



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL Uma avaliação dos planos plurianuais do estado do Tocantins

Autores:

Rutileia Lima Almeida - FURB e IFMA - rutigeo@ifma.edu.br

Caroline Laíza Negherbon - FURB - carolnegherbon@hotmail.com

Mariane Paduan Florsz - FURB - nina_mariane@yahoo.com.br

Carolina Gonçalves de Freitas - FURB - carol@sol.sc.gov.br

Resumo:

O propósito deste artigo é levantar questões de cunho teórico e empírico sobre o conceito de desenvolvimento, bem como a inserção deste conceito nos planos de desenvolvimento regional no Brasil e, em particular, no estado do Tocantins. Para atingir este objetivo, em princípio optamos por uma análise bibliográfica conceitual sobre desenvolvimento regional, perpassando pela discussão de enfoques tradicionais relativos ao tema, bem como as suas implicações e limites. Posteriormente, analisamos como esta teoria foi incorporada no Brasil, a partir da década de 1930. Na última seção da pesquisa analisamos os três Planos Plurianuais do estado de Tocantins (PPA 2008-2011; PPA 2012-2015; PPA 2016-2019) com a finalidade de compreender as concepções da intervenção estatal no Tocantins e como a questão regional tem sido interpretada. A conclusão do estudo aponta para o reconhecimento de alguns avanços no planejamento a partir da inserção dos Planos Plurianuais.

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Uma avaliação dos planos plurianuais do estado do Tocantins

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O propósito deste artigo é levantar questões de cunho teórico e empírico sobre o conceito de desenvolvimento, bem como a inserção deste conceito nos planos de desenvolvimento regional no Brasil e, em particular, no estado do Tocantins. Para atingir este objetivo, em princípio optamos por uma análise bibliográfica conceitual sobre desenvolvimento regional, perpassando pela discussão de enfoques tradicionais relativos ao tema, bem como as suas implicações e limites. A pesquisa foi elaborada a partir de uma revisão de literatura sobre a abordagem dos aspectos mais recentes sobre o conceito de desenvolvimento. Posteriormente analisamos como esta teoria foi incorporada no Brasil, a partir da década de 1930. Este recorte temporal se justifica, na medida em que as primeiras manifestações no sentido de um projeto nesta direção e incorporando os conceitos tradicionais sobre desenvolvimento regional são encontradas no governo de Getúlio Vargas (1930-1945).

Após esta discussão, ponderamos sobre como o Estado tratou os planos de desenvolvimento regional a partir da década de 1980, transcorrendo um período de crise e debates na implantação de políticas neoliberais. Optamos ao finalizar a pesquisa, relacionar os Planos Plurianuais pensados para o estado do Tocantins. A conclusão do estudo aponta para o reconhecimento de alguns avanços no planejamento estatal a partir da inserção de planos de desenvolvimento, especialmente os Planos Plurianuais (PPA).

DESENVOLVIMENTO REGIONAL: APORTES TEÓRICO-METODOLÓGICOS E EMPÍRICOS À LUZ DA REALIDADE BRASILEIRA

“O desenvolvimento é antes que uma mudança qualitativa das relações sociais, acima de tudo uma expansão quantitativa nos marcos qualitativos essenciais e inquestionados do modelo social capitalista” (SOUZA, 2000, p. 19).

Refletir e analisar acerca do desenvolvimento regional é tarefa que exige cuidados. Isso porque, em princípio uma primeira barreira se impõe, a de que a palavra desenvolvimento possui sentido complexo, dada às diversas nuances em que o conceito ou práxis assume. Neste sentido cabe perguntar, o que é desenvolvimento regional? Quais as implicações da inserção desse termo no Brasil? Como desenvolvimento regional tem sido usado na formulação de políticas no Brasil? Segundo o dicionário de Desenvolvimento Regional coordenado por Siedenberg (2006), o termo se relaciona tanto com um processo, quanto a um estágio.

“Refere-se a um processo de mudanças sociais e econômicas que ocorrem em uma determinada região [...]. É associada a um estágio (ou estado temporal) social e econômico de uma região ou país, referindo-se a posição relativa destes, medida através de diferentes indicadores socioeconômicos, em comparação com outras regiões e países, ou seja, nesse contexto são explicitadas apenas algumas características de um determinado momento do processo de mudanças.” (SIEDENBERG, 2006, p.71)

É inerente ao conceito de desenvolvimento regional uma dimensão temporal e uma espacial. A dimensão temporal está ligada aos procedimentos de transformações ao longo do tempo, ao passo que a dimensão espacial se modifica de acordo com a abordagem desejada. Neste caso, a dimensão espacial exige a adoção de uma escala. No caso do nosso estudo especificamente, a região do Bico do Papagaio. É importante ressaltar que o adjetivo regional pressupõe a existência de outros espaços geográficos comparáveis a unidade espacial em questão. No entanto, uma crítica em relação a esta definição deve ser feita na medida em que assinala para uma comparação entre os espaços geográficos, neste caso, a região. Tal confronto seria irrealizável e complexo de ser feito, pois há que se considerar a história de cada região já que sua dimensão espacial não é o suficiente para explicá-la, tendo que se acrescentar a dimensão histórica, cultural e política.

As concepções tradicionais a respeito de desenvolvimento regional demonstram que a acepção do termo foi concebida como sinônimo de crescimento econômico. Tal modelo traduzia que desenvolvimento estava intimamente ligado à disponibilidade de capital, recursos materiais e mão de obra, bem como acessibilidade de tecnologias. Outra face desse modelo diz respeito à escala metodológica usada na acepção tradicional do termo e que

trouxe diversas implicações ao conceito por estarem ligadas a uma abrangência “macro”, quase sempre nacional. As concepções de desenvolvimento de abrangência nacional decorrem da formulação difusionista que lhes deu origem, um modelo de desenvolvimento que utiliza a combinação de capital, mão-de-obra e tecnologia como instrumentos do processo do desenvolvimento de países e regiões periféricas. No entanto, o conceito de desenvolvimento se encontra numa fase de adaptação a novas concepções, que apontam para uma associação do termo a uma circunstância intangível, particular e intersubjetivo, e que está associada mais com atitudes e menos com aquisições materiais (ROHLER, 2003).

São cada vez mais evidentes as críticas à definição do conceito de desenvolvimento associado a crescimento econômico, essa explicação não responde mais a complexidade de tal conceito. A teoria construída, a respeito de desenvolvimento associado a conquistas materiais, respondesse a um momento histórico que se configurava na emergência de uma política econômica demandada por Estados, nações em busca de inter-relações movidas por recursos oriundos da industrialização que se instalava. Para Uderman (2007)

“A ênfase conferida a necessidade de uma ação estatal mais diligente fortalece a concepção de princípios e a execução de estratégias de natureza desenvolvimentista em diversos espaços nacionais e subnacionais, sustentando a adoção de um modelo de atuação do Estado com características próprias. Esse modelo, conhecido com desenvolvimentista, busca a superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, tornando-se hegemônico na maior parte dos países periféricos na segunda metade dos anos 1950.” (UDERMAN, 2007, p. 05)

O pós-guerra é reconhecido como um marco vital na teoria sobre desenvolvimento. As técnicas de planejamento, por exemplo, como instrumentos estatal de política econômica para o desenvolvimento, começou a ser incorporada no Brasil durante a Segunda Guerra Mundial. Este marco refletiu em necessidades de expansão do capitalismo e da sociedade industrial, cujo objetivo naquele período histórico era incorporar os países subdesenvolvidos. É nesta perspectiva que os conceitos e as teorias formuladas baseados na concepção tradicional a respeito de desenvolvimento regional foram inseridos no Brasil, mesmo diante das inúmeras críticas, as quais alertam que disponibilizar renda e estrutura nas regiões, conforme pensava o modelo desenvolvimentista, não foi e nunca será suficiente.

O desenvolvimento pode ser visto como um processo além da disponibilidade de renda. Está ligado a expansão das liberdades que as pessoas desfrutam. Um importante enfoque que contradiz as visões clássicas e que restringem o conceito de desenvolvimento, dando ênfase apenas a aumento de renda é formulado por Amartya Sen (2000). Segundo o autor:

“Identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais

obviamente pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações pública).” (AMARTYA SEN, 2000, p. 13)

Uma nova vertente dos estudos sobre desenvolvimento surge, confrontando-se com este enfoque tradicional. Do ponto de vista tradicional, o emprego do conceito diz respeito a desenvolvimento de um sistema social de produção que através da acumulação e do avanço tecnológico acrescenta sua força. No que se refere aos estudos mais recentes, o conceito de desenvolvimento relaciona-se com o grau em que são satisfeitas as necessidades humanas. Nas teorias atuais o desenvolvimento como um processo endógeno, tanto para um Estado-nação quanto para uma região, o papel ativo está o âmbito interno, apesar de todas as interferências e necessidades das relações externas. (FURTADO, 1985 APUD ROHLER, 2003).

Na literatura tradicional uma das origens sobre desenvolvimento está relacionada a uma extrema valorização das relações com o mundo exterior em detrimento de uma valorização no interior dos países. Em consonância com Galvão (2004) acreditamos que

“As reações ao economicismo muitas vezes simplista das teorias pioneiras, ao predomínio esterilizante do capital e das empresas em lugar de outros elementos sociais, inclusive o próprio homem, e a hegemonia do crescimento em detrimento de um desenvolvimento mais inclusivo deram lugar a um novo conjunto de idéias-força. Com elas as diversas políticas de desenvolvimento, tendiam a ganhar outra expressão.” (GALVÃO, 2004, p. 151)

É notável a crítica de Galvão às concepções tradicionais de desenvolvimento regional. A intenção era superar visões como a de Perroux (1975) e seu conceito de polo de crescimento. Para este, os polos industriais constituídos em um território atrairiam desenvolvimento econômico para todo espaço regional a sua volta. Um polo industrial intrincado geograficamente concentrado e em crescimento, registra efeitos de ativação das atividades econômicas, devidos à adjacência e às relações humanas. Geograficamente centralizado, o polo industrial complexo altera o seu meio geográfico (PERROUX, 1975).

A abordagem aqui é situada em uma perspectiva de geração de renda, através de investimentos macroeconômicos de aspectos fundamentalmente economicista e que se contrapõe com pontos de vista atuais. Autores contemporâneos insistem na teoria de que para que haja desenvolvimento, não apenas as rendas nacionais, regionais ou macrorregionais sejam elevadas, é necessária uma distribuição dessa renda. Esta perspectiva analítica é defendida por meio dos estudos realizados por Boisier (1995).

“De certo não somos ilhas na globalização, somos parte de um sistema global e, em consequência, tudo nos atinge, mas não justifica uma sobre-determinação sistêmica de alguns (não podemos fazer nada porque não temos grau de liberdade suficiente, já que nos situamos na base da estrutura sistêmica mundial), ou a mania tradicional de construir uma verdadeira iconografia de demônios externos e culpados de nossa situação.” (BOISIER, 1995, p.339).

Neste sentido, o conceito adquire uma perspectiva diferente, manifesta-se na rejeição de que o aumento da renda de uma determinada região não significa no desenvolvimento da mesma. Para que haja desenvolvimento é necessário aumentar as liberdades individuais para além da sobrevivência. O conceito se amplia ainda mais, aponta na direção de ampliar as oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e condições habilitadoras como boa saúde, educação básica, incentivo e aperfeiçoamento de boas iniciativas, são um caminho incontestável para se chegar ao tão pregoado desenvolvimento (BOISIER, 1995). No Brasil não acontece diferente, as construções desses modelos emergiram desde o pós-guerra, com a necessidade de integrar o país e posteriormente, transformá-lo em um país competitivo.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: UMA BREVE ANÁLISE DOS PLANOS A PARTIR DE 1930

A questão regional¹ no Brasil surge durante o governo Vargas, período caracterizado pelo desenvolvimento de políticas de controle territorial que tinham como objetivo central a configuração de um território unificado e estruturado de forma a atender uma política de preparação do país para o desenvolvimento industrial, prioridade e sinônimo de desenvolvimento nos países de ricos. Becker (2007, p.25), nesta direção, lembra que “a fase inicial do planejamento regional (1930-1966) corresponde à implantação do Estado Novo por Getúlio Vargas, e foi muito mais discutida que ativa”.

A interferência na economia emergiu a partir da criação de uma indústria de regulamentação e ingerência do Estado, a qual respondesse ao momento econômico mundial, introduzindo o país nas economias capitalistas modernas. Essa necessidade do controle do território demandou na introdução de políticas que estimulassem a integração do mercado interno e a regulação das relações entre capital e trabalho, considerando que se tratava de um país que iniciava a sua caminhada para a industrialização.

Desse modo, no governo Vargas, o Estado é revestido de instituições. Criam-se conselhos, institutos, companhias etc., que demonstravam a anseio centralista do Estado e seu progressivo peso na influência econômica. No contexto político do pós-guerra, a continuidade do ideal de desenvolvimento fundamentou-se no modelo internacional. Durante

¹ Para Oliveira (1997), à questão regional é, antes de tudo e, sobretudo, o caso de uma unidade nacional mal resolvida. Sobre a questão regional no Brasil.

o governo Juscelino Kubistchek o objetivo de integração ainda era a prioridade. Políticas que favoreceram o mercado interno, como por exemplo, os investimentos em setores de energia, transporte e indústria foram instituídas no país. Tudo com vistas a um fortalecimento nacional, para uma posterior competição externa.

Nessa perspectiva, o Brasil seguiu um modelo desenvolvimentista, que a partir da década de 1960 continuou imprimindo suas marcas através da formulação de políticas públicas, contemplando tal modelo. Araújo Bacelar (2000), lembra que entre as décadas de 1960 e 1980

“O Brasil tinha como projeto básico construir um parque industrial importante e com isso entrar para o restrito elenco das principais potências mundiais. As principais metas de sua proposta eram compatíveis com os interesses do capital produtivo e do capital financeiro internacional que se dispuseram a participar dela, instalando aqui suas filiais ou financiando a construção da proposta do “Brasil Grande Potência”. O país ‘engata’ na dinâmica geral do capitalismo mundial do pós-guerra e se transforma num dos NIC’s (New Industrial Country).” (ARAÚJO BACELAR, 2000, p.17)

A tradução do plano de desenvolvimento nacional neste contexto histórico pode ser sintetizada por meio do Plano de Metas², na edificação de Brasília e na criação da SUDENE Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste). O modelo de desenvolvimento seguido pelo Governo brasileiro tinha o objetivo de estruturar-se para atingir o grau de desenvolvimento dos países ricos. Para o Estado bastava superar a escassez de capital e tecnologia, assim como superar o baixo nível educacional da mão-de-obra para alcançar o desenvolvimento.

A partir da década de 1960, o Estado brasileiro utilizou o planejamento regional como instrumento essencial na execução de projetos que visavam à montagem, tanto da estrutura político-administrativa do Estado com a criação de uma tecnoburocracia, respondendo às demandas de um Estado-Nacional em menos de meio século, como também ao projeto de integração nacional, nessa direção instituindo programas para avanço, ocupação e povoamento do território (ARRAIS, 2007). Com isso, percebe-se o ingresso real de um plano de desenvolvimento regional no país. Nesse sentido Bacelar (2000), lembra que:

“A história econômica recente das regiões brasileiras se confunde com a história do projeto industrializante que terminou por estimular uma rápida e violenta oligopolização de nossa economia e nesse contexto acelerou a constituição e consolidação do ‘mercado interno nacional’ (apesar de integrar nele apenas uma pequena parte da população do país). Essas décadas assinalam uma nova forma de funcionamento da economia do país,

² Desenvolvido no governo de Juscelino Kubistchek, o Plano de Metas tinha como objetivo investir em: energia, transporte, alimentação, indústria de base, educação e a construção da nova capital federal, Brasília, no Centro-Oeste do Brasil.

que passa a operar em bases cada vez menos locais e cada vez mais nacionais.” (BACELAR, 2000, p.18)

Este planejamento demonstrava exigência do mercado externo, o qual demandava uma estruturação do país para implantação e desenvolvimento do aparato industrial. Conforme a demanda exigida as regiões foram se ajustando às modificações impostas pelo capitalismo e mais precisamente pelo projeto de consolidação da economia nacional liderados pelos oligopólios apoiados no Estado, fato relacionado com o modo estatal de planejar o território.

Para compreender a inserção do país e sua incorporação ao mundo capitalista, Bacelar (2000) destaca quatro processos que ocorreram dos anos de 1960 a 1980. O primeiro diz respeito à ampliação da articulação comercial que pode ser pensada a partir da política de Estado Marcha para o Oeste. Esta fase compreende a década de 1950 e 1960, tendo como objetivo a busca de mercados em outras regiões do país. O segundo corresponde à década de 1970, tem enfoque na integração produtiva. Neste caso, faz referência à distribuição espacial das indústrias no país, cuja base vital é a regionalização da grande indústria oligopólica (privada ou estatal).

A terceira evidência, corresponde à inserção do Brasil na economia mundial. Período que se percebe o grande impacto que o planejamento regional trouxe ao país. A intervenção do Estado configura-se com uma Política de Desenvolvimento Nacional que priorizava uma expansão industrial no território brasileiro na tentativa de utilizar os recursos disponíveis. Esse fato estimulou a atuação da grande indústria em diversas regiões que a solidificação do mercado interno havia reforçado antes, estimulando a ampliação e modernização da agricultura no país.

O quarto e último destaque faz alusão à integração física do território, que tinha como objetivo criar uma infraestrutura no território nacional que respondesse a uma nova lógica de desenvolvimento no país, com enfoque na industrialização. O planejamento intencionava a criação de uma malha viária que interligassem todas as regiões. Essa integração facilitou a implantação de empresas em novos espaços do território nacional, facilitando a abertura das fronteiras para fluxos migratórios em direção a exploração da terra, recursos minerais, oportunidades de trabalho e melhores condições de vida. Em síntese, pode-se dizer que estes quatro destaques resumem o período de inserção do país no mercado mundial, através de uma perspectiva de planejamento com forte intervenção do Estado.

Na década de 1980, o Brasil viveu um período de grande instabilidade, por consequência da crise econômica, que gerou escassez de investimentos e uma estagnação diante a economia mundial. As implicações desse processo geraram atrasos no desenvolvimento econômico e aumento da concentração de renda. Todas as regiões foram atingidas, haja vista, que a economia nacional se encontrava integrada. Esse contexto de crise econômica abre a discussão de novos rumos a seguir, o planejamento é desmontado, cedendo espaço para a gerência da crise. Esta conjuntura criou um ambiente para a introdução de um projeto neoliberal, iniciado no governo do presidente Fernando Collor na década de 1990 e reiterado no governo Fernando Henrique Cardoso que previa o cumprimento de regras

ditadas pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e do governo dos Estados Unidos, sob pena de uma não renegociação de dívidas e o não aporte de novos recursos. Entre as exigências podemos destacar um pacote de medidas que incluía o combate à inflação através do ajuste fiscal, a privatização de empresas estatais, a liberalização comercial, a prevalência de taxas de juros de mercado e a abertura da maior parte dos setores aos investimentos estrangeiros (ARAÚJO BACELAR, 2000).

Nota-se um recuo no poder de intervenção do Estado. Quem faz e executa as regras é o mercado. Nesta nova perspectiva não existe muito espaço para o Estado como planejador. Este projeto cria barreiras para o planejamento de políticas de desenvolvimento regional, na medida em que a concepção adotada apresenta um viés macroeconômico e não analisa a heterogeneidade das regiões brasileiras, sem ponderar sobre as desigualdades entre elas. Estas ideias neoliberais impostas ao país a partir da década de 1990, não resolveram e tão pouco minimizaram a desigualdade regional, apenas reiteraram a concentração de renda. O mercado, desse modo, não foi adequado em comandar com eficiência a vida do país, inclusive das suas diversas dinâmicas regionais. É neste contexto que Bacelar (2000) defendeu uma Política de Desenvolvimento Regional (PNDR), que exija um contraponto às teses neoliberais, incluindo a participação efetiva e articuladora do Estado. De modo que a dinâmica regional entregue apenas as próprias decisões do mercado tende a exacerbar seu caráter seletivo, ampliando fraturas herdadas. Tende a desintegrar o país (ARAÚJO BACELAR, 2000).

Com isso, emergiu a necessidade de uma nova concepção de desenvolvimento, preocupado não apenas com a esfera econômica, mas também com as questões sociais, e sobretudo com a integração do território, corrigindo distorções regionais históricas. Para isto, consideramos válida e justa a concepção de desenvolvimento que considere o ser humano em todas as suas dimensões, enfatizando a dimensão qualitativa na vida das pessoas ainda tem um longo caminho a percorrer com inúmeros obstáculos a ultrapassar, mas podemos perceber uma preocupação das gestões em relação ao Planejamento na escala regional, ainda que condicionada pela lógica de capitalização do território decorrente da globalização econômica.

OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DO TOCANTINS – 2006/2019

Ao nos referirmos aos planos regionais de desenvolvimentos pensados para o estado do Tocantins neste trabalho. Esta se refere ao papel do estado como planejador, organizador e promotor do desenvolvimento do território, com políticas e ações sistêmicas.

O Tocantins é o estado mais novo do Brasil. Dispõe de 139 municípios que somam 1.383.445 habitantes. Desse total, 78,81% da população vivem na zona urbana e 21,19%, habitam a zona rural (IBGE, 2010). Neste artigo avaliamos como o Governo do Tocantins tem considerado e intervindo nas desigualdades entre suas regiões, um problema não superado com a divisão do estado de Goiás na Constituição de 1988. Para tanto, analisamos nesse cenário três Planos Plurianuais do Estado de Tocantins (PPA 2008-2011; PPA 2012-2015; PPA

2016-2019) com a finalidade de compreender as concepções e visões da intervenção estatal no Tocantins e como a questão regional tem sido interpretada.

A elaboração e execução dos planos de desenvolvimento de regiões pressupõe antes de qualquer coisa, o esforço do estado no tratamento das desigualdades regionais e intraregionais. Existe desde a criação do estado do Tocantins um empenho no sentido de atenuar o caminho histórico das diferenças regionais naquele espaço, gestadas desde a ocupação do seu território. O surgimento de políticas de planejamento no sentido de superar as desigualdades através de ações planejadas com a elaboração de políticas, planos, programas e projetos voltados para integração daquele espaço são práticas recorrentes nos planos de Governo do estado.

A palavra planejamento se coloca mais uma vez antecedendo a palavra desenvolvimento, conotando uma ação intrinsecamente estatal. A técnica de planejamento seria um instrumento de política econômica do Estado, caracterizada como artifício racional de aparelhamento das informações, apreciação de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômicas e financeiras. Daí o surgimento de órgãos estatísticos que ajudariam a mensurar o grau de desenvolvimento de uma região. O Estado passou a interferir nas decisões sobre assuntos econômicos e financeiros. O poder público assumiu o papel de articulador de investimentos e promover condições técnicas, financeiras, jurídicas, entre outras.

Seguindo uma tendência nacional, o estado do Tocantins, a partir de sua emancipação lançou mão do planejamento econômico como arma ao combate às desigualdades em seu território. Em princípio, o estado passou por profundas mudanças estruturais. A exemplo do que tinha acontecido com a construção da capital federal Brasília, planejada e construída a partir de uma política de desenvolvimento do país, a capital tocaninense, Palmas³, seguiu os mesmos princípios. José Wilson Siqueira Campos, primeiro governador do estado, desejava construir uma cidade localizada em uma região que possibilitasse ser o polo de irradiação de desenvolvimento econômico. O estado instituiu uma secretaria para organização de suas políticas de combate às desigualdades, a Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins (SEPLAN-TO) que tinha a função de planejar, implantar e regular as políticas públicas, sendo responsável por coordenar, programar e avaliar planos, programas, projetos, ações e serviços, visando assegurar maior articulação e integração das políticas públicas neste estado.

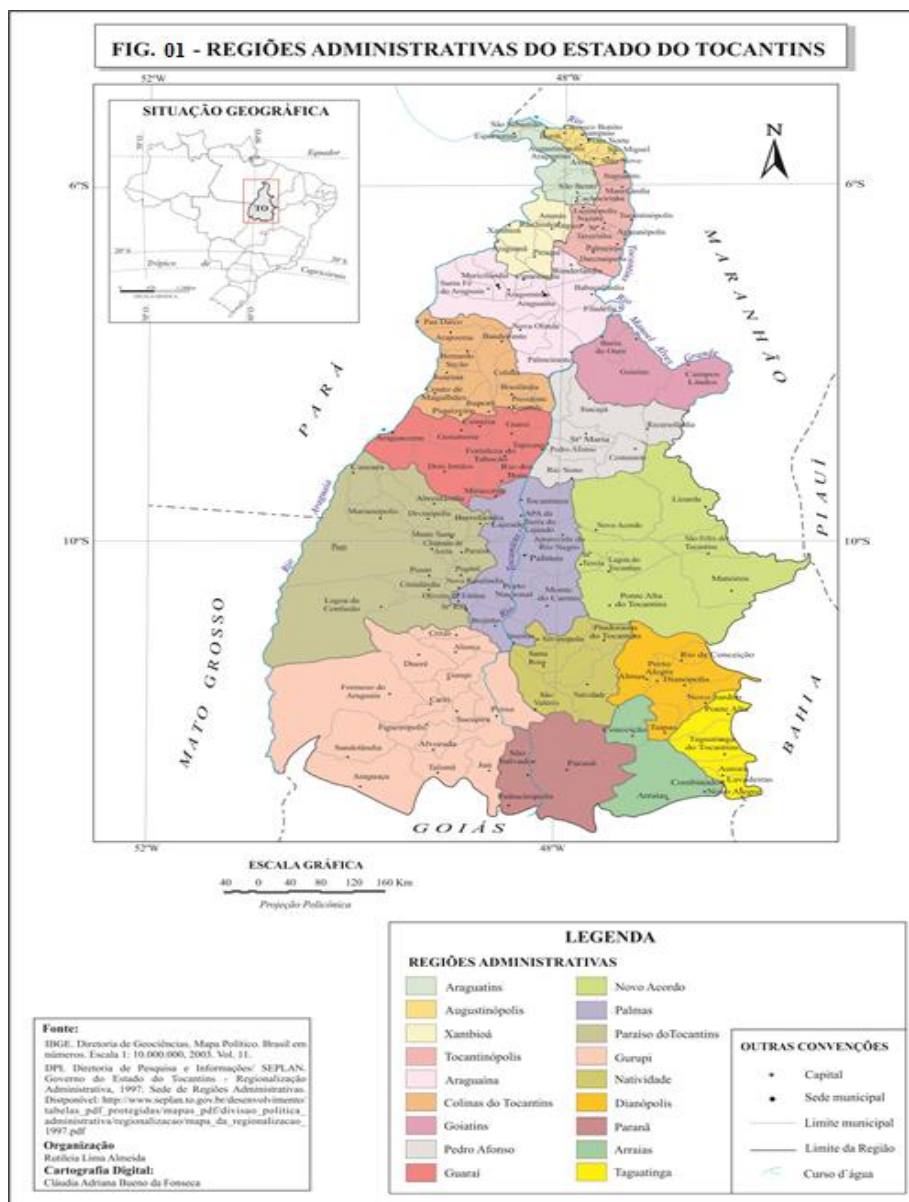
E no âmbito do planejamento o estado criou a Diretoria de Planejamento de Desenvolvimento Regional e Municipal, cujo objetivo se pautou em organizar a formulação e a avaliação de planos e programas regionais de desenvolvimento, tendo como principal finalidade a promoção e a articulação e integração com o setor privado e a sociedade civil, nas esferas federal, estadual e municipal, objetivando o desenvolvimento integrado dos municípios tocaninenses e o combate aos desequilíbrios regionais. (SEPLAN-TO, 2007). A intensão de inserir o planejamento como forma de intervenção governamental no estado do Tocantins é demonstrada através dos Plano Plurianual (PPA), que demonstram uma

³ Com a emancipação do estado do Tocantins, a cidade de Miracema do Tocantins, na região central do estado, foi a capital provisória por um ano até a instalação do novo estado. O primeiro governador eleito Siqueira Campos é autorizado a construir a capital Palmas, a cidade assume o posto de capital em 1º de janeiro de 1990.

preocupação com as diferenciações econômicas do Tocantins. A premissa do combate à desigualdade é seguida à risca pelos planos concebidos no estado. Dentre as estratégias adotadas destacam-se principalmente a melhoria da qualidade de vida do cidadão, a elevação do Produto Interno Bruto (PIB), a garantia da sustentabilidade.

Nessa direção, o estado do Tocantins, com o objetivo de planejar seu território, divide seu espaço em regiões político-administrativas, conforme o mapa abaixo, que é uma proposta de regionalização a qual fornece dados estatísticos dos indicadores econômicos de cada região.

Figura 1 – Regiões administrativas do estado do Tocantins



Fonte: elaboração própria, baseado em CEPLAN (2007).

É relevante lembrar, conforme já mencionamos, que políticas que se pautam apenas em uma perspectiva de quantificação econômica como fora visto desde as primeiras teorias concebidas pelos planos de desenvolvimento de regiões não foge à realidade tocantinense. Aliás, esse é o primeiro passo, a exemplo do que acontece a nível Federal e em outros estados da federação. A concepção de desenvolvimento recorre na ideia errônea de progresso e crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento social. O conceito de desenvolvimento sempre esteve ligado ao econômico, uma economia baseada em tecnologia moderna. Ser industrializado e ter alto padrão de vida significa ser economicamente avançado. Neste caso é importante basear-se nas contribuições fornecidas por meio dos estudos de Tadeu Arrais (2007), afirmando que a mensuração do grau de desenvolvimento de um país a partir de um equivalente monetário, seja bruto ou relativo, é sempre um risco, pois esse resultado indica não a causa do subdesenvolvimento, mas o efeito.

A comprovação dos desequilíbrios regionais dentro de um território é confirmada através da análise desses dados⁴ econômicos e a divulgação dos mesmos serviu de alerta para a cobrança de uma intervenção governamental. Alegava-se que a verificação do grau de desenvolvimento de um país a partir de um equivalente monetário seria uma maneira sólida de averiguar as transformações regionais. O discurso eminente na política de desenvolvimento do estado pautou-se na necessidade de redução dos desequilíbrios regionais. No entanto, podemos observar erros recorrentes quanto à interseção entre a política de ações e a realidade inter-regional e intrarregional do Tocantins. Tem sido comum em todos os estados brasileiros a prática da governança, a incorporação de planos a serem implantados no território com a participação da população, gestores, planejadores, entre outros, com objetivos comuns. No PPA do Tocantins é previsto, por exemplo, de acordo com as estratégias do plano, a promoção de uma gestão pública moderna, transparente, democrática e orientada para resultados, aproximando governo estadual à sociedade, aos governos municipais e federal e às instituições públicas e privadas (PPA-TO).

O Estado do Tocantins ocupa o 24º lugar no ranking nacional do Produto Interno Bruto (PIB). No entanto, em relação à taxa de crescimento anual, o estado ocupa o primeiro lugar do ranking, enquanto a média da taxa de crescimento nacional foi de 27,5% entre 2002 e 2009, o estado do Tocantins registrou uma média de 52,6% nestes últimos oito anos (IBGE, 2010). Os municípios que apresentaram maior dinamismo econômico foram: Palmas, Araguaína e Gurupi. A economia tocantinense é basicamente fundamentada em serviços, porém este setor começa a abrir espaço para o setor secundário na medida em que tem ocorrido mudanças significativas na matriz produtiva, em direção a consolidação da industrialização. A dinâmica agropecuária é caracterizada pelo aumento da produção agrícola de grãos de arroz e soja com destino à exportação e pelo avanço da exportação da pecuária de corte bovino. Porém, a desigualdade regional é expressa em diferentes dados econômicos e sociais, uma questão a ser superada, já que o estado foi criado sob a égide da não integração ao território goiano.

⁴ Na geografia, Lacoste (1970) foi o pioneiro na popularização dessa discussão. Muito embora também tenha considerado a baixa renda nacional média como características do subdesenvolvimento nas décadas de 1960, esse autor destacou, entre outras características, a carência alimentar, a deficiência na agricultura, o fraco consumo de energia mecânica, o fraco desenvolvimento das classes médias, a frágil integração nacional.

Na tabela abaixo podemos verificar as desigualdades regionais demonstrada em dados. A região do Bico do Papagaio, ao Norte do estado, por exemplo, tem IDH bem abaixo da média estadual se apresenta com uma taxa de pobres superior as demais regiões. Essa região é marcada pela pobreza, pela agricultura de subsistência e ainda, pela ausência de serviços básicos de infraestrutura, saúde e educação.

Tabela 1 – Área, Número de Municípios, População Residente, PIB Industrial e Taxa de Pobres, segundo as microrregiões do Tocantins

Microrregião	Área (km ²)	Nº de Municípios	População residente (2010)	Participação no PIB Industrial	IDH PNUD/2000	Taxa de Pobres ⁵
Bico do Papagaio	15.767,856	25	198.388	4.95%	0,623	14.30%
Araguaína	26.493,499	17	260.498	17.83%	0,707	10.42%
Miracema do Tocantins	34.721,860	24	145.535	14.82%	0,697	12.49%
Jalapão	53.416,435	15	65.705	2.10%	0,621	13.57%
Porto Nacional	21.197,989	11	304.110	31.34%	0,777	7.33%
Rio Formoso	51.405,340	13	112.020	7.05%	0,731	10.48%
Gurupi	27.445,292	14	127.816	15.64%	0,756	9.39%
Dianópolis	47.172,643	20	118.377	6.27%	0,662	12.96%
Tocantins	277.621,858	139	1.383,453	100.00%	0,696	10.75%

Fonte: IBGE (2010), SEPLAN (2007). Dados organizados por ALMEIDA (2018)

O governo na tentativa de superar esses dados promoveu investimentos em infraestruturas de transporte que geraram a integração entre as diferentes regiões do estado, promovendo a mobilidade de pessoas e capitais. Esses investimentos demonstram a intenção em integrar o Tocantins ao mapa de investidores econômicos. Ao analisarmos os Planos Plurianuais do Tocantins encontramos os mesmos discursos, um estado que nasce sob o signo do desenvolvimento, colocando em evidência a necessidade de investimentos em infraestrutura para receber investimentos.

O Plano Plurianual (PPA) foi outra forma que o Governo do Tocantins empregou com o objetivo de inserir o planejamento em suas atuações para promover o desenvolvimento. Trata-se de uma Lei de iniciativa do poder Executivo que estabelece de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas a programas de duração continuada. Este Plano está previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 80 da Constituição Estadual do Tocantins. O PPA força os Governos a planejar todas as suas ações, num período de quatro anos. Projeta o orçamento público de modo a respeitar as diretrizes contidas no Plano, somente devendo efetuar investimentos em programas previstos em sua redação no período em que este vigore. É o principal instrumento de planejamento de médio prazo para a execução das políticas públicas. O programa estratégico tem a função de descentralizar os

⁵ Dados retirados de RODRIGUES, Waldecy; NEVES, Renan de Paula (2017, p. 10).

projetos, inserindo todas as regiões, pois estas participarão efetivamente de sua elaboração. Outra questão em voga é o ato de planejar, que conforme já mencionamos é uma prática das novas gestões, que se modernizam no ato de gerenciar os problemas da administração pública.

O primeiro PPA planejado para o estado do Tocantins foi desempenhado nos anos de 2008 a 2011, o segundo nos 2012 a 2015 e o atual que ainda está em processo de realização, previsto para os anos de 2016 a 2019. O Plano Plurianual de 2008-2011 foi sancionado em 2007, no governo Marcelo Miranda, em seu segundo mandato. Em consonância com o que acontecia na esfera Federal desde a década de 1990, o governo do Tocantins estabeleceu as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual, em conformidade com o que dispõe a Constituição Federal. O PPA foi dividido em quatro etapas: estratégias de desenvolvimento e macro objetivos; estratégias de implementação; problemas e soluções indicadas; programas e ações e constituído por instruções, ações, atividades e projetos que visam promover o desenvolvimento sustentável para o estado. Segundo as estratégias do PPA 2008-2011 são previstos o fortalecimento das atividades econômicas sustentáveis, com ênfase no agronegócio e na infraestrutura econômica. Em letras maiúsculas podemos ler no primeiro Plano Plurianual do estado do Tocantins em seu macroobjetivo inicial: consolidar o Tocantins como estado competitivo, propiciando a atração e manutenção de investimentos nos diversos setores da economia, com ênfase na multimodalidade de transportes, agronegócio e turismo (PPA-TO 2008-2011, 2008).

Esse discurso vai de encontro com as estratégias pretendidas no Plano, na medida em que promover o desenvolvimento, não está exclusivamente ligado ao aumento dos investimentos em infraestrutura. No total são cinco estratégias de desenvolvimento e macroobjetivos, estas revelam a intenção do governo em interferir no território tocantinense, mas, no entanto, em linhas gerais, demonstram certa fragilidade entre a intenção e os objetivos contidos no Plano. As outras quatro estratégias e macroobjetivos são: 2) Buscar a ocupação adequada dos espaços visando a harmonização da expansão produtiva e social ao desenvolvimento tecnológico e à preservação ambiental; 3) promover o desenvolvimento social do estado do Tocantins, garantindo acesso da população a serviços públicos de qualidade, especialmente em áreas essenciais como saúde e educação; 4) ampliar e preservar a qualidade de vida dos cidadãos, proporcionando elevado grau de autoestima em todos os tocantinenses; 5) desenvolver uma cultura moderna de gestão pública, transparente, democrática. (PPA-TO 2008-2011, 2008).

Para cada um dos macroobjetivos existem cerca de cinco objetivos estratégicos. Além das estratégias de desenvolvimento, o Plano inclui: 1 - Problema Identificado e Soluções Indicadas nos Encontros Regionais, o qual regionalizaram os 139 municípios do território tocantinense em 14 regiões (conforme atesta o quadro 02), com sedes regionais para discussões de problemas como, Educação, Esporte e Cultura; Saúde; Justiça e Segurança Pública; Habitação e Saneamento; Trabalho e Assistência Social; Gestão Pública; Meio Ambiente e Recursos Hídricos; Produtivo; Infraestrutura e indicação de possíveis soluções; 2 - Estratégias de Implementação dos Programas, que contém um conjunto de ações a serem desenvolvidas nas regiões; 3 – Programas e Ações (PPA-TO 2008-2011, 2008).

Quadro 2 – Regionalização do estado do Tocantins, segundo PPA 2008-2011

REGIÕES E MUNICÍPIOS SEDE	MUNICÍPIOS INSERIDOS
I REGIÃO - PARAÍSO DO TOCANTINS	Abreulândia, Barrolândia, Caseara, Chapada de Areia, Cristalândia, Divinópolis do Tocantins, Lagoa da Confusão, Marianópolis do Tocantins, Monte Santo, Nova Rosalândia, Paraíso do Tocantins, Pium, Pugmil, Santa Rita do Tocantins
II REGIÃO – PEDRO AFONSO	Bom Jesus do Tocantins, Centenário, Itacajá, Itapiratins, Pedro Afonso, Recursolândia, Santa Maria do Tocantins
III REGIÃO - GUARÁÍ	Araguacema, Colméia, Dois Irmãos do Tocantins, Fortaleza do Tabocão, Goianorte, Guaráí, Miranorte, Rio dos Bois, Tupirama
IV REGIÃO - COLINAS DO TOCANTINS	Arapoema, Bandeirantes do Tocantins, Bernardo Sayão, Brasilândia do Tocantins, Colinas do Tocantins, Couto Magalhães, Itaporã do Tocantins, Juarina, Pau D'Arco, Pequizeiro, Presidente Kennedy, Tupiratins
V REGIÃO – GOIATINS	Barra do Ouro, Campos Lindos, Goiatins
VI REGIÃO - ARAGUAÍNA	Ananás, Aragominas, Araguaína, Araguanã, Babaçulândia, Carmolândia, Filadélfia, Muricilândia, Nova Olinda, Palmeirante, Piraquê, Riachinho, Santa Fé do Araguaia, Wanderlândia, Xambioá
VII REGIÃO - TOCANTINÓPOLIS	Aguiarnópolis, Angico, Darcinópolis, Itaguatins, Luzinópolis, Maurilândia do Tocantins, Nazaré, Palmeiras do Tocantins, Santa Terezinha do Tocantins, Tocantinópolis
VIII REGIÃO – ARAGUATINS	Araguatins, Augustinópolis, Axixá do Tocantins, Buriti do Tocantins, Cachoeirinha, Carrasco Bonito, Esperantina, Praia Norte, Sampaio, São Bento do Tocantins, São Miguel do Tocantins, São Sebastião do Tocantins, Sítio Novo do Tocantins
IX REGIÃO - TAGUATINGA	Arraias, Aurora do Tocantins, Combinado, Conceição do Tocantins, Lavandeira, Novo Alegre, Palmeirópolis, Paranã, Ponte Alta do Bom Jesus, São Salvador do Tocantins, Taguatinga
X REGIÃO-DIANÓPOLIS	Almas, Chapada da Natividade, Dianópolis, Natividade, Novo Jardim, Pindorama do Tocantins, Porto Alegre do Tocantins, Rio da Conceição, Santa Rosa do Tocantins, São Valério da Natividade, Silvanópolis, Taipas do Tocantins
XI REGIÃO - GURUPI	Aliança do Tocantins, Alvorada, Araguaçu, Cariri do Tocantins, Crixás do Tocantins, Dueré, Figueirópolis, Formoso do Araguaia, Gurupí, Jaú do Tocantins, Peixe, Sandolândia, Sucupira, Talismã
XII REGIÃO - PONTE ALTA DO TOCANTINS	Lagoa do Tocantins, Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Rio Sono, Santa Tereza do Tocantins, São Félix do Tocantins
XIII REGIÃO-PORTO NACIONAL	Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Porto Nacional
XIV REGIÃO-PALMAS	Aparecida do Rio Negro, Lajeado, Miracema do Tocantins, Palmas, Tocantínia

Fonte: Elaboração própria, baseado em SEPLAN (2008).

Ao observar a primeira estratégia de desenvolvimento e macroobjetivo, não se pode deixar de notar a visão de lançar o estado numa competição nacional, com viés e concentração na agropecuária voltada à exportação. Dentro desta estratégia podemos destacar três objetivos estratégicos que em linhas gerais são relevantes a nossa análise: 1 - Dotar o Tocantins da infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico, fortalecendo as atividades que incrementarão a multimodalidade de transportes; 2 - Consolidar o Estado do

Tocantins como polo agroindustrial, fortalecendo o agronegócio de forma sustentável; 3 - Estimular o desenvolvimento do estado com a promoção de mecanismos de fomento à produção. (PPA-TO 2008-2011, 2008).

O relatório-parecer da Controladoria Geral do Estado – 2008 afirma que investimento em uma infraestrutura adequada tem resultado em desenvolvimento. É nesse contexto que a Ferrovia Norte-Sul é outra obra anunciada na tentativa de alcançar o desenvolvimento regional do estado. O projeto da ferrovia, durante a elaboração do PPA 2008-2011, estava na perspectiva de término e tinha a expectativa de integrar os municípios tocantinenses à economia nacional e mundial. É possível perceber que em nenhum macroobjetivo, o estado assumiu de forma direta os desequilíbrios regionais, apesar de prever recursos e a implantação de projetos específicos em todas as regiões.

No Plano Plurianual previsto para os anos de 2012 a 2015, instituído segundo a Lei nº 2.538, de 16 de dezembro de 2011 pelo governador José Wilson Siqueira Campos, também foram definidas as diretrizes, objetivos e metas com a intenção de viabilizar a prática e a gestão das políticas públicas, convergir a ação governamental e orientar a definição de prioridades para buscar o desenvolvimento sustentável, a infraestrutura econômica e social e o cuidado com as pessoas. A nova estrutura organiza os programas em temas, com objetivos e iniciativas a serem constituídas em todas as secretarias do estado, o que incorpora ao planejamento a lógica intersetorial e transversal das políticas públicas (PPA-TO 2012-2015, 2012).

A intensão do Governo do Tocantins foi apresentar mudanças em relação à metodologia, na medida em que objetiva está em consonância com a nova estrutura desenvolvida pelo Governo Federal. Segundo o Governo a nova sistematização busca um caráter mais estratégico para o PPA, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas. O conjunto de programas que compõe o PPA é financiado pelos recursos do Tesouro do Estado, somado a outros derivados de parcerias com a União, municípios e o setor privado. O quadro abaixo demonstra os eixos e macroobjetivos previstos no Plano.

Quadro 3 – Eixos Estruturantes e Macrodesafios do Poder Executivo previstos no PPA 2012-2015

EIXO ESTRUTURANTE	MACRO DESAFIOS
Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura	1. Fortalecer atividades econômicas, as vocações regionais com ênfase na agregação de valor e desconcentração da produção. 2. Garantir o desenvolvimento econômico, social, urbano e rural ambientalmente sustentável. 3. Expandir a infraestrutura econômica produtiva, urbana, rural e social, garantida a integração do território.
Declaração de Direitos e Desenvolvimento Social	1. Tornar o Tocantins um Estado seguro para se viver e produzir, com redução a taxa de criminalidade, do tráfico de drogas e a prostituição. 2. Reestruturar e modernizar a saúde pública no Tocantins, garantindo ao cidadão o acesso as ações e serviços com qualidade, para assegurar a promoção, proteção, recuperação e reabilitação. 3. Promover a inclusão social das pessoas no mercado de trabalho, nas oportunidades de ocupação produtiva e aos direitos à assistência social. 4. Garantir à população o acesso à educação, cultura, conhecimento científico e tecnológico. 5. Fortalecer a cidadania e assegurar os direitos de todos à justiça.
Gestão Pública e Estado	1. Promover a modernização da gestão, a implantação da cultura orientada para resultado, a integração, transversalidade, desconcentração das ações de governo e a qualificação dos serviços prestados.

Fonte: Elaboração própria, baseado em SEPLAN (2011).

O Governo do estado assumiu o desafio de incorporar as mudanças propostas pela União, buscando a solução para as seguintes situações do modelo de planejamento anterior: a) pouco diálogo dos programas com a dimensão estratégica; b) o papel operacional sem cumprir a dimensão tática; c) pouca aderência à racionalidade política; d) dificuldade de compreensão da política pública; e) o programa não é unidade de gestão das políticas e sim mero classificador de gastos; e) dificuldade da gestão e mensuração dos resultados alcançados; f) concepção a partir da prioridade no acompanhamento do custo de fazer, perseguindo os limites fiscais; g) programas organizados em função de problemas e não de temas de políticas públicas; h) não esclarece os desafios para a implementação das políticas de forma articulada com os resultados (SEPLAN, 2011).

Conforme o quadro 04, a previsão de recursos para o período de 2012-2015 foi de R\$ 20,3 bilhões. Segundo o Plano Plurianual a distribuição desses recursos seria feita segundo regionalização estadual, prevendo a repartição por municípios e por regiões administrativas. O setor econômico com maior previsão de investimentos foi o de infraestrutura, para o qual foram previstos mais de 20% do orçamento total do Plano. Os investimentos nesse setor priorizaram a modernização e universalização dos serviços de transporte, a maior parte ligada a pavimentação e recuperação de estradas, desenvolvimento de redes multimodal de transportes, além de aeroportos, portos secos, pontes, centros logísticos, sinalização horizontal e vertical nos municípios. Os programas são divididos em 36 setores conforme quadro abaixo:

Quadro 4 – Setores contemplados com recursos nos programas do PPA 2012-2015

PROGRAMAS TEMÁTICOS	SETORES ECONÔMICOS	PREVISÃO DE RECURSOS 2012-2015 (R\$)
PRODUÇÃO	Agricultura Familiar	154.087.056
	Agroindústria	4.324.500
	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	51.009.532
	Aquicultura e Pesca	1.991.900
	Regularização Fundiária	25.195.586
	Defesa Agropecuária	127.789.571
	Indústria, Comércio e Mineração	119.251.000
	Turismo	449.009.424
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	Meio Ambiente	102.169.181
	Recursos Hídricos	23.320.360
	Ativo Ambiental	12.919.350
INFRAESTRUTURA	Desenvolvimento Urbano	783.512.794
	Habitação	593.059.808
	Saneamento	244.645.903
	Transporte e Logística	4.739.004.667
	Infraestrutura Pública	167.171.200
	Infraestrutura de Comunicação	109.068.000
	Infraestrutura Hídrica para Irrigação e Usos Múltiplos	1.483.720.647
	Energia	44.773.654
SEGURANÇA PÚBLICA	Segurança e Proteção ao Cidadão	890.915.430
SAÚDE	Saúde Direito do Cidadão	4.450.742.125
	Enfrentamento ao Alcool e Outras Drogas	22.606.000
INCLUSÃO SOCIAL	Mercado, Crédito e Trabalho	155.052.954
	Assistência Social	43.466.571
	Esporte e Lazer	56.890.486
	Criança, Adolescente e Juventude	130.667.421
CONHECIMENTO	Educação Básica	4.306.943.579
	Educação Profissional, Tecnológica e Superior	166.671.314
	Cultura	133.487.609
	Ciência, Tecnologia e Inovação	106.985.978
	Modernização Tecnológica de Infraestrutura e Gestão de Recursos	183.193.693
CIDADANIA	Eficiência e Acesso ao Sistema de Justiça	34.005.000
	Justiça	128.337.076
	Direitos Humanos	23.766.000
GESTÃO PÚBLICA	Planejamento e Gestão Pública	129.651.610
	Governo e Cidadão	197.873.395
TOTAL DE RECURSOS		20.397.280.374

Fonte: SEPLAN, PPA 2012-2015 – TO. Dados organizados por ALMEIDA (2018)

No Plano Plurianual 2012-2015 foram incorporadas outras regionalizações, definidas por outros órgãos do poder executivo estadual, na medida em que a adotada pela SEPLAN encontrava-se em processo de revisão. Desse modo, foram consideradas no PPA 2012-2015

as regionalizações da SEPLAN, referente às Regiões Administrativas, além das áreas Programas que são recortes regionais utilizados pela da Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde, Secretaria da Segurança Pública, Secretaria da Fazenda, Instituto de Desenvolvimento Rural, Agência de Defesa Agropecuária e da Defensoria Pública.

Em 2015 foi elaborado o PPA-TO 2016-2019, segundo a Lei nº 3.051, de 21 de dezembro de 2015 com base inicial no Programa de Governo de Marcelo Miranda. Os programas temáticos, temas de políticas públicas, são agrupados no Poder Executivo e Outros Poderes. A regionalização proposta no PPA 2016-2019 divide o estado em oito regiões com municípios sede: Norte (Tocantinópolis e Xambioá), Sudeste (Natividade e Palmeirópolis), Nordeste (Pedro Afonso), Noroeste (Colinas do Tocantins), Centro e Jalapão (Aparecida do Rio Negro) e Centro Oeste (Lagoa da Confusão). No entanto, assim como o anterior, regionaliza suas ações financeiras de forma pouco clara, na medida em que se utiliza de diversas outras regionalizações em seu relatório, algumas até em âmbito estadual. A matriz estratégica do novo Plano é composta por eixos, áreas temáticas estratégicas e os programas temáticos conforme o quadro abaixo.

Quadro 5 – Eixos, programas temáticos e recursos previstos no PPA 2016-2019

EIXOS	PROGRAMAS	PREVISÃO DE RECURSOS 2016-2019 (R\$)
DESENVOLVIMENTO REGIONAL, URBANO E INDUSTRIAL	Desenvolvimento Regional, Urbano e Habitação	588.382.246
	Transporte e Logística	1.769.651.651
	Infraestrutura Pública	550.017.116
	Indústria, Comércio, Serviços, Turismo e Mineração	519.289.403
DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E MEIO AMBIENTE	Agricultura Familiar	181.043.389
	Desenvolvimento Agropecuário	293.329.637
	Infraestrutura Hídrica para Irrigação e Usos Múltiplos	577.123.840
	Meio Ambiente e Recursos Hídricos	284.908.096
SEGURANÇA, ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	Segurança Cidadã	573.125.210
	Assistência Social	120.289.931
	Trabalho e Mercado	52.061.517
	Juventude, Esporte e Lazer	44.594.115
	Direitos Humanos	54.410.431
SAÚDE	Saúde Mais Perto de Você	7.419.258.083
	Educação Integral e Humanizada	4.499.153.971
EDUCAÇÃO E CONHECIMENTO	Educação Profissional, Tecnológica e Superior	125.383.630
	Cultura	108.178.029
	Ciência, Tecnologia e Inovação	97.023.245
	Efetividade da Prestação Jurisdicional	22.262.960
PODER JUDICIÁRIO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	Desenvolvimento Estratégico	15.512.016
	Planejamento, Orçamento e Gestão	1.852.074.194
GESTÃO PÚBLICA	Gestão Mais Perto de Você	65.950.172
	Controle Externo da Gestão dos Recursos Públicos	6.932.534
PODER LEGISLATIVO PODER INDEPENDENTE	Modernização e Governança da Justiça	43.475.400
	Justiça	115.175.110
	TOTAL DE RECURSOS	19.978.605.926

Fonte: SEPLAN, PPA 2012-2015 – TO. Dados organizados pela autora.

Os dados apresentados em todos os Planos demonstram que o estado do Tocantins tem grande preocupação com crescimento econômico, de modo que a tentativa de organização da estrutura do Governo, com secretarias e comissões com a finalidade de promover o desenvolvimento, porém o desenvolvimento regional envolve um conjunto mais amplo de variáveis, desde econômicas, sociais, ambientais, culturais e institucionais. Para tanto, há uma necessidade de Planos que superem a tentativa frenética de integração à economia nacional e ao projeto inserção ao capitalismo global, sem considerar as verdadeiras demandas regionais, superando uma estrutura regional fortemente marcada pela desigualdade.

Os Planos Plurianuais do estado do Tocantins apresentam fragilidades e lacunas, principalmente no que se refere ao planejamento a partir das necessidades regionais, pois apesar da realização dos fóruns regionais, os instrumentos de participação e informação ainda são pouco eficazes. No entanto, cabe destacar a maior transparência nas ações públicas através da regionalização dos planos, o que permite um acompanhamento das atuações em todas as regiões, o que torna possível o acompanhamento da aplicação do orçamento público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do artigo observamos a notória preocupação do governo do Tocantins com o planejamento regional, na medida em que as gestões, desde a criação do estado, passaram a ter interesse com a elaboração de planos de desenvolvimento, com enfoque regional, ainda que essa preocupação esteja alinhada com as propostas do capitalismo competitivo promovido no processo de globalização. Com a elaboração dos PPA's, o estado do Tocantins passou a redefinir suas prioridades, organizar ações no sentido de elaborar novas formas de aparelhamento da máquina pública e, conseqüentemente, rearranjando a produção no território na tentativa de uma maior eficiência das políticas governamentais.

No entanto, pode se afirmar que apesar da organização das ações através da elaboração dos planos e tentativa de organização regional, ainda existem muitas dificuldades na inserção de políticas que efetivamente transformem as desigualdades regionais. É preocupante que os planos de desenvolvimento que tem como proposta geral, corrigir as desigualdades econômicas entre as suas regiões, utilizar de uma política de competição, aliada a intenção de inserir o estado e regiões ao mercado externo, tentando camuflar as verdadeiras demandas da região. Não se pode esquecer que por trás de cada política de desenvolvimento, primeiro é necessário pensar nas comunidades locais, nos benefícios a essa população, a região precisa ser vista de dentro, nas suas relações produtivas internas. Ao que se percebe, o Governo não progrediu na qualidade da gestão, corroborando com as desigualdades regionais no estado.

REFERÊNCIAS

- ARRAIS, Tadeu Alencar. *Planejamento e desenvolvimento regional: a intervenção governamental e a problemática regional em Goiás*. 2007.
- ARAÚJO BACELAR, Tânia. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: REVAN, FASE, 2000.
- BECKER, Bertha. Uma nova regionalização para pensar o Brasil. In: LIMONAD, E., HAESBAERT, R., MOREIRA, R. (Org.). *Brasil século XXI – por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas*. Rio de Janeiro, Marx Limonad, 2004.
- BOISIER, Sergio. *Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais*. Chile: Planejamento e Políticas Públicas, nº 13, 1995.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019*. Brasília, 2015.
- GALVÃO, Antônio Carlos. *Política de desenvolvimento regional e inovação: a experiência da União Europeia*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- LACOSTE, Yves. *Os países subdesenvolvidos*. 6ª edição. São Paulo: Difel, 1970.
- OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In.: FAISSOL, Speridião. (Org.) *Urbanização e Regionalização: relações com o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: IBGE, 1975.
- ROHLER, Dilnei. *Desenvolvimento no noroeste do RS: uma interpretação contemporânea e alternativa*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- SIEDENBERG, Dieter Rugard (org.). *Dicionário do desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *O desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2000. 368p.
- TOCANTINS. *Indicadores Socioeconômicos do Tocantins*. SEPLAN-TO, 2007.
- _____. *Projeto de Desenvolvimento Regional Sustentável*. Tocantins: SEPLAN, 2009.
- _____. Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública. *Plano Plurianual, 2008-2011*. Tocantins, 2008.

_____. Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública. *Plano Plurianual 2012-2015*. Tocantins, 2011.

_____. Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública. *Plano Plurianual 2016-2019*. Tocantins, 2015.

RODRIGUES, Waldecy; NEVES, Renan de Paula. *Capital social e desenvolvimento regional no Tocantins*. Revista de Economia da UEG. Vol. 13, N.º 1, jan/jun. 2017.

UDERMAN, Simone. *O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional*. In: XII Encontro da Anpur, Belém, 2007.