

## **INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DO TOCANTINS: O PROINDÚSTRIA EM CINCO MUNICÍPIOS DO ESTADO E SEUS INDICADORES SOCIAIS**

***Patrícia Pinheiro Alves Feitosa<sup>1</sup>, Monica Franchi Carniello<sup>2</sup>***

<sup>1,2</sup> Universidade de Taubaté/Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional, Rua Expedicionário Ernesto Pereira, 225. Taubaté – SP, Brasil. E-mail: patty3110@hotmail.com

**Resumo-** Diante da escassez de recursos do setor público, é necessária avaliação constante dos programas públicos no atendimento à população. Esta avaliação torna-se uma ferramenta gerencial imprescindível, fornecendo aos gestores públicos condições para aumento da eficácia e eficiência na aplicação dos recursos. Este artigo visa verificar a relação entre o recebimento de recursos do programa Proindústria e os indicadores sócio-econômicos em cinco municípios de Tocantins. Através da relação entre estes dados, intenta-se verificar se as regiões mais beneficiadas pelo incentivo apresentam melhores índices na qualidade de vida de sua população. A pesquisa teve como base o estudo exploratório e descritivo, quanto aos procedimentos utilizou-se pesquisa documental, com abordagem quantitativa e qualitativa. Verificou-se que apesar de os cinco maiores municípios do Estado apresentarem altos valores de PIB/total e terem um maior número de empresas com incentivos fiscais, foram os pequenos municípios que tiveram os melhores valores de PIB/per capita, com um bom conceito no índice de desenvolvimento humano municipal.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Indicadores sociais; Incentivos Fiscais.

**Área do Conhecimento:** Ciências Sociais Aplicadas

### **Introdução**

O Estado tem papel fundamental no desenvolvimento de um país, uma vez que os objetivos estratégicos devem ser alinhados às suas funções, às estruturas econômicas e políticas. É uma questão de extrema importância e polêmica verificar o funcionamento do Estado em prol do bem estar coletivo.

Para efetivação de uma política é imprescindível fazer uso de métodos de avaliação dos modelos de políticas públicas, no intuito de verificar a efetivação do planejamento e controle do Estado. Independente do regime, democrático ou não, a força do governo dependerá de sua capacidade de identificar necessidades e anseios sociais e transformá-los em políticas públicas que produzam resultados na sociedade, dando respostas efetivas aos problemas que pretende enfrentar.

É observado, cada vez mais, o uso de indicadores para avaliar os avanços ou retrocessos nas condições de vida das pessoas, evidenciar a eficácia ou não de políticas públicas e prioridades a serem atendidas. Os indicadores ganham um papel relevante nas discussões político-sociais seja em ambiente acadêmico, governamental ou na sociedade civil organizada.

O contexto político é caracterizado por um ambiente sistêmico bastante complexo e, por isso,

difícil de ser mensurado. Visando amenizar esse problema, as ferramentas matemáticas, mediante o uso dos indicadores, de maneira quantitativa, têm a função de identificar os investimentos mais eficientes e, assim, contribuir para a otimização das tomadas de decisões estratégicas envolvendo a distribuição de recursos públicos.

Este artigo tem como objetivo verificar a relação entre o recebimento de recursos do programa Proindústria e os indicadores sócio-econômicos em cinco municípios de Tocantins.

### **Políticas Públicas**

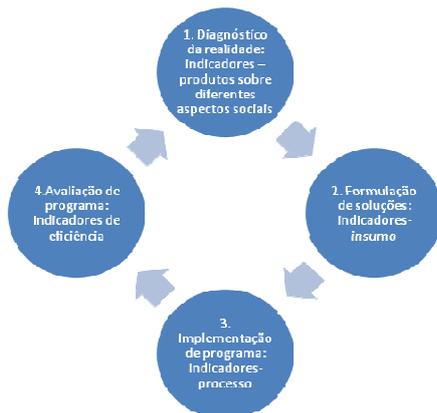
As políticas públicas podem ser definidas como as ações desenvolvidas pelo governo. (LUCHESE, 2004). Elas podem variar de acordo com o grau de diversificação da economia, conforme o regime social, ou na visão sobre o papel do Estado no conjunto da sociedade.

A política pública é vista como um ciclo deliberativo, formado por estágios, sendo eles: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Os indicadores sociais são insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação das políticas públicas. Cada fase desses processos requer o emprego de indicadores específicos e adequados.

A disponibilidade de um sistema de indicadores sociais amplos e relevantes, válidos e confiáveis, potencializa as chances de sucesso das políticas públicas, sendo os diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados.

Figura 2: Indicadores no processo de Formulação de Políticas



Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2009)

Como toda atividade sociopolítica, é importante garantir a participação e controle social no processo, a fim de legitimá-lo perante a sociedade, garantir o compromisso dos agentes implementadores e potencializar a efetividade social almejada pelas políticas públicas. (Jannuzzi, 2009, p.35)

As políticas se materializam por intermédio da ação concreta dos sujeitos sociais e da atividade institucional que as realiza em cada contexto e condicionam seus resultados. Por isto, o acompanhamento dos processos pelos quais elas são implementadas, além da avaliação de seu impacto, devem ser permanentes. (MENDES et al, 2010, p.4).

O uso de indicadores permite definir a distância, e os caminhos, para o desenvolvimento, possibilita verificar as condições locais, adequando as políticas às suas realidades, analisa os efeitos positivos e negativos ao desenvolvimento sustentável.

A busca pelo desenvolvimento sustentável leva à formulação de políticas, que devem ter parâmetros de mensuração, expressados por meio de indicadores. (Simão et al, 2010).

Os indicadores sociais usados de forma responsável, inteligível e transparente podem estabelecer parâmetros concretos para discussão da natureza, conteúdo e prioridades das políticas governamentais, dos programas públicos e dos projetos de ação social. (Jannuzzi, 2009, p.35)

Segundo Costa e Castanhar (2003, p.971) “a avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz”.

Entender as causas e conseqüências das políticas significa também avaliar se estas políticas estão sendo adotadas de forma a atingir seus objetivos. (Rodrigues, 2010). A avaliação dos resultados é considerada então peça fundamental na sustentação da reforma do Estado.

## Indicadores Sociais

A partir dos anos 1960, com evidência do descompasso entre crescimento econômico e melhoria das condições sociais da população, e países do Terceiro Mundo, os indicadores sociais adquiriram corpo científico, na tentativa de organizar sistemas de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas. (Jannuzzi, 2009.)

Segundo Jannuzzi (2009, p.13) “crescimento econômico não era, pois, condição suficiente para garantir o Desenvolvimento Social”. Para Furtado (2009, p.84) “a análise econômica não nos pode explicar a dinâmica das mudanças sociais senão de maneira limitada. Contudo, ela pode identificar alguns mecanismos (relações estáveis entre variáveis quantificáveis) do processo de desenvolvimento econômico”.

O Estado é responsável pelo bem-estar da população, o governo gerencia o alcance desses objetivos, através da implantação de políticas públicas. Essas políticas, sob o pensamento da sustentabilidade, representam um amadurecimento, que pode ocorrer de modo sustentável ou não, e, para tal verificação é necessária, para qualificar ou quantificar as etapas do processo, a utilização de indicadores. (Simão et al, 2010).

Segundo Bellen (2005, p.42) “o objetivo dos indicadores é agregar e quantificar informações de modo que sua significância fique mais aparente”.

Para Silva e Wiens (2010) através do indicador tem-se informação sobre a realidade, sintetizando um conjunto de informações, servindo como instrumento de previsão.

Na definição de Jannuzzi (2009, p.15) “um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou

operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico ou programático”.

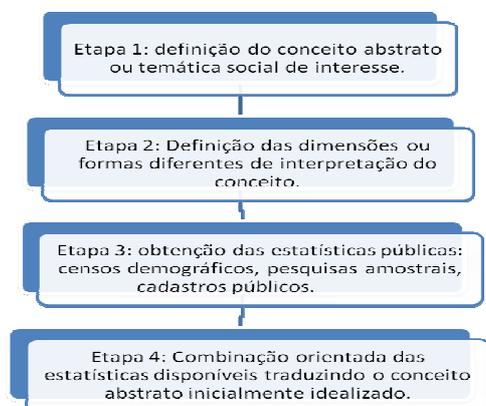
O indicador social é um organismo para monitorar a realidade social, subsidiando atividades de planejamento público e formulação de políticas públicas nas diferentes esferas de governo.

## Sistemas de Indicadores Sociais

Sistemas de indicadores sociais é o conjunto de indicadores referidos a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática. (Jannuzzi, 2009, p.17). Há vários exemplos de sistemas de indicadores, entre eles: o Sistema de Indicadores para Políticas Urbanas, o Sistema de Indicadores de Saúde, o Sistema de Indicadores para Mercado de Trabalho, o Sistema de Indicadores de Bem-estar Social da OCDE, e Sistema de Indicadores Sociais e Demográficos da Divisão de Estatística das Nações Unidas.

Para montar um sistema de indicador envolve várias decisões metodológicas, reunidas em quatro etapas, sendo elas:

Figura 1: Etapas para construção de um sistema de indicador



Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2009, p.18)

## Crítérios de classificação

Existem várias formas de classificar os indicadores sociais. Conforme Jannuzzi (2009) a mais comum é a divisão dos indicadores segundo a área temática da realidade social a que se referem, são os Indicadores Socioeconômicos, de Condições de Vida, de Qualidade de Vida, Desenvolvimento Humano ou Indicadores Ambientales. Temos ainda as seguintes classificações de interesse na formulação de políticas públicas:

a) Indicadores sociais classificados segundo natureza do indicado: se indicador-insumo (recurso) refere-se a associação de disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa; indicador-processo (uso do recurso) que traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar; indicador-produto (resultado efetivo) são as variáveis resultantes de processo sociais complexos.

b) Indicadores sociais classificados segundo critérios de avaliação: indicadores para avaliação da eficiência no uso dos recursos; indicadores para avaliação da eficácia no atingimento de metas; indicadores para avaliação da efetividade social da política pública.

Para utilização de indicadores, deve-se apresentar propriedades desejáveis justificando seu uso no processo de análise, formulação, implementação e monitoramento políticas. São elas: relevância social, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, intelegibilidade de sua construção, comunicabilidade, factibilidade para obtenção, periodicidade na atualização, desagregabilidade e historicidade. (Jannuzzi, 2009).

## Proindústria

Conforme a Lei nº 1.85, de 9 de julho de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 2.845, de 14 de setembro de 2006, este incentivo tem como finalidade promover a implantação e expansão de indústrias no Estado, promovendo: a interiorização da atividade industrial; a geração de emprego e renda; o estímulo à utilização e à transformação de matéria-prima local; o uso sustentado dos recursos naturais; a gradativa desoneração da produção. A concessão dos incentivos fiscais depende da aprovação de projeto industrial de instalação ou expansão apresentado a partir da vigência e na conformidade da Lei.

A manutenção do benefício é condicionada ao cumprimento da obrigação do beneficiário em pagar 0,3% sobre o faturamento mensal, a título de contribuição de custeio, para o Fundo de Desenvolvimento Econômico; à adimplência com o Fundo de Desenvolvimento Econômico relativa à contribuição prevista.

Dentre os projetos amparados pelo Proindústria, pode ser concedida assistência financeira aos que forem empreendimentos de interesse estratégico do Estado, destinando-se a capital de giro e financiamento parcial dos dispêndios com os investimentos fixos. Considera-se de interesse estratégico do Estado os

empreendimentos industriais, cuja atividade principal esteja inserida dentro de cadeias produtivas e/ou arranjos produtivos locais em que o Estado tenha interesse no seu desenvolvimento e aqueles que se utilizam preferencialmente matéria-prima local, ou ainda, agroindustrial.

Dentre as políticas públicas, o Proindústria, é um dos programas mais importantes do Estado, no intuito da geração de emprego e distribuição de rendas, promovendo desenvolvimento regional sustentável do Estado. Conforme dados da Sefaz (2011), temos os seguintes números gerados pelos incentivos fiscais no Estado:

Tabela 1 – Empresas ativas no Tocantins por programa em maio de 2011.

PROGRAMA	Nº EMP	MÃO-DE-OBRA PROJETADA	INVESTIMENTO PROJETADO (R\$)
PROSPERAR	12	968	37,9 MI
PROINDUSTRIA	164	10.101	1,7 BI
COMPLEXO AGROINDUSTRIAL	6	896	38,7 MI
E-COMMERCE	19	262	11,9 MI
COM ATACADISTA MEDICAMENTOS	17	354	8 MI

Fonte: SEFAZ/CDE (2011)

Do total de investimentos no Estado, na concessão de incentivos para o desenvolvimento econômico, o Proindústria tem a maior representatividade, tanto em investimentos, quanto em empresas beneficiadas e número de empregos projetados, sendo então o principal instrumento do Estado na busca pela melhoria de qualidade de vida da população.

## Metodologia

A pesquisa teve como base o estudo exploratório e descritivo. Quanto aos procedimentos utilizou-se o levantamento documental, com abordagem quantitativa e qualitativa. Dos 139 municípios do Estado, somente 43 possuem empresas com o benefício do Proindústria, sendo utilizado para pesquisa os cinco maiores municípios do Estado, num total de 137 empresas, 62,04%, ou seja, 85 se concentram neles, 31 empresas em Palmas, 21 em Gurupi, 17 em Paraíso, 12 em Araguaína e 4 em Porto Nacional, e comparando-os com os cinco municípios que apresentaram os melhores índices de IDH-M e PIB/total e per capita.

A coleta de dados foi feita por meio de pesquisa documental, em sites do governo federal e estadual, IBGE e SEPLAN, com base no ano de 2000.

## Resultados

Analisar as políticas públicas adotadas e seus efeitos na sociedade requer conhecer os indicadores que influenciariam diretamente este resultado.

Tabela 2 – Quantidade de empresas do Proindústria nos cinco maiores municípios do Tocantins

MUNICÍPIOS	QUANT. EMPRESAS COM PROINDUSTRIA	PIB TOTAL	PIB/PER CAPITA	IDH-M
PALMAS	31	419.616	3.053	0,800
GURUPI	21	209.912	3.227	0,793
PARAÍSO	17	79.306	2.195	0,777
ARAGUAÍNA	12	352.841	3.118	0,749
PORTO NACIONAL	4	78.559	1.746	0,750
	Total de empresas= 85			

Fonte: SEPLAN (2011)

Tabela 3 – Relação dos cinco municípios com melhor PIB/TOTAL em 2000

MUNICÍPIOS	PIB (1.000 R\$)	IDH-M
PALMAS	419.616	0,800
ARAGUAÍNA	352.841	0,749
GURUPI	209.912	0,793
MIRACEMA DO TO	83.323	0,743
PARAÍSO DO TO	79.306	0,777

Fonte: SEPLAN (2011)

Tabela 4 – Relação dos cinco municípios com melhor PIB/per capita em 2000

MUNICÍPIOS	PIB PER CAPITA	IDH-M
LAGOA DA CONFUSÃO	3.685	0,670
FORMOSO DO ARAGUAIA	3.535	0,710
MIRACEMA DO TO	3.408	0,743
CARIRI DO TO	3.328	0,752
TALISMÃ	3.299	0,719

Fonte: SEPLAN (2011)

Tabela 5 - Quantidade de empresas nas cinco cidades com maior incentivo do Proindústria

MUNICÍPIOS	COMERCIO	INDUSTRIA	SERVIÇO
PALMAS	1.382	429	2.193
GURUPI	768	189	1.314
PARAÍSO DO TO	463	151	724
ARAGUAÍNA	1.146	196	1.296

PORTO NACIONAL	383	65	462
----------------	-----	----	-----

Fonte: SEPLAN (2011)

Tabela 6 – Quantidade de empresas nos cinco municípios com melhores PIB/per capita

MUNICÍPIOS	COMERCIO	INDUSTRIA	SERVIÇO
LAGOA DA CONFUSÃO	50	18	73
FORMOSO DO ARAGUAIA	127	27	169
MIRACEMA DO TO	231	50	295
CARIRI DO TO	11	5	18
TALISMÃ	9	3	18

Fonte: SEPLAN (2011)

Tabela 7 – Cinco municípios com melhores índices de IDH-M

MUNICÍPIOS	IDH-M
PALMAS	0,800
GURUPI	0,793
PARAÍSO DO TO	0,777
CARIRI DO TO	0,752
PORTO NACIONAL	0,750

Fonte: SEPLAN (2011)

## Discussão

O município de Miracema do Tocantins apresentou em 2000 o 4º melhor PIB total do Estado, com um total de 576 empresas, sendo 50 indústrias, e nenhuma com incentivo fiscal do Proindústria.

Dos municípios que apresentam os melhores índices de PIB per capita, conforme tabela abaixo, nenhum deles está entre os cinco maiores municípios. Em relação a quantidade de empresas com incentivo do Proindústria, a Lagoa da Confusão apresenta 3 empresas com benefícios, Formoso do Araguaia 2, Cariri do Tocantins 1, Miracema e Talismã nenhuma.

A capital Palmas apesar de maior cidade do Tocantins, ter o melhor IDH-M e maior PIB total, apresentou um PIB/Per capita de somente R\$ 3.053. Os cinco municípios com melhor índice de PIB per capita, nenhum está entre os cinco maiores do estado.

Os cinco municípios que tiveram os melhores PIB/per capita tiveram somente 6 empresas no Proindústria.

Em relação a qualidade de vida nos municípios, abaixo é apresentado os cinco municípios com os melhores índices do IDH-M, se comparado com os municípios que possuem incentivo do Proindústria, Araguaína classificada como terceira maior cidade teve o 6º melhor índice.

Apesar de os cinco maiores municípios do Estado apresentarem altos valores de PIB/total, e terem um maior número de empresas com incentivos fiscais, foram os pequenos municípios

que tiveram os melhores valores de PIB/per capita, com um bom conceito no índice de desenvolvimento humano municipal. O Estado deve se utilizar de sistema de indicadores adequados, no intuito de avaliar as políticas públicas e os efeitos de seus programas no desenvolvimento, tornando-os sustentáveis.

## Conclusão

Os incentivos fiscais são instrumentos utilizados pelo governo para impulsionar uma região ou setor econômico. No Tocantins, o Proindústria representa o maior programa de incentivo fiscal, voltado para implantação e expansão das indústrias, fomentando a economia, diminuindo o desemprego, melhorando a renda e a qualidade de vida da população.

A utilização de indicadores auxilia os gestores públicos no grande desafio de analisar e avaliar os programas e verificar se alcançam realmente as necessidades coletivas, e para isto sua efetiva avaliação contribui para as correções. Nesses processos os números produzidos não são tão importantes quanto a qualidade dos resultados. Devido a isto a utilização de indicadores deve ser auxiliada com outros mecanismos, uma vez que eles analisam os aspectos da produção do programa, o alcance das metas e dos objetivos. Mas ainda sim é uma ferramenta imprescindível no auxílio às tomadas de decisões.

Uma proposta para fruição dos benefícios deste tipo de política, seria uma análise das empresas, de forma a demonstrar a relação entre a sua atuação desenvolvimento econômico e social da região, e através de mecanismos de avaliação instituído pelos gestores públicos, é que ocorreria tão concessão.

Caberia ao gestor público também, um estudo sobre o grau de especialidade de cada região, no intuito de averiguar a quantidade de beneficiários que poderiam vir a usufruir do incentivo, direcionando estes incentivos conforme a importância para a região.

Em síntese, o Estado do Tocantins, como vários estados da federação, tem grandes desafios a serem superados no campo dos incentivos fiscais, que é: melhorar a utilização dos instrumentos existentes, tornar as regras mais claras, e por fim, tornar os incentivos acessíveis a todos.

## Referências

BELLEN, H. M. V. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Set-out, 2003. Disponível em: . Acesso em:....

FERNANDES, Antônio Sérgio Araujo. **Políticas públicas: definição, evolução e o caso brasileiro**. Acessado em: 03/03/2011. Disponível em:  
<[http://serv01.informacao.andi.org.br/b6d71ce\\_114f59a64cd\\_-7fcc.pdf](http://serv01.informacao.andi.org.br/b6d71ce_114f59a64cd_-7fcc.pdf)>.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

HOFLING, Eloisa de Matos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, Nov/2001. Disponível em: . Acesso em: .....

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceito, fontes de dados e aplicações**. São Paulo: Editora Alínea, 2009.

LUCCHESI, p. **Introdução: políticas públicas em saúde**. Biblioteca Virtual em Saúde, 30 de julho de 2004. Disponível em :  
[http://itd.bvs.br/itd/mod/public/scripts/php/page\\_show\\_introduction.php?lang=pt&menuId=2&subject=healthPolicies&search=\(\\$\)\\*\(introduction/\(channel\)\)](http://itd.bvs.br/itd/mod/public/scripts/php/page_show_introduction.php?lang=pt&menuId=2&subject=healthPolicies&search=($)*(introduction/(channel))). Acesso em: 10 mar 2011.

MENDES, Ana Maria C. P. et al. **Políticas públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro**. In: SILVA, Christian Luiz da Silva; SOUSA-LIMA, Jose Edmilson de. (Org.). Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Saraiva, 2010. p.3-34.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3 ed rev. e amp. São Paulo: 1999. Editora Atlas SA.

SEPLAN. Secretaria Estadual de Planejamento do Estado do Tocantins. **Indicadores Sócio-econômicos**. Acessado em: 10/06/2010. Disponível em:  
<[http://www.seplan.to.gov.br/seplan/br/download/indicadores\\_socieconomico.pdf](http://www.seplan.to.gov.br/seplan/br/download/indicadores_socieconomico.pdf)>.

SEFAZ. Secretaria Estadual da Fazenda do Estado do Tocantins. **Incentivos fiscais**. Acesso em:09/03/2011. Disponível em:  
<<http://dtri.sefaz.to.gov.br/>>.

SIMAO, Angelo Guimarães et al. **Índices para o desenvolvimento sustentável**. In: SILVA, Christian Luiz da Silva; SOUSA-LIMA, Jose Edmilson de. (Org.). Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Saraiva, 2010. p.118-160.

SILVA, Christian Luiz da; WIENS, Simone. **Indicadores: conceitos e aplicações**. In: SILVA, Christian Luiz da Silva; SOUSA-LIMA, Jose Edmilson de. (Org.). Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Saraiva, 2010. p.56-68.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p.20-45.

TORQUATO, G. **Comunicação empresarial, comunicação institucional: conceitos, estratégias, sistemas, estrutura, planejamento e técnicas**. São Paulo: Summus, 1986.

KETTL, Donald F. **A revolução global: reforma da administração do setor público**. In: BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Org.). Reforma do Estado e Administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

TOCANTINS. Secretaria de Governo do Estado do Tocantins. **Incentivos Fiscais**. Acessado em: 09/03/2011. Disponível em:  
<<http://to.gov.br/empresario/incentivos-fiscais/450>>.

TRIVINOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TRIPODI, Tony; FELLIN, Phillip; MEYER, Henry. **Análise da pesquisa social**. 2 ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1981.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2004.