



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

MICHELLE ARAÚJO LUZ CILLI

**A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO TOCANTINS:
DESENVOLVIMENTO E PRÁTICAS PATRIMONIALISTAS**

**PALMAS – TO
2013**

MICHELLE ARAÚJO LUZ CILLI

**A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO TOCANTINS:
DESENVOLVIMENTO E PRÁTICAS PATRIMONIALISTAS**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Mônica Aparecida da Rocha Silva.

**PALMAS - TO
2013**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca da Universidade Federal do Tocantins
Campus Universitário de Palmas

- C572a Cilli, Michelle Araújo Luz
A atuação do poder legislativo no Tocantins: Desenvolvimento e práticas patrimonialistas / Michelle Araújo Luz Cilli. – Palmas, 2013.
95 f.
- Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Tocantins, Mestrado em Desenvolvimento Regional, 2013.
Orientadora: Prof^a. Dr^a Mônica Aparecida da Rocha Silva
1. Poder Legislativo. 2. Instituições. 3. Desenvolvimento. 4. Tocantins. I. Título.

CDD 328

Todos os Direitos Reservados – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do código penal.

MICHELLE ARAÚJO LUZ CILLI


**A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO TOCANTINS:
DESENVOLVIMENTO E PRÁTICAS PATRIMONIALISTAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins para obtenção do título de mestre.


Orientadora: Profa. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva

Aprovada em 15/07/2013


BANCA EXAMINADORA:



Profa. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva (Orientadora)



Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva (UFT/PGDR)



Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro (UnB)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente, pela inspiração nos momentos difíceis em que focar-me na fé fez grande diferença para mim. Acredito que tudo tem um propósito e, por isso, agradeço, imensamente, pela oportunidade de concluir este curso e por ter aprendido tanto com todas as pessoas com quem convivi nesse período.

Em escala de hierarquia, agradeço à minha Mãe. Porque, mães, são seres divinos que Deus coloca nas nossas vidas para lutar por nós e nos inspirar. Agradeço, por ter me dado grande exemplos de esforço e superação. Sem esquecer as ocasiões em que tive que recorrer à professora, mestre, Sebastiana, na minha trajetória neste curso. Como eu agradeço!

Ao meu marido, Flávio Cilli, devo muitas horas de ócio. Certamente, seu amor, apoio e compreensão me fornecem a estrutura emocional necessária para superar muitos desafios. Como me alegro em ter esse companheiro na vida.

Agradeço a minha irmã Débora Krüger, pelo apoio fundamental no início deste trabalho. Também ao meu irmão e amigos que sempre me apóiam e torcem ao meu favor. Não poderia deixar de agradecer ainda a toda a equipe do EaD, que me ajudou muito nesse período.

De igual forma, agradeço aos professores do Mestrado em Desenvolvimento Regional não apenas pelo aprendizado teórico, mas, principalmente, pelo que aprendi na vivência diária com todos eles. Suas condutas e dedicação à academia, certamente, me inspiraram a trilhar este caminho. Em especial, agradeço ao Prof. Waldecy Rodrigues pelo apoio, estímulo e confiança, fatores que foram decisivos para minha permanência e conclusão do curso. Agradeço por todos esses anos de convivência nos quais eu aprendi e amadureci muito. Durante esse período, passei a respeitá-lo e admirá-lo.

Por fim, agradeço à minha orientadora, Prof.^a Mônica A. Rocha Silva. Eu não tenho palavras para dizer o quanto eu sou grata, por tudo. Obrigada pelas orientações e mesmo pelos “puxões de orelha”, sei que foi para o meu bem. Jamais vou esquecer tudo que fez por mim. Meus sinceros agradecimentos!

RESUMO

O estado do Tocantins foi criado por meio do desmembramento do estado de Goiás no final da década de 1980. Nesse contexto, o papel de alguns deputados federais foi de grande importância na elaboração e defesa do projeto de criação do Tocantins com base em um ideal de desenvolvimento. Os líderes do movimento argumentavam que a autonomia política e administrativa da região seria a única maneira de promover seu crescimento econômico e social. Nesse sentido, o trabalho busca analisar em que medida o discurso desenvolvimentista, que fundamentou a luta em defesa da criação do Tocantins, vem conduzindo a atuação de parlamentares no Congresso Nacional. Para cumprir o propósito desta pesquisa, optou-se por integrar a perspectiva institucionalista e a interpretação de Raymundo Faoro sobre a estrutura patrimonial de poder que se estabeleceu nas instituições políticas brasileiras. Assim, fez-se necessário compreender o processo de formação do poder político no Tocantins e o papel do Poder Legislativo, enquanto instituição política. Esse processo foi discutido de acordo com pesquisa bibliográfica e documental. Com base nessa discussão, fez-se uma análise de conteúdo da produção legislativa do Tocantins. A análise recaiu sobre as sete legislaturas que compõem a trajetória política do estado, considerando os anos: 1989, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007 e 2011. Os resultados apontaram que os parlamentares tocantinenses vêm apresentando baixa atuação no que se refere a proposições de ações voltadas para o desenvolvimento do estado. Observou-se que, com a criação do Tocantins, uma elite política se estabeleceu no poder e vem reproduzindo práticas patrimonialistas que, por sua vez, tem-se tornado um entrave para o desenvolvimento.

Palavras-chave: Poder Legislativo, Institucionalismo, Patrimonialismo, Desenvolvimento.

ABSTRACT

The state of Tocantins was created by the division of the state of Goiás in the late 1980s. In this context, the function of some federal deputies was of great meaning in the development and defense of the project of creation of Tocantins based on a model of development. The heads of movement argued that the political and administrative autonomy of the region would be the only way to promote their economic and social growth. In this sense, this research aimed to analyze the level which the development speech, that justified the effort in defense of the creation of Tocantins, is conducting the activities of legislators inside Congress. To realize the purpose of this research, it was decided to integrate the institutionalism perspective and understanding of Raymundo Faoro on the equity structure of power that had been established in the Brazilian political institutions. So, it was necessary to understand the process of formation of political power in the Tocantins and the role of the parliament, as a political institution. This process was discussed based on literature and documents. Based on this discussion, it was a content analysis of legislative production of Tocantins. The analysis rested on the seven period legislatures that make up the political history of the state, considering the years: 1989, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, and 2011. The results showed that the parliament of Tocantins has showing low performance in relation to proposal for actions for the development of the state. It was observed that, with the creation of Tocantins, the political leaders established itself in power and comes reproducing patrimonial practices that, in turn, has become an obstacle to the development of the state.

Keywords: Legislative, Institutionalism, Patrimonialism Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Nível educacional dos deputados federais.....	66
Figura 2 – Áreas de formação dos parlamentares de nível superior.....	67
Figura 3 – Distribuição das ocupações dos deputados federais.....	67
Figura 4 – Distribuição da produção legislativa nos anos analisados.....	69
Figura 5 – Distribuição das áreas das proposições.....	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Governadores do Tocantins	63
Quadro 2 – Categorização das Proposições.....	69
Quadro 3 – Áreas de impacto das Proposições	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categoria das proposições distribuídas no período da amostra.....	71
Tabela 2 – Proposições por parlamentar que teve destaque em quantidade.....	73
Tabela 3 – Área das proposições que afetam o IDH.....	76
Tabela 4 – Área das Proposições de Política Pública	77
Tabela 5 – Categorias que fazem referência ao Tocantins.....	78
Tabela 6 – Áreas nas áreas do IDH que fazem referência ao Tocantins.....	78
Tabela 7 – Distribuição das áreas das proposições.....	93
Tabela 8 – Distribuição das proposições por parlamentares e mandatos exercidos.....	94
Tabela 9 – Áreas das categorias que fazem referência ao Tocantins.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CENOG – Casa do Estudante do Norte Goiano

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CONORTE – Comissão de Estudos dos Problemas do Norte Goiano

FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e reforma Agrária

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem terra

NEI – Nova Economia Institucional

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PNB – Produto Nacional Bruto

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RDU – Relatório de Desenvolvimento Humano

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

VEI – Velha Economia Institucional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 PODER POLÍTICO, INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO: CONTEXTO E TEORIA.....	10
1.1 A importância das Instituições nos processos de Desenvolvimento.....	10
1.2 A formação da estrutura política brasileira.....	21
1.3 O papel do Poder Legislativo na produção de políticas públicas.....	32
2 A CRIAÇÃO DO TOCANTINS E FORMAÇÃO DE SUA ESTRUTURA POLÍTICA.....	40
2.1 Aspectos históricos dos movimentos autonomistas	41
2.2 O Tocantins na pauta da Constituinte.....	54
2.3 Formação da estrutura política do estado do Tocantins.....	59
3 PODER POLÍTICO E A ATUAÇÃO DOS PARLAMENTARES TOCANTINENSES.....	62
3.1 Perfil dos parlamentares tocantinenses.....	65
3.2 Análise da produção legislativa	68
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
REFERÊNCIAS.....	84
APÊNDICES	89

INTRODUÇÃO

A temática desenvolvimento começou a ganhar força no Brasil por volta da década de 1950. Nesse período, entre o início e meados do século, estudiosos fomentavam as discussões sobre formas de intervir nas realidades regionais para tirar o país do atraso econômico e da atrofia social. Alguns desses pensadores tornaram-se consultores ou mesmo assumiram cargos no governo e puderam dar uma contribuição prática ao país. Assim como no Brasil, esse interesse estava sendo manifestado nos demais países da América Latina. A proposta desses estudos era produzir conhecimento para a elaboração de diagnósticos e planos de desenvolvimento (SOUZA, 2005).

Com a discussão em destaque e com a atenção de políticos na implementação de planos e estratégias para o progresso do Brasil iniciou-se uma fase que ficou conhecida como período desenvolvimentista. Nesse momento, uma série de iniciativas foram tomadas, pelo governo federal, para promover a integração nacional e o desenvolvimento de maneira mais uniforme entre suas regiões, expandindo e interiorizando o progresso. Nessa política, o Estado planejava expandir o desenvolvimento que estava circunscrito às regiões sul e sudeste, avançando para as regiões centro-norte e, também, amazônica.

Algumas dessas ações foram iniciadas ainda no governo Vargas (1930 – 1945; 1951 - 1954), em uma política que foi denominada “Marcha para o Oeste”. No entanto, as maiores ações do país, inclusive de integração nacional e incremento do Produto Interno Bruto (PIB), foram realizadas, ou pelo menos concluídas, pela política de Juscelino Kubistchek em sua proposta de governo que tinha como meta crescer “50 anos em 5”, ou seja, elevar o progresso do país, dentro de cinco anos a um nível que só alcançaria em cinco décadas.

Foi ainda no governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961) que o país mais avançou para o desenvolvimento de seu interior, quando promoveu a mudança da capital federal para a região Centro-Oeste. O planejamento e a construção do Distrito Federal partiram apenas do vazio do cerrado goiano para abrigar a sede dos poderes do país, atraindo maior atenção para a região. A própria construção de Brasília, com seu projeto arrojado, ofereceu uma imagem de modernidade ao Brasil.

Nesse período, também teve início um movimento de criação e instalação de instituições voltadas para implementar estratégias de desenvolvimento. Dentre essas instituições, estão: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),

criado em 1952; Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado em 1955¹; Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), instalada em 1960; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)², instalada na década de 1960.

A partir da década 1970, o Brasil passou a contar com planos de desenvolvimento e, com eles, a determinação de áreas prioritárias para a ação governamental. O I Plano de Desenvolvimento Nacional (IPND), desenvolvido para o governo Médici (1969-1974), possuía um foco mais voltado para a industrialização da região sudeste do país. Já o II PND, desenvolvido para o governo do General Ernesto Geisel (1975-1979), dentre outras metas, buscou a ocupação produtiva da Amazônia e da região Centro-oeste pela produção agrícola, com isso promoveu vários programas de incentivos econômicos.

Com base nesse último plano, a questão da divisão territorial teve uma abertura para ser rediscutida, visto que alcançava destaque nos próprios planos do governo para levar o desenvolvimento para as regiões mais isoladas do país. Essa nova distribuição do território seria uma alternativa para estimular o desenvolvimento dessas localidades, o que colaboraria com as expectativas do Estado. Esse foi um importante momento para o país pensar nessa readequação de seu espaço geográfico que se estendeu às discussões da última Constituição Federal (1988).

Em vários outros momentos da trajetória brasileira, essa questão havia sido discutida de forma mais pontual para promover a subdivisão de estados ou elevar regiões à categoria de Território. Esses debates vinham ocorrendo desde o período colonial e foram tendo encaminhamentos no início do século XX, sendo retomados com mais força no período que envolveu a criação de Brasília e que culminou na constituinte.

Esse é o caso do estado do Tocantins. Sua criação ocorreu pela divisão de Goiás, no final da década de 1980. Até chegar a sua efetivação, um longo caminho foi percorrido, marcado por intensos períodos de luta política em defesa de um ideal de desenvolvimento. Sua criação representou o final de uma luta por emancipação política e administrativa que

¹ A instituição foi extinta já na década de 1960, após o golpe militar.

² A PNUD é um exemplo de instituição que contribui para o desenvolvimento. O órgão foi estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), para coordenar ações com o objetivo de melhorar os níveis de desenvolvimento humano no mundo. Foi essa instituição, com a colaboração e Armatya Sen, que desenvolveu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). No ano de 2000, a PNUD estabeleceu um pacote de metas a serem cumpridas até 2015 com base em um compromisso firmado por 189 países para combater a pobreza extrema e outros males da sociedade. Essas metas foram intituladas como *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)* e também são conhecidas, no Brasil, como *Oito Jeitos de Mudar o Mundo*. As metas estabelecidas pelo PNUD são: 1) Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) Atingir o ensino básico universal; 3) Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade na infância; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; 8) Estabelecer uma parceria mundial para o Desenvolvimento. Esses objetivos visam promover uma mudança que irá gerar impacto não apenas na economia, mas na política e na cultura institucional de uma comunidade ou região.

envolveu diversos movimentos que foram influenciados por períodos específicos da trajetória política e socioeconômica do Brasil.

Vale ressaltar que sua ocupação teve início ainda no período colonial, pela ocasião da descoberta de ouro em seu território. Dessa forma, sofreu com a exploração econômica do modelo de colonização portuguesa. Além disso, o então norte de Goiás (atual estado do Tocantins) também não estava na rota do desenvolvimento do Brasil que permaneceu, por séculos, circunscrito ao litoral e sudeste do país. Ou seja, a situação da região norte goiana era como tantas outras regiões do Brasil.

Nesse contexto, vários intérpretes buscaram entender e contribuir com a questão do desenvolvimento do país. Dentre eles, Raymundo Faoro (2008). O referido autor apresenta evidências, no clássico “Os Donos do Poder”, de que o Brasil herdou de Portugal a estrutura de poder patrimonialista existente naquele país e essa condição afetou seus processos de desenvolvimento.

Em um ambiente patrimonialista, as relações com o Estado definem-se pela pessoalidade, as oportunidades econômicas são direcionadas para benefício de uma camada restrita da população. Não há um crescimento independente, no qual o mercado pode operar com liberdade. Tampouco, há uma atenção do governo com as questões sociais em um benefício equilibrado para a população. De acordo com Faoro (2008), com base na experiência da colonização portuguesa, o interesse do soberano pela economia justifica-se por ser o comércio o responsável pelo abastecimento do caixa da coroa. Por isso, controla e monitora o mercado pelo planejamento e administração do Estado. Ocorre que essa intervenção impede a efetiva racionalidade e tem efeito estabilizador sobre a economia, uma vez que o crescimento econômico não ocorre em um ambiente de arbítrio e desperdício.

De igual modo, as instituições públicas que deveriam mediar essa relação com os interesses sociais não encontram espaço na forma como esse Estado configura-se. Para Hall e Taylor (2003, p. 199), essa análise “sugere que as estratégias induzidas por um contexto institucional dado pode fossilizar-se ao longo do tempo e tornar-se visões de mundo que são propagadas por organizações oficiais e terminam por moldar a imagem de si e as preferências dos interessados”.

Uma vertente teórica que pode oferecer maior compreensão sobre a relação entre patrimonialismo e desenvolvimento é a perspectiva institucionalista. A visão institucionalista mostra a importância da trajetória histórica dos países e regiões, uma vez que há o entendimento de que a maneira como as instituições nascem e se desenvolvem são moldadas pela história. De igual forma, a atuação das instituições também influencia ou mesmo

determina a fluxo da história. Nesse sentido, o olhar com base na perspectiva institucionalista ganha ainda mais destaque nessa discussão quando se entende que elas funcionam como “as regras do jogo”, tratando-se de mediadoras entre os interesses econômicos e sociais. Por isso, promovem um equilíbrio de forças, oferecendo uma estrutura estável para o ambiente de mercado (NORTH, 1993).

A análise da trajetória de criação do estado do Tocantins é um exemplo de como a estrutura institucional, pode contribuir ou não para o desenvolvimento de uma região. A base empírica deste trabalho é a instituição política denominada Poder Legislativo. Essa instituição foi de grande importância para a criação do estado do Tocantins. Vários parlamentares contribuíram com a elaboração e defesa do projeto de criação do estado, de acordo com o trâmite constitucional que representa a formalidade do processo. Mas, também pelo trâmite informal na busca por apoio interno e externo e articulação de alianças políticas para o sucesso do projeto. O resultado da criação do estado rendeu a muitos desses parlamentares a aprovação da população, nas urnas, quando chegou o momento de escolher seus primeiros representantes (BARBOSA, 1998; OLIVEIRA, 1998; CAVALCANTE, 2003).

Com base nisso, tem-se que o estado do Tocantins foi criado em um período de resgate do ambiente democrático do país. Adicionalmente, havia uma condição socioeconômica favorável, não apenas em nível de Brasil, mas também na própria região, resultado dos planos de desenvolvimento entre as décadas de 1950 e 1970. Com a conquista de autonomia para gerir seus recursos e contando com representantes diretos, esses mesmos parlamentares que lutaram pela criação do estado do Tocantins a fim de ampliar suas possibilidades de crescimento econômico e desenvolvimento social, tinham um ambiente adequado para continuar contribuindo com o processo de desenvolvimento do estado.

Com base nessa percepção, o trabalho segue a seguinte questão norteadora: em que medida o Poder Legislativo do Tocantins vem contribuindo com o processo de desenvolvimento do estado.

OBJETIVO: Analisar em que medida o Poder Legislativo do Tocantins vem contribuindo com o processo de desenvolvimento do estado³.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Mapear o quadro político dos parlamentares do estado que integraram o Congresso Nacional;

³ A idéia deste trabalho foi inspirada pelas discussões do grupo de estudo originado pelo projeto de pesquisa “Poder Político e Desenvolvimento: a gestão de políticas sociais nos estados do norte do Brasil” aprovado no Edital “Cátedras para o Desenvolvimento”, chamada pública 001/2010 pela proponente Mônica Aparecida da Rocha Silva professora orientadora no Mestrado em Desenvolvimento Regional e coordenadora do projeto.

- Identificar o perfil dos Deputados Federais do Tocantins;
- Analisar as proposições dos parlamentares que contribuem para o desenvolvimento.

JUSTIFICATIVA

A questão do desenvolvimento tem se tornado um desafio para gestores públicos e um importante campo de estudo para diferentes áreas do conhecimento, em especial, para as Ciências Sociais e Econômicas. A partir da década de 1990, uma contribuição importante foi agregada a essa abordagem teórica que defende que a variável renda é importante, mas não suficiente para promover o bem comum. Trata-se da perspectiva de Amartya Sen (2010) que entende o desenvolvimento como a expansão das liberdades. O autor defende um desenvolvimento associado à redução das desigualdades sociais e regionais, visando o aumento das capacidades individuais de escolha do indivíduo.

Nesse sentido, este debate é relevante para estado do Tocantins, visto que a região, por séculos, sofreu as consequências de uma política de governo baseada na exploração ou de atenção aos grandes centros. Com a sua criação, ascendeu-se uma possibilidade de reversão do quadro, dada a conquista da liberdade para gerenciar seus próprios recursos, fomentando sua capacidade de crescimento e, também, por contar com representantes diretos dos seus interesses perante as instâncias federais. No entanto, pelo debate institucional, percebe-se que as instituições importam, uma vez que seu desempenho repercute, diretamente, no desenvolvimento da região onde atuam. De igual modo, torna-se importante analisar sua trajetória e a cultura dessa localidade, uma vez que esses fatores também moldam o desempenho das instituições.

Nessa discussão, as instituições políticas possuem destaque, uma vez que governam a sociedade e, nesse ponto, possui, claramente, a capacidade de determinar suas oportunidades de desenvolvimento. Em uma estrutura de governo, cabe ao Poder Legislativo, legislar sobre os interesses da população, assim como fiscalizar as ações do Poder executivo, uma vez que são representantes do povo. Nesse sentido, sua atuação pode ser analisada também por sua relação com as políticas públicas uma vez que “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26).

Ao considerar todas essas questões, aqui apresentadas, e a própria trajetória de criação do Tocantins, o foco desta pesquisa recai sobre a atuação do Poder Legislativo do estado e como este vem contribuindo com o seu processo de desenvolvimento. A seguir, expõe-se metodologia adotada para o trabalho.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho utilizou o método qualitativo. A pesquisa qualitativa trata-se de uma estratégia de sistematização e de leitura dos dados, manipulando-os e interpretando-os com o foco no seu conteúdo. Para Gibbs (2009), ao utilizar esse procedimento metodológico, o pesquisador precisa ter consciência dos tipos de informações que podem ser encontradas, como descrevê-las e explicá-las, e ainda, desenvolver atividades práticas para examiná-las. Uma forma bastante comum de lidar com esses dados é pela realização de codificações que os organiza, preservando seus originais. Isso permite encontrar padrões e reproduzir explicações sobre o que foi dito, feito ou escrito.

Para tanto, inicialmente, realizou-se uma pesquisa documental de caráter exploratório a fim de levantar as primeiras questões a cerca deste estudo. As páginas eletrônicas de órgãos oficiais que compõe o Poder Legislativo Federal e Estadual, tanto do Tocantins quanto de Goiás, foram utilizadas como fonte de pesquisa. Fez-se ainda necessário, consultar as páginas eletrônicas do estado do Tocantins, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE-TO) a fim de complementar algumas informações.

Esse primeiro momento da pesquisa permitiu a identificação de todos os parlamentares que exerceram mandato no Poder Legislativo do Tocantins e no Congresso Nacional, inclusive os suplentes. Essas informações serviram para mapear o quadro político do Tocantins e o perfil desses representantes, assim como entender como funciona a dinâmica da política no estado.

No campo de método, fez-se ainda a opção específica de realizar Análise de Conteúdo. Bauer (2002) esclarece que essa técnica foi desenvolvida pelas ciências sociais empíricas, por isso, sua atenção se refere às características do texto, considerando tipos, qualidades e distinções, mesmo sendo as descrições numéricas o resultado da maior parte das análises clássicas.

Trata-se de uma técnica de investigação que requer a descrição objetiva (quando é o caso), sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto nas comunicações para a sua

interpretação. Essa técnica pode assumir duas funções, uma de caráter exploratório para analisar as possibilidades e potenciais de um campo e a outra que seria a “administração da prova” que se refere a verificar hipóteses para confirmá-las ou não, podendo funcionar de forma isolada ou complementar. Pode ainda atender aos objetivos de pesquisa quando é necessária a superação de incertezas e o enriquecimento da leitura. Além disso, oferece possibilidade de novas descobertas e rigor à pesquisa, visto que faz a ligação entre o formalismo estatístico e a análise qualitativa dos dados (BAUER, 2002; BARDIN, 2009).

Esse segundo momento da pesquisa consiste no seu cerne. Para analisar a contribuição dos parlamentares do estado em seu processo de desenvolvimento, focou-se na produção legislativa. Assim, o trabalho consistiu em analisar as proposições apresentadas por esses parlamentares a fim de identificar se essas ações consistem em medidas que contribuem para o desenvolvimento da região.

Contudo, para a realização deste trabalho alguns cuidados foram tomados. Primeiramente, decidiu-se focar na atuação dos Deputados Federais. A preferência por esses parlamentares deveu-se a três questões:

(1) O interesse em focar nos representantes federais, com influências externas ao estado;

(2) As próprias características da Câmara que se diferenciam do Senado pela proporção de representantes, em anos de mandato e de sua função como representante da população; e

(3) Pela importância que a Câmara Federal exerceu no processo de criação do Tocantins.

A análise recaiu sobre as sete legislaturas que compõe a trajetória política do Tocantins, a saber:

- 48° Legislatura (1987-1990);
- 49° Legislatura (1991-1994);
- 50° Legislatura (1995-1998);
- 51° Legislatura (1999-2002);
- 52° Legislatura (2003-2006);
- 53° Legislatura (2007-2010);
- 54° Legislatura (2011-2014).

Contudo, a delimitação da amostra considerou apenas o primeiro ano de cada mandato a fim de assegurar que a análise seria feita com base nas proposições de deputados eleitos e não de seus suplentes. Essa atenção foi motivada pela identificação de considerável participação desse ator político secundário nas atividades do estado. Entre os motivos que justificam essa participação estão as licenças médicas dos titulares, participações em novo pleito eleitoral e por nomeações a cargos no Executivo. Assim, ao considerar o primeiro ano do mandato eleitoral, pretendeu-se obter um fluxo da atuação legislativa, dos deputados eleitos, comparando-a com mandatos sucessivos. Nesse caso, a análise considerou os anos de: 1989⁴, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007 e 2011.

A maior parte dessas proposições foi acessada na íntegra pela página eletrônica da Câmara dos Deputados, com apenas algumas exceções por não estarem disponíveis⁵. Esse caso foi identificado em ínfimas proporções nas proposições anteriores a 2001, ano da implantação do sistema e-Câmara que disponibilizou os arquivos na rede. O próprio *site* emite essa informação.

O parlamentar utiliza vários formatos e tipos de documentos para apresentar suas proposições no exercício da atividade legislativa. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados define PROPOSIÇÃO como toda matéria sujeita à deliberação da Câmara, podendo consistir em: proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle. Essas matérias são apresentadas nas comissões, onde ficam sujeitas à adequação, análise e, depois, deliberação nas sessões plenárias ou mesmo nas comissões dentro da Câmara dos Deputados ou, então, são destinadas ao arquivamento.

Dada à complexidade dessa análise, optou-se por fazer uso da Técnica de Análise de Conteúdo a fim de obter uma leitura dessa atuação. Pelo acesso e compreensão do conteúdo, realizou-se uma sistematização dos dados, assim foi possível categorizá-los a fim de identificar um padrão nessa contribuição.

Para isso, foram utilizadas três estratégias:

- (1) Identificação do objetivo do documento;
- (2) Identificação da área que o documento pretende impactar; e

⁴ Refere-se ao primeiro ano da implantação do Tocantins, ou seja, esses representantes assumiram um mandato de apenas dois anos.

⁵ A categorização das proposições dos parlamentares, com base nos documentos analisados, estão descritas no capítulo 3, por considerar que essa estratégia favorece a compreensão do leitor sobre os dados coletados neste trabalho.

(3) Utilização de estatística descritiva para identificação dos parâmetros. Essas estratégias fornecerem os dados necessários para elaboração de quadros, tabelas e gráficos para uma melhor visualização das informações, facilitando sua interpretação.

ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS

No primeiro capítulo, buscou-se conceituar a perspectiva de desenvolvimento para efeito desta pesquisa, verificando a contribuição da perspectiva institucionalista para o debate. Adicionalmente, analisou-se a contribuição da teoria patrimonialista, segundo Raymundo Faoro (2008), no sentido de entender como algumas práticas que foram herdadas e se institucionalizaram podem interferir na atuação política em favor do bem comum. Para melhor compreensão dos dados da pesquisa, fez-se ainda uma discussão sobre o Poder legislativo, enquanto instituição política, e sua contribuição na construção de políticas públicas.

No segundo capítulo, fez-se uma reconstrução da história dos movimentos pela criação do estado do Tocantins, analisando o contexto histórico do Brasil nesses momentos específicos. Assim, foi possível compreender o processo que resultou na aprovação da proposta do Tocantins durante a Assembléia Constituinte. Fez-se ainda uma introdução à formação do quadro político do estado com a posse dos seus primeiros representantes.

No terceiro capítulo, expõem-se os dados, produzidos pelos procedimentos metodológicos adotados. Assim, foi possível elaborar um perfil do quadro político do estado, assim como entender sua dinâmica. Adicionalmente, verificou-se a produção legislativa dos deputados federais, identificando e sistematizando as proposições que foram apresentadas no período da amostra analisada. Com base nesse método, foi possível realizar uma análise da atuação dos parlamentares em medidas que geram impacto nas perspectivas de desenvolvimento, assim como naquelas que se referem, especificamente ao estado.

Por fim, buscou-se relacionar a teoria com a análise dos dados, fazendo uma interpretação da atuação legislativa do Tocantins à luz das perspectivas de desenvolvimento adotadas neste trabalho. Nesse sentido, pôde-se observar se os discursos desenvolvimentistas pela criação do Tocantins sucumbiram à pressão das estruturas de poder arraigadas nas instituições do estado como uma herança da trajetória brasileira.

1 PODER POLÍTICO, INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO: CONTEXTO E TEORIA

O referencial teórico que compõe este trabalho visou buscar um diálogo entre o papel das instituições nos processos de desenvolvimento e o pensamento de Faoro sobre a formação do patronato político brasileiro. O objetivo dessa discussão é questionar em que medida as instituições políticas permeadas pelo patrimonialismo pode se tornar um entrave para o desenvolvimento. São perspectivas teóricas que visam encontrar uma resposta para a clássica pergunta: “Por que determinadas regiões se desenvolvem e outras não”?

Nesse sentido, apesar dos esforços de governos e estudiosos para encontrar a chave para essa questão, ainda não se chegou a um modelo em que todos os países possam se inspirar para promover mudanças em suas estruturas. Nem mesmo se chegou ainda a um consenso sobre a melhor perspectiva teórica para analisar todas essas questões. Mesmo porque, no âmbito desse debate, podem ainda fazer parte questões como: a importância da cultura, a forma como as regras do jogo estruturam instituições e comportamentos, formas de governo, a dependência da trajetória histórica, entre outras.

1.1 A importância das Instituições nos processos de Desenvolvimento

As desigualdades econômicas e sociais há muito tempo vêm sendo analisadas com o propósito de encontrar respostas para solucionar esse problema que preocupa diversas instituições pelo mundo. Cada nação apresenta um desempenho distinto da sua economia e isso resulta um impacto específico na qualidade de vida da sua população.

Apesar da complexidade que pode envolver essa análise, esses distintos olhares oferecem perspectivas importantes que contribuem para um estudo interdisciplinar do problema, uma vez que podem agregar diferentes abordagens em torno de um tema tão relevante para diferentes áreas do conhecimento. No entanto, antes de iniciar uma discussão que pretenda fundamentar a escolha de uma perspectiva teórica é preciso conceituar primeiro o que se considera desenvolvimento pelo enfoque deste trabalho.

O presente trabalho inspira-se na perspectiva de desenvolvimento defendida por Amartya Sen (2010). O autor foi um dos responsáveis pela criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que se tornou uma referência mundial, sendo calculado, anualmente, para diversos países. Esse cálculo baseia-se em uma análise de progresso em

longo prazo, fundamentando-se em torno de três premissas: saúde, educação e renda (PNUD, 2013).

Até a década de 1990, a forma tradicional de medir o desenvolvimento baseava-se apenas no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). A partir desse período, tem-se o IDH que possui seu foco na qualidade de vida das pessoas e não apenas na renda nacional. Essa perspectiva entende que o crescimento econômico é importante, mas não suficiente para promover o desenvolvimento, oferecendo um contraponto para o método tradicional. Mas, por que esses outros fatores seriam importantes para avaliar o desenvolvimento?

A resposta está no fato de que essa outra forma de calcular os índices de desenvolvimento considera não apenas a sua dimensão econômica: crescimento econômico, incremento da renda e as riquezas que o país gera. Ao agregar essas outras variáveis é possível obter informações que esclarecerão se esse desempenho econômico irá favorecer a população como um todo, ampliando suas perspectivas futuras. Ressalta-se que, nessa perspectiva, o foco é no indivíduo e não na renda. Por isso, Amartya Sen (2010) define o desenvolvimento como uma “expansão das liberdades”, pois é essa “liberdade” que irá proporcionar ao cidadão a possibilidade de se tornar aquilo que deseja ser e não o que as limitações de sua condição permitam. Segundo o autor, a liberdade deve ser o meio e também o fim do desenvolvimento.

Para Sen (2010), a utilidade da riqueza está nas coisas que ela permite que os indivíduos façam e nas liberdades substantivas que os ajuda a obter. Por exemplo, os indivíduos que vivem na condição de miséria absoluta estão mais suscetíveis a uma série de questões que podem implicar em uma estimativa de vida inferior, a uma educação defasada e, conseqüentemente, a menores chances de chegar a um trabalho mais qualificado e com melhor remuneração. O próprio caso do Brasil ilustra isso. Atualmente, o país está entre os mais ricos do mundo e permanece entre os piores índices de educação mundial, oferecendo ainda um sistema de saúde precário para a maior parcela da população. Assim, apesar do seu crescimento, há uma forte concentração de renda que favorece uma pequena parcela da população.

Segundo o autor, o desenvolvimento pode se refletir em cinco tipos de liberdades, em que cada uma se refere a um direito e/ou oportunidade que ajudam a promover a capacidade humana, são elas:

- 1) Liberdades políticas;
- 2) Facilidades econômicas;
- 3) Oportunidades sociais;

4) Garantias de transparência; e

5) Segurança protetora. Essas liberdades podem se completar mutuamente, ou seja, uma pode fortalecer a outra e, de igual modo, a ausência de uma pode comprometer a outra, conforme exemplifica:

Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras (SEN, 2010, p. 26).

Com base nesse argumento, pode-se refletir que, à medida em que ocorre privação em uma dessas áreas, a liberdade em outra área pode ser afetada até mesmo pelas limitações que o indivíduo sofre como resultado dessa ação. Em casos de privação econômica, retomando ainda o exemplo da miséria absoluta, o indivíduo tem como necessidade primordial sobreviver. Nessa condição, questões como liberdades políticas são postas em segundo plano, podendo ser negadas ou mesmo violadas. Esse indivíduo pode, facilmente, sujeitar-se a não fazer uso dessa liberdade. De igual modo, a ausência de liberdade política pode impedir o acesso às oportunidades sociais, uma vez que a população, sem expressão política e voz, pode submeter-se a uma estrutura ineficiente do serviço público que não atende minimamente suas necessidades.

Os argumentos sobre as fontes de privação da liberdade de Sen (2010) são questões que circundam os países em desenvolvimento, em que a sociedade possui maior dependência dos serviços públicos que, por sua vez, tem uma capacidade reduzida para atender toda a demanda. Nesse ambiente, o desemprego cresce e aumentam os indicadores de criminalidade, empobrecimento, desnutrição e evasão escolar. As desigualdades econômicas e sociais elevam-se devido à concentração de renda e riqueza de uma camada reduzida da população, o que gera um número considerável de pessoas pobres e miseráveis em relação à população total.

Sen (2010) demonstra que pela ausência dessas liberdades não há uma melhoria de vida efetiva e os indivíduos tornam-se como seres sociais incompletos, não podendo interagir com o mundo e exercer influência sobre ele. Assim, para que o desenvolvimento ocorra é preciso integrar os conceitos econômicos, sociais e políticos. Por essa perspectiva, a industrialização, o progresso tecnológico e a modernização social podem contribuir para a

expansão dessas liberdades, mas é preciso que essas outras questões sejam também consideradas. Sem elas, a qualidade de vida compromete-se.

Ainda, segundo o autor, essa ligação entre a liberdade individual e o desenvolvimento social vai além de uma relação constitutiva.

Essa abordagem nos permite ainda reconhecer o papel dos valores sociais e costumes prevalecentes, que podem influenciar as liberdades que as pessoas desfrutam e que elas estão certas ao prezar. Normas comuns podem influenciar características sociais como a igualdade entre os sexos, a natureza dos cuidados dispensados aos filhos, o tamanho da família e os padrões de fecundidade, o tratamento do meio ambiente e muitas outras. Os valores prevalecentes e os costumes sociais também respondem pela presença ou ausência de corrupção e pelo papel da confiança nas relações econômicas, sociais ou políticas. O exercício da liberdade é mediado por valores que, porém, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação. Cada uma dessas relações merecem um exame minucioso (SEN, 2010, p. 23-24).

Nesse sentido, Sen (2010) aponta que uma questão determinante que irá implicar no acesso dos indivíduos a essas liberdades: é a própria institucionalização de valores e condutas presentes na sociedade. Uma vez que essas normas podem influenciar as características sociais que promoverão o acesso as liberdades de escolhas desses indivíduos. Essa questão tem uma forte relação com as oportunidades de desenvolvimento de uma região. Visto que em sociedades repressoras ou que tendem a privilegiar determinadas características sociais acabam gerando essa privação das liberdades que o autor pontua.

Nesse sentido, percebe-se a relação do pensamento de Sen (2010) com o debate sobre a importância das instituições para o desenvolvimento que vem se tornando uma forma recorrente para analisar as desigualdades regionais. A perspectiva institucionalista é um campo de pesquisa amplo que se caracteriza pela diversidade das ideias que abarca. Em relação a isso, Conceição (2002) pontua que essa variedade é que atribui à teoria sua fonte de riqueza. Essa concepção teórica possui sua origem nas ciências econômicas, mas tem sido utilizada com base em outras abordagens que, segundo Cavalcante (2011), nada mais são que referências interdisciplinares para explicar o processo de desenvolvimento econômico.

Na própria disciplina de economia, a perspectiva institucionalista é utilizada pelo viés clássico e neoclássico. No entanto, inicialmente, essa teoria se alinhou aos estudos heterodoxos, surgindo como uma crítica aos pressupostos metodológicos da economia clássica. Isso porque, os primeiros institucionalistas, acreditaram que os modelos teóricos formais do individualismo metodológico não conseguiriam captar os fatores explicativos do desenvolvimento dentro do mundo real e dinâmico. Esse novo preceito confrontou o princípio

de que homem é um indivíduo racionalista e que suas escolhas são a consequência máxima dessa racionalidade. A perspectiva institucional também contestou a ausência da análise das instituições sociais nas explicações econômicas (MEDEIROS, 2001; CONCEIÇÃO, 2002; PIMENTEL, 2009).

A proposta da teoria se amparou na concepção de que o processo econômico é incerto e ocorre na estrutura social, sendo moldado por forças culturais e, também, históricas. Nessa discussão, a história e a trajetória evolutiva assumiram bastante relevância ao passo que se considerou a construção das capacidades, os processos de aprendizagem, as regras institucionais, os incentivos e as restrições às mudanças no tempo, entre outras condicionantes dentro desse processo econômico. Por isso, esse debate é recorrente em estudos sobre as políticas públicas, processos políticos, análise da evolução das instituições e o próprio desenvolvimento econômico. Estes são, tradicionalmente, objeto de análise da Perspectiva institucionalista (CAVALCANTE, 2011).

Na história econômica, importantes autores em alguma medida já haviam feito referência a esse enfoque, mas a perspectiva institucionalista alcançou destaque no período entre as duas grandes guerras. Com o surgimento e incorporação de novas visões a essa perspectiva teórica, o debate foi crescendo e, atualmente, tem sido aceita a classificação da perspectiva institucionalista em três escolas: Velha Economia Institucional (VEI); Nova Economia Institucional (NEI); Neo-Institucionalismo. Essa divisão não se refere a uma evolução da teoria, mas apenas à nomenclatura atribuída às abordagens resultantes dos períodos em que novas visões foram se incorporando. Ressalta-se que a Perspectiva institucionalista não se trata de uma proposta teórica unificada e disciplinar, mas de uma concepção que contempla abordagens distintas.

No primeiro momento, como a perspectiva institucionalista surgiu como uma crítica à economia clássica havia o entendimento de que normas e códigos comportamentais não poderiam ser analisados, apenas considerando os preceitos da economia clássica como o resultado de ações individuais no alcance de seus objetivos. Isso porque as preferências individuais, muitas vezes, são moldadas por instituições sociais pré-existentes. Dessa forma, a diferença que marcou o pensamento ortodoxo do enfoque institucional é que este rejeita o abstrato, uma vez que se fundamenta na análise da empiria, buscando maior realismo histórico (CAVALCANTE, 2011).

Contudo, após a Segunda Guerra Mundial esse movimento arrefeceu-se e voltou a ter destaque por uma abordagem que trouxe o modelo neoclássico como base pela utilização matemática e de modelos econométricos. Nesse período, a teoria foi retomada com objetivo

de expandir esses estudos econômicos (microeconomia), utilizando os métodos neoclássicos para explicar as instituições políticas, econômicas, históricas e sociais.

Essa nova abordagem surgiu como uma ampliação aos preceitos da economia clássica e não como contraposição, defendendo que as instituições governam o desempenho da economia e não apenas a influencia (COASE, 1998, apud, Cavalcante, 2011, p.51). Sua base de análise está na ideia de que as instituições importam, para isso também evidenciam a trajetória histórica e o poder exercido pelas instituições nas explicações que envolvem o desempenho econômico. Portanto, o ambiente institucional é tido como um conjunto de parâmetros que são passíveis de mudanças e que, por isso, podem alterar os custos organizacionais, permitindo o arranjo institucional. Essa nova configuração irá depender da característica interna do sistema institucional e isso indicará os resultados favoráveis ou não em relação ao desempenho econômico (PIMENTEL, 2009).

Essa abordagem surgiu, no meio acadêmico, por volta da década de 1960 e teve como principais autores Ronald Coase, considerado o pai da Nova Economia Institucional, Oliver Williamson e Douglass North. Um dos conceitos mais presente nessa escola é o de custos de transação, desenvolvido por Coase e utilizado por Williamson e North mesmo que de maneiras diferentes, e entende as instituições como arranjos para minimizar esses custos. Preocupa-se com os aspectos microeconômicos, com uma abordagem que envolva história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial (CONCEIÇÃO, 2002).

Um terceiro momento da teoria refere-se ao retorno das abordagens heterodoxas, com a retomada da perspectiva inicial da disciplina. Esse pensamento ressurge nos anos 1960, também vinculado ao conceito de causalidade social dependente da trajetória percorrida. Seus defensores acreditam que são as capacidades do Estado e as políticas herdadas que estruturam as ações futuras, por isso se opõem à ideia de que as mesmas forças podem produzir resultados semelhantes em outros ambientes. Uma vez que essas forças são modificadas pela tradição de cada contexto local. Isso resulta em uma influência nas instâncias sociais que se organizam de acordo com a orientação de preferência ou sua identidade estabelecida por essa relação específica e que geram a cultura política. Essa perspectiva busca situar as instituições numa cadeia causal que abre ainda espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão de ideias. No âmbito dessa concepção tem-se um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições que com frequência são postuladas pelos teóricos da escolha racional.

Desse ponto de vista, as Instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação (HALL E TAYLOR, 2003, p. 197-198).

De acordo com os autores, essa terceira abordagem da teoria enfatiza as diferenças que envolvem o funcionamento e o desenvolvimento das instituições, isso ocorre pela ênfase nas trajetórias. Assim, buscam combinar explicações da contribuição institucionalista à determinação de situações políticas com uma avaliação da inclusão de outros tipos de fatores, como as ideias a esses mesmos processos.

De forma geral, contemplando as diferentes escolas, a perspectiva institucionalista ganhou seu espaço no debate econômico, sobretudo ao que se refere ao desenvolvimento, em um momento em que o mundo começava a lidar com os problemas gerados pela má distribuição de renda. Isso ocorreu quando se percebeu que a livre atuação do Mercado na economia não resultou no equilíbrio entre oferta e demanda e a consequente elevação do bem-estar da população como o esperado.

Convém lembrar que antes do século XX, o Estado atuava pouco nos assuntos relacionados à economia. Era o mercado que ditava a direção do progresso e restava ao Estado apenas a promoção da justiça, diplomacia e educação. Não havia uma política de desenvolvimento planejada pelos governantes como é possível observar atualmente. Nesse sentido, o ritmo do progresso levou as nações a buscar melhores desempenhos econômicos e com as mudanças empreendidas no modo de produção, o mundo se tornou mais competitivo. Essa atuação resultou em conquistas de territórios, aumento de poder e acúmulo de riquezas.

Contudo, a sociedade como um todo não recebeu o impacto desses benefícios. Assim, no momento em que o mundo sofreu o impacto das guerras, crises econômicas, surtos de epidemia, fomes e altos índices de mortalidade, evidenciou-se que a livre operação do mercado e a política de estado mínimo não favoreciam a equidade social. Por isso, fez-se necessária a atuação de uma importante instituição para regular a economia e promover o desenvolvimento: o Estado (SOUZA, 2005; HEIDEMANN, 2009). De acordo Heidemann (2009), em uma sociedade, o grau de atuação das instituições depende da realidade social e do seu momento histórico.

Todavia, e, também, por esse interesse que desperta em várias disciplinas, a conceituação do institucionalismo é complexa. De acordo com a concepção sociológica, de

forma geral, as instituições são definidas como padrão de controle, responsável pela definição da conduta dos indivíduos, por consequência, estabelece a forma de interação da sociedade (BERGER E LUCKMANN, 2004). Em uma clássica definição Douglass North (1993), acrescenta que as instituições são

las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (NORTH,1993, p.13).

Nesse sentido, elas podem ser compreendidas como um arcabouço imposto pelos indivíduos para gerir seu relacionamento com os outros. Dessa forma, as normas institucionais e as opções feitas pelo indivíduo no contexto das instituições dependem da eficácia do sistema de fiscalização do cumprimento de tais normas que é exercida em primeiro lugar pelos códigos de conduta autoimpostos, depois, pelas sanções ou coerção por parte da sociedade e do Estado. Ou seja, são os procedimentos, protocolos, normas, e mesmo convenções informais que competem à estrutura organizacional da comunidade ou da economia política. Isso se aplica tanto para a ordem constitucional quanto para os procedimentos habituais (HALL E TAYLOR, 2003).

Por essa concepção, tem-se as instituições como importantes mediadoras do processo de desenvolvimento, uma vez que podem proporcionar uma estrutura mais estável em um ambiente de mercado, distribuindo as oportunidades e determinando as regras de atuação. Assim, como são mediadores entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais, promovem um equilíbrio de forças (THÉRET, 2003). Além disso, podem reforçar padrões de comportamento, que venham a reduzir, por exemplo, a maximização dos interesses econômicos, produzindo incentivos para formar uma estrutura estável em prol de ações coletivas (PUTNAN, 2000; NORTH, 1993).

A importância desse debate para entender o porquê de determinadas regiões se desenvolverem e outras não, pode ser analisada pelo enfoque das instituições uma vez que elas têm o poder para determinar ou, pelo menos, condicionam as regras para que isso ocorra de acordo com a sua atuação ou na ausência dela. Como já mencionado, dentre as características dessa teoria, a trajetória histórica tem bastante importância por oferecer a possibilidade de demonstrar essa influência ou ação de maneira empírica. Em relação a isso NELSON (1995, p. 82, Apud Cavalcante, 2011, p.54) ressalta:

Abstraindo a enorme diversidade de coisas que têm sido chamadas instituições, há várias questões-chave que acredito qualquer teoria séria de evolução institucional deve referir. Uma é *path dependence*. As instituições de hoje quase sempre mostram fortes conexões com as de ontem, e frequentemente com as de um século atrás, ou antes.

Assim, nessas abordagens que envolvem o estudo das instituições, a inclusão de *path dependence* é recorrente, assim como, há o reconhecimento de outros fatores como os conflitos, disputas, incertezas que envolvem o desenvolvimento econômico. Conceição (2002) reforça que o ponto focal da teoria é a ideia de que o indivíduo é socialmente e institucionalmente constituído, sendo moldado por circunstâncias culturais e institucionais. Nesse sentido, a trajetória histórica pode comprovar essas relações, demonstrando as regras formais e informais que regem esses sistemas, estabelecendo os padrões de comportamento. Assim, busca explicar como as instituições se formam e evoluem, moldando as ações individuais.

Essa trajetória histórica possibilita ainda que os diferentes padrões de desenvolvimento entre os países possam ser compreendidos pela evolução de suas instituições. Por isso, entende que as instituições são a principal causa do desenvolvimento econômico que nada mais é do que o resultado de suas ações. Então, cabe às instituições serem promotoras e garantidoras de iniciativas (MEDEIROS, 2001; CAVALCANTE, 2011; CONCEIÇÃO, 2002; PIMENTEL, 2009).

Para Ayala-Espino (2003) os países que se industrializaram tiveram um crescimento estável e sustentável com uma boa distribuição de renda devido à qualidade de suas instituições e de suas boas escolhas. Aqueles que não contaram com o mesmo desempenho de suas instituições, estagnaram ou então retrocederam, de forma que uma das causas do lento crescimento e da pobreza está na qualidade da seleção de projetos de investimentos que suas instituições fizeram. Ou seja, os países se mantêm pobres porque precisam de instituições que permitam que os agentes econômicos aproveitem as oportunidades potenciais de ganho associadas aos investimentos em inovação.

Nessa perspectiva, vale ainda destacar as contribuições de alguns autores nessa discussão sobre instituições e desenvolvimento, abordando alguns conceitos que foram reforçados pelo trabalho empírico e/ou a trajetória histórica dos ambientes analisados. A ênfase dessas abordagens irá privilegiar as instituições governamentais pelo interesse deste estudo.

Landes (1998) tem um dos exemplos de trabalhos que fazem comparativos a respeito de determinadas regiões, analisadas a partir do seu contexto histórico e institucional. O autor

reforça a proposição de que as trajetórias e os desempenhos econômicos desiguais entre as nações devem-se essencialmente às distintas construções institucionais.

Chang (2004) faz uma revisão das políticas que levaram alguns países como a Alemanha, Estados Unidos e China, ao seu atual estado de desenvolvimento, ressaltando a importância da intervenção do Estado e o papel das instituições. Ao analisar a trajetória desses países atualmente desenvolvidos, Chang (2004) demonstra que, ao contrário do que muitos deles pregam, o Estado foi um ator estratégico na promoção do desenvolvimento dessas nações. Essa atuação ocorreu para fomentar a indústria nascente, o desenvolvimento tecnológico, melhorar os índices educacionais, promover inovações tecnológicas, aumentar a infraestrutura e proteger a propriedade intelectual, assim como, promover a ampliação dos direitos sociais. Bem diferente do discurso atual a cerca do liberalismo.

No caso de Putnan (2000), suas pesquisas identificaram fortes disparidades entre o desempenho de regiões, mesmo tendo iniciado seus governos com as mesmas condições de recursos e estrutura oferecida pelo governo central. Alguns de seus achados consistem na identificação das diferenças no comportamento das regiões em relação ao engajamento político da população, ao perfil dos políticos e seu desempenho e, também, da forma que estes se relacionam com a sociedade. Um fator que utiliza para explicar esse quadro é a observação da trajetória histórica de cada uma das regiões que se reflete na cultura institucional e na formação da sociedade. O autor constata que as instituições moldam a política, mas são também moldadas pela história e seu desempenho prático também é moldado pelo contexto social em que elas atuam.

North (1998, p. 8) acrescenta que “um conjunto de instituições políticas e econômicas que ofereça transações de baixo custo viabiliza a existência de mercados de produtos e fatores eficientes necessários ao crescimento econômico”. O autor explica que os custos de transação podem ser definidos como aqueles a que estão suscetíveis todas as operações de um sistema econômico, mas referem-se mais do que a grande parcela da força de trabalho ligada à operação do sistema econômico, sendo a forma de organização desse sistema que determina a distribuição de seus benefícios.

Com base também nesses exemplos, percebe-se que a análise da formação do estado e das suas instituições políticas é indiscutível para o debate sobre o desenvolvimento, uma vez que as instituições estruturam a política, o que reflete em sua atuação. Dessa forma, não é apenas o reflexo do modelo institucional que pode ser observado na estrutura de um governo, mas também como as ações por ele implementadas podem direcionar o seu crescimento e a distribuição das oportunidades.

Assim, como se comportam, definem e defendem interesses são questões importantes para analisar o tipo de desenvolvimento de uma região. Contudo, como o visto, as organizações políticas e econômicas que derivam de determinada matriz institucional, tipicamente, tendem a perpetuar a estrutura vigente o que acaba influenciando os atores no sentido de apoiar as políticas concebidas no interesse das organizações. Os empresários políticos podem induzir o crescimento e o fortalecimento de novas e antigas organizações e de grupos de interesses diversos.

As organizações que emergem deste quadro institucional são altamente eficientes em sua capacidade de inibir o aparecimento dos potenciais produtivos da sociedade e de dificultar as formas não hierárquicas de cooperação em que se pode fundamentar o próprio crescimento. A pobreza, neste sentido, é um freio para o crescimento. É até possível que a economia cresça e que aumente a renda dos mais pobres. Mas ela cresce menos do que se fosse capaz de criar um ambiente propício à valorização das atividades dos mais pobres (ABRAMOVAY, 2001, p.5).

Então, uma vez que se percebe que o desempenho institucional tem o poder de reforçar padrões de comportamento é preciso que haja mudanças culturais e institucionais. Isso porque o desenvolvimento pode ser inibido ou mesmo tolhido quando as instituições sofrem influência manipuladora, deturpando seu caráter principal que é mediar as relações entre Estado e Mercado, visto que esse desempenho influencia a economia e vice-versa, com complexas cadeias de causalidade. Assim,

Em resumo, é possível romper com o determinismo cultural/institucional que domina o pensamento ortodoxo apenas se entendermos a complexidade de culturas e instituições, por um lado, e se aceitarmos a importância da agência humana para mudanças institucionais. Apenas se aceitarmos a natureza multifacetada de culturas/instituições e a existência de tradições culturais/institucionais alternativas em uma sociedade, poderemos compreender que as coisas em que as pessoas acreditam e o que elas fazem é realmente relevante (CHANG, 2008, p. 26).

Dessa forma, mesmo a direção dessa mudança é determinada pela dependência do curso adotado. Putnan (2000) e Medeiros (2001) concordam que as instituições não podem ser facilmente transportadas entre as sociedades uma vez que as normas de conduta, a cultura, os tabus, os comportamentos informais são decisivos para o seu desempenho, sendo bem mais simples transferir regras e normas do que crenças, estruturas e convicções. Por isso, não existem receitas ou leis científicas gerais que permitam prever o processo de superação de instituições ineficientes. Talvez, por isso mesmo, com o passar dos anos, tendo como exemplo inúmeros casos de diferentes desempenhos, algumas realidades insistem em permanecer com as mesmas estruturas e gerando resultados semelhantes.

Isso se torna um círculo difícil de romper, pois conforme pontua Medeiros (2001) não há uma correção espontânea do mau governo, as más instituições se cristalizam e podem bloquear permanentemente o desenvolvimento econômico. Talvez porque a economia sempre esteve submersa nas relações sociais dos indivíduos e sua ação seja pautada no seu patrimônio social e não no material, sendo este último utilizado apenas para cumprir propósitos (POLANYI, 1980).

De acordo com Heidemann (2009), pensar o desenvolvimento de um país ou região a partir de sua estrutura institucional, sobretudo a política, torna-se uma perspectiva interessante a ser abordada, visto que as instituições são um importante meio para promover soluções para um melhor desempenho econômico, mitigando os desequilíbrios. São elas que estruturam as relações humanas que, de alguma sorte, podem auxiliar ou mesmo incentivar a busca por desenvolvimento. Em sua atuação, podem ainda influenciar a forma como as sociedades crescem e se desenvolvem ao longo do tempo.

Assim analisar as instituições e verificar sua evolução e desempenho pode ser relevante para entender a evolução histórica da região onde atuam e sua relação com o desenvolvimento. Por esse motivo tem-se um pequeno quadro histórico de como isso ocorreu no Brasil em período recente, tendo como base a formação de sua estrutura política.

1.2 A formação da estrutura política brasileira

A formação social, econômica e política do Brasil foi analisada por diversos intérpretes. Em alguns desses estudos, é recorrente a utilização de uma abordagem que se inicia com a experiência da colonização portuguesa para explicar alguns aspectos da cultura brasileira nessas áreas. Entre os autores que possuem esse enfoque podem ser citados Raymundo Faoro (2008), Caio Prado Júnior (1994), Sérgio Buarque do Holanda (1995) e Vianna Moog (1973).

A perspectiva deste trabalho contempla uma discussão sobre a contribuição das instituições políticas para a promoção do desenvolvimento. Dado a esse foco, utilizou-se ainda como base teórica o pensamento de Raymundo Faoro (2008). O autor foi um importante intérprete da formação das estruturas políticas do Brasil e, também, de sua sociedade. A primeira versão de sua obra “Os Donos do Poder” foi lançada na década de 1950, quando o país “respirava” o desenvolvimento. Todavia, suas concepções confrontavam as expectativas

do momento em relação ao progresso brasileiro, tanto no sentido da eficiência de sua administração pública quanto no direcionamento das políticas governamentais.

Em seu trabalho, Faoro (2008) construiu uma análise sociológica da trajetória que o Brasil percorreu até chegar a meados do século XX, apontando evidências de uma cultura que foi gerada e incrustada em todos os aspectos da vida brasileira, originada pela herança da colonização portuguesa aristocrática. Seus argumentos apontam que a estrutura política do Brasil é dependente de sua trajetória. Por isso, muitas vezes, há mudanças no Governo, mas não nas suas práticas.

Essa perspectiva de Faoro (2008) possui a influência weberiana que categoriza o patrimonialismo como um tipo ideal da dominação tradicional⁶. Dessa forma, o autor sustentou o argumento de que o Brasil recebeu essa influência patrimonialista da colonização portuguesa que se incrustou em suas instituições e sufocou suas possibilidades de desenvolvimento. Para o autor, a estrutura de poder patrimonialista é

[...] incompatível com a igualdade jurídica e as garantias institucionalistas contra o arbítrio, torna o indivíduo dependente do poder que lhe dita, pela definição de valores, a conduta. Aponta, em consequência, para um sistema autocrático, que, em lugar de se desenvolver segundo uma ordem em que a sociedade é autônoma, afirma a dependência ao poder da autoridade. Nessas circunstâncias, não é a sociedade civil a base da sociedade, mas uma ordem política em que os indivíduos ou são basicamente governantes ou são governados. O soberano e seu quadro administrativo controlam diretamente os recursos econômicos e militares do seu domínio que é também seu patrimônio (Faoro, 1993, p. 16).

Essa é a estrutura que Faoro (2008) afirma estar presente nas instituições políticas brasileiras. Dessa origem, pode-se explicar a dificuldade de estabelecer relações impessoais nas questões públicas, diferenciando o que é público do que é privado. Mas, para melhor entender os argumentos do autor, far-se-á uma breve explanação sobre seu trabalho seminal.

⁶ Weber (1991) conceitua os tipos puros de dominação baseado na legitimidade conferida por diversos grupos a uma estrutura de poder definida, sendo a dominação a possibilidade de encontrar obediência a um determinado mandato. O autor atribui essa legitimidade a modelos ideais e não exclusivos de dominação, podendo haver características semelhantes entre eles. Dessa forma, tratam-se apenas de fortes características que se destacam e permitem uma conceituação mais aproximada. A natureza delas determina o grau e o tipo de dominação. Assim, são três os tipos puros que o autor conceitua: (1) Racional-legal - baseado nos estatutos e no direito de mando daqueles que estão legalmente investidos de autoridade para exercer a dominação, cuja ordem é mais impessoal, objetiva e legalmente instituída; (2) Tradicional - baseado na crença cotidiana, nas tradições e na legitimidade daqueles que, em virtudes disso, representam a autoridade. Assim, se obedece, por devoção ou hábitos costumeiros, à pessoa do senhor, instituída pela tradição; (3) Carismática – baseia-se na admiração do líder exemplar, ou heróico, cuja devoção e obediência são ocasionadas pela confiança pessoal atribuída pela crença no seu carisma. Dentre esses tipos, o patrimonialismo é o tipo puro da dominação tradicional. Trata-se de uma orientação da tradição que é exercida em virtude do direito pessoal e é originada quando há a existência de um quadro administrativo à serviço do senhor.

Antes de explicar o caso brasileiro, Faoro (2008) recorre à formação do Estado português, pontuando que desde o início de sua história, Portugal possuía um espírito mais explorador que empreendedor. Havia, desde o princípio, o interesse pelo lucro fácil. Isso foi bastante estimulado pelas vitórias na conquista de territórios, em especial, pelas atividades de navegação. Quando a forma de governo, a monarquia, foi instituída, o Rei, foi estabelecido como senhor do reino e, também, das riquezas, visto que as terras ficaram sob o domínio da coroa. Em um tempo em que provinha, exclusivamente, da terra todas as fontes de riquezas, a maior parte das terras de Portugal era de domínio do soberano.

Naquele período, a cultura barroca se fazia presente em todas as esferas da vida de Portugal, na literatura, arquitetura e também nos hábitos. A elite portuguesa era caracterizada pelo luxo e pela extravagância. Esses hábitos eram necessários à aristocracia, pois o consumo improdutivo auferia-lhes prestígio, sugeria grandeza, sendo este um instrumento de poder na sociedade.

Por mais oneroso que isso possa parecer, essa relação era também de interesse do governante. Uma vez que, em um reino onde todos são dependentes, o bom príncipe, vela pelo bem-estar de todos e parte em socorro dos seus súditos quando necessário. Assim, explica:

Os servidores públicos — nobres e burocratas — vestiam-se com as roupas das manufaturas inglesas, cobriam as mulheres de jóias lavradas na Holanda, comiam o trigo importado, tudo à custa do ouro que, célere, mal lhes pousava nas mãos. Quando um brado de pessimismo aponta a miséria do dia seguinte, é ainda ao Estado que se pede o remédio, o Estado fonte de todos os milagres e pai de todas as desgraças (FAORO, 2008, 105).

Ou seja, as riquezas de Portugal eram de domínio do soberano para o usufruto próprio e, também, de seus servidores que o autor denomina como Estamento Burocrático. Trata-se do quadro administrativo do Estado patrimonial, que cuida dos assuntos do rei, fazendo parte da casa real. Define-se, politicamente, por suas relações com o Estado, exercendo poder através do controle patrimonialista, também fazendo uso dos bens públicos como se fossem privados. Era essa camada da sociedade que se caracterizava pelo modo de vida exclusivo e ostentatório mantido pelo Estado (FAORO, 2008 e 1993).

Assim, em Portugal, era uma minoria que governava e se apropriava das oportunidades econômicas, desfrutando dos bens, das concessões, dos cargos, para interesse próprio como se tudo fosse parte do patrimônio pessoal do soberano. Nesse sistema de governo, é o governante que decide o que é melhor para os cidadãos, tornando os indivíduos

dependentes e leais ao “senhor”, presos a uma estrutura política voltada para a maximização de interesses pessoais.

O foco econômico do país por muito tempo esteve nas expedições ultramarinas e, para patrocínio dessas empreitadas, contava com o apoio da classe comercial que, embora marginalizada, tinha interesse nos negócios com a Coroa. Convém ressaltar, que era o Rei que controlava o comércio e, por isso, dele usufruía para o fomento dessas expedições. Em contrapartida, os comerciantes embarcavam seus lucros nesses negócios porque almejavam receber benefícios maiores e mais rápidos.

Faoro (2008) chama a atenção para o fato de que Portugal não possuía uma preocupação em estimular sua economia interna para promover o crescimento econômico. Sua atenção era voltada para as oportunidades de lucro fácil, principalmente, com a conquista de territórios e exploração de colônias. Enquanto os demais países da Europa preocupavam-se com a implantação das suas primeiras indústrias, Portugal, iludido com as especulações ultramarinas, manteve-se estanco e a economia começou a regredir.

Nas atividades comerciais marítimas, por exemplo, não havia um produto português utilizado na troca, o comércio era praticado intermediando os negócios dos países industriais com as colônias. Portugal se acostumou com o lucro fácil dessas expedições, convertendo, o que foi sua grande glória, no seu maior obstáculo. A nação estava sucumbindo pelo seu próprio sistema e começava a sentir o peso por sustentar sua elite. Assim, segundo Faoro (2008), quando surgiu à oportunidade, viu na colonização do Brasil a esperança de manter a sua estrutura.

Por isso, o novo território, ausente de civilização, recebeu a cultura e a tradição pronta da nação dominante. Para o autor, a formação política do Brasil está relacionada com a natureza de sua colonização, marcada pelo caráter estatal da empresa colonial e pela escassez de recursos humanos para colonizar e administrar a nova terra e isso veio a constituir

[...] um aspecto essencial da política brasileira: a mistura, o conluio, entre o poder estatal e o poder privado. Essa mistura leva o nome de patrimonialismo, pois significa que o estado distribui seu patrimônio – terras, empregos, títulos de nobreza e honoríficos – a particulares em troca de co-operação e lealdade. [...] No melhor estilo patrimonialista, o poder do Estado se aliava ao poder privado dos proprietários, sustentando-se os dois mutuamente, em detrimento da massa dos cidadãos do campo e das cidades que ficava à margem da política (FAORO, 2008, p. 25).

A perspectiva de Faoro (2008) alinha-se com outros pensadores que analisaram o caso brasileiro a exemplo de Caio Prado Júnior (2012), que vem abordar as dificuldades iniciais

encontradas por Portugal para a colonização do Brasil. Ambos mencionam que a ocupação de todo o território foi uma forte preocupação. Ao se deparar com uma área tão vasta, pela falta de recursos para colonizá-la, Portugal iniciou seu domínio sobre o Brasil retalhando-o em extensas porções de terra. Assim, distribuiu-as a alguns poucos donatários para que pudessem ocupá-las e assim gerar recursos econômicos. As Capitânicas Hereditárias consistiam na concessão de terras do governo para particulares a fim de desenvolver suas potencialidades econômicas, podendo o donatário exercer sobre ela autoridade política e, também, militar (FAORO, 2008; PRADO JR, 2012).

Mas, Prado Júnior (2012) acrescenta que, na verdade, o Brasil não foi muito interessante para Portugal no primeiro momento. Sua elite mais abastada, por exemplo, não estava entre os donatários, visto que seu interesse maior naquele período estava no comércio com as Índias e nas ilhas atlânticas que apresentavam negócios mais atrativos. A nova colônia servia mais como um ponto de apoio nessa rota comercial. O autor entende que nesse início a colonização do Brasil era um grande problema para a metrópole por conta de sua reduzida população.

Outro fator importante para esse apressado desinteresse eram as experiências com conquistas ultramarinas. Ao chegar aos países que já possuíam uma civilização e atividades econômicas definidas, o aproveitamento dos conquistadores se fazia pelo comércio e pelo saque. No Brasil, ao contrário, havia apenas a terra e seus recursos naturais. Por isso, a nova descoberta chegou até mesmo ser considerada como sem nenhum proveito. A única riqueza facilmente encontrada foi o pau-brasil e foi essa a única atenção que as novas terras receberam de seus colonizadores por meio de uma extração predatória logo no início.

Assim, Prado Jr (2012) também se alinha com Faoro (2008), ao pontuar as principais características da cultura econômica do Império Lusitano que não consistia no trabalho produtivo, mas na exploração econômica inspirada por lucros altos, rápidos e fáceis. Por isso, os negócios com as Índias pareciam tão mais vantajosos por exemplo.

O autor explica que a maior parte das capitânicas não teve êxito por conta de alguns percalços como a falta de recursos econômicos, tamanho do território e os constantes ataques de indígenas. Então, diante da possibilidade de perder o domínio da nova colônia para outras nações que avançavam pelo país, Portugal, voltou a exercer um sistema centralizado de governo e passou a buscar novas formas para estabelecer seu domínio e extrair recursos do Brasil.

A primeira iniciativa de produção econômica foi o cultivo da cana-de-açúcar, visto que os portugueses já tinham a experiência adquirida com a colonização da Costa da África.

Entretanto, apesar de conhecer bem o negócio do açúcar, havia o empecilho da mão-de-obra. Portugal não dispunha de recursos humanos necessários para seguir adiante com essa atividade dado o quantitativo necessário e as características de seu povo que não se compatibilizava com esse tipo de trabalho (FAORO, 2008; PRADO JR, 2012). A saída para resolver o problema foi à escravidão. Primeiro dos índios e depois dos negros africanos. Apesar desse esforço, essa primeira atividade produtiva ainda não tinha sido suficiente para colocar o Brasil entre as preferências da coroa lusitana.

A atividade que conseguiu cumprir esse papel de intensificar a economia da colônia e que foi a principal responsável por chamar a atenção de Portugal para o Brasil foi a exploração do ouro e demais minérios de valor. Foi nesse período que ocorreu a maior migração branca da metrópole para a colônia. A descoberta dessas riquezas ocorreu pela atuação dos bandeirantes que em busca de mais espaços para pecuária (que abastecia o comércio local), agricultura e expansão do território avançavam pelo o interior do Brasil (PRADO JR, 2012).

Basicamente, o interesse da Coroa era de que apenas as atividades mais rendosas fossem praticadas ao ponto de serem proibidos alguns trabalhos paralelos para não despender esforços em atividades menos lucrativas. Uma vez que produzindo internamente, a colônia prejudicaria os negócios da elite lusitana. Com isso, a metrópole também fazia da colônia seu principal mercado consumidor. Como a população era agrária, baseada em grandes latifúndios que possuía mão de obra escrava, não haveria consumidores, pois a população era reduzida a miseráveis, escravos e índios. Por todos esses motivos o mercado interno não se fortalecia.

Os mais abastados, em sua maioria, grandes proprietários rurais, produziam basicamente tudo de que necessitavam para o próprio consumo e não para o comércio. Em relação a isso, Prado Júnior (2012) chama a atenção para o fato de que a vastidão do território favoreceu a propriedade fundiária, na qual os pequenos produtores não tiveram condições de se desenvolver e aos poucos ia se desfazendo de suas posses em favor dos grandes domínios. O autor analisa ainda que a sociedade colonial brasileira esteve completamente fundamentada na economia agrária, sendo esta baseada na grande exploração rural que utilizava, essencialmente, o trabalho escravo indígena ou negro.

O autor pontua as desvantagens para o desenvolvimento que essa grande exploração agrícola implica. Isso porque ela reúne um grande número de pessoas, sem direito a salário ou qualquer benefício, trabalhando conjuntamente para um proprietário, gerando riqueza para uma minoria. Enquanto que nas pequenas propriedades que geram recursos pelo trabalho individual de pequenos agricultores autônomos a renda circula entre várias mãos estimulando

o comércio local. De acordo com Prado Júnior (2012, p. 19), “faltou-nos este caráter econômico fundamental do feudalismo europeu”.

Pelo sistema colonial português, nem a indústria, nem o comércio, elementos que constituem a economia urbana, tinham importância suficiente para serem caracterizadas atividades distintas da exploração primária do solo. Nesse contexto, a população vivia na dependência dos senhores rurais e a grande exploração agrícola absorvia toda a economia colonial, conseqüentemente, monopolizava os meios de subsistência e subordinava, assim, a massa da população, mesmo a livre.

Havia uma passividade da metrópole em relação a isso que se explica por corresponder aos seus interesses, pois eram esses proprietários que desbravavam e conquistavam territórios, exploravam minérios, investiam na agricultura, conseqüentemente, alimentavam a coroa. Tudo com recursos próprios, pagando os tributos à metrópole que não precisava despende recursos para a ocupação e exploração do território. Essa situação condicionou a estrutura política da colônia. Assim, dentro dessa estrutura que se estabelecia, era dos grandes proprietários rurais o poder das administrações municipais. O Estado Colonial era mais um instrumento de classe desses proprietários, estando estes sempre na primazia dos seus interesses. No entanto, apesar desse empenho da colônia, o interesse da metrópole continuava o de sugar e oprimir. Essa situação reproduzia a utilização dos comerciantes portugueses para fomentar o comércio marítimo.

Assim, Faoro (2008) aponta que o Brasil herdou o patrimonialismo de Portugal e sem superá-lo, recebeu pela independência, o impacto da cultura inglesa já moderna vivendo a Revolução Industrial e o liberalismo econômico. Com isso, adotou a máscara do capitalismo, mantendo as suas práticas tradicionais. Essa atitude criou o “capitalismo politicamente orientado” que moldou a realidade estatal e incorporou, para sua sobrevivência, o capitalismo moderno com natureza industrial e racional, oferecendo ao indivíduo liberdades para negociar, contratar e gerir sua propriedade com a garantia das instituições. Contudo, ficou a cargo do poder político o controle, comando e supervisão dos negócios, fazendo da economia uma extensão do poder público. Nesse ambiente

O estado se confunde com o empresário, o empresário que especula, que manobra os cordéis do crédito e do dinheiro, para favorecimento dos seus associados e para desespero de uma pequena faixa, empolgada com o exemplo europeu. Todo o influxo externo, de produção de bens ou de aquisição de técnicas, sofre o efeito triturador e nacionalizador do estamento, que retarda a modernização do país (FAORO, 2008, p.103).

Dessa forma, o autor aponta a especificidade do comportamento econômico brasileiro que se diferencia de outras nações mais desenvolvidas, em que a elite burocrática preocupa-se com a eficiência da modernização econômica e social e absorve as técnicas do capitalismo industrial. Assim, buscam sua independência do poder político que, nesse modelo, não orienta o planejamento econômico, visto que não foi devidamente qualificado para essa função. Desse modo, defende que os países industrialmente desenvolvidos oferecem a imagem do futuro aos demais, mas essa adaptação ao ritmo mundial obedece à combinação de bases diversas do processo histórico.

A construção da trajetória política do Brasil se encaixa na estrutura de governo patrimonialista, uma vez que “para que haja o patrimonialismo é necessário que os recursos econômicos e administrativos (em sentido amplo) dependam do poder soberano ou do poder público, que atua por meio de concessões, estímulos, subsídios e autorizações” (FAORO, 1993, p.17). Trata-se de uma racionalidade orientada não a fins, mas a valores, podendo ser éticos, religiosos e, principalmente, políticos. Portanto, essa estrutura não se compatibiliza com igualdade jurídica e com as garantias constitucionais.

Nesse ambiente, o soberano controla tudo, pois tudo faz parte do seu patrimônio. Governa-se pela nobreza e para ela, portanto, não há um governo representativo do povo. É a minoria que governa. Por isso, os cidadãos não se desenvolvem de forma independente, visto que não são a base da sociedade. Essa dominação patrimonial torna ainda os indivíduos dependentes e viciados (FAORO, 1993).

Esse entendimento também está bem presente na obra de José Murilo de Carvalho (2008) que analisa a formação da cidadania no Brasil por um olhar histórico. O autor defende que a trajetória de um país é responsável pela formação dos seus cidadãos e do tipo de democracia que ela gera, concordando com o pensamento institucionalista. Assim, para que haja independência do poder político e busca por crescimento, a sociedade precisa de indivíduos autônomos com pleno gozo de seus direitos para contribuir com o progresso do seu país. Nesse sentido, sua análise também reforça o pensamento de SEN (2010), quando defende que cidadãos são aqueles que fazem uso de seus direitos civis, sociais e políticos, ou seja, podem usufruir de suas liberdades.

Segundo Carvalho (2008), por uma estratégia da elite política a fim de manter-se no domínio durante a formação do Estado brasileiro, houve uma manipulação da própria construção da cultura cidadã que foi se estabelecendo de maneira lenta e conturbada. Assim, à medida que os brasileiros foram conquistando suas liberdades anulavam-na, ou por receio ou por não saber o que fazer com elas, uma vez que “aqui, primeiro vieram os direitos sociais,

implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra” (CARVALHO, 2008, p. 219)⁷. Ao considerar ainda a questão da escravidão que perdurou por um longo período, acredita que essa estratégia, retardou o processo de desenvolvimento do país, excluindo seus cidadãos de oportunidades econômicas e, até mesmo, dos seus direitos mais básicos como o direito à vida e à igualdade perante a lei.

Nesse ambiente, obviamente, questões como saúde, educação, emprego e renda eram ignoradas. Dessa forma, pontua alguns malefícios gerados pela colonização:

Em três séculos de colonização (1500-1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinha também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadão brasileiro, nem pátria brasileira” (Carvalho, 2008, p. 18).

Essa situação retratada pelo autor demonstra que a sociedade brasileira foi construída sob muitas privações que foram arquitetadas para atender o objetivo da metrópole que era explorar. Em toda a história, percebe-se um esforço para promover o crescimento, mas não o desenvolvimento do país. No entanto, mais que uma influência, essa estrutura direcionou as oportunidades que o país recebeu o que resultou em longos séculos de exploração, dependência econômica, supressão de direitos e o aumento das disparidades regionais.

Para Cavalho (2007), apesar de acreditar que houve avanços e que o país obteve muitos progressos, ainda há um longo caminho a percorrer, pois o país ainda sofre o peso de ter sustentado essa estrutura e isso está muito presente nas desigualdades sociais. Para o autor, o grande desafio dos brasileiros será de criar e executar políticas que promovam o desenvolvimento e reduzam essas desigualdades que são consideradas o principal problema da atualidade. Para isso, acredita ser necessário recuperar a crença dos brasileiros em suas instituições.

Com base nessa discussão realizada, percebeu-se que a estrutura política, de caráter patrimonial, que se implantou no Brasil foi nociva para seu processo de desenvolvimento. Pois essa pessoalidade impregnou-se na vida política e trouxe dificuldades para separar o que é público do privado. Essas limitações da estrutura patrimonial, a exclusão de direitos e a

⁷ Para ilustrar essa inversão de valores o autor explica a forma como o direito de cidadão foi conquistado na Inglaterra. Primeiro, os ingleses tiveram acesso às liberdades civis, garantidas por um poder judiciário independente do executivo. Dessas liberdades, expandiram os direitos políticos, consolidados pelo legislativo e pelos partidos. Por fim, pela ação dos partidos e do congresso os direitos sociais foram conquistados e colocados em prática pelo Executivo (CARVALHO, 2008).

redução da autonomia que ela gera restringem a confiança dos cidadãos na política de modo geral. Quando não, despertam o que Carvalho (2008) considera como “esquizofrenia política” em que os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais, fortalecendo a estrutura patrimonial. Ou, então, idealizam uma figura que represente a mudança desse quadro por meio de lideranças carismáticas e messiânicas. Cintra (2007), contribui com esse entendimento ao pontuar que são as instituições que geram alguns comportamentos nos eleitores, nos partidos e nos próprios políticos, ou seja, em todo o sistema. De igual forma, desencorajam outros.

O resultado disso, de acordo com Faoro (2008), é que o povo oscila entre o parasitismo e as mobilizações públicas, mesmo sem participação política. Visto que se preocupa mais com os novos governantes que podem assumir o poder do que com a própria estrutura de governo que vai operar. Talvez porque o processo eleitoral, mesmo formalmente livre, ofereça escolhas dentro de opções que a população não formulou. A consequência disso é que a história torna-se recorrente e repetitiva, pela falta de um projeto de desenvolvimento que possa expandir para o futuro, superando o passado.

Em suma, o pensamento de Faoro (2008) retrata a forma como o Estado brasileiro foi influenciado pela cultura patrimonialista presente nas estruturas institucionais da aristocracia portuguesa. Nesse sistema, embora, haja o crescimento econômico, este ocorre de maneira direcionada, privilegiando camadas específicas da sociedade para o benefício de um estamento. No ambiente burocrático, até existe uma estrutura racional, mas permeada por relações pessoais em torno do poder. Sendo assim, desse sistema participa quem pode oferecer algum benefício ao soberano e a própria estrutura da sociedade é moldada para que esse padrão se reforce. Esse tipo de dominação tende a favorecer as desigualdades sociais, econômicas e regionais.

No que diz respeito às relações econômicas, percebe-se que as oportunidades de investimento foram direcionadas desde o princípio, quando Portugal dividiu o território entre poucos donatários com o objetivo de explorá-lo pela falta de recursos e mesmo de interesse para investir. Por mais que em determinado momento promoveu-se o retorno ao governo central, as práticas econômicas se mantiveram. O empresário, produtor agrícola, continuava à frente das oportunidades econômicas e exercendo o domínio em sua região. Isso continuou ocorrendo mesmo com a mudança no regime político uma vez que eram esses empresários que sustentavam o Estado (FAORO, 2008; PRADO JR, 2012).

Inicialmente, as atividades econômicas realizadas no país visavam apenas à exploração de recursos minerais. Quando houve a necessidade de gerar recursos por meio da

produção agrícola, isso ocorreu pela exploração da monocultura utilizando-se mão de obra escrava. Essa atividade não apenas deixou de estimular o comércio local como inflou o país com um grande número de indivíduos que nem sequer eram contatos como cidadãos, sendo tolhidos dos seus direitos mais elementares. Adicionalmente, como o interesse era de extrair maiores lucros, as atividades paralelas de produção para subsistência era desmotivada, isso fazia da colônia o principal mercado da sua metrópole que vendia seus produtos a preços elevados. Além dessas, outras iniciativas foram tomadas que deixam claro que não era do interesse do Colonizador, fortalecer a economia do Brasil e, sim, apenas de explorar.

Essa estrutura de dominação refletiu no processo de democracia da sociedade. A final era preciso modernizar o país. Mas, com uma população de miseráveis e não cidadãos, quando a mudança da forma de governo passou a exigir a legitimação popular, bastou traçar estratégias simples para deturpar e manipular as liberdades políticas.

Para Mendonça (1999) essa inexistência de cidadania reduz a democracia a uma estrutura mínima de mera formalidade, sendo possibilitada apenas como farsa, assim ressalta que “a luta dos donos do poder será sempre para evitar que o povo se emancipe” (MENDONÇA, 1999, p. 105). Por isso, Carvalho (2008) afirma que a democracia no Brasil foi um “lamentável engano”. No Brasil, existia uma democracia, mas apenas formal, onde o próprio direito político era concedido, subtraído e manipulado de acordo com o poder dominante. Pois, apesar de o constitucionalismo exigir a presença de um governo representativo que deve ser eleito pelo povo, baseado no exercício dos seus direitos políticos através do voto, devido à estrutura que se implantou, o próprio exercício desse direito foi conquistado de forma equivocada, sendo utilizado muitas vezes não como a representação de um direito, mas apenas para legitimar um poder (CARVALHO, 2008).

Entre outros equívocos sociais, pode-se ainda destacar a falta de incentivos para a educação. A metrópole até investia nessa área, mas não em uma política de combate ao analfabetismo da grande massa da população. O que ocorria era o investimento na educação superior para a sua elite que recebia incentivos para estudar em Portugal. Para Carvalho (2008), a falta de investimento na educação pode se explicar, talvez, por não ser de interesse do Estado difundir essa “arma cívica”.

De acordo, com os autores anteriormente citados, percebe-se que o desenvolvimento precisa considerar outras dimensões, distintas do mero crescimento econômico. Assim, para que o desenvolvimento ocorra é necessário eliminar os pontos de estrangulamento que bloqueiam o crescimento da economia e impedem o desenvolvimento como a concentração de

renda, educação defasada, falta de mão-de-obra especializada, deficiência de infraestrutura e insuficiência de poupança interna e investimentos públicos (SOUZA, 2005).

A estrutura institucional pode apresentar vícios que inibem o crescimento e privilegiam uma camada da população em detrimento de outra, causando esses desequilíbrios. Dentre eles pode-se citar a corrupção, a utilização de uma política não adequada, no sentido de privilegiar a população como um todo e a própria cultura das instituições que geram os governos. Esse debate torna-se importante porque o governo exercido pelo Estado impacta, diretamente, as condições de vida da população, visto que é inegável sua importância para assegurar uma distribuição justa dos frutos desse crescimento. Assim, analisar sua atuação e das instituições que o compõe é fundamental para entender a trajetória de desenvolvimento de uma região.

Com base nos autores analisados, percebeu-se que as instituições, sobretudo às políticas, funcionam como importantes mediadores entre os interesses econômicos de maximização de lucro e as necessidades sociais de usufruir de liberdades. A própria discussão sobre o papel das instituições teve destaque em um período em que a necessidade de desenvolvimento se distinguiu da necessidade de apenas crescimento econômico. Então, o debate sobre as instituições surgiu como uma forma de estabelecer as regras do jogo. Ocorre que as instituições são construções sociais e dependentes de sua trajetória, sendo essa a chave para entender a mudança histórica e o tipo de desenvolvimento que gera.

Essa relação serviu como um pano de fundo para compreender o processo de desenvolvimento do estado do Tocantins e como suas instituições tem contribuído com essa busca, sobretudo pela atuação daquelas que se referem à representação política.

1.3 O papel do Poder Legislativo na produção de políticas públicas

Para uma apresentação mais eficiente dos dados que se referem a atuação do Poder Legislativo no Tocantins, decidiu-se por fazer uma breve discussão sobre o Poder Legislativo, como uma instituição política, e sua importância na produção de políticas públicas, por entender a relevância que esse tema possui no processo de desenvolvimento de uma região, sendo essa a forma adotada para analisar a atuação legislativa neste trabalho.

O debate sobre a importância das instituições para o desenvolvimento demonstrou que elas funcionam como mediadoras entre os interesses econômicos e sociais. Portanto, uma forma de entender o processo de desenvolvimento de uma região pode ser pela análise da trajetória de suas instituições, pois como são constituídas e o ambiente onde atuam podem

influenciar seu desempenho. De igual modo, as instituições têm o poder de não apenas influenciar como determinar ou, pelo menos, condicionar as oportunidades de desenvolvimento do local no qual atuam. Nesse sentido, tem sido recorrente a abordagem empírica para demonstrar como essa atuação pode ocorrer em determinada localidade.

A trajetória de criação do estado do Tocantins é um exemplo desse importante papel que as instituições democráticas podem desempenhar. Ao analisar o histórico de luta e o empenho político exercido pelo último movimento que reivindicou a criação do estado, observa-se a forte atuação que o poder legislativo desempenhou para que a criação do Tocantins fosse possível. Essa atuação determinou a mudança administrativa e política de uma região que almejava autonomia para ampliar suas possibilidades de desenvolvimento.

Isso ocorreu em um período em que o Congresso retomava o seu caráter democrático, após o longo período de ditadura a que esteve submetido. A promulgação da nova constituição, trouxe fortalecimento aos direitos políticos. Dessa forma, com a criação do Tocantins sob esse contexto democrático e de engajamento, após o longo período de luta política que se encerra pela atuação de seus parlamentares, esperava-se que, após sua autonomia e, com a ampliação de sua representação política, suas oportunidades de desenvolvimento se ampliassem.

Nesse sentido, a contribuição deste trabalho refere-se a analisar, de forma empírica, em que medida esse poder legislativo vem contribuindo com o processo de desenvolvimento do estado. Em relação a isso, entende-se que as políticas públicas possuem um importante papel no processo de desenvolvimento de uma região, representando a ação do poder político, atuando para responder demandas da sociedade, como por exemplo, de benefícios sociais. Adicionalmente, podem atuar na promoção do bem-estar da população, principalmente, diminuindo as desigualdades sociais e regionais. Diante disso, de acordo com Rua (1998) é impossível pensar em políticas públicas, sem antes pensar em política, visto que a primeira resulta da atividade da segunda.

Assim, no processo de construção de políticas públicas, o poder legislativo se confirma como um dos atores fundamentais, já que ele é um dos responsáveis por sua formulação e aperfeiçoamento, por meio da discussão e aprovação de Leis, assim como poderá ser visto a seguir.

No Brasil, o Poder Legislativo, é exercido pelo Congresso Nacional, sendo que o primeiro se compõe de duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A separação dos poderes no país é definida pela Constituição Federal que dispõe sobre sua organização e especifica as atribuições de cada um deles, assim como os aspectos gerais de sua atuação.

De acordo com Limongi (2006), pela análise da obra “Os Federalistas⁸” a separação dos poderes é justificada para evitar a concentração de domínio nas mesmas mãos. Com funções específicas distribuídas entre Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo exercidas de forma autônoma, é possível que se controlem e freiem-se mutuamente. A relevância dessa separação justifica-se por evitar o interesse humano que sempre ambiciona acúmulo de poder e, uma vez que o detém, tende ao abuso (maximização dos interesses individuais). No entanto, não é possível o equilíbrio perfeito, pois em cada governo há um poder que se compõe mais forte. A exemplo disso, o autor pontua

Em uma monarquia, tais ameaças partem do executivo, enquanto para as repúblicas, o legislativo se constitui na maior ameaça à liberdade, já que é a origem de todos os poderes e, em tese, pode alterar as leis que regem o comportamento dos outros ramos de poder. Daí porque sejam necessárias medidas adicionais para frear o seu poder. A instituição do senado é defendida com este fim, uma segunda câmara legislativa composta a partir de princípios diversos daqueles presentes na formação da Câmara dos Deputados, sendo previsível que a ação de uma leve à moderação da outra (LIMONGI, 2006, p. 255).

Nesse sentido, dada a essa necessidade de frear os interesses individuais daqueles que estão no poder, ficou a cargo do Poder Legislativo as funções de legislar sobre interesses da sociedade, além de controlar e fiscalizar as ações do poder executivo, visto que são os representantes do povo.

Na própria delimitação do Congresso Nacional na Constituição, tem-se que a Câmara Legislativa, representa o povo, sendo formada por sistema proporcional. Por conta disso, o número de deputados por estado é ajustado um ano antes da eleição (quando há necessidade), para que haja uma equivalência entre a quantidade de seus habitantes e o número de parlamentares, sendo o mínimo de oito e máximo de setenta. Já o Senado, representa os interesses dos estados, sendo composto pela mesma quantidade de senadores, três para cada unidade estadual. Dessa forma, um deputado exerce seu mandato por quatro anos e um senador por oito cuja representação renova-se a cada quatro anos, alternando, entre um e dois terços (BRASIL.CONSTITUIÇÃO, 2004, p. 47). Assim, obtém-se também um equilíbrio dentro do próprio Congresso Nacional.

Isso ocorre também pela forma como operam, uma vez que, no Poder Legislativo, uma casa atua como revisora da outra. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do

8. “O Federalista” é uma obra fruto da reunião de uma série de ensaios publicados na imprensa de Nova York em 1788, com o objetivo de contribuir para a ratificação da Constituição pelos Estados. A obra é conjunto das ideias de três autores, Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829), que assinavam seus artigos como *Publius* (LIMONGI, 2006).

presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores tem início na Câmara dos Deputados que entre as suas competências exclusivas, também, está o início da tramitação de qualquer projeto de lei ou proposta de emenda à constituição cuja iniciativa seja do poder executivo. Trata-se do primeiro foro de negociação política de projetos de interesse governamental. Para a aprovação de uma proposição, primeiro ela é submetida às Comissões de Mérito, depois a Comissão de Finanças para verificar sua viabilidade, por fim a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise de sua constitucionalidade e demais aspectos jurídicos e legais (LIMONGI, 1994; CINTRA E LACOMBE, 2007).

A partir do olhar das instituições, vê-se que o Poder Legislativo possui um papel relevante dentro dessa discussão sobre o desenvolvimento. Até mesmo porque seus membros são instituídos por voto popular para elaborar, discutir e aprovar matérias que envolvam o interesse do Estado e de sua população. Sua atuação, também, consiste na aprovação de orçamentos a alocação de recursos, estabelecendo áreas prioritárias para implementá-los. Adicionalmente, em suas ações de fiscalização, podem acompanhar o emprego desses recursos públicos, prezando pela distribuição de oportunidades equilibradas e garantia dos interesses coletivos.

Por isso, o Poder Legislativo destaca-se entre as instituições políticas que possuem a oportunidade de contribuir com o crescimento do país e fomentar o desenvolvimento, gerando impacto na qualidade de vida da população. No exercício de sua função, cabe ao Legislativo a formulação, a discussão e a aprovação de normas que regulam a vida da sociedade em todas as dimensões e definem os contornos ou limites dentre os quais devem ser estabelecidas e implementadas as políticas públicas. Assim, trata-se de um requisito indispensável analisar a natureza e o conteúdo das iniciativas legislativas e identificar os processos que determinam a aprovação das normas legais, especialmente, as mediações que transitam por intermédio dos partidos políticos e as formas com que se manifestam no âmbito do processo legislativo.

Além do texto constitucional, o Congresso ainda opera por normas estabelecidas no seu regimento interno que regulamenta a forma e formalidades do processo legislativo. Adicionalmente, entende-se que, como se trata de uma instituição (que nada mais é do que uma construção social), há ainda outras regras informais que direcionam o andamento de suas ações. Ou seja, o Poder Legislativo não opera apenas pela lei, mas também por suas relações sociais, uma vez que além de representantes do povo, os parlamentares são também representantes dos seus partidos e comungam com os líderes de bancada. Essa relação pode ainda ser moldada por seu posicionamento (ou de seu partido/coligação) perante o governo atuante ou mesmo a presidência da casa legislativa. Assim, compõem comissões, participam

de debates e legislam considerando os interesses dessas outras instituições que também integram.

Lindblom (1981) não apenas trata dessas relações informais que compõem as práticas do Legislativo, como ainda faz relação com a influência que o Poder Executivo exerce sobre o processo de elaboração das leis, uma vez que o domina, por isso, acaba legislando de muitas maneiras. Assim, seu argumento corrobora com outros estudos que observam essa influência sobre Congresso (LIMONGI E FIGUEIREDO, 1998; CINTRA E LACOMBE, 2007). Conforme pontua (LINDBLOM, 1981):

No jogo do poder, diversos são os procedimentos ou táticas utilizados pelos atores. A persuasão é a tentativa de buscar a adesão pela avaliação das possibilidades de um determinado curso de ação. Envolve análise e argumentação. Além da persuasão, frequentemente os atores recorrem ao chamado "intercâmbio", que significa a troca de favores, de apoios e até mesmo de benefícios, como dinheiro, cargos, bens, etc. [...] Uma outra forma de atuação é a pressão pública, que pode ser realizada por atores individuais ou coletivos. Inclui desde manifestações pela imprensa, até atitudes radicais como greves de fome, etc além de manifestações coletivas - pacíficas ou violentas, capazes de causar constrangimento, de mobilizar a opinião pública e de chamar a atenção da imprensa e, eventualmente, de atores internacionais, para o problema (LINDBLOM, 1981, p.8).

Logo e, com base na discussão sobre a Instituição Poder Legislativo, entende-se também que a estrutura que compõe a política pode influenciar seu desempenho, principalmente, no que diz respeito à cultura e valores em que se fundamentam seus dirigentes. Essa atuação se torna evidente, à medida que influencia (moldando ou determinando) as oportunidades de desenvolvimento de uma região.

A política abrange tudo o que diz respeito à vida em sociedade e suas organizações. Trata-se, na verdade, do conjunto de processos, métodos e expedientes usados pelos indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter poder, sendo também a arte de governar e realizar o bem público, ou seja, é o modo como o governo se operacionaliza (HEIDEMANN, 2009), por isso a importância de estudá-la. O autor explica que o homem sempre buscou o progresso, conceito que depois evoluiu para o ideal de desenvolvimento e, com isso, voltou-se o pensamento para as políticas públicas que buscam corrigir tanto as falhas de mercado como as falhas de governo.

Nesse sentido, o processo de desenvolvimento de um país pode ser analisado não apenas pela qualidade de suas instituições, mas também por sua relação com a política pública (HEIDEMANN, 2009). Aos poucos, foram sendo desenvolvidas às políticas governamentais, depois melhor entendidas como políticas públicas, sendo estas um meio para o Estado intervir diretamente em determinadas realidades para abrandar os impactos gerados pelo desequilíbrio

econômico, promovendo o desenvolvimento e o bem-estar da população. Essa foi uma das formas que o Estado desenvolveu para atuar em favor do benefício social.

Contudo, Rua (1998, p.1-2) alerta para importância de diferenciar a política pública da decisão política, de acordo com a referida autora:

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

Essa diferenciação pode auxiliar no entendimento das ações dos políticos que operam em instituições representativas. Logo, de acordo com a autora, o que mais diferencia a política pública é o conjunto estratégico de procedimentos utilizados para administrar determinado conflito para resolução dos problemas em torno da distribuição dos recursos públicos. Essa atuação ocorre a partir do exercício da atividade política. Lindblom (1981, p. 10) pontua que a decisão política não é um aspecto da política, o governo e a política são o processo de decisão.

Todas as definições de políticas públicas apontam para o papel do governo na promoção de ações que, de certa forma, visam a transformações na sociedade. Assim, seguem alguns conceitos acerca do tema, começando com Souza (2006) que faz uma seleção de conceitos clássicos em um estudo da arte sobre o tema, conforme expõe:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a somadas atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

A autora ainda resume a política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26). Outros conceitos podem ainda ser relacionados. Para Saravia (2006), as políticas públicas são um fluxo das decisões políticas, orientadas a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar

determinada realidade. O conceito de políticas públicas para Heidmann (2009) inclui a ação e a intenção da política. Para Rua (1998), as políticas públicas resultam da atividade política, sendo esta uma forma de gerenciar conflitos.

As definições, discutidas anteriormente, deixam claro que as políticas públicas são constituídas por decisões e ações de governos, entretanto sua constituição é um processo complexo que envolve uma ampla gama de atores. De forma geral, uma política pública percorre um ciclo composto por três estágios básicos: a formulação, a implementação e a avaliação.

Diante disso, tem-se que o principal foco da política pública está na identificação do tipo de problema que ela visa corrigir (SOUZA, 2006). Na história do Tocantins, esse problema poderia ser considerado o atraso econômico como argumentavam os defensores da criação do estado. Ou seja, para corrigir essa falha seria necessário propor políticas que resultassem em desenvolvimento econômico para a região. Nesse sentido, o poder político, em especial, o Poder Legislativo, tem as condições necessárias para promover essa mudança de realidade.

Semelhante caso se identifica na história do estado do Tocantins, em que o principal motivo de insatisfação da população devia-se ao esquecimento político de suas autoridades que privilegiavam a região sul em detrimento da região norte do estado, localidade que corresponde (aproximadamente) ao território do Tocantins atualmente. Os fatos que culminaram na criação do estado e a trajetória que os líderes do movimento percorreram serão pontuados a seguir. Assim, o próximo capítulo irá tratar dos aspectos históricos da criação do Tocantins, analisando o desempenho dos Deputados Federais em sua defesa.

Para Sen (2010) “As políticas públicas visando ao aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, mas interrelacionadas” (SEN, 2010, p. 25). O autor atenta-se, particularmente para a extensão das “capacidades” [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam – e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. Essa relação de mão dupla é central na análise aqui apresentada” (SEN, 2010, p. 33).

Para o autor, o êxito de uma sociedade deve ser avaliado por essa visão, não apenas pelo seu êxito e fracasso, mas pela iniciativa individual e eficácia social. “Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo” (SEN, 2010, p. 33). Isso influencia numerosas questões de políticas públicas, desde questões

estratégicas como a generalizada tentação dos responsáveis pela política de sintonizar suas decisões de modo a atender os interesses de um público-alvo (e assim contentar o “segmento ideal de uma população supostamente inerte) até temas fundamentais como tentativas de dissociar a atuação dos governos do processo de fiscalização de rejeição democráticas (SEN, 2010, p. 34).

em toda a política pública, as instituições desempenham um papel decisivo. Com efeito, delas emanam ou elas condicionam as principais decisões. Sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são elementos que configuram a política. As instituições impregnam as ações com seus estilo específico de atuação [...] Os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como organizações, pelas quais os agentes públicos (eleitos ou administrativos) perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, como também configurações e ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com tanto peso, como as classes e os grupos de interesse (SARAVIA, 2006, p.37).

A relação entre as políticas públicas e as instituições é condicionante, visto que uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental, pois são elas que atribuem às políticas públicas a legitimidade, universalidade e o monopólio da coerção para que sejam bem-sucedidas. Assim, o desenvolvimento que almejamos deve ser fundamentado em um poderoso sistema de valores e normas que, por sua vez, significa que é necessário fortalecer as instituições (DYE, 2000).

No processo de construção de políticas públicas, o poder legislativo confirma-se como um dos atores fundamentais, já que ele é um dos responsáveis por sua formulação e aperfeiçoamento, por meio da discussão e aprovação de Leis. Dessa forma a contribuição sobre o Poder Legislativo para a produção de políticas públicas consiste, principalmente, na primeira fase desse ciclo, ou seja, o da formulação das políticas. Essa etapa refere-se à formação da agenda política e pode ser proposta também por demanda da sociedade

As políticas públicas possuem um importante papel no processo de desenvolvimento de uma região, representam a ação do poder político atuando para responder demandas da sociedade, como por exemplo, de bens e serviços. Adicionalmente, podem atuar na promoção do bem-estar da população, principalmente, diminuindo as desigualdades sociais e regionais. Diante disso, de acordo com Rua (1998), é impossível pensar em políticas públicas, sem antes pensar em política, visto que a primeira resulta da atividade da segunda.

2 A CRIAÇÃO DO TOCANTINS E FORMAÇÃO DE SUA ESTRUTURA POLÍTICA

Até o final da década de 1980, o estado do Tocantins, integrava a região norte do estado de Goiás situada no Centro-oeste brasileiro. Tratava-se de uma região considerada atrasada, economicamente, e desfavorecida, politicamente, em relação à parte sul do estado. Com o desmembramento de Goiás, o Tocantins passou a integrar à região Norte do Brasil. Isso ocorreu por uma medida política para desenvolver a região. Os defensores da autonomia do norte goiano alegavam diferenças físicas e culturais que distanciavam as regiões, visto que os costumes da parte sul do estado mais se aproximavam do sudeste brasileiro, enquanto a parte norte de Goiás recebia maiores influências da região norte e nordeste do país. Portanto, distante física e culturalmente e, ainda, discriminado politicamente, não fazia sentido integrarem o mesmo território sob o mesmo governo (CAVALCANTE, 2003).

A criação do estado do Tocantins ocorreu, oficialmente, com a promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988. Os primeiros representantes do estado foram eleitos em 15 de novembro do mesmo ano e o estado foi implantado em 1º de janeiro de 1989. A representatividade política do estado consiste em: 24 deputados estaduais; 8 deputados federais; 3 senadores. A sede política do governo do estado foi estabelecida, provisoriamente, em Miracema do Tocantins, município localizado em sua região central. A área que corresponde ao atual estado do Tocantins compreende a região da Amazônia Legal⁹, sendo a extensão de seu território de 277.720,520 km², composto por 139 municípios (IBGE, 2013). O estado faz divisa com o Pará e Maranhão ao norte, ainda com Maranhão, Piauí e Bahia ao leste, Pará e Mato Grosso a oeste e Goiás ao Sul. A vegetação predominante é o Cerrado e em seu território está a Bacia Hidrográfica Tocantins-Araguaia, o que faz do estado um dos mais ricos em recursos hídricos do país, favorecendo a produção rural, sendo esta sua principal atividade econômica (TOCANTINS, 2013).

Em 20 de maio do primeiro ano da implantação do Tocantins, foi lançada a Pedra Fundamental para construção da sede definitiva do poder político do estado, escolhida para

⁹ O conceito de Amazônia Legal foi instituído em 1953 e a demarcação desse território vem da necessidade de planejar o desenvolvimento econômico da região. Sua extensão corresponde a 59% do território brasileiro e abrange oito estados por inteiro (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins) e parte do estado do Maranhão, perfazendo 5,0 milhões de Km². Segundo o Ipea (2013), a região da Amazônia Legal foi alterada diversas vezes em consequência de mudanças na divisão política do país e o Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado pelo governo federal em maio deste ano, considera todo o estado do Maranhão como parte da Amazônia brasileira (IPEA, 2013).

ser construída na região do extinto município de Canela¹⁰. Essa área foi selecionada por estar no centro do estado, mas era uma região de fazendas, não havia estrutura urbana. Por isso, foi necessário, a exemplo de Brasília-DF, construir uma cidade, partindo também do vazio do cerrado. De igual modo, a nova capital planejada, também trouxe a imagem da modernidade para o estado, diferente da realidade dos demais municípios (LIRA, 2011).

O nome da capital tocantinense, Palmas, foi atribuído em homenagem ao contexto histórico de lutas e reivindicações por desenvolvimento que compõe a trajetória do norte goiano. Isso serviu para reforçar a idéia de que a autonomia dessa região era uma necessidade antiga pela qual a população nortense lutava e que finalmente havia alcançado seu desfecho esperado (CAVALCANTE, 2003).

De acordo com o exposto no capítulo anterior, a perspectiva desse trabalho segue a linha da pesquisa institucionalista que demonstra que as instituições têm o poder de influenciar e direcionar as possibilidades de desenvolvimento de uma região. No entanto, sua atuação é moldada por fatores que envolvem sua trajetória e as características do local onde atuam.

Nesse sentido, torna-se conveniente analisar a trajetória de criação do estado do Tocantins e a formação de sua estrutura política. Com base nessa análise, pretende-se compreender se a mesma estrutura de poder patrimonialista que se estabeleceu no Brasil também se incrustou nas instituições políticas do Tocantins, condicionando os rumos do desenvolvimento do estado. Ou, se pelo contexto histórico mais recente, que culminou em sua criação, amparado em um discurso desenvolvimentista, os representantes políticos do Tocantins continuaram a contribuir com seu processo de desenvolvimento.

Sendo assim, longe da pretensão de fazer uma análise histórica criteriosa de toda a trajetória brasileira em comparação com a tocantinense, este capítulo tem o objetivo de apontar evidências de forma a esclarecer essas questões.

2.1 Aspectos históricos dos movimentos autonomistas

A história apresenta três movimentos que reivindicaram a autonomia da região norte do estado de Goiás. O primeiro refere-se ao século XIX (1821-1823) quando houve uma forte

¹⁰ O município de Canela foi submergido, em 1999, por causa do lago formado pelo rio Tocantins para a implantação da Usina Hidrelétrica Luiz Eduardo Magalhães situada nas proximidades da capital no município de Lajeado.

manifestação que denunciava a exploração econômica por ocasião da mineração ainda no período colonial. Os outros dois ocorreram no século XX. O segundo, por volta da década de 1950 (1956-1960), no chamado período “desenvolvimentista”, em que enfatizava-se a necessidade de ampliar o desenvolvimento para além do litoral brasileiro. Por fim, o terceiro, na década de 1980 (1981-1988), na qual se retomou a discurso sobre desenvolvimento pelas novas divisões territoriais.

Autores como Barbosa (1998), Oliveira (1998), Cavalcante (2003) e Elizeu (2011), detalham bem as diferenças entre os movimentos. A abordagem dos autores possui objetivos distintos, mas são complementares para construir o contexto histórico aqui exposto. Essa literatura demonstra que os movimentos que ocorreram na região foram, em sua maioria, motivados por questões econômicas, ora por medidas administrativas ou por decisão política. Nesse sentido, vale à pena fazer algumas ponderações sobre esses três momentos em que se discutiu a criação do Tocantins.

O primeiro momento que marcou a história de criação do estado de Tocantins, século XIX (1821-1823), ocorreu em um período em que não havia sequer uma sociedade bem definida no norte de Goiás. Isso porque a região havia sido descoberta durante o ciclo da mineração e se tornou uma grande produtora de ouro. Por conta dessa atividade, o norte goiano encontrou alguns percalços para o seu desenvolvimento que também vieram a afetar o estabelecimento de sua sociedade.

A coroa possuía o interesse em obter a máxima lucratividade com a mineração. Por conta disso, algumas medidas foram tomadas para aumentar a eficiência da extração e coibir seus desvios. Assim, o acesso à região foi dificultado com o fechamento de estradas e a navegação fluvial foi proibida como meio de controlar o fluxo das minas. Apenas a atividade de exploração poderia subsistir no local. As demais atividades, mesmo a agricultura de subsistência, foram proibidas, por isso, era necessário importar produtos a preços exorbitantes e que demoravam a chegar. Isso para a própria sobrevivência dos mineiros (BARBOSA, 1998; PARENTE, 2007; LIRA, 2011).

O norte de Goiás, praticamente, se transformou em uma espécie de “colônia dentro da colônia” (OLIVEIRA, 1998, p.10). Visto que era explorado em sua produção e no comércio que vinha de fora, sem receber maiores benefícios. Todo lucro arrecadado era encaminhado à sede administrativa que ficava na região sul do estado e que fazia sua distribuição de maneira não equilibrada. Não bastasse esse cenário, a Coroa percebeu que as minas do norte goiano eram mais vultosas, mas sua arrecadação não refletia essa produção. Por conta disso, a região foi submetida a um aumento nos impostos. Essa medida revoltou os mineiros. Quando a

atividade entrou em declínio o pagamento desses tributos elevados se converteu em mais uma forma de onerar a localidade. O resultado de todo esse quadro é que o norte passou a ser sinônimo de atraso, um peso morto para o estado de Goiás (PARENTE, 2007).

Nesse sentido, o primeiro movimento pela criação do Tocantins ocorreu em meio a essa crise econômica, quando os mineiros começaram a se revoltar com todas essas questões e pela percepção de que os impostos pagos não retornavam para benefício e manutenção da região. Os recursos arrecadados eram direcionados para a sede administrativa do estado que ficava na região sul e não promovia sua distribuição equilibrada. Foi nesse período que os mineiros começaram a defender que a divisão administrativa de Goiás seria um meio para reorganizar a economia (BARBOSA, 1998; CAVALCANTE, 2003; PARENTE, 2007; LIRA, 2011).

Então, em 18 de março de 1809¹¹, a Província de Goiás foi dividida em duas Comarcas: a do norte e a do sul. Para o governo da Comarca do Norte, foi designado o desembargador Joaquim Teotônio Segurado, Ouvidor da Capitania de Goiás desde 1804, e, o General Sampaio, para o Governo da Comarca do Sul. Apesar dessa divisão, a comarca do norte continuava respondendo ao governo central no Sul. Segundo Cavalcante (2003), essa divisão foi considerada como uma medida administrativa para contornar os gastos da província, visto que a mineração já não era mais rendosa.

Enquanto Ouvidor da Capitania de Goiás entre 1804 e 1809, Segurado já havia apresentado algumas propostas de desenvolvimento para a província, assumindo a frente da iniciativa para fomentar a navegação pelo rio Tocantins e por algumas reformas no governo de Assis Mascarenhas, governador da província naquele período, como, por exemplo, a divisão das comarcas e a abertura de uma estrada para ligar o estado do Rio de Janeiro ao Pará. De acordo com Cavalcante (2003), Teotônio Segurado acreditava que o desenvolvimento econômico da região norte só poderia ocorrer se a navegação fluvial pelo rio Tocantins fosse melhor aproveitada, ou seja, era necessário viabilizar o acesso à região para estimular a agricultura e tornar o comércio mais vantajoso.

Como Corregedor e Ouvidor da Comarca do Norte, Segurado exerceu um importante papel para a história do estado ao reivindicar, legalmente, pela primeira vez, a autonomia político-administrativa da região. Em seus discursos defendia a natureza econômica, política, administrativa e mesmo geográfica que justificavam essa autonomia, visto que o Norte, além de onerado em tributos, não recebia a devida assistência da administração pública.

¹¹ Essa data tornou-se feriado no Tocantins como o Dia da Autonomia, justamente, por ser considerado o primeiro passo do movimento pela emancipação do estado.

Adicionalmente, não dispunha de representatividade política que lutasse por seus interesses, por isso era necessário um governo independente no centro da província. Segurado não queria que a região fosse independente da Coroa, mas da Comarca do Sul (BARBOSA, 1998; CAVALCANTE, 2003).

Então, em 14 de setembro de 1821, Teotônio Segurado instaurou o Governo Independente do Norte. Uma de suas primeiras medidas foi a suspensão do envio dos impostos para o Sul, além de extinguir por completo alguns deles. Contudo, esse Governo Independente não vigorou por muito tempo. O movimento sofreu discórdias internas e acusações externas de oportunismo e denúncias de impropriedade legal. Assim, quando Segurado deixou a presidência do governo independente para ir a Lisboa como deputado constituinte, em janeiro de 1822, a crise interna se agravou. Por todas essas questões, o movimento não teve força para se manter (CAVALCANTE, 2003; OLIVEIRA, 1998).

Nessa situação, a impossibilidade de superar os problemas internos em relação à hegemonia política da região acelerou o enfraquecimento do Governo Independente do Norte. As lideranças se dividiam pelas próprias disputas políticas internas o que favoreceu a reunificação do Norte ao Sul de Goiás. Os recursos públicos se tornaram mais escassos com a abolição de alguns impostos. Adicionalmente, o Príncipe Regente não reconheceu o Governo Independente do Norte, pois os movimentos separatistas eram vistos como prejudiciais à unidade territorial e política do país, uma vez que, nesse período, a política nacionalista entendia que tudo que fosse para unificar contribuía para o estabelecimento da nação e o que tendia a dividir em estados significava um movimento contrário ao princípio da nacionalidade. Por isso, também, não apenas o norte do Goiás, mas os demais movimentos autonomistas que surgiram nesse período não conseguiram êxito (OLIVEIRA, 1998).

Segundo Cavalcante (2003), embora esse primeiro movimento tenha sucumbido às desavenças políticas por interesses divergentes dos líderes do norte e do centro-sul goiano, o projeto de autonomia do Tocantins foi retomado em outros momentos históricos politicamente significativos. O discurso autonomista de Teotônio Segurado perpassou gerações, tornando-se apropriado para outros políticos que articularam projetos de autonomia do norte de Goiás, com base na dinâmica das relações econômicas, sociais e políticas de cada tempo.

O segundo período em que o norte de Goiás apresentou reivindicação autonomista foi mais longo. Uma série de fatores influenciou sua ocorrência. A iniciar pelas novas mudanças na estrutura política do país que deu abertura para discussões sobre a redivisão territorial. Segundo Cavalcante (2003), desde a mudança do regime de governo do Brasil para a

República, a questão das novas divisões do território brasileiro estava prevista na Carta Constitucional de 1891, em que o artigo 3º previa que os Estados poderiam subdividir-se, incorporar-se ou anexarem-se a outro, mediante a concordância de suas populações.

A independência do Brasil em relação a Portugal não ocasionou grandes alterações à situação do norte goiano e demais regiões do país. Mas, no início do século XX, começou a ter destaque uma nova estrutura política no país de caráter mais informal: o coronelismo. Essa estrutura também se fez presente no norte goiano. Por consequência, formou uma elite agrária com forte poder de influência. O trabalho de Leal (1997, p.40) ressalta algumas implicações políticas desse sistema, sendo “o resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada” e a seguir pontua:

[...] o ‘coronelismo’¹² é, sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil. [...] Desse compromisso fundamental resultam as características secundárias do sistema ‘coronelistas’, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais (LEAL, 1997, p. 40-41).

Em seu trabalho, o autor reforça que essa estrutura política encontra o seu ambiente ideal em municípios do interior com características, eminentemente rural, em que o isolamento torna-se um fator importante para seu fortalecimento, visto que essa estrutura se configura com a ausência do poder público, na qual o privado se sobrepõe.

Nesse sentido, o norte de Goiás foi bem apropriado para o desenvolvimento dessa estrutura de poder que refletiu em uma dominação permanente que influenciou as questões políticas e administrativas com maior liberdade uma vez que os governos regionais possuíam o respaldo constitucional, inclusive, para legislar sobre a questão do território.

De acordo com Cavalcante (2003), em Goiás atuava um coronelismo baseado na dominação familiar e individual. Essa estrutura evidencia a vinculação entre as elites políticas regionais e os partidos políticos com sua forte influência sobre a imprensa local utilizada como instrumento de disputa de poder entre os coronéis goianos.

Outros autores também analisaram a presença dessa estrutura na região, como Lira (2011) Machado (2004), Palacin (1990) e Oliveira (1998). Para esse último, o reforço da autoridade da elite agrária gerava um favorecimento aos grandes proprietários de terra, o que

¹² Grifo do autor.

não estimulava o desenvolvimento, ou seja, essa nova estrutura de poder foi também um entrave para o desenvolvimento do norte goiano.

Após a promulgação das constituições de 1934 e 1937, tornou-se responsabilidade do Presidente da República e da União a divisão territorial e a competência de resolver sobre os limites do território nacional. No governo de Getúlio Vargas houve uma preocupação com os territórios de fronteiras pela questão da Segurança Nacional, o que motivou a criação do status de Território¹³. Por volta desse período, chegou a haver uma defesa de que a região norte de Goiás se tornasse um território¹⁴. Contudo, alguns líderes políticos da cidade de Porto Nacional foram contrários a essa proposta, argumentando que isso não atenderia às expectativas da população local para resolver os problemas existentes, o que melhor aconteceria se a região se tornasse Estado, compondo uma nova unidade federativa (BARBOSA, 1998; CAVALCANTE, 2003).

A proposta de território não teve êxito, mas chamou a atenção dos legisladores para elaborar projetos para o Norte goiano, a fim de resolver a questão do isolamento que representava não apenas dificuldades no recebimento de assistência administrativa, mas também, um obstáculo para os produtores locais e, conseqüentemente, à expansão econômica. Entre 1947 e 1948, registram-se vários projetos de políticos propondo investimentos para reverter a situação de atraso e isolamento do norte goiano. Houve propostas de incentivos à agricultura e pecuária e, também, crédito para estruturar o transporte rodoviário e fluvial. Contudo, nenhum desses projetos chegou a ser concretizado. A falta desse empenho para efetivar os projetos e cumprir as promessas políticas que surgiam nas pautas das disputas eleitorais causou revolta na população que percebia em seus representantes apenas o interesse eleitoral. A mídia denunciava isso fartamente (CAVALCANTE, 2003).

Todavia, além da questão geográfica, havia o problema político que impactava o norte goiano. A política nacional favorecia o sudeste brasileiro em detrimento das demais regiões, visto que o país era comumente representado por oligarquias de São Paulo e Minas Gerais.

¹³ Art. 33. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios. § 1º Os Territórios poderão ser dividido em Municípios, aos quais se aplicará, no que couber, o disposto no Capítulo IV deste Título. § 2º As contas do Governo do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União. § 3º Nos territórios Federais com mais de cem mil habitantes, além do Governador, nomeado na forma desta Constituição, haverá órgãos judiciários de primeira e segunda instâncias, membros do ministério Público e defensores públicos federais; a lei disporá sobre as eleições para a Câmara Territorial e sua competência deliberativa (BRASIL, 2004, p. 37).

¹⁴ O Brigadeiro Lysias Augusto Rodrigues, conhecido como “brigadeiro do ar”, conheceu a região por volta da década de 1930, para verificar a viabilidade de estabelecer campos de aviação a fim de articular uma rota econômica com o exterior. Ele conheceu as dificuldades da região e defendia que na condição de território o Norte obteria recursos para viabilizar suas necessidades de infra-estrutura (CAVALCANTE; LIRA, 2011).

Este seria outro entrave para o desenvolvimento do norte goiano: a própria estrutura política do país.

A deficiência na distribuição dos recursos econômicos não era um problema apenas de Goiás, mas do Brasil como um todo. Essa situação começou a mudar a partir de meados do século XX, com as discussões sobre o desenvolvimento em voga. No governo de Getúlio Vargas, começou a vigorar no Brasil uma política econômica voltada para integração nacional pelo comércio interregional. Nesse contexto, foram criados alguns planos desenvolvimentistas de integração e ocupação da Amazônia. Com os governos de Café Filho e Juscelino Kubistchek, houve um maior empenho em industrializar o país, associando para isso o capital estrangeiro. No entanto, foi pelo governo de JK que ocorreu a maior aceleração do desenvolvimento para mitigar os desequilíbrios regionais.

Esse foi um momento bastante favorável a Goiás. Pois, com a construção da capital federal na região centro-oeste, as possibilidades de desenvolvimento do interior do Brasil e a quebra do isolamento da Amazônia foram estimuladas. Outra ação desse período, que beneficiou diretamente o norte goiano, foi a conclusão da Rodovia Belém-Brasília (BR 153) que além de facilitar o acesso à região, favoreceu a migração e alterou o perfil da população de agrária para urbana (AQUINO, 2004; OLIVEIRA, 1998; LIRA, 2011). Nesse cenário, Goiás surgiu como um estado viável em uma economia em desenvolvimento, sendo um intermediário para se chegar à Amazônia (CAVALCANTE, 2003; SOUZA, 2004).

A partir desse período, surgiu uma nova movimentação em torno da proposta de criação do Tocantins. A articulação que culminou no segundo movimento pela autonomia do norte goiano ocorreu em Porto Nacional, no período de 1956 a 1960. No discurso, os líderes relembavam o sentimento de oposição socioeconômica e política do norte de Goiás em relação ao centro-sul, que implicou no movimento anterior ocorrido no século XIX. Todavia, o destaque das reivindicações era essa nova política do Governo Federal para promover a integração do Brasil, expandindo o desenvolvimento para o centro-oeste e região amazônica. Nesse sentido, a criação do estado do Tocantins ajudaria a viabilizar esse plano, assim como estava ocorrendo com a construção de Brasília. Assim, em manifestação do dia 13 de maio de 1956, em Porto nacional, foi lançado o Movimento Pró-criação do Estado do Tocantins (CAVALCANTE, 2003).

Esse movimento foi bastante expressivo e contou com a participação de lideranças políticas e profissionais liberais. Foram articuladas diversas ações como: comícios, passeatas e a construção de símbolos nacionalistas (bandeiras, slogan e, mesmo, denominação da região como Estado do Tocantins, inclusive, em documentos oficiais) que envolveram a população,

legitimando o movimento. Houve, também, uma forte presença da mídia durante esse período com jornais criados pelos próprios líderes políticos locais. Essa ação teve grande importância para as reivindicações, pois a “manifestação da população” ocorria pela mídia (CAVALCANTE, 2003; LIRA, 2011).

Nos anos seguintes o movimento realizou um Congresso de Prefeitos, realizado em Porto Nacional, em que representantes de 12 municípios participaram e, ainda, conquistou o apoio dos estudantes goianos no 8º Congresso dos Estudantes Secundaristas de Goiânia e da 4ª União Estadual dos Estudantes Goianos (CAVALCANTE, 2003).

Paralelamente, a essas manifestações outra articulação começava a ser formada. Eram os estudantes do norte goiano que mesmo partindo para os grandes centros em busca de estrutura educacional, levavam consigo a intenção de lutar pelo desenvolvimento de sua região, o norte de Goiás. A Casa do Estudante do Norte Goiano (CENOG), fundada em 1959, foi um movimento estudantil que se aliou à luta pela autonomia do norte de Goiás. Entre as suas contribuições está a promoção de um debate de qualidade que envolveu diversos atores da sociedade¹⁵ para uma conscientização sobre a situação do norte goiano. Também, atribuiu às reivindicações, conteúdo e objetividade, dando destaque aos problemas socioeconômicos que afligiam a população do antigo norte de Goiás (SANTOS, 2004; LIRA, 2011).

Nas reuniões, os estudantes discutiam a capacidade da região de se tornar estado com seu potencial econômico, político, social e cultural. Defendiam que a separação das regiões era necessária para promover o progresso no norte, onde faltava tudo: saúde, educação, estrada e infraestrutura. Assim, para mudar a história seria necessário formar e eleger políticos que lutassem pelas causas nortenses, visto que, no geral, a região apenas era lembrada pelos políticos goianos enquanto “reduto eleitoral”. Para Santos (2004, p. 89), a Cenog “caracterizou-se como uma escola de formação política para os estudantes e os movimentos sociais da região tocantina”, servindo de base a outros movimentos para criar consciência na juventude e que transferia isso ao povo. Esse movimento foi detentor de expressividade regional e nacional, mas foi extinto, em 17 de maio de 1979, por decisão judicial.

No contexto geral, o segundo movimento reivindicou benefícios sociais e econômicos como escolas, hospitais, estradas e demais investimentos que viabilizassem a comercialização, o crescimento das indústrias e, até mesmo, a proteção ambiental do seu território. Esse discurso foi ainda operacionalizado pela Câmara Municipal de Porto Nacional. Para isso, foi criada uma Comissão de Estruturação Jurídica (CEJET), sob a presidência do Juiz de Direito

¹⁵ Deputados, prefeitos e vereadores, médicos, advogados, professores, proprietários rurais e a população.

da Comarca de Porto Nacional, Dr. Feliciano Machado Braga para dar sustentação jurídica a todos os atos necessários para a criação do novo estado. O movimento contou com a enérgica atuação do juiz.

Contudo, essas reivindicações encontraram forte oposição do governador da época que considerou o movimento como uma iniciativa de poucos aventureiros que ambicionavam as posições de mando do estado. O norte não contava com uma boa representação política uma vez que dos 32 deputados de Goiás apenas dois provinham da região e, no executivo, não havia ninguém. Até mesmo entre os poucos parlamentares que representavam a região houve posição contrária. Para essas lideranças, a criação de um novo estado traria maiores problemas que soluções, pois a nova unidade não conseguiria manter-se economicamente, tampouco possuía população com um contingente que justificasse um novo estado.

No entanto, mesmo contrária ao movimento, a Assembléia Legislativa de Goiás, enviou uma caravana de deputados à região para conhecer sua realidade, quando puderam verificar a real situação do norte goiano com sua precariedade na saúde, educação, segurança e demais áreas que seriam de assistência pública. Depois, disso alguns parlamentares foram favoráveis à proposta, entendendo o descaso público com a região norte de Goiás, originado pela má gestão econômica e mesmo pela ausência de interesse político. Por isso, os líderes do movimento continuavam defendendo que a autonomia do norte era fundamental, porque mesmo com o pior governo sobre o novo estado a situação do norte seria mais favorável que a posição de tutelado em que se encontrava (CAVALCANTE, 2003).

Em maio de 1961, o movimento se arrefeceu com a transferência de um dos seus mais importantes articuladores, Dr. Feliciano Machado Braga, para 2ª Vara de Juiz de Direito de Anápolis. A última ação do magistrado pela autonomia do Tocantins foi uma carta enviada ao Presidente Castelo Branco, em 1966, e que chegou a ser publicada na imprensa regional. Nela, continha um apelo para que na Assembléia Nacional Constituinte, estabelecida pelo Golpe de 1964, fosse determinada a redivisão do país a fim de corrigir a disposição geográfica do Estado de Goiás que correspondia a uma herança da colonização com algumas modificações. O magistrado veio a falecer em 1972, deixando também importante contribuição para a luta pela autonomia do Norte de Goiás (CAVALCANTE, 2003).

Por fim, um pronunciamento do Ministro do Interior, General Albuquerque Lima, negando “a existência de um projeto de redivisão territorial do país” colaborou para que o movimento perdesse ainda mais força, visto que foram consideradas irreais as informações extraoficiais que anunciavam a redivisão do país em vários territórios, dentre eles, o Tocantins. No entanto, esse pronunciamento sinalizou a possibilidade da criação de novos

territórios para integração da Amazônia posteriormente. Com isso, pôde-se entender que a questão não estava finalizada, nem mesmo que o governo desconsiderava essa possibilidade, mas que poderia haver um momento mais apropriado para a retomada do debate do que aquele em questão.

O terceiro movimento ocorreu na década de 1980 (1981-1988). Contudo, houve uma influência da política econômica que vinha se intensificando desde a década de 1970 que foi bastante favorável não apenas para a região norte de Goiás, mas também para outras regiões que almejavam sua autonomia. A partir desse período, as reivindicações em torno da criação do estado do Tocantins alcançam outra dimensão, conforme pontua Lira (2011, p. 106-107) *“A luta sai das ruas, das bancas de jornais e passa para os gabinetes, com ar-condicionado e para as assembleias constituintes, buscando dessa forma, nova visibilidade, a reivindicação através das leis; das emendas e das jurisprudências, bastadas na constituição federal”*.

A criação do Estado do Mato Grosso do Sul (MS) é fruto desse momento do país. Seu desmembramento do Estado do Mato Grosso (MT) serviu de motivação para o terceiro movimento pela autonomia do norte goiano (CAVALCANTE, 2003; BARBOSA, 1998; LIRA 2011). No entanto, para Cavalcante (2003), as condições para a criação desse estado eram mais favoráveis do que as que envolviam o Tocantins. Havia argumentos semelhantes em relação à separação cultural e geográfica da sede administrativa, que no caso do MT, ficava na parte norte do Estado.

Mas, era no campo da economia que o argumento ganhava mais respaldo. No norte mato-grossense, a atividade econômica era baseada no extrativismo mineral e vegetal. Já na região que corresponde ao Mato Grosso do Sul, sua economia destacava-se pela produção agropecuária. A própria natureza dessas atividades favorecia o crescimento da região Sul, visto que se tratava de trabalhos produtivos e não exploratórios, o que atraiu outro tipo de mão-de-obra e, ainda, favorecia o fortalecimento do comércio local.

De acordo com Cavalcante (2003), o Sul do estado era superior na densidade demográfica e na receita fiscal. Consequentemente, sua representatividade política era também superior. Assim, por mais que a sede administrativa ficasse no norte, de onde os recursos eram gerenciados pelas oligarquias da região, as decisões políticas poderiam sofrer influência dessa classe representativa do sul. Nesse sentido, essa forte presença na política tornava ainda mais favorável o prosseguimento da proposta de sua autonomia. Em relação a essa vantagem política, tem-se os dados, de meados do século XX, que demonstram que o Mato Grosso do Sul

[...] contava também, com maior representatividade na Assembléia Legislativa e na Câmara Federal, a saber: dos 30 deputados estaduais e 7 deputados federais, 22 estaduais e 7 federais eram do sul, uma representatividade significativa e reconhecida pelas lideranças sulinas como maior trunfo para mobilizar a separação, pois o apoio do Legislativo estadual já atendia a uma das exigências constitucionais (CAVALCANTE, 2003, p. 93).

A reivindicação pela autonomia do Mato Grosso do Sul, também tinha recebido a influência daquele contexto da Constituição de 1891 e, de igual modo, o debate em torno dos argumentos que respaldavam a proposta foram se desenrolando, influenciados pelos contextos econômicos, políticos e sociais do país. Entretanto, percebe-se a vantagem dessa proposta em relação ao Tocantins, principalmente, nas áreas que foram apontadas como mais problemáticas para a autonomia do norte goiano como sua baixa demografia, sua inexpressividade política e a possível dificuldade que teria em autogerir-se economicamente. Apesar dessas diferenças, quando foi aprovada a criação do estado do Mato Grosso do Sul, no ano de 1977, houve uma nova motivação para os representantes do norte de Goiás.

De acordo com Barbosa (1998) o próprio pronunciamento do relator da proposta que criava o MS esclarecia que a redivisão territorial a partir da criação de novas unidades federativas já estava prevista no II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND. Esse documento tinha sido elaborado para o período de governo do General Ernesto Geisel. Nele está descrita a estratégia de desenvolvimento e modelo econômico que o país passaria a adotar, para consolidar o modelo econômico-social almejado, estando entre os campos de atuação da estratégia de desenvolvimento a orientação para uma nova etapa no esforço da integração nacional

Trata-se de tirar proveito econômico da utilização do espaço brasileiro, associado à disponibilidade de recursos humanos, com a aplicação dos recursos de capital já assegurados às novas regiões. Proveito para apoiar a manutenção do crescimento acelerado e para a abertura de novas frentes na conquista de mercados externos. A orientação do Governo em matéria de nova divisão territorial está ligada a esse objetivo, e bem assim à política de população definida (BRASIL, 2013, p.20).

Assim, percebe-se que a criação daquele estado fazia parte de uma nova estratégia já estabelecida pelo governo federal, ou seja, o contexto político e econômico do país já estava favorável a novas propostas. O documento ainda trazia instruções sobre a política do governo para a indústria, para a produção de energia que se tratava de uma das prioridades para não depender mais do mercado internacional, e ainda da ocupação produtiva da Amazônia e Centro-oeste pela produção agrícola por meio de programas de incentivos.

Esse direcionamento da política nacional beneficiou a região norte de Goiás. A partir da década de 1970, o norte goiano se inseria no mercado exportador de grãos. A região passou a receber incentivos de programas especiais do governo previstos no II PND. Como a política econômica federal também possuía ênfase na exportação, alguns empresários receberam incentivos fiscais para investir na região. Isso estimulou a substituição da agricultura de subsistência dos produtores camponeses pelas grandes fazendas de gado o que resultou na “pecuarização da agricultura” (CAVALCANTE, 2003).

Apesar desses incentivos e do crescimento econômico, a distribuição dos recursos ainda não era satisfatória. Os impostos continuavam sendo arrecadados pelo governo central no sul do Estado e o descompasso econômico persistia por sua distribuição de maneira não equilibrada entre as regiões. Um volume financeiro muito superior era sempre aplicado na região sul em detrimento da região norte.

Assim, como o ambiente também estava favorável, registram-se ainda na década de 1970, as primeiras propostas do terceiro movimento pela autonomia da região norte goiana apresentadas ao Congresso Nacional. No entanto, foi a década de 1980, que trouxe maiores perspectivas para o movimento pela influência do processo de redemocratização do país. Foi por conta desse momento que a Comissão de Estudos dos Problemas do Norte Goiano (CONORTE)¹⁶ foi criada em 1981. Essa comissão era composta por uma elite intelectual e por profissionais liberais do norte goianos (OLIVEIRA, 1998; CAVALCANTE, 2003).

A CONORTE teve grande importância para esse terceiro movimento, visto que seu objetivo era demonstrar o potencial político e econômico do norte goiano, conscientizando a sociedade sobre as vantagens que a criação do Estado do Tocantins traria para a região. Para tanto, promoveu eventos para a discussão da proposta com a participação de políticos de todas as cidades da região. Também, buscou estabelecer um escritório de representação em diversos municípios a fim de ficar mais próxima das localidades, difundindo suas idéias. Essa última estratégia foi importante para a coleta de assinaturas que veio a ocorrer posteriormente. Sua atuação também foi importante para conscientizar a população sobre a importância de eleger pessoas que favorecessem a causa nortense (CAVALCANTE, 2003, OLIVEIRA, 1998).

A região era defendida pelos líderes do movimento como capaz de fazer sua própria gestão política e economicamente. Esse argumento se justificava pela densidade demográfica que já oferecia condições para representação política no Congresso Nacional e Assembléia Legislativa Estadual, voltadas exclusivamente para os interesses da região. Na época, o

¹⁶ Alguns autores como Santos (2004) e Cavalcante (2003) mencionam que essa comissão teve sua inspiração pelo trabalho da CENOG.

Tocantins já possuía uma população, que possibilitava três vagas no Senado, oito na Câmara dos Deputados Federais e, vinte e quatro, na Assembléia Legislativa Estadual. Além das possibilidades econômicas de expansão da agricultura com rodovias para escoar a produção, exploração dos recursos hídricos no ramo hidroelétrico, solo rico em recursos minerais e seu lugar na 10ª colocação de produção de grão e bovinos (OLIVEIRA, 2004).

Em 1983, Siqueira Campos, deputado federal, elaborou e apresentou ao Congresso Nacional novo Projeto de Lei para a criação do Estado do Tocantins. De acordo com Cavalcante (2003), a proposta se justificava como uma medida para promover o desenvolvimento da região. Assim, dentre as justificativas estavam:

- (1) Autonomia política e administrativa do norte goiano. Isso implicaria em novos cargos do executivo, legislativo e judiciário, especificamente, para o novo estado o que resultaria em novas oportunidades de empregos públicos na esfera estadual e federa;
- (2) A possibilidade de obter mais recursos federais, por um prazo de dez anos, semelhante ao que já acontecia com a implantação de outros estados e territórios, até então, recentemente criados. Além disso, contaria com as receitas geradas na própria região e, também, oriunda de programas de incentivo que passariam a ser investidos e geridos exclusivamente na localidade; e
- (3) A criação do estado poderia aumentar a confiança de empresários nacionais para investir na região, explorar as riquezas e industrializar as matérias-primas. Assim, não apenas os produtos teriam um valor adicional agregado, mas também geraria mais empregos na iniciativa privada.

Esse projeto foi aprovado no Congresso Nacional pela primeira vez, em maio de 1985, mas, foi vetado pelo então Presidente, José Sarney. Em dezembro, foi reapresentado, pelo Senador de Goiás, Benedito Ferreira, mas ainda no dia 10 de dezembro de 1985, foi vetado pela segunda vez pelo Presidente da República. Uma das justificativas para o veto seria o fato de que o projeto era inviável devido à incapacidade do novo estado de se manter o que acarretaria em um ônus a mais para a União, que não dispunha de recursos para isso.

Para Lira (2011), os vetos representaram uma arbitrariedade do presidente, ainda sob a influência do período militar, uma vez que a proposta atendia à constituição e tinha se amparado em antecedentes. Adicionalmente, contesta a própria passividade do legislativo em torno dessa proposta que havia sido discutida e aprovada pelo Congresso Nacional, como pontua:

Um projeto que recebe a assinatura de cinquenta e oito senadores, recebe um não do executivo e o Congresso parece que alheio à situação diz, 'ao veto não houve nenhuma resistência' (mensagem nº 22/85 CN), assim fica comprovada a

conveniência do Legislativo com os atos individualizados do Executivo na ‘Nova República’, mesmo que tal ato anulasse as leis de cunho específico do Legislativo (LIRA, 2011, p.119).

Além dessa falta de empenho dos parlamentares, os vetos também foram apoiados por outras lideranças, inclusive por membros do PMDB da própria região. Alguns desses líderes acusavam os autores da proposta de oportunismo e outros corroboravam com o argumento de ônus para o governo federal o que seria desastroso para a economia do país naquele momento.

No entanto, os líderes do movimento questionaram as justificativas para os vetos e realizaram diversas ações para contestá-los, sempre utilizando fortemente a mídia. A CONORTE publicou seus estudos que demonstravam a capacidade financeira da região para se sustentar e, também, notas de repúdio, na imprensa regional e nacional, alegando que o novo estado não oneraria a união. Apenas reivindicava o mesmo incentivo dado ao Mato Grosso do Sul o que seria muito menos do que o governo federal havia utilizado para salvar bancos privados das regiões sul e sudeste do país. Alegavam que o governo federal apenas se fundamentava em contenção de despesas e deixava desconsiderar o desejo de todo um povo, a luta de mais de um século e a própria aprovação do Congresso Nacional. Outra reação aos vetos que foi bem difundida pela mídia foi greve de fome iniciada pelos representantes da região Siqueira Campos, Deputado Federal, e Totó Cavalcante, Deputado Estadual (CAVALCANTE, 2003; OLIVEIRA, 1998).

Entretanto, o último veto não foi uma medida definitiva, visto que o Presidente havia justificado que a proposta poderia ser melhor debatida no período da constituinte que seria convocada para o próximo ano, sendo esse o momento mais adequado para essas discussões. Então, para esse período, autorizou a formação de uma Comissão Especial para discutir a redivisão territorial do país, a fim de buscar dados socioeconômicos sobre as regiões que almejam sua autonomia político-administrativa.

2.2 O Tocantins na pauta da Constituinte

A Assembléia Nacional Constituinte foi convocada ainda em 1985, pela Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro, determinando seu início em 1º de fevereiro de 1987. Para conduzir os trabalhos foram criadas oito comissões temáticas¹⁷, cada uma se dividia

¹⁷ Regimento Interno – Assembléia Nacional Constituinte – Resolução nº 2, de 25 de março de 1987. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987.

internamente em outras três subcomissões, sendo responsável pelo crivo inicial das discussões. Nessas comissões menores ocorreriam as discussões e se definiriam os assuntos a serem encaminhados para um grupo central que se tratava da Comissão de Sistematização cuja incumbência era de congregar o trabalho das oito comissões, mediante a ação coordenadora do relator. Nesse processo de sistematização é que deveria ser construído o primeiro esboço do anteprojeto que envolveria todo o trabalho das comissões temáticas (BARBOSA, 1998).

As propostas de redivisão territorial ficaram a cargo da *Comissão da Organização do Estado*, que era composta por:

- (1) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios;
- (2) Subcomissão dos Estados; e
- (3) Subcomissão dos Municípios e Regiões.

A experiência dos vetos tinha revelado que o empecilho para aprovação da autonomia da região estava relacionado com sua viabilidade econômica. Dessa forma, como a proposta seria rediscutida no período da constituinte, iniciou-se uma forte movimentação para demonstrar o potencial de desenvolvimento econômico do futuro estado (OLIVEIRA, 1998; CAVALCANTE, 2003).

Nesse sentido, a CONORTE elaborou um documento com ênfase bastante econômica e técnica que visava, entre outras coisas: Diagnosticar os problemas econômicos da região; Apontar seu potencial de crescimento econômico; Comprovar sua capacidade de autogestão e sustento a partir de recursos da própria arrecadação, mas com uma previsão de verbas do governo federal para seus dez primeiros anos, assim como ocorreu com o Mato Grosso do Sul (OLIVEIRA, 1998; CAVALCANTE, 2003).

Toda a argumentação construída visava comprovar as potencialidades econômicas que já existiam na região e outras que poderiam ser mais bem exploradas, como em caso de maiores investimentos no estado. A exemplo disso foram citadas a exploração turística, a industrialização do babaçu e os programas agrícolas já em andamento. Adicionalmente, buscou-se apresentar o estado do Tocantins como resposta a alguns problemas que ainda preocupava o país como a baixa produção de energia, estradas, regularização fundiária, educação superior e técnica, etc. Houve ainda o propósito de convencer os políticos do sul de Goiás para também conquistar seu apoio político. Assim como o dos empresários e proprietários rurais, visto que os investimentos do governo federal em obras de infraestrutura criariam um suporte para aplicação do capital privado na região (OLIVEIRA, 1998; CAVALCANTE, 2003).

Outro argumento contrário à criação do Tocantins era de que este poderia se tornar mais um Estado sem expressão política e econômica, como: o Acre, Rondônia ou Piauí, contudo, o contra-argumento da CONORTE, consistia em demonstrar que o novo estado tinha a vantagem de ser mais bem localizado, inclusive, fazendo a ligação da Amazônia com o restante do país (CAVALCANTE, 2003). Segundo a CONORTE, apenas com a criação do novo estado é que os empresários teriam maior segurança para implantar indústrias, medida necessária para fomentar a economia local e a garantia para o seu desenvolvimento seria a possibilidade que teria de gerir seus próprios recursos de forma autônoma e contar com uma representação política própria (OLIVEIRA, 1998).

A CONORTE também argumentava que a região do Tocantins era impedida de crescer por conta da falta de investimentos públicos. Uma vez que o governo central apenas arrecadava impostos que não retornavam em benefícios que visassem agregar valor aos produtos da região e nem atrair indústrias. Por isso, denunciavam que o norte padecia economicamente em consequência do descaso político que visava privilegiar a estrutura de “Mercado Triangular”, onde o norte goiano produzia os bens primários para serem industrializados pelo sul de Goiás e outras regiões que os reexportavam em forma de bens acabados. Ou seja, o atraso industrial da região do Tocantins mantinha o desenvolvimento industrial de outras regiões (OLIVEIRA, 1998).

Além desses argumentos econômicos, também foi de iniciativa da instituição, uma consulta popular sobre o interesse dos habitantes da região pela autonomia do norte goiano com a coleta de 85.000 assinaturas. A CONORTE havia percorrido as principais cidades do norte goiano para esclarecer todas as questões levantadas sobre a criação do novo Estado e, ainda, para coletar essas assinaturas de forma a expressar o consenso na busca pela aprovação da proposta via emenda popular na Assembléia Constituinte. Essa iniciativa tirou a discussão dos gabinetes e do plenário dos legislativos para fortalecer a proposta politicamente, pela legitimação popular (OLIVEIRA, 1998; CAVALCANTE, 2003).

Depois dessa ação, o Comitê Pró-Tocantins levou a Emenda Popular à Subcomissão dos Estados. Vale pontuar que a Subcomissão tinha como relator o deputado Siqueira Campos, mas era composta por 14 constituintes de diversos partidos e estados. A essa altura, a proposta do Tocantins já obtinha apoio também de boa parte das principais lideranças do Congresso Nacional.

O Projeto de Criação do Estado voltou a ser apresentado ao Congresso Nacional nas discussões que antecederam à constituinte. No entanto, a proposta foi considerada inviável novamente na comissão específica que tratava da nova divisão territorial, mas houve a

sugestão da região ser elevada a território. Mais uma vez as lideranças locais se manifestaram contrárias¹⁸. De acordo com Cavalcante (2003), apesar desse impasse, a argumentação em torno da proposta do Tocantins já demonstrava que essa decisão passaria à constituinte.

A movimentação já era tamanha que os três candidatos ao Governo de Goiás, naquele período, incluíram a criação do estado entre suas bandeiras. Até porque já havia na população o entendimento de que era necessário eleger representantes que apoiassem a causa. Como um exemplo da importância desse apoio político, pode ser citada a própria formação da Comissão Especial Pró-Tocantins, na Assembléia Legislativa de Goiás, que tinha como objetivo auxiliar a proposta de criação do novo Estado na Assembléia Constituinte. Essa comissão foi formada sob a presidência do Juiz Federal Darci Coelho, pelos deputados eleitos pelo norte: João Cruz, Brito Miranda, Hagahus Araújo e João Ribeiro. A representatividade do Tocantins ganhava voz e já conseguia se articular favoravelmente para o encaminhamento do Projeto. Os representantes políticos do estado superaram suas desavenças para apresentar a criação do estado do Tocantins como uma proposta suprapartidária de interesse de todos os tocaninenses (CAVALCANTE, 2003). Embora haja a denúncia de que se tratava apenas de uma manobra da bancada da União Democrática Ruralista (UDR) para articular segundo os seus interesses (BARBOSA, 1998).

Politicamente, o ambiente para a criação do Tocantins estava favorável, o estado contou não apenas com o apoio dos seus representantes, como do Governo de Goiás e de toda a Assembléia Legislativa Estadual. Então, pela primeira vez, diferente dos movimentos anteriores, a proposta de autonomia do norte goiano estava recebendo apoio político da sede do governo estadual de Goiás. Até mesmo a OAB de Goiás havia aprovado um apelo ao Presidente para que revisse o último veto (OLIVEIRA, 1998; CAVALCANTE, 2003).

O próprio Presidente da Comissão de Sistematização tinha declarado que, de todas as propostas de redivisão territorial¹⁹, apenas a do Tocantins era viável politicamente, mas ainda seria necessário conhecer sua capacidade de autonomia econômica. No entanto, o parlamentar

¹⁸ Aqueles que apoiavam a autonomia do Norte de Goiás, reivindicavam a criação do Estado entendendo que, do ponto de vista político-administrativo, o Estatuto Jurídico de Estado era coerente com as expectativas do princípio de autodeterminação dos tocaninenses. Conforme o previsto na Constituição Brasileira, Capítulo III, era competência dos Estados explorar os seus recursos naturais e constituir o poder executivo, a representação legislativa estadual, federal via eleições diretas. Já nos territórios com mais de cem mil habitantes, a escolha do Governador era competência da União e as contas dos Governos dos territórios submetidas à aprovação do Congresso Nacional. Isso significava que o princípio da autonomia político-administrativa era inexistente nos territórios (CAVALCANTE, 2003, p. 127).

¹⁹ Não apenas o Tocantins, mas algumas outras regiões também buscavam sua emancipação, assim a Constituinte analisava os seguintes projetos: Santa Cruz (Sul da Bahia); Triângulo (oeste de Minas Gerais); Maranhão do Sul e Juruá (Sudeste do Amazonas); Tapajós (metade ocidental do Pará). Assim como a elevação a condição de Estado os Territórios de Roraima e Amapá. Contudo, essas outras regiões apresentavam fortes divergências tanto entre os parlamentares quanto nas comunidades.

alertou aos líderes goianos que a proposta não seria aprovada se ficasse junto às demais para ser discutida na Assembléia Constituinte. Para o seu sucesso, precisaria ser analisada isoladamente.

Diante dessa ameaça, novamente, a Assembléia Legislativa de Goiás se articulou, por meio de uma comissão que incluía representantes de diferentes partidos²⁰, para pressionar o relator da Comissão de Organização do Estado a incluir a proposta no texto constitucional. Além disso, a Assembléia aprovou também uma Moção de Apoio ao Tocantins, liderada por Brito Miranda. Nesse sentido, percebe-se que o apoio político foi uma importante vantagem que o projeto do Tocantins tinha em relação às demais propostas. Tampouco se viu essa mobilização nos movimentos anteriores pela criação do estado no norte goiano.

Diante desse apoio político suprapartidário e das articulações da Assembléia Legislativa e do próprio Executivo Estadual, a proposta do Tocantins foi aprovada, por unanimidade, na subcomissão de Organização do Estado, com a garantia de que o relator acataria a aprovação no seu relatório. Isso tranquilizou os líderes do movimento. Pois, com essa ação, o projeto seria analisado separadamente das demais propostas e já receberia os procedimentos da comissão para sua efetivação. Em julho de 1987, o projeto foi aprovado pela Comissão de Sistematização, para ser incluído no texto constitucional. Assim, o Estado só não seria criado se a constituição não fosse promulgada (BARBOSA, 1998).

Apesar da forte articulação política que envolveu esse momento, vale ressaltar que as condições econômicas e sociais também estavam favoráveis à criação do estado. De acordo com Oliveira (1998), a população da região havia crescido. Havia, também, cerca de 400 mil eleitores, distribuídos entre os 60 municípios que compunham a região, na época. Isso já oferecia o direito a uma representação de três vagas no Senado, oito na Câmara Federal e 24 na Assembléia Legislativa Estadual. Por causa dos projetos de incentivo, o estado apresentava grande capacidade na agropecuária, configurando a 10ª posição no Brasil. Os recursos hídricos abundantes não apenas favoreciam a agricultura como ainda apresentavam uma grande capacidade para produção de energia elétrica. Além de contar com duas rodovias federais e riqueza em recursos minerais (OLIVEIRA, 1998).

Foi todo esse conjunto de situações que promoveu um ambiente favorável à aprovação da proposta. Dessa forma, ela não foi aprovada na Constituinte, antes, foi encaminhada para

²⁰ Tem-se os partidos com seus representantes que participaram dessa articulação: PMDB (João Cruz, Edmundo Galdino, Hagahus Araújo e Brito Miranda); PFL (João Ribeiro); PDC (Heli Dourado); PT (Athos Magno); PDS (Wolney Martins).

sua efetivação na Carta Constitucional como uma decisão já aprovada. O evento da promulgação, em 05 de outubro de 1988, foi apenas sua oficialização.

Assim, a regulamentação constitucional de uma luta que atravessou gerações, segundo os líderes do movimento, tornou real a reivindicação de todo um povo desmazelado e esquecido que passaria a viver uma nova trajetória dada a sua configuração política e administrativa recém conquistada. Esse momento foi considerado uma vitória histórica que viria contribuir para o desenvolvimento da região. A seguir expõe-se uma breve análise do quadro político que se formou com o novo estado.

2.3 Formação da estrutura política do estado do Tocantins

Depois que a criação do Tocantins estava garantida pelo texto constitucional, duas situações começaram a ser articuladas: A composição do primeiro governo e a escolha da nova capital. Sobre a primeira situação, registra-se uma série de articulações que envolviam a forma como esse governo seria estabelecido e quem seriam os candidatos para o caso de eleição. Inicialmente, propôs-se que o governador deveria ser nomeado pelo presidente da república. Também por decisão presidencial seria escolhida a nova capital (CAVALCANTE, 2003).

Depois, surgiu uma proposta de governo de coalizão, articulada por uma aliança dos partidos: PMDB, PDC e PDS, sob o discurso de oferecer um governo moderno para o Tocantins que serviria de exemplo para os estados mais tradicionais, “sem incidir em nepotismo, corrupção e ineficiência administrativa” (Siqueira Campos, O popular, 09/08/87 Apud CAVALCANTE, 2003, p. 156). Essa articulação fomentou muitos discursos que denunciavam as forças oligárquicas presente na relação entre os partidos. A proposta foi rejeitada de igual forma (CAVALCANTE, 2003).

Alguns líderes argumentavam que não haveria tempo entre a aprovação da constituição e o período previsto para finalizar o processo de escolha do novo governador, marcado para ocorrer 75 dias após a promulgação da constituição. Entretanto, houve o entendimento de que com eleições diretas o governo teria mais respaldo da população. Após algumas manobras, a proposta que obteve aprovação foi a que determinava eleições diretas.

Contudo, surgiu um novo empecilho, a necessidade de plebiscito também constava no texto aprovado. O problema é que o plebiscito deveria considerar toda a população de Goiás e não apenas a do Tocantins. Partiu-se, então, para a estratégia de justificar a emenda popular apresentada pelo Comitê Pró-Tocantins como de caráter plebiscitário. Apresentou-se nova

proposta, eliminando a necessidade de plebiscito. Todavia, manteve a forma de eleição para escolha do governador e determinou-se que a definição da capital ficaria sob a responsabilidade do Poder Executivo Estadual e a sede definitiva pela Assembléia Constituinte do novo estado (CAVALCANTE, 2003).

O candidato natural ao governo do estado era Siqueira Campos (PDC) por sua atuação marcante no terceiro movimento de criação do Tocantins. Foi de sua autoria vários Projetos de Leis, durante as décadas de 1970 e 1980, que solicitavam a autonomia do estado. Também foram de sua autoria a maior parte dos discursos em defesa do Tocantins que constam entre no Painel de Discursos²¹ da página eletrônica da Câmara dos Deputados.

Outra candidatura esperada era do PMDB. Visto que era o partido que contava com a maior representação política, contando com 53 das 60 prefeituras da região. Havia uma pressão do partido para indicar o primeiro governador a concorrer ao pleito eleitoral com a estratégia do governo de coalizão. Chegou-se, inclusive, a sugerir que Siqueira Campos saísse candidato a Senador e não a Governador. Contudo, o parlamentar lançou sua candidatura por meio da coligação do seu partido PDC, com o PSDB, PFL, PDS, PL, PDT, PTB e alguns dissidentes do PMDB. Isso porque o candidato escolhido pelo PMDB não foi uma unanimidade dentro do partido, pois muitos de seus opositores o consideravam um político muito conservador, ligado a latifundiários e coronéis (CAVALCANTE, 2003).

Contudo, de acordo com Cavalcante (2003), o candidato escolhido, José Freire, foi parte de uma estratégia já para a próxima eleição, uma vez que esse primeiro mandato seria mais curto, implicando ainda em muitas responsabilidades. Assim, o partido optou por guardar sua melhor opção para o segundo mandato. Isso também se deveu à forte influência que Siqueira Campos já exercia sobre a população devido a sua atuação na causa autonomista. Adicionalmente, o vice-governador de Siqueira Campos, foi Darci Coelho, Presidente do Comitê Pró-criação do Tocantins, enquanto o vice de José Freire foi Brito Miranda ligado à ala mais tradicional do partido (OLIVEIRA, 1998; CAVALCANTE, 2003).

Assim, o pleito contou com duas propostas de maior expressão. Uma composta por uma liderança carismática e a outra que representava uma dominação tradicional. A eleição em 15 de novembro de 1988 confirmou a vitória de Siqueira Campos e, sua coligação, União do Tocantins, elegeu todos os senadores do estado, cinco deputados federais entre os oito eleitos e 14 dos 24 deputados estaduais.

²¹ Nesse ambiente, estão reunidos os registros dos discursos, debates e votações que tiveram destaque na Câmara dos Deputados devido seu impacto e repercussão perante a opinião pública e agenda política do país.

Após a confirmação nas urnas, passou-se ao embate para a escolha da nova capital. Uma situação completamente favorável ao novo governador que obtinha o apoio da maioria do seu legislativo. As três maiores cidades do estado estavam na disputa: Araguaína, Gurupi e Porto Nacional. Apesar de todas as articulações, o governador eleito escolheu como sede do poder executivo e de demais instituições uma região mais central do estado para instalar a sede provisória em Miracema e construir uma nova cidade para abrigar a capital definitiva. Em 20 de maio de 1989, foi lançada a Pedra Fundamental de Palmas. O nome da capital deve-se a uma referência ao processo de autonomia do norte goiano (LIRA, 2011; BARBOSA, 2012; OLIVEIRA, 1998).

A aprovação do projeto de criação do Tocantins na constituição e a própria implantação do estado rendeu ao primeiro governador legitimidade e prestígio. Adicionalmente, como tinha apoio dos órgãos representativos exerceu forte influência sobre os processos legislativos. Autores como Lira (2011) e Barbosa (1998; 2012), pontuam que a articulação para construir a capital foi uma estratégia política para beneficiar algumas empresas de Goiás que viriam a contribuir com a construção do estado. Outros autores como Barbosa (1998; 2012), Oliveira (1998; 2004) e Carvalho (2011), argumentam que houve uma construção maliciosa da trajetória histórica do estado a fim de legitimá-la como uma reivindicação que perpassou gerações para benefícios de uma nova geração de políticos que viriam a assumir posições de mando no novo estado. Nesse sentido, analisar a produção legislativa, empiricamente, após a compreensão da sua trajetória, trará importantes reflexões a cerca do processo de desenvolvimento do Tocantins.

3. PODER POLÍTICO E A ATUAÇÃO DOS PARLAMENTARES TOCANTINENSES

Após a criação do estado do Tocantins, foram conquistadas as reivindicações dos líderes do movimento autonomista: representação política própria e autonomia administrativa. Assim, o estado já possuía as ferramentas necessárias para gerir seus recursos, estimular a economia e sair do atrofio social.

De acordo com a perspectiva institucionalista apresentada, as instituições são moldadas por sua trajetória e o ambiente onde atuam (CAVALCANTE, 2011; PUTNAN, 2000). Ademais essa abordagem teórica se fundamenta na empiria, buscando um realismo histórico. Dado o exposto, antes de iniciar a análise da atuação dos deputados federais, tornou-se necessário conhecer um pouco da dinâmica que envolve a construção de todo o quadro político que se formou após a criação do estado.

Conforme, apresentadas, as articulações políticas em torno das primeiras eleições do Tocantins tiveram início antes mesmo da promulgação da constituição de 1988. Essa articulação permitiu que o projeto fosse fortalecido por uma aliança suprapartidária que estabeleceu mecanismo de pressão pela Assembléia Legislativa Estadual de Goiás e no Congresso Nacional. Todo esse empenho resultou não apenas na criação do Tocantins sem empecilhos, como ainda determinou o quadro político do estado que persiste até os dias atuais.

Contudo, após a primeira eleição, aquele ambiente de união em torno de uma “causa maior” que Cavalcante (2003) menciona, foi substituído por uma arena de disputa de poder. Esse cenário demonstrou a força de duas frentes. Uma influenciada pelo primeiro governador do estado e outra pelo partido político PMDB. No entanto, o resultado da primeira eleição já demonstraria como o estado seria conduzido nos próximos anos. Com uma imagem fortalecida pelo processo de criação do Tocantins, Siqueira Campos, assumiu a característica “messiânica” que Carvalho (2008) explica que ocorre em um ambiente em que a população almeja mudança. Então, o primeiro governador teve o carisma, a maioria no legislativo e a máquina na mão.

Em consequência disso, todo o cenário político do Estado foi afetado. Siqueira Campos se tornou o “Criador” do Tocantins, até mesmo porque havia ficado sob responsabilidade do primeiro governador algumas decisões importantes e mesmo as nomeações das primeiras autoridades políticas para a implantação do estado. Coube ao

Estado, por exemplo, a comercialização e distribuição de lotes, principalmente na capital (LIRA, 2011).

Apesar dessa forte presença do primeiro governador no cenário político local, o Estado ainda conta com a presença marcante do PMDB. No entanto, as ações do estado se concentram mais em torno dessas duas frentes. Um exemplo disso é o próprio cargo de Governador. Em vinte e cinco anos de criação, apenas três governadores diferentes foram eleitos. Outros dois assumiram por ocasiões específicas. O **Quadro 1** demonstra a relação de políticos que assumiram o Poder executivo no estado:

Quadro 01 – Governadores do Tocantins

MANDATO	GOVERNADOR	PERÍODO	PARTIDO	OBSERVAÇÃO
1º	Siqueira Campos	1989-1990	PDC	
2º	Moisés Avelino	1991-1994	PMDB	
3º	Siqueira Campos	1995-1998	PDC	
3º	Raimundo Pires	1998	PPB	Assumiu o cargo devido à participação de Siqueira Campos no processo eleitoral.
4º	Siqueira Campos	1999-2002	PSDB	
5º	Marcelo Miranda	2003-2006	PFL	
6º	Marcelo Miranda	2007-2009	PMDB	
6º	Carlos Gaguim	2009-2010	PMDB	Assumiu o cargo pela cassação do mandato de Marcelo Miranda.
7º	Siqueira Campos	2011-2014	PSDB	

Fonte: Elaboração própria com base na literatura consultada.

Com base no **Quadro 1** observa-se que Siqueira Campos assumiu o Governo do estado por quatro dos sete mandatos eleitorais. O segundo governador, Moisés Avelino, era o candidato que o PMDB havia reservado para o segundo pleito eleitoral uma vez que, segundo Cavalcante (2003), na primeira eleição dificilmente alguém conseguiria sobressair a Siqueira. Nos dois pleitos seguintes, o primeiro governador do estado volta, permanece no poder e prepara sua sucessão. Marcelo Miranda foi eleito com o apoio de Siqueira Campos. Contudo, rompeu com a coligação e sua reeleição foi disputada como adversário político do primeiro governador. Em todos os pleitos para o governo do estado Siqueira Campos só foi derrotado nesse. No entanto, antes de findar seu segundo mandato, Marcelo Miranda foi cassado, acusado de compra de votos. Por conta disso, assumiu cargo em um “mandato tampão” o presidente da Assembléia Legislativa Estadual que veio a concorrer à eleição seguinte,

também adversário de Siqueira Campos. No entanto, no período eleitoral, houve denúncias de corrupção contra Carlos Gaguim que alcançaram a mídia nacional e Siqueira Campos saiu vitorioso do processo e permanece no poder atualmente.

Observa-se, então, que nas ocasiões em que houve alternância de poder, isso ocorreu apenas com o PMDB. Vale destacar que das sete legislaturas, apenas duas foram vitoriosas às candidaturas de opositores a Siqueira, a primeira, porque ele não poderia se candidatar e, a segunda, devido o rompimento de Marcelo Miranda.

No Legislativo, esse quadro não é muito diferente em relação aos políticos que permanecem no poder. Na pesquisa documental, observou-se que vários parlamentares se repetiram no cenário político tocantinense por ocasião de reeleições ou por combinações de mandatos. A Câmara Legislativa, foco deste trabalho, por exemplo, possui oito cadeiras de representantes tocantinenses, somam-se, então, 56 cadeiras que deveriam ser assumidas nessas sete legislaturas. Contudo, houve 76 ocupações devido às constantes substituições de parlamentares por seus suplentes, ou seja, cerca de 35% de excedente. Dessas cadeiras, 43 foram assumidas por pessoas diferentes e, cerca de 27% desse total, assumiu o cargo mais de uma vez. Dentre aqueles que foram eleitos para o cargo, encontrou-se 33 parlamentares diferentes.

A pesquisa também revelou que há parlamentares no poder desde o início da criação do estado do Tocantins combinando mandatos sucessivos no legislativo e, também, no executivo. Essa atuação demonstrou combinar inclusive as três esferas de governo (municipal, estadual e federal). Em relação à participação por eleição, há parlamentar que chega a cinco mandatos assumidos via processo eleitoral. Mas, há também casos, na própria Câmara dos Deputados, de parlamentares que combinam essas participações entre eleições e suplências, chegando a assumir, com essas práticas, seis das sete legislaturas.

Essa “dança das cadeiras” foi uma questão que chamou atenção pela regularidade de suplentes em todas as legislaturas, chegando ao ápice de seis suplentes, na legislatura que compreendeu o período de 1999 – 2002, sendo que a câmara dos deputados é composta por apenas oito parlamentares. Essa prática ocorre, em especial, durante os períodos eleitorais, como na legislatura de 2012, em que quatro parlamentares já se afastaram para assumir cargos no Executivo. Com isso abre-se uma vaga para que o suplente assumira. Outro motivo para a suplência está nas licenças médicas, foi muito comum a utilização de um período de 120 dias para afastamento para tratamento de saúde. Por fim, está a situação de novo processo eleitoral quando o parlamentar se afasta para voltar a concorrer o cargo.

Em relação aos partidos, percebeu-se, novamente, a forte presença do PMDB e do PSDB, partido de Siqueira Campos, na maior parte das legislaturas. Na verdade, o PMDB esteve presente em todos os mandatos, elegendo mais que um representante por pleito eleitoral. O PSDB esteve presente em seis dos sete, elegendo uma média de um candidato por eleição. Contudo, em relação à produção legislativa, em quantidade de proposições, o PSDB concentra 30% da produção do estado, o PMDB 23% e o DEM (base aliada do PSDB) 13%. Juntos, somente esses partidos, alcançam mais que 65% da produção legislativa do estado.

Observou-se também a participação de componentes da mesma família atuantes na política tocantinense com bastante intensidade. Um exemplo disso pode ser observado no atual mandato, onde dois senadores elegeram filhos na Câmara Federal, Assembléia Legislativa e Câmara Legislativa de Palmas. Isso também ocorre no centro do poder executivo, como o filho do Governador atuando na Secretaria de Relações Institucionais, tendo este já sido prefeito da capital em outros mandatos a governador de seu pai e, depois, senador da república. Além desses citados existem vários outros casos (SENADO, 2012; CÂMARA, 2012; ASSEMBLÉIA, 2011).

Por fim, percebe-se pela pesquisa documental, que muitos dos parlamentares que atuaram na Comissão Pró-Tocantins e demais ações que envolveram o terceiro movimento, alcançaram destaque no cenário local, assim como seus familiares, permanecendo no poder até os dias atuais. Nesse sentido

(...) percebe-se, então, o patrimonialismo como prática arraigada nas relações entre Estado e sociedade, bem como nas instituições políticas. O Estado do Tocantins, em parte, ilustra como se dá o controle patrimonialista do Estado pelo estamento que, por sua vez, provoca a separação entre Estado e as demandas da população e a precariedade da cidadania (ROCHA SILVA, 2013).

A pesquisa documental demonstrou um pouco dessa relação. Assim, outras observações poderão ser extraídas da análise da produção legislativa desses representantes do estado no Congresso Nacional a fim de entender as implicações dessa estrutura de poder no processo de desenvolvimento do estado.

3.1. Perfil dos parlamentares tocantinenses

A importância em observar o perfil dos políticos foi apresentada por Putnan (2000), que defende que esse é o primeiro teste para avaliar uma nova instituição política e aferir se ela demonstra capacidade para fazer convergir aspirações e ambientes políticos sérios.

Assim, buscou-se traçar um perfil básico dos deputados federais do estado dados que são o foco da pesquisa empírica, inclusive dos suplentes que assumiram mandatos. Observou-se que a maior parte é de origem goiana, seguida daqueles que nasceram em cidades que hoje compõem o Tocantins. Portanto, são políticos da própria região, lembrando que alguns deles já desempenhavam atividades políticas antes mesmo da criação do estado.

Em relação ao nível educacional dos parlamentares, cerca de 70%, possui formação de nível superior, conforme **Figura 1** a seguir:

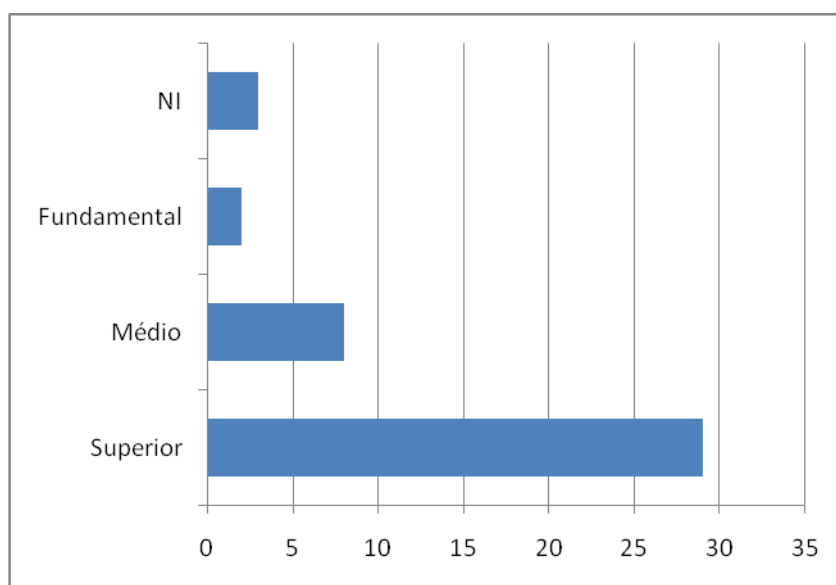


Figura 1 – Nível educacional dos deputados federais
Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental

O curso de Direito apareceu em primeiro lugar entre as formações, seguido de Medicina. Mas não houve uma correlação da profissão com a ocupação/profissão declarada em seus perfis, conforme demonstra **Figura 2**:

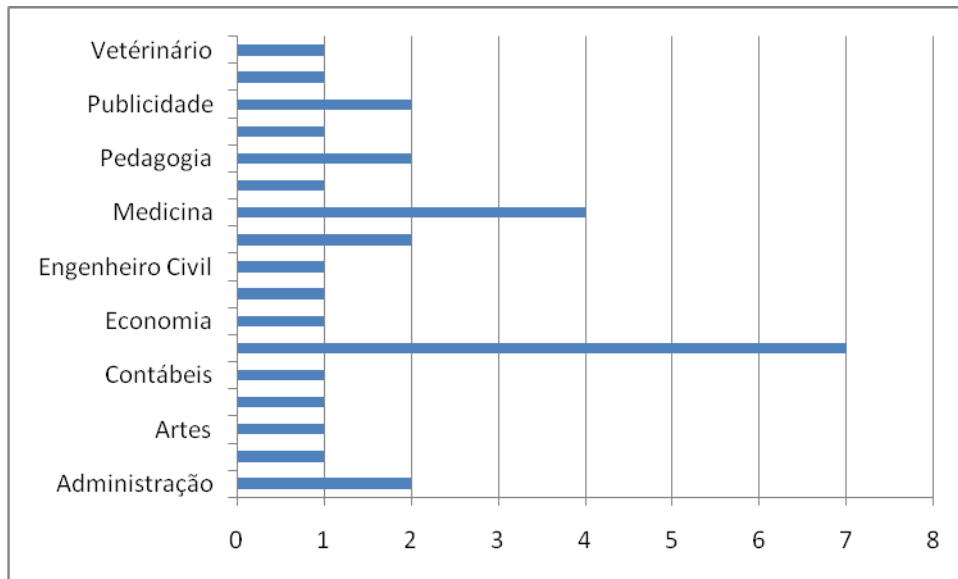


Figura 2 – Áreas de formação dos parlamentares de nível superior
Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental

Nesse sentido, os deputados federais declaram-se atuantes nas seguintes atividades

(Figura 03):

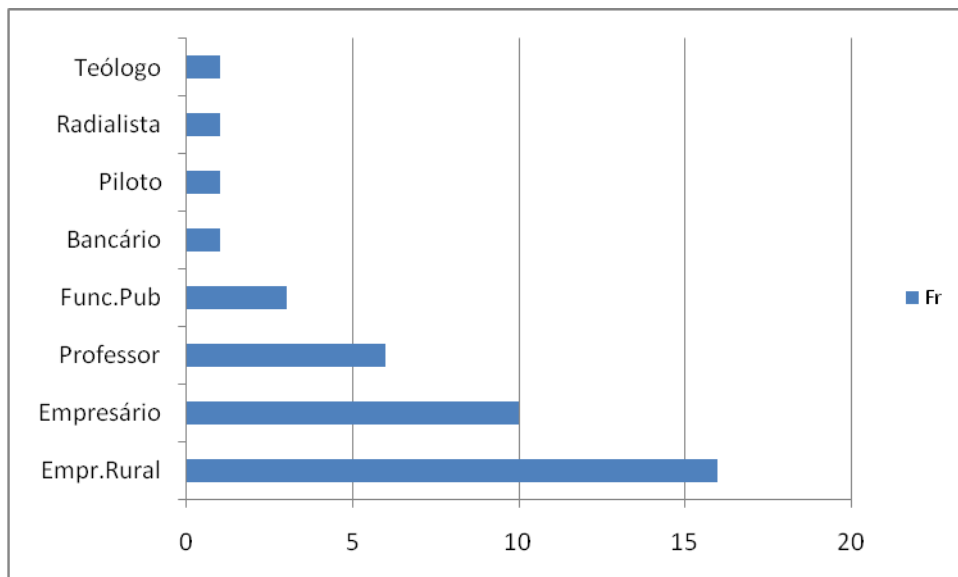


Figura 3 – Distribuição das ocupações dos deputados federais
Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental

Observa-se, então, alguma semelhança do resultado da **Figura 03** com o perfil que foi apontado em relação às pessoas engajadas no último movimento autonomista. Inclusive pelas denúncias de Barbosa (1998) de que o movimento tratou-se de interesses da bancada ruralista.

Essa ocupação declarada pelos parlamentares poder ser um indício de sua força nas ações parlamentares.

Em relação à experiência política, percebeu-se que, boa parte dos parlamentares, já vinha de uma trajetória de atuações municipais e/ou estaduais, em cargos do legislativo e/ou do executivo, e/ou em entidades representativas da comunidade como associações e cooperativas. Nesse perfil, aparecem ex-prefeitos, ex-secretários estaduais, ex-vereadores, etc. Apenas um candidato não apresentou experiência alguma, aparentando que o cargo de Deputado Federal seria seu primeiro emprego.

Em alguma medida os resultados do Tocantins se assemelham com perfil encontrado por Putnan (2000) na região sul da Itália. No ambiente, que o autor cita, os políticos eram “filhos da terra” tinham níveis educacionais superiores aos políticos do norte e pertenciam à elite da região. Contudo, isso foi observado justamente, na região da Itália onde se observou maior nível de relações entre políticos e população para benefícios pessoais. Nessa região, a política apresentava maiores discussões ideológicas que ações práticas em favor da sociedade. Até mesmo por que, nesse tipo de ambiente, o cidadão preocupa-se mais com o político que assume do que com o governo que vai operar (FAORO, 2008).

Após a identificação do perfil e do quadro político foi possível entender um pouco da dinâmica das relações de poder na estrutura institucional do Tocantins. Assim, passar-se-á ao resultado prático dessa dinâmica.

3.2. Análise da produção legislativa

De acordo com o levantamento da pesquisa documental, a produção legislativa está distribuída entre os anos analisados, da seguinte maneira:

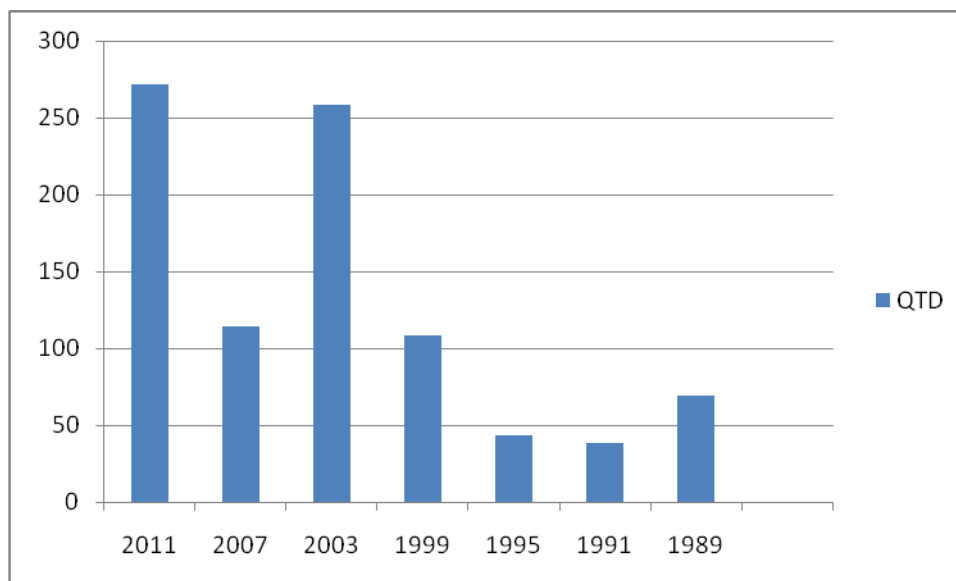


Figura 4 – Distribuição da produção legislativa nos anos analisados
 Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental²²

Observa-se, pela análise da **Figura 4**, que nos primeiros anos de implantação do estado a produção legislativa foi mais discreta que nos anos consecutivos. Justamente, quando esperava-se que seria o momento de recuperar os anos de abandono e esquecimento político que a literatura apontou (CAVALCANTE, 2003; OLIVEIRA, 1998; BARBOSA 1998).

Essas proposições foram analisadas e sistematizadas, seguindo a técnica de análise de conteúdo. Essa sistematização inicial considerou apenas o objetivo do projeto, sendo assim resultou nas categorias descritas no **Quadro 2**:

Quadro 2 – Categorização das Proposições

Nº	CATEGORIA	EXPLICAÇÃO
1	ACESSÓRIA DO EXECUTIVO	Refere-se a uma proposição acessória de outra. Trata de uma contribuição do parlamentar a uma proposição já existente originária do PODER EXECUTIVO. Visa alterar a redação, aperfeiçoando, fazendo inclusões ou exclusões de algum item da matéria, a fim de que melhor contribua com as necessidades da população ou daquela área específica a que se refere.
2	ACESSÓRIA DO LEGISLATIVO	Refere-se a uma proposição acessória de outra. Trata de uma contribuição do parlamentar a uma proposição já existente originária do PODER LEGISLATIVO. Visa alterar a redação, aperfeiçoando, fazendo inclusões ou exclusões de algum item da matéria, mesmo àquelas já aprovadas como a Constituição Federal, a fim de que melhor contribua com as necessidades da população ou daquela área específica a que se refere.

²² EXPLICAR A ENTRADA DE GOVERNANTES DIFERENTES NESSE PERÍODO.

3	FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO	Nesta categoria, estão as proposições que visam fiscalizar ou acompanhar alguma ação, encaminhamento ou verificando a situação de obras, projetos e ações do executivo.
4	HOMENAGEM	Estão concentradas aqui as iniciativa dos parlamentares em prestar homenagens a personalidades, instituições, classes, datas comemorativas, etc.
5	POLÍTICA PÚBLICA	Refere-se à iniciativa do parlamentar para criar projetos de forma a intervir em determinada realidade em benefício da população que necessite de maior atenção dos governantes, direcionando a aplicação de recursos específicos para essa ação.
6	PROCEDIMENTAL	São proposições de rito. Ou seja, tratam do trâmite parlamentar, dos procedimentos para encaminhamento das ações para andamento do fluxo legislativo.
7	SUGESTÃO	Refere-se à proposição em que o parlamentar sugere a outro Poder (Executivo ou Judiciário) ou a alguma Comissão da Casa uma ação, encaminhamento ou providência de responsabilidade sua exclusiva.
8	OUTRAS	São as proposições que não encaixam em nenhuma das outras categorias.

Fonte: Elaboração própria.

A utilidade dessa estratégia de categorização está em demonstrar já em um primeiro momento em que consiste a produção legislativa do estado, demonstrando um padrão de sua atuação. Isso também irá facilitar a leitura dos dados quando outras questões forem agregadas.

Nesse sentido, como o este trabalho trata da atuação dos parlamentares para melhorar o nível de desenvolvimento do Tocantins, a categoria *política pública* é a que melhor atende à proposta, por isso terá o maior foco desta análise. Categorias como *procedimental* e *homenagem* não apresentam nenhuma contribuição à pesquisa, por isso não serão consideradas. As demais categorias colaboram indiretamente.

Nesse sentido, tem-se a **Tabela 1** com a distribuição das proposições segundo suas categorias nos anos analisados:

Tabela 1 – Categoria das proposições distribuídas no período da amostra

CATEGORIA	2011	2007	2003	1999	1995	1991	1989	Total
ACESSÓRIA DO EXECUTIVO	81	35	133	16	2	3	3	273
ACESSÓRIA DO LEGISLATIVO	91	19	26	49	16	19	22	242
FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO	33	12	47	12	9	4	13	130
HOMENAGEM	9	8	9	2	-	-	-	28
POLÍTICA PÚBLICA	6	9	10	19	5	5	29	83
PROCEDIMENTAL	40	14	24	-	2	3	-	83
SUGESTÃO	11	11	6	3	6	-	-	37
OUTROS	1	6	3	7	3	4	2	26

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental

Com base nas informações da **Tabela 1** observa-se que as categorias com maior destaque são as *acessórias*. Isso significa que atuação dos parlamentares do estado consiste mais em contribuir com uma matéria já apresentada do que propor uma nova ação. Algumas especificidades serão apresentadas mais à frente sobre a discrepância de proposições observadas nos anos de 2003 e 2011. Observa-se também que nesses dois anos de destaque ocorreu mudança de poder. Nos primeiros anos de implantação do estado, por mais que a produção legislativa pareceu mais discreta, percebe-se que está concentrada nela a maior parte das proposições de políticas públicas. Percebe-se ainda que as contribuições nas propostas de iniciativa do Poder Executivo se sobressaem. Na categorização dessas Acessórias, foram consideradas as propostas que visavam alterar qualquer dispositivo constitucional e o Código Civil. Assim, dada a origem dos documentos, essas proposições foram alocadas em Acessórias do Legislativo. Essa atenção faz-se necessária porque ações desse tipo

apareceram bastante nos documentos. Mesmo assim as contribuições ao Poder Executivo foram superiores.

Após realizar essas considerações, segue-se para a segunda estratégia desta pesquisa que consistiu em identificar as áreas de impacto dessas proposições, somando-se ao todo vinte e oito. Pela sistematização chegou-se ao seguinte resultado que a produção legislativa do Tocantins consiste nas seguintes áreas:

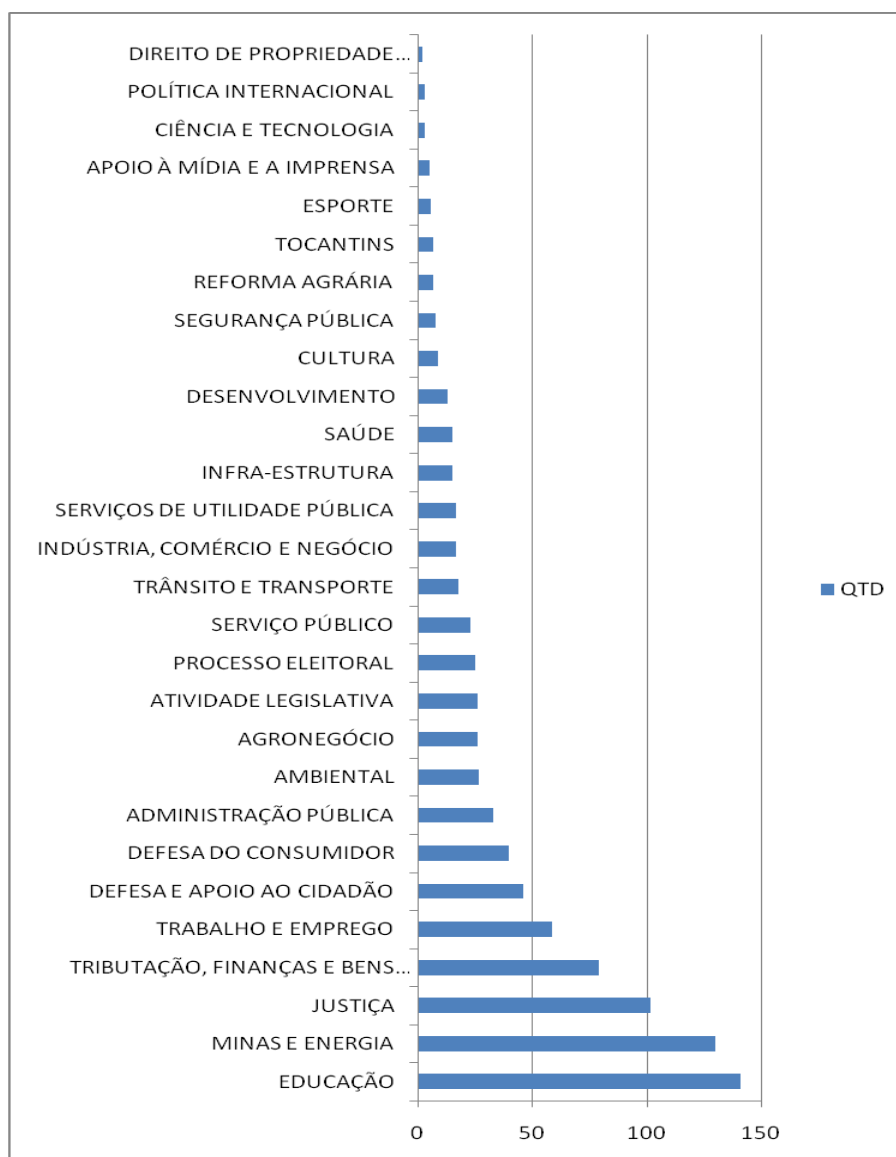


Figura 5 – Distribuição das áreas das proposições
Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental

Cabe ainda pontuar que nem sempre as proposições apresentam, claramente, sua área de impacto. Observou-se que, às vezes, o texto apontava tendência para uma área, mas, na verdade, buscava gerar impacto em outra. Um exemplo foi à solicitação de revisão do código

florestal que um parlamentar fez. A proposta foi discutida na comissão de Meio Ambiente. Contudo, apenas pela leitura do documento, na íntegra, pôde-se chegar ao real entendimento de que seu conteúdo se referia ao Agronegócio. Uma vez que a proposição solicitava que exigência sobre a extensão das matas ciliares fosse diminuída para ampliar a espaço para áreas agricultáveis.

Ao observar a **Figura 5** percebe-se que a atuação dos parlamentares ocorreu com maior intensidade em três áreas. Reunidas, elas correspondem a cerca de 40% dessa atuação, a saber: 1º lugar – Educação (141 proposições); 2º lugar – Minas e Energia (130 proposições); 3º lugar – Justiça (102 proposições).

Dessa maneira, observou-se, então, que a maior parte das proposições dos parlamentares consistiu em contribuir com uma matéria já existente ou que se encontrava em tramitação no lugar de apresentar uma nova proposição. Isso se refere a assuntos diversos desde incluir uma camada da população em uma política específica ou adequar a redação dos textos para melhor entendimento da matéria, ou mesmo supressão de algum artigo que é entendido como prejudicial, entre outras situações.

No entanto, pela análise qualitativa dos dados verificou-se que essas contribuições são ações muito pontuais. Nessas três áreas que se destacaram, observou-se um esforço mais intenso por parte de algum parlamentar em torno de uma ou mais Leis específicas (ou seja, a maior parte se refere às categorias ACESSÓRIAS). Nesse sentido, são quatro os parlamentares que se destacam com contribuições que superam 50% do universo analisado.

Tabela 2 – Proposições por parlamentar que teve destaque em quantidade

PARLAMENTAR	QTD
Parlamentar 1	202
Parlamentar 2	131
Parlamentar 3	92
Parlamentar 4	64
Demais (29 parlamentares)	413
Total	902

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental.

Por exemplo, o Parlamentar 1 (Mandatos nos anos: 2011; 2007; 2003), com a maior parte das contribuições, possui mais da metade da sua produção focada em proposições Acessórias do Poder Executivo, consistindo, basicamente, em adequações de Medidas

Provisórias (MPV). Dessa contribuição, 114 foi destinada à área de Minas e Energia. O que também leva a outro dado, uma vez que sua contribuição específica, refere-se a quase 90% de tudo o que foi produzido para a área de Minas e Energia, consistindo em adequações de projetos do Executivo.

O Parlamentar 2 (Mandatos nos anos: 1989, 1991, 1995; 1999) configura a 2ª colocação, com cerca de 70% de sua atuação realizada também por proposição Acessória. Em sua atuação, identificou-se ainda uma prática constante de rerepresentar as proposições de outros parlamentares, na íntegra, justificando a importância de retomar o debate. Essa situação foi categorizada como Acessória do Legislativo que ao todo soma 55% de sua atuação.

O Parlamentar 3 (Mandato no ano: 2011) é que possui mais projetos na área de educação entre os parlamentares, com cerca de 50% de proposições nessa área, que foi a de maior destaque. Contudo, sua produção apresenta muitas emendas para o Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, de autoria do Poder Executivo, que trata do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011/2020. Essa atuação consiste em ajustes e adequações das leis para sua aprovação.

O Parlamentar 4 (Mandato no ano: 2011) que figura na quarta posição em quantidade de proposições, apresenta também muitas emendas constitucionais para o Projeto de Lei nº 8046 de 2010, de autoria do Senador José Sarney, que trata de alterações no Código de Processo Civil, ou seja, a maior parte de suas contribuições trata de ajustes e adequações de Lei proposta pelo Presidente do Congresso Nacional no ano das proposições.

Assim, para as contribuições dos Parlamentares 1, 2, 3 e 4, em relação à intensa atuação desses parlamentares no ajuste de leis ou projetos de leis específicos, acima mencionados, optou-se por mantê-las sempre nas áreas da proposta inicial. Ou seja, para os casos na área de Minas e Energia, embora, alguns pontos refiram-se a outras áreas como à Proteção do Direito do Consumidor, como se trata de um conjunto de diversas atuações, fez a opção em mantê-las na área que a motivou, por exemplo, a regulação da comercialização de Energia, configurando a categoria de Minas e Energia. Acredita-se que como trata de adequações de uma lei particular visa a impactar determinada área seria melhor mantê-las assim, para ter uma visão de sua atuação.

Na utilização dessas estratégias iniciais cabe explicar alguns pontos. Na categoria PROCEDIMENTAL, observou-se ações do tipo *Retirada de Assinatura* e *Retirada da pauta* que foram categorizadas na área ATIVIDADE LEGISLATIVA. Isso porque apesar de fazerem referência a uma área específica, tratam de trâmites burocráticos que compõe a atividade legislativa e, uma vez que trata do retrocesso de uma ação, entendeu-se por bem não

incluí-la na área de sua origem para não configurar como uma contribuição. No entanto, foi considerado importante manter essa ação neste estudo também para verificar os parâmetros em torno desse retrocesso da ação parlamentar. Posicionamento diferente foi adotado para outras ações procedimentais da atividade legislativa como: Ordem do dia; Preferência na votação; Instalação de CPI. Uma vez que considerou-se que essas ações, contribuem em suas devidas áreas por colocar em destaque determinado projeto para debatê-lo ou possibilitar um melhor acompanhamento.

Fez-se também uma ponderação para categorizar as áreas que tratavam das perspectivas de emprego, classe de trabalhadores, regularização de profissões, etc. Houve a necessidade de fazer separação entre as áreas de *Trabalho e Emprego e Serviço Público*, para entender a relação que os parlamentares possuem com as oportunidades de emprego no Estado. Uma vez que, segundo a teoria patrimonialista, é de interesse do governante a apropriação de cargos públicos para concessão dos benefícios e favores aos seus súditos. Nesse ambiente é o governante que supre as necessidades e que direciona as oportunidades econômicas (FAORO, 2008). Por isso, optou-se por sistematizar a primeira com tudo que se refere à área privada e a segunda à área pública.

Em relação à categoria Infraestrutura observou-se que todas as ações consistiram em torno de algo já encaminhado ou previsto, ou seja, não foi apresentada pelos parlamentares nos anos analisados, nenhuma iniciativa que buscasse o fomento ou alocação de recursos para obras de infraestrutura. Na verdade apenas uma sugere ao executivo, por meio do ministério dos transportes, a pavimentação de um trecho de estrada que ligue determinada região do estado ao oeste de Bahia.

Em relação à reforma agrária, também, nada novo. Foram apresentadas apenas algumas propostas de alterações em leis existentes ou requerimentos que visam a alguma ação impeditiva ou de coerção em relação à reforma agrária. Foram apenas cinco proposições nessa categoria das quais, duas referem-se a adequação de leis de forma a delimitar melhor áreas para impedir desapropriação e três ratam de solicitações de informações sobre posicionamento do INCRA e MDA sobre determinadas ações do MST ou do governo federal que visam desapropriações. Sempre em favor do proprietário de terra.

No que diz respeito às variáveis que compõem o IDH (Saúde, Educação e Renda), para efeito dessa análise, foram consideradas as seguintes áreas:

Tabela 3 – Área das proposições que afetam o IDH

ÁREA	QTD	%
EDUCAÇÃO	141	16%
TRABALHO E EMPREGO	59	7%
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E NEGÓCIO	17	2%
INFRAESTRUTURA	15	2%
SAÚDE	15	2%
DESENVOLVIMENTO	13	1%
TOTAL	260	30%

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental

Ao analisar as proposições que compõem todas essas áreas (**Tabela 3**) fez-se ainda uma segunda categorização para identificar os principais objetivos dessas propostas. Na análise isolada das áreas, com exceção da Saúde, as proposições Acessórias aparecem como principal ação. Nas proposições que se referem ao Poder Executivo teve destaque às áreas de: Educação e Infraestrutura. Nas que se referem ao Poder Legislativo, as demais. Em relação à área da saúde o tipo de proposição que teve maior destaque foi a Política Pública, contando com oito propostas.

Percebeu-se então que as iniciativas dos parlamentares, nessas áreas, em sua maior parte consistem em contribuir com uma ação já existente, em seguida, de propor novas ações e, na sequência, acompanhá-las e fiscalizá-las. Esse desempenho demonstra um bom fluxo da distribuição das ações legislativas nessa área, de modo a contribuir com uma mudança na realidade. No entanto, essa produção não chega a 30% do universo analisado. Se desconsideradas as categorias Procedimental e Homenagem, que não contribuem para mudanças de realidades, esse percentual cai um pouco mais. Em mais uma simulação, dividindo o percentual pelos sete anos analisados, tem-se que a produção legislativa do Tocantins, no que se refere às áreas que podem agregar ao IDH, consistem em cerca de 4% da sua atuação anual.

Especificamente, no que se refere a POLÍTICAS PÚBLICAS, analisando o universo da amostra, a categoria apresentou 9% da produção legislativa total, estando distribuídas, conforme a **Tabela 4**:

Tabela 4 – Área das Proposições de Política Pública

ÁREA	QTD
EDUCAÇÃO	35
DEFESA E APOIO AO CIDADÃO	13
SAÚDE	8
AMBIENTAL	7
AGRONEGÓCIO	3
CULTURA	3
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E NEGÓCIO	3
TRABALHO E EMPREGO	3
TRÂNSITO E TRANSPORTE	3
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	1
DESENVOLVIMENTO	1
ESPORTE	1
JUSTIÇA	1
TRIBUTAÇÃO, FINANÇAS E BENS PÚBLICOS	1
TOTAL	83

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental.

Ao considerar a perspectiva do IDH, alguns pontos podem ser destacados pela análise da **Tabela 4**. A começar pela baixa incidência de propostas nessas áreas. Em relação à área de Educação, 34 proposições referem-se ao Tocantins e 80% delas, consistem em solicitar a criação de unidades de ensino educacional e técnico para o estado. Convém destacar que a maior parte delas foi apresentada até o ano de 1991, quando o estado ainda estava sendo implantado. Ou seja, o estado ainda estava no início de sua implantação com várias áreas ainda carentes. A análise da tabela demonstra a baixa atuação dos parlamentares na proposição de políticas públicas não apenas nas áreas que geram impacto no IDH, como de maneira geral.

Em relação à contribuição específica para o estado do Tocantins, observou-se que o padrão dessas iniciativas dos parlamentares teve o efeito inverso ao que se constatou no universo delas, conforme a **Tabela 05**:

Tabela 5 – Categorias que fazem referência ao Tocantins

ÁREA	QTD
POLÍTICA PÚBLICA	27
FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO	26
SUGESTÃO	16
ACESSÓRIA DO EXECUTIVO	9
HOMENAGEM	9
ACESSÓRIA DO LEGISLATIVO	8
PROCEDIMENTAL	4
TOTAL	99

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental

A **Tabela 5** se refere a todas as proposições que fazem referência ao Tocantins ou podem gerar algum impacto para o estado. Ao analisar apenas as proposições que se tratavam do Tocantins, especificamente, o percentual da produção legislativa ficou em torno de 9%. Mesmo ampliando essa análise para a região Norte do Brasil e para a região da Amazônia Legal, das quais o Tocantins faz parte, esse percentual mantém-se ainda em torno de 10% das contribuições. Em relação às propostas de políticas públicas, 25 das 27 referem-se a criar estabelecimentos de educação como já foi mencionado. A outra se refere à área de Desenvolvimento, foi proposta em 1989, e solicita a criação de uma companhia de desenvolvimento no estado. A última é da área Ambiental que dispõe sobre a exploração de florestas na Amazônia Legal. De todas as propostas de políticas públicas apenas uma foi apresentada após a década de 1990 e esta refere-se à criação de uma instituição de ensino superior no extremo norte do estado (Região do Bico do Papagaio).

Em relação a essa atuação nas áreas que compõe o IDH, têm-se os dados:

Tabela 6 – Áreas do IDH que fazem referência ao Tocantins

ÁREA	QTD
EDUCAÇÃO	34
INFRAESTRUTURA	11
DESENVOLVIMENTO	7
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E NEGÓCIO	2
SAÚDE	2
TOTAL	56

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental

Atuação nessas áreas, em uma simulação considerando o período da amostra, corresponde a uma ação por ano e por parlamentar voltada para melhorar os índices de desenvolvimento humano do Tocantins. Além da ínfima contribuição nesse sentido, observou-se que nenhuma delas se referiu a iniciativas que objetivem geração de emprego e renda em sete anos analisados. Adicionalmente, as contribuições voltadas à saúde e, também, ao fomento de indústria e comércio são desprezíveis.

Tem sido analisado que o Tocantins apresenta poucas ofertas de trabalho em indústrias e iniciativa privada, gerando uma forte dependência da administração pública. Sua maior concentração da mão-de-obra economicamente ativa está ligada ao setor de serviços vinculados à área pública. Ressalta-se, ainda, a relação do Tocantins com servidores comissionados em detrimento dos efetivos, constantemente noticiados pela mídia. De forma que há grandes oscilações entre ofertas e ocupações de vagas de trabalho, quando ocorrem mudanças no quadro político (BARROSO, 2011; CARDOSO e FONTES, 2011). Em relação a isso, a pesquisa também demonstrou que, na categoria *Serviço Público*, há uma atenção dos parlamentares aos servidores “contratados”, conferindo-lhes direitos que ora se assemelham as regras da CLT, ora às do serviço público.

Observou-se também que a atuação dos deputados federais na proposição de políticas públicas é pequena, assim como na área de impacto do IDH. Quando se faz a convergência dos dados, esse percentual reduz. Vale ressaltar que, na maior parte das campanhas políticas, as áreas mais mencionadas são justamente saúde, educação e geração de emprego e renda. Nesse sentido, pela análise de conteúdo das proposições, percebeu-se que o esforço tanto para oferecer melhoria aos índices de desenvolvimento do estado, quanto para criar políticas públicas que gerem mudanças na realidade não tem sido explorado pelo parlamentares. A maior parte dessa produção legislativa oferece contribuições aos aspectos gerais da política de impacto no âmbito nacional do que na elaboração de políticas públicas para desenvolvimento do estado do Tocantins.

Em relação às cinco liberdades que Amartya Sen (2010) considera como necessárias ao desenvolvimento, com base na pesquisa documental e qualitativa (considerando o período da amostra) em relação ao Tocantins, percebeu-se que:

1. As liberdades políticas existem pelas regras formais, mas há a uma estrutura informal que conduz a política local, oferecendo poucas opções ao cidadão;
2. Não há facilidades econômicas, do contrário, há uma tendência à dependência do estado, o que por sua vez também estimula o processo eleitoral;

3. As oportunidades sociais não são uma questão relevante dentro da produção legislativa do Estado;
4. Nesse ambiente as garantias de transparência podem ser facilmente manipuladas dado o domínio da máquina legislativa, inclusive, das instâncias que deveriam promover a fiscalização;
5. A questão da segurança não foi tratada neste trabalho, por isso não serão feitas considerações.

Dessa forma, percebe-se que a estrutura de governo patrimonialista que está presente também no Tocantins, promove algumas ações que refletem na privação das liberdades dos cidadãos tocaninenses, representando um entrave para o desenvolvimento. Essa estrutura apenas promove ampliação nas desigualdades econômicas e sociais, porque representa o crescimento de apenas uma parcela restrita da população, ao contrário do que se esperava com a criação do estado.

No estado, como a maior parte do legislativo se alinha à base do governo suas funções de: fiscalizar, alocar e distribuir recursos como medida para garantir o desenvolvimento, fica comprometidas. Assim como não estimulam as propostas de soluções, tampouco propõem soluções através de políticas públicas para mudar sua realidade. Assim, o estado, ainda em consolidação, permanece marcado por sua forte dependência do poder público.

Contudo, trata-se de uma linha tênue que reflete a sutileza que essa estrutura impõe ao processo democrático, uma vez que boa parte dessas ações é legitimada pela população no processo eleitoral e, também, na falta de acompanhamento das ações do governo, com uma participando efetiva na política e não apenas para benefícios pessoais. Essa reflexão concorda com o posicionamento de Carvalho (2008) que considera como “esquizofrenia política”, em que os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais, fortalecendo a estrutura patrimonial como pontuado no capítulo teórico.

Não coube aqui verificar a efetivação das propostas, tampouco medir o desenvolvimento com base no engajamento político, mas apenas analisar o esforço dispensado pelos parlamentares na proposição de projetos que colaborem com o desenvolvimento do estado, de acordo com suas competências legislativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou em que medida o Poder Legislativo do Tocantins vem contribuindo com o processo de desenvolvimento do estado. O trabalho se alinha com outras pesquisas que procuram entender porquê algumas regiões se desenvolvem e outras não. Nesse sentido, recorreu-se ao referencial da perspectiva institucionalista que se posiciona de forma a demonstrar que as instituições importam e podem influenciar ou, ainda, determinar os processos de desenvolvimento de uma região. Assim, entendeu-se que as instituições são construções sociais que estabelecem um conjunto de parâmetros que representam as “regras do jogo”, sejam formais ou informais. Por isso, entender sua importância é relevante para o debate do desenvolvimento.

O trabalho também contemplou o debate sobre a teoria patrimonialista, por concordar que o Brasil continua reproduzindo os aspectos de uma cultura, herdada da colonização portuguesa, que permanece arraigada em suas instituições em nível nacional e tende a se perpetuar em níveis regionais e locais da sua estrutura institucional. Os estudos sobre institucionalismo e patrimonialismo se alinham por uma de suas características principais que é a relevância atribuída à trajetória histórica das regiões, por entender que ela também pode causar influência sobre esse processo de desenvolvimento.

Em relação ao Poder Legislativo, no Brasil, percebeu-se que a própria forma de sua atuação, mesmo com suas regras formais, influencia seus atores a relações informais para legitimação de suas ações. Algumas vezes, isso implica em um enfraquecimento dessa instituição política que, diante de um ambiente de alianças e conluios, torna-se falha à frente de suas funções principais que é legislar sobre os interesses da população, determinar prioridades para investimentos públicos e na própria fiscalização do Poder Executivo.

A história da criação do estado do Tocantins e da formação de seu quadro político demonstra essa fragilidade. A pesquisa demonstrou que uma elite política estabeleceu-se e permanece, desde a criação do estado, em cargos políticos, eletivos ou não. Contudo, essa permanência no poder não teve relação com a produção legislativa. Essa participação também incorreu ao domínio de grupos familiares, fator que foi percebido como uma prática comum no estado, ampliando a estrutura de domínio da elite. Essa dominação também é compartilhada por dois partidos principais: PMDB e PSDB.

Em relação a produção legislativa dos deputados federais, de modo geral, percebeu-se que essa atuação consiste em projetos mais abrangentes de âmbito nacional. Foram poucas as iniciativas próprias dos parlamentares para promover alguma mudança de realidade no país e

menos ainda na região do Tocantins. Dessa forma, as políticas públicas não possuem destaque na pauta dos parlamentares. Em especial nas áreas que compõem o IDH, percebeu-se o número um pouco mais expressivo em relação à quantidade de propostas, mas quanto ao seu objetivo também não demonstram intervir na melhoria dos indicadores que compõem o índice.

Nesse sentido, observou-se que apesar de o estado ter sido criado em um contexto de luta e engajamento político que vislumbrava um ideal de desenvolvimento, as práticas arraigadas oriundas de uma dominação tradicional e oligárquica, sobrepujaram as perspectivas iniciais. Desde o início da implantação do estado essa estrutura patrimonialista se instalou nas novas instituições, corrompendo-as com velhas práticas. E é essa estrutura que se mantém mesmo após duas décadas.

O estado reflete, em muitos aspectos, a própria trajetória brasileira. Apesar dos discursos que motivaram sua criação defenderam o desenvolvimento, quando seus primeiros representantes diretos conquistam o poder, a autonomia política e administrativa é utilizada para o favorecimento de uma elite. Dessa forma, percebeu-se que, assim como no Brasil, um quadro político vem se apropriando das oportunidades do governo e direcionando seu processo de desenvolvimento. Assim, o Tocantins reproduz o círculo vicioso que Raymundo Faoro identificou na formação da estrutura política brasileira em que as relações com o Estado são marcadas pela pessoalidade. Essa relação direciona as oportunidades de crescimento para uma camada restrita população. Nesse ambiente não há uma atenção do governo a questões sociais e o crescimento econômico não ocorre de forma independente.

A utilização da pesquisa qualitativa e do método de análise de conteúdo auxiliaram este trabalho em relação ao próprio interesse de estudo da perspectiva institucional, que requer análise empírica e, também, considera a trajetória histórica do ambiente analisado. Nesse sentido, a trajetória do Brasil apontou que uma cultura patrimonial estabeleceu-se e perpetuou na estrutura de suas instituições, cooperando com o direcionamento de políticas governamentais excludentes e a inibição do desenvolvimento do país como um todo. Essa cultura que se formou, sobretudo nas instituições políticas, teve o poder de influenciar suas regiões e ditar o ritmo do progresso, gerando grandes disparidades que ficaram, claramente, expressas no resultado de suas ações.

O resultado disso é que logo após a confirmação do projeto de criação do Tocantins, o discurso solidário com as causas do norte e sua perspectiva desenvolvimentista, cede espaço ao conluio e as alianças políticas que almejavam o poder de mando. O reflexo de tudo isso observa-se pela própria forma como o poder se estrutura e sua baixa expressividade nas

iniciativas de desenvolvimento. Isso porque nas instituições patrimonialistas as perspectivas de desenvolvimento são até induzidas de forma a alcançar o crescimento, mas não de forma independente, afinal não é esse o principal interesse dos “donos do poder”.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In - ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro e ABRAMOVAY, Ricardo – **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2001.

AGUIAR FILHO, Hélio Afonso de. **O institucionalismo de Douglass North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

AQUINO, Napoleão Araújo de. A construção da Belém-Brasília e suas implicações no processo de urbanização do estado do Tocantins. In: GIRALDIN, Odair (org.). **A (trans)formação histórica do Tocantins**. Goiânia: UFG, 2004.

AYALA-ESPINO, José. **Instituciones para mejorar el desarrollo: um nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar**. México: FCE, 2003.

BARBOSA, Ycarim Melgaço. **As políticas territoriais e a criação do estado do Tocantins** (Tese de Doutorado). São Paulo: USP, 1998.

BARBOSA, Ycarim Melgaço. As políticas territoriais e a criação de Palmas. In.: MOYSÉS, Aristides. **Cerrados Brasileiros: desafios e perspectivas de desenvolvimento sustentável**. Goiânia: Editora PUC Goiás/Ed. América, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BAUER, Martin W. GASKELL, George (Editores). **Pesquisa Qualitativa com textos, imagens e som: um manual**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2004.

BRASIL. **Projetos de Leis e outras Proposições**. Brasília: Câmara dos Deputados Federais, 2011.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF
Acesso 14 de março de 2013.

CARVALHO, Elson Santos Silva. **Fiat Tocantins/ Fiat Palmax: das Criações à Autopoiese de uma Capital Tocantinense**. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In.: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo Caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CAVALCANTE, Maria do Espírito Santo Rosa. **O discurso autonomista do Tocantins**. Goiânia: UCG, 2003.

CAVALCANTE, Fábio Robson Casara. **Análise da desigualdade regional no estado de Rondônia à luz da teoria institucionalista de Douglass North**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Tropical Úmido) Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. *Revista de economia contemporânea*, Rio de Janeiro, v.6, n.2, p. 119-146, jul./dez., 2002.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In.: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In.: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Trad. Luiz Antônio de Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004.

CHANG, Ha-Joon. **Um estudo sobre a relação entre Instituições e Desenvolvimento Econômico**: Algumas questões teóricas fundamentadas. *Revista de economia heterodoxa*, nº 10, ano VII, 2008.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de Políticas Públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

FAORO, Raymundo. **A aventura liberal numa ordem patrimonialista**. *Revista USP. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo*, n.17, PP.14-29, mar,-mai./1993.

GIBBS, Graham. Análise de dados qualitativos. In: FLICK, Uwe. **Coleção Pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. *LUA NOVA*, Nº 58, 2003.

HEIDEMANN, F. G. *Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento*. In: Heidemann, F.G. e SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UNB, 2009

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro de 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. ESTADOS. 2013 – Extensão territorial do TO

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Amazônia Legal**. Desafios do Desenvolvimento. A revista de informações e debates do IPEA. Acesso em: 16/02/2013. http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2154:catid=28&Itemid=23

LANDES, David. S. **A riqueza e a pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras tão pobres**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.

LEAL, Maria das Graças. Miranda. **O papel do Legislativo na formulação da Política de Segurança Pública** [manuscrito]: o caso do Pronasci. Monografia (Especialização em Legislativo e Políticas Públicas) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2011.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LINDBLOM, Charles. **O processo decisório**. Brasília: Editora UNB, 1981.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos A Literatura Norte-americana Recente**. Boletim Informativo Bibliográfico, nº 37, 1994, pp. 3-38

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de Coalizão**. Lua Nova Nº 44-1998.

LIMONGI, Fernando Papaterra. **“O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos**. In: WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da Política. Volume 1. São Paulo: Ática, 2006.

LIRA, Elizeu Ribeiro. **A gênese de Palmas –Tocantins – A Geopolítica de (Re)Ocupação Territorial na Amazônia Legal**. Goiânia: Kelps, 2011.

PALACIN, Luiz. **Coronelismo no extremo norte de Goiás**. O padre João e as três revoluções de Boa Vista. Ed.Loyola, São Paulo, 1990, p.09.

PIMENTEL, Joyce Tognola. **A institucionalidade do “jeitinho brasileiro”**: regras implícitas ou hábitos dos indivíduos? Uma discussão das abordagens institucionalistas à luz dos intérpretes do Brasil. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Economia) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

MACHADO, Antônio Filho da Silva. Poder Público *versus* Poder Privado: Coronelismo na primeira metade do século XX no Tocantins. In: GIRALDIN, Odair (org.). **A (trans)formação histórica do Tocantins**. Goiânia: UFG, 2004.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. **Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política**. *Rev. Sociol. Polít.* [online], Curitiba, vol.16, n.31, p. 121-142, 2008.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **Instituições, Estado e mercado no processo do desenvolvimento econômico**. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, 5(1): 49-76, jan./jun. 2001.

MOOG, Vianna. **Bandeirantes e pioneiros**. Rio de Janeiro: Globo, 1973.

NORTH, Douglass. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

NORTH, Douglass. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OLIVEIRA, Rosy de. **O movimento separatista do Tocantins e a CONORTE (1981-1988)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas-SP, 1998.

OLIVEIRA, Rosy de. *A “invenção” do Tocantins*. In: GIRALDIN, Odair (org.). **A (trans)formação histórica do Tocantins**. 2.ed. Goiânia: UFG, 2004.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**. *Rev. FAE*, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago, 2002.

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

PRADO JR. Caio. **Evolução Política do Brasil: e outros estudos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

PARENTE, Temis Gomes. **Fundamentos Históricos do Estado do Tocantins**. Goiânia: Editora da UFG, 2007.

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Trad. Luiz Alberto Monjardim. 2ªed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

POLANYI, K. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: Rua, Maria das Graças & Carvalho, Maria Izabel. **O estudo da política: tópicos Seleccionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, Fabiano. **A política como ciência ou busca do contingente perdido**. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (Orgs.). **O estudo da política: tópicos seleccionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, Jocyléia Santana dos. A CENOG no discurso dos seus integrantes. In: GIRALDIN, Odair (org.). **A (trans)formação histórica do Tocantins**. Goiânia: UFG, 2004.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas** (Coletânea de Políticas Públicas). Brasília, ENAP, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico** (5ª ed. rev.). São Paulo: Atlas, 2005.

SOUZA, Sônia Maria de. Belém-Brasília: Abrindo fronteiras no norte goiano (atual Tocantins – 1958-1975). In: GIRALDIN, Odair (org.). **A (trans)formação histórica do Tocantins**. Goiânia: UFG, 2004.

THERET, Bruno. **As instituições entre as estruturas e as ações**. Lua Nova, Nº 58, 2003, p. 228-229.

VEBLEN, Thorstein. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Nova Cultural, 1978.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do Capitalismo**. São Paulo: EPU, 1974.

Fonte de dados:

<http://www2.camara.leg.br/>

<http://www.senado.gov.br/>

<http://www.assembleia.go.gov.br/>

<http://www.al.to.gov.br/>

<http://portal.to.gov.br/>

<http://www.tre-to.jus.br/>

APÊNDICES

DESCRIÇÃO DAS ÁREAS

Quadro 3 – Áreas de impacto das Proposições

Nº	ÁREAS	EXPLICAÇÃO
1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Trata da administração pública, da observação de seus princípios e melhoria dos seus procedimentos.
2	AGRONEGÓCIO	Fomenta e incentiva a prática do agronegócio, sua expansão e lucratividade.
3	AMBIENTAL	Refere-se a questões de proteção ambiental e da preservação de recursos naturais. Adicionalmente, trata de incentivos e iniciativas de reuso de materiais renováveis.
4	APOIO À MÍDIA E IMPRENSA	Refere-se, exclusivamente, à categoria HOMENAGEM, onde parlamentares promoveram ações para homenagear a mídia e a imprensa.
5	ATIVIDADE LEGISLATIVA	Refere-se ao exercício da atividade legislativa a partir de alterações e aperfeiçoamento dos procedimentos ou, ainda, ações cotidianas procedimentais.
6	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	Refere-se a ações que envolvam pesquisas científicas, quanto ao seu estímulo e regulamento de suas condições.
7	CULTURA	Incentivar práticas e ações que visam a oferecer o acesso da população à cultura, bem como a preservação das tradições culturais de povos e comunidades.
8	DEFESA DO CONSUMIDOR	Visa defender e proteger os direitos do consumidor que faz uso de determinado bem ou serviço.
9	DEFESA E APOIO AO CIDADÃO	Proteger e promover o apoio aos cidadãos, garantindo o livre exercício dos seus direitos, preservando sua cidadania e dignidade.
10	DESENVOLVIMENTO	Embora, ações voltadas para economia, geração de emprego e renda, educação e saúde, também sejam entendidas como medidas em prol do desenvolvimento, a proposta desta área visa contemplar a criação e gestão de Instituições com o fim específico de promover o Desenvolvimento, assim como, de proposições que mencionam diretamente o tema como seu interesse ou objetivo fim.
11	DIREITO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL E ARTÍSTICA	Trata de questões em relação a garantia e regulamentação do Direito Autoral de propriedade artística ou intelectual.
12	EDUCAÇÃO	Propõe ações de incentivos à educação. Visa promover com qualidade a educação, formação técnica e superior e, ainda oferecer, oportunidades de acesso ao mercado profissional. Adicionalmente, busca ampliar o acesso à educação e a valorização do profissional do magistério.
13	ESPORTE	Busca incentivar o esporte amador e profissional. Adicionalmente, defende a ética na prática desportiva.

14	CRIAÇÃO TOCANTINS	DO	Refere-se apenas à categoria HOMENAGEM dadas as várias ações para homenagear o estado por sua criação, aniversários ou algum outro aspecto, assim, como a nomeação de obras ou bens públicos com o mesmo fim.
15	INDÚSTRIA, COMÉRCIO E NEGÓCIO		Trata do incentivo a oportunidades de negócios, comércio e indústria com o objetivo de elevar a renda nacional e abrir novas frentes de trabalho, ou seja, geração de emprego e renda pela iniciativa privada.
16	INFRAESTRUTURA		Visa à destinação de recursos ou outras contribuições que almejem melhorias na infraestrutura de forma a possibilitar o crescimento econômico.
17	JUSTIÇA		Ações que visam promover a justiça a partir de proposições que tipificam crimes e/ou que aperfeiçoam leis e códigos jurídicos, a fim de promover a igualdade de direitos e deveres ou estabelecer preferências aos casos em que couber.
18	MINAS E ENERGIA		Busca regular, fiscalizar e incentivar ações, incluindo a expansão, a distribuição e comercialização da produção energética, de minas e de combustíveis.
19	POLÍTICA INTERNACIONAL		Trata de assuntos de ordem política que envolvem questões externas ao Brasil.
20	PROCESSO ELEITORAL		Trata de procedimentos, normatização e fiscalização das campanhas, dos partidos e do processo eleitoral como um todo.
21	REFORMA AGRÁRIA ²³		Regulamenta ações em torno do tema Reforma Agrária
22	SAÚDE		Trata de aspectos pertinentes à saúde, incluindo, além das questões médicas, medidas em torno de serviços odontológicos e nutricionais. Além de dispor sobre procedimentos dos serviços públicos de saúde.
23	SEGURANÇA PÚBLICA		Trata de medidas e ações que visem à promoção da segurança pública tanto pelo efetivo próprio quanto por ações de prevenção.
24	SERVIÇO PÚBLICO		Regulamentação da carreira dos servidores públicos (e comissionados), assim como, a defesa dos seus direitos.
25	SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA		Trata da ampliação, regulamentação e melhoria dos serviços de utilidade pública oferecidos à população, por empresas ou entidades públicas ou privadas, tais como: aeroportos, correios, cartórios, bancos, telefonia, internet, etc.
26	TRABALHO E EMPREGO		Trata de propostas que visam ao estímulo a abertura de novas vagas de emprego na iniciativa privada. Bem como, a fiscalização e regulamentação de profissões e/ou condições do trabalho e benefícios para as categorias. Visa ainda defender os direitos do trabalhador.
27	TRÂNSITO E		Regula, fiscaliza e propõe melhorias em relação ao

²³ Apenas uma apresenta uma contribuição para a área, as demais referem-se à proteção do proprietário rural.

	TRANSPORTE	trânsito e transporte em áreas urbanas e rodovias.
28	TRIBUTAÇÃO, FINANÇAS E BENS PÚBLICOS	Trata da gestão, fiscalização e arrecadação de recursos de ordem pública.

Fonte: Elaboração própria.

DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS DAS PROPOSIÇÕES

Tabela 7 – Distribuição das áreas das proposições

ÁREA	%	QTD
EDUCAÇÃO	16%	141
MINAS E ENERGIA	14%	130
JUSTIÇA	11%	102
TRIBUTAÇÃO, FINANÇAS E BENS PÚBLICOS	9%	79
TRABALHO E EMPREGO	7%	59
DEFESA E APOIO AO CIDADÃO	5%	46
DEFESA DO CONSUMIDOR	4%	40
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	4%	33
AMBIENTAL	3%	27
AGRONEGÓCIO	3%	26
ATIVIDADE LEGISLATIVA	3%	26
PROCESSO ELEITORAL	3%	25
SERVIÇO PÚBLICO	3%	23
TRÂNSITO E TRANSPORTE	2%	18
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E NEGÓCIO	2%	17
SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	2%	17
INFRAESTRUTURA	2%	15
SAÚDE	2%	15
DESENVOLVIMENTO	1%	13
CULTURA	1%	9
SEGURANÇA PÚBLICA	1%	8
REFORMA AGRÁRIA	1%	7
TOCANTINS	1%	7
ESPORTE	1%	6
APOIO À MÍDIA E A IMPRENSA	1%	5
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0%	3
POLÍTICA INTERNACIONAL	0%	3
DIREITO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL E ARTÍSTICA	0%	2
TOTAL	100%	902

Fonte: Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental

PROPOSIÇÕES POR PARLAMENTAR E MANDATOS EXERCIDOS

Tabela 8 – Distribuição das proposições por parlamentares e mandatos exercidos

PARLAMENTAR	MANDATOS QTD	
Parlamentar 1	3	202
Parlamentar 2	4	131
Parlamentar 3	1	92
Parlamentar 4	1	64
Parlamentar 5	1	53
Parlamentar 6	1	44
Parlamentar 7	1	40
Parlamentar 8	4	25
Parlamentar 9	1	24
Parlamentar 10	2	24
Parlamentar 11	5	23
Parlamentar 12	1	20
Parlamentar 13	1	17
Parlamentar 14	2	16
Parlamentar 15	1	16
Parlamentar 16	2	15
Parlamentar 17	1	13
Parlamentar 18	1	12
Parlamentar 19	2	11
Parlamentar 20	2	10
Parlamentar 21	1	9
Parlamentar 22	1	8
Parlamentar 23	2	7
Parlamentar 24	2	6
Parlamentar 25	3	4
Parlamentar 26	1	3
Parlamentar 27	2	3
Parlamentar 28	1	3
Parlamentar 29	1	3
Parlamentar 30	1	2
Parlamentar 31	1	1
Parlamentar 32	2	1
Parlamentar 33	1	0
TOTAL	-	902

Fonte: CAMARA, ONLINE.

PROPOSIÇÕES REFERENTES AO TOCANTINS E REGIÃO

Tabela 9 – Áreas das categorias que fazem referência ao Tocantins

ÁREA	%	QTD
EDUCAÇÃO	34%	34
INFRAESTRUTURA	11%	11
MINAS E ENERGIA	8%	8
DESENVOLVIMENTO	7%	7
TOCANTINS	7%	7
AMBIENTAL	6%	6
TRIBUTAÇÃO, FINANÇAS E BENS PÚBLICOS	6%	6
SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	5%	5
AGRONEGÓCIO	2%	2
APOIO À MÍDIA E A IMPRENSA	2%	2
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E NEGÓCIO	2%	2
JUSTIÇA	2%	2
SAÚDE	2%	2
CULTURA	1%	1
DEFESA DO CONSUMIDOR	1%	1
PROCESSO ELEITORAL	1%	1
SEGURANÇA PÚBLICA	1%	1
SERVIÇO PÚBLICO	1%	1
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	0%	0
ATIVIDADE LEGISLATIVA	0%	0
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0%	0
DEFESA E APOIO AO CIDADÃO	0%	0
DIREITO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL E ARTÍSTICA	0%	0
ESPORTE	0%	0
POLÍTICA INTERNACIONAL	0%	0
REFORMA AGRÁRIA	0%	0
TRABALHO E EMPREGO	0%	0
TRÂNSITO E TRANSPORTE	0%	0
TOTAL	100%	99

Fonte: CAMARA, ONLINE.