

INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPACTOS DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS NO TOCANTINS: NOTAS INTRODUTÓRIAS

INSTITUTIONS, PUBLIC POLICIES AND IMPACTS OF THE NEW CORONAVIRUS PANDEMIC IN TOCANTINS: INTRODUCTORY

Mônica Aparecida da Rocha Silva 1

Resumo: O jovem estado do Tocantins é uma região que aglomera grande parte dos problemas socioeconômicos reproduzidos contemporaneamente. Este artigo discute em que medida a pandemia do novo Coronavírus pode agravar, no Tocantins, as inúmeras situações de risco típicas da sociedade moderna; e como a ação pública pode mitigar esses danos no que diz respeito ao enfrentamento da pandemia. Utilizou-se pesquisa bibliográfica e dados estatísticos para realizar uma análise da problemática à luz da teoria institucional. Conclui-se que é preciso fortalecer as instituições políticas e o federalismo brasileiro nos moldes da CF 1988. Os governos locais precisam fortalecer suas capacidades estatais em parceria com o mercado, as universidades e a sociedade civil organizada para mitigar os impactos desta pandemia com ações efetivas voltadas, sobretudo, para a criação de um sistema de proteção social para grupos vulneráveis, oferta de saneamento básico, fortalecimento da agricultura familiar e expansão do acesso à saúde pública.

Palavras-chave: Institucionalismo. Políticas Públicas. Coronavírus. Vulnerabilidade Socioeconômica no Tocantins.

Abstract: The young state of Tocantins is a region that agglomerates most of the socioeconomic problems reproduced at the same time. This article discusses the extent to which the new coronavirus pandemic can aggravate, in Tocantins, the countless risk situations typical of modern society; and how public action can mitigate these damages when it comes to tackling the pandemic. Bibliographic research and statistical data were used to analyze the problem based on institutional theory. It concluded that it is necessary to strengthen political institutions and Brazilian federalism along the lines of 1988's Constitution. Local governments need to strengthen their state capacities in partnership with the market, universities and organized civil society to mitigate the impacts of this pandemic with effective actions aimed, mainly at creating a social protection system for vulnerable groups, offering basic sanitation, strengthening family agriculture and expanding access to public health.

Keywords: Institutionalism. Public Policies. Coronavirus. Socioeconomic Vulnerability in Tocantins.

Doutora em Ciências Sociais pela UnB (2007). Realizou Pós-Doutorado (2017) e estágio doutoral (2006) na Universidad Nacional Autónoma do México (UNAM). Atualmente, é professora e pesquisadora da Universidade Federal do Tocantins (UFT), lotada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e no Curso de Graduação em Ciências Econômicas. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6401487987780885>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3323-7712>. E-mail: monicars@uft.edu.br

Introdução

As desigualdades sociais e regionais e, conseqüentemente, a necessidade de se construir políticas públicas efetivas para diminuir as assimetrias entre as regiões constituem um tema que está em pleno debate na sociedade brasileira e se caracteriza, portanto, por ser uma demanda recorrente.

Esse retrato social enraizado no modo como as regiões do Brasil foram se desenvolvendo refletiu-se na elaboração da Constituição Federal (CF) do país, promulgada em 1988. A CF dispõe, em seu artigo terceiro, que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

IV – promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988, n.p).

Para combater ou, pelo menos, reduzir as expressivas desigualdades sociais e regionais existentes no Brasil, faz-se necessário pensar em um projeto de nação que tenha como base a criação de condições políticas e institucionais para promover políticas públicas, sobretudo políticas sociais, voltadas para: eliminar a fome; combater a pobreza e a ausência de moradia; garantir acesso aos serviços de saúde e de saneamento básico; aumentar o índice de escolaridade; promover uma maior integração da universidade com a comunidade local e a participação efetiva das universidades no desenvolvimento da formação profissional e pesquisas regionais (BRASIL, 2015); aumentar o acesso aos recursos produtivos; prover proteção social para as inúmeras situações de risco típicas da sociedade moderna; e ofertar serviços públicos básicos de qualidade.

Os princípios constitucionais inaugurados com a CF de 1988 foram de extrema importância para condicionar várias políticas públicas, por exemplo, o estabelecimento de que toda a população brasileira (com carteira de trabalho assinada ou não) teria direito à saúde pública, integral e universal, que se materializou com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Entretanto, apesar disso, os desafios ainda são inúmeros, e a trajetória da cidadania brasileira é feita de avanços e retrocessos (CARVALHO, 2008).

O jovem estado do Tocantins, criado em 1988, localizado no Norte do Brasil, é uma região que aglomera grande parte dos problemas socioeconômicos mencionados anteriormente¹. O Tocantins possui 139 municípios e, de acordo com o último Censo Demográfico, realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a maior parte da população tocantinense – ou seja, 72,53% dos trabalhadores – possui um rendimento per capita na faixa salarial média de até um salário mínimo. Destes, 42,84% recebem até meio salário-mínimo, e 29,69% recebem de meio a um salário-mínimo.

Nesse sentido, a discussão proposta neste artigo procura entender em que medida a crise sanitária e econômica internacional, gerada pela pandemia do novo Coronavírus, pode agravar, ainda mais, a situação da população brasileira em maior vulnerabilidade social, especialmente no Estado do Tocantins; e como a ação pública pode mitigar esses danos no que diz respeito ao enfrentamento da pandemia. As estatísticas já apontam que o maior de número de mortes por Coronavírus² está ocorrendo em regiões mais pobres do Brasil³, onde as condições de moradia favorecem a aglomeração de pessoas em um ambiente fechado e precário, muitas vezes, sem saneamento básico e com insuficiente oferta de serviços de saúde. Isso permite perceber que o vírus não é tão “democrático” como se diz, sobretudo em um país que apresenta uma acentuada desigualdade social e regional.

No Brasil, no dia 26 de maio de 2020, já havia 391.222 casos de pessoas contaminadas pelo novo Coronavírus (COVID-19) e um total de 24.512 óbitos confirmados, com uma taxa de

1 Juntamente com a região Nordeste, concentram os estados mais pobres da Federação.

2 Coronavírus é uma família de vírus que causam infecções respiratórias. O novo Coronavírus foi descoberto em 31 de dezembro de 2019, após o registro dos primeiros casos na China. Chamado de SARS-CoV-2, esse novo agente provoca a doença chamada de COVID-19. Para mais informações, acesse o site do Ministério da Saúde: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid>

3 Segundo dados do Ministério da Saúde divulgados em 26 de maio de 2020, a região Norte é a que tem o índice de mortalidade mais alto (13,9) por 100 mil habitantes. Este índice é bem mais baixo nas regiões Sul (1,6) e Centro-Oeste (1,8). Especificamente no Tocantins, a mortalidade por 100 mil habitantes é de 4,1.

letalidade de 6,3%. No Estado do Tocantins, na mesma data, havia 2.858 casos de pessoas contaminadas pelo Coronavírus e um total de 64 óbitos confirmados, segundo dados do Ministério da Saúde⁴.

Pretende-se, então, discutir aqui a teoria institucional e sua interface com as políticas públicas, apresentar alguns dados socioeconômicos do Tocantins e, em seguida, realizar apontamentos sobre as políticas públicas necessárias para enfrentar o cenário durante e após a pandemia. Este é um texto propositivo, que faz parte de um projeto de pesquisa em andamento.

Políticas públicas como instituições

A questão central que permeia as teorias do desenvolvimento econômico é o problema da desigualdade inserida no processo, ou seja: por que alguns países ou regiões se desenvolvem mais do que outros? A trajetória das teorias do desenvolvimento vem acompanhando as mudanças político-econômicas e culturais que têm ocorrido nas sociedades, assim como o contexto ideológico em que essas teorias são gestadas, dando lugar a novas matrizes, ênfases e interpretações.

Na América Latina, desde a década de 1950, é possível identificar alguns traços analíticos sobre a questão do desenvolvimento dos países dessa região, a saber: o enfoque histórico-estruturalista, baseado na ideia das relações centro-periferia; a análise da inserção internacional; a análise dos condicionantes internos (crescimento, progresso técnico e suas relações com emprego e distribuição de renda); e, mais recentemente, a análise da ação pública, por meio das necessidades e capacidades estatais. Esses aspectos permitem pensar em políticas públicas como instituições.

Esse entendimento contribui para a compreensão de que as políticas públicas são construídas socialmente e, portanto, são estruturas sociais que socializam por meio de um arcabouço arquitetado por regras formais e informais. No caso da pandemia do novo Coronavírus, a análise institucional é útil para compreender, por exemplo, sua politização e como tem sido exercido o federalismo brasileiro – baixa coordenação da ação federativa da União no campo das políticas públicas e sem estruturas de diálogo e cooperação nas relações intergovernamentais – no que diz respeito às ações de enfrentamento da pandemia por parte dos governos.

O termo instituição é utilizado de diferentes formas e, muitas vezes, é confundido com organização. No entanto, as instituições sociais são um componente – um conjunto de padrões socialmente aprendidos e compartilhados – até mesmo no interior das organizações. Instituição, muitas vezes, também é entendida com um padrão de controle; no entanto, “sob a perspectiva sociológica, o significado do termo não é exatamente este” (BERGER; BERGER, 1977, p. 192). De acordo com a concepção clássica da Sociologia, o conceito de instituição é mais complexo. As instituições sociais são alicerçadas na história, constituem algo exterior ao indivíduo, possuem uma autoridade moral e um caráter de objetividade e coercitividade. Como assinalam os autores,

as instituições estão lá, externas a ele, persistentes em sua realidade [...]. Têm poder coercitivo sobre ele, seja por si mesmas, pela simples força de sua facticidade, seja pelos mecanismos de controle que geralmente se encontram vinculados às mais importantes dentre elas (BERGER; LUCKMANN, 1996, p. 58, grifo nosso).

Esses componentes dão-lhes permanência relativa (porque as instituições mudam com o passar do tempo), estabilidade, legitimidade e importância. Conforme sublinha Huntington (1968, p. 24): as “instituições são padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes”.

Na teoria institucional de Douglass North (1990), as instituições são um conjunto de “regras do jogo” que modelam as ações humanas em uma sociedade. O autor acrescenta, ainda, que essas regras podem ser formais ou informais. As regras formais são aquelas institucionalizadas por meio de leis, decretos, contratos, regimentos, entre outros; e as informais são as criadas socialmente com base nos costumes, convenções, valores, crenças, tradições (NORTH,

⁴ Informações disponíveis no site do Ministério da Saúde: <https://covid.saude.gov.br/>

1990). Portanto, as instituições moldam ou condicionam comportamentos (econômicos, políticos, sociais ou de atores individuais) por meio dessas regras.

Entretanto, as instituições não são somente as regras do jogo, na visão de Nee (2005), elas são também estruturas sociais:

An institution in this view is defined as a dominant system of interrelated informal and formal elements – custom, shared beliefs, conventions, norms, and rules which actors orient their actions to when they pursue their interests. In this view, institutions are social structures that provide a conduit for collective action by facilitating and organizing the interests of actors and enforcing principal-agent relationships. It follows from this interest-related definition that institutional change involves not simply remaking the formal rules, but fundamentally requires the realignment of interests, norms, and power (NEE, 2005, p. 5).

Paul Pierson (2004) fornece também uma importante contribuição nesse debate ao apresentar teorias e métodos que nos ajudam a compreender o desenvolvimento institucional enquanto processo histórico, no qual as dimensões temporais são importantes na análise dos resultados políticos e sociais. Os processos sociais, localizados em um contexto temporal, vão dando forma às instituições e elas funcionam como limites estruturantes da ação e da interação humana.

O pesquisador, ao considerar as políticas públicas como instituições, compreende melhor os seus respectivos processos de institucionalização; o papel de cada ator e as “regras do jogo” para a decisão, formulação e implementação; as tensões por disputas (apoio/rejeição) em torno de uma decisão; bem como a relevância da path dependence como uma importante variável explicativa das suas trajetórias e resultados.

Políticas públicas é um conceito polissêmico, uma vez que seu significado quase sempre se define em razão dos sujeitos que o utilizam. O termo é definido de acordo com a abordagem teórica, o campo disciplinar e as representações sociais de cada autor. Neste trabalho, não há espaço para discutir a importante contribuição dos fundadores das políticas públicas, tais como Harold Lasswell, Herbert A. Simon, Charles E. Lindblom, David Easton, Amitai Etzioni, Yehezkel Dror.

Políticas forma parte do duplo conceitual que, na língua inglesa, remete a dois termos: i) politics, para indicar o processo de luta em defesa de interesses, competição e conflito/negociação entre indivíduos e organizações pela distribuição do poder político; e ii) policy, campo de opções de estratégias de ação e decisão que tem o intuito de enfrentar, resolver ou melhorar os problemas que são da responsabilidade do Estado (VALENTI; CASTILLO, 1997). O sentido do termo política utilizado neste texto é o de policy.

Vale destacar que três fatores podem levar um item a ser incluído na agenda governamental: uma situação de crise – provocada, por exemplo, por uma pandemia; a pressão política organizada; ou se esse assunto representa uma oportunidade de os governantes obterem ganhos políticos (RUA, 1998; ELDER, COBB, 2003).

As políticas públicas se constituem em cursos de ações de um governo que, em uma sociedade democrática, implicam em discutir demandas, valores, preferências e crenças acerca dos problemas públicos. Essas ações produzem efeitos específicos e, portanto, afetam diferentes atores participantes, direta ou indiretamente, das políticas em questão. Na concepção de Dye (1976), as políticas públicas tratam do estudo do que fazem os governos, porque o fazem e quais são os seus efeitos. Portanto, uma política (policy) é resultado de “uma teia de decisões que alocam valor” (EASTON, 1953, p. 130).

Nas sociedades democráticas, o ciclo de políticas públicas compreende formação de agenda, bem como formulação, implementação e avaliação das políticas (RUA, 1998; AGUILAR VILLANUEVA, 2003a). Entretanto, é importante compreender o aspecto processual do ciclo de

políticas públicas⁵.

As decisões de um governo iniciam-se pela eleição dos seus assuntos e prioridades de ação: a sua agenda. O processo de elaboração da agenda é o momento em que o governo decide se ele deve ou não intervir em um determinado assunto. Atualmente, com o argumento de que há escassez de recursos, aumento das demandas sociais e complexidade dos problemas, governos têm selecionado cada vez mais o que deve ou não entrar na pauta governamental

Hoy, después del aprendizaje, los gobiernos son más cuidadosos y ponderados en armar sua agenda, en seleccionar las cuestiones y ordenar sus prioridades. A las agendas repletas y desordenadas han seguido gobiernos más selectivos y coherentes. No todo es asunto público [...]. No todo asunto público es competencia del gobierno nacional; hay asuntos de la jurisdicción de los gobiernos locales. [...]. La filtración de las cuestiones se vulven entonces una actividade estratégica, en la medida en que decidir si una cuestión amerita ser objeto de la acción gubernamental significa comprometerse y poner en juego los recursos del Estado (AGUILLAR VILLANUEVA, 2003a, p. 29).

No Brasil, têm ocorrido divergências entre os entes federados (União, estados e municípios) acerca das políticas que devem ser tomadas diante da pandemia do Coronavírus. Há um impasse na ação pública sobre qual é a pauta mais importante ou as alternativas mais efetivas, e tudo isso perpassa, entre outros fatores, pelo interesse em salvar vidas ou a economia e, sobretudo, pelo jogo político.

A formação de agenda de políticas governamentais (agenda-setting) corresponde a um processo de tomada de decisão por meio do qual determinados problemas ou questões chegam a receber a atenção dos governos (ou de pessoas que não são autoridades governamentais, mas são vinculadas ao governo) como possíveis assuntos de política pública (ELDER, COBB, 2003; KINGDON, 2003).

Os problemas políticos são derivados de construções sociais que refletem concepções específicas da realidade. Assim, pode existir uma multiplicidade de definições acerca de um problema e, por isso, está em jogo na formação da agenda não somente a seleção do problema, mas também sua definição⁶. Depois que um problema ou uma questão tornar-se um item de agenda pública, inicia-se o processo de formulação de alternativas.

A formulação de uma política pública é realizada de acordo com as percepções dos atores, a mobilização e pressão dos interessados, a influência internacional e os recursos governamentais disponíveis. Já a formulação das alternativas e das soluções respectivas e a tomada de decisão dependem do conhecimento acumulado que se tem acerca de certo problema e das teorias existentes (AGUILAR VILLANUEVA, 2003a; CAPELLA, 2018).

A implementação de uma política pública situa-se entre a tomada de decisão e os resultados que se pretende alcançar. Essa fase da política pública diz respeito ao processo de transformação de decisão em ação. As abordagens de “cima para baixo” – top-down – ou de baixo para cima ajudam o analista de políticas públicas a identificar os elementos-chave que devem ser analisados e a relação entre o contexto institucional e o conteúdo das políticas (HILL, 2006).

5 Vale destacar que, apesar de ser aceito no campo que uma política pública se desenvolve em etapas, na prática, esse processo possui uma ordem mais lógica/analítica do que cronológica. Como sublinha Aguilar Villanueva (2003a, p. 15): “Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las ‘etapas’ pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse”.

6 Moore (2003) ilustra a complexidade da definição de um problema de políticas públicas com casos críticos, a exemplo da política de heroína. O autor diz que alguns consideram que o objetivo da política sobre a heroína consiste em reduzir seu consumo; outros consideram que é melhorar a qualidade de vida dos usuários, outros, que o objetivo da política é proteger a sociedade da conduta perigosa dos consumidores etc. As diferentes concepções das funções da avaliação também exemplificam essa realidade.

Esses fatores, muitas vezes, levam à mudança das características iniciais da política pública em questão, desencadeando desfechos diferentes dos previstos no desenho inicial.

Na implementação de políticas públicas, ou mesmo na tomada de decisão, é necessário selecionar aquelas estratégias que melhor se ajustam aos objetivos preliminarmente buscados. Essa seleção requer uma avaliação ex-ante de distintas alternativas existentes em relação aos resultados almejados (AGUILAR VILLANUEVA, 2003b).

O ciclo de políticas públicas conclui-se com a avaliação, cuja etapa está comprometida com a eficiência, eficácia e efetividade da política pública em questão – lembrando que essas fases ocorrem com idas e vindas. A comparação entre objetivos previstos de uma política e resultados obtidos vem sendo realizada há bastante tempo, mas, atualmente, a avaliação vem ganhando novas funções.

Desde os anos 1970, a avaliação passou a ser compreendida como um processo que gera informações úteis para a tomada de decisão (STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1987), para o exercício da accountability,⁷ para proporcionar eficiência na alocação de recursos públicos e também como um instrumento que pode contribuir para o aprendizado organizacional.

Nos anos 1980, a avaliação esteve mais associada à otimização dos recursos públicos, valor e julgamento dos resultados pelos especialistas. A partir da década de 1990, a avaliação passou a vincular-se à melhoria das políticas públicas, à qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos e ao exercício da accountability. Nos últimos anos, avaliação voltou a ser um instrumento de gestão pública vinculado à alocação de recursos públicos e eficiência das políticas (SILVA, 2019).

Para finalizar, em relação a esse item, vale ressaltar que a análise das escolhas e a tomada de decisão dos governos é um dos objetivos de quem se dedica à pesquisa nesse campo do conhecimento. Os analistas de políticas públicas, sejam pesquisadores ou gestores públicos de carreira, precisam ter em mente que as políticas públicas possuem dois componentes: o técnico – conhecimento especializado sobre esta área do conhecimento e acerca das normas, regulamentos e diretrizes que orientam as interações (regras formais das instituições); e o político – que envolve indivíduos ou grupos de interesse, relações de poder, conflitos, estratégias, coalizões, demandas e apoios. Essa noção é extremamente importante no âmbito de uma abordagem institucional e sistêmica das políticas públicas.

Mapa político e socioeconômico do Tocantins e a pandemia do novo Coronavírus

O Estado do Tocantins foi criado em 1988, a partir da divisão das regiões norte e sul do Estado de Goiás. A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, ocorrida em 5 de outubro de 1988, é o principal marco legal de criação do Tocantins.

A área que corresponde ao Estado do Tocantins situa-se na Amazônia Legal, sendo a extensão de seu território equivalente a 277.466,763 km² (IBGE, 2019a) e a população, de acordo com o último censo demográfico (IBGE, 2010), perfazia um total de 1.383.445 habitantes. A população estimada para 2019 era de 1.572.866 (IBGE, 2019b).

O termo Amazônia Legal foi instituído em 1953, sua extensão corresponde a 59% do território brasileiro e abarca oito estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins) e parte do Estado do Maranhão, perfazendo 5,0 milhões de km². A região da Amazônia Legal foi alterada diversas vezes em consequência de mudanças na divisão política do país e do Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado pelo governo federal em maio de 2008 (IPEA, 2008).

Antes da chegada da população não indígena, a região do Tocantins estava ocupada pelos Karajás, Krahôs, Avá-canoeiros, Xerentes e Xambioás. Até o início do século XVIII, os núcleos populacionais eram criados em função da atividade mineradora. As tribos indígenas sobreviventes ao processo de colonização encontram-se atualmente esparsas no território tocanti-

⁷ Na língua portuguesa, não existe uma tradução para o termo accountability, mas, na literatura especializada, ele vem sendo entendido como responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade. A accountability não é função de um órgão, mas de um conjunto de instituições.

nense (GIRALDIN, 2002).

O Tocantins nasceu no contexto da redemocratização do país e com um forte discurso realizado pela elite política de que a separação do Estado de Goiás propiciaria o desenvolvimento do então norte goiano (CILLI, ROCHA SILVA, 2017; CILLI, 2013). Percebe-se que o desenvolvimento da região do então norte goiano foi o principal argumento dos atores que lutaram pela criação do Estado do Tocantins. Entretanto, o Tocantins ainda apresenta baixo índice de desenvolvimento humano (IDH) em grande parte dos seus municípios, problemas ambientais e uma cultura política permeada por práticas patrimonialistas, que se constitui no principal entrave para o desenvolvimento da região (ROCHA SILVA, 2010).

Após mais de 30 anos da sua criação, o Estado ainda apresenta forte dependência das transferências federais para manutenção das atividades que lhe são inerentes. Em uma pesquisa que fizemos no âmbito do projeto Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia (IPPA) – que contou com o apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – ao fazer uma análise, por meio de diferentes indicadores que mediram as dimensões político-institucional, socioeconômica e ambiental, chegou-se ao triste resultado de que o Estado do Tocantins, no período de 2000 a 2010, saiu apenas do nível de “Muito baixo” para “Baixo”, levando em consideração o índice de sustentabilidade dos municípios da Amazônia (ISMA). Os achados da pesquisa também apontaram que as microrregiões do Bico do Papagaio e do Jalapão são as que apresentam maior vulnerabilidade social, econômica e ambiental no Tocantins (SILVA, NASCIMENTO, MAGRO, 2015; ROCHA SILVA et al., 2015).

Assim como o ISMA do Tocantins, o capital social, um componente importante no processo de desenvolvimento local (inclusive considerado no cálculo do ISMA), também é baixo, como apontado em uma das pesquisas realizadas sobre o tema (RODRIGUES et al., 2012).

Pesquisas recentes demonstraram também que o modelo de federalismo, instituído na Constituição Federal de 1988 – que enfatiza a descentralização e autonomia dos municípios nas relações intergovernamentais –, não funciona como deveria, quando se trata, por exemplo, dos conselhos municipais de educação na região do Bico do Papagaio (SANTOS LIMA; ROCHA SILVA; LUCENA, 2019) ou da institucionalização da Ciência e Tecnologia no Estado do Tocantins (SANTOS; ROCHA SILVA, 2016).

O último censo realizado pelo IBGE ocorreu há exatos 10 anos (2010); entretanto, muitos dos dados que iremos discutir a seguir, infelizmente, não sofreram tantas alterações, uma vez que, após 2014, a recessão econômica e a crise político-institucional se instauraram no Brasil e os cortes orçamentários para as políticas sociais começaram a ser uma constante. Esse fato afetou negativamente os indicadores socioeconômicos.

A renda per capita do cidadão tocantinense ainda é baixa, de acordo com dados apresentados na introdução deste trabalho. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) referente ao 4º trimestre de 2019 apontou um rendimento médio real de todos os trabalhadores nesse período no Brasil de R\$ 2.340,00, sendo que o trabalhador tocantinense aparece em desvantagem, recebendo uma média de R\$ 1.866,00. Sem contar que o número de pessoas que faz parte do grupo de profissionais liberais e informais tem aumentado: já são quase 170 mil pessoas. Desse total, mais de 140 mil não têm CNPJ. Isso sugere que esses trabalhadores autônomos podem não ter acesso a benefícios oferecidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (IBGE, 2020).

Esses dados evidenciam que, durante e após a pandemia do novo Coronavírus, é necessário reconhecer a importância de um sistema de proteção social por parte dos governos (o Estado precisa se fazer presente, mais do que nunca) para os grupos com maior vulnerabilidade social, assim como o desenvolvimento de um comportamento social solidário, com ações de distribuição de cestas básicas, fortalecimento de cadeias locais de produção de alimentos, com o reconhecimento do importante papel que a agricultura familiar desempenha. Os municípios, por meio de consórcios, podem se organizar para comprar alimentos dos produtores locais para a merenda escolar, por exemplo.

Outro indicador importante no contexto de uma pandemia é a questão do saneamento básico, ou melhor, da ausência dele, já que implica a possibilidade de maior risco de contágio pelo Coronavírus, afora as várias doenças que a literatura já aponta como decorrentes da falta

de saneamento básico. Água potável, esgoto sanitário e coleta de lixo são fundamentais em qualquer sociedade.

Os dados da PNAD Contínua relativos a 2018 (IBGE, 2020) indicam um ligeiro aumento do número de residências brasileiras com rede geral de esgotamento sanitário ou fossa ligada à rede de distribuição, passando de 66% em 2017 para 66,3% em 2018, restando 33,7% dos domicílios brasileiros sem fossa séptica ou algum outro tipo de fossa rudimentar.

No caso do Tocantins, as informações da PNAD de 2015 (IBGE, 2020) relativas à rede de saneamento básico, incluindo água, coleta de lixo e esgoto sanitário, apontam que, em 2015, enquanto 99% dos domicílios urbanos possuíam cobertura desse serviço, nos domicílios rurais, apenas 78,18% das residências estavam ligadas à rede geral de água, 17,27% dispunham de coleta de lixo e 80,46% tinham acesso à rede de esgoto.

No que diz respeito à educação, o índice de analfabetismo no Tocantins se situa acima da média brasileira, que, em 2018, era de 6,8%, sendo que 10% dos tocantinenses não possuíam nenhum grau de estudo, figurando o estado como o terceiro maior índice da região Norte do país (IBGE, 2020). Este índice é ainda maior em alguns municípios do Tocantins, sobretudo na microrregião do Bico do Papagaio e do Jalapão.

Com a pandemia do novo Coronavírus e a necessidade de isolamento social (medida recomendada pela Organização Mundial da Saúde para conter o número de contaminações), escolas, universidades e empresas estão utilizando, cada vez mais, as tecnologias para desenvolverem suas atividades a distância. Assim estão ocorrendo desde aulas e eventos acadêmicos, bem como o já conhecido “home office”, termo utilizado pelas empresas para se referir ao funcionário que trabalha em casa. A era da sociedade da informação ficou mais evidente com a pandemia, entretanto a exclusão digital ainda está presente em muitas regiões do Brasil. Castells já apontava que:

no novo modo informacional de desenvolvimento, a fonte de produtividade acha-se na tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento da informação e de comunicação de símbolos. [...]. Contudo, o que é específico ao modo informacional de desenvolvimento é a ação de conhecimentos sobre os próprios conhecimentos como principal fonte de produtividade (CASTELLS, 2005, p. 52, grifo nosso).

Nessa perspectiva, os governos precisam encontrar mecanismo para possibilitar maior inclusão digital, sobretudo em regiões mais pobres do Brasil, bem como reconhecer a importância do papel das universidades (e institutos de pesquisa), sobretudo as públicas, no desenvolvimento do país. A capacidade de utilizar informação para produzir conhecimento e poder aplicá-lo em uma determinada área já diferencia os indivíduos e os países na atual sociedade. No caso do Coronavírus, por exemplo, o país que descobrir a vacina, terá vantagens comparativas.

As universidades brasileiras vêm cumprindo seu papel no contexto da pandemia com diversas ações: produção de conhecimento sobre o Coronavírus; produção de equipamentos de proteção individual (EPIs), testes (o diagnóstico é muito importante para proteger as pessoas que têm contato com as que foram contaminadas), álcool gel e até ventilador pulmonar emergencial (VPE); oferta de cursos; ciclo de debates on-line, entre outras.

No que diz respeito à necessidade de se fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS) para possibilitar maior acesso da população à saúde pública, temos um dado que se coaduna com essa colocação. Segundo dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em março de 2020, 23% da população brasileira eram beneficiários de planos privados de assistência médica com ou sem odontologia, enquanto 13% possuíam planos privados exclusivamente odontológicos. Já no Tocantins, para o mesmo período, havia apenas 107.021 mil beneficiários de planos de saúde de assistência médica, uma cobertura de apenas 7,55%, menor do que a cobertura de planos de saúde exclusivamente odontológicos, que tem uma cobertura de 8,98%.

Governos de todos os entes da federação precisam trabalhar junto às instituições de pesquisa para construir bancos de dados com diferentes estatísticas sobre o novo Coronavírus que subsidiem a formulação de boas políticas públicas. Ter o conhecimento organizado e ins-

titucionalizado é uma forma mais racional de governo para se tomar decisões. É importante e necessário o diálogo constante entre os atores que decidem sobre as políticas públicas e os que produzem informação e conhecimento.

Considerações Finais

As evidências apresentadas neste texto sobre o grau de vulnerabilidade social e econômica do Estado do Tocantins permitem enfatizar a importância do fortalecimento das instituições políticas e do federalismo brasileiro nos moldes da CF 1988. Faz-se necessário criar mecanismos de maior participação social na construção de políticas públicas, paralelamente, com a atuação do Estado para amenizar os danos que essa pandemia está causando ao nosso país e, infelizmente, em diferentes países do mundo. Governos e sociedade precisam repensar as escolhas que têm feito até aqui.

Se pensarmos nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), observamos que muitos deles estão diretamente associados aos problemas públicos que discutimos neste texto, a saber: Redução da Pobreza (ODS 1); Agricultura Sustentável e Fome zero (ODS 2); Redução das Desigualdades (ODS 10); Água Potável e Saneamento (ODS 6); Saúde e Bem-Estar (ODS 3); Educação de qualidade (ODS 4), só para citar alguns. Sem pensar políticas públicas para resolver ou amenizar estes problemas, os desastres ambientais, sociais e crises sanitárias e epidemiológicas continuarão ocorrendo e, agora, com uma frequência maior.

Os governos locais precisam fortalecer suas capacidades estatais, necessitam pensar em estratégias, que podem ser realizadas por meio de consórcios de municípios e parcerias com universidades públicas, sociedade civil organizada e mercado para mitigar os impactos da pandemia e se preparar para situações futuras. É preciso valorizar o papel que a agricultura familiar desempenha, sobretudo no Estado do Tocantins. Entretanto, muitos desses produtores, para produzirem de modo sustentável e ao mesmo tempo gerar renda para as suas famílias, precisam ter acesso ao conhecimento técnico para evitar perdas de alimentos (a universidade pode contribuir neste quesito). A parceria do poder público com o mercado pode possibilitar a expansão da compra de alimentos locais e sua distribuição. As ferramentas tecnológicas também se mostraram um importante instrumento para vender a produção dos pequenos produtores.

O fortalecimento do SUS, a expansão do acesso à saúde pública, bem como o número de leitos com UTIs compatíveis com as necessidades locais, saneamento básico, sobretudo na zona rural, vigilância sanitária adequada, com sistema de protocolos e acompanhamentos, capacitação dos profissionais da área de saúde e educação, proteção econômica e social de população vulneráveis, inclusão digital, entre outras políticas, precisam de governos comprometidos e responsáveis. É importante pensar na coordenação de ações para enfrentar essa crise e em políticas intersetoriais que expressem as reais necessidades da população e que tenham como norte, também, o desenvolvimento científico do país. Precisa-se pensar em uma forma de harmonizar políticas de modo que não se tenha que se escolher entre salvar vidas ou a economia.

Vale ressaltar, também, que é papel do governo federal, de acordo com o modelo de federalismo desenhado pela CF de 1988, dialogar com os outros entes federados (estados e municípios) e coordenar ações necessárias – que serão traduzidas em políticas públicas – durante e pós-pandemia. Caso contrário, não será possível afirmar que continuamos sendo uma Federação. A pandemia provocou um maior diálogo entre governadores (na região nordeste, por exemplo), entretanto, faltou coordenação estratégica em nível federal.

Como mencionado no início deste trabalho, este é um texto propositivo que problematiza a pandemia do novo Coronavírus no contexto de regiões que já apresentavam ampla vulnerabilidade social e econômica. O texto faz parte de um projeto em andamento e espera-se, futuramente, apresentar dados mais concretos sobre a realidade do Estado do Tocantins e, como o objetivo é trabalhar em rede, quem sabe de outros estados da região Norte do Brasil.

Referências

ANS – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Dados e indicadores do setor [sistema]**. Brasília: ANS, 2019. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-e-indicadores-do-setor/sala-de-situacao> Acesso em: 7 mai. 2020.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003a.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La implementación de las políticas**. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003b.

BERGER, P. L.; BERGER, B. O que é uma instituição social? In: FORACCHI, M. M.; MARTINS, J. S. **Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1977.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1996.

BRASIL. **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024: Linha base**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Brasília: INEP, 2015.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 8 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CILLI, M. A. L. **A atuação do Poder Legislativo no Tocantins: desenvolvimento e práticas patrimonialistas**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, 2013.

CILLI, M. A. L.; ROCHA SILVA, M. A. **Poder Legislativo e desenvolvimento: uma análise das proposições de parlamentares do estado do Tocantins**. In: ROCHA SILVA, M. A.; CILLI, M. A. L. **Poder político e políticas públicas: desafios e dimensões contemporâneas do desenvolvimento**. Palmas: EDUFT, 2017.

DYE, T. R. **The policy analysis. Alabama**: The University of Alabama Press, 1976.

EASTON, D. **The political system**. New York: Willey, 1953.

ELDER, C. D.; COBB, R. W. Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003.

GIRALDIN, O. (Org.). **A (trans)formação histórica do Tocantins**. Goiânia: Editora UFG, 2002.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf> Acesso em: 18 dez. 2018.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea de Políticas Públicas, v. 2).

HUNTINGTON, S. P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1968.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico**. Brasília: IBGE, CENSO, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9752&t=resultados> Acesso em: 7 mai. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Áreas Territoriais**. Brasília: IBGE, 2019a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=acesso-ao-produto&c=17> Acesso em: 29 mai. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população**. Brasília: IBGE, 2019b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados> Acesso em: 29 mai. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua – PNAD Contínua**. Brasília: IBGE, 2015a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e> Acesso em: 7 mai. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2013 / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento**. - 2. ed. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015b.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua – PNAD Contínua**. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 7 mai. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O que é? Amazônia Legal. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Ano 5. Edição 44 – 08/06/2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid Acesso em: 20 fev. 2020.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 3 ed. New York: Harper Collins, 2003.

LIMA, A. N.; ROCHA SILVA, M. A.; LUCENA, A. F. Conselhos municipais de educação na microrregião do Bico do Papagaio-Tocantins: funcionamento e participação social. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 15, p. 34-46, 2019.

MAGRO, F. C.; ROCHA SILVA, M. A. **Federalismo fiscal, descentralização e gestão de políticas públicas**: um estudo do gasto social no estado do Tocantins In: CANÇADO, A. C.; RODRIGUES, W.; PINHEIRO, L. S. (Org.). *Desenvolvimento regional: uma discussão interdisciplinar*. Palmas: Editora da UFT, 2015.

MOORE, M. H. **Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas**. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003.

NEE, V. **Norms and networks in economic and organizational performance**. In: SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard (Ed.). *The handbook of economic sociology*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PIERSON, P. **Politics in times: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

ROCHA SILVA, M. A.; NASCIMENTO, J. S.; MAGRO, F. C.. **Formação institucional e desenvolvimento regional no estado de Tocantins** In: SILVA, F. C.; RAVENA, N. Formação institucional da Amazônia. Belém: NAEA, 2015. v. 1. (Coleção Formação Regional da Amazônia)

ROCHA SILVA, M. A. et al. **Sustentabilidade dos municípios e vulnerabilidade regional no estado do Tocantins: a microrregião do Bico do papagaio** In: SILVA, F. C. AMIN, M. M.; NUNES, S. F. Sustentabilidade dos municípios da Amazônia. 1.ed. Palmas: NAEA/UFPA, 2015.

ROCHA SILVA, M. A. **Crise fiscal do Estado e políticas de educação superior: avaliação como instrumento de eficiência no discurso internacional**. In: ROCHA SILVA, M. A.; SANTUARIO, A. A. Políticas públicas de educação superior e desenvolvimento: desafios e dimensões contemporâneas no Brasil e no México. Palmas: EdUFT, 2019.

ROCHA SILVA, M. A. **Poder Político e Desenvolvimento**: a gestão de políticas sociais nos estados do norte do Brasil. Projeto aprovado no Edital “Cátedras para o Desenvolvimento”: IPEA, chamada pública 001/2010.

RODRIGUES, W.; TEIXEIRA, M. C.; ROCHA SILVA, M. A.; DINIZ, B. C. **Capital social e desenvolvimento regional**: o caso do sudeste do Tocantins. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 17, p. 232-248, 2012.

RUA, M. G. **Políticas públicas e políticas públicas no Brasil**: conceitos básicos e achados empíricos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. O estudo da política (tópicos selecionados). Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, J. S.; ROCHA SILVA, M. A. **A institucionalização da ciência e tecnologia no Tocantins (1988-2015) à luz do federalismo brasileiro**. Desenvolvimento Regional em Debate, Canoinhas, v. 6, n. 3, p. 83-106, 2016.

STUFFLEBEAM, D. L.; SHINKFIELD, A. J. **Evaluación sistemática**: guía teórica y práctica. [S.l]: Paidós, 1987.

VALENTI NIGRINI, G.; DEL CASTILLO, G. **Interés público y educación superior: un enfoque de política pública**. In: MUNGARAY LAGARDA, A.; VALENTI NIGRINI, G. (Coord.). Políticas públicas y educación superior. México: ANUIES, 1997.

Recebido em 31 de maio de 2020.

Aceito em 26 de junho de 2020.