

CENÁRIOS ECONÔMICOS PROSPECTIVOS PARA PALMAS – TO NO PERÍODO DE 2008 A 2020

Waldecy Rodrigues¹

Resumo: O objetivo do trabalho é o de projetar cenários de crescimento econômico e populacional para Palmas – TO até o ano de 2020, quanto avaliar os impactos da melhoria do ambiente institucional sobre os indicadores de crescimento econômico. As variáveis consideradas para explicar o processo de crescimento econômico da cidade são: gastos do governo, nível do emprego público, nível da atividade da construção civil, nível de emprego privado e desempenho institucional. No horizonte de 2020, dependendo da implantação de políticas públicas mais ou menos eficazes, o PIB da cidade será de no mínimo R\$ 2,5 bilhões e no máximo a R\$ 7,2 bilhões e a população será de no mínimo 232 mil e no máximo de 516 mil habitantes. Porém, até agora a economia de Palmas teve sua expansão econômica associada ao crescimento do setor público, sendo a capital brasileira com maior participação média do setor público na geração total de empregos formais. O modelo de projeção do crescimento econômico estimado demonstrou que o crescimento econômico as expensas do setor público já atingiu seu ápice, e que para a cidade almejar níveis sustentados de crescimento no futuro, deve expandir suas atividades econômicas privadas, quer seja a indústria, comércio/serviços ou turismo.

Palavras-chaves: Cenários, Economia de Palmas – TO, Economia de Cidades.

PROSPECTIVE ECONOMIC SCENARIOS FOR THE CITY OF PALMAS–TO: 2008-2020

Abstract: The objective of this paper is to design scenarios of economic growth and population for Palmas - TO until the year 2020, as assess the impacts of improving the institutional environment on indicators of economic growth. The variables considered to explain the process of economic growth of the city are: expenses of government, level of public employment, the level of construction activity, employment level of private and institutional performance. In the horizon of 2020, depending on the implementation of public policies more or less effective, the city's GDP will be at least US\$ 2.5 billion and up to US\$ 7.2 billion and the population will be at least 232 thousand and more than 516 thousand inhabitants. However, until now the economy of Palmas had its economic expansion associated with the growth of public sector, and the Brazilian capital, with the highest average participation of the public sector in generating total of formal jobs. The model projection of economic growth estimated, showed that economic growth the expense of the public sector has reached its apex, and that the city aim for sustained levels of growth in the future, should expand their economic activities private, be it in industry, trade/services or tourism.

Key–words: Scenarios, economy city of Palmas-TO, city economics.

¹ Economista, Pós Doutor em Economia (UnB), Professor do Departamento de Economia e do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins. E-mail: waldecy@terra.com.br.

1. INTRODUÇÃO

Do que depende o processo de crescimento e desenvolvimento econômico de uma cidade? A economia das cidades depende fundamentalmente da sua especialização produtiva em bens e serviços. Assim, quanto mais atividades econômicas com níveis elevados de produtividade e escala as cidades abrigarem, maior tende ser seu nível de crescimento ao longo do tempo. Já o processo de desenvolvimento depende, além de um crescimento econômico consistente, que os bens e serviços, sejam públicos ou privados, estejam disponíveis da forma mais equitativa possível aos seus habitantes.

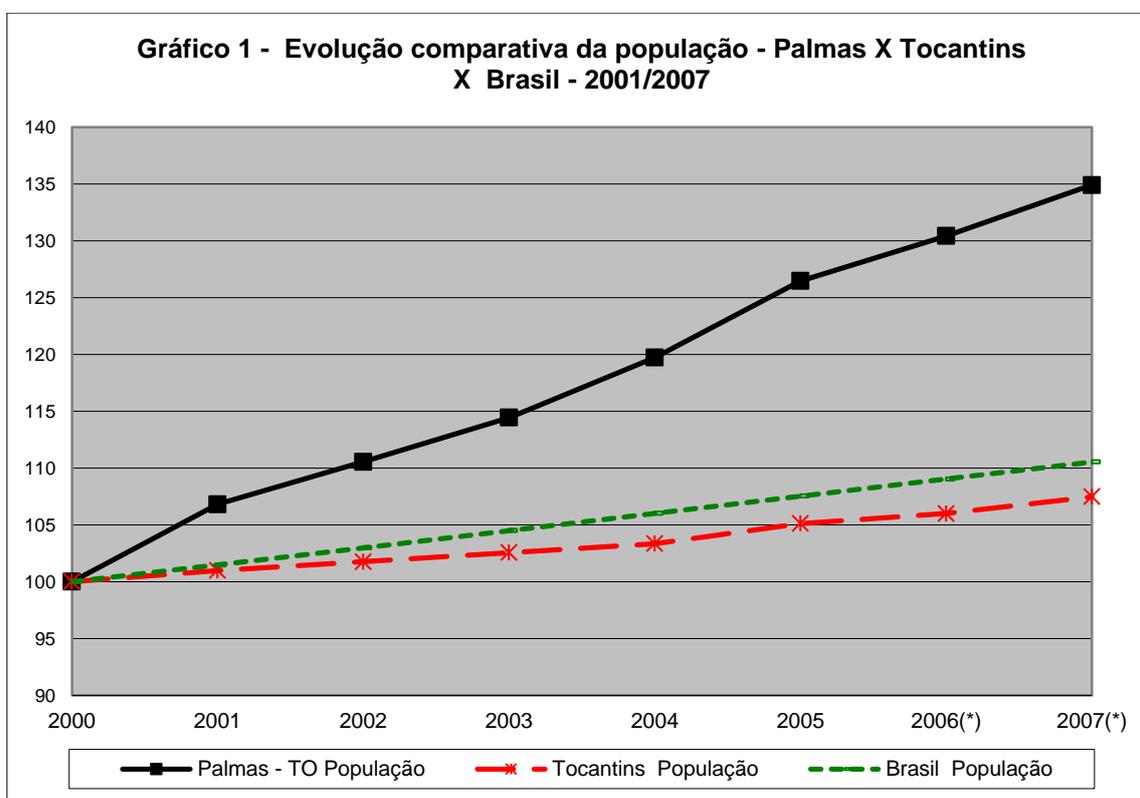
A atuação governamental de boa qualidade é uma condição necessária, apesar de não suficiente, para que a cidade tenha uma trajetória sustentada de crescimento e desenvolvimento ao longo do tempo. Ou seja, os governos atuando como um provedor de serviços públicos, efetuando seus gastos com efetividade, ou mesmo sendo um catalisador das aspirações de longo prazo de uma sociedade, podem sim ser o fiel da balança na busca pelo desenvolvimento.

Quais são os fatores que podem explicar o crescimento presente e futuro da economia de Palmas - TO? Trata-se de uma investigação exaustiva, porém deve-se ter uma direção metodológica. Parte-se do princípio que o crescimento econômico sustentado por ser explicado pela expansão e composição das atividades econômicas privadas, composição e desempenho atuação do setor público e por variáveis associadas à expansão econômica do país, logicamente fortemente associados com a evolução e as mudanças no cenário internacional.

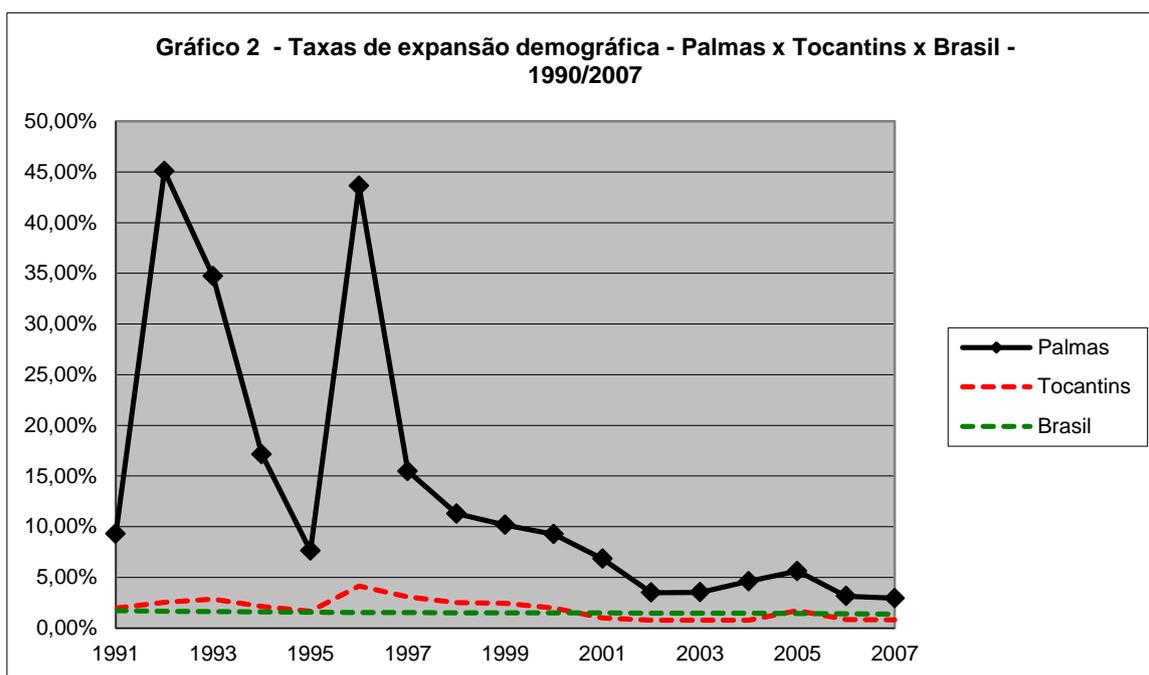
Assim, o objetivo deste trabalho é o de projetar cenários de crescimento econômico e populacional para Palmas – TO até o ano de 2020, quanto avaliar os impactos da melhoria do ambiente institucional sobre os indicadores de crescimento econômico. Destarte, será projetado o Produto Interno Bruto (PIB), a população, PIB per capita, empregos gerados até 2020, em três distintas visões: a ideal (com a melhoria substancial do ambiente institucional), a tendencial (mantendo-se as condições institucionais e econômicas atuais) e, por fim, a mais pessimista (no caso da ocorrência de fatos econômicos exógenos que restrinjam seriamente o processo de crescimento e desenvolvimento).

2. DIAGNÓSTICO SÓCIO-DEMOGRÁFICO E ECONÔMICO DE PALMAS - TO

A cidade contou no ano de 2007 com uma população de 179.707 habitantes. Abordando o crescimento demográfico mais recente, destaca-se que entre 2000 e 2007 a população de Palmas cresceu 34,9%, contra um crescimento estadual de 7,5% e nacional de 10,5 (Gráfico 1). A cidade destacou-se pelo natural crescimento populacional, sendo que entre 2000 e 2007 registrou um crescimento médio de 5,81%, acima do padrão estadual de 1,50% e nacional de 2,1%. Porém, se comparado com a década anterior, o município vem assistindo naturalmente a cada vez menores taxa de expansão demográfica (Gráfico 2).

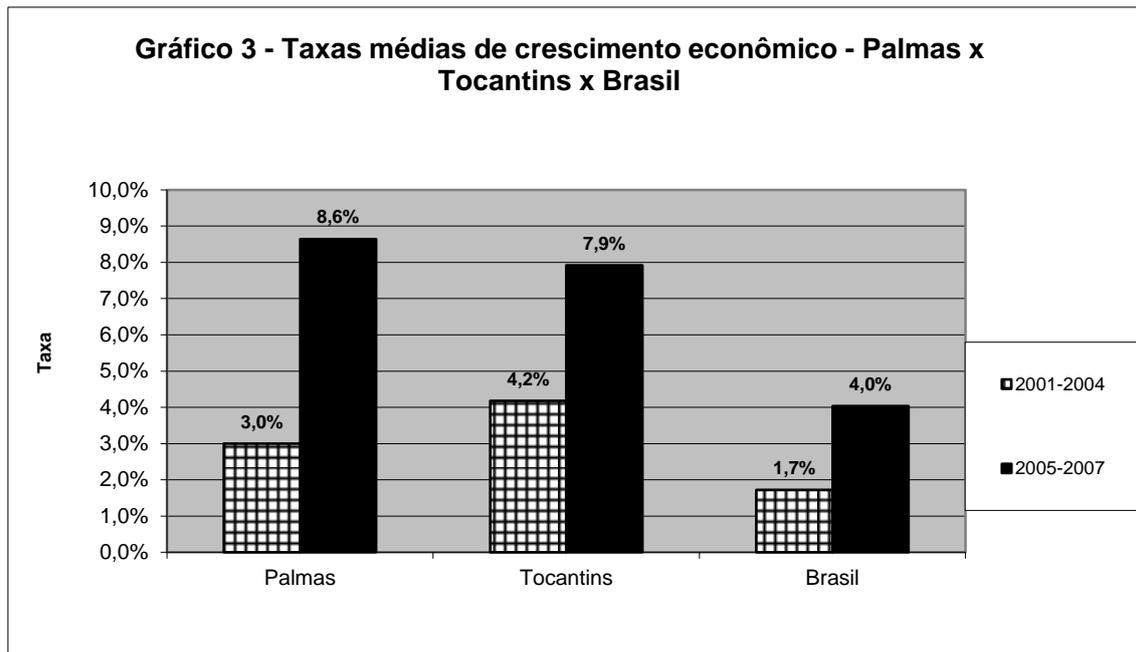


Fonte: Contagem IBGE (2007) e Censo Demográfico (2000). Dados trabalhados pelo autor.



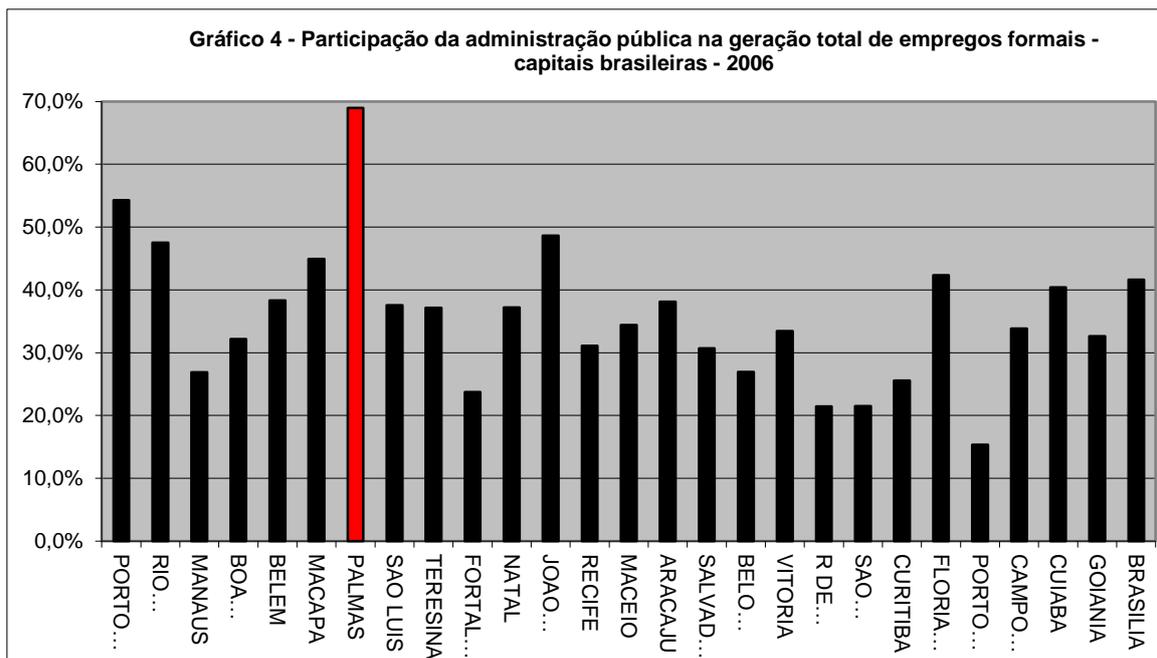
Fonte: Contagens IBGE (1990 e 2007) e Censos Demográficos (1990 e 2000). Dados trabalhados pelo autor.

O Produto Interno Bruto (PIB) de Palmas, em 2007, é estimado em aproximadamente 2,2 bilhões de reais. Isso significa dizer que a riqueza gerada em Palmas - TO representa 18,4% da riqueza gerada no estado do Tocantins e 0,08% do país. O crescimento do PIB em Palmas, a partir de 2004, passa por uma trajetória ascendente. Destaca-se que entre 2001 e 2004, o crescimento médio foi de 3,0%, saltando para 8,6% entre 2005 e 2007 (Gráfico 3). Os principais fatores que explicam estas diferentes taxas de crescimento são: a mudança de cenário na economia brasileira, que passou entrar em um processo de crescimento econômico, depois de décadas de estacionariedade; a ampliação dos investimentos na construção civil e, principalmente, os novos empregos privados gerados nos diversos setores da economia de Palmas – TO.

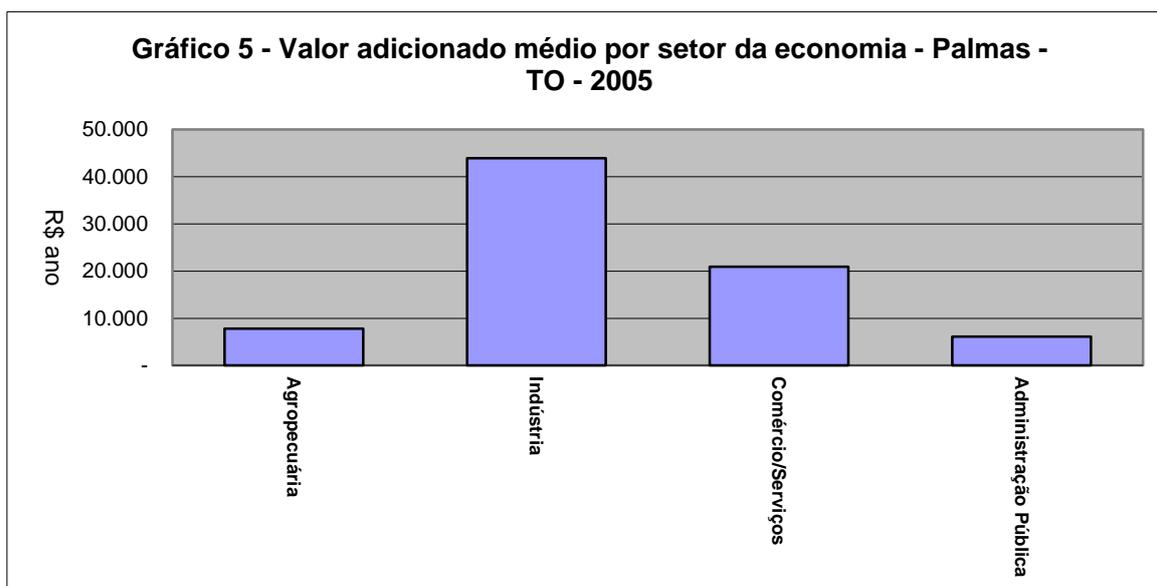


Fonte: IBGE. Dados trabalhados pelo autor.

Por outro lado, Palmas – TO é a capital brasileira com a maior participação relativa de servidores públicos no total de empregos formais (69%) (Gráfico 4). Sendo que este setor é o que menos agrega valor ao Produto Interno Bruto (PIB) (Gráfico 5). Ou seja, a economia de Palmas – TO está na seguinte armadilha: depende do setor público para manter seus níveis de sustentação, porém a presença excessiva do setor público inibe seu crescimento no longo prazo. O fato da presença do setor privado na geração de empregos formais na economia de Palmas – TO girar em torno de 30%, com nenhuma tendência de mudança estrutural ao longo do tempo, demonstra numericamente a encruzilhada econômica que a cidade se encontra.



Fonte: Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS – MtB). Dados trabalhados pelo autor.



Fonte: Elaborado pelo autor.

3. MATERIAL E MÉTODOS

3.1. Modelo econométrico para projeção de crescimento econômico de Palmas

Para projeção dos futuros possíveis da economia de Palmas, bem como para a elaboração de políticas que possam situar a economia em cenários alternativos previstas é necessário um modelo econométrico adequado para a realização das predições. A

análise de regressão é um dos instrumentos mais adequados para o tratamento, sistematização e projeção de dados. É constituída por uma série de instrumentos capazes de estabelecer relações causais entre variáveis e possibilitar predições destas variáveis, a partir de modelos econômicos e matemáticos definidos.

O modelo para previsão escolhido para explicar o crescimento do Produto Interno Bruto de Palmas – TO é o seguinte:

$$PIB_{Palmas} = f(IEPriv, ICC, IGG, IEPub, II), \quad (01)$$

onde PIB_{Palmas} = índice do crescimento do Produto Interno Bruto de Palmas – TO; $IEPriv$ = índice do crescimento dos empregos privados; ICC = índice do crescimento da atividade da construção civil; IGG = índice do crescimento dos gastos do governo; $IEPub$ = índice do crescimento dos empregos públicos; e II = índice do desempenho institucional.

Assim, o crescimento econômico em Palmas é explicado pela variação do emprego privado, que por sua vez tem relação com o desempenho da economia local, estadual e nacional. Já o nível de atividade da construção civil também guardaria uma relação diretamente proporcional com o crescimento econômico da cidade. Já a evolução dos gastos públicos e dos empregos públicos também teria uma relação com o processo de crescimento econômico da cidade, podendo ser cíclica ou anticíclica, dependendo do atual estágio de crescimento da cidade.

O desempenho institucional é uma variável qualitativa, do tipo *dummy*², que indica o bom desempenho governamental ou não; esta relacionada com a presença ou ausência de um Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo, evolução das taxas de investimentos governamentais, equilíbrio das contas públicas e investimentos governamentais em educação.

A partir da projeção do PIB de Palmas também é possível inserir as seguintes variáveis nos cenários elaborados: empregos totais, empregos privados, empregos públicos, população e PIB per capita.

² Esta é uma variável que assume valores 0 e 1. O valor 1 é chamado de sucesso e tem probabilidade de ocorrência igual a p (um valor entre zero e um, em geral, na prática, desconhecido). O valor p é chamado de probabilidade de sucesso.

Para a projeção do nível de empregos totais privados foi especificado o seguinte modelo para previsão da geração de empregos em Palmas – TO abaixo:

$$E_{total} = f(PIB_{Palmas}), \quad (02)$$

Onde: E_{total} = Empregos totais e PIB_{Palmas} = Produto Interno Bruto de Palmas – TO.

Espera-se que quanto maior for o PIB projetado maior também será o nível de empregos totais da economia. A seguir, é possível projetar, nos cenários estabelecidos, tanto a quantidade total gerada de empregos públicos e privados. Os empregos privados são dados pela proporção dada dos empregos privados formais na economia como um todo. Trata-se de um indicador de controle que deve ser estabelecido a partir do comportamento histórico da variável e outras possibilidades de composição de acordo com os futuros esperados, conforme equação para o cálculo da geração de empregos privados em Palmas – TO, como segue:

$$E_{priv} = E_{total} \times Prop^*, \quad (03)$$

onde E_{priv} = Empregos privados; E_{total} = Empregos totais; e $Prop^*$ = Proporcionalidade entre empregos privados e totais.

Na sequência tem-se o procedimento de cálculo da geração de empregos públicos em Palmas – TO:

$$E_{pub} = E_{total} - E_{priv}, \quad (04)$$

onde E_{pub} = Empregos públicos; E_{total} = Empregos totais; e PIB_{Palmas} = Produto Interno Bruto de Palmas – TO.

Já a população também pode ser projetada de acordo com a evolução dos empregos totais gerados na economia, onde se espera que quanto maior a quantidade gerada de empregos maior será o nível de expansão demográfica. Na projeção da população, a taxa de expansão demográfica é calibrada de acordo com evolução do nível de empregos, porém tendo como um parâmetro de controle numérico à proporção

que a População Economicamente Ativa (PEA) tem com relação o número total de habitantes, conforme o modelo para previsão para o crescimento populacional em Palmas – TO abaixo:

$$Pop = f\left(\frac{Et_{total}}{PEA}\right), \quad (05)$$

onde Pop = População; Et_{total} = Empregos totais; e PEA – População Economicamente Ativa.

A partir da projeção da população torna-se possível calcular e projetar o PIB per capita de Palmas – TO a partir de uma simples operação algébrica, conforme segue:

$$PIB_{Palmas\ PC} = \frac{PIB_{Palmas}}{Pop}, \quad (06)$$

onde PIB_{Palmas P/C} = Produto Interno Bruto de Palmas – TO per capita; PIB_{Palmas} = Produto Interno Bruto de Palmas – TO; e Pop = População.

3.2. Projeções de cenários para economia de Palmas

A investigação dos prováveis futuros da economia de Palmas até o ano de 2020 gerou três cenários que se diferenciam pelas visões contrastadas que se tem sobre o futuro da cidade de Palmas – TO: Pessimista, provável e otimista.

No cenário pessimista conta-se com um processo de desaceleração do crescimento econômico do país e do estado do Tocantins, com a manutenção da atual estrutura econômica de Palmas – TO (destacando a presença do setor público como único propulsor da economia). Também neste cenário conta-se com a fraca atuação do Governo com relação ao desempenho institucional.

No cenário provável espera-se que o crescimento da economia brasileira e do estado do Tocantins seja moderado, com a mudança lenta e gradual da estrutura econômica de Palmas – TO, o desempenho institucional considerado como médio.

No cenário ideal, espera-se que as condições de crescimento para a economia brasileira e tocantinense sigam a tendência atual ou mesmo com expectativas mais favoráveis, porém espera-se uma mudança mais acelerada da estrutura econômica de Palmas – TO e um desempenho institucional considerado como forte.

Assim, ao final pretende-se responder a seguinte questão sobre quais serão os efeitos econômicos para a cidade de Palmas – TO, em termos de PIB, emprego e expansão demográfica, se ela adotar ou não uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. O modelo de crescimento econômico de Palmas - TO

O modelo que projetará o PIB de Palmas – TO e servirá de elemento para a projeção das demais variáveis (emprego, população, PIB per capita) é expresso na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Modelo de projeção do crescimento econômico de Palmas³

Parâmetro	Coefficientes	Erro Padrão	P-valor.
Nível de emprego privado	0,966	0,000	0,000
Nível da atividade da construção civil	0,151	0,000	0,000
Gastos do governo	0,0006	0,000	0,001
Nível do emprego público	0,0006	0,000	0,001
Desempenho institucional	0,019	0,000	0,003
R²	0,9999		
Durbin-Watson (d)	2,7277		

Fonte: Elaborado pelo autor.

O poder explicativo do modelo ajustado resultou em $R^2 = 0,9999$, representa o quanto a variabilidade total do PIB de Palmas - TO é explicada pelas variáveis independentes presentes no modelo. Trata-se de um coeficiente de determinação satisfatório e robusto. Na Análise de Variância (ANOVA) constatou-se um nível de significância do modelo (P-valor)⁴ = 0,000, representa que suas projeções serão confiáveis.

O modelo encontrado reforça a hipótese de que a expansão do setor público na cidade de Palmas – TO encontra-se em um ponto de inflexão. O seu tamanho relativo na

³ No modelo não foram identificados problemas de heterocedasticidade (auto-correlação de resíduos), dado que $d = 2,7277$. Porém foi apresentada uma significativa colineariedade entre as variáveis, podendo levar a uma eventual superestimação dos coeficientes calculados. Porém, as projeções são confiáveis desde que feitas no conjunto das variáveis independentes estabelecidas.

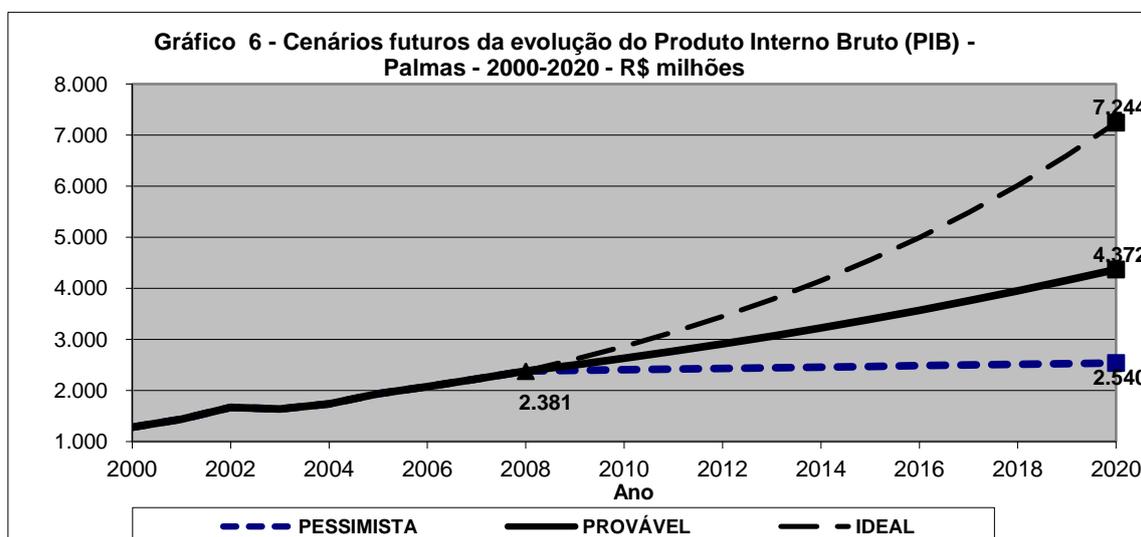
⁴ A significância estatística de um resultado é uma medida estimada do grau em que este resultado é "verdadeiro". Mais tecnicamente, o valor do nível-p representa um índice decrescente da confiabilidade de um resultado. Quanto mais baixo o nível-p, mais se pode acreditar que a relação observada entre as variáveis na amostra é um indicador confiável da relação entre as respectivas variáveis na população.

economia já encontrou seu limite. A economia de Palmas que sempre se alimentou do setor público para o seu crescimento, tem agora um novo desafio de atrair novos investimentos visando fortalecer a competitividade do setor privado.

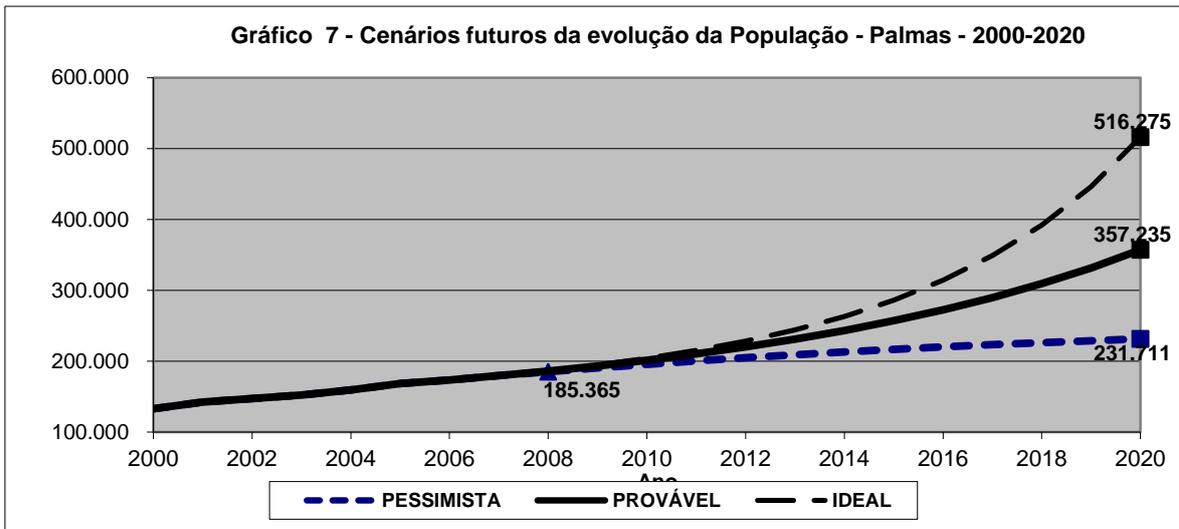
4.2. Projeção de cenários de crescimento até o ano de 2020

A partir do modelo econométrico desenvolvido, é possível elaborar os cenários possíveis para Palmas – TO. O contraste entre os cenários elaborados (do mais pessimista ao mais otimista) traz a clara noção de como será o futuro econômico de Palmas no ano de 2020:

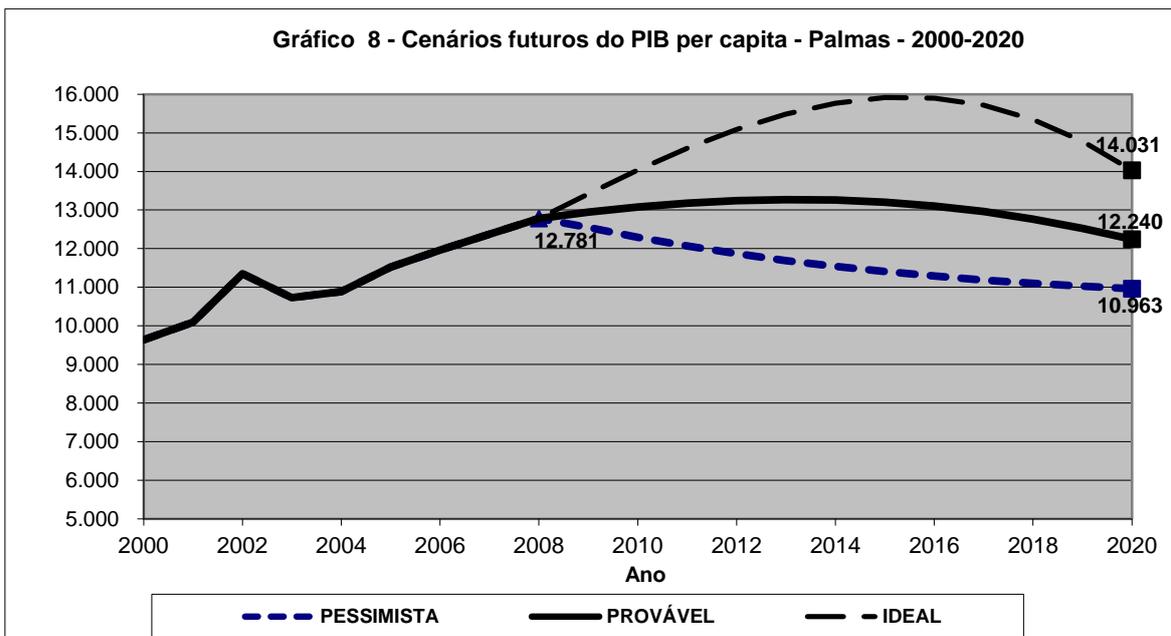
1. O PIB em Palmas será de no mínimo R\$ 2,5 bilhões e no máximo a R\$ 7,2 bilhões, provavelmente girará em torno de R\$ 4,4 bilhões (Gráfico 6);
2. A população de Palmas será de no mínimo 232 mil e no máximo de 516 mil habitantes, provavelmente girará em torno de 357 mil habitantes (Gráfico 7);
3. O PIB per capita anual de Palmas será de no mínimo R\$ 10.963 e no máximo a R\$ 14.031, provavelmente girará em torno de R\$ 12.240 (Gráfico 8);
4. Serão gerados em Palmas no mínimo 6.704 e no máximo 204.252 postos de trabalho formais, provavelmente serão gerados cerca de 83.650 empregos formais (Gráfico 9).



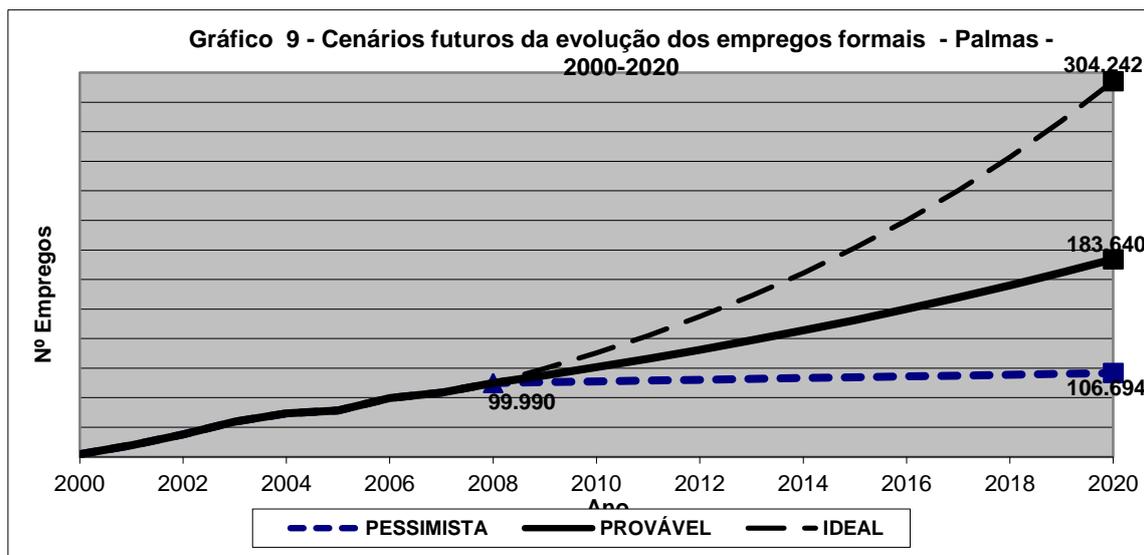
Fonte: Elaborado pelo autor.



Fonte: Elaborado pelo autor.



Fonte: Elaborado pelo autor.



Fonte: Elaborado pelo autor.

As diferenças de valores entre os valores máximos e mínimos dependem fundamentalmente dos pressupostos dos cenários projetados. Qual seria o efeito exclusivo de um considerado bom governo, que elabore e implante um Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo? Estima-se que, no caso da cidade de Palmas – TO teria um crescimento adicional de no mínimo 1,1% ao ano se elaborar e implantar uma estratégia de crescimento e desenvolvimento de longo prazo.

O nível de desenvolvimento econômico das cidades depende de uma série de fatores conjunturais e estruturais. Proximidade de mercados consumidores, a existência de recursos naturais, condições de infra-estrutura, disponibilidade de mão-de-obra qualificada, facilidades de escoamento de matéria-prima ou de produtos acabados, certamente interferem e vão continuar interferindo nos padrões de desenvolvimento das localidades. Algo que não é comumente discutido é que também os padrões de desenvolvimento econômico presente e futuro dependem das escolhas estratégicas que a cidade faz.

5. CONCLUSÕES

A forma pela qual o crescimento econômico de Palmas foi financiado desde sua construção até os dias de hoje, já não é mais possível. Existem duas questões estruturais, que são impeditivas para o prosseguimento deste modelo, primeiro as próprias limitações orçamentárias que não mais permitem a realização de grandes gastos

públicos, e, principalmente, porque a cidade atingiu tal tamanho que a sua dinâmica de crescimento econômico passou a estar mais associada à expansão de atividades econômicas com maiores níveis de produtividade.

Para dar o salto a diante no processo de crescimento e desenvolvimento no longo prazo, é indispensável o fortalecimento do papel catalisador dos governos e instituições. O futuro econômico da cidade está aliado à capacidade de articulação e liderança das instituições no tempo presente. No horizonte de 2020, dependendo da implantação de políticas públicas mais ou menos eficazes, o PIB da cidade será de no mínimo R\$ 2,5 bilhões e no máximo a R\$ 7,2 bilhões e a população será de no mínimo 232 mil e no máximo de 516 mil habitantes. Qual o futuro que Palmas deseja construir?

Porém, até agora a economia de Palmas teve sua expansão econômica associada ao crescimento do setor público, o que seria natural, pois se trata da capital do estado. Porém, é a capital brasileira com maior participação média do setor público na geração total de empregos formais. O modelo de projeção do crescimento econômico estimado, demonstrou que o crescimento econômico às expensas do setor público já atingiu seu ápice, e que para a cidade almejar níveis sustentados de crescimento no futuro, deve expandir suas atividades econômicas privadas, quer seja a indústria, comércio / serviços ou turismo.

Para o fortalecimento da competitividade sistêmica do setor de turismo é preciso que a cidade melhor aproveite suas potencialidades naturais e a potencial vocação para eventos e negócios. Assim, é absolutamente necessário que o Centro de Convenções seja implantado e tenha um modelo de gestão competente para estimular o crescimento desta cadeia produtiva.

O setor de comércio/serviços já é o mais forte e dinâmico da economia de Palmas e tem boas perspectivas no futuro próximo, onde a cidade pode se tornar um forte centro varejista e atacadista do médio norte brasileiro. Porém, o setor tem vários desafios a serem enfrentados, onde se destacam preços poucos competitivos em sua maior parte, mercado interno restrito e parte da população com maior poder de compra que adquire alguns itens de sua cesta de consumo em centros urbanos maiores. Também, o problema fundiário urbano é um dos sérios gargalos competitivos do setor, uma vez que priva o empresário de realizar diversas operações comerciais e financeiras. Ademais, são necessárias formas inteligentes para ocupação das quadras e avenidas da

cidade, reduzir os prazos de emissão de documentos públicos e melhorar o atendimento ao empresário.

O setor industrial, apesar de promissor, ainda não se estruturou devidamente na cidade. Palmas tem uma restrição natural, que é o afastamento do principal fluxo rodoviário do estado (a BR-153), e também com uma pequena aglomeração industrial. Ademais, possui outras severas restrições, tais como os altos custos de energia e transporte e, ainda, um mercado consumidor relativamente pequeno. Mas, existem oportunidades que podem ser mais bem aproveitadas, a exemplo a boa possibilidade de redução dos custos de transporte dados pela iminente chegada da Ferrovia Norte-Sul. Outra oportunidade é Palmas aproveitar de sua localização geográfica e da condição de ser capital para disputar com outras cidades pólo do Médio Norte brasileiro maiores espaços na atração de unidades industriais.

A agropecuária em Palmas – TO é muito pouco competitiva. Tanto as atividades tradicionais quanto àquelas que são desenvolvidas nas intermediações de aglomerados urbanos (ligados ao agro turismo e ecoturismo) são na cidade bastante incipientes. Palmas deve bem aproveitar a implantação do CEASA – TO e ter políticas efetivas para o fortalecimento do cinturão verde. Alguns problemas já não podem mais ser adiados, sob pena do setor permanecer estagnado por muitos anos. Primeiro, a questão fundiária deve ser enfrentada de frente, pois sua não resolução é um dos gargalos para a competitividade sistêmica do setor. Também, o baixo nível de profissionalização do produtor conjugado com a ausência de um sistema de informações sobre uso e ocupação do solo, faz com que a agropecuária praticada seja, em regra, de baixa produtividade, fortemente dependente do setor público e ainda não conseguindo atender o mercado consumidor local.

Palmas pode muito desenvolver nos próximos anos. Continuar investindo em educação, gastar os recursos públicos com responsabilidade e efetividade e principalmente não só fazer bem feito, mas fazer o melhor. Os desafios próximos é que as diretrizes e ações aqui estabelecidas não sejam prioridades apenas de governos que são efêmeros, mas que sejam prioridades da sociedade civil organizada.

6. BIBLIOGRAFIA

CORREA, S. P. S (2005). **Goiás: a globalização e o futuro**. Goiânia, EDUCG.

GIAMBIAGI, FÁBIO (1999). **Perspectivas Para Economia Brasileira: 1999/2006**. Brasília: IPEA.

IBGE (2008). **Base de dados estatísticos**. Brasília.

MERCOESTE (2006). **Perfil competitivo do estado do Tocantins**, Brasília, SENAI.

MINISTÉRIO DO TRABALHO (2008). **Base de dados on-line do CAGED e RAIS**.

SCHWARTZ, PETER(1995). **A Arte da Previsão**. Scritta.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (1997), **Cenários Exploratórios do Brasil 2020**.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2008). **Base de dados fiscais dos municípios brasileiros**. Brasília.

THUROW, L.C (1996). **The Future of Capitalism**. William Morrow and Company, Inc.

VAN DER HEIJDEN, KEES (1998). **Scenarios The Art of Strategic Conversation**.

WRIGHT, J. T. C. & GIOVINAZZO, R. A (2000). Delphi – uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. In: **Cadernos de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 01, n° 12, 2° trimestre de 2000.