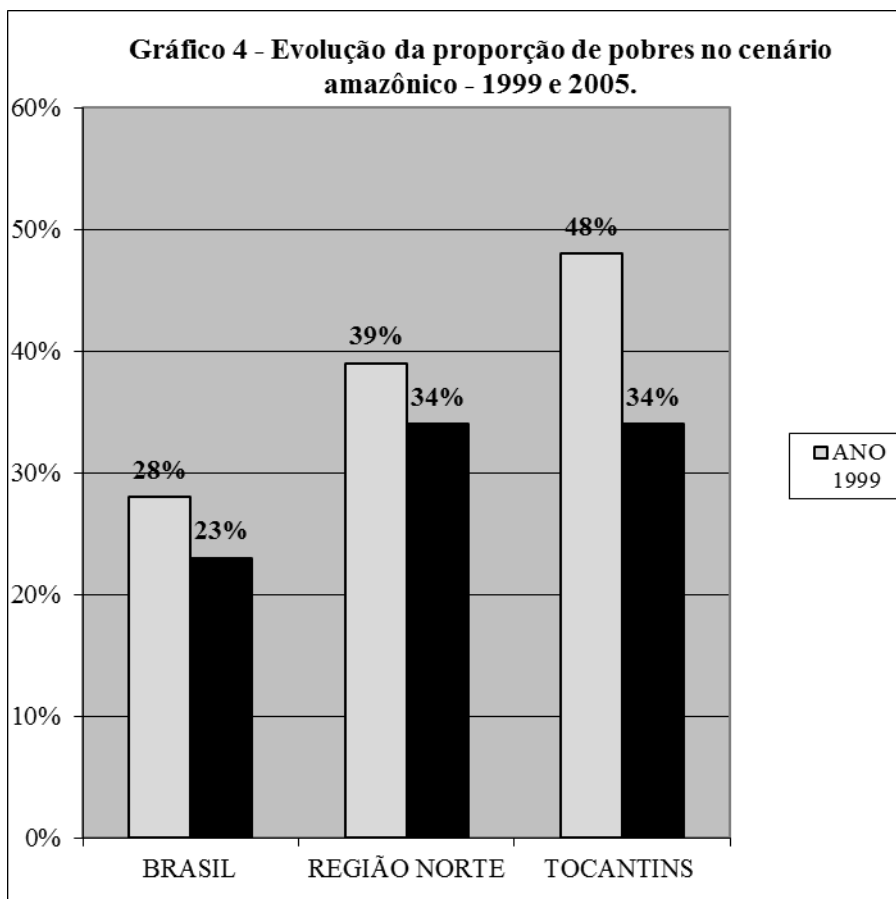
O baixo nível de PIB per capita demonstra que o estado do Tocantins ainda enfrenta grandes desafios para seu crescimento e desenvolvimento econômico e social. A situação sócio-econômica do estado é agravada pela grande proporção existente de pobres, no ano de 2005, 34% da população tem renda familiar mensal menor do que 0,5 salário mínimo. Ressalta-se o avanço nesse indicador social para o estado, uma vez que o índice entre 1999-2005 caiu 14% em termos absolutos, mas mesmo assim é um indicador superior a média nacional (23%) (Gráfico 4).



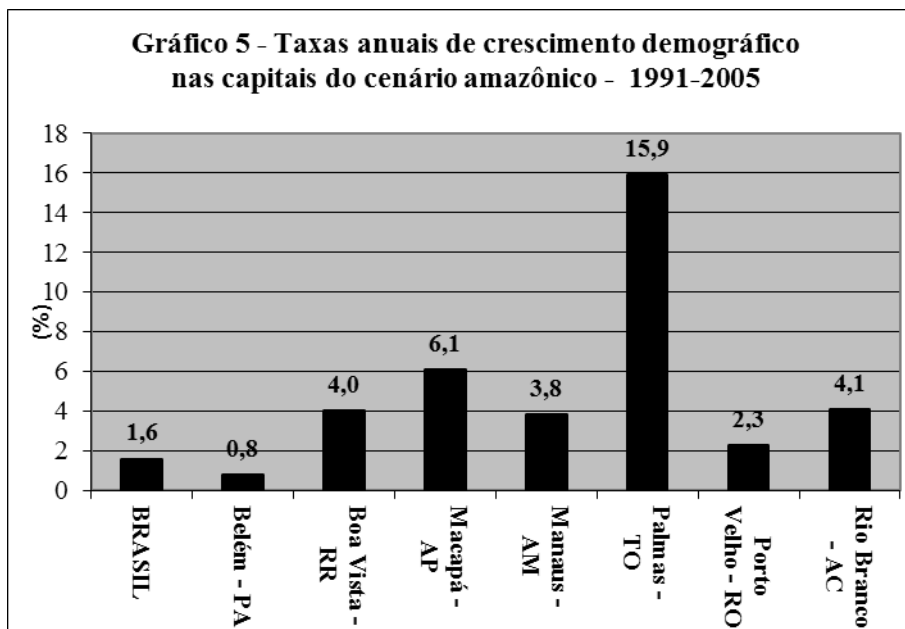
Fonte – Núcleo de Desenvolvimento Regional e Agronegócio (UFT). Gráfico elaborado com base em informações do IPEA_DATA (2006).

Isso demonstra que no estado as pressões por serviços públicos e por políticas compensadoras de renda exercem uma forte pressão por recursos no estado.

As capitais da região norte do país, com exceção de Belém – PA tem taxas de crescimento demográfico superiores à média nacional de 1,6% ao ano. Merece destaque a cidade de Palmas – TO, após sua construção em 1990 para ser a nova capital do estado, houve um grande incremento demográfico no município. Considerando o período em análise, 1991-2005, as taxas médias de crescimento demográfico são de 15,9% ao ano (Gráfico 5). Naturalmente esta expansão demográfica tornou a capital do estado do Tocantins e sua nova capital local de novas oportunidades, com a atração de correntes migratórias de todas as partes do país, entretanto também trouxe uma necessidade rápida da expansão da infraestrutura, principalmente, relacionada à saúde e a educação para atender as crescentes necessidades da população (Gráfico 5).



Fonte – Núcleo de Desenvolvimento Regional e Agronegócio (UFT). Gráfico elaborado com base em informações do IPEA_DATA (2006).



Fonte – Núcleo de Desenvolvimento Regional e Agronegócio (UFT). Gráfico elaborado com base em informações do IPEA_DATA (2006).

4. A ECONOMIA DO TOCANTINS NO CENÁRIO AMAZÔNICO: PERSPECTIVAS

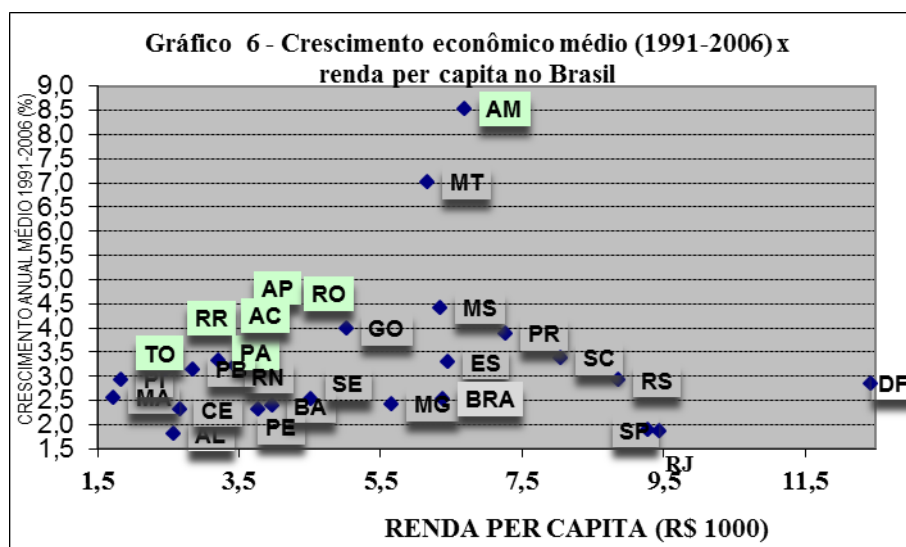
Através do método comparativo, ao se relacionar os níveis médios das taxas de crescimento econômico com os patamares dos produtos internos brutos per capita, podem-se tirar conclusões sobre a natureza do processo de crescimento econômico que as unidades da federação estão sujeitas. Observam-se no gráfico 6, que comparando com a média brasileira todos os estados da região norte tiveram um crescimento econômico superior. Porém, com exceção do estado do Amazonas, todos os demais possuem um produto per capita inferior à média nacional.

Considerando o período de 1991-2006, podem-se dividir os estados da região norte em quatro grupos com relação ao crescimento econômico (Gráfico 6):

Estados com crescimento baixo: Tocantins e Pará.

Estados com crescimento moderado: Roraima, Acre, Amapá e Rondônia.

Estados com crescimento alto: Amazonas.



Fonte – Núcleo de Desenvolvimento Regional e Agronegócio (UFT). Gráfico elaborado com base em informações do IPEA_DATA (2006).

(*) a partir do ano de 2003 os dados foram projetados.

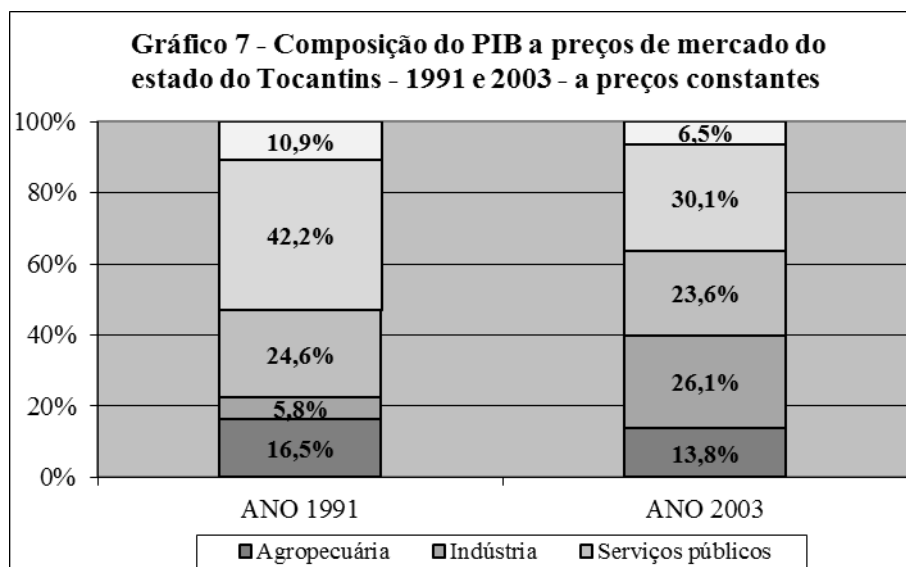
O estado do Tocantins necessita encontrar um processo vigoroso e consistente de crescimento econômico. O fato que, praticamente, desde sua fundação até os dias de hoje o estado do Tocantins cresceu em média 3,1% ao ano. Acima da média brasileira que foi de 2,5% ao ano, porém bastante abaixo de grande parte dos entes federados.

O estado do Tocantins continua com um dos mais baixos produtos per capita do país, ficando a frente somente dos estados do Piauí e do Maranhão. Diante dos desafios econômicos e sociais que o estado enfrenta pode-se afirmar que as taxas de crescimento são bastante tímidas. Chama atenção o fato de todos os estados da região norte crescer mais em média que o estado do Tocantins, senão vejamos: Amazonas (8,5%), Amapá (4,8%), Rondônia (4,7%), Acre (4,1%), Roraima (4,1%) e Pará (3,3%).

Por que o estado do Tocantins cresce menos que maioria absoluta dos estados do Centro-Norte do país? O que se deve fazer para acelerar o processo de crescimento econômico, de preferência, estimulando a distribuição de renda?

O estado do Tocantins tem uma economia bastante incipiente e as instituições ainda em processo de consolidação. Ainda, alicerçada em cadeias produtivas com baixos níveis de competitividade, sem contar que combinado com um baixo nível de renda per capita existe uma forte concentração da riqueza. Também, acresce-se a isso uma forte dependência da economia com relação ao setor público.

A composição do PIB do estado do Tocantins entre 1991 e 2003 teve um avanço significativo com a maior participação do setor industrial, saindo de uma participação relativa de 5,8% para 26,1% do total do PIB. Porém, bastante abaixo dos estados produtores da região Norte, Amazonas (66,6%) e Pará (35,2%). Já a participação da administração pública no PIB se mantém praticamente estável no estado do Tocantins, indo em 1991 de 24,6% para 23,6% em 2003. Porém, bastante superior às participações relativas da administração pública do PIB no Amazonas (9,74%) e no Pará (16,5%). Porém, trata-se de uma tendência para economia do estado do Tocantins, uma vez que isso representa no avanço do coeficiente capital/produto, que é um indicador que representa a melhoria da capacidade instalada da economia.



Fonte – Núcleo de Desenvolvimento Regional e Agronegócio (UFT). Gráfico elaborado com base em informações do IPEA_DATA (2006). (*) a partir do ano de 2003 os dados foram projetados.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A região Norte do país vem demonstrando desde o início da década de 1990 um processo contínuo de crescimento econômico, seguindo uma tendência diferenciada com relação ao restante do país. O estado do Tocantins necessita encontrar um processo vigoroso e consistente de crescimento econômico. O fato que, praticamente, desde sua fundação até os dias de hoje o estado do Tocantins cresceu em média 3,1% ao ano. Acima da média brasileira que foi de 2,5% ao ano, porém bastante abaixo de grande parte dos entes federados.

A seguir são elencadas algumas políticas públicas que podem ser capazes de retirar o estado do Tocantins do ciclo vicioso que se encontra: baixo nível de crescimento econômico mesclado com um baixo produto interno bruto per capita.

Em primeiro lugar, necessita-se de **dinamizar a estrutura econômica**. A economia do estado é historicamente influenciada pela pecuária extensiva de corte, subsidiariamente, pela grande monocultura e pela forte presença da administração pública. A grande concentração fundiária também é um fator marcante do ambiente econômico tocaninense. Recentemente foram elaboradas políticas no sentido de dinamizar outras atividades econômicas, onde se destaca o apoio à agricultura familiar, o estímulo ao processo de industrialização, a tentativa da implantação de arranjos produtivos locais, o impulso do ecoturismo em algumas regiões do estado. Esse processo deve continuar, principalmente, promovendo a agregação de valores no território. Nesse particular, o estímulo a investimentos em melhoria de processos e produtos deve ser particularmente incentivado.

Em segundo lugar, **atrair novos investimentos e investidores**. Para isso o estado deve se mostrar confiável aos mesmos mantiver ou ampliar as condições de crédito, ter uma legislação tributária “competitiva” (até que chegue a Reforma Tributária na esfera nacional) e, principalmente, discutir os incentivos tributários que o estado recebe em comparação com os demais da região Norte. Pois se aparentemente a economia do Tocantins não tem grandes desvantagens localizacionais, indaga-se por que a economia tocaninense vem se mostrando do ponto de vista do crescimento econômico, menos dinâmica que os demais estados da região. Também se deve ter crédito disponível para o atendimento aos investidores, não apenas em volume, mas na liberação de recursos em tempo hábil.

Em terceiro, lugar ter **um estado bem gerido e planejado**, com dívida interna sob controle e com uma moderna gestão pública. Um dos grandes desafios para o crescimento econômico sustentado do estado do Tocantins é desassociar a

dinâmica econômica da expansão dos gastos públicos, principalmente os correntes. A capacidade de expansão do setor público praticamente já atingiu seu ápice, restando à busca de novas alternativas de crescimento econômico no estado alicerçado fundamentalmente na expansão do setor privado. Também, é importante fortalecer a capacidade institucional (e de gestão) dos municípios. Deve-se investir o que for necessário para a modernização dos municípios e a implantação de políticas públicas capazes de elevar o nível de inovação no território.

Em quarto lugar, continuar **fomentando a implantação das chamadas obras estruturantes**. Merece destaque a continuidade da Ferrovia Norte-Sul. Porém o complexo logístico necessita de outros incrementos em modais complementares de transporte e armazenagem. O investimento em grandes usinas hidroelétricas também é aparentemente bem vindo, porém a questão compensações ambientais deve ser tomada com uma “bandeira” para o estado do Tocantins, uma vez que temos poucos benefícios econômicos relativos dados à quantidade de energia que é gerada para outros mercados.

Em quinto lugar, deve-se estimular **a implantação de arranjos produtivos locais e cadeias produtivas, principalmente, orientada para o mercado internacional**. A abertura da economia sempre é positiva para a modernização dos diversos processos produtivos. Deve-se investir com seriedade nas possibilidades que o estado tem de inserir no mercado internacional, principalmente naqueles produtos com maior conteúdo tecnológico. Merece destaque, tanto os esforços realizados em fruticultura quanto em cadeias de produção agroenergéticas já em curso no estado.

Por fim, deve-se **fortalecer institucionalmente a sociedade**. Deve-se investir com eficácia no bom funcionamento das instituições, com destaque para a educação, a cultura, a segurança e a saúde. Por outro lado, os contratos devem ser respeitados e o ambiente jurídico deve permitir seu cumprimento. As legislações devem ser conformadas para a defesa da sociedade, porém sem ser um entrave ao processo de crescimento econômico.

6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DEQUECH, D. Bounded Rationality, Institutions and Uncertainty. In: Journal of Economic Issues, Vol. XXXV, n.4, 2001.

GALÍPOLO Gabriel; GALA, Paulo; FERNANDES; Danilo Araújo. Notas para uma avaliação da influência de Marx em Douglass North. ANPEC, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Banco de dados dos Estados. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>> (Acessado em 20/12/2006).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). IPEADATA - Dados macroeconômicos e regionais. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br> (Acessado em 15/12/2006)

INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE (IDRC). El Método Comparativo. Disponível em: <http://www.idrc.ca/es/ev-69811-201-1-DO_TOPIC.html> (Acessado em 10/12/2006)

NORTH, Douglass. Institutions, Institutional Change and Economic performance. Cambridge University Press, Cambridge, 1990

NORTH, Douglass. Structure and change in economic history, Norton: New York, 1981

PONDÉ, João Luiz. Instituições e mudança institucional: uma abordagem Schumpeteriana. Brasília (DF): Revista Economia, v.6, n.1, p.119–160, jan./jul. 2005

RAGIN, C. C. The Comparative Method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies. University of California Press, Berkeley, 1989

RODRIGUES, W. Em busca de um crescimento vigoroso. In: Cadernos Perspectivas 2007 – Jornal do Tocantins, p. 2, 02 de janeiro, 2007.

RODRIGUES, W. Economia do Tocantins: notas introdutórias. Palmas: Universidade Federal do Tocantins, 2003 (mimeo).

SOLLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. In: Quarterly Journal of Economics, fevereiro de 1956.