

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

“Júlio de Mesquita Filho”

Instituto de Geociências e Ciências Exatas

Câmpus de Rio Claro

FERNANDA CUNHA DE CARVALHO

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL-TERRITORIAL
E GOVERNANÇA: UMA ANÁLISE RECENTE SOBRE O ESTADO
DO MARANHÃO (BRASIL)

Orientador: Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires

Coorientador: Prof. Dr. Horácio Antunes de
Sant’Ana Júnior

RIO CLARO - SP

2015

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Geociências e Ciências Exatas
Câmpus de Rio Claro

FERNANDA CUNHA DE CARVALHO

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL-TERRITORIAL
E GOVERNANÇA: UMA ANÁLISE RECENTE SOBRE O ESTADO
DO MARANHÃO (BRASIL)

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Campus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires
Coorientador: Prof. Dr. Horácio Antunes de Sant'Ana Júnior

RIO CLARO - SP

2015

910.9 Carvalho, Fernanda Cunha de
C331p Políticas de desenvolvimento regional-territorial e
governança: uma análise recente sobre o Estado do Maranhão
(Brasil) / Fernanda Cunha de Carvalho. - Rio Claro, 2015
244 f. : il., figs., tabs., quadros

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista,
Instituto de Geociências e Ciências Exatas
Orientador: Elson Luciano Silva Pires
Coorientador: Horácio Antunes de Sant'Ana Júnior

1. Geografia econômica. 2. Geografia econômica e
regional. 3. Políticas públicas. 4. Região-território. 5.
Governança territorial. I. Título.

FERNANDA CUNHA DE CARVALHO

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL-TERRITORIAL
E GOVERNANÇA: UMA ANÁLISE RECENTE SOBRE O ESTADO
DO MARANHÃO (BRASIL)

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Câmpus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Geografia.

Comissão Examinadora

Orientador: Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires (UNESP/ Rio Claro)
Prof. Dr. Jair do Amaral Filho (UFC)
Prof. Dr. José de Ribamar Trovão (UFMA)
Prof. Dr. Lucas Labigalini Fuini (UNESP/ Ourinhos)
Prof^a. Dr^a. Silvia Selingardi-Sampaio (UNESP/ Rio Claro)

Rio Claro, SP, 24 de Novembro de 2015

Ao meu Deus: pela vida.

Aos meus pilares: Raimunda e Carvalho, por nunca medirem esforços para me apoiar.

Aos sempre essenciais: Daniel, pelo apoio durante minha trajetória acadêmica; Karlla, por irradiar fé nos momentos mais difíceis; e Yan Carlos, por representar a esperança de novos horizontes.

Ao meu amado: Cristiano, pela manifestação de um companheirismo sem igual.

Aos meus amigos: por tantos momentos de alegria.

AGRADECIMENTOS

Ao prof. Dr. Elson L. S. Pires, pela orientação concedida, sobretudo traduzida pelas longas e inspiradoras conversas que me conduziram à busca de aprofundamento analítico.

Ao prof. Dr. Horácio A. Sant'Anna Júnior, meu coorientador, pelo acompanhamento durante toda minha trajetória acadêmica, destacando o seu olhar especialmente humanizador.

Aos professores membros da banca de qualificação e da defesa de tese, pelas inúmeras e essenciais contribuições efetivadas nos momentos de arguição: prof.^a Dr.^a Silvia Selingardi-Sampaio, prof. Dr. Lucas L. Fuini, prof. Dr. José Ribamar Trovão, e prof. Dr. Jair do Amaral Filho.

À Unesp, campus Rio Claro, “casa que me acolheu” durante o programa de doutorado. Ressalto a importância do departamento, do corpo docente, do pessoal administrativo, das disciplinas cursadas e dos amigos de turma (em especial, à Angélica Vieira Sousa).

Aos amigos do LADETER (Laboratório de Desenvolvimento Territorial – UNESP/RC), especialmente ao Ricardo N. Toppan, pelo auxílio na busca dos dados quantitativos, por toda colaboração logística e pelas inúmeras discussões teóricas que tivemos no laboratório.

Aos membros do GEDMMA/UFMA (Grupo de Estudos: Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente da Universidade Federal do Maranhão), pelas incontáveis contribuições dadas, desde a fase da minha graduação.

Ao meu companheiro, Cristiano Martins, por todo auxílio nas pesquisas de campo, na revisão do trabalho e no abstract.

À FAPEMA (Fundação de Amparo à Pesquisa no Maranhão), pelo auxílio financeiro concedido.

Às instituições que foram focos da pesquisa no estado e aos funcionários que se propuseram a me atender, esclarecer dúvidas, fornecer dados e responder às entrevistas.

*Todo mundo canta sua terra
Eu também vou cantar a minha
Modéstia à parte seu moço
Minha terra é uma belezinha
A praia de Olho D'água
Lençóis e Araçagi
Praias bonitas assim
Eu juro que nunca vi
Minha terra tem beleza
Que em versos não sei dizer
Mesmo porque não tem graça
Só se vendo pode crer
Acho bonito até
O jornaleiro a gritar
Imparcial
Diário
Olha o Globo
Jornal do povo descobriu outro roubo
E os meninos que vendem derrê sol a cantar
Derrê sol derrê ê ê ê ê ê sol
E fruta lá tem: juçara
Abricó e buriti
Tem tanja, mangaba e manga
E a gostosa sapoti
E o caboclo da Maioba
Vendendo bacuri
Tinha tanta coisa pra falar
Quando estava fazendo esse baião
Que quase me esqueço de dizer
Que essa terra é tão linda é o Maranhão
Ô Maranhão, ô Maranhão.
“Todos cantam sua terra” – João do Vale*

*“Este trabalho foi escrito sob o signo da paixão [...].
Paixão no mais amplo e estrito sentido. Paixão no
sentido de Gramsci: o de colocar-se em uma
posição e, mediante essa colocação e por causa
dela, tentar entender uma tragédia. [...] Não
indaguei, pois, do surgimento da paixão: apaixonei-
me apenas; e entrei na corrente, deixei o barco
correr”.*

**“Elegia para uma Re(li)gião” (1977) - Francisco
de Oliveira**

RESUMO

Esta pesquisa preocupa-se com a temática do desenvolvimento, dada sua importância diante da análise geográfica (com foco na Geografia Econômica e Regional), confirmando a manutenção de um necessário diálogo com outras áreas da ciência. A observação do Maranhão (situado no contexto do Brasil e do Nordeste) foi encaminhada pela tese que retrata que o insucesso do desenvolvimento territorial no estado deve ser contemporaneamente analisado não apenas nos seus aspectos estruturais, mas também junto à fragilidade das práticas de governança, que não têm alcançado a sua dimensão operacional e desconsidera os princípios básicos de uma proposta difusa e democrática sobre um desenvolvimento aplicado em âmbito local. Para tanto, houve o auxílio de referenciais bibliográficos, documentais e cartográficos e a realização de pesquisas quantitativas (alimentadas por bases de dados) e qualitativas (fortalecidas por entrevistas em instituições governamentais). De forma geral, o Maranhão pode ser caracterizado como ainda bastante dependente, política e economicamente, da concentração de poder e riqueza nas figuras do Estado, das grandes empresas e de alguns territórios, dados refletidos nos índices que demonstram o elevado grau das desigualdades locais. Ainda assim, é constatada certa evolução e ampliação nas discussões sobre o desenvolvimento e na introdução da possibilidade de participação social nas decisões políticas, se for considerada uma comparação entre os planos de governo e os planos plurianuais. No entanto tem havido uma evolução mais discursiva do que operacional, demonstrando a fragilidade da governança. A abordagem efetuada indica que se considera estar longe de se chegar a uma conclusão sobre as possibilidades em torno do desenvolvimento maranhense, contudo ressalta-se a necessidade de se criarem estratégias que otimizem o crescimento econômico, extrapolando essa vertente. Indica-se que se devem traçar metas para que os territórios antes invisibilizados sejam focos de interesses governamentais, desconcentrando e descentralizando poderes, instaurando uma dinâmica em que os cidadãos maranhenses (através de meios participativos) sejam atores da sua própria história e demandem uma organização territorial que não privilegie apenas uma parcela da população.

Palavras-Chave: Geografia Econômica e Regional. Políticas Públicas. Região-Território. Governança Territorial.

ABSTRACT

The related research is concerned with the theme of development, given its importance in the face of geographical analysis (with focus on Economic and Regional Geography) confirming the maintenance of a necessary dialogue with other areas of science. Observation of Maranhão (situated in the context of Brazil and the Northeast) was sent by the thesis that portrays that failure of regional- territorial development in the state, beyond the structuralist elements, must be simultaneously analyzed together with the governance practices, which It has not achieved its operational dimension and disregards the basic principles of a widespread and democratic proposal on an applied development at the local level. Therefore, there was the help of bibliographic references, documentary and cartographic and conducting quantitative research (powered by databases) and qualitative (strengthened by interviews in government institutions). Upon this overview, Maranhão, can be set as a politically and economically, dependent state, the concentration of power and wealth in state figures, large companies and some territories reflected in the indexes data that demonstrate the high degree of inequalities sites. Still, it found certain evolution and expansion in discussions on the development and introduction of the possibility of social participation in political decisions, it is considered a comparison of the government plans and multi-annual plans. However, there has been a more discursive evolution rather than operational, demonstrating the fragility of the governance. The performed approach indicates that it considers to be far from reaching a conclusion about the possibilities surrounding the development in Maranhão, however, to emphasizes the needs, to create strategies that optimize economic growth, but that go beyond this line, which indicates that it should set goals for the territories previously invisible, being the main government interests focuses on: decentralizing, devolving powers and establishing a dynamic in which the Maranhão citizens (through participatory means), are actors of their own history and demanding a territorial organization not favoring one part of the population.

Keywords: Economic and Regional Geography. Public Policies. Region-Territory. Territorial Governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01:	Sistema Metodológico Sintético de Gilly e Perrat	64
Figura 02:	Mapa político do Estado do Maranhão	91
Figura 03:	Frentes de ocupação do Maranhão	111
Figura 04:	Localização estratégica do Porto do Itaqui	116
Figura 05:	Distritos Industriais do Maranhão	117
Figura 06:	Brasil: Densidade Demográfica – 2010	128
Figura 07:	Maranhão: Evolução da População Urbana e Rural – 1950 a 2010	129
Figura 08:	São Luís: Evolução da População Urbana e Rural – 1970 a 2010	130
Figura 09:	Maranhão: PIB a preços correntes (em milhões R\$) – 2002 a 2011	134
Figura 10:	PIB (em mil R\$) dos municípios do Maranhão – 2012	135
Figura 11:	Evolução do PIB per capita maranhense (em R\$) – 2001 a 2012	136
Figura 12:	PIB per capita (em R\$) dos municípios do Maranhão – 2012 ...	137
Figura 13:	Maranhão: Participação dos setores no VA bruto do Estado – 2008 a 2012	139
Figura 14:	Setor econômico de maior peso no PIB dos municípios do Maranhão – 2012	139
Figura 15:	VA (em mil R\$) do setor da Agropecuária nos municípios do Maranhão – 2012	140
Figura 16:	VA (em mil R\$) do setor da Indústria nos municípios do Maranhão – 2012	142
Figura 17:	VA (em mil R\$) do setor de Serviços nos municípios do Maranhão – 2012	143
Figura 18:	Maranhão: Distribuição dos municípios, segundo os maiores VAs na Agropecuária – 2012	145
Figura 19:	Maranhão: Distribuição dos municípios, segundo os maiores VAs na Indústria – 2012	146

Figura 20:	Maranhão: Distribuição dos municípios, segundo os maiores VAs no Serviços – 2012	147
Figura 21:	Investimentos no Maranhão	156
Figura 22:	Despesas com a dívida pública no Estado do Maranhão	160
Figura 23:	Regiões de Planejamento do Estado do Maranhão	162
Figura 24:	Composição do CRD do Maranhão	191
Figura 25:	APLs no Estado do Maranhão, segundo o MDIC/ IPEA	202
Figura 26:	Modelo de gestão descentralizada para o turismo	204
Figura 27:	Polos do Turismo no Estado do Maranhão	206
Figura 28:	Bacias Hidrográficas Maranhenses	213

LISTA DE TABELAS

Tabela 01:	Maranhão: População Aboluta e Densidade Demográfica – 1950 a 2010	127
Tabela 02:	Brasil e Nordeste: Taxa de urbanização – 1950 a 2010	128
Tabela 03:	Maranhão: População Urbana e Rural (percentual) – 1950 a 2010	128
Tabela 04:	São Luís: População Absoluta – 1950 a 2010	130
Tabela 05:	Maranhão: Cidades existentes – 1970 a 2010	131
Tabela 06:	Brasil, Nordeste e Maranhão: PIB a preços correntes (R\$1.000.000) – 2006 a 2012	134
Tabela 07:	Brasil, Nordeste e Maranhão: Composição do VA setorial e por grupos de atividade econômica - 1985, 1990 e 2000	138
Tabela 08:	Maranhão: Participação do setor da agropecuária no VA bruto do Estado – 2008 a 2012	140
Tabela 09:	Maranhão: Participação do setor da indústria no VA bruto do Estado – 2008 a 2012	141
Tabela 10:	Maranhão: Participação do setor de serviços no VA bruto do Estado – 2008 a 2012	143
Tabela 11:	Maranhão: Composição das exportações por principais categorias de produtos em Valor (US\$ Milhões), Quantidade (em 1000 Ton.) e Variação (% a.a.) – 2012 a 2014	148
Tabela 12:	Maranhão: Principais Empresas de Exportação – 2014 e 2015	148
Tabela 13:	Maranhão: Principais países e blocos econômicos de destino de exportação – 2014 e 2015	149
Tabela 14:	Maranhão: Composição das Importações (composição em US\$ milhões e variação % a.a.) – 2011 a 2014	150
Tabela 15:	Maranhão: Principais Empresas de Importação – 2014 e 2015	150
Tabela 16:	Maranhão: Principais países e blocos econômicos de destino de importação – 2014 e 2015	151

Tabela 17:	Maranhão: Balança Comercial (US\$ mil) – 2000 a 2014	152
Tabela 18:	Nordeste e Maranhão: Unidades locais, pessoal ocupado total e assalariado – 2012	153
Tabela 19:	População residente por RP - 2000, 2007 e 2012 e densidade demográfica - 2000 e 2007	163
Tabela 20:	População urbana e rural por RP - 2000 e 2007	165
Tabela 21:	PIB por RP - 2002 a 2012	166
Tabela 22:	PIB per capita por RP - 2002 a 2006	167
Tabela 23:	VA em relação ao total, por RP, por setor econômico – 2002, 2007 e 2012	169
Tabela 24:	ICMS, por RPs - 2000 e 2008	170
Tabela 25:	Estabelecimentos formais do setor de indústria, por RP - 2002, 2007 e 2012	173
Tabela 26:	Estabelecimentos formais dos setores de comércio e serviços, por RP - 2002, 2007 e 2012	174
Tabela 27:	Estabelecimentos por setor, por RP - 2002, 2007 e 2012	175
Tabela 28:	Empregos formais do setor, por RP - 2002, 2007 e 2012	177
Tabela 29:	Posição na ocupação, subgrupo e categoria do emprego no trabalho principal – 2000	179
Tabela 30:	Posição na ocupação, subgrupo e categoria do emprego no trabalho principal – 2010	180
Tabela 31:	Total de ligações de água ativas, por RP - 2000 e 2007	181
Tabela 32:	Número de consumidores de energia elétrica em mensal, por categoria, por RP – 2007	182
Tabela 33:	Frota de veículos em circulação por espécie, por RP – 2009...	183
Tabela 34:	Número de Agências Bancárias, segundo o banco, por RP – 2008	184
Tabela 35:	Organização Civil, por RP – 2002, 2007 e 2012	185
Tabela 36:	Conselheiros do CRD por RP	192

LISTA DE QUADROS

Quadro 01:	Elementos da Governança Territorial.....	68
Quadro 02:	Maranhão: Hierarquia urbana – 1980 a 2010	132
Quadro 03:	Territórios apoiados no Maranhão e demanda social do MDA	158
Quadro 04:	Principais produtos exportados e importados por RP – 2007 ..	171
Quadro 05:	Maranhão: Estratégia de desenvolvimento de produtos por polos de turismo	207
Quadro 06:	Atribuições dos Comitês de Bacias Hidrográficas segundo a ANA	211
Quadro 07:	Maranhão: Modalidades de Governança	215

LISTA DE SIGLAS

ADENE: Agência de Desenvolvimento do Nordeste
AGED: Agência Estadual de Defesa da Agropecuária
AGERP: Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural
AI: Ato Institucional
ALUMAR: Consórcio de Alumínio do Maranhão
ANA: Agência Nacional de Águas
APL: Arranjo Produtivo Local
ARENA: Aliança Renovadora Nacional
ASEAN: Associação das Nações do Sudeste Asiático
BNB: Banco do Nordeste do Brasil
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBH: Comitê de Bacia Hidrográfica
CDI: Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEMA: Conselho Empresarial do Maranhão
CEMAR: Companhia Energética do Maranhão
CEPA: Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF: Constituição Federal
CHESF: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CLA: Centro de Lançamento de Alcântara
CNE: Conselho Nacional de Economia
CODEVASF: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CONSAD: Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
COORDES: Coordenação do Desenvolvimento Comunitário
COPLAN: Comissão Nacional do Planejamento
COREDES: Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CPE: Comissão de Planejamento Econômico
CRD: Conselho Regional de Desenvolvimento
CSN: Conselho de Segurança Nacional
DASP: Departamento Administrativo de Serviço Público
DISAL: Distrito Industrial de São Luís

DNOCS: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EFC: Estrada de Ferro Carajás
EI: Empreendedor Individual
EMAP: Empresa Maranhense de Administração Portuária
ENCOB: Encontro Nacional de Comitês de Bacia Hidrográfica
ENID: Eixos Nacionais de Integração
FAPEMA: Fundação de Amparo à Pesquisa no Maranhão
FAPESP: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FDNE: Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIEMA: Federação das Indústrias do Estado do Maranhão
FNE: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FPE: Fundo Perpétuo da Educação
FPM: Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF: Fundo de Manutenção do Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GTDN: Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS: Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDE: Índice de Desenvolvimento Econômico
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
IDHAD: Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade
IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDS: Índice de Desenvolvimento Social
IFMA: Instituto Federal do Maranhão
IFOCS: Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IMA: Índice de Meio Ambiente
IMESC: Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INCID: Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural
INE: Índice do Nível de Educação
INF: Índice de Infraestrutura
INS: Índice do Nível de Saúde
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPES: Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais
IPM: Índice de Produção Municipal
IQMP: Índice de Qualificação da Mão de Obra e Produtividade
LCE: Lei Complementar Estadual
MCT: Ministério da Ciência e Tecnologia
MDS: Ministério do Desenvolvimento Social
MERCOSUL: Mercado Comum do Sul
MI: Ministério da Integração Nacional
MIDC: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MPME: Micro, Pequena e Média Empresa
NAFTA: Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
NEAPL: Núcleo Estadual de Arranjo Produtivo Local
OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG: Organização Não Governamental
ONU: Organização das Nações Unidas
OPI: Orçamento Plurianual de Investimentos
P&D: Pesquisa e Desenvolvimento
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG: Programa de Ação Econômica do Governo
PAPL: Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão
PDN: Plano de Desenvolvimento do Nordeste
PDR: Plano Diretor de Regionalização
PDS: Partido Democrático Social
PDT: Partido Democrático Trabalhista
PED: Plano Estratégico de Desenvolvimento
PFL: Partido da Frente Liberal
PIB: Produto Interno Bruto
PIN: Plano de Integração Nacional
PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNCCPM: Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio
PND: Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
PNDR: Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNRH: Política Nacional de Recursos Hídricos

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POLAMAZÔNIA: Programas de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

POLONORDESTE: Programas de Polos Agropecuários e Agrominerais do Nordeste

PPA: Plano Plurianual

PPDR: Plano Popular de Desenvolvimento Regional

PRDNE: Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste

PROFIR: Programa de Financiamento para Equipamentos de Irrigação

PRONAF: Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar

PROVÁRZEAS: Programa Nacional de Aproveitamento Racional de Várzeas Irrigáveis

PSD: Partido Social Democrata

PTDRS: Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável

RAIS: Relatório Anual de Indicadores Sociais

REDESIST: Rede de Pesquisa de Sistemas Locais de Produção e Inovação

RMGSL: Região Metropolitana da Grande São Luís

RP: Região de Planejamento

SAGRIMA: Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca

SDI: Secretaria Especial de Desenvolvimento Industrial

SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa

SEDEAGRO: Secretaria de Desenvolvimento Agrário

SEDIHPOP: Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular

SEDINC: Secretaria do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

SEMA: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais

SEPLAN: Secretaria de Orçamento e Planejamento do Estado do Maranhão

SETUR: Secretaria de Turismo do Estado do Maranhão

SINFRA: Secretaria de Estado da Infraestrutura

SINGREH: Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SLOT: Sistema Local Territorial

SPVEA: Superintendência de do Plano de Valorização Econômica na Amazônia

SPVEFSO: Superintendência de do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País

SRP: Sub-Regiões de Planejamento

SUDAM: Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO: Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste

SUDENE: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUDESUL: Superintendência de Desenvolvimento do Sul

UDN: União Democrática Nacional

UEMA: Universidade Estadual do Maranhão

UFMA: Universidade Federal do Maranhão

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

VA: Valor Adicionado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
1.1	Aspectos gerais	20
1.2	Construção do objeto de pesquisa	23
1.3	Aspectos metodológicos	26
2	REVISITANDO CONCEITOS, CATEGORIAS E FATOS	31
2.1	Desenvolvimento Regional-Territorial	31
2.1.1	Aceções sobre região e território na Geografia	31
2.1.2	A expressão “desenvolvimento” e suas (re)significações	39
2.1.3	A recomposição dos espaços: um olhar para o endógeno	46
2.2	Governança	53
2.2.1	Estado, sociedade civil e participação	53
2.2.2	Entre o global e o local: espaços de integração e fragmentação	59
2.2.3	Da origem do termo “governança” à sua concepção territorial	63
3	A PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO REGIONAL E TERRITORIAL	69
3.1	(Des)caminhos do desenvolvimento: o planejamento brasileiro	69
3.2	Políticas de desenvolvimento regional e territorial no Nordeste	81
3.3	Políticas de desenvolvimento regional e territorial no Estado do Maranhão.....	90
3.3.1	Perspectivas governamentais dos Planos de Governo (1971 a 1994) ..	92
3.3.2	Perspectivas governamentais dos Planos Plurianuais (1996 a 2014) ...	99
3.4	Uso do território e a questão regional	110
3.5	O Maranhão na lógica do Novo Plano Nacional de Desenvolvimento Regional	121
4	A DINÂMICA CONTEMPORÂNEA DO TERRITÓRIO MARANHENSE	127
4.1	“Comportamento” territorial, dinâmica econômica, organizacional e política maranhense	127
4.2	Regiões de Planejamento: territórios em desenvolvimento?	161
4.3	Modalidades de Governança.....	187
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	218
	REFERÊNCIAS.....	224
	APÊNDICE	239
	ANEXOS	241

ANEXO A - Regiões de Desenvolvimento do Estado do Maranhão (proposta - ano de 2015)	242
ANEXO B - Quadro com municípios por Regiões de Planejamento	243
ANEXO C - Quadro com PIB por RP do Maranhão (2002 a 2012)	244

1 INTRODUÇÃO

1.1 Aspectos gerais

Questões sobre o desenvolvimento são constantemente abordadas em variadas linhas de análises científicas, envolvendo diversos aportes teóricos, bem como inúmeras metodologias para sua apropriação. No contexto geográfico brasileiro, a referida expressão tornou-se bastante conhecida por seu aporte regional e territorial, estando tradicionalmente associada à possibilidade de melhorias quantitativas de uma escala pré-determinada frente a outra. Nesse quadro referencial, são encontradas muitas possibilidades intencionais de se promover o denominado desenvolvimento por meio de projeções de ações políticas. Alguns exemplos a considerar são as propostas de desenvolvimento para as escalas da região do Nordeste brasileiro e dos territórios maranhenses (foco deste estudo). Nesse sentido, a pesquisa enfatiza a importância de se analisar a dimensão regional considerando-se, concomitantemente, a dimensão territorial.

Juntamente a esses elementos, há se de levar em conta a dinâmica mundial, que tem levantado a necessidade de análises que considerem as mutações na organização do espaço, sobretudo dadas pela existência de uma reestruturação produtiva que implica transformações na divisão regional e territorial do trabalho. Para Lipietz e Leborgne (1988), o espaço é modelado diretamente pelo “modelo de desenvolvimento”, que não pode ser deduzido das novas tecnologias. Sendo assim, tais transformações fazem parte das mudanças do “novo” padrão de desenvolvimento, denominado pós-fordismo, ou modelo flexível¹, conduzindo-se à observação de um novo cenário socioeconômico em nível mundial, considerando a dinâmica espacial da relação global-local (que se torna uma forma representativa da percepção do jogo permanente em torno das faces homogeneizadora e heterogeneizadora no espaço).

¹ Segundo Lipietz (1997), o fordismo pode ser analisado como modelo de planejamento em três planos: a) como princípio geral da organização do trabalho, é o taylorismo acrescido da mecanização; b) como estrutura macroeconômica, implica que os ganhos de produtividade resultantes de seus princípios de organização tivessem sua contrapartida, por um lado, no crescimento dos investimentos financiados pelos lucros e, por outro, no poder de compra dos trabalhadores assalariados; c) como sistema de regras, implica uma contratualização a longo prazo da relação salarial, com limites rígidos às demissões e uma programação do crescimento do salário indexado aos preços e à produtividade geral. No entanto, nos anos 1970, emergiu uma crise desse modelo, fazendo com que nos anos 1980, começasse a surgir um modelo denominado de acumulação flexível ou pós-fordista.

No Brasil², a flexibilidade ocorre juntamente com o advento dos novos padrões de competitividade internacional e a crise do padrão industrial, bem como pela política de abertura econômica, pautada pelos princípios do neoliberalismo³. Se, por um lado, esse processo que se faz cada vez mais compartimentalizado e competitivo traz relativo grau de autonomia, interdependência política e tributária entre as esferas de governo, por outro particularizam-se as dificuldades no cerne dos governos estaduais e municipais, ocasionando a necessidade de se discutirem novas formas de ações, articulações e construções sociais de governança, que poderiam ser traduzidas em uma espécie de debate sobre um desenvolvimento regional.

Para Lima (2006), esse tipo de desenvolvimento (regional) impõe uma ruptura com a lógica funcional de organização da vida econômica e propõe o retorno a uma “visão territorial”, dentro de um quadro local, pelo destaque e pela valorização dos recursos locais, com a participação da população. Esses aspectos refletem no papel do Estado e de seus planejamentos teóricos que pautam estratégias para a ação política, sobretudo quando os atos administrativos do poder estatal recebem demandas sobre a forma de condução dos gastos públicos que deveriam culminar não somente em um crescimento econômico, mas também na promoção do ‘direito à cidade’⁴ (LEFEBVRE, 1991).

Tal contexto leva à necessária valorização da dimensão territorial (BENKO; PECQUEUR, 2001; BOISIER, 2001; VEIGA, 2002a; PIRES, 2006), traduzida na existência de uma visão entre o território e o desenvolvimento regional que envolve, além do domínio político-econômico do espaço, a sua “apropriação simbólica” (HAESBAERT, 2004) e a construção de uma “identidade coletiva”, para aqueles que com ela se identificam ou dela são excluídos (CASTELLS, 1999).

² No Brasil, o fordismo foi reconhecido como “periférico”, por estar baseado na associação da acumulação intensiva e do crescimento dos mercados finais, mas por permanecer “periférico” na medida em que, nos circuitos mundiais dos ramos produtivos, os empregos qualificados (principalmente na engenharia) permanecem amplamente externos a esses países (LIPIETZ, 1997).

³ “A crise que se abateria sobre a economia brasileira na década de 1980 seria a mais grave e profunda já vivida no país. [...] Acumulou-se com isto enorme agravamento dos problemas sociais e uma séria ameaça do aprofundamento do atraso tecnológico de nossa indústria” (CANO, 1989, p. 18). Ficaram marcados pela crise e pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na forte presença do Estado e, assim, com o discurso de conter o acelerado processo inflacionário, foi montada uma política econômica de ordem neoliberal (liberação das forças concorrenciais e equilíbrios fiscal e monetário, programa de privatização de empresas estatais e reformulação dos aparatos administrativo, previdenciário e fiscal) (SADER, 2013).

⁴ Trata-se de um direito à vida urbana transformada e renovada, apontando para formas que conduzam ao fim das segregações e à reconquista da cidade pelas classes e grupos minoritários dela excluídos.

Busca-se, nesse sentido, uma aproximação entre as categorias território e região, fator pelo qual são agregados os termos na presente pesquisa (territorial-regional), partindo do olhar de que a região pode ser configurada como uma dimensão real da vivência dos indivíduos e dos grupos, sendo a partir dela que se cria uma base territorial comum para um dado quadro de referência de pertencimento e identidades (HAESBAERT, 2004).

No entanto se deve considerar que as relações entre os territórios ocorrem de forma desigual no espaço, segundo as lógicas das especificidades locais. Desse modo é importante frisar que o crescimento econômico, apresentado no âmbito de uma escala que privilegia isoladamente o regional (desconsiderando o territorial), não tem garantido distribuição de renda, de terras e melhorias de infraestrutura de forma homogênea nos territórios nacionais. Esse fato conduz ao pensamento de que as novas perspectivas teóricas sobre o desenvolvimento pouco, ou nada, têm sido adequadas operacionalmente aos contextos do foco de pesquisa.

Tal aspecto é ressaltado ao considerarem-se a estrutura e a conjuntura do Estado do Maranhão, destacando-se que as práticas políticas continuaram por muito tempo vinculadas às centralidades decisórias. Esse fato indica que o envolvimento dos atores esteve (até a gestão governamental de 2014) concentrado em determinados agentes governamentais (vinculados à família Sarney)⁵ e/ou atores hegemônicos (grupos empresariais dominantes), bem como a territórios selecionados, diminuindo a possibilidade de se promover uma governança que contemplasse a multiplicidade do processo participativo ativo e da promoção de um desenvolvimento coletivo e descentralizado. Tendo por base esses elementos indicativos, procede-se à condução da apresentação da construção do objeto de pesquisa.

⁵ A inserção de José Sarney na política regional ocorreu, em um primeiro momento, a partir do grupo do senador Vitorino Freire (chefe oligárquico do Maranhão de 1946/1965, pelo PSD). No entanto, apesar dessa vinculação inicial, a carreira política de José Sarney foi construída na oposição, quando se filiou à UDN que, inicialmente, não conseguiu derrotar o Vitorinismo. O golpe de 1964 foi fundamental para a ascensão na política maranhense da liderança de José Sarney, quando ele vence (em 1965), alegando que iria estabelecer um “Maranhão Novo”. Com o Ato Institucional (AI-2/1965), as eleições para governador tornaram-se indiretas (manipuláveis pelo regime). Nas duas eleições posteriores, os grupos vinculados à família Sarney não obtiveram sucesso, até que nas eleições de 1978 ocorre a afirmação da oligarquia Sarney no comando político do Maranhão (COSTA, 1997). Desse período em diante, os demais governadores do Estado foram vinculados à família Sarney, até o ano de 2007, em que o governador Jackson Lago assume, mas é retirado judicialmente por um processo aberto por Roseana Sarney (candidata que perdeu as eleições e alegou uso indevido de verba na campanha). Ela, então, retoma o governo, permanecendo no poder até 2014.

1.2 Construção do objeto de pesquisa

A construção do objeto de pesquisa parte de observações de um recorte que retoma fatos recorrentes na dinâmica espacial maranhense, pelas quais devem ser notados dois processos iniciais.

O primeiro desses fatos ocorre desde aproximadamente 1970⁶, refletindo os chamados instrumentos de modernização implantados no contexto nacional (desenvolvimento pautado para a América Latina), havendo um processo traçado pela lógica dos Planos de Governo Estaduais, que deveriam lidar diretamente com a deslocalização industrial nacional e a conseqüente possibilidade de captação desse setor. Há, nesse período, alterações estruturais no território local, posicionando o Estado como parte de um projeto que vai além da sua capacidade de gerenciamento e ordenamento.

O segundo está vinculado à descentralização político-administrativa, que surge no contexto nacional com a Constituição Federal de 1988 e a adesão ao programa de gestão pública instituída pelo Plano Plurianual (PPA). Esse elemento chega com alguns anos de defasagem no Maranhão, já que o primeiro PPA é efetivado em 1996. Nessa perspectiva emerge, discursivamente, a formação de novos arranjos institucionais e a ampliação da participação da sociedade no processo decisório.

Com isso, cada vez mais os estudos indicam que se deve analisar o vínculo entre a distribuição da atividade econômica no território e o desenvolvimento, podendo-se destacar, nessa lógica, o tema da desigualdade inter-regional e intrarregional. Representa-se, portanto, a tentativa de fugir do indicativo que alimenta as afirmações sobre a presença da atividade industrial como unicamente definidora, por ordem, do desenvolvimento local.

Assim, é importante considerar que, para este estudo, a política industrial tem como foco o setor produtivo e a política regional tem, ou pelo menos deveria ter, como foco o território, o que proporcionaria um desenvolvimento menos desigual.

⁶ Até meados da década de 1960, predominavam no Estado as atividades econômicas tradicionais, especialmente a indústria têxtil e o extrativismo vegetal, com destaque para a produção de óleo de babaçu. O novo ciclo de modernização, que se inicia por volta da década de 1970, promove a articulação econômica e dá início a uma gradual diversificação da base produtiva, além da ampliação do processo de ocupação do território maranhense (MARANHÃO, 2009a).

Tais políticas são, portanto, diferentes em concepção, atores, instrumentos e objetivos, embora devessem manter uma consonância, já que o desligamento de uma com a outra pode amplificar conflitos políticos, econômicos, sociais e ambientais.

A partir desse contexto, a pesquisa a ser apresentada parte de observações sobre um “retrato” do Estado do Maranhão, que é historicamente conhecido (no interior do contexto nacional) por ter baixos índices de mensurações no concernente ao desenvolvimento, considerando-se coletas de dados quantitativos de análises. Sabe-se que a base material em que se assenta a sociedade maranhense é bastante precária

baixo nível de monetização da economia; baixo nível educacional de sua população; baixo nível técnico de sua agricultura, com a óbvia exceção do setor de agronegócio; estrutura produtiva altamente concentrada nos complexos soja, alumina e ferro (PAULA; HOLANDA, 2011, p. 49).

O Maranhão é um dos estados mais pobres do Brasil e do Nordeste, com elevadas carências e baixos indicadores sociais que refletem as limitações de renda e a estrutura da economia e dos rendimentos, agravados pela deficiente oferta de serviços públicos. Apesar do bom desempenho da economia maranhense nas últimas décadas, com crescimento e modernização, as melhorias no terreno social são muito limitadas, comprometendo a própria capacidade da economia estadual devido à baixa escolaridade e à alta carência de serviços (MARANHÃO, 2009a).

Um importante exemplo resulta de um dado clássico, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁷, no qual o Maranhão oscila anualmente entre o último e o penúltimo lugar, mesmo constatando que alguns municípios do estado obtiveram um dos maiores crescimentos nos últimos anos nos itens de longevidade e educação, porém permanecendo com enorme déficit de renda. Assim, registros do Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013) indicam que, na totalidade, os menores IDHs do Brasil ainda são os de Alagoas (com 0,631) e o do Maranhão (com 0,639). Além do baixo índice geral, há enormes disparidades entre os IDHs de seus municípios: enquanto a capital registra um índice de 0,768, os municípios de

⁷ Registrado por meio de dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é incorporado nas análises sobre desenvolvimento, em que são computados fatores educacionais (anos médios de estudos), de longevidade (expectativa de vida da população) e de nível de renda (produto interno bruto per capita).

Fernando Falcão (com 0,443) e Marajá do Sena (com 0,452) foram apontados como os de menor IDHM (municipal) no Brasil. Nesse contexto, as piores rendas per capita médias do país também pertencem a esses municípios: Marajá do Sena (R\$ 96,25) e Fernando Falcão (R\$ 106,99).

Ainda nesse contexto, é importante considerar que os aspectos econômicos, pautados pela ação do mercado e do Estado, geralmente objetivam garantir o processo de acumulação do capital. Partindo dessa lógica, os planos elaborados para o estado, historicamente, levam em consideração primária a possibilidade de geração de lucros, vinculados à implantação de grandes projetos industriais, por vezes apontados como um caminho unilinear para que seja promovido o desenvolvimento nacional, antes do interno. Tal fato ressoa como a (re)construção, de uma “economia nacional, regionalmente localizada” (OLIVEIRA, 1990), destacando, destarte, as especializações produtivas regionais dadas por uma reformulação para atendimento direto de uma demanda global.

Acredita-se que algumas especificidades contribuem para tal lógica: a) o Maranhão é um estado marcado historicamente pelo desenvolvimento de suas forças produtivas de forma subordinada ao capital exterior; b) o estado está enquadrado na região Nordeste, região com políticas direcionadas a “romper” com sua situação de “inferioridade” regional; c) seu território possui grandes empresas exportadoras e baixo PIB; d) seu contexto político é marcado por um grupo hegemônico que governou o estado por décadas.

Originário desse contexto, o objetivo geral é identificar como o desenvolvimento tem sido compreendido, planejado e efetivado no Estado do Maranhão, problematizando a importância da governança na dinâmica do espaço regional-territorial. Os objetivos específicos são:

1. Analisar se há distinções sobre a perspectiva em torno do desenvolvimento, encontradas nos Planos de Governo (de 1971 a 1994) e nos Planos Plurianuais (de 1996 a 2015), do Estado do Maranhão;

2. Verificar se os Planos Plurianuais do Estado do Maranhão têm sido elementos condicionantes de um desenvolvimento regional-territorial, representando uma melhoria econômica e social;

3. Perceber em que medida a efetivação do desenvolvimento regional-territorial está vinculada às regiões de planejamento elaboradas para o estado;

4. Retratar qual o papel da governança nos processos de desenvolvimento regional-territorial no Maranhão.

As reflexões para a pesquisa indicam, teoricamente, que a proposta de um desenvolvimento pelo qual devem ser alterados os rumos do planejamento tradicional deve considerar formas de governança vinculadas aos territórios e a uma maior diversidade de instituições e atores, proporcionando uma ampliação nas possibilidades de desenvolvimento territorial (com formas institucionais associadas à questão coletiva). Portanto, como afirma Pires (2007), qualquer forma de se apoiar, doutrinariamente, em apenas uma das três pontas do triângulo (Estado, Mercado, Sociedade Civil), inclui o perigo de eliminarem-se e incapacitarem-se as outras fontes de ação, necessárias para a criação, regulação e a integração social.

Dessa maneira a tese aqui defendida é a de que o insucesso do desenvolvimento territorial no Estado do Maranhão deve ser contemporaneamente analisado não apenas nos seus aspectos estruturais (contidos nas vertentes econômica, política e social), mas, também, junto à fragilidade das práticas de governança, que não têm alcançado a sua dimensão operacional e desconsidera os princípios básicos de uma proposta difusa e democrática sobre um desenvolvimento aplicado em âmbito local.

Com tais fatos apresentados, demonstra-se como se deu a condução da pesquisa, levada a cabo por meio dos seguintes aspectos metodológicos.

1.3 Aspectos metodológicos

Começou-se a imaginar o Maranhão desde seu contexto histórico, e logo vieram à tona os estudos que retratavam aspectos dos estados nordestinos, revelando que, fora a relação do açúcar com mercados externos, a economia do nordeste era muito autárquica, voltada sobre ela mesma, e isso se refletia em todos os setores da vida. Um exemplo estaria em uma característica bastante difundida nacionalmente, referente ao se encontrar o melhor português falado no Maranhão, considerando que, para Oliveira (1990), esse fato seria ocasionado por seu isolamento, que foi sendo rompido ao longo dos tempos.

Levando-se em conta as inúmeras publicações com o resgate do passado histórico, nordestino e maranhense, que os situava como espaços subdesenvolvidos

(como uma condição específica do sistema capitalista), começou-se a questionar os fatores de permanência ou de nova instauração de aspectos referentes ao território, que enquadram o Maranhão enquanto um dos piores estados na nação (refletidos por índices quantitativos de comparações de variadas escalas e fatores).

Considerando a forma de conjunção da dimensão regional à territorial apresentada no presente trabalho, realizaram-se análises traduzidas por meio de matrizes que consideraram as perspectivas sociais e econômicas dos territórios (e seus desdobramentos), bem como a dinâmica política e organizacional que os compõem, recordando que se deve dar “ênfase à dimensão política do que costuma ser apresentado como um problema exclusivamente econômico” (BERCOVICI, 2003, p. 36).

O trabalho está apoiado, inicialmente, em pesquisa indireta, mediante referenciais bibliográficos, documentais e cartográficos, revelando os conceitos, as categorias e as análises para a pesquisa. Preocupa-se, preliminarmente, em situar o desenvolvimento e suas derivações, tendo como foco o desenvolvimento regional e territorial, bem como clarificar os processos de gestão, traduzidos pela prática da governança. Para tanto, a revisão da literatura buscou sintetizar contribuições que conduzam a análises da perspectiva territorial de um desenvolvimento regional, atendo-se o processo de desenvolvimento frente ao cenário contemporâneo com foco na participação social.

Partindo do pressuposto que, como destacam Colman e Nixon (1981), as diversas formas de mensuração do desenvolvimento e da qualidade de vida devem considerar que a medida direta do desenvolvimento ou de qualquer outro fenômeno estudado pelas ciências sociais é impraticável, faz-se necessária a utilização de indicadores para a consecução dessa tarefa. Os indicadores são, portanto, recursos metodológicos que almejam operacionalizar conceitos sociais, o que justifica seus usos nesta pesquisa⁸.

Originário desse contexto e tendo por base o arcabouço teórico utilizado, e o objetivo geral, o de identificar como o desenvolvimento tem sido compreendido, planejado e efetivado no Estado do Maranhão, buscou-se, inicialmente, realizar uma análise da adequação de algumas políticas territoriais, constatando-se que a

⁸ É importante destacar que também se entende que os índices definidores geralmente possuem limitações, sobretudo pelo fato de não serem capazes de analisar com profundidade as especificidades, momento em que se deve recorrer às análises de campo.

realidade maranhense das perspectivas temporais pode ser significativamente diferente das de outros territórios brasileiros. Assim, a pesquisa direta é dada pela condução da análise sobre o Estado do Maranhão em duas dimensões (para fins de compreensão), que contaram com levantamentos de dados estatísticos e realização de entrevistas com representantes de instituições governamentais⁹.

A primeira dimensão reside na compreensão atribuída às análises da implantação de políticas regionais e territoriais que tratam do desenvolvimento maranhense, considerando os Planos de Governo (de 1971 a 1994) e os Planos Plurianuais (de 1996 a 2015). As análises dos referidos planos governamentais possibilitam uma visualização histórica da perspectiva que se tem em torno do desenvolvimento, partindo da compreensão da atuação do poder público, que deveria estar voltado ao atendimento das demandas da sociedade.

A segunda dimensão é traduzida por dados estatísticos sobre o Maranhão e, em sequência, sobre as 32 Regiões de Planejamento (RPs)¹⁰ do estado, amparados pelo que se denomina, aqui, de “comportamento” territorial, dinâmica econômica organizacional e política dos territórios, focando nas análises:

- **Quantitativa de habitantes:** objetiva dar início ao processo de compreensão sobre a configuração populacional, considerando, também, a densidade demográfica.

- **Evolução do PIB:** considerando o total de valores contabilizados a partir dos bens e produtos finais, serviços, investimentos e gastos do governo, pretende-se analisar a dinâmica da base produtiva e a média per capita, que está baseada nos índices de despesa, renda e produtos, dividido pelo número da população.

- **Distribuição do valor adicionado fiscal:** valor que se acrescenta (adiciona) nas operações de entradas/saídas de mercadorias e/ou prestações de serviços de transporte e de comunicação em seu território, em determinado ano. O valor será indicado em relação ao total por setor.

⁹ Ressalta-se que o interesse na pesquisa sobre o desenvolvimento e a governança está vinculado às análises em torno das políticas estatais, justificando a realização das entrevistas pautadas em órgãos governamentais.

¹⁰ A perspectiva em torno das RPs justifica-se por ser um elemento instituído pelo governo voltado à descentralização do planejamento e à promoção do desenvolvimento. O horizonte temporal dos elementos analisados, quantitativamente, depende da disponibilidade de dados que são passíveis de coleta, considerando-se que as RPs foram instituídas no final do ano de 2007.

- **Exportação e importação de produtos:** análise nominal dos principais produtos exportados e importados, para compreender a lógica na inserção da economia internacional.

- **Balança comercial:** mensuração em valores sobre a diferença que há entre o total de exportações menos o total das importações, objetivando perceber a existência de superávits e déficits.

- **Estruturas de mercado:** estabelecimentos e organizações produtivas, voltados à interpretação do poder econômico e do padrão de concorrência entre empresas nos mercados locais e regionais, presente no porte das empresas dos segmentos estudados (micro, pequena, média e grande empresa).

- **Estruturas do território:** dado traduzido pelo quantitativo do fornecimento de água, luz, agências bancárias e veículos.

- **Sociedade civil organizada:** análise das instituições que abrigam as organizações políticas nos territórios maranhenses.

As referidas coletas foram realizadas em instituições nacionais e locais que contribuíram para avaliar o funcionamento da dinâmica econômica, organizacional e política do estado:

- a) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- b) Relatório Anual de Indicadores Sociais (RAIS);
- c) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD);
- d) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);
- e) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC);
- f) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE);
- g) Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC);
- h) Secretaria do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Maranhão (SEDINC);
- i) Secretaria de Orçamento e Planejamento do Estado do Maranhão (SEPLAN);
- j) Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Maranhão (SEMA);
- k) Secretaria de Turismo do Estado do Maranhão (SETUR);
- l) Arquivo Público do Estado do Maranhão.

As entrevistas ocorreram de forma semiestruturada¹¹ (considerando uma base para os questionamentos, mas a possível inclusão de alguns pontos, dependendo das informações que vinham sendo obtidas), com funcionários dos quadros pertencentes às instituições que atuam com o planejamento econômico e territorial do estado, ora focando-se a coleta de dados, ora tratando sobre as modalidades de governança retratadas. A interpretação dos documentos e o processamento das informações também são caracterizados como etapas da pesquisa.

Portanto, para melhor compreensão, a pesquisa está dividida em mais quatro capítulos, após este de ordem introdutória (capítulo 1). O capítulo 2 trata da apresentação teórica sobre os conceitos, categorias e fatos que são focos da pesquisa, destacando discussões sobre o desenvolvimento e a governança. O capítulo 3 traz análises sobre a perspectiva do planejamento regional e territorial, no Brasil, no Nordeste e no Maranhão, trabalhando-se com os Planos de Governo e os Planos Plurianuais. No capítulo 4, versa-se sobre a dinâmica contemporânea do território maranhense, também apresentando análises sobre as Regiões de Planejamento e olhares sobre as modalidades de governança. Em seguida, são esboçadas as considerações finais e, ao final, são apresentadas as referências bibliográficas, o apêndice e os anexos.

A Introdução tratou, de forma geral, de como a pesquisa será conduzida, explicitando o tratamento voltado ao objeto de pesquisa; os objetivos, indicando o que se pretende analisar; a tese; alguns resultados obtidos; os passos metodológicos, que tornam factíveis as obtenções das respostas dos questionamentos gerados durante a fase de projeto da pesquisa; e, também, como está organizado o trabalho. Na sequência, serão apresentadas as bases teóricas que orientaram a pesquisa.

¹¹ Ver modelo em Apêndice.

2 REVISITANDO CONCEITOS, CATEGORIAS E FATOS

2.1 Desenvolvimento Regional-Territorial

2.1.1 Acepções sobre região e território na Geografia

As concepções de região na Geografia têm suas análises pautadas já nos antecedentes de sua institucionalização enquanto ciência. Tal como retrata Gomes (1995), o Império Romano já usava o termo “regione”, que designava áreas subordinadas às regras gerais e hegemônicas das magistraturas sediadas em Roma (centralização do poder em um local e extensão dele sobre uma área de grande diversidade social, cultural e espacial). Na Idade Média, a Igreja reforça esse tipo de divisão do espaço, utilizando as unidades regionais como base para o estabelecimento de sua hierarquia administrativa e centralização do poder. Na Europa moderna (século XVIII), a legitimidade do Estado era dada pela união regional face a um inimigo comercial, cultural ou militar exterior, havendo uma redefinição da autonomia de poder, da cultura, das atividades produtivas e de seus limites territoriais.

A reconstituição dos antecedentes demonstra três principais consequências: o conceito de região tem implicações fundadoras no campo da discussão política, dinâmica do Estado, organização da cultura e do estatuto da diversidade espacial; o viés da discussão está relacionado especificamente às projeções no espaço das noções de autonomia, soberania [...]; a geografia foi o campo privilegiado dessas discussões (GOMES, 1995, p. 52).

Tal como outros conceitos e/ou categorias-chave da ciência geográfica, a região ganha maiores ou menores destaques dependendo das suas correntes, traduzidas pela história do pensamento geográfico. Atualmente, o debate vem retomando seu espaço, em uma tendência de (re)construção da heterogeneidade e fragmentação, dadas as diferenças entre os subespaços. Deve-se, portanto, buscar nos recortes suas instrumentalizações e significações:

A Geografia deve procurar nos diferentes usos correntes do conceito de região suas diferentes operacionalidades, ou seja, os diferentes recortes que são criados e suas respectivas instrumentalidades[...] é necessário também paralelamente religar estas significações aos diversos contextos no qual esta noção serve como elemento-chave de um sistema explicativo,

contextos políticos, políticos-institucionais, econômicos e culturais (GOMES, 1995, p. 50).

Na Geografia Tradicional, Hartshorne¹², que se opunha ao conceito de região concreta de La Blache¹³, utilizou a concepção de diferenciação espacial, bem como da associação dos fenômenos heterogêneos em uma região (uma só área). O método regional fixou-se com muito sucesso por todas as escolas da Geografia da época, várias monografias regionais passam a ser elaboradas, na tentativa da compreensão do mundo por meio de suas regiões, levando a ciência geográfica a formar uma Geografia Regional. Paisagem e região aparecem, então, como conceitos-chave, envolvendo os geógrafos vinculados ao positivismo e ao historicismo.

Forma-se uma divisão em torno dos deterministas, que concebiam a região como algo natural; dos possibilistas, que compreendiam a região como paisagem; e dos geógrafos regionais, que, por uma combinação de fatores variados, afirmavam que a região formava uma unidade. Nesse período, era apresentado um caráter empiricista e descritivo, em que a materialidade das inter-relações homem-meio demonstrava o encontro das ciências da natureza e ciências humanas.

Na Geografia Teorético-Quantitativa, o conceito de região é reduzido ao resultado de um processo de classificação de unidades espaciais segundo procedimentos de agrupamento e divisão lógica com base em técnicas estatísticas (CORRÊA, 1995). A Geografia deveria assumir um método particular, denominado método regional, ou seja, o espaço deveria ser dividido segundo diferentes critérios devidamente explicitados. Diante desse contexto, surge a análise regional, com dois tipos fundamentais de regiões: a) regiões homogêneas: nas quais as variáveis estruturantes do espaço definiriam espaços mais ou menos homogêneos, formando regiões isonômicas; b) regiões funcionais: nas quais as múltiplas relações dão forma a um espaço internamente diferenciado, criando regiões polarizadas.

Milton Santos,, contestando a eficácia dessa concepção, afirma,então, que “o maior pecado, entretanto, da intitulada geografia quantitativa é que ela desconhece totalmente a existência do tempo e suas qualidades essenciais” (SANTOS, 1996, p.

¹² Hartshorne enfatizou a região enquanto criação intelectual, e não entidade física autoevidente (GOMES, 1995).

¹³ Para Vidal de La Blache a região era uma entidade concreta, existente por si só. Aos geógrafos, caberia delimitá-la e descrevê-la. Segundo ele, a Geografia definiria seu papel por meio da identificação das regiões da superfície terrestre (GOMES, 1995).

53). É nesse contexto que há a ascensão da Geografia Crítica, pela qual se afirmava que a diferenciação do espaço deve ater-se à divisão socioespacial do trabalho, ressaltando os padrões de acumulação, os níveis de organização das classes sociais e o desenvolvimento espacial desigual, ou seja, diante do contexto de mudanças em âmbito mundial, fazia-se necessária uma Geografia que conseguisse explicar os fenômenos espaciais.

Segundo Gomes (1996, p. 282):

Marx introduz a noção de uma razão histórica, materialmente determinada, em oposição à concepção do idealismo que definia o real como um produto da razão absoluta. Desta maneira, o marxismo afirma que o sujeito do conhecimento, historicamente determinado e contextualizado socialmente, é capaz de ser apreendido pela ciência a partir das categorias essenciais que o envolvem: a produção, a reprodução, o consumo, a troca, a propriedade, o Estado, o mercado e as classes sociais. Estas categorias são concebidas a partir de um raciocínio que envolve uma cadeia de determinações entre elas.

Há, portanto, uma relação estreita entre os conceitos de região e os da economia política marxista, em que a região aparece como produto e meio de produção e reprodução de toda vida social (SANTOS, 1978). Tais fatores demonstram mais fortemente as desigualdades entre os lugares, fortalecendo a regionalização, sobretudo pelo processo de reconhecimento de regiões desenvolvidas e não desenvolvidas.

Na Geografia Humanista e Cultural, há a abertura de um olhar inserido na perspectiva fenomenológica e o acréscimo de elementos de ordem subjetiva, traduzindo uma aproximação da psicologia behaviorista e da percepção, na qual paisagem e região são conceitos revalorizados, embora não sejam conceitos-chave. Estabelece críticas ao positivismo, ao objetivismo, às formas quantitativas e, por consequência, à Geografia Quantitativa e Crítica, retomando alguns aspectos da Geografia Clássica, de modo a resgatar seu romantismo e sua questão cultural.

Os valores humanos, os significados e suas ações são abordados diante da cotidianidade, destacando a história do vivido. Uma nova perspectiva para entender a região é concebida pela imagem subjetiva do indivíduo e do grupo a que pertence. A noção de região aparece, então, como um quadro de referência na consciência das sociedades, considerando-se o sentimento de pertencimento, das mentalidades regionais, da consciência regional como alguns dos elementos de revalorização

regional, de identidades regionais. Em síntese, “para compreender uma região é preciso viver a região” (GOMES, 1995, p. 67).

A discussão de como o espaço é percebido e quais são os significados e valores modelados pela cultura e pela estrutura social que são atribuídos ao espaço passaram a ser analisados com o objetivo de compreender o sentimento que os homens têm de pertencer a uma região (LENCIONE, 1999, p. 194).

Após a apresentação da visão da categoria região no processo histórico-geográfico, na tentativa de romper com a caracterização clássica, acredita-se que “a concepção de região precisa ser redimensionada e ressignificada” (CASTRO, 1994; SANTOS, 2003), sobretudo se for considerada a dinamicidade do espaço atual ressaltando o aspecto contemporâneo que envolve questões como planejamento e gestão.

Becker (1986) propõe, para a reflexão sobre a região e regionalização, quatro hipóteses: a) a região é um bloco histórico relacionado a uma base territorial própria que cumpre reconhecer como processo; b) região e regionalização são produto e condição, materializados e diferenciados, do trabalho social global. A construção teórica sobre a produção do espaço social é também uma teoria da regionalização e da região, que constitui a expressão territorializada desse processo; c) como seções históricas do território, realidades específicas vivas, as regiões constituem um poder territorial; d) a região corresponde também a interesses e reações coletivas que passam pela cultura e pela identidade regional, que podem constituir resistência coletiva à homogeneização econômica e à organização da hegemonia.

Tais fatos levam às considerações sobre a proximidade conceitual e categórica entre as expressões região e território. No entanto as análises sobre o território podem não ser consideradas significativas se não levarem em conta como os atores sociais atuam no seu uso e apropriação, geralmente em busca de uma legitimidade, considerando as relações de poder nele existentes.

Corrêa (1995) destaca que o uso da expressão “território” na Geografia é bastante antigo, tendo influências diretas de Ratzel, que, em sua obra “Antropogeographie”, demonstra a preocupação com o papel desempenhado pelo Estado no controle do território. Moraes (2000) também considera que o território é espaço de exercício de um poder que se apresenta como basicamente centralizado no Estado, qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre.

Nesse sentido, o território seria, então, uma materialidade terrestre que abriga o patrimônio natural de um país, suas estruturas de produção e os espaços de reprodução da sociedade.

A constituição do campo de poder envolvendo grupos sociais diferenciados representa uma forma de o grupo dominante garantir a “estabilidade” do seu poder sobre o grupo dominado, devendo-se ligar sempre a ideia de território à ideia de poder, “quer se faça referência ao poder público estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas” (ANDRADE, 1995, p. 19).

Partindo, então, da afirmação de que “encontrar uma definição única para território é uma tarefa árdua, dada sua flexibilidade e permissão de mudanças” (SANTOS, 1978), Milton Santos retrata o território em várias de suas obras. Em “Por uma Geografia Nova” (1978), o autor afirma que o território representa dado fixo, delimitado, uma área. Em “Espaço e Sociedade” (1979), o território é entendido como o espaço apropriado pelos agentes do capital por meio da divisão social do trabalho. Já em “A Natureza do Espaço” (1996), obra na qual a expressão recebe mais atenção que antes, o território tem um sentido renovado e com maior amplitude, ou seja, enquanto categoria interna do espaço, seria correspondente aos complexos naturais e às construções/obras feitas pelo homem (usos).

Tais colocações levam à percepção de que nos anos 1970/1980, Milton Santos dá grande centralidade ao território, concebendo-o como objeto de disputa e dominação das relações sociais de produção. No entanto, durante o transcorrer de suas obras, tal noção adquire outras configurações, principalmente ligadas ao processo de globalização e aos fluxos espaciais. “Hoje, quando vivemos uma dialética do mundo concreto, evoluímos da noção, tornada antiga, de Estado Territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território” (SANTOS, 2005, p. 225). Além desse aspecto, o autor ressalta o uso do território como ponto chave:

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o *território usado*, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 1999, p. 2).

Rogério Haesbaert destaca que há, ainda, uma grande preocupação em compreender as várias concepções sobre território, tentando buscar seus variados sentidos. Em uma perspectiva mais economicista, o território é visto, sobretudo, como localização num espaço físico concreto; para uma abordagem cartográfica, há a dependência do fator geográfico; como imaterialidade, estaria representado por meio do espaço simbólico em que se consideram os aspectos de identidade. O território pode ser compreendido, também, como o “produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou o controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora configurados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados” (HAESBAERT, 2002, p. 51).

Na contemporaneidade, a identidade tem se situado como elemento de alta relevância quando se trata de território. Nesse contexto, pode-se considerar que “os problemas do território e a questão da identidade estão indissociavelmente ligados: a construção das representações que fazem certas porções do espaço humanizado dos territórios é inseparável da construção das identidades” (CLAVAL, 1999, p. 16). A identidade social também seria uma identidade territorial, quando o referente simbólico central para a construção da respectiva identidade parte do ou transpassa o território (HAESBAERT, 2004).

A continuidade histórico-cultural e simbólica, formada por mitos, ritos, religião, línguas, e, também, pela natureza (que atua, nesse sentido, como patrimônio), revela a composição territorial que se forma a partir de tais relações, demonstrando como a identidade é um importante componente político organizacional da constituição territorial. A identidade territorial recorre tanto à realidade concreta quanto ao imaginário social dos indivíduos, entendido como resultado das práticas cotidianas vividas pelo grupo.

Nessa condição, o território passa a ser aquela fração do espaço que os liga, levando cada um a ter um sentimento de pertencimento com relação a ele. A identidade pode ser (re)configurada, (re)elaborada e (re)construída, possibilitando perceber que a promoção de políticas públicas que afetam os sujeitos leva-os a novos processos de lutas e defesa por seus direitos territoriais. Conforme Raffestin (2003), a identidade é entendida como um processo que se constrói, desconstrói e reconstrói no decorrer do tempo, havendo variadas interfaces (economia – política – cultura – história) que culminam em uma múltipla abordagem.

Seguindo análises a partir da Geografia Italiana sobre a concepção do “Sistema Local Territorial” (SLOT)¹⁴, afirma-se que a identidade é territorial, significando o resultado do processo de territorialização. São realizadas abordagens de caráter operativo, considerando a identidade como um patrimônio herdado do passado, uma espécie de organização social na busca do desenvolvimento. “Identidade na geografia significa, simultaneamente, espacialidade e/ou territorialidade” (SAQUET, 2010, p. 147). Acredita-se, então, que identidade e território produzem-se a partir de ações coletivas e simultâneas, uma relação de reciprocidade em constante movimento.

A identidade faz-se como processo e relação, portanto essa relação identidade-território toma forma de um processo em movimento, que se constitui ao longo do tempo, tendo como principal elemento o sentido de pertencimento do indivíduo ou grupo ao seu espaço de vivência. Esse sentimento de pertencer ao espaço em que se vive, de conceber o espaço como locus das práticas, onde se tem o enraizamento de uma complexa trama de sociabilidade é que dá a esse espaço o caráter de território.

Com variadas perspectivas sobre o território, considera-se, portanto, que toda essa lógica culmina no enfoque apresentado por Moraes (2008, p. 52), ao destacar que o “território passa a ser visto como um resultado histórico do relacionamento da sociedade com o espaço, o qual só pode ser desvendado por meio do estudo de sua gênese e desenvolvimento”. Assim, as relações espaço-temporais assumem grande importância para a configuração territorial, bem como para a configuração regional e a lógica que ele tem assumido diante do processo de globalização, considerando os aspectos de regulação coletiva e de conhecimento do território local.

A presente pesquisa questiona quais concepções de região e território estariam, portanto, voltadas à operacionalização de estratégias de desenvolvimento. Para tal, tem-se por base as sugestões de Castro (1994), para quem a região pode ser vista como um acumulador espacial de causalidades sucessivas, perenizadas numa porção do espaço geográfico, verdadeira estrutura sujeito na relação histórica

¹⁴O Sistema Local Territorial (SLOT) é um dos desdobramentos do grupo da geografia democrática dos anos 1970. A abordagem operativa que é produzida procura um conhecimento com uma utilidade direta para a sociedade. No contexto da introdução da questão da sustentabilidade enfocada fortemente nos anos 1990, o Slot passa a significar relações específicas dos seus atores constituintes com o sistema local (milieu); lugares e fluxos, nós e redes, destacando os aspectos sociais, culturais e econômicos numa certa área. No sistema local territorial há relações entre os sujeitos e entre eles com o ecossistema local (SAQUET, 2010, p. 113).

do homem com seu território, e as de Harvey (2004), para quem o território é entendido como um espaço com certa organização “orquestrada” pelas dinâmicas do capital e determinada pelas relações e conflitos sociais inerentes ao seu momento histórico e contexto cultural, considerando que os fluxos de capital encontram alguns terrenos mais fáceis de ocupar do que outros em diferentes fases de desenvolvimento¹⁵.

Boisier (2003) ainda afirma que, se um território pretende posicionar-se e competir, ele deve complexificar sua estrutura interna e, assim, quanto maior for o conhecimento, maior sua complexificação. Os territórios estão, portanto, vinculados à formação de uma identidade social, revelando-a como um importante componente político organizacional da constituição territorial.

Partindo dessa lógica e demonstrando que região e território têm agregado elementos similares em uma série de vertentes, que ultrapassam a jurídico-política e podem incluir a culturalista (por meio das identidades e representações) e econômica (impulsionada pela base locacional e competitividade), clarifica-se a proposta da vertente regional-territorial¹⁶ aqui sugerida.

Nesse sentido, há, na contemporaneidade, propostas de um desenvolvimento que considerem que as estratégias devem ser formadas de baixo para cima¹⁷ (não mais de cima para baixo), combinadas às potencialidades locais, tradições e práticas informais, bem como aos códigos (também não escritos) de conduta. Para isso, é indispensável uma atuação dos governos, nas perspectivas regionais-territoriais, como catalisadores e animadores na criação de um “entorno inovador” institucional, social, econômico, político e cultural que impulse o desenvolvimento do potencial empresarial e produtivo territorial. Tal fato traz consigo a necessidade de se analisar, também, a expressão desenvolvimento.

¹⁵ A percepção da “coerência estruturada” ocorre de forma mais clara com a presença do Estado, cabendo a ele assegurar um mercado de trabalho relativamente coerente, ou seja, “um espaço em que a força de trabalho pode ser substituída numa base diária, definida pelo custo e pelo tempo do movimento do trabalho diário” (HARVEY, 2005).

¹⁶ Pode-se afirmar que a concepção de desenvolvimento regional enfrenta, na atualidade, alguns desafios: quanto ao questionamento da “região” como categoria explicativa e escala estratégica de processos de desenvolvimento econômico e as novas concepções associadas ao desenvolvimento, incorporando formas específicas de governança e articulação socioinstitucional nos territórios, envolvendo questões como descentralização política e econômica e escalas intermediárias de regulação (PIRES et al., 2011).

¹⁷ O aspecto aqui retratado refere-se aos objetivos locais na impulsão do desenvolvimento, o que desconsidera a possibilidade de uma ação de cunho centrado em processos exógenos, já que se considera a região-território como um elemento ativo do processo. Isso significa afirmar que há demandas pelo fortalecimento da sociedade e das instituições locais.

2.1.2 A expressão “desenvolvimento” e suas (re)significações

Para se realizar uma discussão sobre desenvolvimento, é importante que se entenda que a expressão faz parte de um contexto histórico. Tal termo já havia sido utilizado por Darwin no século XIX, ao relacionar o desenvolvimento ao progresso, atribuindo o termo “desenvolvimento progressivo” das formas de vida como um aperfeiçoamento dos organismos (DARWIN, 2007). O termo foi, portanto, ligado a uma vertente biológica, passando a ser empregado por naturalistas como sinônimo da evolução animal. Daí também emerge o uso de forma conjugada das palavras “evolução” e “desenvolvimento”, ao estabelecer a Teoria da Evolução das Espécies.

No entanto, para Sachs (2000, p. 31), o termo adquire destaque de fato a partir de uma estratégia geopolítica¹⁸. O autor afirma que “a Era do Desenvolvimento foi uma invenção dos Estados Unidos que precisava deixar clara sua nova posição no mundo”¹⁹. Desejando consolidar sua hegemonia, levanta-se uma campanha política em nível global, em que são feitos discursos nos quais o desenvolvimento é tido como o processo pelo qual se alcança de forma natural a evolução, funcionando como uma transferência da metáfora biológica para a esfera social. O subdesenvolvimento emerge, nesse contexto, como a situação em que um país ou uma região não obteve o desenvolvimento, não conseguindo lograr a evolução.

Esses fatos levam à análise de uma perspectiva mais difusa, a do desenvolvimento econômico, que considera o crescimento dos índices do padrão da economia como condição necessária para se alcançar o desenvolvimento. Nesse contexto, a história é apresentada de forma linear, existindo um destino inevitável e necessário, e o modo de produção industrial torna-se, por definição, o estágio final desse caminho, de via única, para a evolução social. Rapidamente, a expressão “países industrializados” converteu-se em sinônimo de “países desenvolvidos”,

¹⁸ Partindo dessa visão, desenvolvimento e progresso têm sido difundidos como significados complementares, isto é, o contexto histórico e suas empregabilidades levam-nos a representar uma forma de reforço a um tipo de poderio. Vide o caso da Europa, que começa a difundir a noção de progresso como uma forma de garantir sua hegemonia e, na mesma lógica, os Estados Unidos utilizam o termo desenvolvimento. Ambos difundiram o sistema capitalista e fizeram com que suas noções fossem vistas como uma forma gradual, natural, evolucionista, como o fim desejável.

¹⁹ Segundo Sachs, “o Presidente Trumam, no seu discurso de posse, em 1949, não foi o primeiro a utilizar a palavra desenvolvimento, mas só com ele ecoou, adquirindo uma virulência colonizadora insuspeitada” (SACHS, 2000, p. 29).

demonstrando que a ideia de desenvolvimento passa a ser peça constituinte do ideal capitalista²⁰.

Após a Segunda Guerra Mundial, há um acirramento dos debates sobre o desenvolvimento econômico, considerando que muitos países vinham enfrentando problemas de miséria, desemprego, desigualdades políticas, econômicas, sociais e discriminação racial, entre outros fatores. Desde então, variadas conferências foram realizadas, objetivando a busca de alternativas para a “melhoria das condições de vida das nações”. Como um relevante exemplo, tem-se a Carta das Nações Unidas, de 1945 (divulgada na Conferência de São Francisco - EUA).

Isso fez com que, na década de 1950, os países considerados subdesenvolvidos²¹ elaborassem e implementassem uma série de planos com o intuito de alcançar o desenvolvimento. Entretanto havia uma limitação desses planos, pois projetavam um processo de industrialização intensivo que, por ser considerado como sinônimo de crescimento econômico, era encarado em si como um processo de desenvolvimento econômico (MILONE, 1998). Sobre tal fato, Benko (1996) constata que a padronização do desenvolvimento nos países, por muito tempo predominante, foi a do desenvolvimento econômico, na qual a espacialidade do desenvolvimento e os problemas ligados à “gestão do espaço” eram desprezados pelos economistas.

É diante dessa lógica que surge uma série de teorias (Gunnar Myrdal²², Albert Hirschman²³, François Perroux²⁴, Jacques Boudeville²⁵ e Douglass C. North²⁶ figuram como alguns exemplos) que procuram demonstrar que, uma vez estabelecidas as vantagens ou desvantagens comparativas dos espaços econômicos, iniciam-se movimentos migratórios do capital, cujos resultados

²⁰ Durante o transcorrer do tempo, a palavra desenvolvimento adquire diversas conotações, mas não se dissocia das concepções de crescimento, evolução, maturação. A palavra continua apresentando denotação de mudança favorável.

²¹ Referindo-se aos países que dispõem de níveis de desenvolvimento econômico limitado, com baixos índices de qualidade de vida, de consumo, de produtividade, elevadas taxas de miséria e concentração de renda.

²² MYRDAL, G. *Economic theory and under-developed regions*. Gerald Duckworth & CO. LTD: London, 1957.

²³ HIRSCHMAN, A. O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

²⁴ PERROUX, F. *A Economia do século XX*. Porto: Herder, 1967.

²⁵ BOUDEVILLE, J.R. *Les spaces économiques*. Press Universitaires de France, Paris, 1970.

²⁶ NORTH, D. C. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMAN, J. *Economia regional: textos escolhidos*. Cedeplar, Belo Horizonte, 1977.

expressar-se-ão em determinada dinâmica regional, isto é, em relativo vigor ou estagnação do processo de acumulação em uma região (SIMÕES; LIMA, 2010).

De modo geral, as teorias apresentadas sobre o desenvolvimento indicavam a visualização de uma região como sendo um receptáculo, uma estrutura na qual as discussões em torno dos desequilíbrios entre os lugares são basicamente expressas na forma de grandes concentrações econômicas e de empobrecimento de outras áreas. O avançar das discussões também faz emergir críticas a tais modelos, partindo de constatações que afirmavam que as lógicas apresentadas contribuía para um desenvolvimento espacial desigual, naturalizando o capitalismo como única forma de conceber o desenvolvimento social. Para Benko (1996), por exemplo, a grande fraqueza da teoria de Perroux seria o pressuposto do espaço homogêneo, considerando-se a não homogeneidade das regiões e, ainda menos, das nações.

Assim, acompanhada de uma crise sistêmica (tanto pelo declínio de muitas regiões tradicionalmente industriais, como pela emergência de regiões portadoras de novos paradigmas relacionados à indústria), também dadas as alterações radicais nas formas e nos modos de produção e de organização industriais, a globalização e a abertura das economias nacionais, há processos de mudanças sobre a concepção de região.

Os fatos permitem considerar, de maneira geral, que, sob o ponto de vista da Economia do Desenvolvimento, é possível destacar a formação de algumas linhas de pensamento. Uma delas está vinculada à ocorrência de mudanças lineares, pelas quais os países não desenvolvidos tornar-se-ão progressivamente semelhantes aos países desenvolvidos, representando a existência de “dualidades” (ex: Lewis²⁷). Há também a vertente que parte da argumentação sobre a dominação econômica exercida pelos países mais avançados sobre os chamados “países atrasados”, caracterizando a dependência (ex: Cepalinos).

A primeira perspectiva indica a dualidade produtiva e do mercado de trabalho como característica essencial a ser trabalhada. Ao invés do procedimento padrão, a economia é formada não por um, e, sim, por dois setores de produção e de renda, com níveis bem definidos de produtividade e remuneração dos fatores. Dessa perspectiva, o desenvolvimento econômico, enquanto descrito pelo crescimento da renda per capita, deve ser visualizado pelo que se tem denominado de

²⁷ LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supply of labor. *Manchester School of Economic and Social Studies*, Oxford: B. Blackwell, v.22, n.2, p.139-191, 1954.

"transformação estrutural", resultante da substituição da produção tradicional pela moderna (NOJIMA, 2008).

Nesse contexto, há, ainda, a associação do conceito de "modernização", logrando as reconhecidas estruturas tradicionais, como as do meio rural, como formas arcaicas e ligadas ao subdesenvolvimento, e as do meio urbano e setores industriais, como modernos e ligados ao desenvolvimento. Tais fatores configuram-se como alguns dos elementos que reforçam discursos em que pairam as oposições conceituais e/ou categóricas, como: atrasado versus moderno, rural versus urbano, desenvolvido versus subdesenvolvido, desprezando-se a capacidade dialética entre os termos. A culminância desses processos está, de certa forma, vinculada à consideração de que o crescimento econômico é condicionado pelas possibilidades de superação de estrangulamentos internos, relacionados à acumulação de capital na indústria ou no setor moderno da economia.

A análise que foca a dependência e suas implicações para o desenvolvimento e subdesenvolvimento é advinda fortemente de teóricos de inspiração estruturalista, os quais podem ser caracterizados por aqueles atuantes na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). As condições internas dos países "menos desenvolvidos" seriam menos importantes que a dominação econômica exercida pelos países "mais avançados". Em geral, o desenvolvimento carregaria maior complexidade, sendo caracterizado por um processo histórico.

Os estruturalistas demonstraram que a realidade por eles estudada era diferente das dos países centrais, e que, para que ocorresse o desenvolvimento, seria necessária uma transformação estrutural, com mudanças qualitativas no modo de vida, nas instituições e nas estruturas produtivas, manifestada (segundo sua lógica) pelo processo de industrialização. O Estado é colocado como tendo um papel central no processo de transformação, mediante a adoção de uma estratégia de industrialização por substituição de importações.

Nesse período, são criados mecanismos para se mensurar o desenvolvimento:

A universalização do PIB *per capita* como indicador de desenvolvimento a partir da década de 1950 esteve associada diretamente aos seguintes fatores: [...] tratar-se de um dado disponível para a quase totalidade dos países; constituir-se numa variável de fácil entendimento; permitir comparabilidade factível; relacionar-se a dimensões geralmente reconhecidas como parte integrante do processo de desenvolvimento, tais

como o crescimento econômico e a dinâmica demográfica (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004, p. 3).

No entanto, mesmo que o PIB seja configurado como um dado para obter-se um retrato sobre determinadas áreas, há de se considerar que ele é um indicador passível de muitas críticas. Entre elas está o fato de o seu cálculo não fazer distinções entre o que é produtivo ou destrutivo, ou entre despesas que elevem ou rebaixem a condição humana. Também por não ser significativamente correlacionado com o desemprego e as desigualdades econômicas, seu crescimento não é necessariamente um dado positivo. Ainda, cabe ressaltar que é um índice pelo qual não são computadas (negativamente) as depreciações e perdas dos recursos naturais.

Furtado (1984a) estabelece uma crítica ao crescimento econômico e aumento do PIB, alegando que tais dados não se revertem automaticamente em desenvolvimento social. Tal processo pode ser traduzido pela dissipação teórica que fez com que os países e regiões passassem a calcular seus níveis de desenvolvimento usando exclusivamente as variações do PIB, perseguindo altas rendas per capita.

Portanto, contrapondo-se à tentativa de que o desenvolvimento tivesse sentido pautado somente na perspectiva do crescimento econômico, a partir de meados da década de 1970, vê-se com frequência o uso de adjetivos como: sustentável, social e humano. Destaca-se a discussão sobre os “limites do crescimento”, na concepção elaborada pelo Clube de Roma (1972), passando-se pelos princípios do ecodesenvolvimento, proposto por Sachs (1981), que apresenta a satisfação de necessidades básicas, solidariedade intergeracional, participação, preservação dos recursos, sistema social mais justo e respeito às diferenças e programas de educação; chegando-se até à construção da noção de sustentabilidade dos anos 1980, entendida como crescimento econômico com inclusão social e proteção ambiental.

No Brasil, durante a Eco 92 (no Rio de Janeiro), multiplicaram-se as interpretações e as imprecisões teóricas com a popularização dessa categoria. A partir de então, o termo “desenvolvimento sustentável” passou a integrar as agendas governamentais, os discursos políticos e os estudos acadêmicos.

Entretanto algumas críticas ao termo “desenvolvimento sustentado” consideram que ele foi elaborado explicitamente como uma estratégia para sustentar o “desenvolvimento”, não para dar apoio ao florescimento ou a manutenção de uma vida natural e social infinitamente variada, mas, sim, para reafirmar uma lógica criada (SACHS, 2000, p. 33). Na mesma linha, Oliveira e Herrmann procuram evidenciar a utilização do termo, o qual passa a ser focado a partir da lógica capitalista, como uma forma de manutenção e reforço à significação da palavra desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento sustentado serve, portanto, como justificativa para o capitalismo financeiro global, que busca privatizar os estoques de riqueza natural e desregular os mercados financeiros nacionais, alienando o Estado-Nação de seu papel auto-regulador [...] (OLIVEIRA; HERRMANN, 2005, p. 150).

No interior dessas perspectivas, ocorre um “deslizamento de escala” (BENKO, 2001), analisado por um reforço nas escalas global/supranacional e local/regional por meio da recomposição dos espaços, ao proveito das conexões entre economias regionais afastadas, ligadas por intercâmbios complexos feitos de competição e colaboração. Isso significa afirmar que os Estados continuam apresentando papel crucial em muitas áreas sociais e políticas, mas suas ações são redefinidas no âmbito da economia, quando situados entre as dimensões local e global.

Esses fatores, além de uma discussão de origem teórica, levam ao estabelecimento de uma tentativa de “renovação” quantitativa de coletas que permitem tratar do desenvolvimento, entendendo, portanto, que apresentar o maior nível de renda não é o mesmo que deter índices positivos. Assim, desde a década de 1990, o PNUD elaborou o IDH, voltado a conduzir uma discussão diferente da tradicional, acrescentando a perspectiva humana ao desenvolvimento e analisando como o crescimento econômico afeta a qualidade de vida da população.

No entanto tal dado também não foge às críticas, pontuando-se que a mais recorrente delas refere-se à distribuição de renda, devido ao aspecto conceitual do desenvolvimento humano. Na tentativa de melhorar suas mensurações, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 utilizou o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), um fator diretamente comparável com o IDH e que reflete a desigualdade em cada dimensão desse índice referente a um grande número de países. O IDHAD considera não apenas a média de desenvolvimento

humano, mas também a forma como ele está distribuído, incorporando as desigualdades da esperança de vida, da escolaridade e do rendimento ao “descontar” o valor médio de cada dimensão de acordo com o respectivo nível de desigualdade.

Visando a uma aproximação maior para a escala local como medida de desenvolvimento humano para os municípios, houve uma adaptação que resultou no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)²⁸. Para a constituição do IDHM, o PIB per capita utilizado para o cálculo do IDH é substituído pela renda familiar per capita média do município. A dimensão educação também é medida por uma combinação da taxa de alfabetização e a taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino fundamental, médio e superior, utilizando-se a frequência escolar. A esperança de vida ao nascer é tratada conforme o mesmo conceito utilizado pelo IDH.

Constata-se que as indagações sobre processos de desenvolvimento fixados em uma concepção de atendimento às demandas externas, representativas do desenvolvimento exógeno, fazem emergir a visualização de perspectivas que são formadas a partir de uma coletividade com base no local, relegando ao patamar das discussões as possibilidades de estabelecimento de um desenvolvimento endógeno.

Partindo de um olhar mais humanista em torno do desenvolvimento²⁹, Furtado (1961) já ressaltava, na década de 1960, a urgência de um projeto que garanta tanto o crescimento econômico quanto o bem-estar à maioria da população. Boisier (2001) destaca que essa concepção vai além da mera aquisição de bens e serviços, estando, também, ligada ao conforto, ao bem-estar socioambiental³⁰, à segurança e à capacidade de influenciar a vida comunitária. Aponta-se a representatividade de

²⁸A metodologia do IDH-M foi desenvolvida por um grupo de pesquisadores da Fundação João Pinheiro e do IPEA para um estudo pioneiro sobre o desenvolvimento humano nos municípios mineiros, realizado em 1996, com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig). O IDHM é constituído de dois grandes Grupos de Indicadores: Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) e Índice de Desenvolvimento Social (IDS). O IDE é constituído por três dimensões: Índice de Infraestrutura (INF); Índice de Qualificação da Mão de Obra e Produtividade (IQMP); e Índice de Produção Municipal (IPM). O IDS também é constituído por três dimensões: Índice do Nível de Saúde (INS); Índice do Nível de Educação (INE); Índice de Meio Ambiente (IMA).

²⁹Essa é a dimensão de desenvolvimento assumida nesta pesquisa. Diferenciando o crescimento, que tem uma dimensão material, do desenvolvimento, que deveria ter uma dimensão humanizada.

³⁰Nessa lógica também é introduzida a perspectiva do desenvolvimento sustentável, considerando que atualmente há um novo tratamento político às questões ambientais, colocando no debate a insustentabilidade do padrão de desenvolvimento econômico capitalista. No Brasil, durante a Eco 92, multiplicaram-se as interpretações e as imprecisões teóricas com a popularização dessa categoria. O termo “desenvolvimento sustentável” passou a integrar as agendas governamentais, discursos políticos e estudos acadêmicos.

um “território construído” que estaria emergindo em oposição a um “território dado”, como situa Pecqueur (2000).

Diante de toda a discussão que se presencia sobre o desenvolvimento, mesmo que não haja unanimidade conceitual, a breve análise demonstra que é evidente o fato de que a economia torna-se o fator de impulsão de todo o processo. Tal fator deveria ocorrer mediante um crescimento autossustentável, capaz de transformar a estrutura econômica e apresentar reflexos positivos nos indicadores sociais e também nos indicadores ambientais (embora haja controvérsias).

Para identificar a potencialidade do desenvolvimento, é preciso dispor-se de informação suficiente sobre os aspectos mais substantivos, tais como: um reconhecimento territorial; o censo dos estabelecimentos ou unidades produtivas; o mercado de trabalho local; a articulação entre o sistema educacional e de capacitação da força de trabalho; os problemas e necessidades locais; as instituições de capacitação empresarial e tecnológica; o sistema P&D (Pesquisa e Desenvolvimento); o inventário dos recursos naturais e ambientais; a estrutura social e a política local; a tradição cultural local; as organizações representativas da sociedade civil; os interesses endógenos.

Portanto a “coordenação” do desenvolvimento econômico e social deve ir além da atuação e da participação de atores, instituições e escalas definidas, chegando até às unidades produtivas localizadas, atingindo um nível de especialização em que os efeitos globais são internalizados e a economia local é gerida. Isso significa afirmar que o desenvolvimento regional-territorial deve estar amparado em processos de governança, que configuram um aspecto central para a efetivação de planejamentos públicos. Mas como lidar com todos esses processos diante da aceleração do mundo contemporâneo?

2.1.3 A recomposição dos espaços: um olhar para o endógeno

As aceleradas mudanças do mundo contemporâneo, em que se destacam a intensificação do processo de globalização³¹, fazem com que a temática sobre o

³¹ Santos (2000) afirma que a globalização é o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista. Para entendê-la, há dois elementos fundamentais: o estado da técnica e o estado da política. A técnica mais representativa da nossa época é a informação. Ela permite duas coisas: a comunicação entre as diversas técnicas e a aceleração do processo histórico por meio da

desenvolvimento seja alvo de amplos debates, além de ocupar espaço significativo em proposições políticas. Em um trabalho geográfico aproximativo da questão sobre o desenvolvimento e sua relação com a configuração regional-territorial, o desenvolvimento desigual adquire certa expressão, podendo-se referir ao “progresso diferencial das relações sociais capitalistas e setores ao longo de territórios” (MARKUSEN, 1980, p. 32), considerando a divisão social e territorial do trabalho.

Para efeitos de análise, faz-se importante notar que é teoricamente citada a “transição” do modelo de desenvolvimento denominado fordista para um modelo de desenvolvimento reconhecido como flexível ou pós-fordista, pós-década de 1970, que implicou alterações não apenas nas formas do modo de regulação. Nesse contexto, também é importante destacar que, em alguns casos, as velhas formas de gestão de produção e do trabalho convivem com as novas formas, bem como “no interior dos países as relações inter-regionais também se alteraram profundamente: nem todas as regiões ganham nos ‘países ganhadores’, algumas regiões ganham nos ‘perdedores’” (LIPIETZ; LEBORGNE, 1990, p. 228).

Alguns elementos são passíveis de observação e, para a presente análise, consideram-se quatro pontos estabelecidos por Llorens (2001): otimização da gestão empresarial; infraestrutura vinculada; assentamentos territoriais; e planejamento e políticas públicas³².

O primeiro deles versa sobre a otimização empresarial. É importante ressaltar que, enquanto o fordismo tinha a grande empresa como foco e baseava-se na organização hierárquica e separação de funções empresariais, no pós-fordismo o foco reside nas empresas com capacidade de adaptação aos mercados flutuantes, na subcontratação de empresas e na maior flexibilidade das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), a partir de uma organização horizontal das diferentes funções empresariais. “A especialização flexível faz surgir linhas que advogam novos parâmetros industriais” (DINIZ, 2001b, p. 6).

O segundo é sobre o tipo de infraestrutura: a vinculada ao fordismo era o da autoestrada, da estrada, da energia elétrica e dos grandes complexos residenciais,

simultaneidade das ações. A técnica só se torna história a partir da ação da política das empresas e dos Estados.

³² Destaca-se que a transição do modelo fordista para o pós-fordista passa por contestações e não se enquadra de forma homogênea em uma realidade global. Portanto a consideração de tais elementos, presentes na análise de Llorens (2001), servirá como parâmetro para a percepção sobre a escala em estudo, na qual se questiona a aplicação desse modelo, considerando, de maneira geral, que a fase pós-industrial tem sido frustrada no contexto maranhense, cuja industrialização restringiu-se a períodos pontuais do seu processo histórico.

ou seja, a dotação de uma estrutura que atenderia de melhor forma a demanda da atuação de grandes empresas. No pós-fordismo, o aspecto da infraestrutura passa a contar, também, com novas tecnologias de informação e telecomunicações, bem como com centros de formação e inovação empresarial, favorecendo a atuação de empresas de menor porte.

O terceiro aspecto refere-se aos assentamentos territoriais: destacavam-se no fordismo os polos industriais, responsáveis por importantes reflexos no contexto nacional. No pós-fordismo, seria reconhecida a importância do entorno territorial, da concorrência, da cooperação empresarial e dos institutos e parques tecnológicos. “Entre as estruturas articuladas à acumulação flexível estariam os pólos tecnológicos, integrados a redes mundiais de tecnologia e produção e com o potencial de atuar na ligação entre os quadros produtivos nacionais e internacionais” (BENKO, 1996, p. 24-25).

O quarto ponto é definido quanto ao planejamento e políticas públicas: no fordismo, ocorriam de forma centralizada, por meio de um dirigismo estatal, tendo o Estado-Nação como unidade de análise principal. Em contrapartida, no pós-fordismo passa a haver a descentralização, atribuindo importância às agências de desenvolvimento local e regional, tendo as unidades territoriais e setoriais como principais unidades de análise.

Essas transições do modelo de desenvolvimento acabariam por se fazer de forma mais notória com as demandas, cada vez maiores, do processo de globalização. Tal fato estaria alterando padrões organizacionais, atingindo uma diversidade de níveis e escalas e, também, aumentando as desigualdades, dadas as conseqüentes fragmentações espaciais desse processo. Nesse contexto, Diniz afirma:

Amplia-se a interdependência, mas alteram-se as formas de contratação, competição, cooperação e dependência, bem como as relações entre Estados Nacionais, entre Estado e as empresas privadas, em um processo simultâneo de homogeneização e diferenciação (DINIZ, 2001b, p. 2).

Dentre essa diversidade de aspectos gerais de transformação, é possível dar destaque aos elementos constituintes que terão seus reflexos de forma direta no território, resultando em um “mosaico de territórios diferenciados” (BENKO, 1996), seja pelo enquadramento à lógica flexível, seja por sua exclusão. O processo de

descentralização do Estado, então, regionaliza a gestão dos bens coletivos locais, como o desenvolvimento de determinadas infraestruturas.

A densidade das relações entre os atores locais acabaria, portanto, desempenhando um papel determinante na competitividade de certas atividades e de serviços. Esses fatores indicam que as vantagens comparativas (de caráter estático) devem ser substituídas por vantagens competitivas (de caráter dinâmico), baseadas na introdução constante de inovações tecnológicas, organizacionais e de gestão.

Há, ainda, matrizes teóricas com arcabouços analíticos que impactam diretamente as relações econômicas desenvolvidas no espaço, envolvendo a dimensão do planejamento. Costa (2010)³³ destaca: os neo-schumpeterianos, que caracterizam os desníveis locais de desenvolvimento às diferenças que as localidades têm em relação à capacidade de geração e apropriação das inovações; os estudiosos dos Distritos Industriais Italianos, que analisam a estrutura aglomerativa produtiva tradicional de pequenas e médias empresas, formando uma cultura comunitária facilitadora de sinergia entre os agentes locais; a Nova Geografia Econômica, que evidencia o papel das conexões na geração das economias externas, ressaltando a importância das cadeias produtivas localizadas; e a Escola de Harvard, que se fundamenta numa visão ampla e dinâmica da competição entre empresas, localidades e nações.

Em um âmbito regional brasileiro, com diferenças significativas entre os territórios, tais modificações são percebidas (em alguns espaços) por transições políticas com maior ou menor intervenção estatal³⁴. Nesse sentido, Diniz e Crocco (2006) definem: a) perspectiva keynesiana (1950-1960), com o desenvolvimento de políticas top-down, que revelavam uma intervenção estatal direta e o crescimento pautado em mecanismos de mercado; b) enfoque da competitividade (1970-1980), com o desenvolvimento de políticas bottom-up, em que o Estado passa a ter uma intervenção mínima e o crescimento depende das condições de oferta; c) síntese exógeno-endógeno (1990-), em que a coordenação horizontal é complementada

³³ Amaral Filho tem uma aproximação teórica à apresentada anteriormente, situando três paradigmas que podem ser identificados claramente: o primeiro é o “distrito industrial”, o segundo é o “milieu innovateur” (ambiente inovador); e o terceiro é o “cluster”. O autor afirma que as diferenças entre as três estratégias são bastante sutis, “visto terem sido desenvolvidas praticamente na mesma época e de maneira não muito concorrente no tocante aos pressupostos [...]”. Todavia, é possível encontrar nelas algumas particularidades” (AMARAL FILHO, 2001, p. 272).

³⁴ Essa transição parece não se aplicar ao território maranhense, como será explanado posteriormente.

pela coordenação vertical, e o crescimento está relacionado à capacidade de investimento e tecnologia.

Alguns conceitos que são introduzidos no debate, como o de cidade-região³⁵, tomam destaque por romperem com o arranjo piramidal tradicional e retratarem a importância dos processos de cooperação³⁶, dotando a região de capacidade competitiva e objetivando a melhoria de um quadro local. Na dimensão territorial, esse fator traz a impossibilidade de substituições produtivas, características do modelo anterior, já que se considera a especificidade reconhecida em cada território, tornando os produtos resultados do meio.

Assim, a importância do território também está na influência direta e indireta da competitividade imposta pela globalização, e essa relevância é dada na medida em que o território contém um estoque de conhecimentos originados a partir do desenvolvimento de uma cultura local (relação conhecimento-território). A dimensão territorial adquire uma sinonímia ao local considerando-se as relações existentes entre os atores com base na cotidianidade, no território que tem em sua construção social traços de identidade.

Na fase atual da revolução pós-fordista, o “conhecimento” é a força decisiva na reorganização da produção e do espaço e na introdução de melhores métodos de gerência e organização das empresas e entidades de gestão, públicas ou privadas. Igualmente, a globalização é estimulada de maneira decisiva pelos avanços ocorridos na esfera da difusão de conhecimentos. E, do mesmo modo, a “diversidade territorial” se apoia na aquisição e na adaptação de conhecimentos gerais e específicos, os quais são filtrados pela própria prática, institucionalidade e culturas locais (LLORENS, 2001, p. 26).

A perspectiva desse tipo de desenvolvimento traz para as discussões as vantagens competitivas específicas. Nesse contexto, a sugestão do próprio termo “desenvolvimento local”³⁷ torna-se um método de ação. Ele permite apresentar um

³⁵ O termo cidade-região (SCOTT, 2001) mescla as escalas por meio de relações, desfazendo, assim, a hierarquia entre elas. O desenvolvimento da cidade-região materializa as condições da reestruturação produtiva, vinculada à economia global, por conter arranjos e dinâmicas territoriais complementares, graças às redes informacionais e de comunicações.

³⁶ Para Putnam (1996), as instituições públicas democráticas funcionam melhor onde há alto nível de engajamento cívico, onde a população participa por meio de representações sociais locais (cooperação entre todas as instituições).

³⁷ A concepção de desenvolvimento local, nesta pesquisa, está associada à de desenvolvimento territorial, e pretende fugir da perspectiva localista traduzida somente pelo olhar baseado na escala. O desenvolvimento local pode ser interpretado como um dos elementos para uma gestão estratégica de descentralização, tendo como função “desarrollar y aprovechar en beneficio colectivo ventajas

conjunto de práticas diversas, mercantis e não mercantis, às vezes contraditórias, que valorizam a intimidade das relações que partilham os mecanismos econômicos com a sociedade e a cultura locais.

Então, segundo Pecqueur (2000), o desenvolvimento local “é, mais prosaicamente, a consequência de uma combinação favorável de projetos individuais que se reencontram particularmente através de interesses comuns”. É como a criação de uma solidariedade criada e recriada ali mesmo (SANTOS, 1996). Assim, cada processo de desenvolvimento local, por meio da ação dinâmica das redes de atores formais e informais, decorre de três condições básicas que estão intrinsecamente interligadas: da capacidade de se inovar, da capacidade de se adaptar e da capacidade de se regular (PECQUEUR, 2000).

A capacidade de inovação pode ser dada nos âmbitos técnicos e sociais. A inovação técnica é aplicada na organização da produção e do trabalho, provocando modificações na organização social de conjuntos de empresas, estando vinculadas a descobertas tecnológicas. A inovação social, a seu turno, está relacionada ao efeito da inovação técnica sobre as transformações sociais e as relações de poder, cabendo-se destacar que tais inovações devem ocorrer de forma integrada.

A capacidade de adaptação está vinculada à reação do meio às mudanças dos mercados mundiais. Nesse contexto, estabelecem-se os níveis da solidariedade espacial, as “solidariedades organizacionais”, entre uma coletividade de atores. Essa capacidade não pode existir sem que o meio seja suficientemente denso para que as relações entre os atores possam se intensificar (estrutura urbana, redes de transportes, população e mão de obra disponível, por exemplo).

A capacidade de regulação está ligada à estabilidade das formas de solidariedade, permitindo a reprodução da capacidade inovativa. A regulação é feita de regras e normas de comportamento que são explícitas e institucionais (leis e regimentos), mas também implícitas e informais (regras locais de convivência). A capacidade de regulação é a capacidade que um meio econômico local tem de produzir um conjunto de regras locais em harmonia com as regras de níveis mais elevados.

Dentre os principais componentes das iniciativas de desenvolvimento local, podem ser citados: a) a qualificação dos recursos humanos; b) a construção de redes e institucionalidade para reforçar o funcionamento dos mercados; c) o fomento das MPMEs e criação de empresas; d) a construção de entornos inovadores em nível territorial; e) a importância dos fatores intangíveis como elemento de êxito em tais iniciativas. Nessa perspectiva, há a necessidade da valorização de elementos antes não levados em consideração, tais como: conhecimentos e fatores intangíveis, aprendizagem coletiva, capitais (cognitivo, social, simbólico, cultural), merecendo destaque o conhecimento tácito³⁸.

As micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), portanto, sofrem impactos ainda mais intensos dos desafios competitivos contemporâneos. Elas só podem ser competitivas quando avançam na sua especialização e operam em um contexto de cooperação. Para isso, o isolamento deve ser rompido por meio da formação de um entorno territorial, que agregará serviços e sistemas essenciais para atuarem conjuntamente, permitindo uma favorável disputa competitiva dos mercados.

De acordo com Llorens (2001), alguns dados podem levar a acreditar que as MPMEs não são tão importantes como as grandes empresas em termos de produção, mas o são nos quesitos emprego, renda e difusão territorial mais equilibrada, convertendo-as em um objetivo estratégico para um tipo de política de inovação consistente com a equidade social. A demanda subjacente de modernização a esses estabelecimentos deve ocupar o interesse dos responsáveis públicos locais, como parte da agenda da gestão pública.

A ideia é partir da compreensão de que o desenvolvimento regional-territorial não está baseado somente na via da produção em grande escala da empresa de maior porte, mas que tem um desdobramento por iniciativas de desenvolvimento de empresas locais, que também podem ser eficientes produtivamente e que, ligadas ao território, podem impulsionar as políticas de desenvolvimento vinculadas ao contexto local.

Tendo uma visão territorial como estratégia dominante, que explicita um desenvolvimento difuso, os objetivos dessa formulação ultrapassam o interesse

³⁸ “O conhecimento tácito é socialmente construído e se funde com a experiência pessoal da realidade, ou seja, só é possível adquirir conhecimento quando o indivíduo se encontra em contacto direto com situações que propiciam novas experiências, que são sempre assimiladas através dos conceitos de que o indivíduo dispõe, herdados dos utilizadores prévios de uma mesma linguagem” (MICHAEL POLANYI, 1997).

pautado em grandes projetos, contando com a inovação, qualidade e flexibilidade, mediante a mobilização do potencial endógeno e a utilização dos recursos locais. A gestão local é feita de forma articulada, traduzida em governança, com a participação da administração pública, do Estado, dos atores locais, das MPMEs, de organismos intermediários e de entes de integração econômica.

Tais pontos levam à reflexão de que as vantagens competitivas estão baseadas na introdução constante de inovações tecnológicas, organizacionais e de governança. Os fatos expostos conduzem a pensar que não se pode partir da suposição de que a lógica geral de funcionamento dos grandes grupos transnacionais explica a totalidade da sociedade, mesmo havendo uma hegemonia das frações globalizadas, já que o funcionamento real das sociedades é heterogêneo e ocorre com a existência de estratégias de desenvolvimento que incluam essa complexidade.

Um elemento importante a considerar é que a exigência da descentralização, tendo como foco o território, provoca a necessidade de revisarem-se indicadores socioeconômicos não baseados em uma agregação territorial, incorporando diferenciados tipos de informações sobre as possibilidades do desenvolvimento territorial, considerando, também, os aspectos ambientais e culturais e, assim, trabalhando na tentativa de superar a visão economicista tradicional.

Portanto as análises teóricas indicam que, para que a proposta do desenvolvimento de bases territoriais tenha um âmbito mais pragmático, devem-se rever os processos de gestão do território, incorporando uma nova dimensão (a da governança) que acompanhe as mudanças sociais, institucionais e culturais vigentes. O trabalho deve ser articulado entre uma diversidade de atores sociais (em contraposição à centralização pública apresentada anteriormente), e é importante que sejam criados mecanismos que efetivem o aproveitamento de um potencial endógeno, considerando estratégias de criação ou crescimento de uma política tecnológica, dando maior atenção às MPMEs (a partir de uma nova cultura de inovação empresarial), em um quadro de cooperação local.

2.2 Governança

2.2.1 Estado, sociedade civil e participação

A discussão que conduz à governança deve ser iniciada pela análise de como são entrelaçados o Estado, a sociedade civil e a participação. Para Bobbio (2007), é fora de discussão que a palavra “Estado” impôs-se por meio da difusão e do prestígio de “O Príncipe”, de Maquiavel³⁹, que, em sua obra, cita: "Todos os estados, todos os domínios que imperaram e imperam sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados". Algumas visões indicam que o Estado nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas, derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência. Segundo outras perspectivas, o nascimento do Estado representa o ponto de passagem da idade primitiva, gradativamente diferenciada em selvagem e bárbara, à idade civil, em que "civil" está ao mesmo tempo para "cidadão" e "civilizado".

A concepção de Estado pode ser vista a partir de suas crises, por não conseguir mais fazer frente às demandas provenientes da sociedade e por ele mesmo provocadas; ou por não conseguir mais dominar o poder dos grandes grupos de interesse em concorrência entre si. O Estado também pode ser apontado como um mal necessário (figurando o Estado mínimo, com o papel de coordenação, e não de domínio), em que a massa perversa deve ser contida por meio do medo. Entretanto o Estado como mal não necessário conduz à ideia do fim do Estado, da sociedade sem Estado (que se libera do poder coativo), já que o Estado age como monopolizador de forças (BOBBIO, 2007).

Algumas análises entre Estado/sociedade civil podem ser citadas: a) hegelianas, em que a sociedade civil é a transição evolucionista da ideia para a fase final, que seria o Estado (nasce na sociedade, mas é posto acima dela); b) marxianas⁴⁰, que situa o Estado como garantidor da reprodução do capital e a sociedade civil como o conjunto das relações interindividuais que estão fora, ou antes, do Estado; c) de tradições jusnaturalistas, pelas quais o Estado é a sociedade representando o homem que sai dos seus “caprichos”, une-se à outros e, assim, ingressa em um estado civil.

³⁹ Isso não implica afirmar que a palavra tenha sido introduzida por Maquiavel.

⁴⁰ Segundo Santos (2010), as análises como as marxianas, mesmo descobrindo que as relações sociais de exploração do Estado (aparentemente neutro) eram escondidas pela economia clássica, caíram na armadilha da separação entre economia e política, o que acabou permitindo “por um lado, a naturalização da exploração econômica capitalista e, por outro, a neutralização do potencial revolucionário da política liberal, dois processos que convergiram para a consolidação do modelo capitalista das relações sociais” (SANTOS, 2010, p. 122).

Bobbio (1982) situa que, para Gramsci, o Estado é um instrumento, um aparelho que representa interesses particulares, condicionado por uma sociedade subjacente, destinado a desaparecer com a transformação dessa sociedade que o subordina. Sociedade civil, em Gramsci, pertenceria ao nível da superestrutura, correspondendo à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda sociedade. Compreende todo o conjunto de relações ideológico-culturais, da vida espiritual e intelectual. Assim como em Marx, seria a sociedade civil, e não mais o Estado (como em Hegel), que representaria o momento ativo e positivo do desenvolvimento histórico. No entanto, para Marx, essa passagem implica a estrutura, e para Gramsci, a superestrutura.

Poulantzas (1979), também utilizando-se das contribuições de Marx, entende o Estado como um fator de reprodução das condições gerais de produção, garantindo coesão à formação social capitalista. A burguesia, como classe dominante, é beneficiária do Estado, mesmo que as outras classes influenciem nas políticas. A sociedade civil é o povo, ou seja, o conjunto dos cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder de cada indivíduo e de cada grupo social, enquanto o Estado é o aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos. Assim, haveria uma relação dialética entre o controle do Estado e a apropriação de excedentes pelas classes mais poderosas, que, além de controlarem fatores de produção ou deterem a propriedade dos meios de produção e comunicação, controlam o próprio Estado.

De forma geral, as raízes dessas discussões ora colocam o Estado como entidade máxima, ora como entidade mínima. Em alguns momentos, a sociedade faz parte do Estado, e, em outros, a sociedade vê o Estado como um inibidor de sua liberdade por meio do seu poder coativo.

O Estado pode ser corretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decompor-se e recompor-se, estes conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social (BOBBIO, 2007, p. 27).

Há limites da obediência e da resistência, dependendo do critério de legitimidade que a cada vez é adotado. Um poder que à base de um critério é afirmado como legítimo pode ser considerado ilegítimo à base de outro critério. Os movimentos de resistência demonstram esses critérios e exibem a necessidade de

um novo contrato social, quando se observa a atuação contra um governo despótico, contra uma potência colonial ou imperialista, contra um sistema econômico ou político considerado injusto e opressivo.

Desse modo, nas recentes análises sistêmicas da sociedade global, a sociedade civil ocupa o espaço reservado à formação das demandas que se dirigem ao sistema político e às quais o sistema político tem o dever de responder.

Uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder, ou melhor, com a capacidade de resposta do Estado alcançando limites talvez não mais superáveis (BOBBIO, 2007, p. 36).

É importante considerar que, mesmo em diferentes visões, há de se relacionar na dicotomia Estado/sociedade civil as formas de poder econômico, ideológico e político. Assim, os processos decisórios voltados ao planejamento e à gestão do território transpõem a necessidade de se discutir o Estado, a sociedade civil e a participação, sobretudo porque a fluidez contemporânea faz com que, cada vez mais, as concepções em torno desses termos tornem-se mais confusas e/ou contraditórias. Surgem questões sobre as atribuições e a capacidade ou incapacidade do Estado, e, também, sobre o papel da sociedade civil e da efetividade dos processos que são reconhecidos por possibilitarem a participação da sociedade em decisões públicas.

Há uma redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal⁴¹. Nesse sentido são observados alguns fatores, tais como a criação e/ou o aumento das Organizações Não Governamentais (ONGs); do Terceiro Setor; das entidades filantrópicas empresariais; da criminalização dos movimentos sociais. A relação entre Estado e ONGs tem sido estabelecida pela característica de interlocutoras que essas organizações assumem, na medida em que suas atuações sobre determinados setores sociais (jovens,

⁴¹ Oliveira (1997) caracteriza o neoliberalismo também como a prevalência quase que exclusiva do mercado como única instituição autorreguladora, tanto da alocação dos recursos econômicos como das relações sociais e da sociabilidade, o que se dá por meio de uma desvalorização de tudo aquilo que é público e pela emergência de um pensamento e de uma postura que se desloca, ao extremo, do público para o privado e do coletivo para o individual. O regime neoliberal possui, no país, duas facetas: a primeira é a mais evidente, pois, enquanto a economia recupera-se, o social piora; a segunda é a desestruturação da capacidade de luta opositora (por meio de sindicatos, partidos, organizações populares e movimentos sociais).

negros, mulheres e movimentos ambientais, por exemplo) fazem-nas serem visualizadas como entidades representativas da sociedade civil.

Por vezes, portanto, é transferido à sociedade civil o papel de agente do bem-estar social, transformada num suposto “terceiro setor” situada para além do Estado, que tem sido percebido como uma instituição pouco eficiente e/ou estritamente ligada às demandas do mercado. O que está em questão é a construção de uma “nova contratualidade”, de uma medida pactuada de justiça e equidade a ser construída de forma negociada entre os diferentes movimentos sociais, suas demandas e o Estado. Diante dessa situação, é de relevante discussão a percepção dos mecanismos de participação social.

Os processos participativos têm sido atrelados às possibilidades de se promover um desenvolvimento relacionado à justiça social⁴², seja em escala global, nacional, regional ou local. Essa vertente é justificada por indicar que há um envolvimento direto das comunidades em toda a trajetória dos programas e projetos governamentais, que vão desde a concepção, a elaboração, a implementação, até a avaliação, o que levaria a uma maior transparência das ações.

Há indicações do aproveitamento de um capital social aumentando as possibilidades de ações colaborativas coletivas, instaurando mecanismos para o fortalecimento da competitividade sistêmica de um país ou de uma região. Assim, a elaboração efetivada pela formação e pela consolidação das identidades regionais facilitaria a construção de consensos entre os atores sociais que são essenciais para o desenvolvimento.

Segundo o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1995), as regiões adjacentes, com perfis setoriais similares e que possuem aproximadamente as mesmas vantagens e deficiências, diferem notavelmente de outras quanto ao desempenho econômico, tanto comparativamente, quanto ao longo do tempo. Tal diferença pode ser atribuída à prevalência de falhas de transações no sistema econômico local, que significa a incapacidade para aproveitar integralmente os benefícios potenciais da cooperação, da colaboração e da coordenação no nível local, causada pela falta de confiança, por sentimentos mal orientados de competição e por ausência de liderança.

⁴² Harvey (1980) explica que o conceito de justiça social baseia-se em um conjunto de fatores que surgem da necessidade de cooperação social na busca do desenvolvimento de cada indivíduo. Isso representa a distribuição justa de benefícios que são obtidos por meio da cooperação social.

Outra explicação é que alguns territórios apresentam tendência a promover estratégias inviáveis de desenvolvimento, perdendo a flexibilidade de abordagem que constitui a base de uma política de desenvolvimento bem sucedida. Essa inflexibilidade estratégica é extremamente onerosa, podendo comprometer a credibilidade da abordagem local do desenvolvimento enquanto elemento permanente do planejamento econômico nacional.

No entanto é importante considerar que as práticas participativas também assumem riscos, não podendo ser vistas como infalíveis, havendo a possibilidade de existirem problemas quanto à capacitação técnica da comunidade para discutir determinados temas e quanto ao tempo de execução do projeto, por exemplo. A participação, portanto, deveria aumentar a eficácia das ações públicas, tendo na governança uma forma de propiciar as bases para os processos participativos que, por sua vez, quando bem “maduros”, propiciam as bases para o estabelecimento de uma boa governança, tornando-se um ciclo.

Pensa-se que um grande desafio a ser enfrentado em alguns países, como o Brasil, para a instituição das práticas participativas seja romper com a tradição político-administrativa caracterizada pela centralização do poder decisório e pelo excessivo formalismo burocrático. Ademais, ressalta-se o fato de se conseguir constituir, em algumas localidades, a atuação da população em ambientes de discussão voltados aos interesses coletivos, ou seja, criarem-se formas de fortalecer o associativismo, conhecido por ser fraco ou enfraquecido por estratégias de grupos opostos.

Dada toda essa logicidade, questiona-se como o Estado, a sociedade civil e os processos participativos têm se comportado diante do grande desafio da fluidez apresentada pela institucionalização da globalização, considerando que a globalização, comumente vinculada à “mundialização do capital” (CHESNAIS, 1996), não pode ter suas análises encerradas somente nos aspectos econômicos, pois eles não se movem mecanicamente, mas também estão ligados à complexa relação de forças políticas que se estruturam em âmbito internacional, por meio da qual se tecem os vínculos entre economia mundial e economias nacionais.

A compreensão dessa rápida transformação passa pela “compressão do tempo-espço” (HARVEY, 2011) apresentada na modernidade, que atua em um jogo de escalas, refletida por processos que podem ser integradores ou fragmentadores, como retratado a seguir.

2.2.2 Entre o global e o local: espaços de integração e fragmentação

O processo de globalização pode ser altamente desorganizador e desestruturador, revelando um movimento oposto à integração, operando no sentido da segmentação e da exclusão. Assim, em vez de se produzir uma ordem econômica mundial mais integrada e inclusiva, observa-se a configuração de um sistema internacional marcado por grandes contrastes. Segundo Santos (2000), vivemos em uma época em que a lei do valor mundializado comanda a produção total por meio das produções e técnicas dominantes, o que significa afirmar que as técnicas são fatores de modificação do espaço geográfico.

Conceitualmente, na concepção de Giddens (2000), a globalização refere-se à intensificação das relações sociais em escala mundial e as conexões entre as diferentes regiões do globo, mediante as quais os acontecimentos locais sofrem a influência dos acontecimentos que ocorrem a muitas milhas de distância e vice-versa. Para Corrêa (1999), globalização é a fase superior da espacialidade capitalista que se manifesta pelo espraiamento do capital produtivo, vinculado a poderosas corporações que atuam em escala global. De acordo com Santos (1996), a globalização é o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista. Para entendê-la, há dois elementos fundamentais: o estado da técnica e o estado da política.

Diniz (2001a, p. 5) afirma que:

O fenômeno contemporâneo denominado globalização vem alterando, profundamente, as estruturas produtivas, as relações técnicas e sociais de produção e os padrões organizacionais e locacionais. Esse processo é, ao mesmo tempo, resultado e condicionante das mudanças tecnológicas radicais das últimas décadas, sob a liderança das tecnologias da informação e das comunicações e sua imprecendente capacidade de atingir e impactar todos os setores ou atividades produtivas, as relações sociais e políticas.

Atualmente são encontrados novos recortes no território, por meio das verticalidades e horizontalidades. As verticalidades seriam os pontos no espaço que, separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia; as horizontalidades, por sua vez, seriam as extensões formadas de pontos que se agregam sem descontinuidade, como na definição tradicional de

região. Paralelamente, forças centrípetas⁴³ (que conduzem a um processo de horizontalização) e forças centrífugas⁴⁴ (que conduzem a um processo de verticalização) atravessam o território, como tendências, ao mesmo tempo, contrastantes e confluentes, agindo em diversos níveis e escalas (SANTOS, 1996).

As opções das elites dirigentes nacionais e suas coalizões de apoio político evidenciam esse fato, dada a importância do seu papel na escolha das formas de inserção no sistema internacional e na definição das políticas a serem implantadas. A atual aceleração da ciência, da técnica e da informação reconstitui momentos da divisão internacional do trabalho, atribuindo um novo conteúdo e uma nova função aos lugares, adquiridos por movimentos discretos, heterogêneos, conjuntos, em que cada lugar assume uma existência relacional, mas que se redefine e diferencia-se dos outros.

A reestruturação produtiva demonstra que, na dinâmica espacial, a integração tem sido buscada como forma de assegurar mercados e aumentar a lucratividade das economias. A pressão que o capitalismo exerce sobre os territórios para que se façam competitivos relega aos atores que adotem estratégias para que o lugar seja enquadrado no sistema que domina a “ordem” global. Nesse sentido é que são propostas, na atualidade, estratégias de desenvolvimento que adquirem emergência a partir de movimentos endógenos e atores locais.

As atividades econômicas, em um mundo crescentemente integrado, buscam as localidades mais lucrativas, recriando o local e aumentando a competição regional, sem a necessária mediação do nacional. Assim, ao invés de homogeneização dos espaços econômicos nacionais, o processo de globalização pode aumentar as diferenças entre as regiões, ampliando a competição entre as localidades. O local torna-se o lugar da regulação e da organização institucional, criando-se uma forte competição interterritorial.

Os eventos são individuais, mas não há eventos isolados, então não basta analisá-los sem desintegrar sua estrutura, isto é, seu padrão. Eles são inter-relacionados e interdependentes, e é nessas condições que participam de situações.

⁴³ As forças centrípetas resultam do processo econômico e do processo social, e tanto podem estar subordinadas às regularidades do processo de produção, quanto às surpresas da intersubjetividade. Essas forças centrípetas, forças de agregação, são fatores de convergência (SANTOS, 1996, p. 193).

⁴⁴ As forças centrífugas podem ser consideradas um fator de desagregação, quando retiram à região os elementos do seu próprio comando, a ser buscado fora e longe dali. Pode-se falar numa desestruturação, se nos colocamos em relação ao passado, isto é, ao equilíbrio anterior. E de uma reestruturação, se vemos a coisa do ponto de vista do processo que se está dando (Ibid, p. 194).

O nível global e o nível local do acontecer são conjuntamente essenciais ao entendimento do mundo e do lugar. O acontecimento é a cristalização de um momento da totalidade em processo de totalização. Em conjunto, esses acontecimentos reproduzem a totalidade; por isso são complementares e explicam-se entre si. A região e o lugar definem-se como funcionalização do mundo, e é por eles que o mundo é percebido empiricamente (SANTOS, 1996).

A globalização tem sido caracterizada principalmente pela grande mobilidade financeira internacional. As inovações tecnológicas ocorridas aceleradamente, sobretudo nas áreas de comunicações e informática, contribuíram para ampliar o processo de internacionalização de mercados de bens e serviços. A flexibilidade da produção relega às redes um papel essencial no acentuado processo de competitividade inerente ao mundo globalizado.

Para Castells (1999), a economia global resultante da produção e concorrência com base informacional caracteriza-se por sua interdependência, assimetria, regionalização, crescente diversificação dentro de cada região, inclusão seletiva, segmentação excludente e, em consequência de todos esses fatores, por uma geometria extraordinariamente variável que tende a desintegrar a geografia econômica e histórica.

Considerando que, com a globalização, as regiões veem-se mais afastadas de controlar seu próprio crescimento, o que deveria obrigá-las a aumentar seu potencial e sua capacidade de influenciar as decisões pertinentes (BOISIER, 2001), os territórios devem agir em coletividade, formando um potencial sistêmico nos quais a coordenação horizontal de vários atores deve ser complementada com a coordenação vertical entre os diversos níveis de ação.

Blocos regionais, como a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), são exemplos de protecionismo e formas de pressionar outros países e regiões no sentido de se defenderem, demonstrando que a globalização universaliza, mas, ao mesmo tempo, fragmenta e quebra o espaço mundial, recriando outras escalas territoriais.

Tanto a região quanto o lugar são espaços subordinados às mesmas leis gerais de evolução, em que o tempo empirizado atua como condição de possibilidade, e a entidade geográfica preexistente emerge como condição de oportunidade. Poder-se-ia dizer que a distinção entre lugar e região passa a ser

menos relevante que antes, já que, nos dois casos, trata-se de um acontecer solidário⁴⁵ (realização compulsória de tarefas comuns, mesmo que o projeto não seja comum), que define um subespaço, região ou lugar (SANTOS, 1996).

As exigências competitivas e a globalização obrigam as empresas e o poder público a estreitarem os vínculos entre suas organizações, formando uma rede territorial, oferecendo adequada flexibilidade produtiva (LLORENS, 2001). Ainda assim, ressalta-se que o comportamento dos grandes grupos empresariais e financeiros não explica as demais frações do capital (MPMEs, setor informal, economia camponesa, por exemplo), já que a hegemonia condiciona, mas não tem o poder de limitar as distintas práticas e políticas possíveis do desenvolvimento territorial e/ou regional.

As visões econômicas tradicionais que definiam a competitividade como uma questão de preços, custos (especialmente salários) e taxas de câmbio são substituídas por uma nova abordagem, que reconhece que as economias nacionais são algo mais do que a simples agregação do desempenho de suas empresas, sugerindo que as características do sistema econômico afetam os fatores de competitividade.

Parece adequada a noção de competitividade sistêmica como modo de expressar que o desempenho empresarial depende, e é, também, resultado, de fatores situados fora do âmbito das empresas e da estrutura industrial da qual fazem parte, como a ordenação macroeconômica, as infraestruturas, o sistema político-institucional e as características socioeconômicas dos mercados nacionais. Todos esses são específicos a cada contexto nacional e devem ser explicitamente considerados nas ações públicas ou privadas de indução de competitividade (COUTINHO; FERRAZ, 1993).

Nesse sentido, a noção de governança está vinculada ao território, ultrapassando visões puramente mercantis, considerando, na abordagem, as ferramentas sociais, políticas e culturais. Isso implica afirmar que, na governança territorial, o Estado sofre uma descentralização político-administrativa, passando a dividir responsabilidades que são efetivadas pela atuação das coletividades,

⁴⁵ Esse acontecer solidário apresenta-se sob três formas no território atual: acontecer homólogo, um acontecer complementar e um acontecer hierárquico. No acontecer homólogo e no complementar, tem-se a primazia de formas com a relevância das técnicas. No caso do acontecer hierárquico, tem-se a primazia das normas e a relevância é da política. No acontecer homólogo e complementar, criam-se as horizontalidades e, no acontecer hierárquico, criam-se as verticalidades (SANTOS, 1996).

permitindo maiores possibilidades de competitividade e desenvolvimento. Assim, busca-se compreender a governança e o seu sentido territorial.

2.2.3 Da origem do termo “governança” à sua concepção territorial

O termo “governança” é polissêmico e tem seu uso originado na década de 1930 por Ronald Coase⁴⁶, mas foi retomado em 1985 por Oliver Williamson⁴⁷, que estabeleceu um raciocínio sobre o mundo das empresas. Na década de 1970, o termo foi associado à governabilidade e circulou nos debates políticos da Europa ocidental e Estados Unidos. Na década de 1980 o termo “governance” surgiu em debates do Banco Mundial, importando os bons modos de governança, ou seja, as condições que garantiriam um Estado eficiente. As avaliações estariam centradas nos resultados das políticas governamentais, bem como na forma de exercício de poder do governo (PIRES, et al., 2011).

Após esse período, o termo governança passa a ser aplicado em diversos contextos e sem muitas preocupações, sobretudo pelas ciências econômica e política, denotando variados significados e sinônimos, destacando-se, inicialmente, o uso dos termos: governança corporativa, governança urbana, bons modos de governança e governança global, por exemplo. Apesar de, do ponto de vista etimológico, governança significar governo ou o ato de governar; do ponto de vista analítico e prático o termo deve ser tratado com maior amplitude⁴⁸.

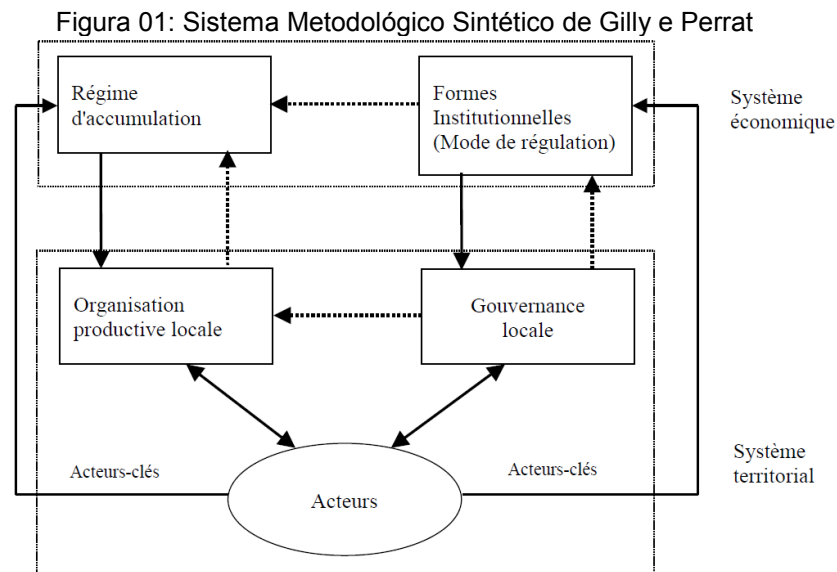
Construindo um sistema metodológico sintético, Gilly e Perrat (2003, p. 8) demonstraram que há uma cadeia de articulações que ligam o sistema econômico e o sistema territorial, revelando as ligações entre regime de acumulação, formas institucionais, organização produtiva e governança local. A integração das ações

⁴⁶ Ronald Coase foi um economista britânico. Em “The Nature of the Firm” (1937), ele retrata o conceito dos custos de transação e como isso explica os limites e características das empresas. Foi agraciado com o Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel de 1991, por sua produção da área da microeconomia, desenvolvendo a Teoria da Firma.

⁴⁷ Williamson é um economista estadunidense. Realizou uma pesquisa sobre governança econômica, buscando compreender a natureza das instituições baseada nos problemas por elas enfrentados. A principal questão a ser respondida é qual modelo de governança deve ser adotado em cada tipo de transação. Ganhou o prêmio Nobel de Economia em 2009, juntamente com Elinor Ostrom.

⁴⁸ É importante ressaltar que o presente trabalho considera “governança” e “governabilidade” como termos diferentes. Enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo. Em outros termos, a governança não é o mesmo que governo, ela abrange as instituições governamentais, mas implica, também, mecanismos informais, de caráter não governamental.

globais e locais tem nos atores-chave a possibilidade de mediação social de resolução de tensões entre a governança local e a regulação global (Figura 01).



Fonte: GILLY; PERRAT, 2003, p. 8

No documento produzido pela União Europeia, que trata da forma de outorga de poder aos seus cidadãos, o “White Paper on European Governance”⁴⁹ estabelece seu conceito de governança (chamado de “governança europeia”), referindo-se às regras, aos processos e aos comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercitados no nível europeu, especialmente no que se refere à abertura, à prestação de contas, à participação, à eficácia e à coerência. Embora se trate da Europa, o documento aborda elementos para o debate sobre governança global, sustentando a ideia dos princípios de boa governança, das responsabilidades globais e do esforço para impulsionar a eficácia e o fortalecimento das instituições internacionais.

De acordo com Bourdin (2001), no contexto político dos anos 1990, aparece na França a noção de uma governança diante de uma noção da ação pública estatal, designando novas formas de ação coletiva em redes de atores de caráter flexível e diversificado político-administrativamente, proporcionando a visualização da ação de outras instâncias de autoridade estatal, coletividades territoriais e da sociedade civil.

⁴⁹ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf>. Acesso em: 14 de maio de 2013.

Na perspectiva da “Teoria da regulação” (BOYER, 1990)⁵⁰, a governança abrange as estruturas de coordenação e tomadas de decisões da rede de relações entre unidades de produção e fornecedores-compradores, envolvendo a combinação de diferentes formas de hierarquia, subcontratação, parceria, “atmosfera”, agências públicas e parapúblicas, de cooperação em tecnologias (BENKO, 1996). A eficiência deve ser obtida por meio de um processo de governança regulatória, possibilitando coibir o comportamento oportunista dos atores envolvidos na regulação, logicamente influenciado pelas instituições locais.

No cerne da ciência geográfica, a noção de governança parece ter inspirações na economia e na ciência política, pelas quais as estruturas de coordenação e tomada de decisões vão além das formas mercantis e assumem o uso e a regulação do território no processo do desenvolvimento (local, regional e territorial). Assim, diante das interpretações, concorda-se com a afirmação de que os conceitos de governança territorial “resultam das estratégias dos atores coletivos que se engajam para coordenar ações que permitam resolver problemas locais e regionais oriundos da aglomeração, da especialização ou especificação territorial” (PIRES; NEDER, 2008).

No Projeto Regional do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas sobre Governança Local para a América Latina, a governança tem sido definida com base em três princípios: (1) adaptar as regras do sistema político para resolver os conflitos entre os atores e a adoção de decisões (legalidade); (2) descrever o “bom funcionamento das instituições e a sua aceitação pelo público” (legitimidade); e (3) denotar a eficácia do governo e a realização de um consenso através de meios democráticos de decisões (participação) (PNUD apud PIRES et al. 2011, p. 33).

Colletis; Gilly; Pecqueur et al. (1999) buscam adaptar as principais formas institucionais do capitalismo no âmbito nacional ao nível regulatório territorial local ou regional, resultando em cinco vertentes de análise: relação salarial local; modo de coordenação entre empresas e centros de pesquisa; modo de intervenção dos

⁵⁰ A Teoria da Regulação é uma corrente heterodoxa do pensamento econômico de origem francesa. Segundo sua abordagem, o capitalismo é um sistema naturalmente instável, sujeito a crises cíclicas, que consegue se reproduzir durante um determinado período, por meio da criação de um aparato regulatório que, uma vez aceito pelos agentes econômicos, tende a agir de forma anticíclica. De forma geral, utiliza os conceitos de regime de acumulação (padrão de organização da atividade produtiva adequado ao padrão de consumo) e de modo de regulação (conjunto de leis, valores e hábitos que medeiam a relação com o regime de acumulação e mantêm a coesão social).

atores públicos; posicionamento do espaço local na divisão espacial do trabalho; e modo de exercício do constrangimento monetário e financeiro.

De tais reflexões, surge a noção de governança territorial, demonstrando a necessidade da realização de perspectivas que passem a ponderar a governança na dimensão dos territórios, considerando a “criação de uma forma institucional coletiva [...], que agrega os atores para pilotarem juntos uma estratégia de desenvolvimento local em comum” (PIRES, 2007, p. 157).

A governança torna-se territorial quando se reconhece que o território é o recorte espacial de poder que permite que empresas, Estados e sociedade civil entrem em contato, manifestando diferentes formas de conflito e de cooperação; direcionando, portanto, o processo de desenvolvimento territorial (PIRES et al., 2011, p. 03).

A governança territorial pode ser percebida, ainda, como o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre agentes geograficamente próximos em caráter parcial e provisório atendendo à premissa da resolução de problemas inéditos. Esses compromissos articulam: os agentes econômicos entre si e estes agentes com os agentes institucionais-sociais e políticos mediante “regras de jogo” e a dimensão local e a global (nacional ou mundial) que constituem um território (GILLY; PECQUEUR, 1997, p. 116).

Seguindo uma adaptação da teoria de Colletis; Gilly; Pecqueur et al. (1999, p. 28-29)⁵¹, há quatro tipos de governança territorial:

a) Governança privada: são organizações privadas dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação de recursos com objetivo de apropriação privada do território. Nesse caso, a grande empresa (um grande grupo) aparece como o motor do sistema, que estrutura o espaço produtivo local e regional.

b) Governança Privada-Coletiva: o ator chave é uma organização formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontram-se, nesse caso, os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estruturam o espaço produtivo local e regional.

c) Governança Estatal-Privada e Pública: o Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor privado

⁵¹ Informações contidas no relatório do projeto FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo): “As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento”.

por meio dos órgãos públicos, autarquias e serviços coletivos, demandados por atores públicos ou privados do território.

d) Governança Pública-Tripartite: são instituições públicas, organizações privadas e da sociedade civil, que, juntas, impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais. Nesse caso, por meio de Câmaras, Conselhos, Consórcios, Comitês, Agências ou Fóruns voltados à gestão das políticas públicas territoriais. Trata-se de situações mistas e raras, de autonomia relativa e sem domínio unilateral - a priori ou ex-ante.

Para Dallabrida e Becker (2003), governança territorial na atualidade refere-se às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos agentes sociais, econômicos e institucionais.

Considera-se que a governança tem suas estruturas e que podem ser impulsionadoras da competitividade e do desenvolvimento territorial das regiões e/ou aglomerados produtivos, já que ela engloba uma série de mecanismos sociais e políticos que buscam obter fatores positivos por via de vantagens competitivas e externalidades regionais que também assegurem o bem-estar da comunidade e maximizem as economias locais e as aglomerações (SCOTT, 1998).

Assim, a “coordenação” do desenvolvimento econômico e social deve ir além da figura do Estado e da atuação e participação de atores, instituições e escalas definidas, chegando até às unidades produtivas localizadas, atingindo um nível de especialização em que os efeitos externos são internalizados e a economia local é gerida, ou seja, as esferas locais e regionais destacam-se como a materialização das potencialidades da globalização.

O fator determinante da descentralização bem sucedida de políticas sociais e regionais não reduz a decisão política do Estado de elaborar uma política nacional deliberada, mas também do desenvolvimento local e da capacidade competitiva das regiões. Portanto, a decisão de descentralizar está, irremediavelmente, ligada à questão histórica das desigualdades regionais e à capacidade dos territórios criarem arranjos institucionais locais e regionais eficientes, isto é, a governança territorial (PIRES; NEDER, 2008, p. 03).

Dallabrida e Becker (2003) afirmam, também, que a governança territorial decorre de um processo iterativo de elementos que estão descritos a seguir (Quadro 01). Contudo, na transposição dessa discussão para o caso brasileiro, há uma problemática bem mais complexa do que uma questão de adaptação da gestão

do Estado aos novos paradigmas da sociedade pós-fordista. A começar pela incerteza de que os paradigmas da “nova” atuação estatal estão efetivados à realidade do país, destacando a seletividade espacial, nem sempre vinculada às pretensões locais.

Quadro 01: Elementos da Governança Territorial

1 – Dinâmica territorial	Conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente.
2 – Bloco socioterritorial	Refere-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que, pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, por meio de processo de concertação público-privada.
3 – Concertação social	Processo em que representantes da diferentes redes de poder socioterritorial, mediante procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.
4 – Redes de poder socioterritorial	Referem-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento.
5 – Pactos socioterritoriais	Referem-se aos acordos ou ajustes decorrentes da concertação social que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, relacionados à definição do seu projeto de desenvolvimento futuro.

Fonte: DALLABRIDA; BECKER, 2003

Um importante ponto a ser considerado em âmbito nacional é a observação de que muitas regiões não conseguem obter novos modos de organização e gestão territorial, pois ainda permanecem enraizadas às bases sociais, políticas e econômicas absolutamente características do paradigma anterior, sobre as quais se sobrepõem alguns aspectos de “modernização”. Essa lógica tem relação direta com a configuração dos planejamentos governamentais e suas bases para a promoção do desenvolvimento.

3 A PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO REGIONAL-TERRITORIAL⁵²

3.1 (Des)caminhos do desenvolvimento: o planejamento brasileiro

O enquadramento do Brasil enquanto um país subdesenvolvido o levou à busca de estratégias voltadas à melhoria dos seus índices, em grande parte traduzidos pelo predomínio do fator econômico. Ainda que criticadas por sua insuficiência, tais estratégias conduzem à elaboração de políticas de planejamento, sobretudo a partir da década de 1930. Considerando-se a mudança de base agrária para um modelo industrial, há o aumento da percepção de que o planejamento é cada vez mais necessário para organizar o espaço e otimizar investimentos.

Nesse contexto, são reveladas etapas a serem seguidas, objetivando a coordenação, o controle e o crescimento da economia brasileira. Alguns itens passam, portanto, a serem efetuados no âmbito do planejamento, tais como: realização de diagnósticos, identificação de necessidades, definição dos objetivos, discriminação e quantificação de metas e custos, e avaliação dos resultados.

No entanto, acreditando que o motor industrial era a solução para a melhoria da economia brasileira, fato constatado em estratégias que apresentam a industrialização via substituição de importações, no período de 1934-1945 – com Getúlio Vargas na presidência durante o Estado Novo (1937-1945) –, as análises concentraram-se em planos então surgidos com pouca organização política econômica, mesmo com a efetivação de importantes debates em torno da ideia de “planificação nacional” (MONTEIRO; CUNHA, 1974).

No período de 1944 e 1945, é formada a Comissão de Planejamento Econômico (CPE)⁵³, como um órgão do Conselho de Segurança Nacional - CSN⁵⁴ (não tinha necessariamente vinculação ministerial), tendo como atribuições os problemas referentes a: agricultura, indústria, comércio interior e exterior,

⁵² Consideram-se como planejamento regional-territorial as propostas políticas (planos, programas, projetos) que apresentam o intuito do desenvolvimento que envolve as escalas regionais e territoriais.

⁵³ A CPE foi extinta em 1945, por determinações políticas.

⁵⁴ O Conselho de Segurança Nacional – CSN foi criado pelo artigo 162 da Constituição de 1937, inicialmente com a função de estudar todas as questões relativas à segurança nacional. Em 1964 o CSN tornou-se, pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, o “órgão de mais alto nível de assessoramento direto do presidente da República, na formulação e na execução da política de segurança nacional”. Em 1980, o Conselho de Segurança Nacional passou a ter um novo regimento determinado pelo Decreto nº 85.128. Durante a década de 1980 foi perdendo suas funções até a criação do Conselho de Defesa Nacional em 1988. Disponível em: <<http://www.portalan.arquivonacional.gov.br/Media/CSN.pdf>>. Acesso em: 19 de maio de 2015.

transportes, moeda, crédito e tributação, procurando estimular e amparar a iniciativa e o esforço da economia particular. No período pós II Guerra Mundial, com foco estratégico na substituição de importações, foram projetadas a atuação na política econômica nacional vinculada à política de comércio exterior, sobretudo na lógica cambial, e a política de investimento em infraestrutura, trabalhando na redução dos chamados pontos de estrangulamento.

A gestão presidencial de Eurico Gaspar Dutra (1946 a 1950) apostou no planejamento estatal para o desenvolvimento brasileiro, patrocinando o Plano Salte, que pode ser caracterizado como um programa de gastos públicos (não um plano econômico completo) por setores reconhecidos como prioritários, os quais originaram seu nome (saúde, alimentação, transporte e energia)⁵⁵. O desenvolvimento regional também foi setorizado, e a Comissão Executiva de Defesa da Borracha e a Comissão do Vale do São Francisco são exemplos dessa perspectiva (BAER, 1996).

Na “nova” gestão de Getúlio Vargas (1951 a 1954), o Estado figura como interventor central na promoção do desenvolvimento, havendo uma retomada do ideário nacional desenvolvimentista, sobretudo associado às atividades econômicas e industriais. No âmbito do desenvolvimento regional, surgiram instituições como o Banco de Desenvolvimento do Nordeste⁵⁶, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica na Amazônia (SPVEA)⁵⁷, cujos principais objetivos eram ocupação do território amazônico e a construção de uma economia local, partindo do pressuposto de um vazio demográfico (invisibilizando a população local).

O Plano de Metas (1956-1961), desenvolvido na presidência de Juscelino Kubitschek, conta com alguns aspectos diferenciados dos períodos anteriores, dadas certas modificações no espaço, como o processo de urbanização mais

⁵⁵ Considerando o insucesso de recursos para o planejamento, o plano Salte foi interrompido antes de completar um ano (BAER, 1996). Porém a reorganização de atividades administrativas a partir de 1952 culmina na criação, em 1956, da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), com a proposta de criação do Ministério da Economia e de um Conselho de Coordenação e Planejamento. É importante listar a atuação de órgãos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, criado em 1952), o Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP) e o Conselho Nacional de Economia (CNE). A vinculação do DASP ao Plano Salte aparece não só na colaboração dos seus técnicos, mas também porque a coordenação geral do plano foi entregue ao diretor geral do DASP. No entanto, com a criação de novas fontes de recursos, a importância do DASP diminuiu.

⁵⁶ Criado pela Lei Federal nº 1.649, de 19 de julho de 1952, como uma instituição financeira múltipla e organizada sob a forma de sociedade de economia mista, de capital aberto, tendo mais de 90% de seu capital sob o controle do Governo Federal.

⁵⁷ Criada pelo artigo 22 da Lei Federal nº 1.806 de 06 de janeiro de 1953 (que instituía o Plano de Valorização Econômica da Amazônia).

intenso, caracterizando o favorecimento de investimentos nos setores de alimentação, energia, indústrias de base e transportes. Nota-se que o nacionalismo assume a expressão do desenvolvimentismo e é traduzido por preocupações setoriais focadas na industrialização. A indústria automobilística desenvolveu-se bastante nessa fase, bem como o caso da prospecção de petróleo, aumentando a concentração de renda no sudeste do país. Brasil (1955) afirma que, para tal plano de governo:

A industrialização é a diretriz correta para o desenvolvimento econômico de um país de população crescente, com um grande mercado potencial e dotado de adequados recursos naturais. Além de representar, em si, um estágio econômico evoluído, ela permite a substituição de importações e a diversificação dos artigos de exportação (BRASIL, 1955, p. 18).

Tavares (1972) destaca que o Plano de Metas representou certo êxito no planejamento, mas apresentou defeitos em termos setoriais e uma falta de visão global integrada da economia. Assim, o crescimento econômico apresentado implicou aumento da dependência do capital estrangeiro, elevação da dívida externa e aprofundamento dos desequilíbrios regionais, considerando a falta de preocupação voltada à distribuição de renda.

Já em 1961, com a rápida presidência exercida por Jânio Quadros, é criada a Comissão Nacional do Planejamento (COPLAN), que atua, por algum tempo, com o Conselho de Desenvolvimento. Posteriormente, Celso Furtado (enquanto Ministro Extraordinário para o Planejamento) preparou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, que equivaleria ao período de 1963 a 1965, já na presidência de João Goulart. As metas principais eram diminuir a inflação e recuperar o crescimento econômico. Apresentava, também, modificações estruturais, mesmo sem sucesso posterior, tais como: proposta de distribuição de renda, correção das disparidades regionais, eliminação de entraves institucionais, melhoria de recursos humanos e organização do setor governamental.

Essa tentativa [...] apoiou-se em um diagnóstico abrangente da situação econômica do país, visando desenvolver políticas e programas voltados para conciliar a estabilização macroeconômica com a preservação do crescimento. Contudo, face à dificuldade do Executivo para impor sua agenda ao Legislativo, cujos poderes foram reforçados pela Constituição de 1946, esse plano foi logo abandonado (REZENDE, 2010, p. 10).

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL, 1961) defendia que a finalidade de um programa de desenvolvimento era proporcionar uma base analítica necessária para diferentes tipos de política, destacando o alcance dos objetivos em longo prazo. Adotar o planejamento significaria, portanto, aceitar que o livre jogo de mercado não resolve os problemas do desenvolvimento, como vinha sendo pensado.

Contudo o golpe militar de 1964 deu outras configurações ao planejamento econômico brasileiro. Segundo Rezende (2010), as autoridades que comandavam a economia nesse período sabiam da necessidade de reforçar o arcabouço do planejamento e desenvolver estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional.

Então, logo em seguida à tomada do poder pelos militares, o governo procedeu a uma ampla mobilização de recursos técnicos para elaborar um plano pautado no aprofundamento da industrialização. Tal fato fundou uma “modernização conservadora”⁵⁸, que lançou o ideário do “Brasil Potência” (BECKER; EGLER, 1992), colocando o Estado como promotor de elevados investimentos públicos, intervindo diretamente no aparato produtivo da economia.

A ditadura do general Castelo Branco apresentou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que, em seu processo de elaboração, não seguiu os passos de outras iniciativas de planejamento, pois, ao invés da adoção da dinâmica de grupos de trabalho e grupos de execução, foi feita uma miscelânea das ideias econômicas. Sua proposta de atuação pode ser descrita a partir dos seguintes pontos: política salarial, política financeira, política monetária e política externa. Segundo Baer (1996), durante sua vigência, o país concentrou renda, acentuando os desníveis econômicos regionais e retardou seu ritmo de crescimento econômico, criando capacidade ociosa e desperdiçando importante capital criado pelos planos e políticas anteriores; a inflação nominal foi contida, mas à custa da redução do poder aquisitivo do salário dos trabalhadores.

De 1968 a 1978, há a institucionalização de um sistema de programação econômica de longo prazo, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Dado seu enfoque macroeconômico, procurou enquadrar os planos setoriais

⁵⁸ A ação do Estado produziu a chamada modernização conservadora, elevando os índices de crescimento econômico e modernizando a estrutura técnica de produção à custa do endividamento externo, concentração de renda e produção de desigualdades sociais (BECKER; EGLER, 1992).

em um contexto mais amplo de políticas monetárias, fiscais e cambiais, tendo como prioridades estruturais a consolidação de infraestrutura econômica e das indústrias de base, a revolução da tecnologia no campo e a atualização do sistema de abastecimento. Fixou uma taxa de crescimento para cada região, por meio da consideração das ditas potencialidades de cada uma, bem como seu papel na lógica nacional.

No entanto, para Ianni (1971), apesar de muito mais ambicioso que os outros planos governamentais, o Plano Decenal sequer começou a ser executado e foi arquivado “sob uma capa de silêncio”. O planejamento econômico no Brasil teria, portanto, dois grandes objetivos: o primeiro seria aumentar o grau de eficácia e racionalidade da política econômica, e o segundo seria dar às forças representativas nacionais a consciência dos objetivos a serem alcançados.

Esse fato leva a implantação do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), que foi elaborado no governo do presidente Costa e Silva, de 1968 a 1970, época em que também foi elaborado o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), objetivando retratar a programação dos investimentos setoriais da competência do Governo Federal.

A política de controle da inflação (1968 a 1973), já no governo de Emílio Garrastazu Médici, favoreceu a retomada do crescimento econômico e instaurou o período que ficou conhecido como “Milagre Econômico”, que, segundo Furtado (1981), deu-se sem alterações significativas na estrutura do sistema, mas, sim, por meio da conjunção do uso da capacidade produtiva ociosa, havendo melhoria nos termos de intercâmbio, de grande propriedade nos países industrializados e de endividamento externo, com condições excepcionalmente favoráveis.

De 1972 a 1974, há a elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND), que apresentava, entre seus objetivos principais, a meta de colocar o Brasil, no intervalo de uma geração, na categoria de uma nação desenvolvida e fazer investimentos nas áreas de siderurgia, petroquímica, transporte, construção naval, energia elétrica e mineração. Foram propostos polos regionais: agrícola-minerais para o Norte e o Planalto Central, e agrícola-industrial para o Sul e o Nordeste. Conforme Sandroni (2000), houve um elevado grau de execução do I PND na área econômica, mas, na área social, a execução foi bem aquém do previsto.

O primeiro choque do petróleo elevou a taxa de inflação interna, levando o governo a iniciar momentos de ajustes, até que se decidiu continuar com a política de desenvolvimento, dando abertura ao II PND, que abarca os anos de 1975 a 1979 (elaborado no governo de Ernesto Geisel). Ele direciona a perspectiva de desenvolvimento do setor de bens de consumo duráveis para o setor de meios de produção, sobretudo para a indústria siderúrgica, máquinas, equipamentos e fertilizantes. Nessa lógica, o Estado foi assumindo um passivo para manter o crescimento da economia, o que ocasionou um grande endividamento governamental, considerando, também, a retração da economia mundial.

Analisando o planejamento brasileiro no período das décadas de 1960-1970, os pontos citados indicam que foram fortemente influenciados pela teoria dos polos de crescimento (de François Perroux), pela qual era estabelecida a ligação entre Estado, grande empresa e território, partindo da perspectiva de que o crescimento localiza-se em pontos e o desenvolvimento ocorreria como consequência desse processo. Em outros termos, a economia regional ocorreria por meio da implantação de uma indústria motriz, que atrairia mais indústrias, formando um complexo e induzindo um crescimento econômico nacional. Não obtiveram, portanto, uma difusão em todo o território nacional.

Para Egler (1995), sob a perspectiva da acumulação capitalista, a ideologia dos polos de desenvolvimento mostrou-se o modelo mais adequado para a organização do território proposta pelo Estado autoritário, uma vez que envolvia a criação de locais privilegiados, capazes de interligar os circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e de mercadorias.

O Estado assume o papel de indutor do desenvolvimento, procurando adequar a estrutura territorial do país para estar pautada à implantação maciça de indústrias, explorando algumas regiões com maior intensidade, ou seja, “as zonas ativas” exercendo efeito de dominação sobre as “zonas passivas”. Essa lógica é vista como um instrumento de ordenação do território. Assim, segundo Becker e Egler (1992), os investimentos em polos não geraram uma cadeia de “ligações para frente e para trás”, como era esperado, o que ocasionou efeitos limitados na diversificação da produção regional/local.

O III PND (1980-1985) estabelece o crescimento da renda e do emprego como algumas de suas prioridades e aposta na exportação, sobretudo do setor primário (agropecuária e mineração), para tentar conter a recessão econômica que

se anunciava. O Plano também seguia com a intenção de reduzir as desigualdades entre as regiões, pelo aproveitamento dos seus potenciais, como já se havia tentado na segunda metade da década de 1960.

Estabelecendo comparações, Castelar (2009) afirma que as estratégias adotadas no Brasil foram insuficientes para alçar o país à condição de desenvolvido, mas foram bem sucedidas, nas décadas de 1950, 1960 e 1970, em gerar forte crescimento econômico, ainda que o progresso nas demais dimensões do desenvolvimento, do social ao ambiental, tenha sido comparativamente modesto. A década de 1980, por outro lado, foi marcada por baixo crescimento e grande instabilidade macroeconômica, resultantes, em parte, de choques externos, mas, também, do acúmulo de problemas gerados pelos “desequilíbrios desestruturantes” da estratégia de desenvolvimento adotada anteriormente, em que distorções que se pretendiam temporárias e localizadas tornaram-se permanentes e cumulativas.

O início de uma crise da dívida externa desenvolve-se numa atmosfera de graves turbulências econômicas e políticas. Nesse contexto, as pressões sociais, somadas às dificuldades do Governo Federal relativas à crise econômica, conduziram ao fim do Regime Militar. Tancredo Neves foi eleito à presidência de forma indireta, pelo Colégio Eleitoral, mas não assumiu o cargo por falecer antes de tomar posse. Em seu lugar assume o vice-presidente, José Sarney (1985 a 1990), que, considerando a recessão econômica e o descrédito governamental, instaurou a primeira tentativa de controle da inflação mediante a criação do Plano Cruzado, caracterizado pelo congelamento de preços, tarifas e câmbio e pela troca de moeda, sequenciado pelo Plano Cruzado 2, já num contexto de aumento de tarifas e de reajuste generalizado de preços.

A Constituição Federal (CF) de 1988 é instituída e determina a eleição direta para os governos federal, estaduais e municipais. Os estados e municípios passaram a receber parte dos recursos, originando uma responsabilidade partilhada em alguns setores. Até a promulgação da CF, competia ao Poder Executivo elaborar um Plano Nacional de Desenvolvimento, um orçamento plurianual voltado aos investimentos e três orçamentos anuais (Orçamento da União, Orçamento das Empresas Estatais e Orçamento Monetário). A partir da CF/88 é instaurada a obrigatoriedade de todos os governos de criar planos nacionais e regionais de desenvolvimento, enquadrados em um Sistema de Planejamento Integrado (Processo de Planejamento-Orçamento) por meio do estabelecimento do Plano

Plurianual, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamentos Anuais (definidos pelo artigo 165).

O Plano Plurianual tornou-se o principal instrumento que visa ao planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro, devendo conter diretrizes para a organização e execução dos orçamentos anuais. Consoante uma prática já iniciada pelos governos militares, a vigência de um plano deve começar no segundo ano de um governo e acabar no primeiro ano do mandato seguinte, objetivando permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas.

Desse modo o primeiro PPA (1991-1995) foi executado nos governos dos presidentes Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), e apresentava como principais objetivos o controle das contas públicas, um processo de desestatização e abertura comercial. Alegando que o Estado tinha se tornado disfuncional (anteriormente), ele ganharia uma nova configuração, e deveria ser: moderno, eficiente e forte, tendo como objetivo central manter o arcabouço adequado a uma economia competitiva de mercado.

No entanto, para Garcia (2000), esse primeiro PPA foi desenhado como uma espécie de Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) ampliado, não suportado por um projeto de governo preciso, que fizesse mediação para os orçamentos anuais, caracterizando uma elaboração improvisada, com muitas palavras de ordem, sem indicação de como seriam realizadas.

O segundo e o terceiro PPA (1996-1999 e 2000-2003), conhecidos como “Plano Brasil em Ação” e “Plano Avança Brasil”, respectivamente, foram executados na presidência de Fernando Henrique Cardoso que, a princípio, intencionava garantir a continuidade da estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real, bem como promover uma retomada no crescimento, removendo seus obstáculos.

Dessa maneira o “Plano Brasil em Ação”, com um discurso mais elaborado, traz a afirmação da construção de um Estado em que haja uma descentralização das políticas públicas para os demais entes federados, pelo aprofundamento do programa de desestatização. Traçam-se planos para a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, que indicam o fortalecimento da base de infraestrutura de regiões menos desenvolvidas, e, também, o fortalecimento dos setores com potencial de inserção internacional. São efetivados eixos de integração, estando, entre eles, o Eixo de Integração Norte-Sul, que envolve o oeste da Bahia, o

sudoeste do Piauí, o sul do Maranhão, o Estado do Tocantins e parte do Estado de Goiás, por intermédio da Ferrovia Norte-Sul e da Hidrovia do Araguaia-Tocantins.

O PPA 1996/1999, apesar de introduzido por um discurso mais ambicioso, não consegue ultrapassar a natureza última de um OPI. Quando busca fazê-lo, pela abrangência dos assuntos do texto de apresentação, não destaca ações, instrumentos de política, mecanismos de coordenação e atualização, sistemas de direção estratégica, entre outros, que pudessem conformar algo mais. Alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo (GARCIA, 2000, p. 14).

O “Plano Avança Brasil” tinha como objetivos centrais racionalizar e melhorar a qualidade do gasto público e implantar um sistema de gestão pública orientada para resultados que assegurassem o motivo anterior e conferissem mais eficiência à aplicação de recursos públicos e eficácia para legitimar as ações de governo junto à sociedade civil. Mas, segundo Garcia (2000, p. 35), “grande parte da concepção de PPA e de suas relações com o orçamento modificou-se, sendo estabelecida uma forma de pensar e organizar o plano e os orçamentos que deveria romper com a prática anterior”.

De 2004 a 2007 (Plano Brasil de Todos) e de 2008 a 2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade), os PPAs fazem parte do enquadramento do governo de Luís Inácio Lula da Silva, sendo importante destacar, conforme alguns autores, a instauração do pós-neoliberalismo no Brasil⁵⁹.

O “Plano Brasil de Todos” declara que rompe com a visão estritamente economicista de desenvolvimento. O Estado é apresentado como condutor na promoção do desenvolvimento social e regional e indutor do crescimento econômico, acreditando que o mercado não pode ser o único determinante do ordenamento territorial, já que, assim, ocasiona concentração econômica e desigualdades sociais. As políticas regionais ganham um patamar de prioridades, declarando a intenção de reduzir as desigualdades e, para tal, colocando a integração competitiva entre o território nacional como objetivo, visando ao desenvolvimento local.

⁵⁹ Os governos Lula e Dilma podem ser caracterizados como pós-neoliberais pelos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal – de Collor, Itamar e FHC. Os traços que esses governos têm em comum, que permitem agrupá-los na mesma categoria, são: a) priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal; b) priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul, e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; c) priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado (SADER, 2013, p 138).

Constata-se um olhar para os Arranjos Produtivos Locais (APLs)⁶⁰ e das bases culturais científicas e tecnológicas regionais, considerando as especificidades locais e o necessário processo de articulação entre os territórios. Segundo esse Plano (2004 a 2007), a política regional não pode mais ser um problema de algumas regiões, mas uma política nacional que promova a coesão territorial como expressão da coesão social e econômica do país. A integração competitiva do território nacional passa pela coordenação e a estratégia regional é contemplada, em especial, pelas potencialidades econômicas do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste. Ademais, dá atenção diferenciada às zonas deprimidas, cuja integração à dinâmica de crescimento nacional é um dos desafios centrais para a desconcentração da renda.

O PPA 2008-2011 assume como desafio acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. É considerado como estratégico o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que aproveitaria o bom momento da economia para promover o desenvolvimento do país, atrelado aos investimentos pelo estímulo do privado e ao aumento da infraestrutura pela instância pública, o que superaria os possíveis gargalos.

Em 2008, o Governo Federal lançou o Programa Territórios da Cidadania⁶¹, tendo participação dos governos estaduais e municipais, almejando promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia que denominada de “desenvolvimento territorial sustentável”. Há diversas articulações que estabelecem relações com o desenvolvimento social, organização sustentável da produção, saúde, saneamento e acesso à água, à educação, à cultura, à infraestrutura e a ações fundiárias.

No interior desse programa, a integração do conjunto de políticas públicas e dos investimentos previstos visa a contribuir para melhorar o IDH, evitar o êxodo rural e superar as desigualdades regionais. É reconhecido que um território rural

⁶⁰ Para Bacelar, vale ressaltar dois pontos sobre essa política: a) ela dialoga com a diversidade regional brasileira, uma vez que os diversos APLs refletem bem o caleidoscópio de atividades econômicas existentes no Brasil, muitas delas herdeiras de tradicionais especializações locais; e b) ela deixa clara a capacidade empreendedora de brasileiros e brasileiras residentes nas mais variadas regiões do país (BACELAR, 2013, p. 167).

⁶¹ Os critérios para identificação dos territórios dão-se por: menor IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por Estado da Federação.

define-se por sua identidade social, econômica e cultural, pelo qual se consideram os seguintes requisitos: conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; organizados em territórios rurais de identidade; integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e/ou Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional (MI).

Uma das estratégias de desenvolvimento territorial é o apoio aos organismos colegiados de desenvolvimento rural, que congregue atores sociais e gestores públicos nos níveis federal, estadual e municipal e territorial. É possibilitado aos atores sociais produzir e atualizar de forma participativa os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), que deverão conter visão contemporânea e reflexiva da atualidade territorial, limites, potencialidades e oportunidades ao desenvolvimento territorial, bem como relacionar demandas estratégicas voltadas a mudanças no território. A gestão social caracteriza-se pelo exercício da participação dos grupos sociais envolvidos, que têm no colegiado territorial o espaço de maior referência, pela articulação dos sujeitos individuais e coletivos envolvidos nos processos e estudos da realidade territorial.

O governo Lula chegou ao seu final com uma nova proposta de formulação para a PNDR, que embutia avanços como o de reconhecer que a desigualdade regional no Brasil não pode ser tratada apenas na escala macrorregional e, portanto, apontava para a importância de considerar o problema em outras escalas. Entretanto o avanço conceitual não teve expressão, tendo sido sua concretização, de fato, mínima (BACELAR, 2013).

O PPA 2012-2015 é executado na gestão da presidente Dilma Rousseff, conhecido como “Plano Mais Brasil”, que apresenta como alguns macrodesafios: firmar o Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais e entre o rural e o urbano, na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; definir Ciência, Tecnologia e Inovação como eixos estruturantes do desenvolvimento econômico brasileiro; realizar uma infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração no território nacional e com a América do Sul.

Porém esses objetivos não têm apresentado sucesso em sua totalidade, considerando que a segunda gestão do governo Dilma (iniciada no ano de 2015)

tem passado por momentos de fragilidade econômica, afetando diversos outros setores e provocando uma readequação estratégica para o momento em que se vive, com a ocorrência de quebras nas propostas de governo (tais como uma série de cortes de gastos em setores até então considerados prioritários). Tal fato tem apontado para falhas e/ou problemas voltados à continuidade de programas governamentais estabelecidos anteriormente.

Uma observação dos PPAs indica que seus processos de elaboração e execução devem considerar, cada vez mais, o elemento das relações global/local. Assim, diante do processo “modernizante”, o poder político e econômico que as corporações dispõem tem garantido-lhes um papel como agentes de gestão do território, a partir das suas práticas espaciais. Nessa lógica, há investimentos pensados e programados, segundo uma perspectiva global, que criam e reestruturam inúmeras e complexas redes geográficas, sobretudo se destacando a necessidade que a “integração mundial” lança para o processo de competitividade por meio de atributos específicos dos lugares.

Contudo é importante considerar que cada região ou localidade possui atributos e herança histórica próprios, que são condicionantes da (re)criação de sua própria formação socioespacial. Então, ao invés de homogeneização dos espaços econômicos nacionais, o processo de globalização pode ocasionar o aumento das diferenças entre as regiões de um mesmo país, ampliando a competição entre as localidades.

Assim, para Diniz (2001a), nas diretrizes para o estabelecimento de uma política tecnológica e industrial regionalizada para o Brasil, é importante considerar alguns itens: a) o reconhecimento de que o processo de globalização unifica e, ao mesmo tempo, fragmenta o espaço, com fortes impactos sobre a reestruturação das escalas territoriais; b) na era ou sociedade do conhecimento, o processo de inovação tem sua importância ampliada como instrumento de desenvolvimento em geral e regional, em particular; c) as regiões ou localidades possuem atributos próprios, em função de sua herança histórica e cultural, os quais são decisivos na construção dos processos de desenvolvimento local; d) as diferentes formas institucionais dos sistemas de inovação devem ser vistas de maneira crítica, reconhecendo a especificidade de cada experiência, a fim de se evitar a simples transposição de formas sem sua adequação às especificidades locais.

Não obstante, os números brasileiros apontam enormes concentrações de renda⁶² e baixo desenvolvimento humano⁶³, ainda que alguns desses índices tenham apresentado melhorias nos últimos anos. Assim, um processo característico à globalização é que ela causa um impacto desigual sobre as formas, funções e agentes sociais, ressaltando cada vez mais o processo de seletividade espacial e de especializações produtivas que formam núcleos com uma singularidade funcional.

A realidade tem mostrado que as políticas territoriais promovidas pelo Estado utilizam a gestão como instrumento de promoção de interesses nacionais na tentativa de cumprir metas e localizar-se em posição favorável globalmente. Assim, são inseridas práticas de gestão do território por meio de planos, programas e metas, sob a égide do capital globalizado. Porém é importante ressaltar que algumas políticas são direcionadas por blocos regionais, defendendo-se a noção de correção de gargalos para o desenvolvimento. Nesse sentido, serão analisados alguns aspectos da fragmentação da economia nacional que conduziram à elaboração de propostas governamentais específicas para a região Nordeste.

3.2 Políticas de desenvolvimento regional e territorial no Nordeste

Segundo Cano (1977), só se pode falar em desigualdades regionais no Brasil após a segunda metade do século XIX, pois as várias experiências exportadoras que existiram até então ocorreram em regiões relativamente isoladas. É, portanto, no período de 1880 a 1930 que são forjadas as bases das desigualdades regionais no Brasil, com a dinâmica diferenciada das várias regiões brasileiras.

Tais desigualdades regionais fazem parte de um processo complexo, pelo qual deve ser percebida a articulação comercial, já que a presença de formas mais ou menos intensas das relações econômicas consolidam seus reflexos nos territórios, nas relações de trabalho e nas condições de vida da população. Há uma montagem de estruturas produtivas assentadas em uma base territorial bastante diversa, em que são projetados dois eixos de concentração (Área Litorânea e Sudeste/Sul), que desvendam, de modo geral, dois padrões no Brasil.

⁶² Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013, o chamado Índice Gini, que varia de 0 a 1, piorou de 0,496 em 2012 para a 0,498 em 2013, o primeiro aumento desde pelo menos 2001.

⁶³ O Brasil avançou uma posição no ranking mundial, passando do 80º lugar em 2012 (IDH de 0,742) para o 79º em 2013 (IDH 0,744) no ranking do desenvolvimento humano. Apesar da melhora no ranking, os dados da ONU não revelam avanço significativo em educação e expectativa de vida.

Selingardi-Sampaio (2009, p. 66) destaca que:

Juntamente com os agentes e forças endógenas (locais e regionais) que condicionaram o processo de territorialização da indústria, até 1950, atuaram forças e influências exógenas (genericamente consideradas como “externas” ao Estado de São Paulo), em alguns momentos muito mais poderosas que as internas.

Assim, diante de aspectos de diversas ordens, tais como os supracitados - econômicos, políticos e ambientais (endógenos e exógenos) -, há uma difusão da região Nordeste como a “região-problema” do Brasil, instaurando um acirramento entre o Nordeste e o Centro-Sul. Esse processo levou a uma grande concentração econômica no Sudeste, que corresponde aos anos iniciais da consolidação da indústria nacional e estende-se até meados da primeira metade da década de 1970, relegando a possível resolução dos “problemas do Nordeste” a intervenções governamentais diretas. Nesse sentido, a ocupação e o desenvolvimento da economia brasileira deixaram heranças que refletirão diretamente na questão regional em estudo.

A Constituição Brasileira de 1946 (art. 198) já determinava a execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste mediante um fundo anual da União, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, destinando uma quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária. Um terço dessa quantia deveria ser depositado em caixa especial, destinado: a) ao socorro das populações atingidas pela calamidade; b) aos empréstimos para agricultores e industriais, estabelecidos na área abrangida pela seca, com aplicação de parte da sua renda tributária na construção de açudes.

Na tentativa de enfrentar essas desigualdades, um conjunto de instituições federais foi criado: a CHESF⁶⁴, em 1945, para construir a infraestrutura na oferta de energia elétrica; o DNOCS (antigo IFOCS)⁶⁵, também em 1945, com a função de superar o problema das estiagens prolongadas; a CODEVASF⁶⁶, em 1947, para desenvolver o Vale do São Francisco; o BNB⁶⁷, em 1952, com o intuito de apoiar a economia do semiárido (CARDOSO, 2007). Em 1958, foi criado o Grupo de

⁶⁴ CHESF: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco.

⁶⁵ DNOCS: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; IFOCS: Inspeção Federal de Obras Contra as Secas.

⁶⁶ CODEVASF: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.

⁶⁷ BNB: Banco do Nordeste do Brasil.

Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado e fundamentado na concepção teórica de centro e periferia formulada pela CEPAL. A região foi considerada como questão de desenvolvimento nacional e obstáculo ao desenvolvimento econômico do país.

No diagnóstico do GTDN, Furtado destaca o hiato social e econômico que separava o Nordeste do Centro-Sul dinâmico, e denuncia a tendência ao aumento dessa fratura interna do país. E o faz em tom de alerta, pois acreditava que havia uma enorme desigualdade regional – em curso de ampliação – que ameaçava a construção da nação brasileira. Concedia, assim, à questão nordestina status de questão nacional. Dentre as diretrizes básicas apresentadas no plano de ação, faz-se importante citar: a reorganização da economia da região semiárida e a abertura de frentes de colonização, que se dariam pela promoção do aumento da produtividade e da especialização da agropecuária, reduzindo o setor de subsistência e promovendo fluxos migratórios em direção ao interior maranhense e goiano (reconhecidos como vales úmidos) e outras regiões da periferia do polígono das secas (BACELAR; SANTOS, 2009).

Alegando sanar esse desequilíbrio, o governo promulgou uma lei (Lei nº 3.692, em 15 de dezembro de 1959) que instituiu a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste)⁶⁸, com a finalidade de promover o desenvolvimento da referida região, em planejamento e operações. A SUDENE baseou-se nos diagnósticos e nas propostas de ação do GTDN e configurou o maior volume de receitas de todas as autarquias, já que era a que tratava da mesorregião que apresentava os maiores problemas sociais.

No entanto, na década de 1960, a indústria instalada no Nordeste pouco tinha a ver com a população regional, já que a industrialização estava atrelada à implantação de um parque comandado por capitais de fora, a maioria já instalados em São Paulo, condicionando a indústria nordestina a uma situação de complementaridade inter-regional, não contribuindo, nesse sentido, para solucionar os problemas relativos ao desemprego (CANO, 1981).

⁶⁸ Posteriormente, também foram criadas superintendências para atender o desenvolvimento regional: do Sul (SUDESUL); do Centro-Oeste (SUDECO); da Amazônia (SUDAM). Tais autarquias demonstravam um Estado como condutor e planejador do desenvolvimento regional, definido a partir da ótica de um governo desenvolvimentista, nacionalista e militar, preocupado, primariamente, com a defesa do território e sem interesse em reformas sociais de maior vulto.

Durante a década de 1970, a SUDENE compartilha momentos com as outras autarquias de desenvolvimento regional, principalmente a partir da criação do PIN (Programa de Integração Nacional), que tinha como um de seus objetivos a integração regional a partir de polos regionais agrícola-industriais (regiões Sul e Nordeste) e agrícola-minerais (Planalto Central e Amazônia), por meio da construção da Rodovia Transamazônica e da “colonização” das regiões que por ela eram cortadas; e, também, a ampliação de hectares de área irrigada no Nordeste e a distribuição de títulos de propriedades rurais a posseiros e sem-terra.

O Plano de Desenvolvimento do Nordeste (incluso no II PDN) colaborou para que fosse implantado um conjunto de atividades industriais incentivadas nas regiões metropolitanas nordestinas, ao lado do complexo mínero-metalúrgico, concentrado no sul do Pará com repercussões no Maranhão, promovendo a consolidação de tendências anteriores do surgimento de especializações regionais fora do Sudeste e a implantação de novas atividades, sendo exemplos o Polo Petroquímico de Camaçari e o de Fertilizantes do Nordeste.

Na primeira metade da década de 1980, a receita correspondente à SUDENE aumenta em razão da urgência do projeto que comandava. Já no período da redemocratização, as receitas das demais autarquias aumentam, e a participação relativa da SUDENE, no total de receitas, diminui, até que o desdobramento da dívida externa em dívida interna e a crise fiscal e financeira do Estado levassem à criação das políticas para diminuição das despesas estatais. Patrocinado pelos investimentos públicos, o movimento de integração econômica realizou a passagem do domínio da articulação meramente comercial entre as regiões brasileiras para a integração produtiva e a incorporação físico-territorial da “era SUDENE”, agregando a dinâmica nordestina às tendências gerais da economia nacional (GUIMARÃES NETO, 2004).

Oliveira (1990) afirma que, a partir da criação da SUDENE, a regionalização do Nordeste é não apenas reconhecida, mas, sobretudo, tornada a substância de uma estratégia visando à sua anulação. A efetiva entrada em funcionamento dos mecanismos fiscais-financeiros sob a égide da SUDENE e da implantação dos projetos das grandes empresas estatais, os programas de desenvolvimento regional produzem resultados que redefinem a “questão nordestina”. Em primeiro lugar, o Nordeste integrou sua economia à do resto do Brasil, a tal ponto que, a rigor, não se pode referir-se a uma “economia do Nordeste”, mas a uma divisão regional do

trabalho no Brasil com atividades regionalmente localizadas. Em segundo lugar, o Nordeste diferencia-se, também, sensivelmente das outras regiões pelas características de seu mercado de força de trabalho, composição da população ocupada, níveis de renda e de salários, existência de um marcante exército industrial de reserva ou setor informal.

Furtado (1984b) sugere que o problema do Nordeste está no setor agrário, e afirma que o desenvolvimento não é somente um processo de acumulação e de produtividade microeconômica, mas, principalmente, uma via de acesso a formas sociais mais aptas para estimular a criatividade humana a responder às aspirações coletivas. As estruturas agrárias seriam, portanto, fruto de uma ação política orientada para a formação de uma classe de agricultores aptos a assumir um papel dinâmico no processo. Seria necessário que a região adotasse um subsistema industrial capaz de autogerar o próprio desenvolvimento, ultrapassando o padrão de atendimento às demandas do Centro-Sul, ou seja, além de modificar a estrutura agrária, o processo de industrialização deveria ser redirecionado.

Com a Constituição de 1988, os territórios aumentaram suas possibilidades de competitividade, a partir do processo de descentralização político-administrativa, relacionado a uma lógica de novos espaços produtivos que ocorre, sobretudo, relegando maiores atribuições às regiões e municípios e agregando às políticas públicas elementos antes inexistentes, já que se tinha uma concepção centralizada. Mas, com a ideologia neoliberal já dominante nas políticas nacionais, em 1989 inicia-se o processo de extinção das Superintendências de Desenvolvimento⁶⁹.

De forma resumida, Guimarães Neto (2004) afirma que essa trajetória foi aberta com a fase inicial de expansão, nos anos 1960, quando beneficiado pelo planejamento regional, recebeu investimentos básicos, sobretudo em rodovias e energia elétrica, crescendo a uma taxa média de 4,4%. Nos anos 1970, apoiado pelo “milagre econômico” e pelos projetos do II PND, tem-se a fase de continuidade do crescimento, na qual os investimentos de infraestrutura foram complementados pelos empreendimentos produtivos, principalmente os industriais, e a região

⁶⁹A extinção da antiga SUDENE levou à criação da ADENE (Agência de Desenvolvimento do Nordeste), resultante de iniciativa do Governo Federal concretizada na edição da Medida Provisória nº 2.146-1, de 04 de maio de 2001. Essa decisão foi tomada sob a influência marcante da grande recessão que afetou o país a partir da década de 1980, tendo como causa remota os dois choques do petróleo ocorridos na década anterior. No entanto, a proposta da ADENE não obteve sucesso, reabrindo espaço para a discussão de propostas alternativas quanto à política de desenvolvimento regional.

expande-se a uma taxa anual média de 9,4%. Os anos 1980 correspondem à fase de desaceleração, coincidindo com a crise fiscal e financeira, que causou um impacto negativo. A taxa média anual diminuiu, então, para 4,3%. No entanto, nos anos 1990, o Nordeste, refletindo a instabilidade econômica e a experiência da desregulamentação e da abertura econômica, obteve taxas menores que nas décadas anteriores, uma média anual de 2,6%, configurando a fase de continuidade da desaceleração e crise.

Nesse contexto, é importante citar que, de 1960 a 1990, há uma mudança da participação do setor agropecuário, até então predominante, para o setor de atividades urbanas (indústria e serviços). Portanto, com a reestruturação produtiva da economia nacional, por volta do início dos anos 1990, a questão regional é colocada em um novo patamar, em que o processo de globalização da economia mundial é acompanhado pela fragmentação política em interesses localizados. E essas relações foram profundamente alteradas pela emergência de novas formas de regionalismo.

O novo período demonstra que não é mais possível que as fronteiras de acumulação sejam abertas apenas pelos investimentos concentrados em grandes projetos, sendo necessária uma intensa cooperação entre as diversas esferas de poder para criar campos de atração para o investimento produtivo, garantindo desde as obras de infraestrutura até a formação e qualificação da força de trabalho. Isso não é possível sem uma forte participação e efetivo envolvimento das autoridades locais e regionais, o que coloca a questão do federalismo em outro patamar, ultrapassando os limites dos ajustes políticos para fincar raízes no terreno na economia (EGLER, 1995, p. 226).

No programa dos Eixos de Integração (PPA 1996-1999), havia um eixo voltado à região Nordeste, cujo foco era a recuperação e a expansão da base de infraestrutura regional, sobretudo na área dos transportes. Destaca-se a revitalização da Hidrovia do São Francisco, a modernização e ampliação da malha ferroviária (trecho Petrolina-Salgueiro da Transnordestina) e a adequação e a ampliação do Porto de Suape. Porém é importante ressaltar que o Nordeste era visualizado, nesse programa, como uma área de potencialidade para a irrigação e o turismo, as quais serviriam de base para a inserção competitiva das áreas reconhecidas como modernas no contexto nacional.

No final da década de 1990, foi criado o Programa das Meso-regiões Diferenciadas, identificadas por indicadores econômicos e sociais. A Região Nordeste englobava as mesoregiões: Chapada do Araripe, Xingó, Seridó, Bico do Papagaio e Chapadas das Mangabeiras (as duas últimas com áreas em terras maranhenses). A mesoregião da Chapada das Mangabeiras, que abrangia os Estados do Tocantins, Piauí e Maranhão, incluía o apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) de fruticultura, mandioca, cachaça e turismo, ressaltando os programas de desenvolvimento local. Entretanto é no início dos anos 2000 que o tema do desenvolvimento regional e local ganha maior difusão nos âmbitos estaduais e municipais, levando à elaboração de Agendas 21⁷⁰ municipais.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), lançada em 2003, considera a valorização do potencial endógeno, levando à estruturação de iniciativas inovadoras de base territorial, bem como reconhece que existe desigualdade no país, mas tenta romper com a visão tradicional do Norte e do Nordeste como sendo ambos os problemas regionais brasileiros, o demonstrando que, em qualquer região brasileira, podem ser encontrados territórios ricos, pobres, dinâmicos e estagnados (tal como indica a classificação da política).

Já em 2007, intencionando ainda um olhar direto sobre a região, a Lei Complementar nº 125 reinstituíu a SUDENE como órgão de natureza autárquica especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e vinculada ao Ministério da Integração Nacional. A SUDENE foi dotada de três instrumentos de ação: Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste - PRDNE; Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste- FNE; e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste- FDNE.

Para a OCDE⁷¹ (2013, p. 20), a SUDENE poderá tornar-se uma instituição de “nova geração” de coordenação multidimensional por meio de: i) coordenação

⁷⁰A Agenda 21 é um documento que foi assinado no Rio de Janeiro, em 1992, por 170 países. Esse documento versa sobre desenvolvimento sustentável, os processos e ferramentas com os quais ele pode ser alcançado. Muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 são relacionados com as atividades locais de cada município, o que caracteriza a Agenda 21 municipal ou local, transparecendo a visualização que se tem de que pequenas ações realizadas localmente, quando somadas, têm impactos globais em larga escala.

⁷¹A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi criada depois da Segunda Guerra Mundial com o nome de Organização para a Cooperação Econômica Europeia, e tinha o propósito de coordenar o Plano Marshall. Em 1961, converteu-se no que hoje conhecemos como a OCDE, com atuação transatlântica e, depois, mundial. É uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado. Atualmente conta com 30 países membros e tem como objetivos: realizar a maior expansão possível da

vertical, entre o governo federal, os estados, os municípios, o setor privado e a sociedade civil (particularmente por meio do Conselho Deliberativo); ii) coordenação horizontal em nível federal, para articular as políticas setoriais em nível regional; e iii) coordenação horizontal em nível subnacional, fomentando o diálogo e as parcerias entre estados (papel do Comitê Regional para a Coordenação dos Órgãos Federais e Entidades). O primeiro passo para que a SUDENE assuma esse papel de coordenação seria posicionar-se como um órgão de coleta de informações⁷².

No contexto nordestino, ainda é importante citar alguns programas, tais como o Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Luz para Todos, Territórios da Cidadania e Bolsa Família⁷³, que podem ser considerados como políticas territoriais implícitas⁷⁴, que também estão comprometidas com a diminuição da desigualdade e têm sido determinantes para a melhoria de renda de famílias brasileiras, sobretudo da região Nordeste. Nesse contexto, são possibilitados: o crescimento da capacidade produtiva realizada de forma familiar; certa melhoria da qualidade de vida, dado o alcance de algumas condições básicas de habitação; o aumento do poder de compra dos beneficiários; a inclusão de inúmeras crianças no ambiente escolar e certa redução na desigualdade de renda. É importante destacar, contudo, que os referidos programas não se configuram como soluções permanentes para tal questão e nem asseguram o extermínio do abismo ainda existente no tocante à distribuição de renda dos brasileiros.

Tais avaliações partem da constatação efetivada pela “Nova Política de Desenvolvimento Regional” (BRASIL, 2012), que considerou que o Brasil tornou-se, em 2011, a sexta maior economia do globo, mas que continuava sendo um dos países mais desiguais, tanto em termos sociais como regionais. A região Nordeste concentrava 28% da população brasileira, mas respondia por apenas 13% do PIB.

economia, do emprego e do progresso da qualidade de vida dos países membros, mantendo a estabilidade financeira e contribuindo, assim, com o desenvolvimento da economia mundial; contribuir com uma expansão econômica saudável nos países membros, assim como nos países não membros; favorecer a expansão do comércio mundial sobre uma base multilateral e não discriminatória, conforme as obrigações internacionais.

⁷² Obter dados precisos para monitorar as tendências de desenvolvimento econômico e social e ação governamental nos territórios seria um pré-requisito para a implementação de políticas nos locais onde elas são mais necessárias (OCDE, 2013).

⁷³ Os impactos regionais desses programas são apresentados de formas diferenciadas. Um exemplo seria a dinamicidade econômica da região Nordeste dada pelo auxílio do Bolsa Família, frente aos impactos do mesmo programa na Região Sudeste.

⁷⁴ As políticas implícitas não estão associadas a estratégias claras de desenvolvimento regional, embora acabem beneficiando a redução de desigualdades regionais (ideia advinda da professora Tânia Bacelar, em apresentação à Escola Nacional de Administração Pública, em 2012).

Como consequência, o Nordeste concentrava 53% dos analfabetos e 59,1% da população extremamente pobre do país.

No entanto, de forma geral, as tendências recentes ligadas ao desenvolvimento regional, tomadas a partir de estimativas, tais como natalidade, mortalidade, migrações, consumo, emprego, PIB e pobreza, por exemplo, têm demonstrado um crescimento quantitativo e um dinamismo vertiginoso de cidades das regiões Norte e Nordeste. Nesse ínterim, pode-se considerar a indução feita pelo governo federal, nos últimos anos, sobre a forma de crescer economicamente por meio do consumo e produção em massa.

Considerando-se o todo, há uma espécie de fortalecimento e/ou surgimento de áreas pontuais com estruturas modernas na região Nordeste⁷⁵, tais como: os complexos mínero-metalúrgico do Maranhão e Petroquímico de Camaçari; o polo agroindustrial da agricultura irrigada de Juazeiro-Petrolina; a agricultura (sobretudo de soja) do Cerrado, que se estende da Bahia ao Piauí e Maranhão; o polo têxtil e de confecções do Ceará; o polo de confecções do agreste pernambucano; os polos calçadistas espalhados por diversos estados; a área de fruticultura irrigada do Vale do Açu, no Rio Grande do Norte; e os variados polos turísticos, principalmente das cidades litorâneas; os polos tecnológicos de Campina Grande, Ilhéus e Recife.

No âmbito privado, a “guerra fiscal” (concessão de incentivos), inicialmente efetivada entre os maiores estados nordestinos para atrair indústrias, coincide com os problemas de saturação dos grandes centros, pelo qual empresas buscavam sair desses espaços para diminuir os custos de produção. Nesse ponto, destaca-se o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), que tem a liberação de recursos cada vez mais ampliada na região (GUIMARÃES NETO, 2004).

O aumento da dimensão das políticas territoriais, que insere as regiões como protagonistas⁷⁶, busca afirmar ter o objetivo de mostrar que a adequada combinação entre governança e política econômica é o caminho para expandir o investimento produtivo, promover mudanças estruturais, gerar crescimento e reduzir

⁷⁵ Sobre essa questão, é importante perceber que é um crescimento ancorado no setor privado, que tem tido certo destaque na geração de empregos formais (aumentando o número de assalariados), mas que, por vezes, acaba sendo uma matriz de desenvolvimento que considera somente o crescimento da economia.

⁷⁶ Importante notar que as regiões fogem da lógica da divisão macro estabelecida pelo IBGE, configurando-se no reconhecimento dos territórios produtivos, que formam polos, caracterizando exatamente o que denominamos, nesta pesquisa, da tentativa de se promover um desenvolvimento regional-territorial (pensar novas regionalizações).

desigualdades, fato reforçado em âmbito governamental, explicitado na Nova Política de Desenvolvimento Regional. Para Mendes e Teixeira (2004), a diminuição das distorções possibilitaria ao Brasil uma capacidade ampliada do mercado interno a fim de tornar-se fonte dinâmica de um desenvolvimento econômico sustentável, menos vulnerável às forças instabilizadoras externas – sejam comerciais, tecnológicas ou financeiras.

É dessa forma que a governança territorial interfere na competitividade das regiões e dos territórios, ao definir formas de distribuição de poder em cadeias produtivas e outras formas de relacionamento comercial, institucional e industrial, fazendo convergir, em torno de um ator central ou compartilhando em vários atores articulados por uma instância coletiva, a tarefa de definir as estratégias competitivas principais de um aglomerado produtivo local. E, nesse sentido, direcionam-se as características, estratégias e possibilidades inerentes ao processo de desenvolvimento territorial (PIRES et al., 2011, p. 8). Para tanto, observa-se o caso maranhense.

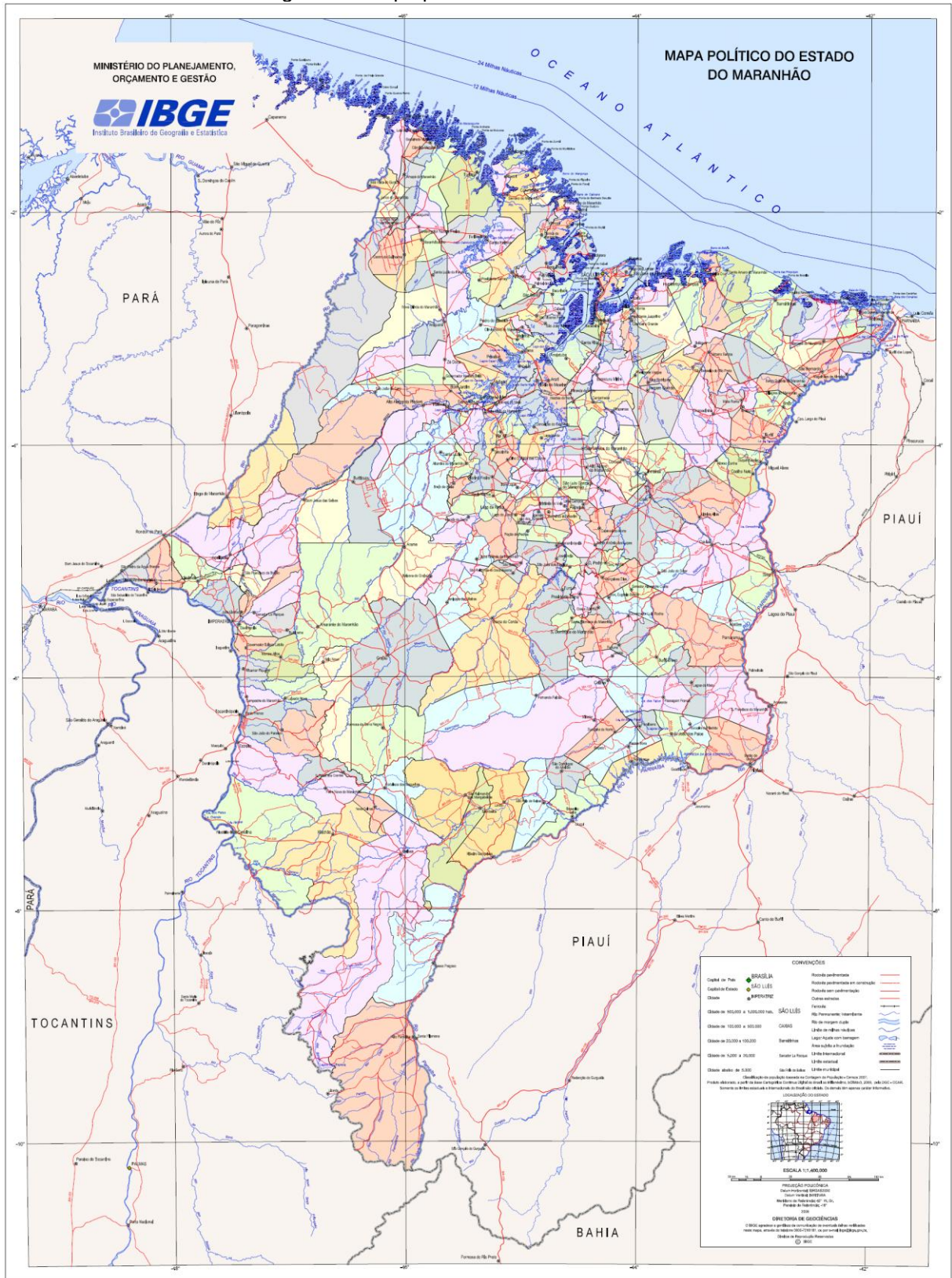
3.3 Políticas de desenvolvimento regional e territorial no Estado do Maranhão

A condução do processo de expansão territorial levou o Maranhão ao total de 217⁷⁷ municípios na atualidade, abrangendo uma área de 331.973,45 km²⁷⁸, limitando-se ao norte com o Oceano Atlântico, ao leste com o Piauí, ao sul e sudoeste com o Tocantins, e ao noroeste com o Pará (Figura 02). Mesmo diante do enquadramento na perspectiva das grandes macrorregiões brasileiras, o estado possui características diferenciadas dos demais da região Nordeste, situando-se numa zona de transição do clima semiárido para o úmido equatorial, situação que se reflete nas formações vegetais que transicionam do Cerrado, no sul, para as Florestas Estacionais no centro e na parte leste, e para a Floresta Ombrófila no noroeste.

⁷⁷ É importante citar que há grandes diferenças populacionais e econômicas entre os municípios, relegando uma série de discussões sobre os fatores que motivaram a emancipação de 81 novos municípios maranhenses, em 1994, que passaram ao estatuto de cidades sem a obtenção de condições para tal. Esse fato pode reforçar a ideia de que o Brasil é menos urbano do que se calcula (VEIGA, 2002b), já que a distinção entre urbano e rural, por vezes, tem sido submetida ao isolamento demográfico e à demarcação perimetral.

⁷⁸ Extensão definida pela Resolução de 13/01/2013, pelo IBGE.

Figura 02: Mapa político do Estado Maranhão



Fonte: IBGE⁷⁹

79

Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/mapas_tematicos/politico/unidades_federacao/ma_politico.pdf. Acesso em: 21 mai. 2015.

O Estado do Maranhão possui duas grandes unidades morfológicas: o planalto, do centro para o sul; e, a planície, do centro para o norte. A essas unidades estão vinculadas formações geomorfológicas de chapadas, chapadões e cuevas; superfície com testemunhos (áreas aplainadas); Golfão Maranhense (formado por ilhas e rios); lençóis maranhenses (faixa litorânea de dunas, lagoas e restingas) e litoral em rias (ambiente de mangues). O solo de maior representatividade é o latossolo, que possui baixa fertilidade natural, mas também são encontrados solos podzólicos, plintossolos e areias quartzosas. O clima é de transição entre o úmido e semiárido, tendo o período chuvoso (de outubro a maio) e o seco (de junho a setembro). O estado tem rios perenes e caudalosos, com potencial de navegabilidade, também possuindo elevado grau de água subterrânea (BRASIL, 1991).

Devido a essa variedade de características físico-geográficas, o estado passou a ser visualizado, sobretudo, por instituições governamentais e empresariais como uma região com capacidade para a realização de algumas atividades, tais como a de produção agroindustrial, o transporte de produtos e o turismo, o que incluiria a “necessidade de planejamento” voltado para tais “potencialidades”, refletindo-se, assim, nos planos de governo e PPAs elaborados para o contexto maranhense.

3.3.1 Perspectivas governamentais dos Planos de Governo (1971 a 1994)

A inserção do Maranhão no contexto discursivo da ideologia nacional-desenvolvimentista ocorreu ainda sob a égide da política de Vitorino Freire. As ideias sobre o planejamento, como instrumento para o desenvolvimento econômico, chegaram ao Maranhão quase dez anos antes da SUDEMA (Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão, criada pelo governo Sarney em 1967), apontada como a primeira experiência maranhense de planejamento. Os governos de Matos Carvalho (1957/1961) e Newton Bello (1961/1965), ambos ligados ao vitorinismo, apontaram a identidade existente entre as concepções de desenvolvimento econômico dessas administrações estaduais e as formulações da corrente nacional-desenvolvimentista dominante a nível nacional (COSTA, 1997).

Ainda assim, as análises vigentes na presente pesquisa, mesmo aceitando ser de extrema importância os fatores históricos mais antigos, dão ênfase aos planos de governo a partir da década de 1970, por acreditar que é a partir desse período que os instrumentos de “modernização” brasileiros e processos discursivos sobre o desenvolvimento refletirão com grande força em âmbito local, ocasionando modificações estruturais no território, já que são criadas bases para sua “ordenação”⁸⁰.

A década de 1970 traz um plano de governo que retrata seus programas como prioritários e complementares, desenvolvido no governo de Pedro Neiva de Santana (1971 a 1975 - ARENA). Bello Filho (2004) considera que, tendo por base os dados relativos ao montante investido em infraestrutura nos anos anteriores, os economistas que atuavam na posição de planejadores passaram a admitir que o estado já estava dotado das condições materiais indispensáveis para fazer deslanchar o processo de desenvolvimento e que, nesse sentido, caberia definir qual seria o setor da economia mais indicado para sustentar o avanço desse processo.

Entre os Programas Prioritários do Plano estavam: Recursos Naturais; Organização Agrária e Promoção Rural; Agropecuária e Organização Administrativa. Entre os Programas Complementares, havia: Transporte; Energia; Comunicações; Saneamento; Indústria; Serviços; Educação; Saúde; Habitação; Urbanismo; Bem-Estar Social e Administração. Cada programa era constituído de subprogramas, tendo como base uma gama de objetivos para os quais são traçadas metas. Dentre eles, alguns serão aqui destacados.

O Programa Recursos Naturais ressaltava a existência de recursos minerais e a potencialidade pesqueira, mas indicava a falta de um conhecimento racionalizado para o seu manejo, bem como para os recursos vegetais, que estavam sofrendo uma “irracional devastação”. Dentre os objetivos estavam: realização do levantamento cartográfico; reconhecimento do potencial dos recursos minerais e pesqueiros; levantamento e zoneamento florestal para determinação de reservas florestais; estudos pedológicos voltados às informações agrológicas; busca de informações meteorológicas.

O Programa Organização Agrária e Promoção Rural destacava que a grande massa de agricultores permanecia alheia à evolução tecnológica. Objetivava realizar

⁸⁰ Referência à organização espacial voltada às perspectivas de desenvolvimento do Brasil, e não especificamente ao território local.

a discriminação de terras públicas e regularização de títulos de posse; promover a colonização (partindo da premissa da existência de quase vazios demográficos); a extensão rural; o cooperativismo; a ampliação de crédito; meios de revenda e comercialização (identificando os mercados interno e externo).

Para o Programa Agropecuária, a agricultura e a pecuária maranhense eram consideradas como vulneráveis, e citava-se uma possível disponibilidade de terras e mão de obra existentes, atribuindo-se tal vulnerabilidade à falta de capital e à deficiência tecnológica. Intencionava-se, então, promover a produção vegetal e animal; a engenharia rural; realizar pesquisas e experimentações; e obter informações agropecuárias.

No Programa Transporte, ficava evidente a visão que se tinha sobre a dita necessidade de integração maranhense, sobretudo pela lógica nacional. Até a década de 1950, o fluxo de mercadorias estava restrito à ferrovia São Luís-Teresina e às vias fluviais. A ligação do Nordeste com a Amazônia (BR-230 e BR-316) e do Centro Sul (via Brasília) com a Amazônia (BR-103) foi caracterizada como a responsável pela quebra do insulamento do estado. O governo de José Sarney (1966-1971) havia elaborado um plano rodoviário pelo qual pretendia integrar o espaço maranhense, que, posteriormente, foi citado no plano de Pedro Neiva como uma necessidade de complementação desse mesmo sistema de integração, reforçando os transportes nas áreas de economias mais dinâmicas, expandindo o acesso às chamadas “terras virgens” na região Pré-Amazônica e promovendo a ampliação das rodovias vicinais e melhorias do sistema portuário.

No Programa de Indústria, foram reconhecidos alguns impedimentos para sua dinamização no Maranhão, tais como a diminuta dimensão do mercado interno e a inexistência de uma estrutura industrial capaz e agressiva (palavras utilizadas no referido plano). Porém essas limitações não impediam o que se reconhecia por um potencial industrial regional. O programa objetivava a criação de uma infraestrutura industrial; a ampliação do volume de créditos para novos investidores; a elaboração de perfis e/ou projetos de viabilidade assegurada, e formação e orientação para o empresariado. Como itens dos objetivos há: a implantação do Distrito Industrial⁸¹ do Itaqui e a criação dos Grupos Regionais de Promoção Industrial. É afirmado que as

⁸¹ Todas as referências aos Distritos Industriais Maranhenses, na presente pesquisa, referem-se à entidades político-institucionais, ou seja, não se confundem com o termo reconhecidamente geográfico.

pequenas e médias empresas são assistidas sob uma perspectiva regional por um programa específico voltado à região Nordeste, demonstrando que o foco residia na grande indústria.

Dentre vários objetivos do Programa de Serviços, podem-se destacar a modernização e a operacionalidade do sistema portuário, com o intuito de complementar os objetivos da indústria. O Porto do Itaqui ainda estava em processo de construção (1966-1972) pela empresa brasileira Serveng-Civilsan S.A, e já tinha sido alvo de tentativas frustradas de construção nos anos de 1918, 1957 e 1961.

O Programa Urbanismo retratava que o processo de desenvolvimento, que se traduzia em uma conveniente distribuição espacial de seus benefícios, fazia parte da dinâmica dos polos urbanos, além da capital, que estariam aptos ao desempenho da função de prestadoras regionais de serviços. Tinha-se como objetivo dotar o processo de desenvolvimento dos imprescindíveis suportes urbanos pelo reforço desses polos regionais, que seriam os municípios de Imperatriz, Bacabal, Pindaré/Santa Inês, Caxias, Codó, Pinheiro e Chapadinha.

Entretanto é no Programa Bem-Estar Social que se define o desenvolvimento, tendo como elo central a economia, sendo caracterizado como:

Um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas pré-existentes ou criadas pela própria mudança, são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo, decorrente da introdução de inovações tecnológicas (MARANHÃO, 1971, p. 155).

Tal afirmação conduz a considerações sobre as respectivas mudanças sociais, destacando que a diferenciação no sistema produtivo e a introdução de inovações, em uma cultura, podem provocar não somente um bem-estar social, mas, também, processos de resistências que se manifestam, por vezes, mediante conflitos sociais e/ou ambientais. Como exemplo, podem ser citadas as inovações tecnológicas que iriam ser introduzidas na área do Porto do Itaqui, habitada pela comunidade rural de São Luís e que passa a ser deslocada para dar lugar às plantas industriais da Alumina e da Vale, o que gerou inúmeros conflitos por terras.

Possivelmente, na tentativa de sanar alguma problemática dessa ordem, o plano introduz a noção de crescimento autossustentado, alegando que deverá resultar da ampliação contínua da participação coletiva na riqueza criada e que tal fato implicaria uma nova visão de desenvolvimento. Entre os objetivos do programa,

estava o de estimular a iniciativa da comunidade para a solução dos seus problemas, ligado ao subprograma de reorganização institucional, pelo qual ficava evidente a criação e estruturação da Coordenação do Desenvolvimento Comunitário (COORDES). No entanto, nesse período, questiona-se sobre a real possibilidade de diálogo entre o poder público e a comunidade, na definição de estratégias políticas.

O planejamento efetivado no Plano de Governo de Oswaldo da Costa Nunes Freire (1975 a 1979 - ARENA) apresentou perspectivas que apontavam para o impacto do maciço investimento federal e internacional no complexo exportador de minério – siderurgia do Itaqui. Mesmo considerando que parcela mais ponderável compunha-se de gastos que não remunerariam fatores maranhenses (projetos, tecnologia, equipamentos ferroviários, portuários e siderúrgicos, por exemplo), acreditava-se que o dispêndio do Maranhão estaria vinculado a fatores locais (mão de obra de menor qualificação e materiais de construção, por exemplo), representando, também, um nível sem precedentes de reforço de despesas urbanas.

Tal fator caracteriza a exterioridade dos projetos a serem implantados no estado, para além dos objetivos nacionais, e todo esse movimento sustentado pelo Estado brasileiro tinha como objetivo principal a valorização do capital, disfarçado sob o discurso de “modernização da Amazônia”. A implantação de grandes projetos, com as estratégias de desenvolvimentos em polos que funcionaram como enclaves⁸², configurou bruscas modificações no território e implicou impactos ao sistema natural local.

Esta fase, no âmbito da Amazônia Legal (parte do território maranhense⁸³), é marcada por intensos conflitos sociais e intensos impactos ambientais negativos: conflitos de terra entre fazendeiros, posseiros, seringueiros e índios, desflorestamento desenfreado pela abertura de estradas, exploração da madeira seguida da expansão agropecuária e intensa mobilidade espacial da população.

Os investimentos estavam vinculados a sete setores, todos carregando consigo a expressão desenvolvimento, dentre os quais são encontradas áreas de atuação. Tal fato leva a constatar que desenvolvimento, para o referido Plano, está

⁸² A palavra enclave vem do latim *inclavatus*, significando fechado. Um projeto de enclave seria aquele inserido em um espaço (sub)periférico, atuando com capital e tecnologia exógenos, atraídos mediante vantagens competitivas estáticas (por vezes, incentivos fiscais), onde os lucros retornam aos donos do capital.

⁸³ Dos 217 municípios maranhenses, 183 que integram a Amazônia Legal, segundo dados do IBGE para o ano de 2007.

estritamente traduzido como evolução, crescimento. Na perspectiva de análise desta pesquisa, destacam-se: Desenvolvimento Regional, Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Industrial.

O Desenvolvimento Regional foi vinculado ao desenvolvimento das Regiões da Baixada e Litorais Norte e Nordeste; Centro e Pré-Amazônia Maranhenses; Cerrados e Chapadões; Planalto. O desenvolvimento em consonância com os objetivos dos Programas de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) e Programas de Polos Agropecuários e Agrominerais do Nordeste (POLONORDESTE) lançou como diretrizes: identificação e ativação das potencialidades socioeconômicas das regiões maranhenses; orientação básica da ação regional de governo para integrar a economia estadual; e condução de medidas necessárias para a incorporação ordenada de áreas regionais ainda não (ou insuficientemente) ocupadas ao processo de desenvolvimento estadual. Isso significa que, nesse período, foi apresentada uma visão sobre a diversidade, demonstrando a necessidade de tratar as especificidades encontradas no estado.

O Desenvolvimento Urbano, contrariamente ao plano anterior, não foi planejado em polos, citando-se a necessidade do reforço dos equipamentos de infraestrutura e melhoria dos serviços urbanos, dada por uma ordem de planejamento e assistência técnica à organização administrativa municipal; e implantação dos centros sociais urbanos e estímulo ao associativismo comunitário. As diretrizes privilegiavam a integração espacial por meio de ligações viárias e do incentivo à formação de comércios municipais.

O Desenvolvimento Industrial tinha como planejamento preservar e dar continuidade ao modelo de industrialização existente e dotá-lo de melhor nível de eficiência; criar condições favoráveis ao desenvolvimento de um setor industrial com ênfase para a substituição de importações; oferecer todas as condições propícias para o soerguimento do parque manufatureiro moderno, direcionado à siderurgia e à exportação de minérios, objetivando contemplar três diretrizes da política industrial: a) Integrar o esforço de crescimento industrial do Maranhão aos projetos macro-regionais (SUDENE e SUDAM) e nacional (II PND); b) Identificar e explorar as oportunidades de expansão industrial derivadas do contexto geoeconômico regional, baseado nas potencialidades; c) Estabelecer uma política industrial com relação ao complexo industrial moderno a ser criado.

A estratégia do desenvolvimento industrial para o estado apresentava dois objetivos: a manutenção e fortalecimento do modelo vigente, pelo beneficiamento de produtos agrícolas e extrativos; e a implantação de medidas e ações para o modelo futuro, baseado no terminal exportador de minério de ferro e na construção de uma grande unidade siderúrgica. O objetivo ou síntese do programa de planejamento era o de elevar a economia maranhense à nova dimensão resultante, fundamentalmente, da decisão nacional de instalar no estado um polo industrial-exportador.

Ressalta-se, no planejamento atribuído ao governador João Castelo⁸⁴ (1979 a 1982 - ARENA), a continuidade da tentativa de adequação, em âmbito estadual, dos planejamentos efetivados na instância federal. A estratégia de ação adotada tem como base o setor primário, que figurava como atividade líder projetada para ganhar expressiva dimensão econômica, política e social, como fator polivalente dos objetivos perseguidos. Ela contribuiria para a redução do processo inflacionário, estabilizando os preços de mercado pelo nivelamento da oferta de alimentos à respectiva demanda; produzindo efeitos redistributivos da renda, pela compressão desses mesmos preços ao nível do poder aquisitivo das populações pobres; injetando divisas em nosso deficitário balanço de pagamentos, pela comercialização dos excedentes exportáveis da nossa produção agroextrativa; ensejando oportunidade de emprego à mão de obra nordestina, contribuindo para a consolidação do processo da integração econômica e demográfica inter-regional (MARANHÃO, 1980).

Bello Filho (2004) afirma que, na década de 1980, que contempla os governos de Luiz Rocha (1983 a 1987 - PDS) e Eptácio Cafeteira (1987 a 1990 - PMDB), coube aos planejadores a tarefa de integrar as ações propostas para cada setor, definidos no plano estadual de desenvolvimento, mas ainda restando aos economistas o encargo de definir a política de crescimento econômico, o que foi feito sob a orientação de um diagnóstico socioeconômico do estado e de conceitos, princípios, teorias e práticas próprias da Economia Política, assim como vinha acontecendo nos anos anteriores. Houve uma tentativa de tornar essa “consulta”

⁸⁴ Os documentos (Planos de Governo e Planos Plurianuais) foram estudados em sua forma original, com exceção de quatro Planos de Governo, que datam de 1970 a 1994, que não foram encontrados em instância governamental alguma do Estado, durante a elaboração da pesquisa, fato que justifica as análises de outras fontes. Visitaram-se, com tal finalidade, a SEPLAN e o Arquivo Público (locais onde foram encontrados os demais Planos).

sistemática e oficial. O governo de Edison Lobão (1991 a 1994 - PFL) foi o último do Maranhão a apresentar um plano estadual, no uso do termo, já que na década de 1990 há a institucionalização dos PPAs⁸⁵ em âmbito nacional.

De forma geral, pode-se considerar que os Planos de Governos do Estado do Maranhão foram ferramentas utilizadas para justificar o processo de organização do território local, em grande medida vinculado ao projeto econômico nacional. A perspectiva do desenvolvimento, portanto, fora interpretada de várias formas, traduzidas por um crescimento sem a preocupação sobre a redução de desigualdades e a geração maciça de emprego e renda em nível local, desconsiderando “as vozes populares”. Logo os processos de cooperativismo, quando citados, não chegavam ao patamar prático.

As regionalizações, quando existentes, foram atreladas às melhorias econômicas de determinadas áreas, conhecidas como polos, o que ocasionou uma concentração “desenvolvimentista” (embora fraca) em alguns municípios, relegando outros ao quase “esquecimento”. O interesse industrial foi condicionado às grandes empresas, também concentradas territorialmente nos polos. Tal fato resulta, então, em baixos índices de questões básicas no estado (saúde, educação e renda, por exemplo).

A proposta em torno do PPA poderia modificar o tratamento sobre diversas questões, no entanto, para Bello Filho (2004, p. 98), a institucionalização do PPA “não alterou o modo como são definidas as ações ligadas à promoção do crescimento da economia maranhense. Elas continuaram a estar fundamentadas num diagnóstico sócio-econômico”.

3.3.2 Perspectivas governamentais dos Planos Plurianuais (1996 a 2014)

O PPA é tratado como um instrumento que explicita as intenções de um governo, estabelecendo uma coerência em suas ações ao longo do tempo e uma organização das intervenções nos orçamentos. Isso significa dizer que o PPA exerce um caráter coordenador das ações governamentais, tendo o poder de subordinar a

⁸⁵ Instituído pelo artigo 165 da Constituição Federal Brasileira de 1988, os PPAs foram estabelecidos de forma regionalizada, de modo que as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública abrangem o lapso de tempo do segundo ano de um mandato ao primeiro ano do mandato subsequente.

seus propósitos as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas. Parte-se, assim, de uma renovação metodológica de planejamento, orçamento e gestão governamentais.

A referida lei do PPA tem sido incorporada gradualmente nos estados brasileiros. Nesse sentido, o Estado do Maranhão apresenta sua primeira versão a partir de 1996, pela qual deveria demonstrar certo aperfeiçoamento dos planos de governo que vinham sendo executados para fins de planejamento. É importante ressaltar que, apesar das especificidades de cada lugar, os referidos planos devem apresentar conexões à lógica nacional vigente, o que, por vezes, pode definir algumas “formas de atuação no território” que parecem pouco vinculadas à realidade local.

- Planos Plurianuais de 1996 a 1999 e 2000 a 2003

Os PPAs de 1996 a 1999 e de 2000 a 2003 foram planejamentos executados nos governos de Roseana Sarney (PFL), que atuou de 1995 a 2002. Partindo da lógica da organização dada pelo planejamento nacional do Programa Brasil em Ação, foram determinados como instrumentos centrais de atuação para os territórios os Eixos Nacionais de Integração (ENIDs), considerados como regiões de planejamento para que houvesse uma retomada dos investimentos produtivos e da redefinição do papel do Estado, objetivando uma competitividade no cenário internacional e uma redução das disparidades econômicas internas. Houve a definição de doze eixos, e o Maranhão foi inserido, sobretudo, no eixo Araguaia-Tocantins.

O demonstrativo de metas no PPA estadual (1996 a 1999) foi feito por sistemas: Legislativo; Judiciário; Governadoria; Administração, Recursos Humanos e Previdência; Agricultura; Cultura; Desenvolvimento Comunitário e Trabalho; Fazenda; Educação; Infraestrutura; Justiça e Segurança; Meio Ambiente; Saúde; Indústria, Comércio e Turismo; Planejamento; Desporto e Lazer; Ciência e Tecnologia; Encargos Gerais. Foram definidas doze regiões (municípios) para a execução de projetos: São Luís, Imperatriz, Caxias, Bacabal, Santa Inês, Pinheiro, Pedreiras, Barra do Corda, Chapadinha, Balsas, Presidente Dutra e São João dos Patos. Projeções para os outros municípios foram abarcadas em “diversas regiões” e/ou “todo o estado”.

No sistema Agricultura, encontravam-se os projetos de pesca e aquicultura, pelos quais foram propostos a prestação de assistência técnica e social aos pescadores e aperfeiçoamento, a capacitação e especialização técnica, bem como a conclusão de centros de piscicultura e carcinicultura; o apoio ao desenvolvimento de programas agrícolas municipais, pretendendo a formação de polos agrícolas; o apoio ao desenvolvimento do associativismo rural; a demarcação de áreas de assentamento e a elaboração de projetos de desenvolvimento integrado para atender às famílias rurais. Ou seja, teoricamente, mencionava-se em um sistema de agricultura que considerasse os pequenos e grandes proprietários.

O sistema de Infraestrutura alegava como objetivo a execução de planos diretores para as cidades de médio porte, para que fosse proporcionado um diagnóstico e um prognóstico da cidade, permitindo, assim, maior orientação das ações e prioridades da administração pública, dos investimentos e a execução do orçamento. Começam a ser citada, também dentro do sistema, a elaboração de estudos de impacto ambiental.

Voltado à Indústria, Comércio e Turismo, o plano evidencia que se intencionava promover eventos para o aumento de exportações e captação de investimentos; cadastrar os artesãos e realizar o desenvolvimento e a divulgação do artesanato; efetivar estudos básicos para implantação e consolidação do distrito industrial; realizar uma capacitação para o setor mineral, produzindo diagnóstico e atraindo investimentos; elaborar um plano de turismo integrado, divulgando o potencial turístico do estado. Tais características evidenciam que, discursivamente, havia a pretensão em fornecer meios para o desenvolvimento da produção de pequeno e grande porte, no entanto este parece mais assistido que aquele.

O sistema de Planejamento previa realizar quinze levantamentos das necessidades socioeconômicas dos municípios localizados na zona de influência da estrada de Ferro Carajás; elaborar um plano diretor de desenvolvimento regional integrado; elaborar estudos sobre a realidade e potencialidades regionais; realizar levantamento das potencialidades em campo, a nível municipal; acompanhar e avaliar a execução de programas e projetos municipais por meio das associações; realizar pesquisas conjunturais e especiais na área socioeconômica, sistematizando, gerenciando dados, analisando indicadores e disseminando informações.

O eixo de Ciência e Tecnologia apresentava a proposta de implantar uma rede de difusão; promover o desenvolvimento de tecnologia industrial básica;

coordenar o projeto integrado de informações para o polo agrícola do sul maranhense; criar e operacionalizar o Instituto de Tecnologia Industrial; capacitar o Conselho Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; e financiar, instalar e acompanhar projetos de pesquisa e desenvolvimento.

No segundo PPA de 2000 a 2003, relacionado à Economia, mencionava-se promover a intensificação do processo de modernização e dinamização do parque produtivo, visando a criar condições para um crescimento do PIB. Para tal, colocava-se como intenção equipar o território com a melhoria de infraestrutura de transporte, energia elétrica e telecomunicações, sobretudo nas áreas reconhecidas por obterem maior dinamismo e alta potencialidade econômica.

Priorizava-se promover a atração de investimentos (nacionais e estrangeiros) para os segmentos da mineração, metalurgia, siderurgia, papel e celulose, açúcar e álcool, madeira e mobiliário e verticalização da produção de alumínio. Também se previa o adensamento das cadeias produtivas de arroz, milho, soja, sorgo e feijão, da pecuária de laticínios, rações, carne, couro e calçados, de fruticultura de algodão e cana-de-açúcar e de fertilizantes, bem como para a produção de cativeiros de aquicultura e frutos do mar.

É reconhecido que há maciças desigualdades regionais e sociais que afetam a qualidade de vida de grande parte da população. Segundo as perspectivas desse PPA, havia condições governamentais para reduzir as desigualdades, mas não eliminá-las em quatro anos, considerando que foram historicamente acumuladas. Nesse sentido a proposta estaria em propiciar ações geradoras de emprego, de ocupação de mão de obra e, principalmente, de renda, considerando que o envolvimento deve ir além da administração estadual, relegando responsabilidades, também, às prefeituras municipais, iniciativa privada, organizações não governamentais, universidades e os demais segmentos preocupados com a qualidade de vida.

Nesse intuito, é reconhecido que a universidade possui um papel de grande importância como um ambiente que recebe apoio às iniciativas que conduzam ao desenvolvimento científico e tecnológico, sobretudo orientado para as áreas de interesse da economia estadual, contribuindo para o aumento da produção e da produtividade setorial e para a expansão do agronegócio.

No setor de serviços, aparece a vinculação do desenvolvimento ao turismo, reconhecido por ser uma atividade com capacidade para abarcar diferentes

segmentos da economia e provocar impactos da ocupação de mão de obra e geração de renda. O potencial turístico do Maranhão é inegável, abarcando diversas regiões voltadas desde o turismo histórico ao ecoturismo, mas seu aproveitamento dependeria de melhores condições de infraestrutura.

Assim, as análises sobre os dois PPAs desenvolvidos durante os governos de Roseana Sarney permitem identificar o tratamento vinculado às intenções de se promover um crescimento econômico em detrimento da preocupação em traçar medidas que visassem a romper com a problemática social. As metas definidas indicavam polos (municípios) para a execução de projetos (muitos dos quais já eram foco desde o planejamento de 1971) e a manifestação de um “olhar mais atento” sobre as áreas que compõem a Estrada de Ferro Carajás, ocasionando o aumento das desigualdades entre os territórios locais.

Considerando, especificamente, os macro-objetivos do PPA de 2000 a 2003, sintetizou-se como propósito do governo: promover o crescimento da produção e da produtividade em um ritmo superior às médias regional e nacional, sem a degradação dos recursos ambientais, com geração de ocupação e renda e sua melhor distribuição, apontando-se a existência de um contraponto sobre o estabelecimento de ações voltadas aos pequenos produtores e pequenas empresas. Considera-se que a proposta do plano parece estritamente vinculada ao processo dado pela intenção da busca pelo crescimento produtivo de grande porte, retratada por números baseados no aumento do PIB⁸⁶, na dinamização do parque produtivo e na construção de uma infraestrutura que sustentasse esse processo, com o alargamento da primarização produtiva.

Destaca-se, ainda, que o mesmo plano reconhece a existência das desigualdades entre os seus territórios, alegando que são passíveis de redução, mas não de eliminação, dado o período de quatro anos de governo. Questiona-se, então: se as desigualdades no estado já eram reconhecidamente acentuadas, por que elas foram retratadas como problemática especificamente no segundo plano e não no primeiro, já que o horizonte temporal desse governo estendeu-se por dois mandatos (oito anos)?

⁸⁶ É importante considerar que o crescimento do PIB como fato isolado, não garantiria melhor distribuição de renda.

- Plano Plurianual de 2004 a 2007

O referido PPA, efetivado no governo de José Reinaldo Tavares (2002⁸⁷ a 2006 - PFL), incorporou um elemento no âmbito da organização e apoio social, que seria o de estimular e promover a constituição de grupamentos associativos formais, destinados às atividades econômicas e sociais.

Retratava, também, que deveria haver o resgate do contingente familiar rural, com ações promotoras de desenvolvimento sustentável, mediante a diversificação das economias rurais, estimulando o acesso ao crédito e à gestão participativa. Tal fator teria como foco garantir a competitividade no mercado de forma organizada, contribuindo para o fortalecimento do cumprimento da meta mobilizadora do estado, que seria o de elevar o IDH dos municípios. Destaca-se a diversificação da economia rural por meio da incorporação de atividades não agrícolas, tais como: turismo rural, ecoturismo, esporte radical, artesanato e indústria caseira, o que demonstra a lógica da pluriatividade para o plano.

O desenvolvimento do turismo criaria condições para que o Maranhão se integrasse aos demais estados da região Nordeste, no esforço comum de construir o destino turístico regional, face às demandas do turismo mundial. Nesse contexto, teria por finalidade planejar e executar políticas de fomento da produção e comercialização dos produtos artesanais dos municípios maranhenses que possuíssem essas atividades como fonte geradora de emprego e renda. Nessa lógica, os municípios com baixo IDH foram visualizados por meio da construção do espaço para agrupamento de empreendedores, com propostas para a geração de trabalho e renda, criando sistemas ditos protegidos para o desenvolvimento do empreendedorismo social e empresarial junto às comunidades.

Para tal, a promoção e desenvolvimento de arranjos e sistemas produtivos locais foi enquadrado em um programa que objetivava elevar a renda dos micro e pequenos produtores, concentrados, do ponto de vista geográfico, em aglomerados produtivos já selecionados, por meio de ações que convertessem os arranjos em distritos competitivos em função do acesso a inovações tecnológicas, crédito e capacitação de mão de obra e, principalmente, de um novo modelo de gestão que

⁸⁷ José Reinaldo Tavares assume o final do governo de Roseana Sarney (que saiu da sua função de governadora para se candidatar ao senado) e é eleito o governador do próximo mandato.

teria por base a cooperação, levando os integrantes a terem maiores condições de competir, fato que resultaria em relações estreitas de natureza econômica, social e comunitária.

Objetivava, ainda, apoiar a pequena propriedade rural no desenvolvimento da irrigação, dos sistemas agroflorestais e extrativistas, dos polos agrícolas, visando ao aumento da produção e da produtividade, tendo como público-alvo os agricultores familiares assentados, não assentados e comunidades remanescentes de quilombos e indígenas. Assim, mesmo considerando o resgate da agricultura familiar, concebia-se a região sul do estado como forma de otimizar o crescimento econômico, tornando o agronegócio mais competitivo, retratando que se deveria melhorar a infraestrutura estadual para elevar o escoamento da região maranhense e áreas adjacentes.

Dentre a atividade de apoio ao Desenvolvimento Territorial, foram pontuados alavancar o desenvolvimento dos territórios sob influência da Ferrovia Carajás e da Vale, mediante intervenções que contribuiriam para a geração de novas oportunidades de trabalho, da elevação de renda e de qualidade de vida de populações carentes. Na perspectiva de um Maranhão empreendedor, objetivava-se promover o crescimento do PIB do estado, por meio de oportunidades de negócios, em parcerias produtivas que resultassem na geração de mais empregos e incremento na geração de renda. O Porto do Itaqui foi considerado uma “porta” facilitadora de negócios, por meio do qual se almejava possibilitar o crescimento da movimentação de cargas em embarques e desembarques de mercadorias, de modo a possibilitar o atendimento da demanda de cargas operacionalizadas.

Foi proposta a implantação do Plano Diretor de Regionalização (PDR), como intuito de planejar, coordenar, supervisionar e efetuar a alocação de recursos financeiros para a aquisição de equipamentos destinados aos municípios, conforme estabelecido no Plano Diretor de Investimentos.

Consoante às colocações feitas no âmbito do PPA nacional, o PPA maranhense apresenta propostas baseadas: no estímulo aos agrupamentos associativos, no resgate do agricultor familiar, nas ações de sustentabilidade, na gestão participativa, no crescimento do IDH (e não só do PIB) e na promoção de arranjos e sistemas produtivos locais (destacando os processos cooperativos).

Em contraponto, consideram-se, ainda como fator negativo, as metas pautadas sobre os territórios já visualizados em planos anteriores (do entorno da

EFC, da Vale e do Porto do Itaqui), fato que dá continuidade à geração de investimentos concentrados em somente alguns municípios. Apesar disso, destaca-se que o referido plano percebe a importância de um Plano Diretor de Regionalização e Investimentos.

Considera-se que, discursivamente, esse é o primeiro PPA com uma lógica que busca certo rompimento com a visão estritamente economicista de desenvolvimento, já que considera a necessidade de se comporem estratégias que favoreçam, também, os pequenos e médios produtores e empreendimentos na tentativa de estabelecer um crescimento com um aumento de distribuição de renda.

- Plano Plurianual de 2008 a 2011

A elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, enquadrado no governo de Jackson Lago (2007 a 2009 - PDT)⁸⁸ e, posteriormente, no governo Roseana Sarney⁸⁹ (2009 a 2010 - PMDB), adotou, para o planejamento da ação governamental, a categorização de região tendo por base a Lei Complementar n° 108, de 21 de novembro de 2007, que instituiu 32 Regiões de Planejamento (RPs) para o Estado do Maranhão. Essa regionalização, que deveria ser normativa para elaboração dos instrumentos no âmbito do planejamento governamental, consiste fortemente em características ambientais, vocações produtivas e dinamismo das regiões, relações socioeconômicas e culturais estabelecidas entre as cidades.

No programa de Indústria e Comércio, o foco residia nas diretrizes e estratégias da Secretaria do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (SEDINC), que seria o de atrair investimentos e fomentar o desenvolvimento econômico do Maranhão mediante a consolidação de projetos que estavam em fase de implementação e previstos para o estado, incluindo a refinaria Premium da Petrobras. O setor viabilizaria benefício fiscal e fundiário, promoveria a criação de novos polos de desenvolvimento industrial e reestruturaria distritos industriais, além de realizar ações voltadas para o desenvolvimento de fornecedores.

O programa de Infraestrutura, executado por intermédio da Secretaria de Estado da Infraestrutura (SINFRA), apresentou como ideia matriz o Programa Viva

⁸⁸ Jackson Lago foi cassado por decisão judicial antes do final do seu mandato.

⁸⁹ Com a retomada da oligarquia em 2009, o novo governo de Roseana Sarney promoveu uma profunda revisão que desfigurou na íntegra o originalmente planejado, retomando o pacote neoliberal e gerencialista que implementou durante seus dois primeiros mandatos (SOUSA, 2011, p. 206).

Infraestrutura, que pretendia promover a integração de todas as regiões, nele estando contemplada toda a cadeia logística associada aos transportes e à infraestrutura rodoviária e urbana do estado.

Relacionado ao programa Trabalho e Economia, citou-se como diretrizes estratégicas a necessidade de investimentos na qualificação, na intermediação da mão de obra, e na geração de renda por meio da economia solidária, o que contribuiria de forma mais efetiva para a erradicação do trabalho escravo no estado.

O programa sobre Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico apresentava como um dos principais fatores a questão da competitividade e a aptidão para gerar conhecimento, aplicando-o à produção, de modo a obter-se aperfeiçoamento que acarretasse ganho de qualidade ou produtividade. Tratava-se de uma "inovação tecnológica" em decorrência do processo que comporta como fases antecedentes a pesquisa, o desenvolvimento e a extensão científica e tecnológica.

No programa de Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Agrário, foram apontados como de responsabilidade da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca (SAGRIMA) planejar, organizar, dirigir, coordenar executar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas à agricultura, pecuária e pesca, visando, sobretudo, ao combate à pobreza rural, ao apoio e ao fortalecimento da agroindústria, e ao aproveitamento dos recursos naturais renováveis.

Seria de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SEDEAGRO) dar visibilidade às ações de fortalecimento da agricultura familiar e apoiar concretamente os beneficiários dos processos de ordenamento e reordenamento agrário, alicerçando a articulação e a interação das políticas e ações federais, estaduais e municipais de desenvolvimento socioeconômico.

Desse PPA, é importante destacar a tentativa de um instrumento normativo de regionalização, que visa à padronização da lógica de divisão em regiões-território para a efetivação do trabalho nas instâncias governamentais do estado, bem como a possibilidade de desconcentração sobre os investimentos (econômicos e sociais) nos municípios maranhenses.

Esse aspecto também é evidenciado na proposta de se promoverem novos polos de desenvolvimento industrial e reestruturação dos distritos (desconcentrando a visão sobre o distrito de São Luís), bem como o destaque para o fortalecimento da agroindústria (foco no sul do estado). Outro âmbito está na integração logística dos

territórios, bem como na necessidade sobre a qualificação de mão de obra e a tentativa de rompimento com o trabalho escravo, ainda muito comum no contexto brasileiro. Tem-se, também, como foco a proposta sobre um reordenamento agrário, considerando o histórico conflito por terras apresentado no contexto maranhense.

- Plano Plurianual de 2012 a 2015

Esse plano é executado durante a gestão de Roseana Sarney (2011 a 2014), apresentando como visão estratégica o fato de o Maranhão ser reconhecido como um estado em que a competitividade e a modernização tecnológica possibilitassem, aos maranhenses e a todos que vivem no estado, a superação dos desafios impostos pelo combate à pobreza e pela globalização, convertendo-se em uma sociedade mais justa, progressista, solidária e igual.

Dentre as diretrizes estabelecidas no referido PPA, é importante citar: erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais; implantação dos processos de preservação e conservação ambiental; promoção da qualificação profissional, elevando a produtividade do trabalhador e sua inserção no mercado; desenvolvimento da capacidade de geração, absorção, difusão científica, tecnológica e de inovação; dinamização da economia e do desenvolvimento regional, a partir das oportunidades e potencialidades locais; dinamização do setor agropecuário com a expansão da capacidade de produção de alimentos; fornecimento de infraestrutura logística e transportes de qualidade.

A Constituição Estadual estabelece, em seu artigo 3º, que “o Estado orientará sua atuação no sentido da regionalização de suas ações, visando o desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais” (MARANHÃO, 1989, p. 01). Nesse sentido, segundo as perspectivas do plano, a principal fonte da pobreza no Maranhão guardaria maior relação com a escassez agregada de recursos do que com a má distribuição dos recursos existentes, o que leva à intenção de se desenvolverem políticas que explorem as oportunidades existentes para a população pobre, considerando a importância mediadora da educação.

Questiona-se, aqui, se a principal fonte de pobreza no estado está realmente na escassez de recursos, tal como retrata o plano, ou se teria como base as desigualdades sociais e poderes centralizados nas mãos de atores hegemônicos. Destaca-se, ainda, a dúvida sobre a afirmação de que a competitividade e a

modernização tecnológica são as melhores formas de combater a pobreza e acompanhar os processos de globalização.

Para a área ambiental e de recursos hídricos, analisa-se o contexto maranhense de demandas por políticas públicas em um cenário com investimentos vultosos em áreas estruturantes do setor energético, de transporte e agroindustrial. Nesse cenário, os recursos ambientais ocupam lugar estratégico como promotores de desenvolvimento, com destaque para os recursos minerais, terrestres ou marinhos, os recursos hídricos, florestais, do mar e pesqueiros. Tal fator poderia ocasionar o surgimento e/ou agravamento dos problemas e conflitos socioambientais já existentes em diversos territórios do Maranhão.

Relacionado ao trabalho, foi citado que os investimentos industriais e em serviços demandariam, em um prazo relativamente curto, um contingente de recursos humanos qualificados. Assim, seria estratégico incentivar a formação da mão de obra necessária, já que a falta de mão de obra qualificada é apontada como um fator de imposição de uma série de desafios para a alavancagem da dinamização econômica. O desenvolvimento científico e tecnológico foi apontado, então, como essencial para a promoção do desenvolvimento socioeconômico de uma região, na percepção do referido documento.

Para a dinamização do setor agropecuário, ressaltava-se a necessidade de maior expansão da produção de alimentos com simultâneos ganhos de produtividade, sendo reconhecido, pelo menos no plano teórico, que a agricultura familiar tem um papel fundamental. No que diz respeito às áreas da pesca e da aquicultura, o Maranhão é apontado como tendo um grande potencial com capacidade de elevar significativamente a sua produção.

Sobre esse plano, ressalta-se que o sistema produtivo do Maranhão é fortemente ancorado em segmentos econômicos tradicionais, mesmo possuindo algumas atividades industriais ligadas a setores mais modernos. Ainda assim, o estado passa grandes expectativas à população por conta dos aportes de grandes empreendimentos econômicos, alegando que eles alavancarão o desenvolvimento estadual (discursos já utilizados desde a década de 1970). Fala-se em promover a competitividade econômica regional e local visando a modernizar a base produtiva instalada e a fortalecer os centros dinâmicos nos seus diferentes setores.

Para alavancar a economia local, o maior desafio relatado seria o incentivo à formação de mão de obra para os investimentos industriais, o que destoa da

realidade vigente no estado, considerando que a qualificação ocorre voltada aos empregos de valores menos elevados⁹⁰ (via empresas terceirizadas). Faz-se importante citar que significativa parcela da população maranhense não possui formação de nível superior, dificultando, desse modo, a difusão dos conhecimentos científicos e tecnológicos.

Portanto, considerando algumas ideias abordadas nos planos de governo e planos plurianuais, podem ser destacadas modificações, no plano teórico, apontadas como essenciais na busca de um projeto de desenvolvimento regional, tais como a busca pela gestão participativa, pelo desenvolvimento de APLs e a criação de uma nova forma de regionalização voltada ao planejamento. Nesse contexto, serão abordadas, sequencialmente, o processo de efetivação da questão regional e o respectivo uso do território maranhense, partindo do pressuposto de que há uma concentração regional-territorial para que se promovam ações voltadas ao desenvolvimento, o que ampliou as desigualdades locais.

3.4 Uso do território⁹¹ e a questão regional

O Estado do Maranhão teve sua ocupação atrelada à exploração de produtos primários (tais como o algodão, a cana-de-açúcar e o babaçu), que perdurou desde o período da Colônia até o início da República. O território é de fundação francesa, mas tem marcas de ocupação portuguesa e holandesa. No entanto, as determinações no espaço vão além de tais invasões, já que a relação com outros países, como com a Inglaterra, acabou por traçar configurações de áreas de exploração e formas políticas e estruturais para fazê-la.

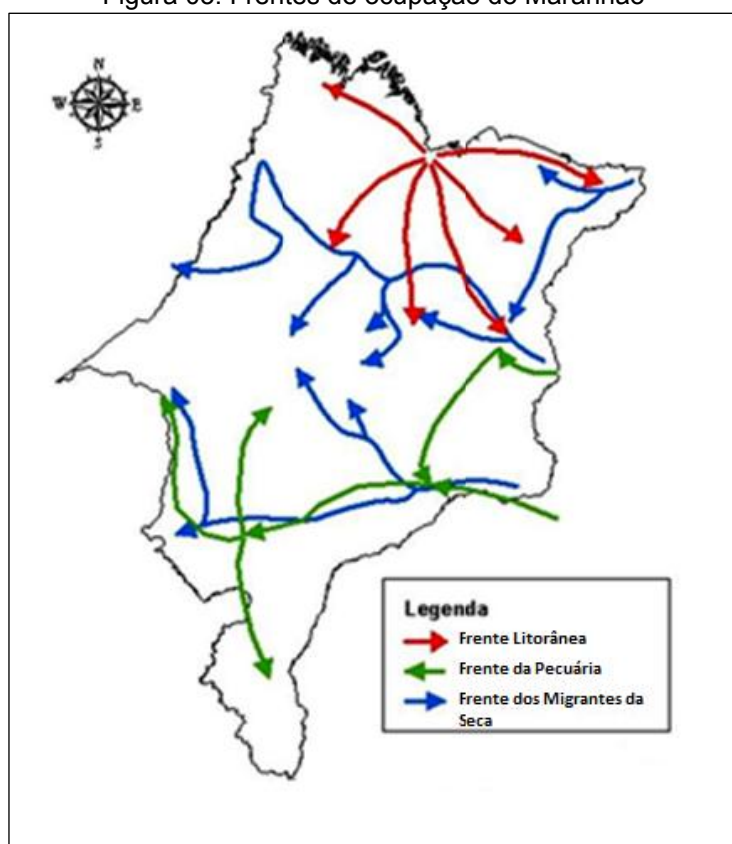
De acordo com Trovão (2008), a ocupação do território maranhense desenvolveu-se por meio de três frentes de expansão, em áreas geográficas distintas, com origens e épocas diferentes: a corrente do litoral, a corrente da pecuária e a corrente dos migrantes da seca. A primeira (litorânea), ligada ao domínio europeu colonizador, origina-se em São Luís e segue em direção ao interior

⁹⁰ Geralmente vinculados a empregos temporários voltados à construção de empresas de grande porte e ampliação da área do Complexo Portuário do Itaqui.

⁹¹ Refere-se ao uso do território no sentido do território usado miltoniano (já retratado nesse trabalho na discussão sobre território). Ou seja, o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas, é o chão mais a identidade (pertencer àquilo que nos pertence). O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 1999, p. 02).

do estado, dado pela introdução das culturas de cana-de-açúcar e de arroz e diversos engenhos açucareiros (atinge áreas do leste e do oeste do estado). A segunda frente (pecuária) ocorreu mais de um século depois da primeira, com os vaqueiros oriundos de Pernambuco, Bahia e Ceará, que iniciam sua ocupação no Maranhão no século XVIII, ocupando o centro-sul e chegando até a floresta equatorial. A terceira frente (migrantes da seca) é formada no início do século XX, originária do sertão nordestino, e acessa o estado por via marítima, atravessando o Rio Parnaíba (Figura 03).

Figura 03: Frentes de ocupação do Maranhão



Fonte: TROVÃO, 2008⁹²

Antes de chegar à conformação territorial apresentada na atualidade, o Maranhão passou por algumas divisões político administrativas. Na primeira divisão interna do Brasil, feita a partir da doação entre os anos de 1534 a 1536, os donatários eram em sua maioria provenientes da baixa nobreza e responsabilizavam-se economicamente pela empresa colonizatória. João de Barros e Aires da Cunha receberam seus lotes em duas parcelas, uma no Maranhão e outra no Rio Grande; Fernando Álvares de Andrade também recebeu uma parcela

⁹² Adaptado por Assis Araújo.

no Maranhão. Em 1621, a América portuguesa foi dividida em dois estados: Estado do Maranhão e Grão-Pará. No entanto, assim como ocorreu com a maioria das capitanias do Brasil, as novas capitanias criadas no Estado do Maranhão não conseguiram desenvolver-se. No século XVIII, foram incorporadas ao patrimônio real. Em 1751, foi extinto o Estado do Maranhão e Grão-Pará, sendo criado o Estado do Grão-Pará e Maranhão, extinto em 1772 (BRASIL, 2011).

Ao analisar o Brasil em fins do século XVIII, Furtado (2005) evidencia a prosperidade maranhense em meio à crise brasileira do açúcar e da mineração. O governo de Portugal, por meio de Marquês de Pombal, marcou presença nas terras maranhenses, com uma Companhia de Comércio capitalizada e disposta a financiar uma alternativa econômica na região, em um contexto em que a Guerra da Independência dos Estados Unidos e a Revolução Industrial na Inglaterra reorganizavam o mercado produtor de algodão. A produção maranhense aproveitou a oportunidade e a região viveu momento de grande dinamismo econômico, marcado por uma prosperidade precária. Já no século XIX, o algodão espalha-se no complexo pecuário-policultor nordestino, uma “falsa euforia” maranhense, como ressalta o autor.

No século XX, em 1941, dada a proposta de divisão regional do Brasil que considerava as regiões a partir de uma escala macro, pelo IBGE, o Maranhão foi enquadrado à região Norte. Houve uma revisão em 1945, pela qual o estado foi enquadrado na região Nordeste Ocidental e, somente a partir de 1950, o Maranhão passa a pertencer à região Nordeste (tal como é considerado na atualidade na classificação do IBGE). No entanto tal “organização” regional vai muito além das mudanças de limites físicos no espaço brasileiro, representando consequências para o estado sobre seus aspectos políticos, socioeconômicos e ambientais.

Considerando o período desde 1950, a economia estadual passou por transformações relativas à estrutura agrária e a crescente importância que se deu ao setor primário. A unidade familiar tinha como base a produção extrativa do babaçu⁹³,

⁹³ O babaçu já foi o responsável por mover fortemente a economia do Maranhão, formando um parque industrial que atuava principalmente na transformação de suas amêndoas em óleo comestível, abastecendo não somente o consumo interno, mas, sobretudo, o externo. O fim desse ciclo econômico fez com que as famílias comesçassem a deixar o campo e caminhar rumo às cidades, inchando com muita rapidez a periferia de São Luís. No entanto alguns ex-retirantes de coco resistiram, organizando-se em cooperativas, permitindo que as quebradeiras de coco continuassem a coleta das amêndoas, expandindo-se, também, para o uso artesanal (AROUCHA, 2008).

que era encaminhada para a exportação. Além disso, o Maranhão também era um grande exportador de arroz para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Sul.

Ao reexaminar o Nordeste no estudo feito no período de Juscelino Kubitschek, Furtado reencontra o Maranhão, descobre um fluxo de emigrantes nordestinos partindo em direção dessa então fronteira agrícola, e propõe o uso de suas terras úmidas e férteis para abrigar uma base agrícola moderna voltada para a produção de alimentos a ser realizada por nordestinos (BACELAR; SANTOS, 2009).

Assim, na década de 1960 o contexto maranhense foi enquadrado como uma área de transferência de pessoas e de produção alimentar, no contexto da SUDENE:

O que a SUDENE pretendia era motivar a transferência, do Nordeste para o Maranhão, dos pequenos produtores agrícolas ligados à chamada economia de subsistência. [...] também controlar o movimento em direção ao Maranhão. Um dos planos da SUDENE era transformar esses pequenos produtores em fornecedores constantes de alimentos, principalmente o arroz, cuja colocação no mercado deveria ser assegurada através de serviços de comercialização desenvolvidos nas áreas de povoamento recente. Dessa maneira, mantinha-se inalterável o regime de posse e propriedade de terra no Nordeste, pois organizando e orientando a ocupação de novas áreas no Maranhão, aliviava-se a pressão demográfica no Nordeste. Para tanto, foi criado o projeto de Povoamento do Maranhão estimulando, concomitantemente, a abertura de novas frentes agrícolas (TROVÃO, 1989, p. 44).

No Maranhão, os rios foram grandes propulsores do desenvolvimento econômico, até fins da década de 1960, destacando o rio Pindaré. Era por meio dele que as mercadorias vindas da capital escoavam entre as sedes municipais e entre estas e a própria capital, para onde enviavam toda a produção agrícola, adquirindo dali os produtos agrícolas e industriais que consumiam. Com a abertura da BR-316, noventa por cento do transporte passou a ser processado pela rodovia e o rio ficou confinado como meio de comunicação de pequenos povos ribeirinhos. São Luís perdeu grande parte do seu papel, não só como centro receptor da produção agropecuária para posterior comercialização, mas, também, como abastecedor de produtos industriais. “Gradativamente a capital foi se transformando num centro puramente administrativo” (TROVÃO, 1989, p. 36)⁹⁴.

Alguns fatores podem ser destacados como favoráveis ao crescimento econômico desse período, tais como: a disponibilidade de terras a custos de desbravamento das matas; disponibilidade de mão de obra por incremento

⁹⁴ Situação que se modifica posteriormente com a implantação da logística portuária.

migratório; expansão da cobertura de babaçuais produtivos; fenômeno de repulsão campo-cidade; liberação de massa mais numerosa de produtores rurais da situação semifeudal prevalente nas áreas de ocupação histórica; incremento da Receita e do Investimento Público.

Mesmo tendo as principais indústrias do estado vinculadas ao babaçu, alguns poucos empreendimentos de grande porte rompem com a indústria de óleo. São instaladas plantas que trabalham com outros produtos, tais como: Cepalma, que atuava no setor de celulose e papéis, inaugurada em 1973 no município de Coelho Neto; Itapecuru Agroindustrial, fábrica de cimentos de 1974, no município de Itapecuru Mirim; Sudenveste, empresa do setor de roupas, inaugurada em 1968 em São Luís.

Já no início da década de 1970, segundo Bello Filho (2004), considerando os dados relativos ao montante investido em infraestrutura nos anos anteriores, os economistas (na posição de planejadores), admitiam que o Estado do Maranhão já estava dotado das condições materiais indispensáveis⁹⁵ para fazer deslanchar o processo de desenvolvimento e que caberia definir qual o setor da economia seria o mais indicado para sustentar o avanço desse processo. A opção feita foi pelo setor primário, com base no argumento de que o desenvolvimento acontece em etapas e que o crescimento desse setor marcaria a primeira fase.

Contudo é apontado, desde então, que o processo de desenvolvimento maranhense está longe de atingir um grau de satisfação, quando se consideram as desigualdades regionais. São explicitados alguns fatores de restrição, que (segundo o plano de governo elaborado em 1975, por exemplo), se corrigidos, poderiam chegar a um melhor grau de satisfação sobre o desenvolvimento. Esses fatores são: a forma espontânea e predatória da incorporação de terras; o avanço da fronteira agrícola sem o acompanhamento do poder público, nem da implantação de uma infraestrutura econômico e social nas áreas de nova ocupação; os agricultores com a característica de ocupantes sem posse legal de terras, impedindo o acesso ao crédito; o bloqueio da perspectiva potencialmente forte de constituir uma classe próspera de empresários médios; o favorecimento da expansão dos lucros nas transações meramente mercantis-especulativas, dado o modelo que prevaleceu

⁹⁵ Essas vertentes foram traduzidas pelos planos de governo, já citados, que destacam (sobretudo) um dito reconhecimento de um potencial industrial, mesmo considerando o aspecto da infraestrutura incompleto.

entre 1950-1970, em tal grau que o investimento industrial pareceu pouco estimulante (MARANHÃO, 1975).

Há uma perspectiva da região proposta em fins da década de 1970 pela qual se admite que já existe um caráter regionalizado de atividades setorizadas, embora sem qualquer compatibilização, apresentando um foco que considera as potencialidades de cada bloco regional. Os objetivos da regionalização ocorreriam em dois níveis: amplo e restrito. No amplo, objetivava-se a estruturação de bases territoriais para a programação regional do estado. No nível restrito, o objetivo era um modelo único a ser utilizado pelos diversos órgãos e/ou setores governamentais.

A década de 1980 segue o planejamento nacional traçado na década de 1970 e foi marcada, sobretudo, pelo Programa de Desenvolvimento Integrado da Amazônia Oriental que circunscreve o Maranhão na rota do Programa Grande Carajás, como o fortalecimento do sistema de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, a partir da entrada em plena operação da Usina Hidrelétrica de Tucuruí (1984) e com uma estrada de ferro que percorre toda sua área amazônica. Nessa lógica, destacam-se a implantação da Vale e da ALUMAR, enquadradas nos subprojetos que exploram áreas paraenses e exportam commodities por meio do Complexo Portuário do Itaqui⁹⁶, reconhecido por uma discursiva “vantagem” locacional frente a outras áreas logísticas mundiais⁹⁷ (Figura 04).

O Distrito Industrial de São Luís (DISAL) foi criado pelo Decreto Estadual nº 7.646 de 1980, com objetivo de atrair e ordenar a implantação de indústrias para a cidade, regulamentando o uso do solo local. Tal fator ocasionou grande atratividade populacional para o estado, sobretudo para a sua capital:

Acompanhando o processo de desenvolvimento urbano de São Luís, a implantação das indústrias foi um dos fatores decisivos para o êxodo rural

⁹⁶ Atualmente, o Porto do Itaqui é responsável por 77% das exportações do Estado do Tocantins, 89% das exportações do Estado do Piauí, 54% das exportações do agronegócio da área conhecida como MAPITOBA (Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia), 660 mil toneladas de grãos provenientes do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Pará. Movimenta cerca de 15 milhões de toneladas de carga por ano. Desse total: 52% Granéis Sólidos; 45% Granéis Líquidos (derivados de petróleo) e 3% estão divididos entre cargas soltas e contêineres. Algumas das cargas dos granéis sólidos (importadas e exportadas) no Porto do Itaqui são: ferro-gusa, carvão, cobre, clínquer, escória, soja, fertilizantes, arroz, milho. Informações no site da empresa, disponível em: <<http://www.portodoitaqui.ma.gov.br>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

⁹⁷ A distância, em milhas náuticas, entre os portos brasileiros e nacionais é a menor quando comparada ao Porto do Itaqui. Como exemplo: até Rotterdam (Holanda) são 4.143 milhas. O benefício também se dá pela largura do canal em quase toda a extensão, que é de 1.000 metros (exceto em alguns poucos trechos, nos quais mede 500 metros) e pela profundidade natural mínima, que é de 23 metros.

maranhense, sobretudo quando relacionado à implantação da CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) e da ALUMAR (Consórcio de Alumínio do Maranhão) que favoreceram enormemente a intensificação das correntes migratórias para a cidade, cujo aumento gerou contrastes sociais alarmantes. A cidade passou então a conviver com uma parte da população bem remunerada, vivendo o auge das transformações sociais e econômicas, culminando quase sempre com a miséria e profunda marginalização de outra parte da população. [...] Nota-se ainda que esta corrente migratória foi marcada pela dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, bem como pela convivência com a falta de infra-estrutura necessária nesses espaços, uma vez que o Estado/Município não estava preparado para conviver com a incorporação desse enorme contingente populacional que chega à capital (AROUCHA, 2008, p. 38-39).

Figura 04: Localização estratégica do Porto do Itaqui



Fonte: SEDINC

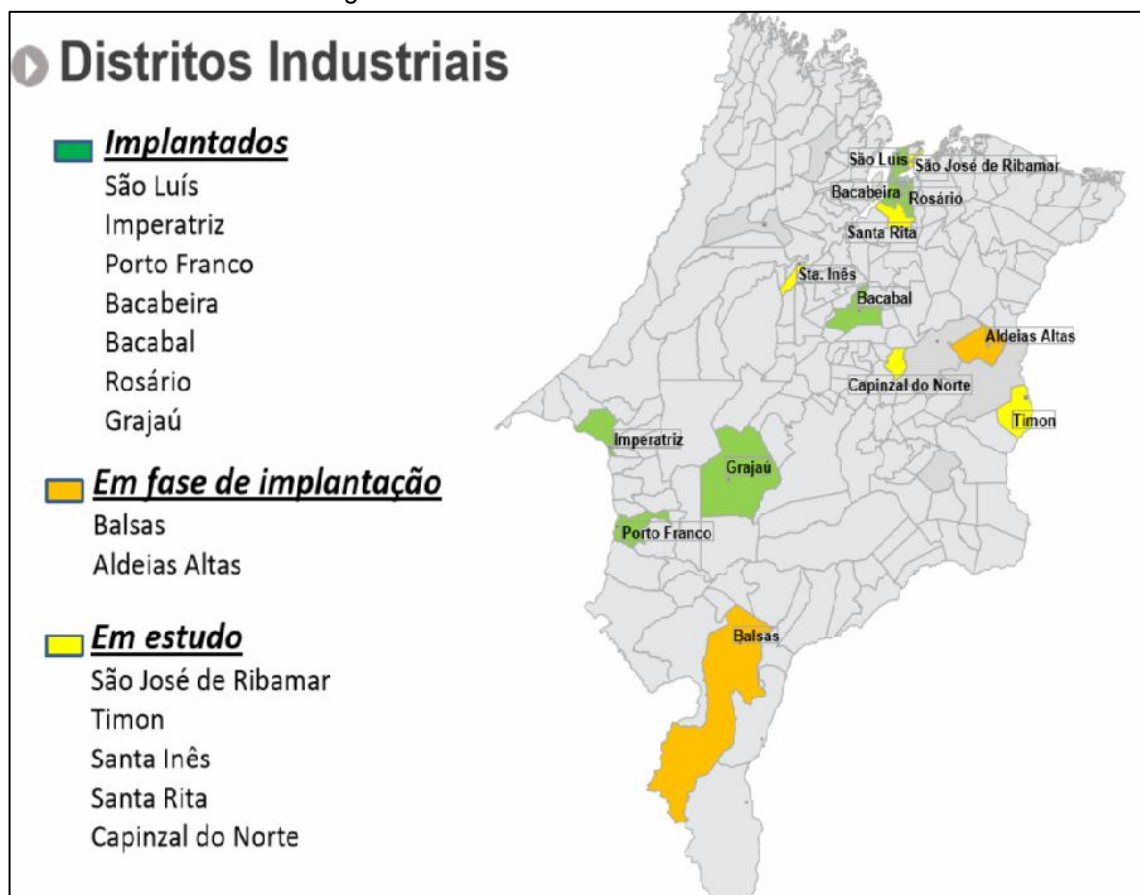
Nesse contexto, São Luís, enquanto capital e área de localização estrutural da lógica estabelecida por tal programa, fora classificada como centro com função de dinamização e passou a fazer parte do Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM), que, desde fins da década de 1970, contou com aportes das instâncias de governos para propiciar novos polos de desenvolvimento, desconcentração da população e das atividades econômicas, criação de novos empregos e redução das disparidades de renda (BURNETT, 2008).

A regionalização das atividades industriais no Maranhão tem como base a definição de distritos⁹⁸ (definidos politicamente). Assim, são encontrados os Distritos Industriais de Aldeias Altas, Imperatriz, Pinheiro, Rosário, Caxias, Timon, São José de Ribamar e São Luís, que atuam com atividades diversas; os Distritos Industriais

⁹⁸ Os referidos distritos retratados no estado do Maranhão, são definidos apenas por uma delimitação política, caracterizada pela demarcação de um perímetro que concentra plantas industriais.

de Bacabal e Balsas, atuantes na área de agroindústria; e o Distrito Industrial de Grajaú, em que se tem um polo gesso (Figura 05).

Figura 05: Distritos Industriais do Maranhão



Fonte: MARANHÃO, 2009a

Nessa ordem, o que se pretende com a regionalização é o planejamento, pelo qual a região assume importância fundamental como espaço operacional para a implantação de programas e políticas de desenvolvimento, responsável pela geração de uma concentração das atividades do estado, já que geralmente beneficia os mesmos municípios. O planejamento regional é empregado por uma decisão política que deveria caracterizar-se de modo sistêmico, no qual cada região deveria possuir um conjunto de relações funcionais específicas.

De forma resumida, Ferreira (2008) afirma que, de 1972 até 1995, é um período que pode ser denominado de projetos de ordenamento territorial, no qual são inseridos alguns projetos no interior do estado.

As políticas de ordenamento territorial concorreram para a estruturação de uma nova rede urbana, que gradativamente privilegiou as cidades

interioranas devido à posição no sistema de circulação, a exemplo de Caxias, Bacabal, Santa Inês e Imperatriz, que se tornaram novos pólos de comercialização estadual. Isto, devido à efetivação do Plano de Integração Nacional (PIN) que a partir de 1970 e face à necessidade de “modernização do país” culminou na implantação de eixos rodoviários nacional e inter-regional que se expressaram através da melhoria e ampliação da malha existente, sobretudo a federal, servindo de suporte ao incremento das redes de telecomunicações (FERREIRA, 2008, p. 78).

É importante citar, ainda: a) o Projeto Fundiário de Bacabal, que objetivava assegurar o direito de posse aos ocupantes de áreas que apresentavam focos de tensão social, nos municípios de Caxias, Matões, Timon e Bacabal; b) o POLONORDESTE, que foi efetivado no Maranhão pela implantação dos Projetos de Desenvolvimento Rural do Baixo Parnaíba, do Médio Vale do Mearim e da baixada Ocidental, tendo como objetivo ocasionar a promoção socioeconômica e cultural para o pequeno e médio produtor; c) o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), que tinha como intuito o desenvolvimento de projetos de cunho nacional (FERREIRA, 2008).

Nessa fase, é importante destacar que a agropecuária nordestina passou a ver o surgimento da ocupação de novas áreas pelo agronegócio globalizado, enquadrado como parte do exército de lugares de reserva incorporados aos circuitos produtivos globalizados de empresas hegemônicas do setor, assumindo um novo papel na divisão internacional do trabalho agrícola. A irrigação privada passa a ser o novo gargalo do estado, orientada agora exclusivamente para o mercado. Surgem o Programa Nacional de Aproveitamento Racional de Várzeas Irrigáveis (PROVÁRZEAS) e o Programa de Financiamento para Equipamentos de Irrigação (PROFIR).

O Maranhão sente esse reflexo no crescimento de áreas de produção agrícola no sul do estado, sendo integrado, em agosto de 2000, ao Programa Especial de Exportação do governo federal, tendo dez setores contemplados no estado, sendo seis deles de agronegócios: grãos, artefatos de madeira, frutos e derivados, couros e peles/calçados, pescados, açúcar e álcool, e embutidos. Essa situação também é beneficiada pelo escoamento do Porto do Itaqui, considerando que a maior parte da soja produzida entra diretamente no mercado de exportação.

Tendo-se em conta que a expansão da área de cana-de-açúcar, em Goiás e Mato Grosso do Sul, tem deslocado a produção de soja para Bahia, Piauí, Maranhão e Tocantins, tal prática agrícola nessas áreas deu-se, basicamente, pela supressão

dos cerrados (que passou por um processo de correção de acidez do solo) para territorializar a produção de grãos (milho e soja),

A partir da década de 1990, os primeiros Planos Plurianuais elaborados no estado demonstraram preocupações com as prerrogativas legais vigentes, ou seja, a elaboração dos planos ocorreu, em grande parte, para cumprir as determinações que obrigavam o respectivo formato, o que acaba sendo demonstrado quando se tem planos que mais parecem com diagnósticos ou com elaborações teóricas sem aplicação prática, demonstrando a fragilidade do processo.

Se efetivados, certamente haveria um funcionamento dos planos como alternativas de redução de custos e das desigualdades, bem como melhoria na qualidade programática dos resultados dos serviços prestados à sociedade. Também criariam condições para se ter informações gerenciais que dessem aos gestores mecanismos de controle e avaliação mais transparentes, retratando a realidade, de fato, econômica e social do estado.

Sousa (2011, p. 203) destaca a importância da atuação de órgãos de planejamento acompanhando o debate:

O debate sobre planejamento e desenvolvimento no Estado do Maranhão foi interdito a partir dos anos 1990, processo que culminou com a extinção do Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPES), em 1998, sob o governo Roseana Sarney. O IPES era o congênere estadual do IPEA. A criação do IMESC, pelo governo Jackson Lago em 2006, objetivou a retomada desse debate. Porém, com a volta de Roseana Sarney em 2009, o IMESC tem tido um papel restrito à produção de estatísticas e análises conjunturais, abandonando as discussões mais amplas sobre desenvolvimento.

Uma das práticas governamentais que tem sido aplicada no contexto maranhense (desde 2007), considerando o discurso da desconcentração e possibilidade de ampliação de participação nas decisões políticas, tem sido traçada pela criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRDs, vinculados às 32 Regiões de Planejamento no âmbito do estado, composto paritariamente pela sociedade civil organizada e pelo serviço público. Nesse contexto, considera-se que é preciso analisar que a região-território é um acumulador de causalidades sucessivas, possuindo uma estrutura totalmente vinculada ao seu processo histórico, pelo qual há o estabelecimento da identidade dos atores ali presentes.

Se efetivo, seria possível até falar em certo empoderamento da população, mesmo que os processos participativos geralmente sejam caracterizados como

frutos de lutas efetivadas comunitariamente, o que gera disputas diante das diferentes relações de poder. A perspectiva é que essa lógica acarretaria em uma nova movimentação da economia local, desconcentrando o beneficiamento em determinadas regiões, estimulando o surgimento de empreendimentos vinculados às vocações locais (considerando que as regiões deveriam estar no processo de preparação para a introdução de inovações) e permitindo com que novos modelos de empresas e negócios reduzissem os monopólios.

Nesse período, no âmbito acadêmico, são crescentes as discussões sobre o padrão de desenvolvimento que vem sendo efetivado no estado⁹⁹, revelado, por um lado, por uma vertente social que nem sempre foi coincidente com a econômica, sobretudo quando são destacadas as heterogeneidades do espaço e a multiplicidade de atores, mas que, por outro lado, considera a necessidade constante em se ter uma visão humanista no interior da discussão sobre desenvolvimento.

Porém é importante considerar, como destaca Sousa (2011), que existem três grandes linhas sobre o planejamento e o desenvolvimento no Maranhão que se antagonizam. A primeira referia-se à oligarquia Sarney, que hegemonizou o poder político estadual desde meados dos anos 1960, associando-se estreitamente ao grande capital transnacional e nacional. A segunda está vinculada ao espaço estratégico para os novos investimentos, tal qual o foi registrado na década de 1980, com os grandes projetos. A terceira está expressa nos movimentos sociais, que, apesar de terem conquistado certo potencial contestatório, esses movimentos não conseguiram articular a conquista do poder.

Trovão (1989) já afirmava que o desenvolvimento do Maranhão, em âmbito intra e inter-regional, necessita especialmente de uma política de intervenção para uma melhor distribuição do seu espaço físico, econômico e social, de maneira que o desenvolvimento conduza a menores desequilíbrios e possa vir a processar-se de modo integrado dentro do próprio território maranhense.

Ainda visualizando o debate regional, é importante situar que a questão sobre a metropolização no Estado do Maranhão tem passado por novas revisões. Assim, a Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL) foi criada pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 38/1998, instituindo sua formação pelos

⁹⁹ Variadas discussões podem ser encontradas no GEDMMA/UFMA, questionando o tipo de desenvolvimento que vem sendo efetivado no estado.

municípios de São Luís, Paço do Lumiar, Raposa e São José de Ribamar (MARANHÃO, 1998). A LCE nº 69/2003 complementa a região com o município de Alcântara (MARANHÃO, 2003b), e a LCE nº 153/2013 inclui os municípios de Rosário, Bacabeira e Santa Rita.

No ano de 2015, a aprovação do Estatuto da Metrópole - Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro deste ano (BRASIL, 2015) -, estabeleceu (pelo Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU), um modelo de gestão e planejamento das regiões metropolitanas brasileiras, bem como a definição dos critérios para o apoio da União a ações de desenvolvimento urbano nessas regiões, ou seja, o Governo Federal só aportará recursos para projetos e obras de interesse comum aos municípios de regiões metropolitanas que possuam a definida gestão plena (inciso III do caput do art. 2º da Lei), tais como: formalização e delimitação mediante lei complementar estadual, estrutura de governança interfederativa própria, e plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual.

Consoante a esse aspecto, também tem sido estabelecido um debate que sugere a criação do Colar Metropolitano da Grande São Luís, que seria formado por municípios de Morros, Axixá, Icatu, Itapecuru, Anajatuba, Presidente Juscelino e Cachoeira Grande. Essas cidades estão localizadas em áreas próximas à Região Metropolitana instituída na Lei atual e poderiam objetivar propostas de integrar o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum entre os municípios.

As discussões tentam evidenciar a importância do tema em torno do desenvolvimento de todos os municípios envolvidos, demonstrando a necessidade de que essa LCE seja efetivada e ultrapasse os desafios para a concretização dessa proposta, que não tem avanços há anos, e, então, comece a promover políticas públicas de forma compartilhada.

Ainda considerando o prisma que envolve a regionalização para o desenvolvimento e a tentativa de valorização dos aspectos locais, será efetivada uma análise sobre o desenvolvimento maranhense no cerne do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional.

3.5 O Maranhão na lógica do Novo Plano Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR

Visando à percepção das especificidades locais, em que há potencialidades e gargalos diferenciados entre os territórios, a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional seguiu um cronograma que tinha por finalidade o envolvimento de todas as áreas do país. Assim, nas etapas preparatórias ocorreram as Conferências Estaduais, realizadas entre os dias 01 de agosto e 30 de setembro de 2012, e as Conferências Macrorregionais, realizadas entre os dias 17 de outubro e 15 de novembro de 2012, cada qual devendo gerar produtos finais e indicar delegados para a Conferência Nacional. Por fim, a Conferência Nacional ocorreu entre 12 e 14 de dezembro de 2012, com a produção de um relatório final.

A etapa estadual do Maranhão foi realizada no período de 3 a 5 de outubro de 2012, na cidade de São Luís, tendo 15 municípios envolvidos e 121 participantes, sendo: 42 do Poder Público; 16 da Sociedade Civil; 15 do Setor Empresarial; 14 de Instituições de Ensino Superior, Pesquisa e Extensão; e 34 na condição de Convidados.

Foram traçados cinco princípios:

- a) Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) e articulação com os demais investimentos;
- b) Preservação da diversidade territorial em suas múltiplas escalas, nos aspectos socioambientais;
- c) Monitoramento e avaliação das políticas por meio do acompanhamento e avaliação mediante comissões e instâncias competentes às desigualdades, aos objetivos e às metas do PNDR, tendo por base indicadores previamente definidos, especialmente os de impactos;
- d) Respeito e valorização da diversidade territorial e do meio ambiente;
- e) Cooperação harmônica entre os entes federados, sociedade civil e iniciativa privada.

Também foram indicadas algumas diretrizes:

- a) Garantir assistência técnica e extensão rural para todos os financiamentos concedidos pelos fundos constitucionais para agricultores familiares, pescadores artesanais, povos e comunidades tradicionais, míni e pequenos produtores rurais e extrativistas;
- b) Fortalecer modelos de governança rural para o desenvolvimento sustentável, com foco na erradicação das desigualdades regionais;

- c) Criar carteiras de projetos de economia solidária com legislação diferenciada, para facilitar o acesso ao crédito;
- d) Orientar a oferta de cursos de ensino profissional e tecnológico, em sintonia com os sistemas produtivos locais-regionais;
- e) Fortalecer qualitativamente a educação básica e a educação profissional em todas suas etapas e modalidades;
- f) Fomentar o desenvolvimento e a transferência de tecnologias de produção e gestão para a agricultura e aquicultura familiar e o extrativismo;
- g) Implementar atividades e tecnologias inovadoras e portadoras de futuro, considerando as potencialidades locais e a economia verde;
- h) Aprimorar e implementar sistemas de informação e educação, como forma de participação da sociedade civil, referente à questão ambiental e à das diversidades;
- i) Aprimorar os critérios de concessões de financiamentos e incentivos fiscais da PNDR, integrando os diversos mecanismos, ampliando sua seletividade espacial e setorial, e, em especial, a exigência de contrapartida do beneficiário;
- j) Vincular a concessão de financiamentos públicos de grandes projetos estruturantes a exigências de financiamento de planos de desenvolvimento sustentável em seus entornos;
- k) Adotar abordagens de múltiplas escalas e territorial na implementação da PNDR, valorizando as potencialidades e/ou especificidades regionais e locais;
- l) Fortalecer a gestão compartilhada no âmbito da PNDR, contemplando os processos de planejamento, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação numa perspectiva territorial;
- m) Promover a redução das desigualdades regionais a partir da estruturação de uma rede de arranjos produtivos locais (APL);
- n) Fomentar a criação e o fortalecimento de consórcios públicos, visando a promover o desenvolvimento regional;
- o) Promover o desenvolvimento de empreendimentos produtivos respeitando as potencialidades locais e regionais;
- p) Implantar e implementar o zoneamento ecológico econômico;
- q) Estabelecer mecanismos de convergência/sinergia dos processos de planejamento e execução entre os entes federativos e as ações da sociedade civil, a partir de uma concepção de territorialidade;

r) Garantir recursos para o desenvolvimento de recursos humanos em nível de pós-graduação (mestrado e doutorado);

s) Estimular o empreendedorismo e a inovação tecnológica direcionada para o microcrédito e garantia de mercado;

t) Orientar a rede de ensino e pesquisa para o fortalecimento dos sistemas locais de inovação, visando à inclusão produtiva e ao desenvolvimento social.

Esses princípios e diretrizes indicam uma perspectiva bastante lógica com as discussões propostas na presente tese e que vêm sendo realizadas sobre a governança e seu papel no desenvolvimento, reforçando a ideia da desconcentração regional na implantação de empreendimentos e na variação sobre seu porte (tirando o foco somente sobre a grande empresa), valorizando o território, bem como reconhecendo a necessidade do apoio ao potencial local, que pode ser referenciado pelos APLs, bem como pela participação de uma variedade de agentes nos processos decisórios.

O referido material foi incorporado e discutido na etapa regional que ocorreu em Salvador, no dia 12 de novembro de 2012, na qual foi redigida uma carta que declara que a Conferência Macrorregional do Nordeste considera que uma política de Estado, para ter eficiência, eficácia e efetividade, necessita estar politicamente comprometida e enraizada no território, o que significa refletir os valores, os desafios, os interesses e a diversidade dos atores e realidades presentes na região.

Foi considerado, ainda, que não haverá desenvolvimento nacional sem a resolução da questão nordestina, mas ela não logrará êxito se for empreendida transferindo ou agravando as mazelas da desigualdade para outras regiões. Não são os ganhos do desenvolvimento concentrador e incompatível com a sustentabilidade socioambiental a que se aspira replicar, mas, sim, o rompimento desse padrão. É a superação da desigualdade regional enquanto questão de fundo secular do modelo de desenvolvimento brasileiro que deve ser considerada como o cerne do desafio do projeto de nação.

Portanto a reflexão na construção do objeto da pesquisa está contida na ideia central de que a capacidade voltada ao desenvolvimento dos territórios está vinculada aos formatos de governança que têm sido trabalhados no contexto maranhense, obviamente associados ao contexto de mudanças institucionais, políticas e econômicas que emergem há tempos e que são aqui considerados desde

a década de 1970, incorporadas no país de forma desigual, em que são notadas as historicidades locais.

A inserção na lógica do novo Plano Nacional de Desenvolvimento Regional parte da abordagem territorial que vem sendo utilizada nas políticas públicas recentes no Brasil, que, apesar de suas especificidades, partilha de uma visão comum capaz de ser resumida em quatro pontos principais, segundo Brasil (2012, p. 30):

1. Território entendido como recorte espacial, que inclui as áreas rurais e urbanas, envolvendo uma teia ou rede de relações sociais, com sentimentos de pertencimento e identidades sócio-culturais historicamente constituídas, mas que é, simultaneamente, um campo de forças e disputa de poder, com oposições, contradições e conflitos;
2. Valorização da escala local na implementação de políticas concretas - enquanto espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais -, bem como dos atributos locais no processo de desenvolvimento, explorando as capacidades produtiva e criativa de cada território, ancoradas nas suas aptidões e potencialidades;
3. Território como *locus* da ação coletiva, envolvendo a ideia de participação dos atores locais na definição de agendas territoriais compartilhadas e na implementação das políticas;
4. Importância da integração e coordenação das políticas públicas no território.

Essas dimensões trazem as discussões efetivadas no âmbito acadêmico para o campo das demandas públicas, revelando a readequação das categorias de uso geográfico enquadrado no campo das políticas, em que se podem destacar elementos como: pertencimento, identidade, criatividade, ação coletiva, participação, integração e coordenação.

Foram definidas Sub-Regiões de Planejamento pelas quais no norte do Maranhão é traçada uma zona de “novos macro-polos”, e, no sul, uma zona de “aglomerações sub-regionais”. Considera-se a estrutura produtiva dada pelo crescimento heterogêneo das regiões-territórios, principalmente, do que as políticas denominadas de “ilhas dinâmicas”, com as novas regiões do agronegócio (Tocantins, Oeste da Bahia, Sul do Piauí e do Maranhão), e, ainda, os polos de base mineral de Carajás (Pará e Maranhão), todos embalados pela valorização das commodities no mercado internacional.

Contudo é preciso considerar que a forte expansão da demanda tem dado sinais de esgotamento, em grande parte no caso das commodities, mas, também, a do mercado interno, decorrente de uma melhor distribuição da renda. De forma mais

difusa no território, as áreas apresentadas possuem inusitado dinamismo, sendo as áreas mais pobres alimentadas pelas rendas provenientes das políticas sociais (sobretudo do Bolsa Família) e dos empregos temporários das grandes obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁰⁰.

Partindo-se desse contexto, serão analisados alguns fatores relativos ao desenvolvimento do estado, tendo como base o processo contemporâneo e a dinamicidade do território local, refletido por meio da análise de dados quantitativos e qualitativos, que indicam como tem se organizado o espaço maranhense.

¹⁰⁰ É preciso considerar as obras de infraestrutura que visavam a oportunizar a atração de indústrias: a Usina Hidrelétrica de Estreito (inaugurada em outubro de 2012), com capacidade total de produzir até 1.087 MW de energia, a construção da Usina Termelétrica a Carvão, dos municípios de São Luís e Miranda do Norte, e a Refinaria Premium I (que teve sua pedra fundamental lançada no ano de 2010, mas não obteve sucesso, sendo considerada como uma obra que não seria concluída no mês de janeiro de 2015).

4 A DINÂMICA CONTEMPORÂNEA DO TERRITÓRIO MARANHENSE

4.1 “Comportamento” territorial, dinâmica econômica, organizacional e política maranhense

Destaca-se, inicialmente, a “evolução” da população absoluta e da densidade demográfica (Tabela 01), do período que vai de 1950 a 2010, com análises efetivadas pelos censos demográficos. Os referidos índices sobre a população absoluta¹⁰¹ indicam uma variação populacional de um pouco menos de 1 milhão de habitantes a cada 10 anos (aproximadamente 998.308 habitantes), baseando-se em uma média estatística, o que indica que, somente entre os anos 1970 a 1980, houve um crescimento acima da média.

O crescimento total no número populacional, para o período de 60 anos, foi de 4.991.541 habitantes. A densidade revela que, apesar de ter crescido, ainda é uma área com pouca concentração demográfica, no total e se comparada a alguns estados das regiões Sul, Sudeste e até do Nordeste (Figura 06).

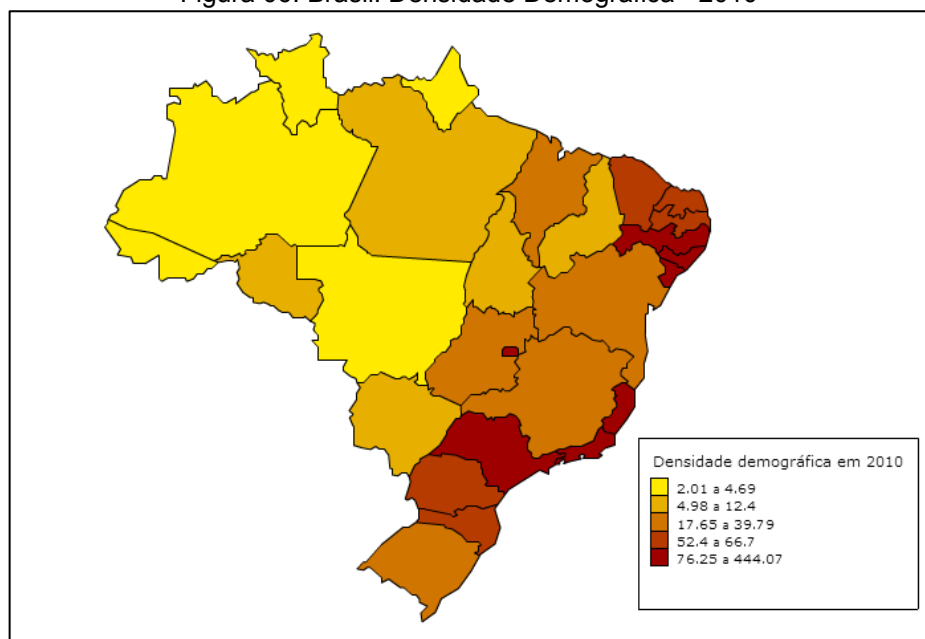
Tabela 01: Maranhão: População Absoluta e Densidade Demográfica – 1950 a 2010

Período	População Absoluta	Densidade Demográfica
1950	1.583.248	4,77
1960	2.492.139	7,51
1970	3.037.135	9,15
1980	4.097.231	12,34
1991	4.929.029	14,85
2000	5.642.960	17
2010	6.574.789	19,81

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2010

¹⁰¹ Entre os registros populacionais, deve-se considerar o quantitativo existente de populações tradicionais: quilombolas, indígenas e extrativistas, já que há uma grande miscigenação no estado advinda da grande concentração de escravos indígenas e africanos nas lavouras de cana, arroz e algodão; os grupos indígenas remanescentes e predominantes são dos grupos linguísticos Jê e Tupi. A concentração indígena ocorre, sobretudo, na pré-Amazônia, no Alto Mearim e na região de Barra do Corda e Grajaú, e as comunidades quilombolas em toda região da baixada, rio Itapecuru e Mearim.

Figura 06: Brasil: Densidade Demográfica - 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010¹⁰²

Referente à situação de domicílio, o Brasil, que até 1950 era predominantemente rural, vê a urbanização ser intensificada a partir dessa década, passando a ser predominantemente urbano na década de 1970 (Tabela 02). Em 1991, todos os estados da região Nordeste, menos o Maranhão, já apresentavam proporção majoritária de suas populações residindo em quadros urbanos, no entanto os dados apontam que o estado maranhense só se torna predominantemente urbano na década de 2000 (Tabela 03 e Figura 07).

Tabela 02: Brasil e Nordeste: Taxa de urbanização – 1950 a 2010

	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Brasil	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	84,36
Nordeste	26,4	33,89	41,81	50,46	60,65	69,04	73,13

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2010

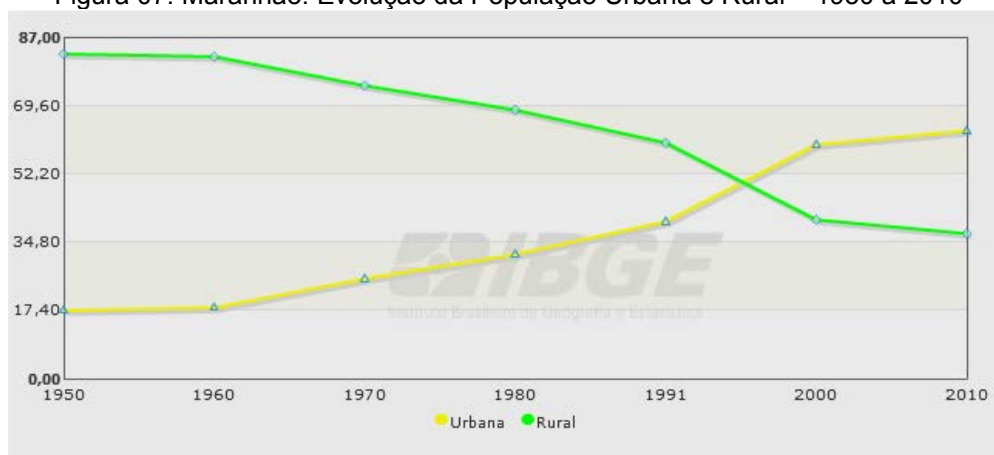
Tabela 03: Maranhão: População Urbana e Rural (percentual) – 1950 a 2010

Período	População Urbana %	População Rural %
1950	17,32	82,68
1960	18	82
1970	25,41	74,59
1980	31,64	68,36
1991	40,01	59,99
2000	59,51	40,49
2010	63,08	36,92

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2010

¹⁰² Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=10&uf=00>>. Acesso em 24 de maio de 2015.

Figura 07: Maranhão: Evolução da População Urbana e Rural – 1950 a 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2010

O censo demográfico de 2010 revelou uma ascensão da urbanização maranhense, com 63,07% da totalidade dos habitantes residindo em cidades. No entanto é importante considerar que o baixo grau de urbanização do estado diante da realidade nacional também reflete um inferior estado de urbanização em seus territórios, sobretudo quando os serviços básicos urbanos (tais como rede de água, esgoto e luz) não atingem a maior parte da população que vive nos reconhecidos quadros urbanos. A percepção da realidade maranhense demonstra que estar situado no perímetro urbano nem sempre é garantia de um modo de vida caracteristicamente urbano.

Destaca-se, também, o fato de que o estado passa, cada dia mais, a ser expulsor de população rural em consequência do fechamento de sua fronteira de expansão agrícola e/ou do processo de mecanização do campo, que favorece os latifúndios voltados à atividade agroindustrial em detrimento da agricultura familiar. Considera-se, ainda, significativos conflitos sociais presentes no estado, com posses de terras irregulares e violentas.

São Luís, capital do estado, apresenta um acréscimo populacional diferenciado do contexto maranhense, com um aumento significativo a partir da década de 1970 (Tabela 04). Tal aumento decorreu do intenso processo de urbanização resultante primordialmente do crescimento de grandes projetos econômicos, tais como a instalação da Vale e da ALUMAR, que se comportaram como um atrativo para mão de obra e provocaram uma explosão demográfica, acarretando mudanças profundas tanto no conjunto das forças de desenvolvimento urbano como,

particularmente, no dinamismo e na fisionomia da cidade-capital, acelerando o processo de ocupação desordenada, a expansão e a especulação imobiliária.

Do total de 895.052 habitantes acrescidos, referente ao período de 1950 a 2010, o período de 1970 a 2000 registra índices acima da média (totalizando 597.396 habitantes), sendo o período de maior crescimento populacional os anos de 1980 a 1991, com um acréscimo de 234.879 habitantes.

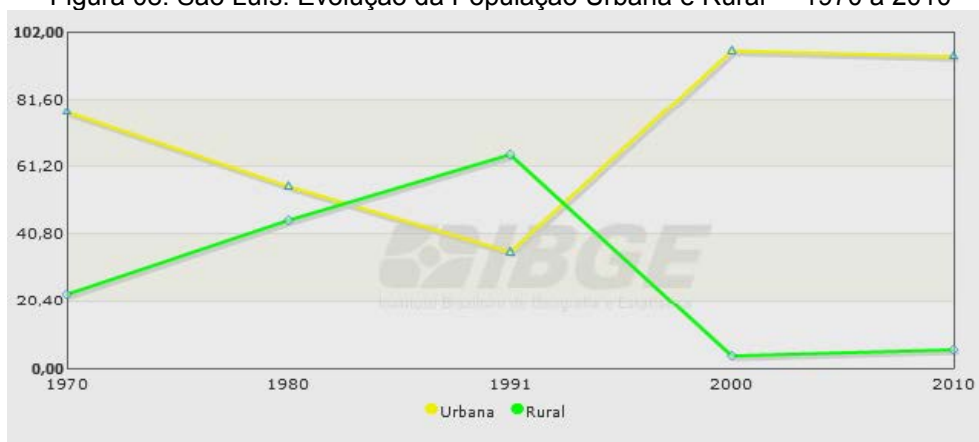
Tabela 04: São Luís: População Absoluta – 1950 a 2010

Período	População
1950	119.785
1960	159.628
1970	270.651
1980	460.320
1991	695.199
2000	868.047
2010	1.014.837

Fonte: IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1994

Nesse contexto, a capital apresenta uma população predominantemente urbana já na década de 1970, época em que começa a ocorrer um decréscimo, voltando a superar a população rural somente na década de 2000. Tal decréscimo, possivelmente, ocorreu pela contagem populacional em áreas que anteriormente tinham sido consideradas urbanas e que, por certo momento, voltaram a ser consideradas rurais por um processo de divisão política (Figura 08).

Figura 08: São Luís: Evolução da População Urbana e Rural – 1970 a 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2010

Atualmente com 217 municípios (sendo 78 deles emancipados em 1994 e 3 emancipados em 1995), os que apresentaram maior quantitativo populacional (em 2010), depois da capital, foram: Imperatriz, com 247.505 habitantes; São José de Ribamar, com 163.045 habitantes; Timon, com 155.460 habitantes; e Caxias, com 155.129 habitantes. Em contraposição, os cinco municípios com menor quantitativo populacional foram: Junco do Maranhão, com 4.020 habitantes; São Pedro dos Crentes, com 4.428 habitantes; Nova Iorque, com 4.600 habitantes; Sucupira do Riachão, com 4.610 habitantes; e São Félix de Balsas, com 4.688 habitantes (censo IBGE, 2010). Tal realidade faz com que o maior número de municípios seja o daqueles que possuem menos de 10 mil habitantes (Tabela 05).

Tabela 05: Maranhão: Cidades existentes – 1970 a 2010

Ano	Cidades existentes	Principais cidades (acima de 10.000 hab.)	Faixa da população (nº de habitantes)						
			Até 10.000	10.001 a 35.000	35.001 a 55.000	55.001 a 100.000	100.001 a 199.000	200.000 a 500.000	500.001 a 1 milhão
1970	90	12	78	11	-	-	-	01	-
1980	130	23	107	17	02	02	01	01	-
1991	136	45	91	37	02	04	-	02	-
2000	217	67	150	55	04	04	02	01	01
2010	217	92	125	74	08	06	02	01	01

Fonte: FERREIRA, 2008

O movimento populacional, em que se consideram os elementos da dinâmica econômica, revela mudanças discretas na posição da rede urbana dos municípios maranhenses, considerando que, desde 1950 até 2010, somente 18 municípios tornaram-se centrais no estabelecimento da hierarquia de redes, a saber: São Luís, Caxias, Pedreiras, Codó, São José de Ribamar, Rosário, São Bento, Viana, Coroatá, Bacabal, Imperatriz, Carolina, Timon, Pinheiro, Barra do Corda, Açailândia, Balsas e Paço do Lumiar (Quadro 02).

Isso significa afirmar que a urbanização tem sido apresentada de forma desigual no espaço maranhense, expandindo-se por poucas cidades que concentram população e renda, classificando os territórios escolhidos por serem detentores das estruturas produtivas de maior amplitude no estado, causando impacto na configuração espacial local.

Quadro 02: Maranhão: Hierarquia urbana – 1980 a 2010

Posição na rede urbana	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
1ª	São Luís	São Luís	São Luís	São Luís	São Luís	São Luís	São Luís
2ª	Caxias	Caxias	Imperatriz	Imperatriz	Imperatriz	Imperatriz	Imperatriz
3ª	Pedreiras	Bacabal	Caxias	Caxias	Timon	Timon	Timon
4ª	Codó	Codó	Bacabal	Timon	Caxias	Caxias	Caxias
5ª	Ribamar	Pedreiras	Codó	Bacabal	Bacabal	Codó	Codó
6ª	Rosário	Imperatriz	Pedreiras	Santa Inês	Codó	Bacabal	Paço do Lumiar
7ª	São Bento	Carolina	Timon	Codó	Santa Inês	Açailândia	Açailândia
8ª	Viana	Coroatá	Ribamar	Pedreiras	Açailândia	Santa Inês	Bacabal
9ª	Coroatá	São Bento	Coroatá	Pinheiro	Barra do Corda	Balsas	Santa Inês
10ª	Bacabal	Timon	Pinheiro	Barra do Corda	Pinheiro	Barra do Corda	Balsas

Fonte: FERREIRA, 2008

A partir de uma perspectiva econômica, pode-se considerar que a década de 1990 representou para o Maranhão o desenrolar do esgotamento do ciclo de investimentos que maturaram no estado na primeira metade da década de 1980, com a instalação do complexo metalúrgico-logístico e pelo aprofundamento da crise fiscal, explicada, parcialmente, como reflexo da crise fiscal na esfera federal (grande impacto devido à grande dependência do estado em relação às transferências de recursos federais), e, em parte, como o reflexo da desaceleração da economia maranhense sobre a arrecadação de receitas próprias do Estado, sobretudo se considerar-se que os grandes projetos exportadores maranhenses tinham poucos efeitos multiplicadores sobre o emprego e sobre a geração de impostos (MARANHÃO, 2009b).

Um aspecto importante a respeito da economia maranhense na década de 1990 é que esta derivou escasso ou nenhum dinamismo da melhora no cenário macroeconômico nacional pós-Plano Real. A década de 1990 foi condicionada pelo esgotamento do ciclo de investimentos que se maturou no estado na primeira metade da década de 1980, com a instalação do complexo metalúrgico-logístico Vale-Carajás, Alumar e Porto do Itaqui, e pelo aprofundamento da crise fiscal que se abateu sobre o estado. Como consequência, na década de 1990 a economia maranhense expandiu-se 1,4% ao ano (contra 2,1% no nível nacional e 3,6% no nível regional), ou seja, a renda do Estado do Maranhão cresceu naquela década menos do que teria sido necessário para manter estável sua renda per capita (PAULA; HOLANDA, 2011, p. 60).

Na década de 2000, ao contrário da década anterior, o Maranhão passa a crescer a uma taxa superior à da economia brasileira e nordestina.

A dinâmica recente da economia maranhense, ou seja, de 2004 a 2008, apontou um forte crescimento baseado em três vetores: expansão das exportações de commodities agrícolas e minerais (os já citados alumina, ferro e soja); expansão das transferências federais, tais como FPE, FPM, FUNDEF e, principalmente, o Bolsa Família; e, a expansão do crédito ao consumo e ao financiamento imobiliário (PAULA; HOLANDA, 2011. p. 49).

Contemporaneamente, a economia do Maranhão está estruturada em dois grandes eixos de desenvolvimento e integração, que abarcam macro-cadeias produtivas de elevado dinamismo e modernização: o agronegócio de alimentos e energia, com destaque para a moderna produção da região sul, onde se expande a soja, o milho, a cana-de-açúcar e a pecuária; e o complexo mineiro-metalúrgico, concentrado na parte oeste e norte do estado. Esses dois eixos expressam e consolidam uma relativa diversidade econômico-social interna, concentrando o dinamismo nas microrregiões sul e sudoeste, e no eixo da ferrovia, além da capital, ponto de convergência e de suporte logístico da economia maranhense (MARANHÃO, 2009a).

Diante desse cenário, é importante destacar que o Maranhão foi abruptamente atingido pela crise financeira internacional de 2008 (quebra do grupo Lehman Brothers), com a extinção de empregos formais, concentrados nas atividades de agricultura e de silvicultura, indústrias metalúrgica e mecânica, além de um expressivo corte de vagas no setor de serviços. No início de 2009, houve uma forte concentração de desligamentos, destacando-se o setor de construção civil, dada a descontinuidade de obras de infraestrutura. No entanto, no período julho a outubro de 2009, há uma retomada das contratações líquidas no mercado de trabalho maranhense, embora em intensidade bem menor do que a que se verifica no plano nacional (MARANHÃO, 2009b).

Houve um acentuado movimento de retomada nas contratações líquidas nos municípios de Imperatriz, Açailândia e Balsas, enquanto que a região metropolitana de São Luís permanecia ainda, em outubro de 2009, na zona das demissões líquidas. Uma comparação do desempenho do mercado de trabalho maranhense com o nível nacional mostra que ambas as regiões foram afetadas nos meses que se seguiram à quebra. Ao final do primeiro semestre de 2009, entretanto, o nível nacional já havia acumulado cerca de 300 mil contratações líquidas, ao passo que o Maranhão contabilizava 8,1 mil demissões líquidas acumuladas no mesmo período. A comparação com a dinâmica do emprego formal no plano nacional permite afirmar

que a recuperação das contratações no Maranhão segue uma curva mais plana e um degrau abaixo em relação à curva das contratações nacionais (MARANHÃO, 2009b).

A participação do Maranhão no Produto Interno Bruto do Brasil equivale a 1,3%, contabilizando 58.820 (em R\$1.000.000), segundo dados de 2012. Porém, mesmo não contribuindo com grande parcela do PIB nacional, a taxa de crescimento real maranhense apontada tem superado as expectativas regional e nacional (Tabela 06 e Figura 09).

Tabela 06: Brasil, Nordeste e Maranhão: PIB a preços correntes (R\$1.000.000) – 2006 a 2012

Abrangência geográfica	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	2.369.484	2.661.345	3.032.203	3.239.404	3.770.085	4.143.013	4.403.000
Brasil (crescimento real)	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7	1,0
Nordeste	311.104	347.797	397.500	437.720	507.502	555.325	595.382
Nordeste (crescimento real)	4,8	4,8	5,5	1,0	7,2	2,3	2,5
Maranhão	28.620	31.606	38.486	39.855	45.256	52.187	58.820
Maranhão (crescimento real)	5,5	9,0	4,4	-1,7	8,7	10,3	3,7

Fonte: MARANHÃO, 2009b

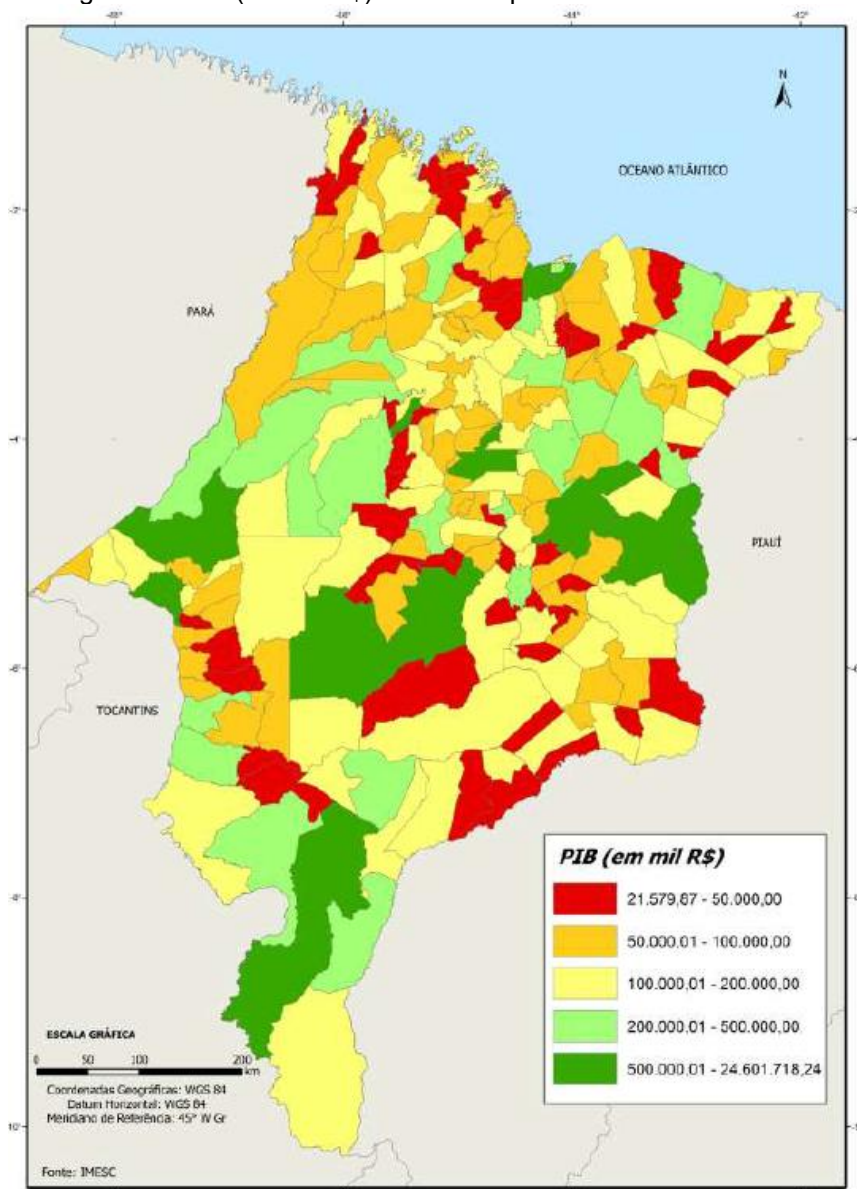
Figura 09: Maranhão: PIB a preços correntes (em milhões R\$) – 2002 a 2011



Fonte: MARANHÃO, 2014b

Os cinco maiores PIBs municipais de 2012 foram: São Luís, Imperatriz, Açailândia, Balsas e Timon, que concentram 54,39% da economia maranhense. Os 212 municípios restantes respondem por 45,61% da economia do estado, como mostrado pela Figura 10 (MARANHÃO, 2014a).

Figura 10: PIB (em mil R\$) dos municípios do Maranhão – 2012



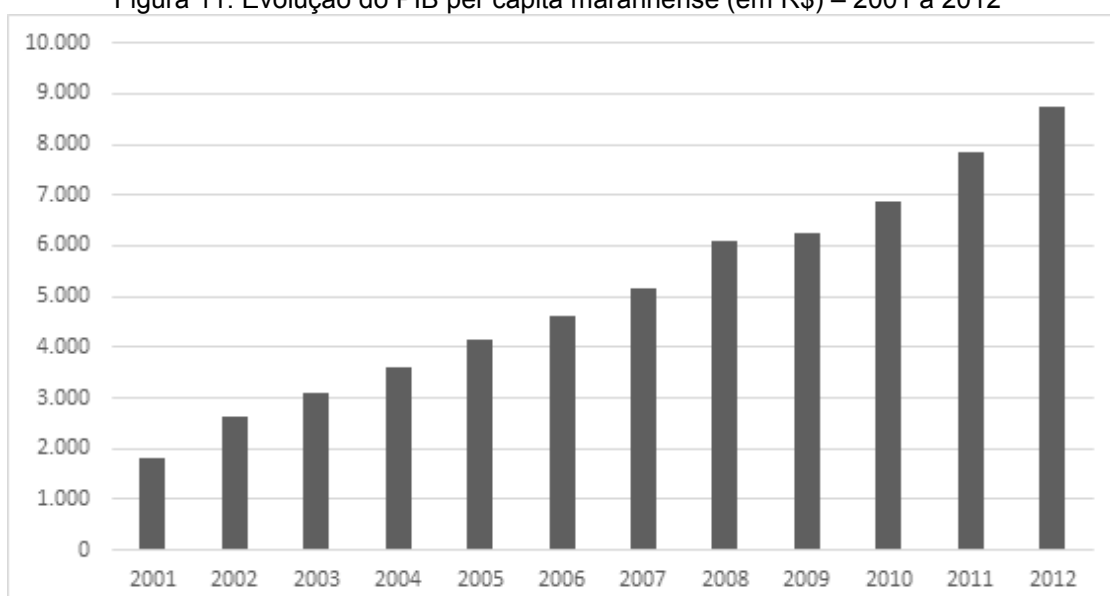
Fonte: MARANHÃO, 2014a, p. 102

No entanto, mesmo que o PIB do Maranhão venha crescendo (Figura 11), sua divisão demonstra que ele continua concentrando uns dos piores índices do país. Nesse contexto, o índice de Gini (que era de 0,6078 em 1991, passou para 0,6570 em 2000 e para 0,6291 em 2010) revela como o estado ainda concentra enorme grau de desigualdade, apresentando valores maiores do que o referente ao Brasil, que foi de 0,6086 em 2010, e maior do que para a região Nordeste, que foi de 0,6277, também no ano de 2010¹⁰³.

¹⁰³ Informações obtidas no site do Ministério da Saúde. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2011/b09ufc.htm>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

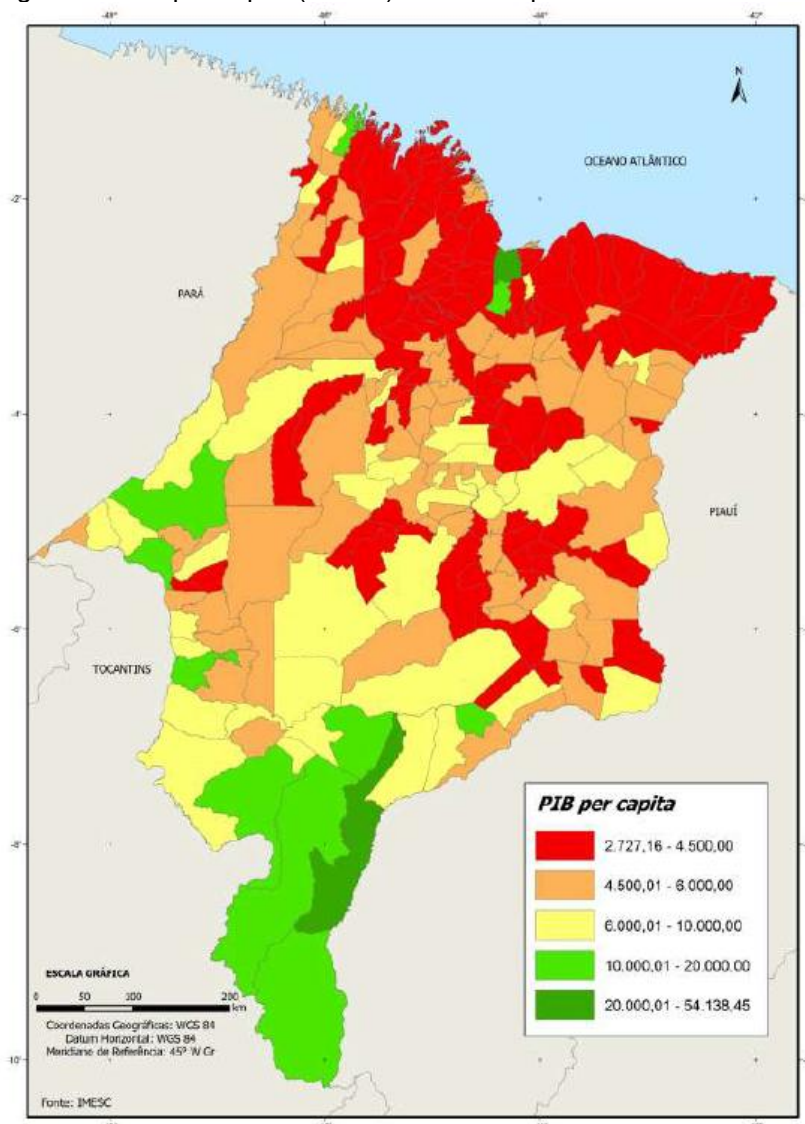
Em 2012, o PIB per capita apresentou um índice de R\$ 8.760,34 (de um total de R\$ 22.402 referente ao Brasil, permanecendo na 26ª posição). Tal fato é dado por um crescimento da população desacompanhado da expansão do PIB. Considerando o ano de 2012, os municípios com maior PIB per capita (PIB total dividido pela população residente) foram: Tasso Fragoso, São Luís, Sambaíba, Balsas, Porto Franco, São Raimundo das Mangabeiras, São Domingos do Azeitão, Açailândia, Alto Parnaíba, Bacabeira, Imperatriz e Riachão (MARANHÃO, 2014a). Como demonstrado na Figura 12.

Figura 11: Evolução do PIB per capita maranhense (em R\$) – 2001 a 2012



Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados do IBGE

Figura 12: PIB per capita (em R\$) dos municípios do Maranhão - 2012



Fonte: MARANHÃO, 2012, p. 103

O Valor Adicionado (VA) representa a remuneração dos fatores de produção (salários, juros, aluguéis e lucros) ao produto, em cada fase de produção (primária, secundária e terciária), e, somando essas fases de produção, chega-se ao produto final da economia, ou seja, o VA é valor bruto da produção (receita da venda) menos o valor da compra de bens e serviços intermediários.

O VA exerce influência direta no crescimento econômico e social, uma vez que abrange os três setores econômicos: agricultura, indústria e serviços, e esses são os principais responsáveis pela economia local de cada região. Nos anos de 1985 a 2000, o Brasil apresentou aumento no setor da agropecuária, diminuição no setor da indústria e certa estabilidade no setor de comércio e serviços. Já o Nordeste apresentou diminuição da agropecuária, da indústria e do setor de serviços

e comércio. No caso do Estado do Maranhão, destaca-se a diminuição do setor da agropecuária, o aumento no setor da indústria (predominando a indústria de transformação) e certa estabilidade no setor de serviços, com foco na administração pública (que já ocupava, desde 1985, o setor de maior VA do estado) (Tabela 07).

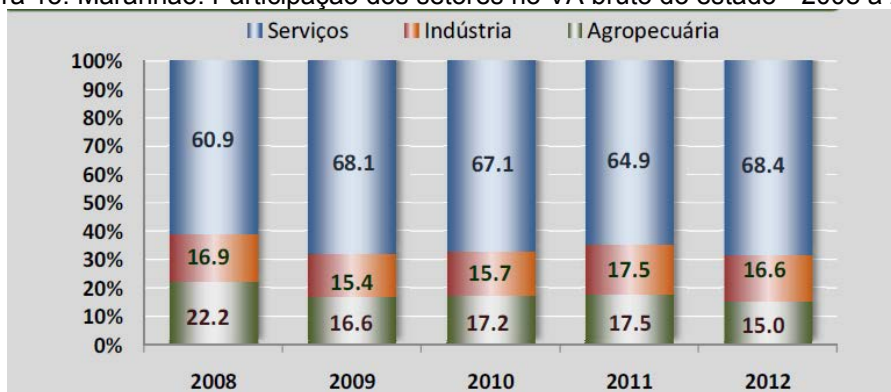
Tabela 07: Brasil, Nordeste e Maranhão: Composição do VA setorial e por grupos de atividade econômica - 1985, 1990 e 2000

Períodos	1985			1990			2000		
	BR	NE	MA	BR	NE	MA	BR	NE	MA
Agropecuária	7,7	11,7	19,9	7,7	11,5	19,6	8,5	10,7	16,8
Indústria	44,9	40,5	23,2	43,6	39,5	25,3	43,9	37,7	26,3
Extrativa mineral	3,1	5,8	x	3,2	5,9	x	4,3	3,0	x
Transformação	31,5	22,6	16,1	29,0	20,5	17,6	28,1	21,4	17,8
Energia elétrica, gás e Abastecimento de água	2,9	2,3	1,4	3,4	3,0	2,4	3,8	3,1	3,0
Construção	7,4	9,8	5,8	8,0	10,1	5,3	7,7	10,2	5,5
Comércio e Serviços	47,8	52,9	56,9	49,1	55,1	55,1	47,6	50,4	56,8
Comércio e reparação de veículos e de objetos pessoais	6,7	7,9	6,1	6,8	8,6	6,2	6,8	7,7	7,2
Alojamento e alimentação	1,2	1,7	1,0	1,4	2,1	0,8	1,3	1,6	0,8
Transporte e armazenagem	1,6	1,6	1,3	1,7	2,1	3,7	1,9	2,3	4,7
Comunicações	0,7	0,5	1,0	1,0	0,8	1,1	2,1	2,0	2,6
Intermediação financeira	6,5	3,4	2,7	6,4	3,9	3,1	6,2	3,7	3,4
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços às empresas	8,7	9,3	4,5	9,4	8,3	4,7	9,6	7,4	5,1
Administração pública	18,2	24,2	33,8	18,0	23,7	29,6	15,8	21,3	27,7
Saúde e educação mercantis	2,5	2,7	4,9	2,4	2,9	4,3	2,2	2,4	4,1
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	1,3	1,2	1,1	1,5	2,1	1,0	1,3	1,6	0,9
Serviços domésticos	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Valor adicionado - Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: PAULA; HOLANDA, 2011, p. 59.

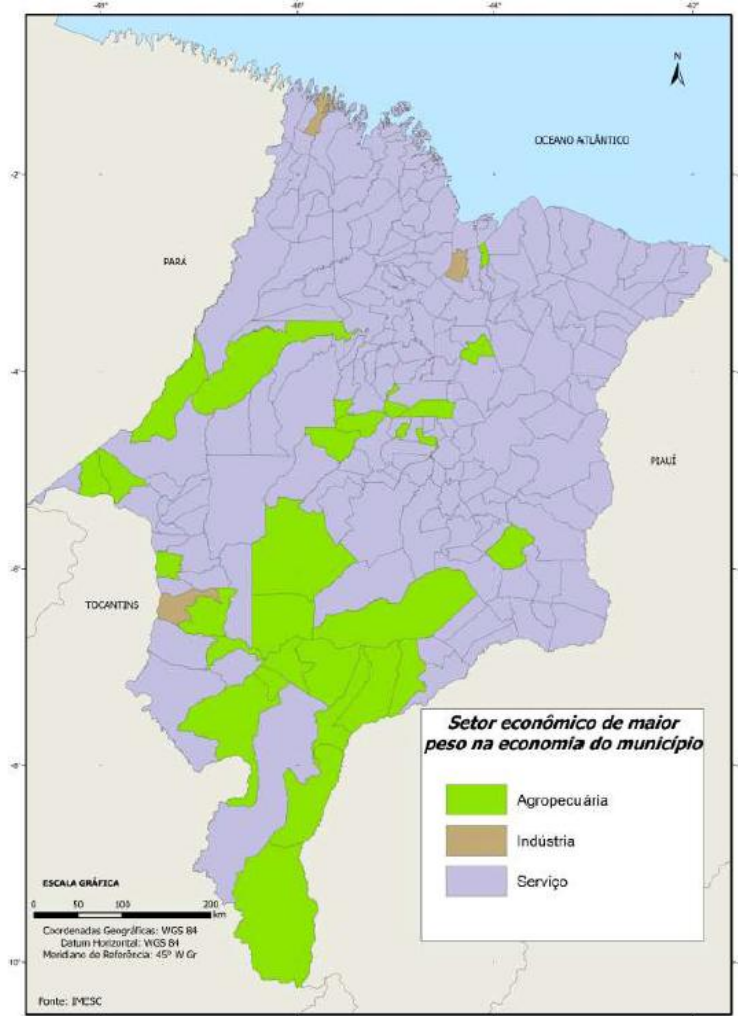
Considerando, portanto, um olhar mais atento sobre a dinâmica maranhense e sobre um período mais recente (2008 a 2012), a participação dos setores em que se calcula o VA da agropecuária, da indústria e dos serviços no Estado do Maranhão, demonstra que há a continuidade do predomínio dado pelo setor de comércio e serviços, mesmo apresentando leves quedas durante os anos de 2010 e 2011 (Figura 13 e Figura 14).

Figura 13: Maranhão: Participação dos setores no VA bruto do estado - 2008 a 2012



Fonte: MARANHÃO, 2014a

Figura 14: Setor econômico de maior peso no PIB dos municípios do Maranhão - 2012



Fonte: MARANHÃO, 2014a, p. 104

Nesse contexto, o setor da agropecuária maranhense não tem grandes variações e divide-se em: a) agricultura, silvicultura e exploração florestal – que obtêm os maiores VAs do setor, tendo na produção de madeira e no cultivo da soja seus principais elementos; b) pecuária e pesca: representam uma pequena

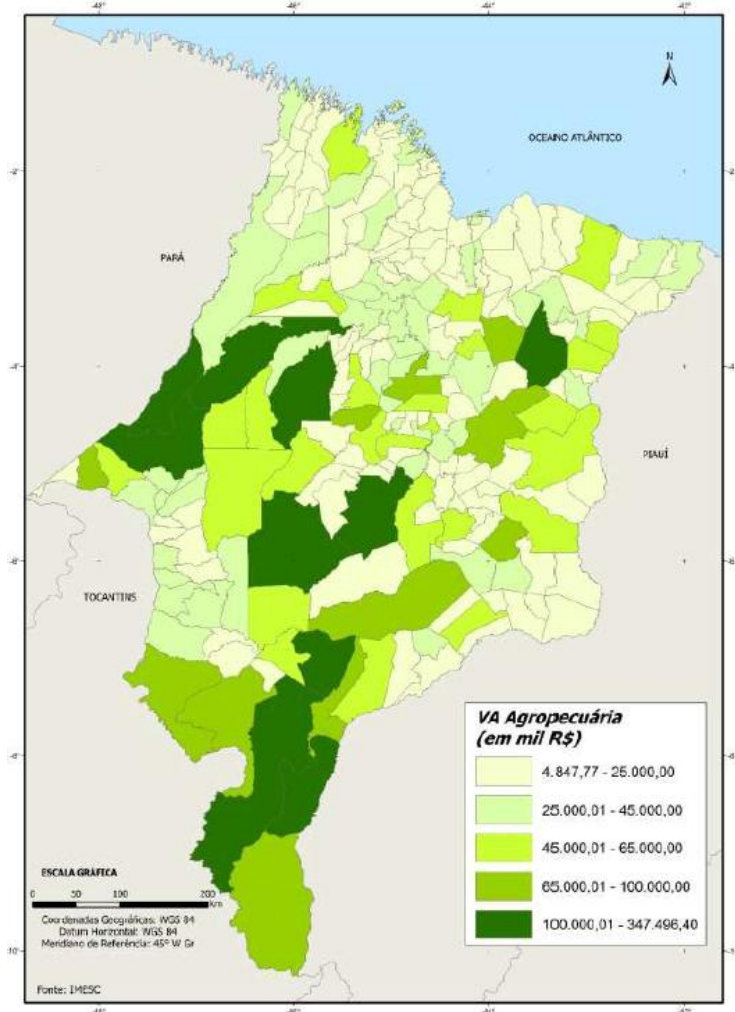
porcentagem no VA do setor. Há uma diminuição constatada de 2011 para 2012 do VA da agropecuária, que se deu, sobretudo, pela diminuição na produção de madeira em tora (silvicultura) e da produção de arroz (grãos). Constata-se que os maiores PIBs referentes ao VA da agricultura em 2012 encontram-se em municípios localizados no sul do Maranhão, ocasionando as maiores captações de renda referentes ao setor no estado (Tabela 08 e Figura 15).

Tabela 08: Maranhão: Participação do setor da agropecuária no VA bruto do estado – 2008 a 2012

Maranhão	Participação no valor adicionado bruto (%)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agropecuária	22,19	16,59	17,23	17,54	14,98
Agricultura, silvicultura e exploração florestal	17,68	11,87	12,63	13,48	10,91
Pecuária e pesca	4,51	4,72	4,60	4,07	4,07

Fonte: MARANHÃO, 2014a

Figura 15: VA (em mil R\$) do setor da Agropecuária nos municípios do Maranhão – 2012



Fonte: MARANHÃO, 2014a

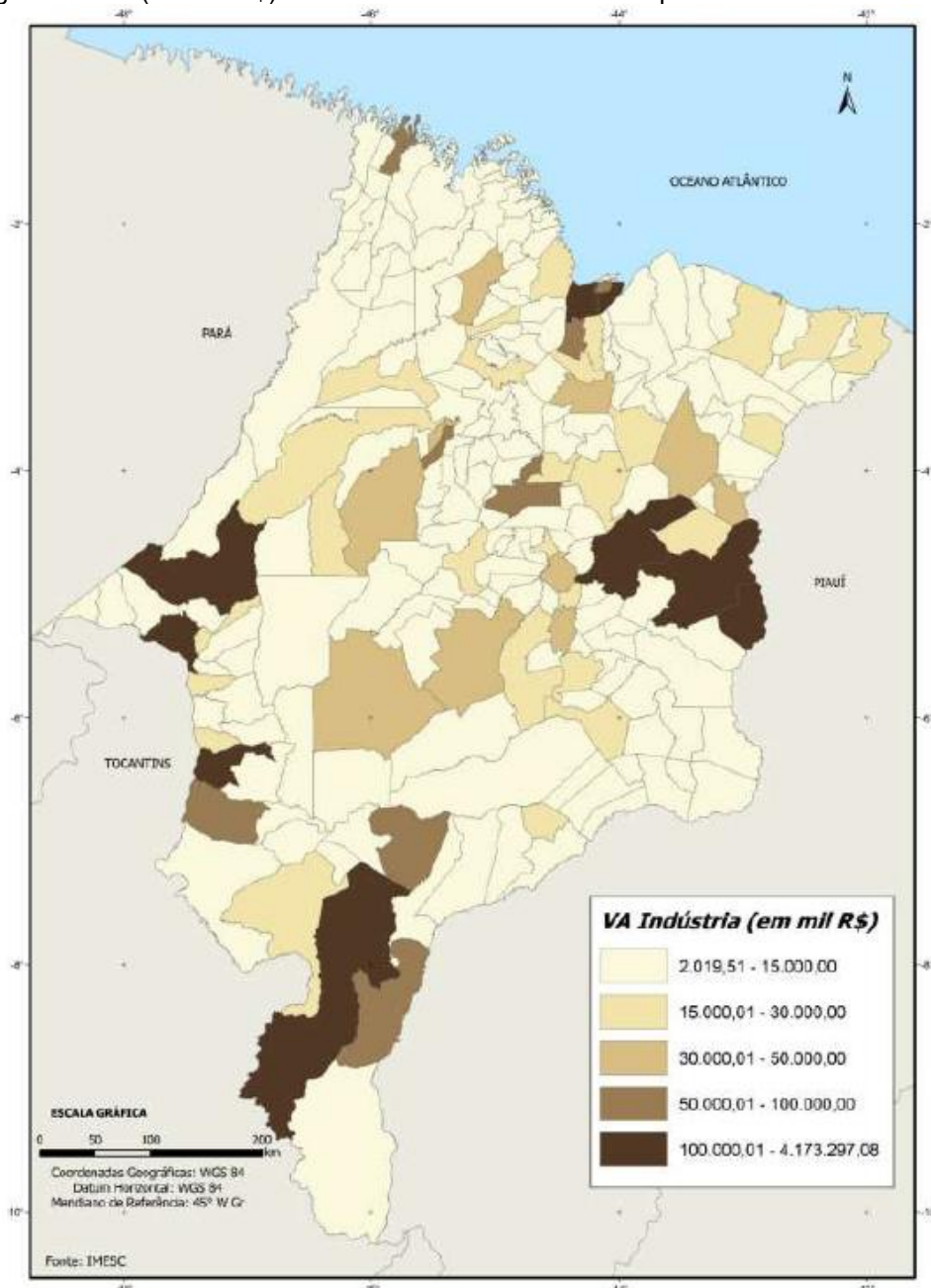
O setor da indústria tem registrado sua maior participação vinculada à construção civil, demonstrando que ainda é um fator em desenvolvimento no estado, onde, nos últimos anos, tem ocorrido o aumento da especulação imobiliária. No entanto merece destaque o crescimento da indústria de transformação, que havia apresentado grande queda no ano de 2009. Os maiores PIBs vinculados ao pequeno contingente industrial do estado foram encontrados (no ano de 2012) nos municípios de maiores portes, tais como: São Luís, Açailândia e Imperatriz (Tabela 09 e Figura 16).

Tabela 09: Maranhão: Participação do setor da indústria no VA bruto do estado – 2008 a 2012

Maranhão	Participação no valor adicionado bruto (%)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Indústria	16,9	15,4	15,7	17,5	16,6
Indústria extrativa mineral	2,73	2,11	2,42	2,49	1,65
Indústrias de transformação	5,87	3,83	3,31	4,41	4,95
Construção	6,44	7,29	7,76	8,70	8,06
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	1,83	2,12	2,21	1,92	1,92

Fonte: MARANHÃO, 2014a

Figura 16: VA (em mil R\$) do setor da Indústria nos municípios do Maranhão – 2012



Fonte: MARANHÃO, 2014a, p. 100.

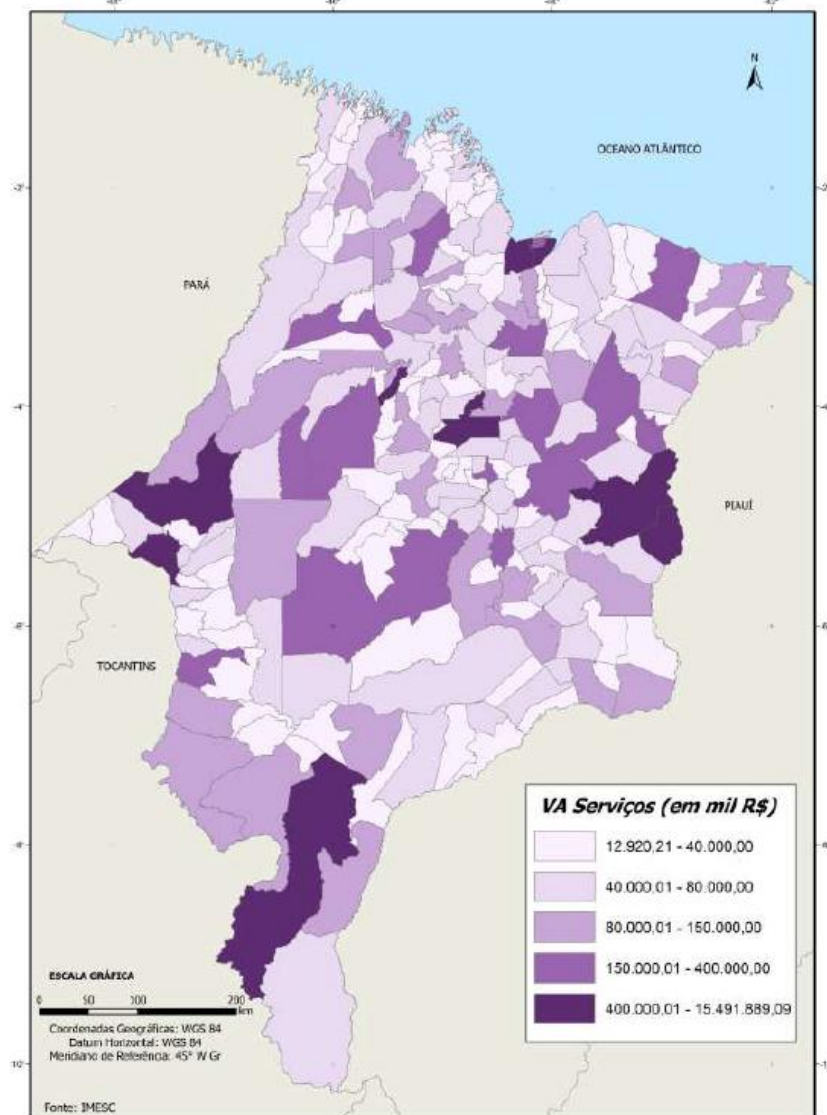
O setor de serviços, que contribui com a maior parcela do VA do estado (segundo a tendência nacional), tem como principais atividades econômicas a administração, a saúde e a educação pública, demonstrando que há uma grande dependência de empregos voltados a essas atividades. Em seguida, há a representatividade do comércio e serviços de manutenção e reparação (este em crescimento). As áreas com maiores PIBs no setor de serviços coincidem com os municípios maiores no VA da indústria (Tabela 10 e Figura 17).

Tabela 10: Maranhão: Participação do setor de serviços no VA bruto do estado – 2008 a 2012

Maranhão	Participação no valor adicionado bruto (%)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Serviços	60,9	68,1	67,1	64,9	68,4
Comércio e serviços de manutenção e reparação	14,75	17,19	15,46	16,51	19,67
Serviços de alojamento e alimentação	1,64	1,63	1,78	1,04	1,53
Transportes, armazenagem e correio	6,65	6,74	6,07	6,13	7,26
Serviços de informação	1,79	1,44	1,53	1,57	1,08
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	2,57	2,87	2,90	2,71	2,60
Serviços prestados às famílias e associativos e serviços domésticos	2,88	3,31	3,88	3,07	3,07
Serviços prestados às empresas	2,18	2,12	2,56	3,31	2,93
Atividades imobiliárias e aluguel	7,74	8,55	7,97	7,86	7,69
Administração, saúde e educação públicas	19,60	22,96	23,70	21,63	21,43
Saúde e educação mercantis	1,15	1,26	1,22	1,10	1,17

Fonte: IMESC, 2014a

Figura 17: VA (em mil R\$) do setor de Serviços nos municípios do Maranhão – 2012

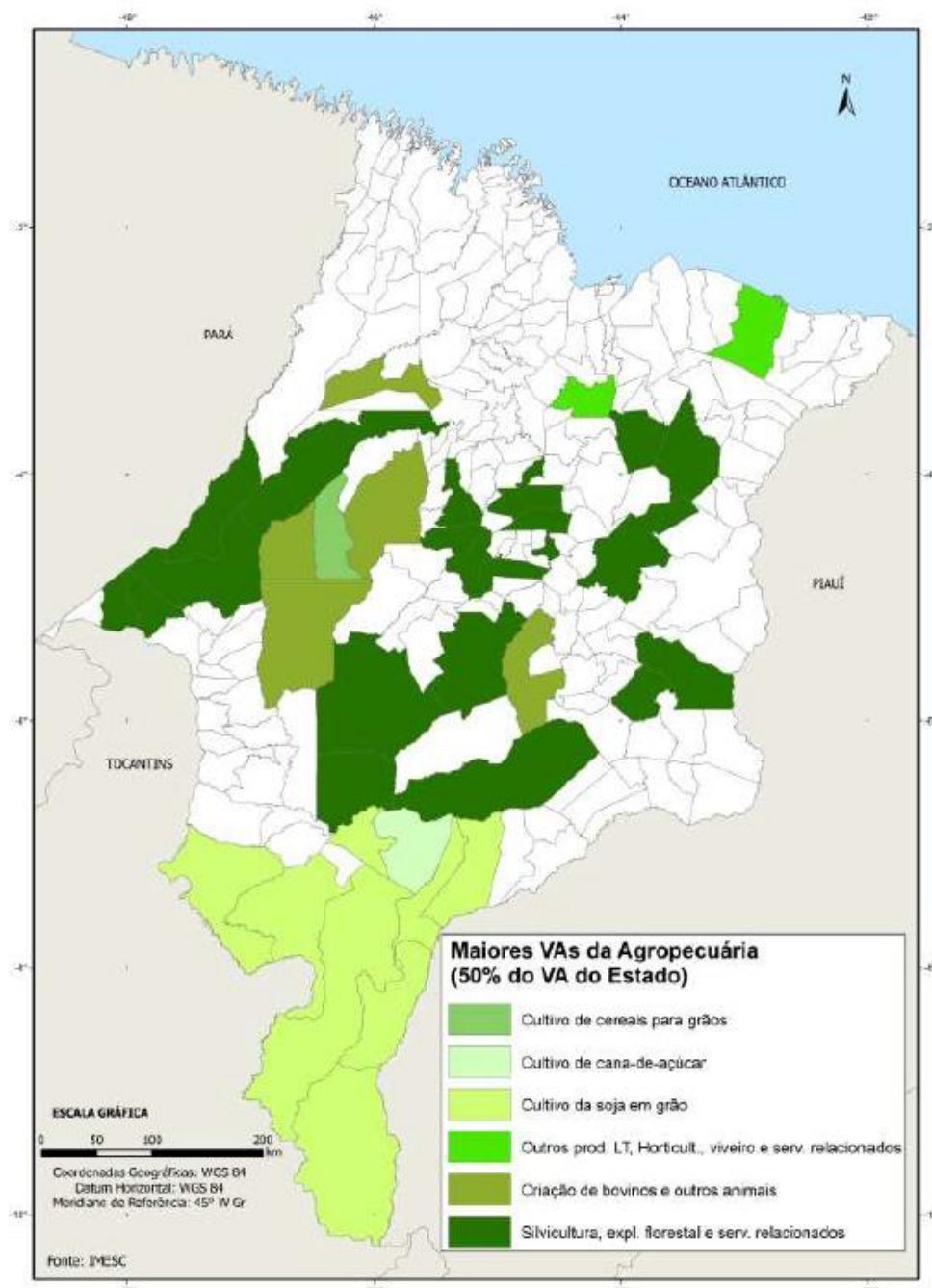


Fonte: IMESC, 2014a, p. 101.

Segundo o IMESC (2014), no ano de 2012 foi contabilizado que:

a) No setor da agropecuária: os 10 municípios que tiveram maior participação, tendo em vista os seus respectivos VAs, foram: Balsas, destacando-se a lavoura temporária da soja, 1.^a produtora do estado; Açailândia e Grajaú, que apresentam a silvicultura como principal atividade econômica, destacando-se a produção do carvão vegetal; Tasso Fragoso, destacando-se a lavoura temporária do cultivo, como a soja; Barra do Corda e Bom Jardim, vinculados à silvicultura na produção de carvão vegetal; São Raimundo das Mangabeiras, lavoura temporária, destacando-se a cana-de-açúcar; Santa Luzia, lavoura temporária, tendo o milho como destaque; Itinga do Maranhão e Chapadinha, silvicultura relacionada ao carvão vegetal (Figura 18).

Figura 18: Maranhão: Distribuição dos municípios, segundo os maiores VAs na Agropecuária - 2012

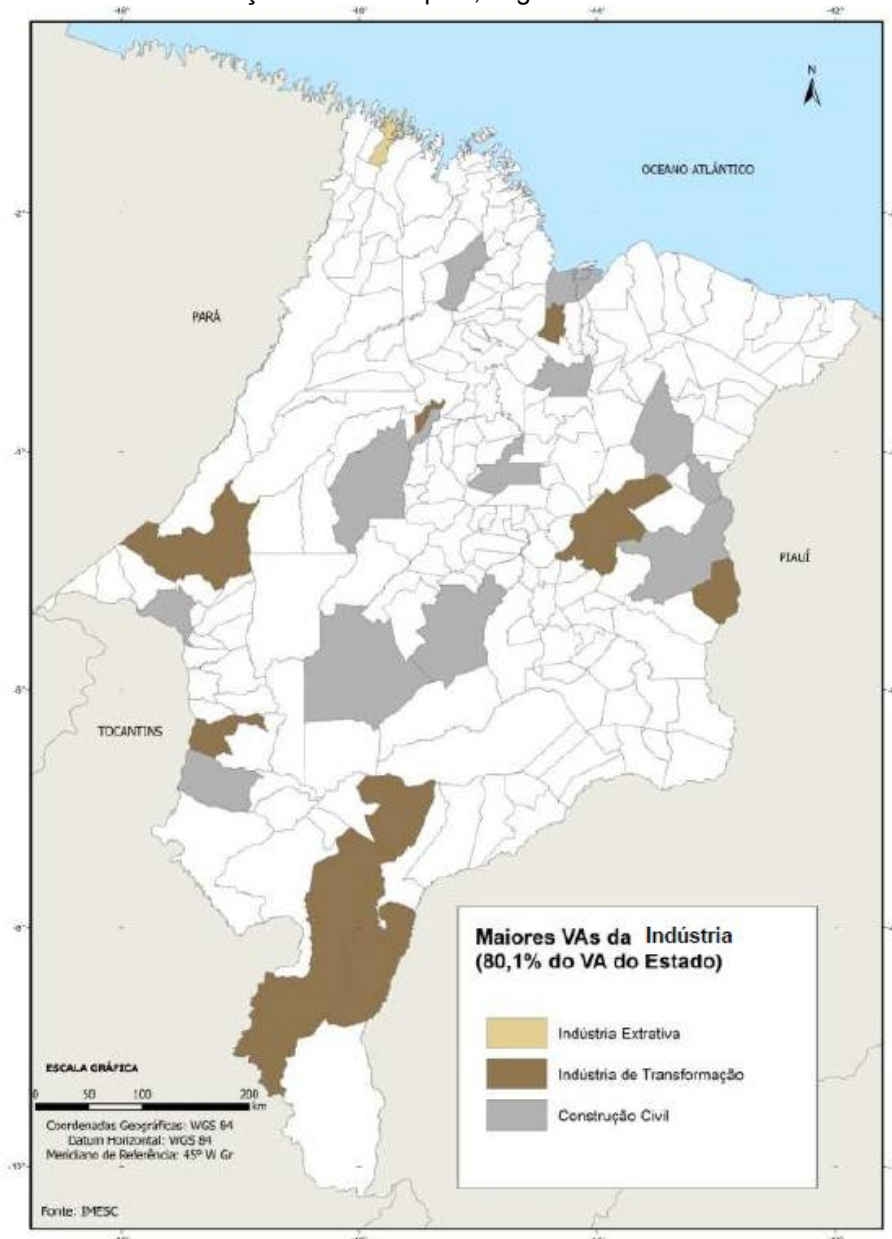


Fonte: IMESC, 2014a, p. 106.

b) No setor da indústria: São Luís é o município com maior VA, tendo como suas principais atividades econômicas a Construção Civil e a Indústria de Transformação (produção de ligas de alumínio e ligas em forma primária); Açailândia, destacando-se a Indústria de Transformação (Produção de Ferro-Gusa); Imperatriz e Balsas, que possuem como suas principais atividades econômicas a Construção Civil e a Indústria de Transformação; Codó, predominando a Indústria de Transformação (Fabricação de Cimento); Timon, cuja principal atividade econômica

é a Indústria da Construção Civil e Indústria de Transformação (Frigorífico); Porto Franco, tendo como atividade central a Indústria de Transformação (Moagem e fabricação de produtos de origem vegetal - soja); Caxias, sobressaindo-se a Construção Civil e a Indústria de Transformação (Fabricação de Cervejas e Chopps); São José de Ribamar, destacando-se a Indústria da Construção Civil; e Bacabeira, cuja principal atividade econômica é a Indústria da Construção Civil (Figura 19).

Figura 19: Maranhão: Distribuição dos municípios, segundo os maiores VAs na Indústria - 2012

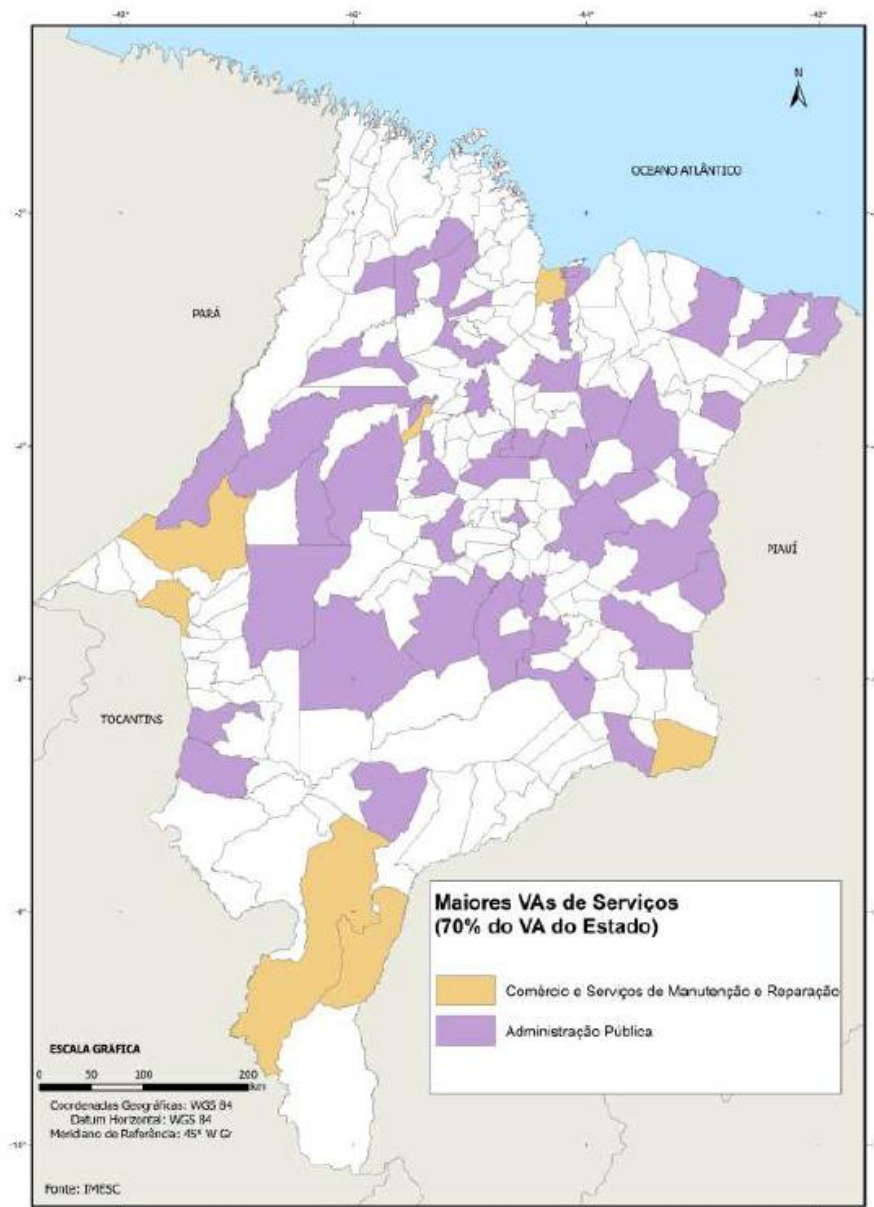


Fonte: IMESC, 2014a, p. 107.

c) No setor de serviços: São Luís, que ocupa o primeiro lugar, e todos os outros municípios têm como suas principais atividades econômicas o Comércio,

Transportes, a Administração Pública e Atividades Imobiliárias e Aluguéis. Em sequência, tem-se: Imperatriz, Balsas, Açailândia, Caxias, São José de Ribamar, Bacabal, Santa Inês e Codó (Figura 20).

Figura 20: Maranhão: Distribuição dos municípios, segundo os maiores VAs no Serviços - 2012



Fonte: IMESC, 2014a, p. 108

Um olhar sobre as exportações do Maranhão permite constatar que, apesar do crescimento anual dos últimos tempos, nos anos de 2009, 2012 e 2013 houve quedas ligadas às commodities minerais e agrícolas - principais produtos de exportação, vinculados à atuação das empresas que compõem a Vale, a ALUMAR e a Cargill. Tal fato é estritamente vinculado ao tipo de comercialização desenvolvida

no âmbito do estado, ressaltando-se que a exportação de produtos brutos, ou com pouco beneficiamento, tem menor potencial de geração de riqueza, do ponto de vista econômico e da inovação tecnológica, da criação de emprego e arrecadação tributária. No ano de 2014, é apresentada uma novidade na pauta de exportação, ocasionada por conta da entrada do complexo de celulose, que iniciou sua produção em março de 2014 na fábrica da Suzano, em Imperatriz (Tabela 11 e Tabela 12).

A queda do ano de 2009 foi caracterizada pela crise mundial de 2008. De janeiro a março de 2009, se comparado ao mesmo período de 2008, o estado fechou a balança comercial com déficit de mais de 70%. Já nos anos de 2012 e 2013, a queda foi motivada pela interrupção da produção na Usina de Pelotização da Vale, vinculada às exportações dos produtos com maior valor agregado, bem como pela volatilidade do mercado baseado no dólar, que também repercutiu na produção e na exportação de grãos originários do Sul do Maranhão, já que a venda do grão no mercado internacional é efetivada com preço pré-fixado.

Tabela 11: Maranhão: Composição das exportações por principais categorias de produtos em Valor (US\$ Milhões), Quantidade (Em 1000 Ton.) e Variação (% a.a.) – 2012 a 2014

Categoria de Produtos	2012		2013		2013*		2014*		Var. (%) 14/13	
	US\$	Qtd	US\$	Qtd	US\$	Qtd	US\$	Qtd	US\$	Qtd
Total	3.024,7	9.225,5	2.341,9	5.659,8	1.812,0	4.227,6	2.030,9	5.020,9	12,1	18,8
Complexo Ferro	1.028,8	5.030,9	487,2	1.291,2	341,7	909,2	252,9	645,2	-26,0	-29,0
Complexo Alumínio	887,5	2.551,2	937,4	2.915,4	699,7	2.065,5	712,4	2.428,9	1,8	17,6
Complexo Soja	784,3	1.347,2	705,1	1.319,4	613,6	1.148,9	617,6	1.226,5	0,6	6,7
Ouro	124,6	0,002	98,6	0,002	74,2	0,0	57,1	0,0	-23,1	-7,1
Combustíveis e Lubrificantes	82,8	112,2	39,7	52,2	32,0	41,5	46,7	66,8	45,6	60,9
Rutosídeo	15,8	0,4	5,4	0,2	4,1	0,2	4,4	0,2	4,9	11,7
Complexo Couro	2,9	1,2	0,2	0,1	1,6	1,0	2,6	0,6	58,9	-37,0
Complexo Celulose	-	-	-	-	-	-	308,7	621,8	-	-
Outros	97,9	182,2	68,4	81,3	44,6	61,2	28,2	30,9	-36,9	-49,5

Fonte: MARANHÃO, 2014b

Tabela 12: Maranhão: Principais Empresas de Exportação – 2014 e 2015

		2015 (JAN)		2014 (JAN)		Var%
		US\$ FOB	Part %	US\$ FOB	Part %	
1	ALCOA WORLD ALUMINA BRASIL LTDA	58.832.894	24,28	29.242.796	23,54	101,19
2	BAHIA SUL CELULOSE S.A.	56.184.164	23,19	--	--	--
3	ALCOA ALUMINIO S/A	26.098.624	10,77	13.526.795	10,89	92,94
4	ALCAN ALUMINA LTDA	18.051.691	7,45	2.308.059	1,86	682,12
5	BHP BILLITON METAIS AS	16.806.543	6,94	20.297.670	16,34	-17,20
6	COMPANHIA SIDERURGICA VALE DO PINDARE	16.738.537	6,91	12.997.520	10,46	28,78
7	GUSA NORDESTE S/A	11.395.150	4,70	3.968.922	3,19	187,11
8	MINERACAO AURIZONA S/A	9.213.515	3,80	7.826.553	6,30	17,72
9	MULTIGRAIN S.A.	7.196.788	2,97	1.587.821	1,28	353,25
10	CARGILL AGRICOLA S A	6.959.694	2,87	--	--	--

Fonte: MDIC¹⁰⁴

¹⁰⁴ Dados extraídos da página do Ministério do Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/balanca/balcomEstado/2015/MARANHAO201501.zip>>. Acesso em: 03 mar. 2015.

No tocante à exportação, ainda é importante citar a interferência da Lei Kandir (Lei Complementar Federal 87/96), pela qual as exportações dos produtos primários e semielaborados sofreram desoneração da incidência do imposto estadual ICMS. Contudo as empresas exportadoras do Maranhão, quando adquirem suas matérias primas no Estado do Pará (caso do ferro, carvão vegetal e bauxita, por exemplo), pagam o ICMS desses insumos originados em outro estado. Portanto os exportadores maranhenses acumulam os créditos de ICMS pagos no Pará e que devem ser compensados pelo Estado do Maranhão¹⁰⁵.

Considerando, portanto, a exportação de commodities, pode-se perceber que os países que mais compram tais matérias são os Estados Unidos, o Canadá, a Islândia e a China. Como principal bloco econômico, tem-se os Estados Unidos (Tabela 13).

Tabela 13: Maranhão: Principais países e blocos econômicos de destino de exportação – 2014 e 2015

		2015 (JAN - JAN)		2014 (JAN - JAN)		Var%
		US\$ FOB	Part %	US\$ FOB	Part %	2015/2014
1	ESTADOS UNIDOS	45.770.174	18,89	20.254.757	16,30	125,97
2	CANADÁ	35.198.228	14,53	16.955.977	13,65	107,59
3	ISLÂNDIA	32.940.659	13,59	28.452.524	22,90	15,77
4	CHINA	26.478.855	10,93	515.275	0,41	--
5	EMIRADOS ÁRABES UNIDOS	16.806.543	6,94	-	--	--
6	ARGENTINA	15.864.550	6,55	13.886.504	11,18	14,24
7	IRÃ	14.156.482	5,84	-	--	--
8	RÚSSIA	11.639.074	4,80	-	--	--
9	PAÍSES BAIXOS (HOLANDA)	10.242.210	4,23	-	--	--
10	ITÁLIA	10.133.079	4,18	368.986	0,30	--
	PRINCIPAIS BLOCOS ECONÔMICOS					
1	ESTADOS UNIDOS (INCLUSIVE PORTO RICO)	45.770.174	18,89	20.254.757	16,30	125,97
2	ÁSIA (EXCLUSIVE ORIENTE MÉDIO)	35.360.471	14,59	2.976.568	2,40	--
3	CANADÁ	35.198.228	14,53	16.955.977	13,65	107,59
4	ASSOCIAÇÃO EUROPEIA DE LIVRE COMÉRCIO – AELC	32.946.880	13,60	37.640.433	30,30	-12,47
5	ORIENTE MÉDIO	32.802.851	13,54	1.900.016	1,53	--
	DEMAIS BLOCOS	60.227.665	24,86	44.517.113	35,83	35,29

Fonte: MDIC

As importações por categorias de uso demonstram maior dinamização nos últimos três anos sobre os insumos industriais, considerando que o Maranhão experimentou um ciclo de importações de bens intermediários direcionados para a

¹⁰⁵Em 2007, o Maranhão editou uma lei (Lei Estadual nº 8.616) que disciplinou a utilização e a transferência dos créditos de ICMS detidos por exportadores e condicionou sua liberação à existência de recursos orçamentários para suportar esta despesa.

viabilização de investimentos na área de logística, energia elétrica, gás natural e produção de pasta de celulose (Tabela 14).

Nesse sentido é importante notar que as maiores importações estão relacionadas a combustíveis e lubrificantes, vinculadas à Petrobras (Tabela 15). Em janeiro de 2015, foi articulado pelo governo do estado a instalação de uma filial da empresa Copersucar S.A, líder global na comercialização de etanol, objetivando otimizar as operações comerciais e logísticas na região Nordeste com a importação de 60 milhões de litros de etanol.

Tabela 14: Maranhão: Composição das Importações (composição em US\$ milhões e variação % a.a.) – 2011 a 2014

CATEGORIA	2011		2012		2013		2013*		2014*		Var % 14/13
	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	
Total	6.281,4	100,0	7.060,4	100,0	6.832,9	100,0	5.171,3	100,0	5.078,2	100,0	-1,8
Bens de Capital	133,1	2,1	492,6	7,0	718,2	10,5	542,5	10,5	243,4	4,8	-55,1
Bens de Capital	68,4	1,1	411,6	5,8	533,3	7,8	517,8	10,0	200,9	4,0	-61,2
Equipamentos de Transp. de Uso Ind.	64,7	1,0	81,1	1,1	24,7	0,4	24,7	0,5	42,5	0,8	71,8
Bens Intermediários	651,3	10,4	751,3	10,6	737,2	10,8	587,3	11,4	513,6	10,1	-12,5
Alimentos e Beb destinados à Ind	36,8	0,6	26,5	0,4	30,4	0,4	29,2	0,6	28,0	0,6	-3,9
Insumos Industriais	591,3	9,4	711,5	10,1	643,9	9,4	543,2	10,5	476,4	9,4	-12,3
Pecas e Acess. Equip. de Transporte	23,0	0,4	13,3	0,2	15,7	0,2	14,9	0,3	9,2	0,2	-38,2
Bens de Consumo	71,8	1,1	69,5	1,0	103,7	1,5	90,7	1,8	47,6	0,9	-47,5
Bens de Consumo Duráveis	1,6	0,0	2,5	0,0	2,9	0,0	2,4	0,0	2,6	0,1	8,5
Bens de Consumo Não Duráveis	70,2	1,1	67,0	0,9	93,6	1,4	88,3	1,7	45,0	0,9	-49,0
Combustíveis e Lubrificantes	5.425,2	86,4	5.747,0	81,4	5.273,8	77,2	3.950,9	76,4	4.273,6	84,2	8,2

Fonte: MARANHÃO, 2014b.

Tabela 15: Maranhão: Principais Empresas de Importação – 2014 e 2015

	2015 (JAN - JAN)		2014 (JAN - JAN)		Var%
	US\$ FOB	Part %	US\$ FOB	Part %	
TOTAL GERAL	752.864.895	100,00	622.430.859	100,00	20,96
TOTAL DAS PRINCIPAIS EMPRESAS	752.759.852	99,99	611.936.681	98,31	23,01
1 PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS	602.186.139	79,99	522.044.648	83,87	15,35
2 VALE S.A.	29.411.162	3,91	11.847.420	1,90	148,25
3 ITAQUI GERACAO DE ENERGIA S/A	16.385.389	2,18	9.782.011	1,57	67,51
4 UNA ACUCAR E ENERGIA LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	15.298.238	2,03	6.200.474	1,00	146,73
5 FERTILIZANTES TOCANTINS LTDA	12.876.923	1,71	16.891.237	2,71	-23,77
6 PENINSULA NORTE FERTILIZANTES S/A	11.768.312	1,56	5.577.489	0,90	111,00
7 FERTIPAR FERTILIZANTES DO MARANHAO LTDA.	11.206.705	1,49	4.981.668	0,80	124,96
8 YARA BRASIL FERTILIZANTES S/A	9.477.950	1,26	6.900.158	1,11	37,36
9 ALCOA WORLD ALUMINA BRASIL LTDA	7.286.683	0,97	3.642.470	0,59	100,05
10 TOTAL DISTRIBUIDORA S/A	5.386.124	0,72	2.396.782	0,39	124,72

Fonte: MDIC

Os principais destinos de importação têm sido a Índia, os Estados Unidos, a Holanda e a China, e o principal bloco é o Asiático. Tal fato revela que os

respectivos países compram a matéria bruta do Maranhão e depois importam os produtos com valor agregado (Tabela 16).

Ainda vinculada às exportações e importações vigentes no estado, há a extrema importância da logística demandada pelo Porto do Itaqui. Segundo dados da EMAP, dos graneis sólidos que passam pelo Itaqui, o de maior volume é a soja, com 37%, sendo que a maior parte desse produto é oriunda do próprio Maranhão (45%), seguida de Mato Grosso, Tocantins e Pará. Ligada à produção da soja está outro produto com grande movimentação via porto, o fertilizante, que chega via porto do Itaqui para adubar as plantações de soja e tantas outras do estado, representando 17% dos graneis sólidos do Porto do Itaqui. Os graneis líquidos do Itaqui representaram 45% das cargas movimentadas em 2013 e são produtos que vão desde o combustível (gasolina e álcool) até o gás de cozinha¹⁰⁶.

Tabela 16: Maranhão: Principais países e blocos econômicos de destino de importação – 2014 e 2015

		2015 (JAN)		2014 (JAN)		Var%
		US\$ FOB	Part %	US\$ FOB	Part %	2015/2014
1	ÍNDIA	302.543.860	40,19	187.553.670	30,13	61,31
2	ESTADOS UNIDOS	251.468.494	33,40	130.720.331	21,00	92,37
3	PAÍSES BAIXOS (HOLANDA)	102.173.299	13,57	74.913.204	12,04	36,39
4	CHINA	16.169.055	2,15	7.799.083	1,25	107,32
5	COLÔMBIA	13.595.062	1,81	13.680.622	2,20	-0,63
6	VENEZUELA	13.141.982	1,75	-	--	--
7	ESPANHA	9.070.147	1,20	5.233.857	0,84	73,30
8	RÚSSIA	7.898.719	1,05	69.171.208	11,11	-88,58
9	MÉXICO	7.165.575	0,95	3.248	--	--
10	JAPÃO	6.775.345	0,90	4.873	--	--
	PRINCIPAIS BLOCOS ECONÔMICOS					
1	ÁSIA (EXCLUSIVE ORIENTE MEDIO)	325.503.499	43,24	195.365.843	31,39	66,61
2	ESTADOS UNIDOS (INCLUSIVE PORTO RICO)	251.468.494	33,40	130.720.331	21,00	92,37
3	UNIÃO EUROPEIA – EU	117.200.665	15,57	102.625.906	16,49	14,20
4	ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE INTEGRACAO – ALADI	37.902.354	5,03	22.760.685	3,66	66,53
5	EUROPA ORIENTAL	9.827.159	1,31	74.394.881	11,95	-86,79

Fonte: MDIC

A balança comercial (que é o cálculo entre as importações e exportações de bens) maranhense, observada entre os anos 2000 a 2014, apresentou índices favoráveis e desfavoráveis, traduzidos por pontos positivos e negativos no saldo comercial do estado. Porém é importante notar que os déficits tornaram-se uma

¹⁰⁶ Informações disponíveis em <<http://www.emap.ma.gov.br/porto-do-itaqui/nosso-porto-do-itaqui>>. Acesso em: 01 jul. 2015.

constante desde o ano de 2006, ou seja, desde o referido ano as importações têm superado as exportações, mesmo que as exportações tenham crescido em alguns períodos (Tabela 17).

Tal fato reflete a dependência do estado em relação à venda de produtos primários para o comércio exterior, que são afetados pelas crises que têm ocorrido em vários territórios do mundo (em termos de queda na demanda de consumo ou de preço), fazendo as exportações caírem exatamente em um quadro em que as importações apresentam crescimento em alguns períodos. Esses fatores traduzem-se em grandes variações nos índices de exportação e importação.

Tabela 17: Maranhão: Balança Comercial (US\$ mil) – 2000 a 2014

Ano/Mês	Exportação		Importação		Saldo US\$ FOB (A) - (B)
	US\$ FOB (A)	Var%	US\$ FOB (B)	Var%	
2000	758.246.410	0,00	485.113.801	0,00	273.132.609
2001	544.347.795	-28,21	830.523.865	71,20	-286.176.070
2002	652.386.714	19,85	868.611.027	4,59	-216.224.313
2003	739.801.580	13,40	661.798.712	-23,81	78.002.868
2004	1.231.094.360	66,41	735.732.270	11,17	495.362.090
2005	1.501.053.397	21,93	1.156.715.991	57,22	344.337.406
2006	1.712.701.757	14,10	1.725.869.427	49,20	-13.167.670
2007	2.177.154.787	27,12	2.353.169.845	36,35	-176.015.058
2008	2.836.303.036	30,28	4.102.751.094	74,35	-1.266.448.058
2009	1.232.814.138	-56,53	1.993.435.662	-51,41	-760.621.524
2010	2.920.267.012	136,88	3.817.083.572	91,48	-896.816.560
2011	3.047.103.050	4,34	6.281.386.678	64,56	-3.234.283.628
2012	3.024.687.701	-0,74	7.060.362.500	12,40	-4.035.674.799
2013	2.341.916.945	-22,57	6.832.877.238	-3,22	-4.490.960.293
2014	2.795.509.943	19,37	7.068.229.262	3,44	-4.272.719.319

Fonte: MDIC

A arrecadação de ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), a valores correntes para o ano de 2014 (em mil R\$), indicado pela Secretaria de Fazenda, Finanças ou Tributação¹⁰⁷, registra que o Brasil arrecadou R\$ 407.078.131. Desse valor, o Nordeste arrecadou R\$ 82.056.562

¹⁰⁷ Disponível em: <<http://www1.fazenda.gov.br/confaz/boletim/Valores.asp>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

e o Maranhão, R\$ 4.715.626, o que indica um valor bem inferior no interior da realidade da arrecadação brasileira.

Referente ao pessoal ocupado e assalariado, o quantitativo maranhense demonstra um índice menor ainda dentro do quadro regional. Para o Nordeste e Maranhão, o maior número de pessoal ocupado (total e assalariado) está na administração pública, e o menor do Nordeste está nas instituições extraterritoriais e eletricidade e gás; já o menor quantitativo para o pessoal ocupado (assalariado) do Maranhão está em outras atividades e serviços, seguido de atividades imobiliárias (Tabela 18).

Tabela 18: Nordeste e Maranhão: Unidades locais, pessoal ocupado total e assalariado - 2012

Empresas	Unidades Empresas Nordeste	Pessoal Ocupado Total Nordeste	Pessoal Ocupado Assalariado Nordeste	Unidades Empresas Maranhão	Pessoal Ocupado Total Maranhão	Pessoal Ocupado Assalariado Maranhão
TOTAL	879 979	9 451 881	8 428 766	72 304	766 127	688 540
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	7 996	134 274	123 406	952	18 199	17 128
Indústrias extrativas	2 175	45 859	43 194	130	2 248	2 099
Indústrias de transformação	61 857	1 147 144	1 069 742	3.167	42 655	38 746
Eletricidade e gás	1 042	24 536	23 299	83	1 928	1 899
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	2 171	73 725	71 545	169	5 964	5 795
Construção	32 177	747 798	699 570	2.710	73 137	69 213
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	434 404	1 997 139	1 504 889	40.352	170 962	127 226
Transporte, armazenagem e correio	25 924	342 488	313 832	1.873	32 045	30 010
Alojamento e alimentação	43 109	338 508	286 887	2.579	19 083	16 109
Informação e comunicação	11 976	109 348	93 427	780	5 676	4 689
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	11 446	113 166	102 693	747	7 343	6 892
Atividades imobiliárias	6 536	31 886	21 072	362	2 121	1 594
Atividades profissionais, científicas e técnicas	27 708	175 931	134 489	1.912	11 203	8 548
Atividades administrativas e serviços complementares	55 239	782 894	706 466	2.906	48 321	44 634
Administração pública, defesa e seguridade social	5 612	2 024 320	2 024 098	531	190 339	190 313
Educação	30 634	590 854	562 555	2.222	60 480	58 630
Saúde humana e serviços sociais	25 508	465 450	422 380	1.923	49 373	46 353
Artes, cultura, esporte e recreação	9 293	39 954	28 593	559	1 816	1 226
Outras atividades de serviços	85 162	266 570	196 596	8.347	23 234	17 436
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	10	37	33	-	-	-

Fonte: IBGE

A posição na ocupação, subgrupo e categoria do emprego no trabalho principal no Maranhão, para o ano de 2010 (IBGE), revelou um total de empregados de 2.361.389 (subdivididos em um total de 1.322.418, dos quais: empregados com carteira de trabalho assinada foram 510.996; empregados militares e funcionários públicos estatutários foram 139.272; empregados sem carteira de trabalho assinada foram 672.150). Ou seja, há um predomínio de empregados sem carteira de trabalho

assinada e também dos que trabalham por conta própria, que foram 648.264 pessoas. Os empregados não remunerados correspondem a 77.816 pessoas; trabalhadores na produção para o próprio consumo, 291.711 pessoas. E os empregadores, por sua vez, contabilizaram um número bem pequeno (21.180 pessoas).

Vinculadas a esse restrito número de empregadores estão as análises sobre as unidades locais, pelas quais os dados de 2012 revelam que o quantitativo de unidades empresariais não representa nem 10% do total das unidades do Nordeste. A predominância de unidades empresariais é voltada ao comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas (Nordeste e Maranhão). Em contraposição, o menor quantitativo de unidades, no Nordeste, está relacionado às organizações extraterritoriais; água e esgoto; indústria extrativa. No Maranhão, o menor quantitativo está nas empresas de eletricidade e gás; indústrias extrativas; água e esgoto.

É importante destacar, ainda, as estruturas de mercado nas quais são retratados os portes das empresas (grandes, médias, pequenas e micro¹⁰⁸). Na perspectiva dos empreendimentos de maior porte, os investimentos no Maranhão destacam-se pelos setores de: siderurgia, comércio e serviço, energia, alimento, exploração de petróleo e gás¹⁰⁹, mineração, estradas, logística, indústria e setor aeroespacial. Considera-se importante enfatizar que já se percebe certa descentralização da implantação de projetos nas áreas já consolidadas, demonstrada pela abrangência atual das cidades (36 são citadas no mapa), mesmo que ainda seja um número insuficiente diante da totalidade dos municípios existentes no estado e que tal característica possa não significar, necessariamente, um crescimento local (Figura 21).

Figura-se como destaque que o governo maranhense tradicionalmente ofereça isenções e estímulos fiscais com as reduções nas alíquotas do ICMS para as grandes empresas (o que ocasionou perdas na arrecadação do estado). Desde que Flávio Dino assumiu o governo (2015), foi anunciado pela Secretaria de Estado

¹⁰⁸ Relacionando-se ao porte das empresas, é importante destacar que não há um acordo sobre a classificação a ser utilizada por instituições. O critério do IBGE é dado pela Lei Federal nº 9.841 de 5 de outubro de 1999, em que a microempresa é definida como uma empresa cujo faturamento anual é de até R\$ 244 mil (US\$ 134 mil), enquanto a pequena empresa é aquela cujo faturamento anual é superior a R\$ 244 mil e igual ou inferior a R\$ 1,2 milhão (US\$ 134 mil e 659,3 mil respectivamente).

¹⁰⁹ Apesar de aparecer no mapa, a Refinaria da Petrobras foi cancelada (Ver nota 100, p. 124). A empresa de gás natural (OGX) mudou a nomenclatura para Parnaíba Gás Natural.

da Fazenda o final dessas medidas, o que atingirá empresas como ALUMAR, Vale e Suzano¹¹⁰. Outro fato notório são as sequências de demissões advindas da ALUMAR, que alega altos custos no preço da produção de alumínio¹¹¹.

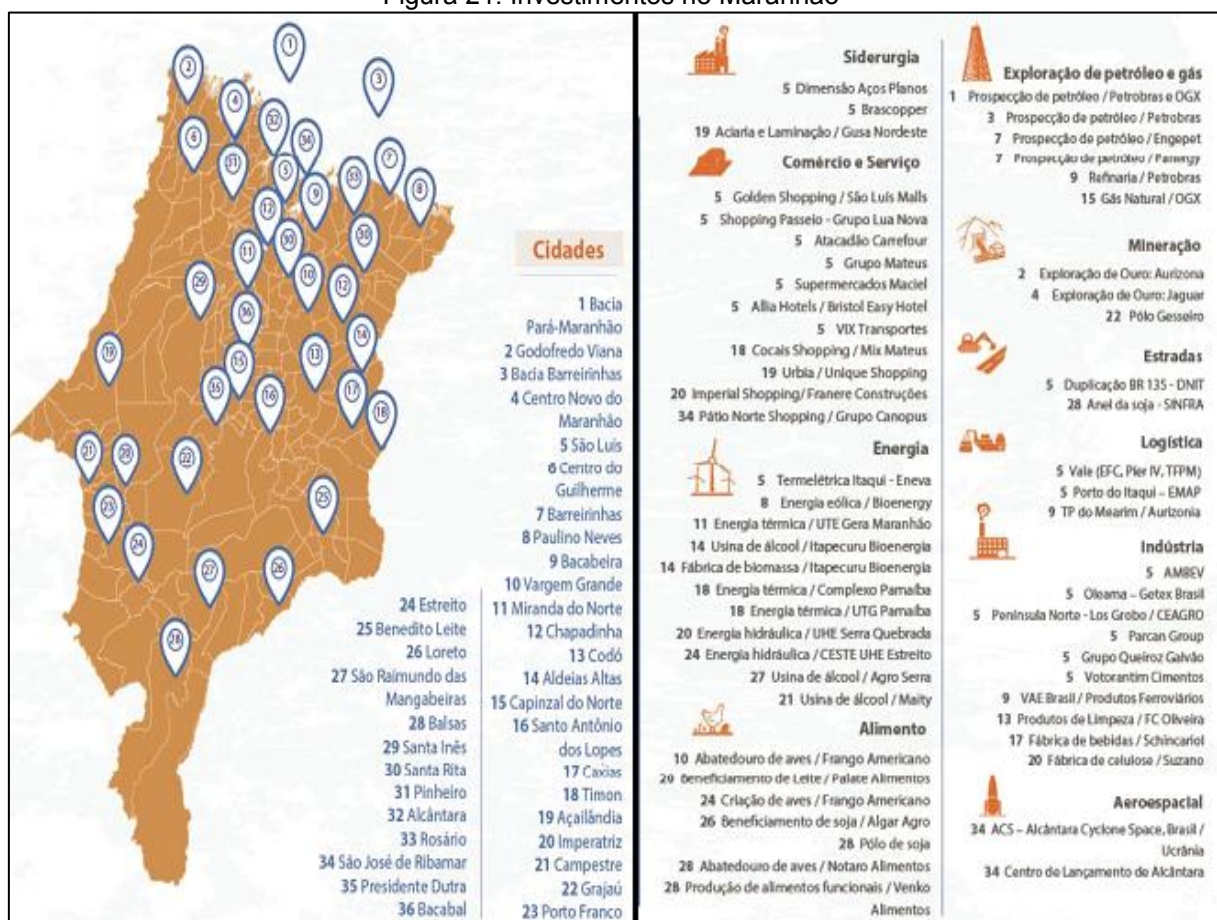
Relacionado às micro e pequenas empresas, uma importante contribuição está associada ao crescimento e ao desenvolvimento econômico de uma determinada localidade, servindo, basicamente, como um “colchão” amortecedor do desemprego, partindo do reconhecimento explícito de que “em economias como a do Maranhão, a importância dos pequenos empreendimentos para a geração de emprego e renda constituía algo inquestionável” (MOURA; MOURA; SANTOS, s/d, p. 144).

O Sebrae (2011) indica que a taxa de sobrevivência das MPEs com até 2 anos no Maranhão tem aumentado. No ano de 2005, essa taxa foi de 67,9% (indústria 72,1%; construção civil 49,8%; comércio 72,4% e serviços 54,5%), enquanto que no ano de 2006 a taxa foi de 70,8% (indústria 77,4%; construção civil 53,7%; comércio 76,1% e serviços 55,5%).

¹¹⁰ Em notícias veiculadas na internet, algumas dessas empresas manifestaram que podem fechar unidades e deslocarem-se para áreas em que teriam os mesmos benefícios até então oferecidos pelo Maranhão (tais como Pará, Piauí, Ceará).

¹¹¹ Em maio de 2014, houve redução de 85 mil toneladas métricas nas operações de São Luís e mais 12 mil toneladas métricas implementadas em outubro de 2014 (aproximadamente 333 funcionários foram demitidos). Em 2015, a redução foi de 74 mil toneladas métricas (aproximadamente 650 funcionários foram demitidos). As demissões deveriam ocorrer em um número superior (como anunciado), mas a justiça do estado tem feito interferências, resultando em um número menor (embora significativo). A empresa Vale também tem anunciado demissões.

Figura 21: Investimentos no Maranhão



Fonte: SEDINC¹¹²

Os dados conduzem a análises sobre o Empreendedor Individual (EI) do Maranhão, revelando que tais números também podem ser bem mais significativos se pautados em uma atuação coletiva, definindo um meio de cooperação entre os agentes, já que a competitividade não se reduz à atuação da empresa individualmente, sendo resultado de uma cadeia de valor ou aglomerado local. Acredita-se, com isso, que o foco deve incidir sobre as relações entre as empresas e delas com as outras instituições, dentro de um espaço geograficamente definido, privilegiando o entendimento das características do ambiente onde estão inseridas. Isso significa afirmar que outro enfoque deve ser acrescentado ao já existente:

Este enfoque visa entender a dinâmica de funcionamento dos agentes produtivos a partir da idéia de competitividade fundada na capacidade inovativa das empresas e instituições locais, individual e coletivamente. Ele está baseado em conceitos que enfatizam significativamente os aspectos regionais e locais: aprendizado, interações, competências,

¹¹² Dados obtidos na página do Portal do Governo do Estado do Maranhão. Disponível em: <<http://portal.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=5275>>. Acesso em: 06 mar. 2015.

complementaridades, seleção, *path-dependencies*, governança, etc. (CASSIOLATO; LASTRES, 2003, p.03).

No caso maranhense, observa-se um sistema produtivo predominantemente constituído por pequenos negócios, mesmo sendo os grandes negócios que recebem maior beneficiamento governamental. Os mercados são pouco organizados (em alguns casos voltados para a subsistência), há precária capacidade empreendedora e um empresariado com baixa inclinação às atitudes inovadoras, além de um meio institucional bastante frágil. Tal fato está, também, assentado na dinâmica econômica maranhense, que permanece com bases na lógica das grandes empresas atreladas a commodities, refletindo um projeto de desenvolvimento que prioriza uma pequena parte da sociedade e está vinculado às oscilações do mercado.

Isso conduz aos reflexos na dinâmica organizacional e política, atribuindo ao setor público um papel fundamental dado pela formação de uma infraestrutura, muitas vezes vinculado à lógica discursiva da promoção de um desenvolvimento mais acelerado. Nesse sentido, a estratégia mais apropriada tem sido determinar os setores-chave de uma economia e neles investir, voltado ao beneficiamento da atuação privada, destacando-se a estrutura portuária que beneficia empresas nacionais e internacionais¹¹³.

Visando a contribuir para o incentivo de implantação de empresas, em 29 de abril de 2015 o governador Flávio Dino lançou um pacote com quatro medidas de incentivo à geração de emprego, renda e ao empreendedorismo no Estado, o Programa 'Mais Empresas', instituído por meio de Medida Provisória. Entre as medidas, estão a ampliação e critérios transparentes para incentivos fiscais a novos empreendimentos, a redução de alíquota de ICMS para empresas optantes do Simples¹¹⁴, a prioridade a micro e pequenas empresas maranhenses nas licitações do governo e, ainda, a simplificação e a dispensa de licenciamento ambiental para

¹¹³ Nesse contexto, destacam-se, já década de 1970, a composição do Distrito Industrial (em São Luís), obras de infraestrutura rodoviária (São Luís-Teresina), da Ferrovia Carajás e zona portuária (Porto do Itaqui). Durante os anos 1990, houve certa paralisia no setor de infraestrutura, fazendo crescer o setor de serviços. Já nos anos 2000, o PAC impacta com uma retomada de investimentos, voltado à construção de termelétricas e rodovias, melhorias e expansão dos aeroportos e portos, ampliação dos programas de saneamento básico, e maiores investimentos nas áreas de saúde e de educação.

¹¹⁴ O Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

agricultores familiares. O Programa tem como critérios para as empresas, que devem ser avaliados: ser instalado ou ter influência nos municípios de menor IDH; volume de investimentos; número de empregos gerados; ter ligação com as cadeias produtivas regionais; compra de insumos no mercado local; e adoção de medidas de responsabilidade social e ambiental.

Relacionado aos critérios está o fato de o Estado do Maranhão possuir os mais baixos IDHs do Brasil. Tal característica fez com que fossem instaurados 8 territórios da Cidadania (pelo Governo Federal), contemplando os 120 municípios com menores IDHs do estado (Quadro 03). Os objetivos estão vinculados à promoção do desenvolvimento econômico e à universalização de programas básicos de cidadania, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial.

Quadro 03: Territórios apoiados no Maranhão e demanda social do MDA

Território	Categoria	Nº de Municípios	Demanda Social Do MDA (famílias)	Ano de homologação
Alto Turi e Gurupi	Cidadania	18	11.210	2007
Baixada Ocidental	Cidadania	19	23.828	2007
Baixo Parnaíba	Cidadania	16	30.020	2003
Campos e Lagos	Cidadania	12	24.359	2007
Cocais	Cidadania	17	34.257	2003
Lençóis Maranhenses	Cidadania	12	12.286	2003
Médio Mearim	Cidadania	16	17.602	2007
Vale do Itapecuru	Cidadania	10	16.865	2003
TOTAL	-----	120	171.427	-----

Fonte: CASTRO FILHO, 2013

O IDHM do Maranhão, publicado no ano de 2012 pelo IMESC, considera intervalos de classe, pelos quais se observa que a classe 4 (índice médio de 0,223) possui 2 municípios (Primeira Cruz e Formosa da Serra Negra), e que a média está próxima do limite superior do intervalo da classe, sinalizando a possibilidade desses municípios mudarem para a classe superior com facilidade. Já a classe 3 (índice médio de 0,378) concentra o maior número de municípios (196), e o seu índice médio aponta a existência de um percentual maior de municípios próximos do limite inferior da classe, o que revela uma maior dificuldade para os municípios migrarem para a classe superior. A classe 2 (índice médio de 0,562), que circunscreve os municípios com melhores índices em 2012, possui 18 membros, todavia o seu índice médio está muito próximo da classe imediatamente inferior. Tal situação demonstra o grande desafio que seus integrantes enfrentam para avançar na direção de um maior desenvolvimento e mudar para a classe 1. Por fim, tem-se a classe 1, que

circunscreve apenas um município (São Luís), com um índice médio de 0,755 (MARANHÃO, 2010b).

Considerando, portanto, o baixo IDH do estado, foi lançado pelo governo estadual o Plano de Ações Mais IDH (instituído mediante o Decreto nº 30.612, de 02 de janeiro de 2015), que escolheu os 30 municípios maranhenses com os mais baixos índices, objetivando a melhoria deles. O Plano possui as seguintes diretrizes: I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; II - ampliação dos mecanismos de participação popular na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos municípios; III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais, pautadas em um modelo de desenvolvimento que atenda às especificidades de cada um deles; V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações (MARANHÃO, 2015a).

É possível, ainda, destacar que o grande índice de carência levou o estado a obter uma das maiores rendas de um beneficiamento financeiro de transferência direta de renda gerado por programas do governo federal, o Programa Bolsa Família, que tem ocasionado o crescimento do PIB estadual. Informações da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania¹¹⁵ indicam que o número de beneficiados no Estado do Maranhão no Programa, em 2010 (dados de setembro), foi de 874.633 famílias. O referido estado tem, portanto, um grande número de habitantes beneficiados, considerados proporcionalmente.

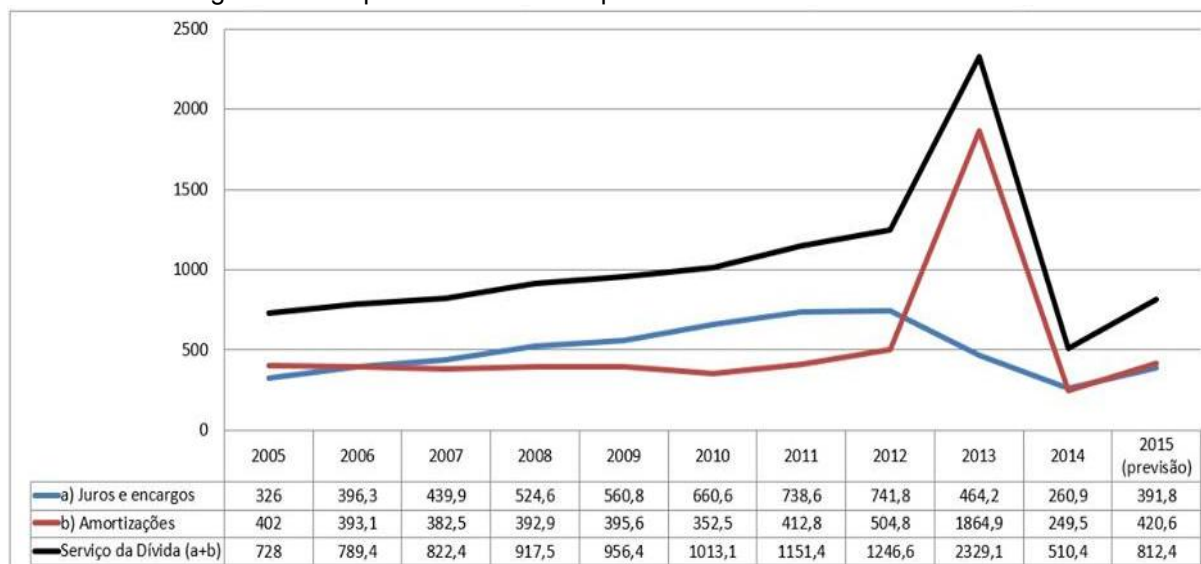
Constata-se que no Maranhão houve uma expansão das transferências federais, de 2000 a 2009. As transferências constitucionais e voluntárias para o estado cresceram à taxa de 5,0% em termos reais, enquanto que as transferências constitucionais e voluntárias para os municípios cresceram à taxa de 8,0% em termos reais. Nesse último caso, é importante ressaltar que os recursos do Programa Bolsa Família, que perfazem cerca de 2,3% do PIB do estado (ou o equivalente a cerca de 30% de todas as demais transferências federais para os municípios maranhenses), não foram incluídos na contabilização das transferências federais. É importante afirmar, também, que a expansão das transferências

¹¹⁵ Dados extraídos da página do Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizviewuf.asp?UF=MA>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

conviveu, no caso da esfera estadual, com uma diminuição do peso das receitas transferidas em relação às receitas totais (conhecida como relação de dependência), enquanto que no caso da esfera municipal assiste-se a uma ampliação da relação de dependência (PAULA; HOLANDA, 2011).

Em contraposição, há uma discussão sobre a dívida pública referente aos estados, encaminhada pela percepção sobre a concentração da dívida em alguns estados brasileiros e a análise do seu perfil. O primeiro ponto a considerar está no refinanciamento feito pela União (Lei nº 9.496/97, para os estados, e Medida Provisória nº 1.811/99, para os municípios). Essas medidas conduziram ao compromisso de promover rígido ajuste fiscal mediante o enxugamento de gastos e investimentos, além da privatização de empresas públicas, inclusive os bancos estaduais (tendo seus passivos refinanciados em conjunto com as dívidas do estado). No caso do Maranhão, as despesas com a dívida pública têm sido bastante elevadas, apresentando um aumento bastante considerável nos anos de 2012 a 2014 (Figura 22).

Figura 22: Despesas com a dívida pública no Estado do Maranhão¹¹⁶



Fonte: STN / SEPLAN-MA / IMESC.

Obs.: Serviço da dívida = juros e encargos + amortizações. No período 2005-2014, os custos da dívida somaram R\$ 10,46 bilhões. Durante o governo Roseana Sarney (2009-2014) foram pagos R\$ 7,2 bilhões de reais.

O orçamento do estado por funções para o ano de 2015 mostra concentração nas seguintes áreas: educação (R\$ 2,3 bilhões); saúde (R\$ 1,7 bilhão); segurança

¹¹⁶ Informações disponíveis em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

pública (R\$ 1 bilhão), pagamento da dívida pública (R\$ 812,4 milhões) e saneamento (R\$ 742,3 milhões).

Partindo de tais índices e objetivando proporcionar um desenvolvimento difuso, foram implantados no Maranhão zonas de atuação governamental denominadas Regiões de Planejamento. Considerando seu objetivo de efetivação, dentre as regionalizações propostas para o estado, acredita-se que essa merece uma análise mais direcionada, partindo dos seguintes questionamentos: as RPs podem, efetivamente, ser consideradas como instrumentos para a otimização do processo de desenvolvimento regional-territorial no Maranhão? Qual seu papel sobre a ampliação do processo participativo em nível local?

4.2 Regiões de Planejamento (RPs): territórios em desenvolvimento?

As Regiões de Planejamento (RPs)¹¹⁷ do Estado do Maranhão (Figura 23), datadas do ano de 2007 (tal como já retratado), foram criadas pela SEPLAN em conjunto com o IMESC, a partir das considerações de que a regionalização é uma estratégia de política institucional para a descentralização da gestão pública, cuja pretensão é a de transformar regiões em territórios desenvolvidos (economicamente e sustentavelmente), aproximando o governo dos cidadãos.

A instituição das RPs deveria ser a base territorial para formulação do Plano Popular de Desenvolvimento Regional (PPDR), do Plano Plurianual (PPA), das Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, bem como ser adotada pelo conjunto das secretarias do estado (considerando que cada secretaria possui sua regionalização), o que viabilizaria um trabalho conjunto, dada a possibilidade de cruzamento de dados e informações.

Os critérios adotados para a definição das regiões foram: condições de acesso rodoferroviário e flúvio-marítimo e comparação das distâncias entre os municípios; demanda de serviços públicos; relações socioeconômicas definidas pelo fluxo de negócios; identidade ambiental, natural, cultural e étnica; e sentimento de pertencimento. Tais características fazem notar a perspectiva de território vinculada ao ambiente local, em que são agregados aspectos da identidade que o habitante tem para com seu território.

¹¹⁷ Ver anexo com os municípios que compõem (Quadro Anexo B).

Figura 23: Regiões de Planejamento do Estado do Maranhão



Fonte: MARANHÃO, 2008

O objetivo central desse planejamento seria transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento e, assim: combater a “litoralização” (concentração populacional na faixa litorânea); estender a presença e a agilidade do Estado a todo o território; dar voz e oportunidade para regiões “esquecidas”; identificar talentos e vocações regionais visando ao desenvolvimento; e promover a municipalização. Em outros termos, deveria representar a implantação da estrutura orgânica desconcentrada da administração pública estadual, possibilitando o exercício de uma gestão compartilhada.

Na instituição das RPs, foi reconhecido que há um fraco desenvolvimento local, mesmo com a existência de grandes empreendimentos em alguns territórios do estado, sobretudo considerando a falta de foco para os pequenos e médios empreendimentos. Nesse contexto, foram lançadas algumas estratégias voltadas à

melhoria do desenvolvimento maranhense, vinculadas à intervenção do Estado indutor, relacionado ao auxílio da Economia Solidária, à construção de uma infraestrutura, à atração de empresas e à correção de externalidades, o que, por ordem, estaria relacionada à concretização de uma Governança Política tendo como foco a descentralização e a participação.

Portanto, para a compreensão da dinâmica das RPs, tal como feito anteriormente para o Maranhão, as análises serão voltadas ao que se resolveu denominar como o “comportamento” territorial e a dinâmica econômica, organizacional e política das RPs, por revelar aspectos que instauram “formas” no território, diferenciando-os e demonstrando alguns pontos que deram origem e/ou que devem ser fatores para se pensar uma proposta de regionalização no estado. A seleção de períodos foi realizada tendo por base a disponibilidade dos dados coletados.

Inicia-se a análise com o aspecto populacional, observando-se os anos de 2000, 2007 e 2012 (Tabela 19).

Tabela 19: População residente por RP - 2000, 2007 e 2012 e densidade demográfica - 2000 e 2007

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	ANO 2000	ANO 2007	ANO 2012	Densidade Demográfica 2000	Densidade Demográfica 2007
MARANHÃO (TOTAL)	5.651.475	6.118.995	6.714.314	17,02	18,43
Baixada Maranhense	100.699	108.761	118.524	27,12	29,29
Chapada das Mesas	102.931	111.425	128.316	5,99	6,49
Ilha do Maranhão	1.070.688	1.211.270	1.345.368	736,83	833,58
Pré-Amazonia	148.461	154.047	166.746	18,16	18,84
Serras	119.234	126.992	144.379	5,97	6,36
Alpercatas	107.184	110.392	117.970	7,66	7,89
Alto Munim	151.505	169.621	189.201	16,24	18,18
Alto Turi	107.895	109.084	123.186	13,93	14,08
Baixo Balsas	46.876	48.832	52.208	3,11	3,24
Baixo Itapecuru	144.151	172.425	199.397	23,05	27,57
Baixo Munim	108.482	128.825	132.126	19,76	23,46
Baixo Turi	80.599	87.056	103.827	5,36	5,79
Delta do Parnaíba	152.106	166.725	184.393	17,30	18,96
Flores	94.683	95.318	98.918	21,26	21,40
Gurupi	53.339	62.397	65.713	10,69	12,50
Litoral Ocidental	118.502	125.526	126.882	21,96	23,26
Mearim	211.063	217.011	233.748	37,20	38,25
Médio Mearim	136.650	128.210	136.485	37,89	35,55
Médio Parnaíba	188.594	207.523	225.356	26,42	29,07
Pericumã	233.144	252.378	275.365	18,00	19,48
Pindaré	333.795	347.786	368.909	17,37	18,10
Sertão Maranhense	117.792	128.172	132.750	9,20	10,01
Tocantins	356.521	360.585	387.946	24,52	24,80
Carajás	215.562	248.063	278.033	12,66	14,57
Cocais	230.721	238.314	257.067	26,09	26,95
Região dos Eixos Rodo-Ferrovários	147.573	158.921	179.167	26,54	28,58
Região dos Gerais de Balsas	112.918	133.224	143.354	3,06	3,61
Região dos Guajaras	93.089	101.638	109.497	7,11	7,76
Região dos Imigrantes	93.601	91.996	106.613	16,58	16,29
Região dos Lagos	117.253	126.271	140.785	38,78	41,76
Região dos Lençóis Maranhenses	130.820	154.358	183.427	12,68	14,97
Região dos Timbiras	225.044	235.849	258.658	22,42	23,50

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados de MARANHÃO, 2009c

A Tabela (19) leva a notar que todas as regiões apresentaram acréscimos no número de habitantes no decorrer dos anos. Há grande concentração de habitantes na RP da Ilha do Maranhão e na RP do Tocantins (em que são encontradas as duas maiores cidades do estado – São Luís e Imperatriz), representando os maiores contingentes populacionais das RPs. A densidade demográfica tem demonstrado um crescimento em todos os territórios, mas a da RP da Ilha do Maranhão é bem superior se comparada às demais e ao estado. Já as RPs com menor quantitativo populacional são a do Baixo Balsas e a do Gurupi, que compreendem 11 municípios. A RP do Baixo Balsas foi, de acordo com a tabela, a que apresentou a menor densidade demográfica do ano de 2007.

Tal fato permite constatar que há bruscas diferenças entre os quantitativos populacionais dos municípios maranhenses, evidenciando localidades que possuem certa estrutura atrativa para a população, geralmente focando no modo de vida urbano (exemplo da RP Ilha do Maranhão), tais como: maiores possibilidades de empregos, de educação e de moradia, mesmo que não sejam acessíveis para grande parte dos habitantes e nem a todos os territórios.

Da totalidade das RPs, no que se refere à situação de domicílio, constata-se que, desde o ano 2000, 21 delas apresentaram predominância de população urbana e 11 RPs apresentaram predominância de população rural. As com maior número de população urbana são a da Ilha do Maranhão (composta pela capital) e do Tocantins (que contém o segundo município com maior população do estado – Imperatriz). Já as que apresentaram maior número de população rural no ano 2000 foram as RPs dos Lençóis Maranhenses (área de extenso litoral) e a da Baixada Maranhense, e no ano 2007 ainda eram as RPs dos Lençóis Maranhenses e a do Baixo Munim (Tabela 20).

Esse fato denota o tardio predomínio da população urbana sobre a rural, bem como demonstra que a análise do estado como um todo (reconhecido como predominantemente urbano) pode mascarar a realidade das especificidades territoriais. Ainda é importante notar que, no caso maranhense, o urbano (em grande parte) é uma noção estritamente administrativa, revelada pelo fato de toda sede de município ser uma cidade e, portanto, reconhecidamente urbano, mesmo que não tenha critérios estruturais e funcionais de um território que passou pelo processo de

urbanização, de uma urbe (tal como referenciado para a realidade brasileira, por Veiga, 2002b).

Tabela 20: População urbana e rural por RP - 2000 e 2007

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	2000		2007	
	POPULAÇÃO URBANA %	POPULAÇÃO RURAL %	POPULAÇÃO URBANA %	POPULAÇÃO RURAL %
Baixada Maranhense	32,1	67,9	35,6	64,4
Chapada das Mesas	61,4	38,6	62,5	37,5
Ilha do Maranhão	82,3	17,7	81,5	18,5
Pré-Amazônia	54,0	46,0	53,2	46,8
Serras	40,4	59,6	44,1	55,9
Alpercatas	55,4	44,6	56,9	43,1
Alto Munim	53,8	46,2	56,4	43,6
Alto Turi	55,6	44,4	57,1	42,9
Baixo Balsas	53,8	46,2	57,7	42,3
Baixo Itapecuru	47,1	52,9	47,7	52,3
Baixo Munim	38,7	61,3	35,3	64,7
Baixo Turi	56,5	43,5	61,9	38,1
Delta do Parnaíba	35,2	64,8	35,7	64,3
Flores	48,9	51,1	48,7	51,3
Gurupi	66,9	33,1	68,6	31,4
Litoral Ocidental	49,1	50,9	51,3	48,7
Mearim	57,8	42,2	57,4	42,6
Médio Mearim	63,6	36,4	65,3	34,7
Médio Parnaíba	71,3	28,7	73,0	27,0
Pericumã	38,1	61,9	39,5	60,5
Pindaré	50,3	49,7	52,2	47,8
Sertão Maranhense	57,2	42,8	60,3	39,7
Tocantins	79,4	20,6	78,5	21,5
Carajás	63,4	36,6	63,8	36,2
Cocais	61,5	38,5	65,2	34,8
Eixos Rodo-Ferroviários	60,6	39,4	61,4	38,6
Gerais de Balsas	69,9	30,1	71,4	28,6
Guajaras	52,3	47,7	49,7	50,3
Imigrantes	49,4	50,6	52,4	47,6
Lagos	43,2	56,8	45,1	54,9
Lençóis Maranhenses	31,9	68,1	32,3	67,7
Timbiras	68,9	31,1	70,9	29,1

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados do IBGE

Vinculado à perspectiva econômica, o quadro comparativo entre os PIBs de 2002 a 2012, pelo qual se lança uma porcentagem anual entre as regiões, objetiva demonstrar a oscilação do referido índice, com crescimento e retrações em alguns períodos e algumas regiões. No geral, como demonstrado no Anexo PIB RPs em valores (Quadro Anexo C), houve um crescimento do PIB estadual e das regionais, exceto nas RPs do Baixo Balsas e dos Gerais de Balsas, que apresentaram uma queda nos anos de 2006 e 2007. Considera-se alguma eventualidade na produção de commodities agrícolas, já que nas duas RPs são encontrados municípios produtores de soja, destacando que esse foi um período com forte demanda e alta dos preços do referido produto. No ano de 2009, há uma queda na Região dos Carajás, com recuperação em 2011, podendo ser creditada à crise de 2008, já que é uma área de produção de commodities minerais.

Dessa forma, como demonstrado a seguir (Tabela 21), é interessante notar que, dentre as 32 regiões, em termos de contribuição anual (considerando-se a escala de 100% para o estado), 17 regiões apresentaram a diminuição dos valores (do ano de 2002 ao ano de 2012), e 15 regiões apresentaram o crescimento dos valores (do ano de 2002 ao ano de 2012), demonstrando uma capacidade de crescimento desproporcional entre os PIBs das regiões.

A maior contribuição para o PIB, em 2012, está vinculada à RP da Ilha do Maranhão (43,89%), e a menor, à RP do Gurupi (0,64%), fator que contribui para demonstrar a elevada discrepância econômica entre as RPs do estado, revelando uma concentração sobre as atividades da capital e municípios do entorno, bem como das atividades vinculadas a ela, já que as outras maiores contribuições são das RPs do Tocantins, do Carajás e de Gerais de Balsas, regiões com concentrações de investimento público e privado também alimentadas pela produção da cadeia de commodities.

Tabela 21: PIB por RP - 2002 a 2012

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	PIB 2002	PIB 2003	PIB 2004	PIB 2005	PIB 2006	PIB 2007	PIB 2008	PIB 2009	PIB 2010	PIB 2011	PIB 2012
MARANHÃO	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Baixada Maranhense	0,84	0,82	0,84	0,76	0,74	0,74	0,75	0,75	0,72	0,71	0,70
Chapada das Mesas	1,67	1,60	1,54	1,63	1,91	1,68	1,79	2,02	2,06	1,87	1,92
Ilha do Maranhão	40,23	40,10	41,33	41,64	41,16	40,93	40,26	40,62	41,76	41,93	43,89
Pré-Amazonia	1,69	1,52	1,59	1,52	1,51	1,52	1,45	1,50	1,52	1,44	1,36
Serras	1,50	1,25	1,30	1,27	1,24	1,26	1,28	1,37	1,42	1,58	1,56
Alpercatas	1,09	1,05	1,08	0,99	1,02	0,97	0,98	1,03	1,10	1,08	1,04
Alto Munim	1,59	1,62	1,76	1,59	1,69	1,65	1,97	1,70	1,69	1,95	1,67
Alto Turi	1,24	1,20	1,21	1,14	1,16	0,77	1,25	1,30	1,28	1,15	1,08
Baixo Balsas	1,23	1,50	1,32	1,37	1,09	0,98	1,68	1,67	1,57	1,40	1,26
Baixo Itapecuru	1,41	1,35	1,33	1,37	1,51	1,32	1,61	1,51	1,65	1,63	1,59
Baixo Munim	1,06	1,09	1,01	1,00	1,06	1,05	1,09	1,14	1,09	1,15	1,20
Baixo Turi	0,82	0,97	0,92	1,04	1,10	0,94	1,07	1,04	1,10	1,01	0,84
Delta do Parnaíba	1,35	1,38	1,38	1,23	1,33	1,25	1,48	1,53	1,48	1,47	1,30
Flores	1,00	0,89	0,86	0,83	0,90	0,92	0,89	0,91	0,97	0,99	0,92
Gurupi	0,61	0,58	0,56	0,52	0,53	0,52	0,56	0,52	0,60	0,64	0,64
Litoral Ocidental	0,95	0,88	0,85	0,84	0,90	0,88	0,90	1,01	0,94	0,86	0,81
Mearim	2,60	2,51	2,51	2,52	2,57	2,36	2,64	2,55	2,48	2,51	2,42
Médio Mearim	1,64	1,56	1,53	1,55	1,63	1,68	1,55	1,53	1,72	1,75	1,44
Médio Parnaíba	2,10	2,03	1,94	1,96	2,05	2,12	1,96	2,30	2,31	2,17	2,15
Pericumã	2,15	2,09	2,04	2,00	1,98	2,06	2,02	2,27	2,27	2,11	2,04
Pindaré	4,14	4,23	4,17	4,13	4,37	4,22	4,22	3,88	3,47	3,77	3,52
Sertão Maranhense	1,09	1,12	1,07	0,96	0,96	0,98	1,01	1,13	1,06	1,04	1,13
Tocantins	6,62	6,46	6,24	6,44	6,17	6,36	5,81	6,34	6,00	5,92	6,04
Carajás	6,13	6,40	6,21	6,29	6,90	8,26	7,04	5,19	5,10	5,21	4,86
Cocais	2,36	2,38	2,26	2,11	2,42	2,02	2,07	2,19	2,19	2,17	2,12
Eixos Rodo-Ferrovitários	1,36	1,30	1,32	1,24	1,32	1,30	1,40	1,34	1,43	1,45	1,37
Gerais de Balsas	4,14	4,85	4,57	4,96	3,34	2,83	3,85	4,33	3,74	3,83	4,48
Guajajaras	1,09	0,99	1,05	1,06	1,06	1,36	1,35	1,21	1,30	1,27	1,11
Imigrantes	1,06	0,93	0,99	0,89	1,02	1,00	1,15	1,00	1,08	1,14	1,01
Lagos	1,12	1,03	1,06	1,01	1,03	1,10	1,06	0,99	1,04	1,06	0,96
Lençóis Maranhenses	1,15	1,18	1,14	1,08	1,08	1,11	1,15	1,19	1,20	1,27	1,19
Região Timbiras	2,96	3,13	3,05	3,07	3,23	3,14	2,71	2,92	2,65	2,44	2,38

Fonte: Organizado pela autora, com base em dados de MARANHÃO, 2009, 2010a e 2014a

A análise do PIB per capita visualizada de uma forma geral tem representado o crescimento econômico de todas as regiões, mas demonstra que somente cinco RPs estavam, de 2002 a 2006, acima da média do estado, sendo: Ilha do Maranhão, Gerais de Balsas, Baixo Balsas, Carajás e Tocantins (que também são as que apresentaram maiores crescimento do PIB). Já os menores valores correspondem às RPs da Baixada Maranhense, do Litoral Ocidental e dos Lençóis Maranhenses (ano de 2006), revelando que não somente o nível de riqueza dessas regiões é baixo (constatado no valor do PIB), mas também o seu quantitativo por habitante, mesmo considerando o baixo número populacional de algumas RPs (Tabela 22).

Esse aspecto conduz a dimensionar que o PIB per capita, mesmo considerando a divisão de renda entre a população, não reflete uma medida de renda pessoal. Mesmo com a elevação do PIB, a maioria dos habitantes maranhenses pode estar mais pobre, ou proporcionalmente não tão rica, já que é um índice que não considera o nível de desigualdade de renda (tal como já demonstrado para o estado como um todo).

Tabela 22: PIB per capita RP - 2002 a 2006

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	PIB PC 2002	PIB PC 2003	PIB PC 2004	PIB PC 2005	PIB PC 2006
MARANHÃO	2.637	3.112	3.588	4.151	4.628
Baixada Maranhense	1.245	1.432	1.680	1.765	1.925
Chapada das Mesas	2.433	2.756	3.072	3.763	4.920
Ilha do Maranhão	5.439	6.330	7.446	8.593	9.381
Pré-Amazônia	1.718	1.826	2.209	2.446	2.733
Serras	1.866	1.834	2.242	2.530	2.770
Alpercatas	1.534	1.765	2.098	2.242	2.595
Alto Munim	1.596	1.932	2.442	2.581	3.080
Alto Turi	1.743	2.011	2.348	2.590	2.951
Baixo Balsas	4.012	5.810	5.936	7.183	6.428
Baixo Itapecuru	1.455	1.655	1.892	2.257	2.785
Baixo Munim	1.481	1.799	1.927	2.216	2.623
Baixo Turi	1.461	1.994	2.162	2.771	3.230
Delta do Parnaíba	1.333	1.602	1.843	1.895	2.282
Flores	1.630	1.724	1.941	2.209	2.708
Gurupi	1.676	1.880	2.073	2.230	2.510
Litoral Ocidental	1.203	1.331	1.481	1.705	2.040
Mearim	1.876	2.161	2.522	2.970	3.425
Médio Mearim	1.837	2.079	2.371	2.802	3.310
Médio Parnaíba	1.662	1.887	2.085	2.437	2.843
Pericumã	1.377	1.582	1.783	2.021	2.231
Pindaré	1.849	2.218	2.512	2.872	3.370
Sertão Maranhense	1.403	1.712	1.888	1.972	2.213
Tocantins	2.833	3.290	3.694	4.446	4.794
Carajás	4.059	4.926	5.428	6.275	7.568
Cocais	1.535	1.827	2.009	2.172	2.780
Eixos Rodo-Ferrovários	1.382	1.573	1.837	2.008	2.393
Gerais de Balsas	5.369	7.372	7.946	9.935	7.406
Guajaras	1.792	1.949	2.326	2.746	3.104
Imigrantes	1.744	1.842	2.282	2.397	3.100
Lagos	1.460	1.607	1.909	2.122	2.453
Lençóis Maranhenses	1.271	1.536	1.716	1.870	2.091
Região Timbiras	1.999	2.517	2.846	3.341	3.945

Fonte: MARANHÃO, 2009c

A Tabela 23, que trata do Valor Adicionado (VA) dos anos de 2002, 2007 e 2012, demonstra dados referentes aos setores da agropecuária, indústria e serviços. Assim, no concernente à agropecuária, as RPs com maiores índices são Gerais de Balsas, Carajás e Pindaré, em que se destacam a produção de carvão vegetal e soja; já os menores valores estão nas RPs da Baixada Maranhense, do Médio Parnaíba e do Gurupi.

Relacionado ao VA da indústria, há uma concentração evidente na RP da Ilha do Maranhão e na RP de Carajás, sendo que os destaques são para a construção civil, ferro gusa, moagem e fabricação de origem vegetal (soja), ao passo que os menores índices de VA na indústria estão nas RPs do Baixo Turi, Baixada Maranhense e Litoral Ocidental. Por sua vez, o VA de serviços é predominante na RP da Ilha do Maranhão e na RP do Tocantins, e os menores VAs estão nas RPs do Gurupi e do Baixo Balsas. Destaca-se que, na periodicidade de 10 anos, não há variações das maiores e das menores RPs nos setores apontados, demonstrando que ainda há uma concentração das atividades em determinadas regiões e que essa realidade não tem passado por modificações.

Tabela 23: VA em relação ao total, por RP, por setor econômico – 2002, 2007 e 2012

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	VA agropecuária			VA indústria			VA serviços		
	2002	2007	2012	2002	2007	2012	2002	2007	2012
MARANHÃO	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Baixada Maranhense	1,65	1,29	1,01	0,44	0,40	0,51	0,83	0,79	0,79
Chapada das Mesas	4,53	3,01	3,37	0,74	2,12	3,33	1,35	1,31	1,39
Ilha do Maranhão	2,31	1,69	1,36	51,74	50,84	50,59	43,45	44,34	45,97
Pré-Amazônia	3,53	2,60	2,17	0,82	0,75	0,98	1,61	1,61	1,45
Serras	3,48	3,28	5,28	0,61	0,56	0,81	1,41	1,06	1,17
Alpercatas	2,79	2,04	2,86	0,50	0,46	0,59	0,93	0,94	0,92
Alto Munim	3,38	3,56	3,87	0,72	0,73	1,00	1,53	1,59	1,60
Alto Turi	3,16	2,91	2,16	0,53	0,49	0,62	1,08	1,11	1,10
Baixo Balsas	4,38	2,61	4,40	0,78	0,99	1,28	0,69	0,59	0,71
Baixo Itapecuru	2,41	2,80	3,11	0,92	1,01	1,22	1,41	1,48	1,55
Baixo Munim	1,01	1,01	1,70	1,74	1,47	1,65	0,95	1,03	1,08
Baixo Turi	2,00	2,71	1,86	0,38	0,37	0,50	0,74	0,74	0,82
Delta do Parnaíba	2,94	2,09	2,28	0,68	0,66	0,88	1,27	1,36	1,38
Flores	2,09	1,87	1,58	0,52	0,45	0,85	0,96	0,91	0,86
Gurupi	1,65	1,25	1,26	0,29	0,22	0,93	0,50	0,47	0,53
Litoral Ocidental	1,59	1,52	1,47	0,54	0,48	0,55	0,99	0,95	0,85
Mearim	4,24	4,32	4,76	1,82	1,34	1,59	2,57	2,49	2,39
Médio Mearim	2,72	3,34	2,89	1,12	0,88	0,89	1,62	1,62	1,43
Médio Parnaíba	1,39	1,35	1,23	1,96	1,95	2,47	2,38	2,53	2,41
Pericumã	3,89	3,35	2,99	1,22	1,11	1,45	2,17	2,25	2,24
Pindaré	7,87	8,33	6,72	3,86	3,48	2,44	3,59	3,69	3,49
Sertão Maranhense	1,91	1,21	1,80	0,60	0,67	0,80	1,11	1,14	1,20
Tocantins	3,25	4,62	3,12	5,47	5,77	6,12	7,58	7,15	6,82
Carajás	7,21	17,14	8,85	10,42	11,46	6,34	4,81	5,23	3,90
Cocais	2,41	1,80	2,02	2,67	2,16	2,84	2,34	2,21	2,17
Eixos Rodo-Ferrovíarios	2,24	2,40	2,65	0,79	0,72	0,87	1,42	1,34	1,38
Gerais de Balsas	8,63	3,60	11,00	1,54	1,64	3,18	3,68	3,00	3,66
Guajaras	1,87	3,97	3,40	0,50	0,48	0,60	1,12	1,03	0,91
Imigrantes	2,74	2,44	2,90	0,46	0,41	0,52	0,91	0,90	0,88
Lagos	2,63	2,55	1,93	0,51	0,49	0,64	1,02	1,02	0,97
Lençóis Maranhenses	2,34	1,92	1,92	0,60	0,57	0,82	1,11	1,19	1,31
Região Timbiras	1,73	1,42	2,11	4,53	4,85	2,15	2,87	2,91	2,66

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados do IBGE

Dado o respaldado peso do ICMS na composição da receita tributária estadual, mesmo que as transferências federais ainda sejam as maiores fontes de receita do estado, analisa-se que a arrecadação desse imposto por RPs indica que houve um desempenho ascendente motivado pelo avanço das arrecadações na maioria das regiões, com uma tendência de crescimento real da receita própria. Para tanto, a Secretaria de Fazenda do Maranhão tem intensificado a malha fiscal, aumentado a fiscalização eletrônica e instituído um programa de anistia de multas e juros.

Entretanto, seguindo uma proporcionalidade, apenas a RP da Ilha do Maranhão (no ano de 2008) foi responsável por 80,70% da arrecadação do estado, ou seja, as outras 31 RPs (que contêm 213 municípios) corresponderam a 19,30% da arrecadação do ICMS, o que mensura a imensa concentração na capital e municípios adjacentes devido ao investimento canalizado nessa região. A situação mostra-se com maior discrepância se comparada aos 0,03% da arrecadação da RP do Gurupi (Tabela 24).

Tabela 24: ICMS, por RPs - 2000 e 2008

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	2000	2008	2000 %	2008 %
TOTAL	454.823.814	2.023.655.003	100,00	100,00
Baixada Maranhense	168.590	1.030.900	0,04	0,05
Chapada das Mesas	1.770.386	18.202.541	0,39	0,90
Ilha do Maranhão	371.207.629	1.633.124.967	81,62	80,70
Pré-Amazônia	984.453	4.951.512	0,22	0,24
Serras	664.788	3.947.483	0,15	0,20
Alpercatas	338.961	1.504.842	0,07	0,07
Alto Munim	918.538	3.695.344	0,20	0,18
Alto Turi	330.755	2.313.865	0,07	0,11
Baixo Balsas	2.424.268	13.517.202	0,53	0,67
Baixo Itapecuru	667.251	3.372.024	0,15	0,17
Baixo Munim	480.700	4.733.413	0,11	0,23
Baixo Turi	741.354	3.011.850	0,16	0,15
Delta do Parnaíba	346.872	1.904.894	0,08	0,09
Flores	759.070	1.844.788	0,17	0,09
Gurupi	1.006.367	564.469	0,22	0,03
Litoral Ocidental	110.178	759.320	0,02	0,04
Mearim	3.087.471	15.391.005	0,68	0,76
Médio Mearim	1.972.684	7.681.656	0,43	0,38
Médio Parnaíba	7.538.793	21.031.444	1,66	1,04
Pericumã	1.201.588	6.576.865	0,26	0,32
Pindaré	4.937.170	16.088.974	1,09	0,80
Sertão Maranhense	672.157	3.638.562	0,15	0,18
Tocantins	27.502.622	90.908.450	6,05	4,49
Carajás	7.971.388	27.320.556	1,75	1,35
Cocais	5.624.163	25.514.068	1,24	1,26
Eixos Rodo-Ferrovíarios	328.784	2.053.989	0,07	0,10
Gerais de Balsas	5.950.618	36.942.824	1,31	1,83
Guajaras	561.196	3.046.252	0,12	0,15
Imigrantes	352.846	2.994.165	0,08	0,15
Lagos	421.442	1.303.507	0,09	0,06
Lençóis Maranhenses	203.194	2.224.350	0,04	0,11
Timbiras	2.673.354	59.665.262	0,59	2,95

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados de MARANHÃO, 2010a.

No ano de 2014, as empresas que mais arrecadaram no estado foram: Petróleo Brasileiro S.A. Petrobras (27,85%); Companhia Energética do Maranhão - Cemar (7,05%) e Petrobras Distribuidora S.A. (3,52%). É importante destacar que uma avaliação dos dados desde 2005 demonstra que a Petrobras e a Cemar são as campeãs de arrecadação¹¹⁸.

O Quadro 04, com os principais produtos exportados e importados (do ano de 2007), revela o que já havia sido constatado em outros momentos, isto é, que existem regiões que não exportaram e nem importaram nenhum produto diretamente (por isso não constam do quadro), que a exportação é baseada em commodities, e que apresentam elevados índices vinculados às Regiões da Ilha do Maranhão e de Carajás, destacando a lógica do estado como um elemento logístico (transporte e transformação primária) da cadeia de alumínio e ferro, bem como das Regiões do Baixo Balsas e de Gerais de Balsas, na exportação da soja.

¹¹⁸ Informações obtidas no portal da Secretaria Estadual de Fazenda. Disponível em: <<http://portal.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/jsp/pagina/pagina.jsf?codigo=1598>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

Quadro 04: Principais produtos exportados e importados por RP - 2007

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	EXPORTADOS	IMPORTADOS
Chapada das Mesas	Grãos de soja/ Bagaços	Máquinas e aparelhos para misturar
Ilha do Maranhão	Minérios de ferro/ Alumínio não ligado/ Ligas de alumínio/ Leveduras mortas/ Consumo de bordo/ Lagostas	Gasóleo/ Outras gasolinas/ Querosenes para a aviação/ Ladrilhos de cerâmica
Alto Turi	Madeiras perf. não coníferas	-
Baixo Balsas	Grãos de Soja/Bagaços	-
Baixo Munim	Ferro fundido bruto	Minérios de manganês
Gurupi	Madeiras tropicais serradas/ Madeiras perf. não coníferas	-
Pindaré	Ferro fundido bruto/ Miudezas comestíveis de bovino, congeladas	Coques de hulha
Tocantins	Couros/ Peles de bovinos/ Peles preparadas /Armações e cabos/ Madeiras perf. não coníferas/ Obras de marcenaria	Sulfatos de cromo / Cloretos de potássio/ Dihidrogênio-ortofosfato de amônio/ Sulfato de amônio/ Partes para móveis
Carajás	Ferro fundido bruto/ Madeiras serradas, cortadas em folhas/ Madeira compensada	Coques de hulha/ Resinas ureicas
Cocais	Sabões/ Produtos de toucador	Estatuetas e objetos de metais/ Livros, brochuras e impressos semelhantes
Eixos Rodo-Ferrovíarios	-	-
Gerais de Balsas	Grãos de soja/ Algodão debulhado	Cloretos de potássio/superfosfato > 45%/superfosfato ≤ 22%
Imigrantes	Óleo de babaçu	-
Timbiras	-	Malte não torrado

Fonte: MARANHÃO, 2009c

Merecem destaque as exportações de óleo de babaçu, algodão e sabão enquanto elementos que poderiam ser reforçados na cadeia de produção, considerando-se que são vinculados a materiais abundantes e endógenos, bem como poderiam ampliar a possibilidade de participação do uso da rede familiar do estado, sobretudo das regiões que apresentam pouca geração de emprego e renda.

Já na importação, destacam-se o gasóleo e outras gasolinas (combustíveis) na Ilha do Maranhão, os coques de hulha (voltados à produção de ferro gusa) nas Regiões de Carajás e Pindaré, bem como os cloretos de potássio e superfosfato (fertilizantes, adubos e outros insumos) na Região de Gerais de Balsas. Tais produtos importados são bastante usados por essa cadeia de empresas exportadoras.

Os quadros de estabelecimentos formais apresentados à frente seguem a classificação do IBGE, diferenciando-se de acordo com o contexto do número de empregados, dada a divisão entre micro, pequenas, médias e grandes empresas. Considerando que há distinções na relação do porte entre os setores de indústria e comércio/serviços, resolveu-se elaborar duas tabelas: uma com o setor de indústria e outra com o setor de comércio e serviços. Assim, segue-se a classificação para o setor da indústria: micro: com até 19 empregados; pequena: de 20 a 99 empregados; Média: 100 a 499 empregados; grande: mais de 500 empregados.

Para o setor de comércio e serviços: mMicro: até 9 empregados; pequena: de 10 a 49 empregados; média: de 50 a 99 empregados; grande: mais de 100 empregados

A divisão do setor da indústria demonstra que, no total, tem havido um crescimento em todos os portes de empresas, da micro até à grande empresa. No entanto, mesmo apresentando tal crescimento, muitas MPMEs não sobrevivem ao processo de competição e em episódios turbulentos pelos quais as economias passam periodicamente, considerando-se que até as grandes empresas podem ser atingidas diante de tal cenário.

Há um predomínio no número das microempresas, com uma grande tendência de crescimento, sobretudo nas RPs da Ilha do Maranhão, do Tocantins e do Carajás, onde também predominam o índice de pequenas empresas (incluindo a RP do Baixo Itapecuru). Há regiões, como as da Baixada Maranhense, do Delta do Parnaíba e dos Lençóis Maranhenses, que só possuem microempresas. Para esse porte de empresas, é importante destacar o processo de formalização, facilitado por reduções de impostos de ordem federal e estadual.

De 2002 para 2012, na totalidade, o crescimento das grandes empresas foi bem pequeno, passando de 6 para 11 grandes empresas, e o predomínio ocorre na região da Ilha do Maranhão, quase sem variação durante 10 anos, já que em 2002 havia 5 grandes empresas e em 2012 havia 6 grandes empresas. As outras RPs que possuíam grandes empresas em 2012 eram: RP do Baixo Balsas, RP do Gurupi, RP do Médio Parnaíba, RP do Tocantins e RP dos Cocais (Tabela 25).

Tabela 25: Estabelecimentos formais do setor de indústria, por RP - 2002, 2007 e 2012

REGIÕES DE PLANEJAMENTO	2002					2007					2012				
	Micr o	Peque na	Médi a	Gran de	Tot al	Micr o	Peque na	Médi a	Gran de	Tot al	Micr o	Peque na	Médi a	Gran de	Tot al
MARANHÃO	1287	210	38	6	1541	1554	239	64	9	1866	2085	348	66	11	2510
Baixada Maranhense	6	0	0	0	6	1	0	0	0	1	4	0	0	0	4
Chapada das Mesas	30	6	3	0	39	32	11	4	0	47	44	12	4	0	60
Ilha do Maranhão	489	63	10	5	567	583	77	22	6	688	843	128	23	6	1000
Pré-Amazonia	12	5	0	0	17	10	4	0	0	14	26	4	0	0	30
Serras	18	1	0	0	19	27	4	0	0	31	71	5	0	0	76
Alpercatas	5	0	0	0	5	5	0	0	0	5	9	3	0	0	12
Alto Munim	12	1	0	0	13	17	2	1	0	20	24	0	3	0	27
Alto Turi	12	1	0	0	13	12	0	0	0	12	11	1	0	0	12
Baixo Balsas	6	0	0	0	6	7	0	0	1	8	6	0	0	1	7
Baixo Itaipuru	19	6	0	0	25	18	15	0	0	33	31	31	2	0	64
Baixo Munim	22	8	1	0	31	21	8	1	0	30	23	18	1	0	42
Baixo Turi	3	2	0	0	5	7	3	0	0	10	9	2	0	0	11
Delta do Parnaíba	9	0	0	0	9	8	0	0	0	8	8	0	0	0	8
Flores	14	1	0	0	15	10	0	1	0	11	17	3	1	0	21
Gurupi	2	2	0	0	4	3	1	1	0	5	4	0	0	1	5
Litoral Ocidental	8	0	0	0	8	5	1	0	0	6	6	0	0	0	6
Mearim	35	5	1	0	41	52	5	2	0	59	45	9	0	0	54
Médio Mearim	34	3	1	0	38	33	5	1	0	39	44	4	1	0	49
Médio Parnaíba	37	11	5	0	53	50	11	7	0	68	66	11	5	1	83
Pericumã	14	3	0	0	17	13	4	0	0	17	11	4	0	0	15
Pindaré	50	5	1	0	56	45	5	3	0	53	55	5	3	0	63
Sertão Maranhense	19	1	0	0	20	15	2	0	0	17	28	3	0	0	31
Tocantins	193	39	2	0	234	267	40	6	0	313	310	53	10	1	374
Carajás	82	26	8	0	116	123	14	8	1	146	133	11	8	0	152
Cocais	36	4	3	0	43	30	6	3	0	39	30	6	2	1	39
Exos Rodoferroviários	12	0	0	0	12	8	0	0	0	8	14	3	0	0	17
Gerais de Balsas	37	8	0	0	45	63	9	0	0	72	82	14	0	0	96
Guajaras	15	1	0	0	16	17	0	0	0	17	15	3	0	0	18
Imigrantes	9	1	0	0	10	12	1	0	0	13	10	1	0	0	11
Lagos	5	1	0	0	6	3	1	0	0	4	14	1	0	0	15
Lençóis Maranhenses	5	0	0	0	5	9	0	0	0	9	8	0	0	0	8
Timbiras	37	6	3	1	47	48	10	4	1	63	84	13	3	0	100

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados da RAIS.

Para o setor de comércio e serviços, os estabelecimentos formais de todos os portes também têm apresentado crescimento, sendo importante destacar que há um maior índice na RP da Ilha do Maranhão, para os anos de 2002 a 2012. Os menores índices de estabelecimentos, no total, para o ano de 2002, foram da RP do Baixo Turi, que também obteve o menor número de micro e grandes estabelecimentos. No ano de 2007, a RP com o menor número de estabelecimentos foi a RP do Gurupi, que também obteve o menor número de microestabelecimentos. E, no ano de 2012, o menor número de estabelecimentos correspondeu à RP do Litoral Ocidental, que também apresentou o menor número de microestabelecimentos (Tabela 26).

Tabela 26: Estabelecimentos formais dos setores de comércio e serviços, por RP - 2002, 2007 e 2012

REGIÕES DE PLANEJAMENTO	2002					2007					2012				
	Micro	Pequena	Média	Grande	Total	Micro	Pequena	Média	Grande	Total	Micro	Pequena	Média	Grande	Total
MARANHÃO	13060	2244	240	347	15891	18311	3180	297	469	22257	26725	4692	407	596	32420
Baixada Maranhense	45	9	1	3	58	63	6	0	6	75	93	12	0	3	108
Chapada das Mesas	183	16	0	6	205	374	39	3	8	424	619	63	2	9	693
Ilha do Maranhão	6450	1164	137	171	7922	8042	1678	171	209	10100	11029	2479	248	297	14053
Pré-Amazonia	243	28	0	4	275	253	38	5	7	303	441	63	3	10	517
Serras	104	24	2	3	133	138	31	6	6	181	306	35	3	6	350
Alpercatas	72	10	0	3	85	97	7	0	6	110	184	17	1	4	206
Alto Muriú	146	22	4	6	178	256	37	3	8	304	464	48	7	7	526
Alto Turi	72	14	2	4	92	107	17	0	7	131	205	29	3	6	243
Baixo Balsas	46	15	0	4	65	97	6	1	5	109	140	17	0	6	163
Baixo Itaipuru	116	19	1	7	143	206	34	1	7	248	327	47	4	10	388
Baixo Muriú	69	14	0	7	90	125	15	1	7	148	206	30	0	7	243
Baixo Turi	14	3	1	1	19	39	6	0	5	50	113	13	1	6	133
Delta do Parnaíba	88	12	4	6	110	180	18	0	9	207	287	30	3	8	328
Flores	55	9	2	3	69	98	13	0	7	118	183	21	4	6	214
Gurupi	16	12	1	3	32	28	6	2	4	40	83	7	0	3	93
Litoral Ocidental	40	2	3	3	48	62	3	1	8	74	69	9	3	8	89
Mearim	414	50	2	7	473	560	77	6	11	654	799	106	11	14	930
Médio Mearim	266	35	5	8	314	391	42	2	11	446	611	56	4	12	683
Médio Parnaíba	285	49	5	8	347	433	74	6	8	521	699	96	9	11	815
Pericumã	157	29	2	8	196	237	36	4	9	286	394	51	4	9	458
Pindaré	475	72	6	7	560	687	97	8	12	804	951	130	7	14	1102
Sertão Maranhense	134	14	2	6	166	214	17	2	7	240	357	34	1	8	430
Tocantins	1574	289	32	21	1916	2417	428	40	34	2919	3341	612	53	46	4052
Carajás	458	97	7	10	572	747	115	7	12	881	971	154	10	17	1152
Cocais	268	48	5	8	329	405	57	6	9	477	619	92	5	12	728
Eixos Rodovias e Ferrovias	103	14	1	6	124	179	25	1	7	212	315	35	0	9	359
Gerais de Balsas	372	60	6	6	444	698	99	6	11	814	1083	166	6	17	1272
Guajará	136	21	0	1	158	204	20	1	3	228	298	30	3	4	335
Imigrantes	48	9	2	2	61	109	10	2	5	126	218	21	1	4	244
Lagos	87	12	0	2	101	124	16	1	5	146	211	26	1	5	243
Lençóis Maranhenses	58	7	2	5	72	144	20	2	8	174	254	27	1	6	288
Timbiras	466	65	5	8	544	597	93	9	8	707	825	136	9	12	982

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados da RAIS.

O índice de estabelecimentos por setor demonstra a divisão em setores: indústria (ind.); construção civil (c. civil); comércio (com.); serviços (serv.); agropecuária (agro.). Registra-se uma mudança de ordem de predominância dos setores entre os anos de 2002 a 2012. No ano de 2002, havia a seguinte ordem: comércio, serviços, indústria, construção civil e agropecuária. Já nos anos de 2007 e 2012, a ordem de predominância foi: comércio, serviços, agropecuária, indústria e construção civil. Tal fator indica, portanto, um crescimento maior do setor da agropecuária.

Ainda assim, do ano de 2002 ao ano de 2012, todos os setores têm apresentado crescimento, considerando uma queda do setor de construção civil no ano de 2002 ao ano de 2007, e uma recuperação posterior (ano de 2012). Os setores de indústria, construção civil, comércio e serviços estão concentrados na RP da Ilha do Maranhão, desde o ano de 2002. E o setor da agropecuária, que no ano

de 2002 era predominante na RP do Tocantins, passa a ser predominante na RP do Carajás (anos 2007 a 2012) (Tabela 27).

Tabela 27: Estabelecimentos por setor, por RP - 2002, 2007 e 2012

REGIÕES DE PLANEJAMENTO	2002						2007						2012					
	Ind.	C. Civil	Com.	Serv.	Agro.	Total	Ind.	C. Civil	Com.	Serv.	Agro.	Total	Ind.	C. Civil	Com.	Serv.	Agro.	Total
MARANHÃO	1541	1110	9534	6357	808	19350	1866	1043	14222	8035	2211	27377	2510	2006	20896	11524	2581	39517
Babada Maranhense	6	1	35	23	1	66	1	1	51	24	1	78	4	1	76	32	3	116
Chapada das Mesas	39	12	139	66	41	297	47	23	288	136	127	621	60	40	487	206	180	973
Ilha do Maranhão	557	861	4413	3509	61	9411	688	742	5773	4327	70	11600	1000	1278	7964	6089	86	16417
Pré-Amazonia	17	3	130	145	12	307	14	7	223	80	35	369	30	20	380	137	32	599
Serras	19	2	57	76	13	167	31	3	96	85	63	278	76	15	238	112	79	520
Alpercatas	5	1	44	41	4	95	5	3	74	36	14	132	12	9	160	46	29	256
Alto Munim	13	0	116	62	3	194	20	8	220	84	65	397	27	16	385	141	58	627
Alto Turi	13	2	55	37	7	114	12	2	90	41	25	170	12	6	172	71	34	295
Baixo Balsas	6	1	26	39	31	103	8	1	68	41	74	192	7	6	121	42	77	253
Baixo Iapicuru	25	6	88	55	9	183	33	5	189	59	14	300	64	14	230	98	20	486
Baixo Munim	31	9	55	35	3	133	30	4	100	48	8	190	42	14	175	68	6	305
Baixo Turi	5	0	14	5	2	26	10	2	33	17	15	77	11	4	95	38	16	164
Delta do Parnaíba	9	4	63	47	4	127	8	3	156	51	22	240	8	11	255	73	42	389
Flores	15	0	35	34	2	86	11	0	75	43	13	142	21	6	153	61	19	260
Gurupi	4	1	8	24	11	48	5	0	20	20	32	77	5	2	66	27	23	123
Litoral Ocidental	8	0	17	31	1	57	6	1	36	38	0	81	6	3	50	39	3	101
Mearim	41	15	318	155	69	598	59	6	459	195	156	875	54	18	666	264	175	1177
Médio Mearim	38	7	217	97	17	376	39	5	334	112	27	517	49	10	511	172	37	779
Médio Parnaíba	53	8	249	98	7	415	68	9	404	117	33	631	83	33	616	199	28	959
Pericumã	17	12	134	62	7	232	17	4	198	88	12	319	15	21	341	117	12	506
Pindaré	56	17	392	168	47	680	53	15	596	208	104	976	63	30	793	309	131	1326
Sertão Maranhense	20	3	100	56	5	184	17	9	175	65	35	301	31	22	335	95	47	530
Tocantins	234	75	1268	648	131	2366	313	82	1929	990	380	3694	374	218	2663	1389	452	5096
Carajás	116	7	349	223	90	785	146	23	602	279	458	1508	152	54	776	376	439	1797
Cocais	43	3	224	105	18	393	39	6	348	129	30	552	39	15	528	200	40	822
Eixos Rodov. Ferroviários	12	10	76	48	12	158	8	6	151	61	21	247	17	14	288	91	30	420
Gerais de Balsas	45	27	296	148	170	686	72	44	588	246	299	1229	96	65	833	439	387	1820
Guajjaras	16	2	111	47	3	179	17	2	168	60	27	274	18	3	250	85	20	376
Imigrantes	10	0	34	27	12	83	13	2	88	38	24	165	11	6	192	52	40	301
Lagos	6	2	68	33	2	111	4	3	110	36	5	158	15	12	183	60	4	274
Lençóis Maranhenses	5	3	34	38	0	80	9	0	102	72	0	183	8	5	189	99	3	304
Timbiras	47	16	369	175	13	620	63	22	498	209	22	814	100	35	685	297	29	1146

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados do IBGE

Em relação ao número de empregos formais, constata-se que houve ganhos em todos os setores. A predominância, durante os anos de 2002 e 2007, está, respectivamente, nos setores de serviços, comércio, indústria, construção civil e agropecuária. No ano de 2012, há uma mudança (serviços, comércio, construção civil, indústria e agropecuária), indicando que o setor de construção civil ultrapassa o setor da indústria no número de empregos formais.

Assim, evidencia-se que não há uma relação necessariamente direta entre o número de estabelecimentos e o número de empregos formais, já que o índice de empregos depende de muitos outros fatores, tais como porte de empresas, produtos e tecnologia.

Na RP da Ilha do Maranhão, a com maior índice referente aos setores, houve uma queda no setor da agropecuária, demonstrada pela diminuição do índice de empregos do ano de 2007 para o ano de 2012. O menor índice da indústria estava na RP da Baixada Maranhense no ano de 2002 e passou para a RP do Delta do Parnaíba, em 2012. No setor da construção civil (nos anos de 2002 e 2007), algumas RPs não apresentavam emprego algum, exemplo da RP do Flores. No setor de serviços, nos anos de 2002, 2007 e 2012, as RPs com menores índices de emprego foram, respectivamente, a RP da Baixada Maranhense, do Gurupi e do Baixo Turi. No setor da agropecuária, nos anos de 2002 e 2007, a RP com menor número de emprego foi a dos Lençóis Maranhenses, e, em 2012, a do Litoral Ocidental (Tabela 28).

Tabela 28: Empregos formais do setor, por RP - 2002, 2007 e 2012

REGIÕES DE PLANEJAMENTO	2002						2007						2012					
	Ind.	C. Civil	Com.	Serv.	Agr. o.	Total	Ind.	C. Civil	Com.	Serv.	Agr. o.	Total	Ind.	C. Civil	Com.	Serv.	Agr. o.	Total
MARANHÃO	275 14	152 57	510 45	2296 32	648 7	3299 35	399 44	289 06	864 57	3100 07	176 24	4829 38	482 73	596 43	1363 53	4324 25	196 54	6963 48
Baixada Maranhense	11	0	127	906	1	1045	1	1	147	2029	0	2178	16	1	325	1273	26	1641
Capada das Mesas	793	14	381	2623	194	4005	130 2	904	107 6	3938	823	8043	146 0	703	1886	6221	135 5	1162 5
Ilha do Maranhão	113 65	124 26	245 44	1335 07	731	1825 73	169 11	220 79	408 85	1657 36	102 8	2466 39	190 70	424 47	6349 0	2424 28	887	3683 22
Pré-Amazônia	202	76	533	2294	101	3206	267	58	114 6	3253	148	4872	359	241	1946	4131	179	6856
Serras	119	8	174	1530	228	2059	257	13	375	4385	736	5766	552	207	1163	4497	191 7	8336
Alpercatas	13	3	164	1121	9	1310	39	11	288	2162	90	2590	140	109	689	2677	359	3974
Alto Muniim	105	0	494	3121	31	3751	256	36	886	4398	664	6240	634	80	1544	6149	512	8919
Alto Turi	57	10	342	2034	14	2457	48	50	625	2600	80	3403	77	22	1075	2819	81	4074
Baixo Balsas	22	1	86	942	100 9	2060	141 5	3	204	1497	424	3543	198 2	18	347	2257	881	5485
Baixo Itapecuru	284	59	364	4558	26	5291	715	2	763	4875	90	6445	163 3	101	1724	6154	102	9714
Baixo Muniim	574	110	209	3005	73	3971	649	18	528	3334	64	4593	123 6	102 2	857	3996	29	7140
Baixo Turi	52	0	64	238	4	368	160	2	159	1658	344	2323	109	9	303	2117	125	2663
Delta do Parnaíba	17	3	167	2070	39	2296	17	6	441	3619	158	4241	11	225	913	5143	293	6585
Flores	106	0	347	802	10	1265	147	0	827	2309	67	3350	405	837	1114	2200	167	4723
Gurupi	128	15	38	1211	51	1443	210	0	86	1544	239	2079	928	10	239	1802	117	3096
Litoral Ocidental	26	0	51	1117	3	1197	47	2	100	2899	0	3048	39	18	341	4125	18	4541
Mearim	568	54	148 5	3495	269	5871	820	207	230 2	4913	667	8909	672	114	3496	7161	698	1214 1
Médio Mearim	415	4	105 0	3432	81	4982	442	52	144 0	4502	95	6531	451	74	2128	5713	114	8480
Médio Parnaíba	158 4	47	145 0	4777	85	7943	204 9	13	205 6	8580	369	1306 7	214 7	576	3064	8845	253	1488 5
Pericumã	171	73	627	4423	11	5305	267	299	120 5	4945	36	6752	300	112 9	2115	6222	32	9798
Pindaré	688	225	199 8	6403	406	9720	126 0	423	320 4	8217	771	1387 5	114 1	230	4734	1182 8	784	1871 7
Sertão Maranhense	142	12	301	2106	12	2573	165	464	536	2924	171	4260	268	300	1231	3466	206	5471
Tocantins	310 3	737	801 8	1194 6	498	2430 2	431 7	149 6	128 26	1584 4	159 2	3607 5	614 2	789 7	1921 9	2865 0	130 7	6321 5
Cocais	358 5	751	170 1	4063	423	1052 3	338 1	214 7	288 9	9100	403 8	2155 5	335 7	140 3	4422	1412 2	301 5	2631 9
Carajás	110 7	6	100 8	5710	114	7945	130 8	63	215 9	6239	252	1002 1	159 7	294	3494	6662	508	1245 5
Eixos Rodovias Ferrovias	59	16	302	3156	61	3594	39	107	583	4251	55	5035	210	76	866	5811	91	7054
Gerais de Balsas	426	230	219 4	4083	125 2	8185	610	307	441 3	6180	230 0	1381 0	848	654	6544	8404	336 2	1981 2
Guajaras	86	20	275	1841	89	2311	91	9	513	2037	544	3194	169	7	810	2782	414	4182
Imigrantes	78	0	114	923	30	1145	103	9	218	2358	52	2740	94	18	584	2946	93	3735
Lagos	68	1	209	1462	59	1799	39	11	428	3118	81	3677	88	132	705	3555	120	4600
Lençois Maranhenses	12	89	94	5893	0	6088	24	0	316	7984	0	8324	24	64	708	6747	92	7635
Timbiras	154 8	267	213 4	4840	573	9362	258 8	114	283 3	8579	164 6	1576 0	211 4	625	4277	1162 2	151 7	2015 5

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados do IBGE

Dados do IBGE (Tabela 29 e Tabela 30) voltados às análises de posição na ocupação no trabalho principal revelam a concentração de empregadores e de trabalhadores empregados e com carteira assinada na RP da Ilha do Maranhão.

Porém também se constata um grande número de empregados sem carteira de trabalho assinada. Com exceção da RP Ilha do Maranhão e da RP do Tocantins (2010), nas demais RPs, a maioria dos empregados não possui carteira de trabalho assinada, demonstrando um número superior do que aqueles que possuem carteira de trabalho assinada, também sendo significativo o montante de trabalhadores por conta própria.

Apesar de tal situação, dessas ocupações destaca-se a importância em se ter um grande número de empregados com carteira de trabalho assinada, pois é nesse regime trabalhista que há garantias de uma série de direitos, tais como: salário consoante ao piso da categoria; seguro de vida em grupo; vale transporte para deslocamento da residência ao trabalho; 13º salário com base na remuneração integral; férias remuneradas; Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); remuneração para trabalho extraordinário; repouso semanal; benefícios previdenciários e seguro desemprego.

Tabela 29: Posição na ocupação, subgrupo e categoria do emprego no trabalho principal – 2000

REGIÕES DE PLANEJAMENTO	Empregados					Empregadores	Conta própria	Não remunerados	Trabalhadores na produção para o próprio consumo
	Total	Total	Empregados com carteira de trabalho assinada	Empregados - militares e funcionários públicos estatutários	Empregados sem carteira de trabalho assinada				
MARANHÃO	1.914.039	809.361	236.963	119.431	452.959	24.205	683.372	179.295	217.801
Baixada Maranhense	38.379	7.929	1.329	1.576	5.024	101	16.564	8.354	5.429
Capada das Mesas	34.676	17.438	3.647	1.956	11.836	681	9.733	2.484	4.335
Ilha do Maranhão	362.547	252.232	117.670	34.062	100.500	7.594	96.272	4.397	2.050
Pré- Amazônia	58.464	18.328	1.998	3.194	13.135	671	26.924	7.426	5.112
Serras	35.714	10.895	1.461	1.803	7.629	361	14.404	3.767	6.290
Alpercatas	36.642	11.531	1.476	2.245	7.812	313	15.053	2.646	7.099
Alto Munim	57.950	14.478	2.139	3.582	8.755	303	18.271	13.567	11.333
Alto Turi	31.073	11.393	1.048	1.888	8.456	261	11.983	2.330	5.107
Baixo Balsas	13.238	4.955	731	1.006	3.216	103	3.733	1.234	3.213
Baixo Itapecuru	47.964	12.429	2.818	2.521	7.091	155	22.545	9.082	3.756
Baixo Munim	33.501	10.581	2.335	1.909	6.335	144	11.883	3.825	7.070
Baixo Turi	23.240	7.571	683	942	5.947	217	10.644	2.655	2.151
Delta do Parnaíba	51.059	11.270	1.667	2.149	7.452	342	13.785	11.522	14.141
Flores	33.733	9.356	1.254	1.579	6.523	313	19.019	3.212	1.832
Gurupi	16.885	5.202	530	1.276	3.396	233	7.743	1.442	2.266
Litoral Ocidental	42.439	13.360	1.516	2.555	9.291	542	18.806	5.629	4.100
Mearim	73.251	25.988	5.671	3.039	17.277	466	30.871	6.571	9.354
Médio Mearim	49.157	19.483	3.383	3.679	12.420	370	16.666	4.389	8.252
Médio Parnaíba	61.952	30.901	10.581	4.108	16.212	442	20.870	4.276	5.465
Pericumã	83.984	20.243	3.751	4.480	12.012	349	35.075	15.884	12.430
Pindaré	104.976	36.447	8.194	4.772	23.479	1.227	44.407	8.777	14.117
Sertão Maranhense	40.423	15.335	2.532	3.062	9.741	320	10.148	4.120	10.500
Tocantins	125.125	72.022	23.340	6.271	42.410	3.747	35.754	6.067	7.534
Cocais	70.283	38.284	9.413	4.006	24.865	1.548	23.360	2.861	4.233
Carajás	80.761	26.053	6.008	3.814	1.6231	447	25.424	7.810	21.029
Eixos Rodo-Ferrovários	51.675	17.613	3.180	3.350	11.083	389	22.340	7.022	4.309
Gerais de Balsas	34.904	19.375	4.679	2.521	12.175	896	8.769	1.706	4.158
Guajaras	27.517	8.868	1.496	960	6.413	325	9.929	2.104	6.291
Imigrantes	31.333	8.958	1.006	1.340	6.612	300	14.437	3.102	4.534
Lagos	44.056	9.821	1.469	2.455	5.896	102	23.238	7.213	3.682
Lençóis Maranhenses	41.638	9.168	1.764	2.097	5.309	285	17.766	7.893	6.525
Timbiras	75.500	31.854	8.194	5.234	18.426	658	26.956	5.928	10.104

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados do IBGE, 2000.

Assim, é importante notar que, do ano de 2000 para o ano de 2010, aumentou o número de empregados com carteira de trabalho assinada e estatutários, diminuiu o número de empregados sem carteira de trabalho assinada e também diminuiu o número de empregadores, de trabalhadores por conta própria e de não remunerados. Esse fato parece indicar uma maior concentração de empregados em algumas unidades já existentes e da formalização desses empregados.

Também é significativo considerar o aumento do número de trabalhadores na produção para consumo próprio, ou seja, a pessoa que trabalhava durante pelo menos uma hora na semana, na produção de bens do ramo, que compreende as atividades da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal, pesca e piscicultura para a própria alimentação e de pelo menos um membro da unidade domiciliar.

Tabela 30: Posição na ocupação, subgrupo e categoria do emprego no trabalho principal – 2010

REGIÕES DE PLANEJAMENTO	Empregados								
	Total	Total	Empregados-com carteira de trabalho assinada	Empregados-militares e funcionários públicos estatutários	Empregados-sem carteira de trabalho assinada	Empregadores	Conta própria	Não remunerados	Trabalhadores na produção para o próprio consumo
MARANHAO	2.361.389	1.322.418	510.996	139.272	672.150	21.180	648.264	77.816	291.711
Baixada Maranhense	37.345	15.042	2.270	1.769	11.002	159	8.819	1.705	11.621
Capada das Mesas	47.797	31.145	13.746	3.331	14.069	476	9.766	1.543	4.866
Ilha do Maranhão	556.854	413.679	239.436	39.265	134.976	6.711	120.777	10.134	5.554
Pré- Amazônia	60.448	31.062	6.491	3.367	21.204	493	16.299	2.641	9.953
Serras	45.730	22.574	5.111	2.938	14.526	407	11.170	1.879	9.696
Alpercatas	37.439	19.549	4.048	2.243	13.258	221	10.454	1.705	5.512
Alto Munim	53.541	25.744	6.733	3.447	15.563	365	11.788	2.845	12.801
Alto Turi	42.462	20.985	2.657	3.075	15.255	241	14.289	1.225	5.720
Baixo Balsas	16.381	8.881	2.286	1.292	5.304	124	3.205	556	3.615
Baixo Itapecuru	58.524	25.754	7.202	2.450	16.101	249	16.082	2.223	14.216
Baixo Munim	41.103	17.251	5.141	2.452	9.657	183	13.065	1.083	9.524
Baixo Turi	31.934	15.846	2.045	2.230	11.570	113	9.351	1.022	5.602
Delta do Parnaíba	50.159	21.688	3.980	2.135	15.575	268	13.285	2.387	12.530
Flores	32.222	16.159	3.043	1.868	11.246	122	10.057	902	4.985
Gurupi	23.667	9.601	1.543	1.455	6.603	175	9.302	856	3.732
Litoral Ocidental	46.227	16.375	2.713	2.414	11.246	542	20.974	1.458	6.881
Mearim	83.167	40.176	10.636	4.395	25.147	675	28.312	3.804	10.200
Médio Mearim	52.009	25.216	5.561	2.637	17.020	371	17.825	1.682	6.915
Médio Parnaíba	80.400	48.940	20.176	6.727	22.037	365	22.242	2.648	6.207
Pericumã	96.262	39.555	8.395	5.640	25.522	470	33.075	3.871	19.291
Pindaré	122.683	56.809	15.929	6.080	34.796	661	39.952	4.933	20.332
Sertão Maranhense	47.603	23.435	6.960	2.089	14.388	295	12.091	2.318	9.459
Tocantins	156.115	100.750	48.926	7.039	44.788	2.584	40.841	3.690	8.248
Cocais	91.797	56.336	22.545	4.957	28.835	1.428	23.394	3.104	7.539
Carajás	78.544	37.294	10.836	2.922	23.537	441	24.545	2.580	13.683
Eixos Rodovias e Ferroviários	55.012	27.082	7.933	3.412	15.734	266	15.841	1.957	9.866
Gerais de Balsas	51.177	34.433	14.657	3.085	16.690	972	10.045	1.263	4.466
Guajaras	35.381	15.513	3.406	2.068	10.038	322	9.970	1.572	8.005
Imigrantes	34.121	16.592	2.406	2.174	12.014	301	11.369	1.811	4.049
Lagos	49.628	17.752	2.983	2.546	12.224	173	18.784	1.741	11.176
Lençóis Maranhenses	58.814	23.144	4.665	2.233	16.248	315	16.483	3.879	14.994
Timbiras	86.839	48.059	16.546	5.536	25.978	695	24.808	2.798	10.479

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados do IBGE, 2010,

Destacando o setor de infraestrutura (conjunto de instalações, equipamentos e serviços, geralmente públicos), é possível tecer análises sobre as possibilidades do crescimento econômico nacional e regional, já que se comportam como fatores que estimulam mais investimentos, podendo expandir a capacidade produtiva da região, bem como se tornarem recursos básicos essenciais para o desenvolvimento humano.

O total de ligações ativas de água (ligações com ou sem hidrômetro), em que não são destacadas as ligações totais (aquelas que já foram ativas em algum outro período), faz notar que existem municípios com ligações ativas em 2000 e sem ligações em 2007. O maior número de ligações ativas do ano de 2007 está na RP da Ilha do Maranhão e na RP do Tocantins, e o menor número na RP do Litoral Ocidental e na RP do Gurupi. Tal dado revela a falta desse recurso básico de saneamento em grande parte dos municípios maranhenses, considerando que há aqueles que não possuem ligação ativa alguma e que utilizam tal recurso captado

diretamente de águas superficiais (como rios) e/ou de poços artesianos, muitos deles sequer em condições de potabilidade e escavados de forma irregular (Tabela 31).

Tabela 31: Total de ligações de água ativas, por RP - 2000 e 2007

REGIAO DE PLANEJAMENTO	2000	2007
Baixada Maranhense	2.736	4.475
Capada das Mesas	3.662	5.977
Ilha do Maranhão	170.336	201.361
Pré- Amazônia	3.882	11.746
Serras	-	9.242
Alpercatas	1.794	10.395
Alto Munim	4.893	13.636
Alto Turi	-	4.481
Baixo Balsas	1.835	5.612
Baixo Itapecuru	5.845	12.594
Baixo Munim	-	2.357
Baixo Turi	-	2.739
Delta do Parnaíba	963	4.560
Flores	-	8.652
Gurupi	-	1.710
Litoral Ocidental	-	1.640
Mearim	16.836	26.006
Médio Mearim	-	16.344
Médio Parnaíba	25.778	26.185
Pericumã	5.213	6.242
Pindaré	9.970	24.277
Sertão Maranhense	-	15.625
Tocantins	45.634	51.218
Cocais	7.250	16.264
Carajás	17.497	22.153
Eixos Rodo-Ferrovíarios	-	6.543
Gerais de Balsas	7.765	20.385
Guajajaras	8.826	8.993
Imigrantes	1.045	2.140
Lagos	2.583	5.156
Lençóis Maranhenses	908	3.842
Timbiras	19.035	29.978
TOTAL	364.286	316.203

Fonte: Organizado pela autora, com base em dados de MARANHÃO, 2010a

Imagina-se que um número maior de pessoas exige maior investimento em termos de infraestrutura e serviços básicos, o que deveria caracterizar maiores investimentos nas RPs, sobretudo as que apresentam elevadas concentrações populacionais. No entanto, por conta da concentração demográfica, a tendência pode ser um crescimento dos problemas urbanos nas próximas décadas.

Ainda vinculado ao aspecto da infraestrutura, o número de consumidores de energia elétrica permite avaliar a predominância de um número maior de residências atendidas em todas as RPs. Podem ser destacadas: as RPs da Ilha do Maranhão, do Tocantins e do Pindaré (maior número de residências atendidas); as RPs da Ilha do Maranhão, Tocantins e Carajás (maior número industrial e comercial atendido); as RPs de Timbiras, Médio Parnaíba e Sertão Maranhense (maior número de uso rural atendido). De todas as RPs, a do Gurupi é a que possui o menor número total de consumidores, assumindo também o menor número ao considerarem-se todas as categorias (Tabela 32).

Tabela 32: Número de consumidores de energia elétrica em mensal, por categoria, por RP - 2007

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	TOTAL	RESIDENCIAL	INDUSTRIAL	COMERCIAL	RURAL	OUTROS
MARANHÃO (TOTAL)	1.430.449	1.251.928	9.360	103.428	47.115	18.618
Baixada Maranhense	20.255	18.673	129	935	45	473
Capada das Mesas	25.133	20.440	200	2.061	2.070	362
Ilha do Maranhão	341.516	302.230	1.048	35.867	284	2.087
Pré- Amazônia	40.404	35.718	413	2.179	1.493	601
Serras	22.712	17.463	258	1.422	3.258	311
Alpercatas	25.762	22.800	386	1.511	625	440
Alto Munim	36.445	31.080	144	1.957	2.593	671
Alto Turi	22.193	19.441	192	1.269	867	424
Baixo Balsas	10.355	8.344	106	779	869	257
Baixo Itapecuru	32.465	29.041	206	1.842	795	581
Baixo Munim	21.739	19.969	106	1.206	66	392
Baixo Turi	13.737	12.318	130	881	167	241
Delta do Parnaíba	33.740	29.466	198	1.803	1.667	606
Flores	23.301	20.741	232	1.188	718	422
Gurupi	8.605	7.771	65	505	51	213
Litoral Ocidental	23.980	21.491	176	1.682	64	567
Mearim	54.964	47.759	326	3.315	2.431	1.133
Médio Mearim	37.073	32.371	299	2.410	1.417	576
Médio Parnaíba	50.424	42.691	260	2.668	4.304	501
Pericumã	48.415	44.245	244	2.687	419	820
Pindaré	70.349	63.175	526	4.325	1.213	1.110
Sertão Maranhense	33.814	27.022	364	1.910	3.819	699
Tocantins	100.304	88.243	997	7.551	2.644	869
Cocais	59.187	50.047	813	4.102	3.686	539
Carajás	51.898	46.227	218	3.149	1.641	663
Eixos Rodo-Ferrovíários	34.622	31.331	227	2.065	466	533
Gerais de Balsas	31.088	26.393	174	3.048	1.155	318
Guajajaras	25.499	21.586	179	1.379	2.054	301
Imigrantes	22.391	19.406	222	1.349	1.033	381
Lagos	24.933	23.168	67	1.189	86	423
Lençóis Maranhenses	25.071	22.791	70	1.679	133	398
Timbiras	58.075	48.487	385	3.515	4.982	706

Fonte: MARANHÃO, 2009c

Dados da CEMAR¹¹⁹, para o ano de 2014, apontam um crescimento no número de consumidores de energia no estado, no geral: a) residencial 1.954.135; b) comercial 146.021; c) industrial 8.685; d) rural 58.657; e) outros 30.325; f) total 2.197.823. Sobre esse fato, destacam-se: o aumento da economia local; a existência de energia elétrica em lugares que antes não possuíam (sobretudo na áreas rurais dos pequenos municípios que ainda eram alimentados por formas rudimentares de energia); além do aumento do consumo de produtos eletrodomésticos, dada certa melhoria no poder de compra da sociedade local.

Outro fator revelador que pode ser considerado é a frota de veículos. Nesse quesito, a RP da Ilha do Maranhão tem a maior frota de todas as categorias, e a RP do Gurupi, a menor frota de todas as categorias, fatos que demonstram um maior poder de compra e de concentração populacional da região da capital e entorno (Tabela 33).

¹¹⁹ Demonstrações Financeiras, Companhia Energética do Maranhão - Relatório dos Auditores Independentes da CEMAR, 31 de dezembro de 2014, p. 56.

Tabela 33: Frota de veículos em circulação por espécie, por RP - 2009

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	Veículo de Passageiro	Veículo de Carga	Veículo Especial	Veículo Misto	Veículo de Tração	Veículo de Corrida
Baixada Maranhense	7.239	644	53	34	5	0
Capada das Mesas	6.185	629	111	99	11	0
Ilha do Maranhão	193.865	27.520	4.175	7.989	431	2
Pré- Amazônia	13.092	1.779	225	127	28	1
Serras	8.326	1.353	178	61	27	0
Alpercatas	5.263	547	82	28	2	0
Alto Munim	11.668	964	158	98	11	0
Alto Turi	7.020	598	84	34	6	0
Baixo Balsas	1.894	326	50	28	7	0
Baixo Itapecuru	8.627	949	114	79	15	0
Baixo Munim	4.173	596	72	51	19	0
Baixo Turi	2.853	283	57	25	3	0
Delta do Parnaíba	3.794	408	66	55	1	0
Flores	7.562	875	91	33	9	0
Gurupi	872	100	26	5	0	0
Litoral Ocidental	2.768	262	46	21	0	0
Mearim	24.574	2.250	310	252	23	0
Médio Mearim	17.526	1.159	106	172	43	0
Médio Parnaíba	15.167	1.334	108	274	29	0
Pericumã	12.407	1.300	104	85	17	0
Pindaré	23.272	2.563	366	213	47	0
Sertão Maranhense	5.063	487	65	31	7	0
Tocantins	63.093	7.968	1.070	1.629	129	0
Cocais	20.618	3.221	436	271	71	1
Carajás	16.516	1.265	117	135	23	0
Eixos Rodo-Ferrovários	8.056	688	107	67	7	0
Gerais de Balsas	19.422	2.615	367	313	109	0
Guajaras	10.189	1.122	163	61	13	0
Imigrantes	9.014	564	66	42	1	0
Lagos	5.507	424	53	37	2	0
Lençóis Maranhenses	2.056	608	66	57	2	0
Timbiras	24.801	1.651	232	237	34	0
TOTAL	562.482	67.052	9.324	12.643	1.133	4

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados de MARANHÃO, 2010^a

É interessante notar que em 2014, comparativamente à frota brasileira de automóveis (47.946.664), o Estado do Maranhão (361.709) ainda apresenta regiões com baixos índices de frotas de veículos (geralmente concentrados nas maiores regiões), mesmo que a tendência seja de crescimento progressivo. Destaca-se uma insuficiência dos veículos vinculados ao transporte público (de 574.125 no Brasil, 7.422 estão no Maranhão – ano de 2014), o que também leva à aquisição dos transportes particulares, bem como a defasagem entre crescimento urbano e da frota de veículos com relação aos investimentos realizados para expansão e modernização da rede viária¹²⁰.

Outro indicador também relevante é o número de agências bancárias no estado, que permite identificar a organização espacial dada a concentração do sistema e sua diferente atuação no espaço geográfico. É importante destacar que em todo o Estado do Maranhão, em 2008, havia somente 239 agências bancárias,

¹²⁰ Dados quantitativos coletados pelo IBGE. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/frota.php?codmun=211130&lang=_ES>. Acesso em: 15 jul. 2015.

69 delas concentradas em apenas quatro municípios (que compõem a RP da Ilha do Maranhão), restando 170 agências para 213 municípios (Tabela 34).

Tabela 34: Número de Agências Bancárias, segundo o banco, por RP – 2008

REGIAO DE PLANEJAMENTO	Amazônia	Brasil	Bradesco	Itaú	Nordeste	CEF	HSBC	Unibanco	Outros	Total
Baixada Maranhense	2	2	-	-	-	-	-	-	-	4
Capada das Mesas	2	3	5	-	-	-	-	-	-	10
Ilha do Maranhão	2	19	15	5	2	12	3	3	8	69
Pré- Amazônia	-	4	2	-	1	1	-	-	-	8
Serras	-	1	3	-	-	-	-	-	-	4
Alpercatas	-	2	1	-	-	-	-	-	-	3
Alto Munim	-	2	1	-	1	-	-	-	-	4
Alto Turi	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2
Baixo Balsas	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
Baixo Itapecuru		1								1
Baixo Munim		1	1							2
Baixo Turi			1							1
Delta do Parnaíba		3	2							5
Flores		5	1							6
Gurupi			1							1
Litoral Ocidental		3	1							4
Mearim	1	4	1	-	1	1				8
Médio Mearim		5	1	-	1	1				8
Médio Parnaíba		2	1			1				4
Pericumã	1	2	2	-	1	1				7
Pindaré	1	5	4	-	1	1				12
Sertão Maranhense		2								2
Tocantins	1	5	5	1	1	2	1	-	2	18
Cocais	1	3	4	-	1	1	1			11
Carajás	1	3	2	-	1	1				8
Eixos Rodo-Ferrovíarios		2	2							4
Gerais de Balsas	2	3	1	-	1	1				8
Guajaras		1	1	-	1	1				4
Imigrantes		2	1							3
Lagos		1	1							2
Lençóis Maranhenses		2								2
Timbiras	1	2	3	-	1	1				8
TOTAL	13	93	68	6	15	26	5	3	10	239

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados de MARANHÃO, 2010a

A Tabela 34 ainda permite constatar que as desigualdades entre as RPs evidenciam-se, demonstrando que o território financeiro distribui-se de forma diferenciada entre as localidades geralmente vinculadas aos lugares que possuem maior fluxo comercial. Assim, as RPs da Ilha do Maranhão, do Tocantins, do Pindaré e de Carajás detêm os maiores números de agências bancárias

Outro elemento importante a ser considerado é o da organização civil (Tabela 35), fator que pode ser significativo para aumentar a legitimidade da participação da sociedade nas políticas públicas, pois possibilitaria a pluralidade de ideias. Os dados consideram atividades de organizações: Empresariais e Patronais (emp.); Profissionais (prof.); Sindicais (sind.); Religiosas (rel.); Políticas (pol.) e outras atividades associativas não especificadas anteriormente (out.).

Tabela 35: Organização Civil, por RP – 2002, 2007 e 2012

REGIÕES DE PLANEJAMENTO	2002							2007							2012						
	Emp.	Prof.	Sind.	Rel.	Pol.	Out.	Total	Emp.	Prof.	Sind.	Rel.	Pol.	Out.	Total	Emp.	Prof.	Sind.	Rel.	Pol.	Out.	Total
Baixada Maranhense	0	0	1	0	0	2	3	0	0	3	0	0	0	3	0	0	3	0	0	0	3
Capada das Mesas	1	0	0	4	0	3	8	1	1	3	6	0	2	13	2	1	1	4	0	7	15
Ilha do Maranhão	8	33	63	80	4	176	364	16	35	72	86	11	183	403	16	33	76	117	11	181	434
Pré-Amazonia	0	2	4	1	0	2	9	0	2	4	2	0	4	12	0	2	4	5	0	2	13
Serras	0	0	1	3	0	4	8	0	0	4	3	0	7	14	0	0	3	5	0	2	10
Alpercatas	0	0	2	1	0	1	4	0	0	3	1	0	3	7	0	0	3	2	0	2	7
Alto Muriim	0	0	4	1	0	1	6	1	0	5	2	0	10	11	1	1	8	2	0	2	14
Alto Turi	0	0	4	1	0	3	8	0	0	2	3	0	2	7	0	0	2	2	0	2	6
Baixo Balsas	0	0	2	0	0	0	2	0	0	2	0	0	1	3	0	0	2	0	0	0	2
Baixo Itapeturu	0	0	5	3	0	1	9	1	1	1	1	0	2	6	0	1	6	3	0	1	11
Baixo Muriim	0	0	1	0	0	2	3	0	0	1	0	0	3	4	0	0	3	0	0	1	4
Baixo Turi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Delta do Parnaíba	1	0	9	0	0	2	12	0	0	4	0	0	3	7	0	0	4	3	0	1	8
Flores	0	0	3	2	0	2	7	0	0	3	2	0	3	8	0	0	3	2	0	4	9
Gurupi	0	0	0	1	0	2	3	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Litoral Ocidental	0	0	5	0	0	0	5	0	0	1	0	0	2	3	0	0	1	0	0	0	1
Mearim	0	0	10	13	0	4	27	0	0	14	12	0	9	35	0	0	11	19	0	7	37
Médio Mearim	0	0	5	6	0	6	17	1	0	10	7	0	4	22	1	0	11	6	0	4	18
Médio Parnaíba	0	0	4	4	1	2	11	0	0	3	5	1	5	14	0	0	3	6	1	3	13
Pericumã	0	1	5	2	0	3	11	0	0	7	1	0	6	14	0	0	5	4	0	7	16
Pindaré	1	1	10	3	0	4	19	0	0	11	5	0	8	24	0	0	12	9	0	10	31
Sertão Maranhense	0	0	4	0	0	1	5	0	1	4	1	0	2	8	0	0	5	2	0	2	9
Tocantins	2	4	15	25	1	20	67	3	2	20	39	1	75	140	3	2	22	46	2	25	100
Cocais	0	0	6	8	0	7	21	0	1	9	12	0	7	29	1	0	9	11	0	7	28
Carajás	1	0	9	9	0	8	27	2	0	7	12	0	11	32	2	0	10	11	0	8	31
Eixos Rodov. Ferroviários	0	1	7	4	0	1	13	1	0	9	5	0	2	17	0	0	9	6	0	5	20
Gerais de Balsas	1	0	4	1	0	5	11	1	2	6	5	0	9	23	1	2	5	6	0	10	24
Gujajaras	0	0	2	2	0	5	9	0	1	2	3	0	2	8	0	0	2	2	0	3	7
Imigrantes	0	0	3	2	0	3	8	0	0	3	2	0	7	12	0	0	2	2	0	6	10
Lagoas	1	0	2	1	0	1	5	0	0	4	2	0	1	7	0	0	3	4	0	2	9
Lençóis Maranhenses	0	1	5	1	0	2	9	0	1	5	0	0	2	8	0	1	4	1	0	1	7
Timbiras	3	2	11	7	1	4	28	2	0	10	7	0	7	26	2	0	13	9	0	2	26
MARANHÃO	19	45	206	185	7	277	739	29	47	233	225	13	367	914	29	43	245	290	14	307	928

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados da RAIS.

Assim, no contexto maranhense há um reduzido número de organização civil, com uma evidente concentração na RP da Ilha do Maranhão, considerando que a maior representatividade (identificável) está nas organizações religiosas, e a menor, nas organizações políticas. Ressalta-se que a RP do Baixo Turi não possuía nenhuma organização civil no ano de 2000, já no ano de 2007 aparece uma organização sindical, e, no ano de 2012, esse número deixa de existir.

Analisando, portanto, a escala maranhense e sua divisão intrarregional, é possível resumir que o olhar voltado para os dados quantitativos permitiu constatar que:

- Houve uma média de crescimento populacional no Maranhão, resultando em um estado com pouca concentração demográfica. No entanto a capital assiste a um significativo crescimento a partir da década de 1970, diferenciando-se do contexto do estado, resultante da atratividade industrial;

- A predominância do contexto urbano maranhense só ocorre a partir dos anos 2000. Ainda assim, deve ser considerado que o contexto de urbano local é

bem diferente do contexto de urbano de algumas outras localidades brasileiras (exemplo do urbano de São Paulo);

- A economia assentada na cadeia do agronegócio e do complexo mínero-metalúrgico torna o estado frágil diante da realidade internacional, provocando perdas na capacidade de exportação das referidas commodities;

- Há grande importação de insumos industriais;

- A balança comercial tem apresentado déficits desde o ano de 2006;

- Registra-se, na maior parte dos territórios, baixa contribuição de ICMS;

- Há um predomínio de empregados sem carteira de trabalho assinada e baixo número de empregadores;

- Ocorre uma enorme concentração econômica territorial (mais da metade concentrada em cinco municípios);

- O Produto Interno Bruto (PIB) vem crescendo a uma taxa maior do que a brasileira, mas ainda contribui pouco para o total nacional, e o PIB per capita ainda é um dos piores do país;

- O Valor Adicionado tem predomínio do setor de serviços, seguido da indústria (destaque para o município de São Luís, nos dois setores) e da agropecuária (destaque para o município de Balsas);

- O controle de empresas pelo capital nacional privado é predominante;

- Com exceção de poucos segmentos, a produção industrial maranhense tem características “domésticas”, visto que a maior parte da sua receita bruta provém de vendas realizadas dentro do próprio Estado e, por vezes, dentro da própria região;

- Em relação às Regiões de Planejamento, revela-se maciça concentração de renda, produção, infraestrutura, e empregos;

- Há, portanto, marcantes desigualdades entre as populações e entre os territórios maranhenses.

Os fatores observados conduzem a análises sobre as modalidades de governança no Maranhão, dando ênfase à possibilidade de instauração de políticas que tenham como foco a cooperação para a promoção de um desenvolvimento local democrático, considerando não somente a geração de renda, mas, também, sua distribuição, atingindo uma diversidade de atores e instituições.

4.3 Modalidades de governança

As categorias de governança manifestadas no Brasil, que têm como preceito fortalecer a gestão participativa e possibilitar uma atuação de variados agentes sobre as decisões territoriais, também ocorrem no contexto maranhense e são manifestadas por algumas modalidades de governança, ainda que sejam apresentadas territorialmente de forma fragilizada.

Diante da realidade do estado, existem especificidades locais que, apesar de instáveis, abririam espaço para uma iniciativa endógena, a citar: um sistema produtivo numericamente predominantemente constituído por micro e pequenos negócios, abastecendo mercados pouco organizados (em alguns casos voltados até mesmo para a subsistência); precária capacidade empreendedora; empresário com baixa inclinação às atitudes inovadoras; além de um meio institucional bastante frágil e ainda ausente. Considera-se, ainda, que a visão do planejamento estadual foi por tempos viciada pelo modelo baseado na atração de grandes projetos industriais por meio das políticas de incentivo fiscal (HADDAD, 2003).

Nesse contexto, serão analisadas algumas modalidades de governança que têm figurado como tentativas da ampliação participativa no Estado do Maranhão como peças constituintes dos programas e planos desenvolvidos contemporaneamente pelo poder público local.

a) Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRDs

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento surgiram no Estado do Rio Grande do Sul (COREDES, nesse caso), como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional, tendo como premissa básica reduzir as desigualdades sociais e regionais, representando uma ruptura com as formas tradicionais de gestão pública.

Foram sendo estruturados a partir do início de 1991, mas instituídos legalmente pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados através do Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994 (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011, p. 83).

O objetivo de cada Conselho é

articular os atores sociais, políticos e econômicos das regiões, inclusive colaborando para a organização de segmentos desorganizados, transformando-os em sujeitos coletivos capazes de formular suas próprias estratégias de desenvolvimento e, assim, serem construtores de seu próprio modelo de desenvolvimento regional” (COREDES, 2010).

De forma resumida, os objetivos estratégicos dos Conselhos são: formular e executar estratégias regionais; combinar múltiplas formas de democracia direta com representação política; constituir-se em instância de regionalização das estratégias; avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos demais aparelhos do Estado; conquistar e estimular a participação social e cidadã; intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional; e difundir a filosofia da prática cooperativa. Segundo o discurso oficial, tenta-se quebrar o paradigma de atuação centralizada no Estado, para romper com os problemas advindos da descontinuidade pela troca de governos (COREDES, 2010).

Büttenbender; Siedenberg; Allebrandt (2011) afirmam que não se pode esperar que haja uma uniformidade de concepções de desenvolvimento que pautem as ações e formem um mosaico de demandas sociais e regionais a ser atendido anualmente na execução orçamentária por diferentes instâncias governamentais e autarquias, devendo ser continuamente reconfigurado de acordo com interesses pontuais emergentes em cada região.

Há o reconhecimento de que:

Este processo ainda precisa avançar, objetivando, sob a forma de programas, projetos e ações estratégicas, o conjunto de intencionalidades consensuadas através de reuniões, seminários e assembléias, com a participação dos diferentes segmentos da sociedade regional, ou seja, das redes de poder sócio-territorial da região (DALLABRIDA, 2007, p. 57).

No entanto, mesmo com todas as deficiências, seria aceitável considerar que os COREDES atuariam como fonte de possibilidade do exercício de uma governança territorial, já que apresenta como premissa, pelo menos no plano teórico, resultar em acordos entre os atores envolvidos, o que seria reconhecido como um pacto socioterritorial.

No caso maranhense, os Conselhos surgem a partir da lógica da Lei Complementar nº 108/2007, que institui as Regiões de Planejamento – RPs, por meio de um ciclo que teve como base a regionalização para o desenvolvimento,

envolvendo unidades administrativas regionais e a coordenação da unidade regional do órgão de planejamento.

Assim, a institucionalização das RPs visava a uma definição das abrangências territoriais mais próximas dos locais; tendo por base para um desenho institucional de articulação dos atores a revitalização do planejamento, do orçamento e do desenvolvimento regionalizado; e, ainda, a criação de condições adequadas para mobilizar os ativos endógenos dos locais. Foram observadas algumas tendências brasileiras, como nos estados da Bahia, Ceará, Pará, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (este sendo uma referência), o que levou à constatação de que a crescente heterogeneidade das regiões administrativas tornava-as cada vez menos adequadas para serem referências do desenvolvimento.

Foi formado o Conselho Regional de Desenvolvimento (CRD), que é um órgão de deliberação coletiva e de formulação do planejamento, da otimização da aplicação do orçamento regionalizado e do monitoramento e a avaliação dos programas voltados para o desenvolvimento regional do Plano Popular de Desenvolvimento Regional (PPDR)¹²¹ e Plano Plurianual (PPA). É, ainda, um conselho territorial de desenvolvimento que trata de todos os temas e setores econômico, social, institucional e ambiental de uma determinada RP, funcionando como uma instância de representação e debate para promoção do desenvolvimento regional.

Suas principais atribuições são: a) subsidiar a formulação de políticas públicas de responsabilidade do governo do estado para cada uma das regiões de planejamento; b) garantir o processo democrático na definição dos interesses regionais dentro dos parâmetros do planejamento estadual; c) acompanhar e avaliar o desempenho dos programas, projetos e ações que integram o PPA Estadual e o PPDR, principalmente no que diz respeito à aplicabilidade do orçamento regionalizado; d) colaborar para o desenvolvimento dos planos, programas e projetos regionais, garantindo a execução das ações; e) adotar a Região de Planejamento como base de suas discussões.

¹²¹O PPDR, elaborado pela SEPLAN e IMESC, é um instrumento operacional para as Unidades e Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Seguindo as orientações de governo para a elaboração do PPA 2008-2011, ouvindo-se a sociedade, foram realizadas, em maio/07, oficinas em todas as regiões do estado para diagnosticar as necessidades mais prementes para uma ação de Governo. Em seguida, buscou-se reunir instrumentos de planejamento e elaborar um Plano de Desenvolvimento para cada região, de tal forma que seja iniciada uma trajetória para a gestão descentralizada de governo (OLIVEIRA FILHO, 2008).

Sua composição é a seguinte:

- I. Representante do Governo do Estado, com direito a voto de qualidade;
- II. Prefeitos Municipais que compõem a Região de Planejamento, com direito a voto;
- III. Presidentes das Câmaras de Vereadores da Região de Planejamento de abrangência, com direito a voto;
- IV. Dois representantes das organizações civis de cada município que compõe a Região de Planejamento, com direito a voto;
- V. Um representante das entidades empresariais dos municípios que compõem a Região de Planejamento, sem direito a voto;
- VI. Representante das instituições financeiras oficiais, atuante na respectiva Região de Planejamento, sem direito a voto;
- VIII - Representante do órgão regional da Secretaria de Estado da Saúde, lotado na respectiva Região de Planejamento, indicado pelo titular da pasta, sem direito a voto;
- IX - Representante do órgão regional da Secretaria de Estado da Educação, com lotação na respectiva Região de Planejamento, indicado pelo titular da pasta, sem direito a voto;
- X - Representante do órgão regional da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural, lotado na respectiva Região de Planejamento, indicado pelo titular da pasta, sem direito a voto;
- XI - Representante do órgão regional da Secretaria de Estado de Segurança Cidadã, com lotação na respectiva Região de Planejamento, indicado pelo titular da pasta, sem direito a voto.

O CRD funciona da seguinte forma: a) Assembleia Geral (Plenário): o fórum de deliberação do CRD e é presidida pelo representante do Governo do Estado (denominação do coordenador regional); b) Secretaria Executiva: implementa as deliberações da Assembleia Geral; c) Comitês Temáticos: órgãos da estrutura funcional do CRD, constituídos pelos técnicos das instituições estaduais regionalizadas e municipais e da sociedade civil organizada, são destinados a oferecer propostas, realizar estudos, emitir pareceres, oferecer subsídios e recomendações, realizar monitoramento e avaliação relativos às ações do PPDR, dos programas e ações do PPA e dos instrumentos de políticas públicas referentes ao desenvolvimento regional sustentável (Figura 24).

Figura 24: Composição do CRD do Maranhão



Fonte: MARANHÃO, 2008.

A composição revela que a modalidade de governança praticada é Governança Pública-Tripartite, pela qual as instituições públicas, organizações privadas e da sociedade civil, juntas, impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais. Todas as 32 RPs tiveram, portanto, seu processo de escolha de conselheiros, com um quantitativo que é variável, dependendo do porte dos municípios enquadrados em cada região, totalizando 1.122 conselheiros para o estado, estando assim definidos conforme a Tabela 36.

Dentre as principais problemáticas relacionadas aos conselhos, está a fragilidade do processo participativo e da continuidade nas atividades periódicas, considerando uma inadequação no calendário de reuniões (algumas vezes só há a escolha dos conselheiros). Ainda assim, é reconhecido que o processo de implantação é planejado e gradual, obedecendo à seleção de regiões-piloto por critérios de organização social e perspectiva econômica, trabalhando para a potencialização dos investimentos públicos nelas, com projetos inovadores e dinamizadores do desenvolvimento.

Foi estabelecida a institucionalização do órgão gestor com capacidade coordenadora global e parcerias com instituições financeiras e técnicas nacionais e multilaterais, esperando-se integrar políticas públicas; reduzir as desigualdades e disparidades municipais e regionais; articular as ações governamentais e focar o desenvolvimento sustentável (vinculadas ao PPA e ao PPDR).

Tabela 36: Conselheiros do CRD por RP

Regiões de Planejamento	Nº. de Municípios	Nº. de Conselheiros
Baixada Maranhense	06	32
Chapadas das Mesas	08	40
Ilha do Maranhão	04	22
Pré-Amazônia	08	40
Serras	05	28
Alpercatas	06	32
Alto Munim	08	40
Alto Turi	06	32
Baixo Balsas	06	32
Itapecuru	06	32
Baixo Munim	07	36
Delta do Parnaíba	08	40
Flores	07	36
Gurupi	05	28
Litoral Ocidental	09	44
Baixo Turi	07	36
Mearim	09	44
Médio Mearim	09	44
Médio Parnaíba	03	20
Pericumã	09	44
Pindaré	12	56
Sertão Maranhenses	09	44
Tocantins	09	44
Carajás	08	40
Cocais	05	28
Eixos Rodo Ferroviários	07	36
Gerais de Balsas	06	32
Guajajaras	03	20
Imigrantes	06	32
Lagos	05	28
Lençóis Maranhenses	06	32
Timbiras	05	28
TOTAL	217	1.122

Fonte: MARANHÃO, 2008.

Para tanto, no período de 12 a 15 de maio de 2008, foi realizada uma oficina no intuito de trabalhar os aspectos referentes a esse modelo de governança (traduzido pelo secretariado como gestão participativa). No momento, foi alegado pela SEPLAN que faltava à lógica da Lei complementar das RPs: a) uma estrutura representativa e expressiva da sociedade regional/local para exercer a interface entre governo e sociedade (um interlocutor institucional); b) uma instância instrumental de deliberações importantes para o processo de planejamento e de participação nos programas, ações e serviços do PPA e do PPDR (otimizar e

integrar recursos e ações do governo); c) uma instância de discussão e decisão a respeito de políticas, programas e ações para os territórios de desenvolvimento.

Dentro desse contexto, foi definida uma agenda estratégica que pretende ocasionar: a descentralização da gestão pública; a redução do analfabetismo; a ampliação da rede de saneamento básico; a redução do déficit habitacional; a universalização da cobertura de energia elétrica; a geração de renda (APLs); a recuperação e preservação das bacias hidrográficas; ampliação do acesso à inclusão digital; geração de emprego (qualificação e capacitação de mão de obra); a garantia da segurança pública e da cidadania; a recuperação do patrimônio arquitetônico, artístico e cultural; e a ampliação dos investimentos em obras públicas.

Evidencia-se, por meio do âmbito das discussões efetivadas para a formação dos conselhos, que a concepção de desenvolvimento está vinculada a um processo de geração e de distribuição de renda, que seria efetivado mediante o apoio a atividades com especificidades locais, oportunizando um maior número de atores, discutindo-se, também, formas sustentáveis no interior do processo.

b) Câmaras Setoriais e Conselho Empresarial do Maranhão - CEMA

As câmaras setoriais surgiram no final dos anos 1980 como uma tentativa de estabelecer diagnósticos de competitividade setorial, identificar as causas das distorções existentes e indicar as estratégias para seu equacionamento. O Decreto Federal nº 96.056, de 19 de maio de 1988, que reorganizou o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), estabeleceu, no seu artigo 7º, que o presidente do CDI instituiria, na Secretaria Especial de Desenvolvimento Industrial (SDI), câmaras setoriais constituídas por representantes de órgãos governamentais e da iniciativa privada para elaborar propostas de políticas e de programas setoriais integrados. A Resolução SDI nº 13, de 12 de julho de 1989, criou as câmaras setoriais com o objetivo de elaborar diagnósticos de competitividade setorial, identificar as causas das distorções existentes e indicar as estratégias para seu equacionamento (ANDERSON, 1999).

As câmaras setoriais foram, então:

Estabelecidas com a função de analisar a estrutura de custos e preços em setores e cadeias produtivas específicas, tendo em vista assessorar o ministro da Economia no monitoramento da flexibilização de preços após o congelamento introduzido pelo Plano Collor II. Posteriormente, a atuação das câmaras setoriais foi ampliada, passando a incluir, além da questão de preços, também o exame de questões estruturais de médio e longo prazos dos respectivos setores. Foram constituídas 29 câmaras setoriais, que se desdobraram algumas vezes em grupos de trabalho orientados para temas específicos, situados inicialmente na órbita da Secretaria Nacional de Economia e, mais tarde, na do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (GUIMARÃES, 1996, p. 18).

Portanto, ao longo dos anos 1990, as câmaras setoriais passaram a ser locus de discussões do desempenho das indústrias, definidas por setores. Assim, foram instaurados debates entre empresários, trabalhadores e governo, destacando-se o setor automotivo. Contudo foram instituídas outras câmaras setoriais, como: brinquedos, produtos têxteis e de confecções, indústria naval, tratores e máquinas agrícolas.

Nesse contexto, cada setor carrega um pacote de acordos voltados ao seu desenvolvimento, e estes levam às discussões sobre modernização, relações de trabalho e investimentos, por exemplo. No entanto a experiência das câmaras setoriais como fórum de discussão de políticas mais abrangentes para os setores, e não só como um locus para a negociação de reajustes de preços, foi curta (ANDERSON, 1999).

Abandonavam-se as antigas experiências dos organismos estatais com representação de agentes (tal como fora exercida no âmbito dos órgãos de desenvolvimento regional, ou dos conselhos de política pública), avançando-se para a definição de um ente público de natureza tripartite que, com independência *vis-à-vis* a burocracia estatal (apenas um dos três agentes), propunha diretrizes setoriais num amplo espectro: política tecnológica e de investimento, estratégias competitivas, políticas de financiamento, estratégias de preços e de distribuição em face de horizontes almejados para o perfil da demanda e, finalmente, políticas de emprego, de salários e de negociação dos efeitos do intenso ajuste estrutural sobre a incorporação e o uso do trabalho (CASTRO, 1997, p. 05).

Por sua vez, a indefinição do governo quanto à manutenção e às funções desse arranjo fez com que os agentes considerassem a existência das câmaras como temporária, e, com isso, certamente participassem das negociações sem uma perspectiva real de longo prazo. Todavia pode ser destacada como ponto positivo a existência dos embates entre os diversos atores, constituindo a possibilidade de negociação das relações de trabalho, com uma pauta em que se discutiam as

diretrizes de uma política industrial em que foram estabelecidas novas condições de contratações.

No ramo setorial do complexo automotivo, por exemplo, ocorreram vários acordos, os quais obtiveram evoluções no que concerne à possibilidade de itens, que se iniciaram com macro-objetivos e, depois, passaram a discussões sobre empregos, salários, preços, investimentos, variações de alíquotas de IPI, mercado interno e produção. “A câmara beneficiou empresários, trabalhadores e o Estado; ainda que os ganhos tenham sido assimétricos, correspondendo às desigualdades estruturais da sociedade brasileira” (PIRES, et al., 2011, p. 09).

Outro destaque pode ser dado à câmara setorial do setor agropecuário, que, assim como a automobilística, tem difusão no Estado de São Paulo, na tentativa de uma possibilidade de autorregulamentação, que passou, posteriormente, a um processo de cogestão, tendo o Estado como importante elo da articulação da cadeia produtiva.

No caso do Estado do Maranhão, as Câmaras Setoriais existiam, até o ano de 2014, de forma bem fragmentada e fragilizada. A Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAGRIMA), por exemplo, era responsável por algumas, e, no ano de 2012, trabalhou na tentativa de reativar algumas Câmaras Setoriais, tendo entrado em funcionamento as de: caprinos e ovinos; grãos, suínos e aves; fruticultura e horticultura; leite e mel; flores tropicais e plantas ornamentais; pesca e aquicultura; e mandioca.

No entanto, a partir da decisão de que se deveria trabalhar com a tentativa de unificação organizacional dos setores produtivos, não mais a partir de uma lógica definida somente por câmaras, no dia 02 de janeiro do ano de 2015 (Decreto Estadual nº 30.613, por solicitação do governador do estado), foi implantado o Conselho Empresarial do Maranhão – CEMA, criado com o objetivo de alavancar o desenvolvimento estadual. O referido conselho funciona como um:

Órgão de assessoramento direto do governador, tendo por finalidade debater e propor diretrizes específicas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico do Maranhão, com a articulação das relações entre o Governo e representantes da iniciativa privada (MARANHÃO, 2015b, p. 24).

As suas competências são: propor providências para a formação de um ambiente institucional favorável aos investimentos privados; formular políticas

relacionadas às atividades empresariais do estado; avaliar o resultado das ações implementadas, relativas aos investimentos privados; promover e acompanhar os debates e propor medidas necessárias para a promoção do desenvolvimento econômico; fomentar políticas e estratégias de desenvolvimento econômico regional e microrregional.

A presidência do Conselho é exercida pelo governador do estado, sendo integrado por representantes (titulares) do CEMA (por meio de sua secretaria executiva); das Secretarias de Estado da Agricultura e Pecuária, de Minas e Energia, de Meio Ambiente e Recursos Naturais, de Trabalho e Economia Solidária, da Fazenda; das Federações de Comércio, de Agricultura e dos Dirigentes Lojistas, e, ainda, da Associação Comercial do Maranhão e do SEBRAE.

O CEMA é responsável por coordenar a implantação de Câmaras Setoriais, visando a uma melhor organização e verticalização das cadeias produtivas do Maranhão. Assim, dentre os critérios usados para criar as Câmaras Setoriais que compõem o Conselho Empresarial, consideraram-se os setores produtivos estratégicos para o estado, bem como a possibilidade de alavancagem das áreas mais vulneráveis.

Nesse contexto, já foram criadas sete Câmaras Setoriais que atuarão conjuntamente na formulação de políticas para adensamento das cadeias produtivas do estado, sendo que cada Câmara é dirigida por Secretaria correspondente, sendo SEDINC a secretaria executiva de todas elas. As Câmaras Setoriais instaladas foram: Turismo, Agronegócio, Energia e Gás, Mínero-metalúrgica, Apoio e Fomento a Pequenas Empresas, Comércio e Serviços, Infraestrutura.

As reuniões têm ocorrido uma vez ao mês, com a realização de estudos geralmente vinculados em dois temas por Câmara, trabalhando na perspectiva de estimular a cooperação entre as cadeias. Considerando-se esse elemento, bem como o fato de alguns membros participarem de mais de uma Câmara, há uma possibilidade de junção das discussões referentes a cada Câmara. No entanto, até o último contato com representantes do órgão responsável (SEDINC), ocorrido no mês de julho de 2015, os municípios que definirão a atuação da Câmaras ainda não haviam sido selecionados.

Questões sobre incentivos foram efetivadas por meio do Conselho Empresarial do Maranhão, conduzindo à elaboração do Programa Mais Empresas, um programa de desenvolvimento industrial e de integração econômica do estado

que almeja diversificar a matriz industrial, formar adensamentos industriais nas regiões econômicas e integrar cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento e à geração de emprego e renda no estado¹²².

De acordo com o Programa Mais Empresas, entendem-se como prioritários para o desenvolvimento econômico do estado o empreendimento que:

I - constitua segmento industrial ou agroindustrial com capacidade de crescimento e afinidade com a aptidão econômica e vocação regional, com ênfase no adensamento das cadeias produtivas;

II - constitua atividade industrial não existente no Maranhão;

III - seja considerado indústria geradora de novas indústrias;

IV - demande matérias primas, insumos e serviços locais;

V - faça uso sustentável dos recursos naturais;

VI - seja destinado à geração de energia renovável e não poluidora;

VII - leve em conta o seu porte, volume de investimento, geração de emprego e a agregação de valor à matéria prima, podendo ser considerado estratégico para o desenvolvimento socioeconômico do Estado;

VIII - localize-se em município ou região considerada como prioritária no planejamento estratégico do Estado;

IX – promova aumento da competitividade estadual por meio da renovação tecnológica das cadeias produtivas.

De modo geral, as Câmaras Setoriais do Maranhão, traduzidas pela implantação do CEMA, tendem a exercer a modalidade de Governança Estatal-Privada, sendo interessante citar a participação na ativação do Conselho, demandada pelo governo estadual que se posiciona no processo da coordenação de recursos e estratégias territoriais, também vinculado a instituições públicas e ao setor empresarial.

c) Arranjos Produtivos Locais - APLs

O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), por volta do final da década de 1990, passa a utilizar a nomenclatura dos APLs com uma visão aproximada à da perspectiva de uma aglomeração de produtores ao conceito de território, amarrada

¹²² Programa definido pela Medida Provisória Nº 200 de 30/04/2015, publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão em 30 abril de 2015.

pela necessidade de se obter um pacto territorial para ocasionar o desenvolvimento regional resultante de uma forma endógena. Nessa perspectiva, o termo APL é considerado como:

Um espaço social, econômico e historicamente construído através de uma aglomeração de empresas (ou produtores) similares e/ou fortemente interrelacionadas ou interdependentes, que interagem numa escala espacial local definida e limitada através de fluxos de bens e serviços. Para isto, desenvolvem suas atividades de forma articulada por uma lógica sócio-econômica comum que aproveita as economias externas, o binômio cooperação-competição, a identidade sócio-cultural do local, a confiança mútua entre os agentes do aglomerado, as organizações ativas de apoio para a prestação de serviços, os fatores locais favoráveis (recursos naturais, recursos humanos, cultura, sistemas cognitivos, logística, infraestrutura etc.), o capital social e a capacidade de governança da comunidade (COSTA, 2010, p. 128).

A discussão brasileira também foi sistematizada pela Rede de Pesquisa de Sistemas Locais de Produção e Inovação (Redesist), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, definindo os arranjos como “aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes (LASTRES; CASSIOLATO, 2004, p. 10).

Atualmente, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) apresentam classificações bem similares sobre os APLs. De acordo com o MDIC, APLs são aglomerações de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa¹²³.

Para o Sebrae (2003), APLs são aglomerações de empresas com a mesma especialização produtiva e que se localizam em um mesmo espaço geográfico. As empresas dos APLs mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si, contando, também, com apoio de instituições locais, como Governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa¹²⁴.

¹²³Informações retiradas do site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=300>>. Acesso em: 31 mai. 2013.

¹²⁴Informações retiradas do site do Sebrae. Disponível em: <<http://www.mundosebrae.com.br/2009/09/o-que-e-um-apl/>>. Acesso em: 31 mai. 2013.

Os APLs começaram a ser formalizados nos Planos Plurianuais do Governo Federal desde 2000, no Plano Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação de 2007-2010, e na Política de Desenvolvimento Produtivo de 2008-2013, com a coordenação das ações de apoio dado pelo MDIC. Assim, mesmo que a ideia sobre APLs não tenha surgido no contexto brasileiro, o direcionamento de políticas e de grupos de trabalho, segundo as perspectivas governamentais, é estímulo para que em todo o território nacional sejam desenhados modelos de desenvolvimento mais abrangentes e adequados às especificidades e heterogeneidades, que valorizem as questões sociais, culturais, ambientais e organizacionais locais.

O caso brasileiro parece indicar uma governança assentada sob a responsabilidade de uma instituição pública com poder político para tomar decisões e firmar compromissos, chegando até a ser determinante. À medida que os arranjos produtivos consolidam-se, são estabelecidos mecanismos capazes de definir diretrizes para o desenvolvimento dessas atividades. O ambiente cultural destaca-se cada vez mais, e a diversidade de agentes envolvidos no processo também é um fator fundamental que, em processo de cooperação, promovem especializações, contribuindo para ganhos de escala. Contudo nem sempre a governança tem obtido total sucesso.

Uma análise que traz considerações sobre os APLs do Estado de São Paulo¹²⁵ indica que a cooperação via estruturas de governanças analisadas é frágil, com indícios de valores patriarcais e traços de patrimonialismo, em que o Estado funciona em defesa de interesses de clãs políticos e econômicos, de modo que o funcionamento das estruturas é parcial, com mistura de normas formais, boas intenções e “esperteza”. No entanto, apesar da fragilidade das governanças, devem-se ressaltar os avanços conquistados, tais como: o aumento da participação/democracia com relativa eficácia/decisão; a redução dos comportamentos do patrimonialismo; e a aprendizagem em participar e cooperar.

Demonstrando a realidade maranhense, no ano de 2003, o estado lança propostas em torno dos APLs (seguindo a lógica federal), definindo critérios para identificação e seleção de APLs para apoio local. Os critérios estabelecidos na ocasião foram (MARANHÃO, 2003a, p. 20-21):

¹²⁵ Informações contidas no relatório do projeto FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo): “As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento”.

- a) Arranjos que possibilitassem o trabalho em parceria;
- b) Arranjos localizados em áreas com menor IDH;
- c) Arranjos localizadas em áreas com crescimento populacional negativo;
- d) Arranjos localizados em áreas com baixa renda *per capita*;
- e) Arranjos com maior capacidade para geração de empregos;
- f) Arranjos com potencial para envolver maior parcela da população local;
- g) Arranjos com potencial para deflagrar o desenvolvimento sustentável;
- h) Arranjos com maior potencial exportador;
- i) Arranjos que envolvessem o maior número possível de municípios.

O plano de ações desenvolvido no estado seguiu uma introdução das ideias, acreditando que o estímulo à cooperação entre micro e pequenos produtores pode ser um instrumento eficaz para a promoção de um padrão mais elevado de aprendizagem coletiva e consequente sustentabilidade do processo de desenvolvimento; busca de parcerias, potencializando a participação de variados atores; motivação das políticas, cujo foco era a melhoria de renda do estado (elevação do IDH) e como um instrumento para promover o desenvolvimento local (redução das desigualdades regionais e sociais).

Assim, foram definidos dezenove arranjos, inicialmente. Eles foram sendo “desfeitos” com o passar do tempo (por estarem desajustados à lógica nacional ou por não terem uma capacidade de reprodução no território), resultando em uma reformulação de doze arranjos produtivos: babaçu, cachaça, caju, caranguejo, cerâmica vermelha, leite, madeira e móveis, mel, ovinocaprinocultura, pecuária de corte, pesca artesanal, turismo, e artesanato (MARANHÃO, 2003a).

Nesse período, a política estadual de arranjos produtivos locais possuía como órgão central a SEPLAN. Foi elaborado o Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão (PAPL), que compunha o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Estado do Maranhão. Contudo o SEBRAE, na posição de parceiro, adquiriu maior destaque.

Posteriormente ao ano de 2007, o poder público federal passa a exigir a criação dos Núcleos Estaduais de APLs (NEAPLs). O objetivo do NEAPL é a fiscalização dos recursos federais destinados aos APLs e o seu acompanhamento dos mesmos. Portanto os APLs só poderiam ter acesso aos recursos federais se o

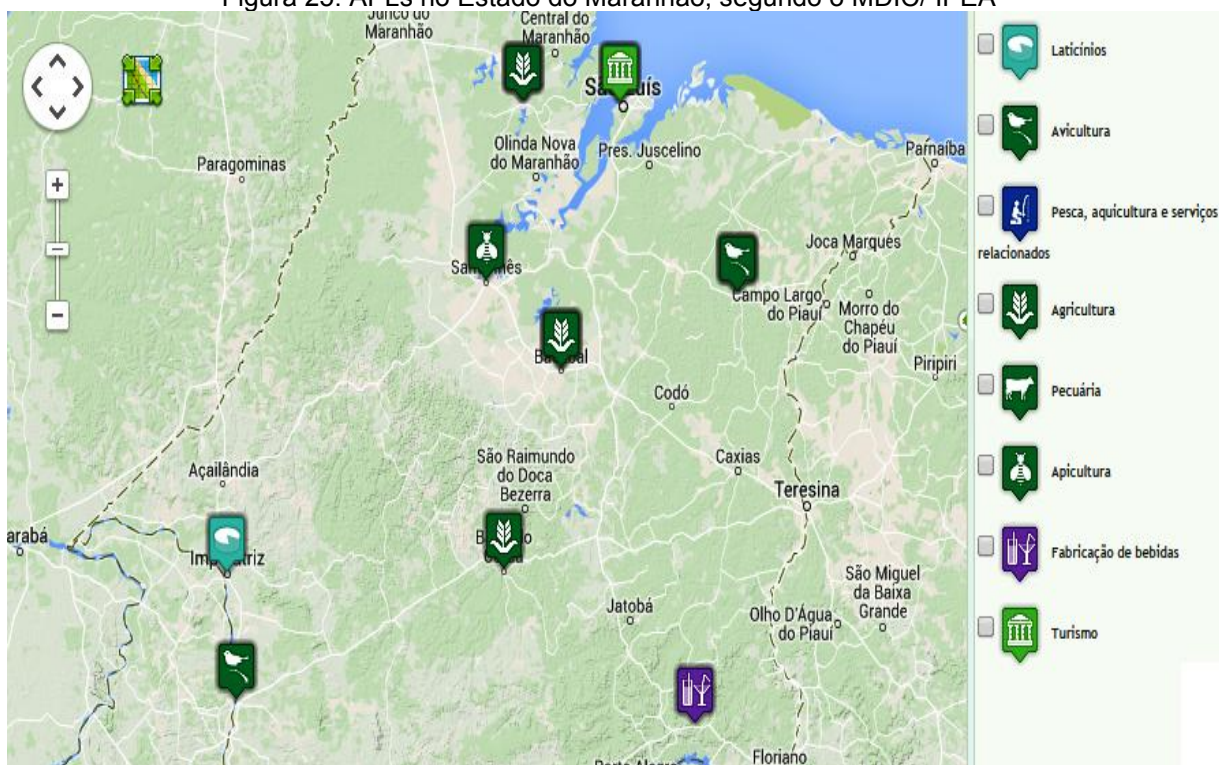
núcleo estadual estivesse oficializado em Brasília, substituindo, desse modo, uma tarefa até então executada pela SEPLAN e pelo SEBRAE.

O NEAPL do Maranhão é composto por quatro secretarias estaduais: Secretaria de Indústria e Comércio; Secretaria de Agricultura; Secretaria de Ciência e Tecnologia e Secretaria de Planejamento. Conta, ainda, com a participação: da Agência Estadual de Defesa da Agropecuária (AGED); da Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (AGERP); da Fundação de Amparo à Pesquisa no Maranhão (FAPEMA); integrantes da Universidade Federal do Maranhão (UFMA); da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA); do Instituto Federal do Maranhão (IFMA); e da Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA). Também conta com a participação de instituições provedoras de crédito, como: o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste, revelando o envolvimento de variadas instituições.

Em 2009, a FIEMA lançou o Plano Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Estado do Maranhão 2020, em que foi traçado o programa “desenvolvimento dos arranjos produtivos locais”, que se desdobra por meio de sete projetos: a) formação de rede integrada de APLs maranhenses; b) dinamização do APL mandioca; c) consolidação e ampliação da produção de mel no eixo Baixada e Alto Turi; d) fomento ao desenvolvimento da ovino-caprinocultura no eixo do Baixo Parnaíba; e) expansão da produção e melhoria da qualidade da cachaça no eixo Sertão Maranhense; f) promoção e disseminação da cultura popular e do artesanato voltado para o turismo no eixo Litoral; g) fomento e apoio à pesca artesanal e à exploração artesanal de camarão e caranguejo no eixo Munim e nos Lençóis Maranhenses, incluindo processamento do pescado (MARANHÃO, 2009a, p. 63-64).

Atualmente, partindo da consideração do MDIC, existem nove APLs em territórios maranhenses, em que são citadas a especialização produtiva e vínculos com outros atores locais (Figura 25).

Figura 25: APLs no Estado do Maranhão, segundo o MDIC/ IPEA



Fonte: <http://portalapl.ibict.br/apls/index.html#MA>

Já a parceria entre governo do Maranhão e SEBRAE lista os seguintes APLs:

- APL da Apicultura na Região do Turi;
- APL da Hortifruticultura na Ilha do Maranhão;
- APL da Mandiocultura das Regiões do Médio Mearim e Eixo Rodoferroviário;
- APL da Ovinocaprinocultura na Região Cocais;
- APL da Ovinocaprinocultura na Região Munim;
- APL da Pesca Artesanal da Ilha do Maranhão;
- APL de Piscicultura na Região da Baixada Maranhense;
- APL do Leite e Derivados na Região do Médio Mearim;
- APL do Turismo na Chapada das Mesas;
- APL do Turismo, Artesanato e Cultura na Ilha do Maranhão e Região do Pericumã.

As análises indicam que, apesar das variações em torno da definição de APLs no Maranhão, diferenciadas por instituições, no geral, as perspectivas em torno dos arranjos ainda são vistas de forma incipiente, com apoios governamentais bastante fragilizados. Assim, não têm sido percebidos resultados extremamente positivos para os municípios constituintes desse processo, podendo-se afirmar que, mesmo gerando certa renda, há a necessidade de maior apoio logístico pautado na

formação de um entorno para que se promova um desenvolvimento econômico local efetivo.

A modalidade de governança predominante é a Estatal-Privada e Pública, tendo no Estado, nas instituições públicas e no SEBRAE o projeto de impulsionar a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor privado. No plano geral, as limitações podem ser notadas por: baixa disponibilidade de recursos e burocracia dos processos; ações pontuais, difusas e sem continuidade, com baixa capacidade de transformar a dinâmica regional; baixa articulação dos programas com as ações dos estados e com a federação. No Maranhão, a realidade em torno dos APLs revela enormes fragilidades, considerando-se, sobretudo, que os processos desenvolvidos são interrompidos a depender de interesses governamentais locais.

Dentre alguns problemas que levam ao insucesso dos APLs, pela percepção atribuída a entrevistas com entidades governamentais, podem ser citados: falta de priorização política em torno dos arranjos; desunião dos envolvidos; dificuldade de acesso ao crédito, a tecnologias e às áreas de exploração da cultura; falta de assistência técnica permanente; burocracia no financiamento, com altos juros e taxas incompatíveis com a realidade financeira dos produtores; falta de material e equipamentos adequados para alguns produtos; e caminhos precários para o escoamento dos produtos.

d) Polos Turísticos no Maranhão

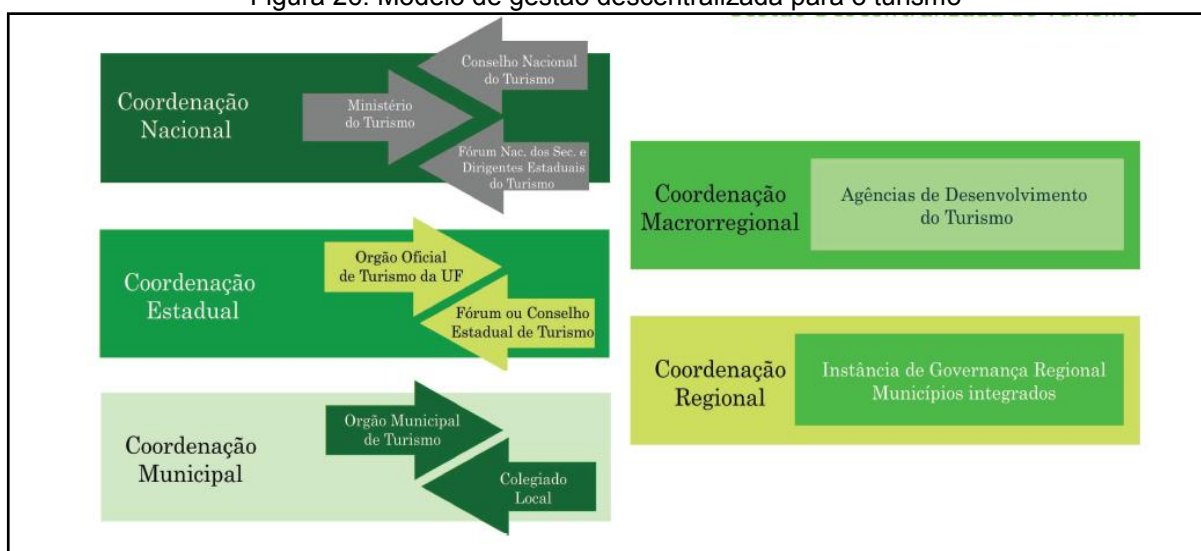
O apoio ao processo turístico no Brasil ainda é, de certa forma, recente. No entanto é um campo que tem crescido e tem gerado divisas, aumentando as oportunidades de trabalho e renda. O país oferece grande variedade de roteiros, que vão desde o turismo ecológico sustentável (praias, belezas naturais, rios e florestas) até aos roteiros culturais (manifestações populares, patrimônio arquitetônico e cultural). Em paralelo, o Brasil tem assistido a grandes investimentos no setor, reforçados pelos megaeventos esportivos (Copa do Mundo de futebol e Jogos Olímpicos).

Na visão governamental, a atividade turística deve contar com uma parceria entre o setor público, o investidor privado e a comunidade local, em um processo de permanente articulação. Nessa lógica, os investimentos em infraestrutura são vistos

como extremamente necessários, apontados pelos fatores: logísticos (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); energéticos (geração e transmissão de energia elétrica; produção, exploração e transporte de petróleo; gás natural e combustíveis renováveis); e social urbano (saneamento, eletrificação, habitação, metrô, trens urbanos e infraestrutura hídrica).

No interior da Política Nacional de Turismo, são apresentados planos, tais como o Plano Nacional de Turismo, que define estratégias de coordenação nas instâncias nacional, estadual e municipal, contando com a participação de instituições do poder público e privado, com a formação de fóruns, conselhos, colegiado, agências de desenvolvimento e instâncias locais voltadas ao processo de gestão descentralizada do turismo, como indicado na Figura 26¹²⁶.

Figura 26: Modelo de gestão descentralizada para o turismo



Fonte: MINISTÉRIO DO TURISMO, 2014¹²⁷

Nesse sentido, muitos dos locais que têm o turismo como potencial buscam o desenvolvimento da atividade integrada, o que valida ainda mais a lógica dos circuitos. Consta-se que os circuitos caracterizam-se por serem iniciativas de planejamento, proposição, coordenação, supervisão e operação de ações comuns, geralmente geridas por associações.

¹²⁶ Informações retiradas do Plano Nacional de Turismo 2011-2014. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Documento_Referencial_Turismo_no_Brasil_2011-2014.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2013.

¹²⁷ Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/gestao_descentralizada>. Acesso em: 30 mar. 2014.

No Estado de São Paulo, por exemplo, criou-se o Circuito Paulista das Artes, o Circuito das Águas (Águas de Lindóia, Amparo, Monte Alegre do Sul, Serra Negra e Socorro), e o Polo Turístico do Circuito das Frutas, em 2002, compreendendo os municípios de Itatiba, Indaiatuba, Itupeva, Jarinu, Jundiaí, Louveira, Valinhos, Vinhedo e Morungaba. Tais municípios realizam festas que identificam sua principal produção frutícola, figurando como tradicionais a festa do figo, em Valinhos, e a festa da uva, em Vinhedo, Louveira e Jundiaí.

Atentando-se para outra escala, o Maranhão é considerado um estado com grande potencialidade turística. A fundação da capital, São Luís, gerou a maior área de arquitetura colonial portuguesa do país, com um conjunto com cerca de 5 mil imóveis datados dos séculos XVIII e XIX, o que lhe conferiu o título de Patrimônio Cultural da Humanidade, em 1997, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). São casarões com beirais, mirantes e fachadas revestidas de azulejos trazidos de Portugal, França e Alemanha, que tornaram o Centro da cidade um local de visitação. A cidade de Alcântara também segue a mesma lógica, sendo tombada em 1948 como Cidade-Monumento pelo Patrim nio Histórico, com cerca de 300 prédios que têm na homogeneidade da arquitetura uma das suas características mais marcantes.

Há, também, um vasto litoral em São Luís, São José de Ribamar e Raposa, município que atualmente abriga a maior col nia de pescadores do Maranhão. Começou a desenvolver-se a partir dos anos 1950 com a chegada de pescadores cearenses que trouxeram consigo suas mulheres, as rendeiras de bilro (outra atratividade voltada para o setor turístico).

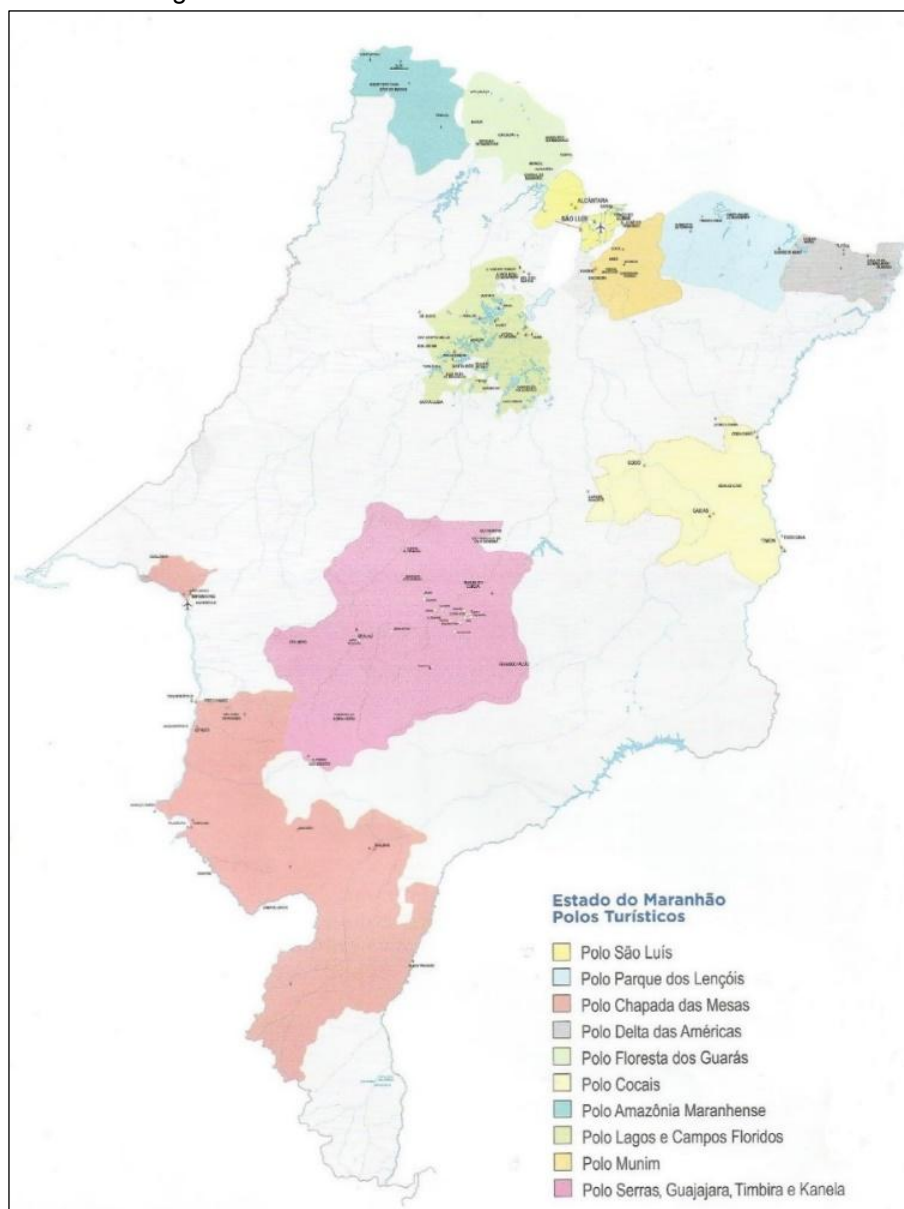
No entanto um dos maiores pontos turísticos é denominado Rota das Emo es, um circuito formado por 14 municípios dos estados do Maranhão, do Ceará e do Piauí. No Maranhão, a potencialidade está vinculada ao Parque Nacional dos Lençois Maranhenses e retrata o enquadramento da popula o, que se torna parte da cadeia produtiva. A Rota tem recebido investimentos do Ministério do Turismo, sobretudo em obras de infraestrutura e sinaliza o. São permanentemente discutidas questões que envolvem: preserva o ambiental, sustentabilidade e explora o econômica; educa o, cultura e turismo nos municípios; inclusão social via turismo sustentável; e infraestrutura e acessibilidade.

Esses pontos citados estão enquadrados na considerada força competitiva do turismo para o estado, definidos nos segmentos do Turismo Cultural, do Ecoturismo

e do Turismo de Aventura. O resultado está apresentado em polos traçados por meio do Plano Estratégico de Turismo, conhecido como “Plano Maior 2020: Turismo, a certeza do futuro do Maranhão”, que apresenta como diretrizes a definição em polos de atração turística do estado, visando ao desenvolvimento local e regional.

Tal macroprograma gerou um mapa apontando um programa de regionalização para o desenvolvimento turístico do estado. No total, 64 municípios foram enquadrados em 10 polos, que são: Polo Amazônia Maranhense, Polo Floresta dos Guarás, Polo Chapada das Mesas, Polo de São Luís, Polo Delta das Américas, Polo Parque dos Lençóis, Polo Lagos e Campos Floridos, Polo Munim, Polo Serras, Guajajara, Timbira e Kanela, Polo Cocais (Figura 27).

Figura 27: Polos do Turismo no Estado do Maranhão



Esses polos foram classificados em três categorias: indutores, estratégicos e em desenvolvimento. Os polos indutores são aqueles considerados capazes de induzir o desenvolvimento turístico no estado e catalisar o desenvolvimento dos outros polos, por demonstrarem a capacidade de obter a maior rentabilidade a partir da melhor otimização da oferta atual e dos produtos existentes, em curto e médio prazos. Os polos estratégicos são considerados como os estrategicamente importantes para a diversificação da oferta a médio prazo, dado seu potencial de atratividade e por questões de acessibilidade. Os polos em desenvolvimento, por sua vez, são os que necessitam de altos investimentos em desenvolvimento para atingirem os mesmos níveis de rentabilidade dos polos indutores (Quadro 05).

Quadro 05: Maranhão: Estratégia de desenvolvimento de produtos por polos de turismo

POLOS	SÃO LUÍS	LENÇÓIS	CHAPADAS MESAS	FLORESTAS GUARÁS	DELTA DAS AMÉRICAS	LAGOS E CAMPOS FLORIDOS	MUNIM	AMAZÔNIA MARANHENSE	COCAIS	SERRAS, GUAJAJARA, TIMBIRA E KANELA
INDUTORES	X	X	X							
ESTRATÉGICOS				X	X	X	X			
DESENVOLVIMENTO								X	X	X
SEGMENTOS										
AVENTURA		X	X	X						
CULTURA	X	X					X		X	
ECOTURISMO		X	X	X	X			X		
ESPORTES						X	X			
NEGÓCIOS E EVENTOS	X		X							
SOLE PRAIA	X	X			X					
NÁUTICO	X	X		X						

Fonte: MARANHÃO, 2011b

Foi estabelecido um plano operacional de desenvolvimento, constituído por cinco macroprogramas:

a) Programa de Desenvolvimento dos Polos: compreende os programas, projetos e ações necessários para desenvolver o potencial turísticos dos polos.

b)

PROGRAMA	Programa de Planejamento	Programa de Infraestrutura e Suporte	Programa de Produtos	Programa de Formação
AÇÃO	Regulamentação; monitoramento e informação do turismo no polo	Saneamento básico; acessibilidade; urbanização	Melhoria e dinamização dos produtos; estruturação de recursos; produtos de experiências regionais; equipamentos e serviços turísticos básicos; equipamentos e serviços avançados, comércio, arte e artesanato	Desenvolvimento de habilidades gerenciais para o turismo; desenvolvimento de habilidades técnicas e operacionais para o turismo

c) Macroprograma de Desenvolvimento dos Segmentos: prevê um conjunto de ações que pretendem desenvolver o potencial turístico do Maranhão em segmentos específicos.

PROGRAMA	Programa de Planejamento Especializado	Programa de Infraestruturas Especiais	Programa de Produtos Especializados	Programa de Qualidade no Segmento
AÇÃO	Organização e gestão do segmento; regulamentação especial; monitoração e informação especializada	Infraestrutura de suporte às atividades especializadas	Desenvolvimento de produtos avançados; estruturação de recursos prioritários para o segmento; fomento aos serviços avançados	Normatização e regulamentação das atividades especiais

d) Macroprograma de Capacitação: respalda o desenvolvimento dos polos e segmentos sobre o tripé: qualidade da experiência turística, profissionalismo na gestão e nos serviços, e sustentabilidade do turismo.

PROGRAMA	Programa de Desenvolvimento de Habilidades Gerenciais e Empreendedorismo para o turismo	Programa de Desenvolvimento de Habilidades Técnicas e Operacionais para o Turismo:	Programa de Qualidade Percebida
AÇÃO	Gestão de destino; Empresas Turísticas	Talentos profissionais; talentos do futuro	Padrão maior Q

e) Macroprograma de Fomento aos Investimentos: prevê programas, projetos e ações de fomento aos investimentos públicos e privados que visam a criar condições favoráveis para melhor implantação do Plano Operacional de Desenvolvimento, bem como para sua evolução e sustentabilidade.

PROGRAMA	Programa de Investimentos Privados para o Turismo:	Programa de Capacitação de Investimentos Públicos para o Turismo:
AÇÃO	Agências de investimento; parcerias com o setor privado	Parcerias nacionais e internacionais; secretarias parceiras do turismo

f) Macroprograma de Organização de Gestão: sugere modelos e ações para organizar a gestão turística do estado, bem como programas, projetos e ações para torná-las mais eficientes.

g)

PROGRAMA	Programa de Organização	Programa Gestão do Turismo
AÇÃO	Novo modelo de gestão; revisão estatística	Atualização do planejamento estratégico para o desenvolvimento; monitoramento da implantação; gestão descentralizada do turismo; informações e pesquisas

A metodologia utilizada para construir o planejamento considerou um trabalho conjunto da Secretaria Estadual de Turismo, do Conselho Estadual de Turismo, dos gestores públicos dos municípios polos e da sociedade, sobretudo das áreas polos. A ideia base está na proposta de beneficiamento dos cidadãos e dos turistas, com retorno dos investimentos e minimização dos impactos ambientais e culturais. Considera-se, portanto, que a modalidade de governança identificada é a Estatal-Privada, pela qual a impulsão da coordenação de recursos e estratégias territoriais estão vinculadas ao Estado (esferas federal, estadual e municipal), instituições públicas e setor empresarial. Cabe destacar que, apesar da sociedade toda estar indiretamente envolvida nos projetos turísticos, é o setor empresarial local que participa ativamente de todo o processo.

A intenção governamental é tornar os polos viáveis para o gerenciamento dos seus Conselhos, mas o entrave manifesta-se pela falta de institucionalização de grande parte dos municípios. Assim, como há a formação de polos, os municípios em posição de fragilidade acabam enfraquecendo aqueles que têm cumprido suas metas. O município precisa obter uma lei específica para o turismo e a formação dos Conselhos (com ata, regimento interno, associados ativos). Como exemplo, o levantamento de pesquisa realizado na Secretaria de Turismo do Estado apontou somente 11 municípios com Conselhos (dos 68 inclusos na formação de polos).

e) Comitês de Bacias Hidrográficas - CBH

A legislação ambiental brasileira – representada pela Lei nº 6.938, de 31.08.81, e Resolução CONAMA 001, de 23.01.86 – conceituou as águas interiores, as superficiais e as subterrâneas como um recurso ambiental, e a degradação da qualidade ambiental, por sua vez, como qualquer alteração adversa desse recurso. O modelo de gestão era dado pelo tipo de uso da água, existindo diversos órgãos e entidades públicas com atribuições de gerenciamento.

A Constituição de 1988 também desempenhou um importante papel para a gestão dos recursos hídricos, definindo as águas como bens de uso comum, alterando a dominialidade das águas do território nacional, anteriormente definida pelo Código de Águas de 1934 (Decreto nº 24.643, de 10.7.1934).

Em 1997, entrou em vigor a Lei nº 9.433/1997 (Lei das Águas), que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de

Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Segundo a referida lei, “a água é considerada um bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”. O instrumento legal prevê, ainda, que a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar os usos múltiplos das águas, de forma descentralizada e participativa, contando com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades.

A lei também prevê que, em situações de escassez, o uso prioritário da água é para o consumo humano e para a dessedentação de animais. Com o advento dessa lei, o país alcança as condições básicas para entrar em nova fase de gerenciamento de seus recursos hídricos, na qual todos os usuários, as comunidades envolvidas e os governos regionais e locais deveriam decidir pelo melhor uso da água e pelos investimentos necessários.

Em 2001, foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA), de forma a complementar a estrutura institucional da gestão de recursos hídricos do país. A ANA é responsável pela implantação da política nacional de recursos hídricos e detém o poder outorgante de fiscalização e de cobrança pelo uso da água.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica existem, no contexto brasileiro, desde 1988, acompanhando a crescente preocupação ambiental que emerge no contexto mundial a partir de 1970. Os comitês fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, composto por organismos colegiados e constituído por diversos setores da sociedade, representantes de usuários de água, das organizações da sociedade civil ou dos poderes públicos, tendo como objeto importante o Plano de Recursos Hídricos referente à Bacia em questão.

O gerenciamento das águas não é tão simples como pode parecer, considerando-se que há uma distribuição desigual, usos múltiplos e inadequados, que envolvem inúmeras perspectivas e lógicas, servindo para: abastecimento urbano, irrigação agrícola, uso industrial, geração de energia elétrica, manutenção da vida, turismo e lazer, por exemplo.

Algumas discussões tomam centralidade, tais como: gestão descentralizada, integrada e participativa da água; bacia hidrográfica como uma unidade territorial para o planejamento e gestão; água como um bem público dotado de valor econômico; instrumentos de planejamento e regulação por bacia; e instrumentos econômicos para a gestão da água, como cobrança pelo seu uso. Assim, os

Comitês de Bacias Hidrográficas estão centrados em três atribuições: deliberativas, propositivas e consultivas, tais como descritas a seguir (Quadro 06).

Quadro 06: Atribuições dos Comitês de Bacias Hidrográficas segundo a ANA

Atribuições	Deliberativas	Arbitrar em primeira instância administrativa os conflitos pelo uso da água.
		Aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica e conseqüentemente: - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade; - prioridades para outorga de direito de uso de recursos hídricos; - diretrizes e critérios gerais para cobrança; e - condições de operação de reservatórios, visando a garantir os usos múltiplos.
		Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos.
		Estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.
	Propositivas	Acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas.
		Indicar a Agência de Água para aprovação do Conselho de Recursos Hídricos competente.
		Propor os usos não outorgáveis ou de pouca expressão ao Conselho de Recursos Hídricos competente.
		Escolher a alternativa para enquadramento dos corpos d'água e encaminhá-la aos conselhos de recursos hídricos competentes.
		Sugerir os valores a serem cobrados pelo uso da água.
		Propor aos conselhos de recursos hídricos a criação de áreas de restrição de uso, com vista à proteção dos recursos hídricos.
	Consultivas	Propor aos conselhos de recursos hídricos as prioridades para aplicação de recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos do setor elétrico na bacia.
		Promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes.

Fonte: AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2011, p. 29.

Evidencia-se que uma das atribuições mais relevantes dos comitês é estabelecer um conjunto de mecanismos e de regras, decididas coletivamente, de forma que os diferentes interesses sobre os usos da água na bacia sejam discutidos e negociados democraticamente em ambiente público, com transparência no processo decisório, buscando prevenir e dirimir conflitos.

Analisando-se a escala maranhense, nota-se que a gestão compartilhada dos recursos hídricos estaduais, determinada pela Política Estadual de Recursos Hídricos, enxerga nos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) uma das estratégias desse processo, posto que se constitui no parlamento das águas de uma região, devendo ser composto por representantes do poder público, da sociedade civil e de usuários de água, que, juntos, interagem para gerenciar a qualidade e a disponibilidade das águas.

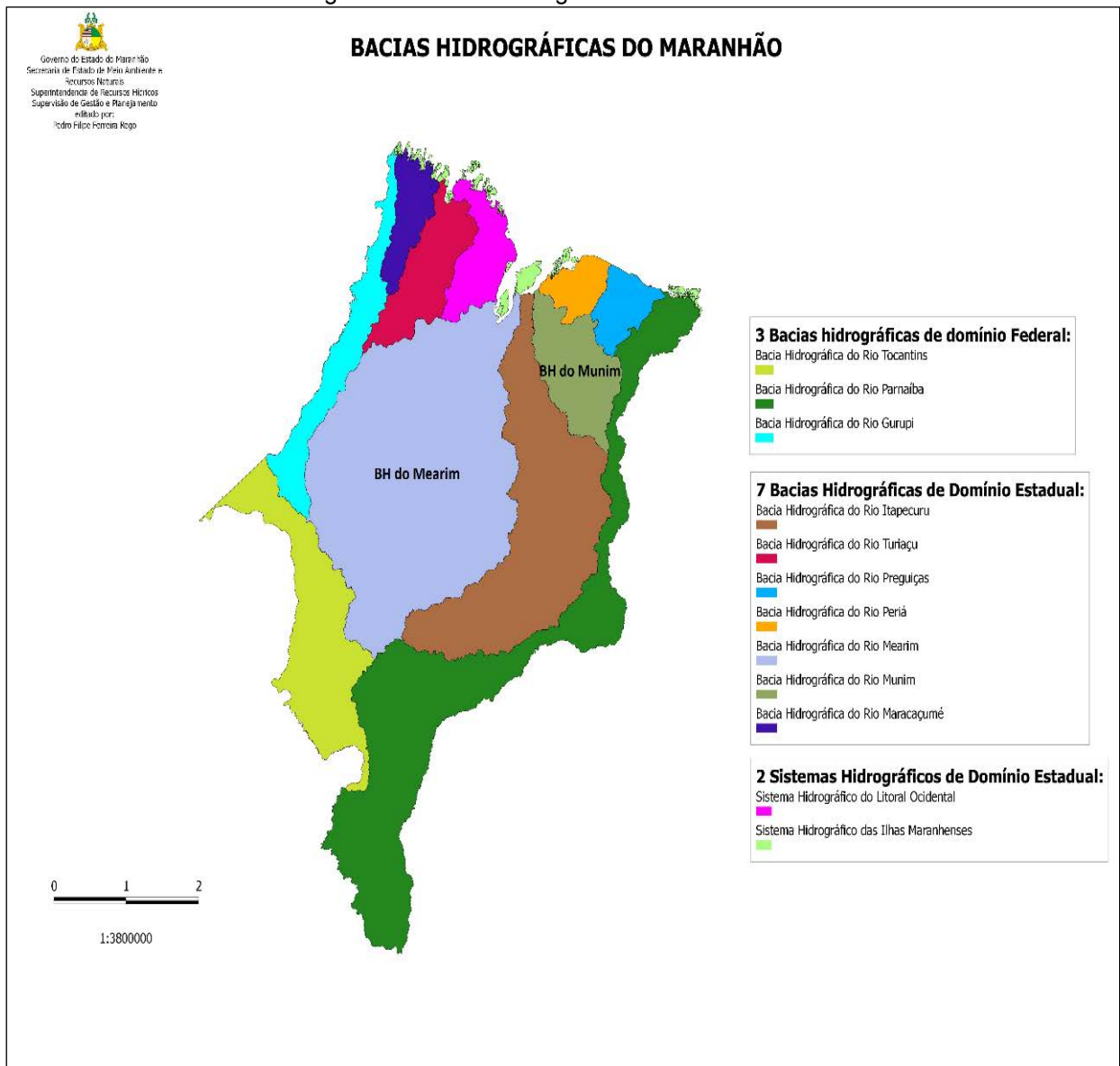
O Estado do Maranhão apresenta em seu território 2 Sistemas Hidrográficos e 10 Bacias Hidrográficas, sendo 7 estaduais e 3 federais. Os Sistemas Hidrográficos são: Sistema Hidrográfico do Litoral Ocidental e Sistema Hidrográfico das Ilhas

Maranhenses. As Bacias Hidrográficas de Domínio Estadual são: Bacia Hidrográfica do Rio Mearim, Bacia Hidrográfica do Rio Itapecuru, Bacia Hidrográfica do Rio Munim, Bacia Hidrográfica do Rio Turiaçú, Bacia Hidrográfica do Rio Maracaçumé, Bacia Hidrográfica do Rio Preguiças e Bacia Hidrográfica do Rio Peria. As Bacias Hidrográficas de Domínio Federal são: Bacia Hidrográfica do Rio Parnaíba, Bacia Hidrográfica do Rio Tocantins e Bacia Hidrográfica do Rio Gurupi (Figura 28).

A SEMA define que os comitês de Bacias Hidrográficas compõem o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos e são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, a serem exercidas na área de abrangência da bacia hidrográfica. O comitê de Bacia Hidrográfica deve arbitrar em primeira instância administrativa os conflitos pelo uso da água.

As atribuições são: a) elaborar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica; b) metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade; c) prioridades para outorga de direito de uso de recursos hídricos; d) diretrizes e critérios gerais para cobrança; e) condições de operação de reservatórios, visando a garantir os usos; f) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos; g) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Figura 28: Bacias Hidrográficas Maranhenses



Fonte: MARANHÃO, 2011a

Os comitês são compostos por: a) associações, cooperativas e organizações não governamentais legalmente constituídas, com atuação comprovada na bacia de, no mínimo, 2 anos; b) entidades de classes e científicas, com atuação comprovada no setor de recursos hídricos da bacia; c) usuários, privados ou públicos, dos recursos hídricos da bacia; d) representantes da administração federal e estadual do Maranhão que possuam interesses comuns no gerenciamento de recursos hídricos compartilhados; e) representantes dos municípios que se situem nas suas respectivas áreas de atuação, no todo ou em parte; f) representantes das comunidades locais; g) representantes das comunidades quilombolas situadas na Bacia.

No ano de 2011, São Luís sediou o Encontro Maranhense para a Governança das Águas e o XIII Encontro Nacional de Comitês de Bacia Hidrográfica (ENCOB), promovidos pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA) em parceria com o Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas e a Rede Brasil de Organismos de Bacia. O Encontro Maranhense para a Governança das Águas aconteceu no dia 24 de outubro de 2011, tendo como temas centrais a governança das águas e a mobilização para formação de comitês de bacias no estado. Foram chamadas às discussões representações de todas as Bacias Hidrográficas do Maranhão.

No ano de 2013, houve a criação¹²⁸ dos dois Comitês existentes no Estado do Maranhão: do Mearim e do Munim, que podem ser considerados como um ponto de partida para a organização dos demais comitês estaduais. Os respectivos comitês foram regulamentados com a homologação da Lei nº 9.956/2013 e da Lei nº 9.957/2013, e todo o processo eleitoral para a formação dos comitês foi coordenado pela SEMA.

Os membros dos Comitês do Mearim e do Munim têm um mandato de dois anos e mais uma reeleição, sendo:

- I - representante do órgão gestor estadual de Recursos Hídricos;
- II - representante do órgão gestor estadual da Saúde;
- III - representante do órgão gestor estadual da Fazenda;
- IV - representante do órgão gestor estadual de Planejamento e Orçamento;
- V - representante do órgão gestor estadual de Desenvolvimento, Indústria e Comércio;
- VI - representante do órgão gestor estadual da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- VII - representante do órgão gestor estadual de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar;
- VIII - representante do órgão gestor estadual da Educação.

A diretoria é composta por: Presidente; Vice-Presidente; e Secretaria Executiva. Já os recursos financeiros para o custeio do CBH-Rio Mearim advêm do Fundo Estadual de Recursos Hídricos e de outras fontes, revelando que o apoio da SEMA tem ocorrido de forma técnica e financeira. Na data da última pesquisa

¹²⁸ Os conselheiros eleitos foram empossados em novembro de 2014, pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

(22/04/15) na SEMA, os referidos comitês encontravam-se em processo de aprovação do regimento interno e não possuíam os Planos de Bacia Hidrográfica. Entretanto foi citado um avanço desse plano no CBH do Mearim, que tem recebido apoio da CODEVASF.

Nesse sentido, a entrevista com representante da SEMA revelou que as problemáticas estão atreladas às demandas da sociedade, uma vez que os CBHs devem partir de uma solicitação da população, o que reflete no restrito número de Comitês no Maranhão. Além dos já criados, somente as áreas de Bacias do Bacanga e do Itapecuru esboçam certo interesse pela formação de Comitês.

Assim, os comitês podem ser considerados na modalidade de uma Governança Pública-Tripartite, considerando que as instituições públicas e as organizações privadas e da sociedade civil, juntas, impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais nos projetos. É importante notar que a SEMA tem atuado como o ator institucional que tem impulsionado o processo, mesmo considerando que a definição dos CBHs partiram de demandas sociais.

Resumindo as modalidades de governança, tem-se o seguinte (Quadro 07).

Quadro 07: Maranhão: Modalidades de Governança

Modalidades de Governança			
Governança Privada	Governança Privada-Coletiva	Governança Estatal-Privada	Governança Pública-Tripartite
-	-	-	Conselho de Desenvolvimento Regional
-	-	Conselho Empresarial	-
-	-	Arranjos Produtivos Locais	-
-	-	Polos Turísticos	-
-	-	-	Comitês de Bacias Hidrográficas

Fonte: Elaboração própria, 2015

É importante destacar que o processo interativo de elementos decorrentes da governança territorial não se aplica em totalidade, ou da mesma forma como descrito por Dallabrida e Becker (2003), na escala maranhense, sendo possível concluir que:

a) A dinâmica territorial tem sido percebida como um conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, com grande vínculo no cerne da perspectiva econômica, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente, ainda com muitos conflitos acerca dos territórios.

b) O bloco socioterritorial refere-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que, pela liderança que exercem (considerando as diferenças de poder), assumem a tarefa de promover a definição de novos rumos no território, por meio de processo que nem sempre implica uma concertação público-privada, sobretudo quando as entidades privadas assumem o processo decisório.

c) A fragilidade manifesta-se, sobretudo, no que se refere à concertação social, considerando que não se tem percebido uma prática de gestão descentralizada (e, sim, por vezes, centralizada) pela qual diferentes redes de poder encontram formas de mediação e conciliação.

d) As redes de poder socioterritorial revelam os segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pela sua liderança (que nem sempre responde por toda a entidade organizada), constituindo-se na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento. Interessante notar que, no caso maranhense, a hegemonia geralmente esteve historicamente vinculada aos demandantes políticos, sobretudo pela concentração de poder por muitos anos nas mãos da oligarquia Sarney.

e) Os pactos socioterritoriais referem-se aos acordos e ao ajuste, decorrentes da concertação social, que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, embora esses acordos pouco representem reflexos de um real consenso que beneficie igualmente todas as partes envolvidas.

Pode-se inferir que a articulação entre os agentes econômicos, sociais e políticos ocorre de forma diferenciada entre as modalidades de governança, ressaltando-se, porém, que o Estado toma para si a base de todo o processo, sobretudo na questão de coordenação. Tal fator indica uma possível causa da fragilidade encontrada em todas as modalidades, pois qualquer mudança de gestão estadual pode alterar acordos estabelecidos e propostas que estariam sendo desenvolvidas.

Portanto, em relação à governança, considera-se estar ainda em um estágio primário, diferenciando a realidade maranhense da realidade de algumas modalidades de governança manifestadas em outros territórios brasileiros, mesmo que sejam notados alguns aspectos semelhantes. Em São Paulo e em Minas Gerais, por exemplo, segundo Fuini (2010, p. 179), as análises voltadas para as estruturas de governança dos Circuitos turísticos das Águas (SP) e das Malhas (MG)

evidenciam estágios intermediários de um processo de busca permanente por maior coesão política e social e eficiência econômica, processo cujo desfecho somente as estratégias territoriais futuras dos atores sociais e as estruturas de governança dos dois Circuitos demonstrarão.

Ainda assim, não se podem invalidar os saldos positivos do processo de governança, que, no contexto maranhense, têm permitido a participação de um maior número de atores voltados às decisões territoriais, mesmo que os grupos hegemônicos demonstrem uma relação de poder maior frente aos outros agentes, reforçando o fato de que a governança territorial apresenta o território como um recorte de cooperação e, também, de conflitos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se procurou demonstrar neste estudo, o insucesso do desenvolvimento territorial no Estado do Maranhão deve ser contemporaneamente analisado não apenas nos seus aspectos estruturais (compostos pelas vertentes econômica, política e social), mas, também, junto à fragilidade das práticas de governança. Esses elementos estão contidos em políticas territoriais que são discursivamente bem empregadas, mas que não têm apresentado avanços em sua dimensão operacional e desconsidera os princípios básicos de uma proposta difusa e democrática sobre um desenvolvimento aplicado em âmbito local.

Diante desse contexto econômico e social e dos objetivos almejados, “entrar na corrente e deixar o barco correr” conduziu um olhar de inquietação diante de uma vivência cotidiana, carregada pela observação dos contextos político, econômico e social do estado. Tais fatores levaram à busca de reflexões sob um ponto de vista da pesquisa acadêmica, por meio da qual a junção desses aspectos culminaria na tentativa de se apresentar um perfil do Maranhão diante do processo capitalista contemporâneo e seu comportamento na divisão territorial do trabalho.

Pode-se dizer que, para a lógica maranhense, houve o predomínio da perspectiva keynesiana com o desenvolvimento de políticas top-down, dada a intervenção estatal direta e sua intensificação, objetivando o crescimento pautado em mecanismos de mercado. As indicações atuais parecem conduzir a uma diminuição da intervenção estatal, ou, pelo menos, a uma maior participação social nas decisões políticas, aproximando-se de políticas bottom-up, porém ainda bem distantes da síntese exógeno-endógeno dada pela coordenação horizontal complementada pela coordenação vertical e o crescimento relacionado à capacidade de investimento e tecnologia.

O estado continua dependente da exportação da monocultura agrícola e do fordismo industrial periférico, considerando que os trabalhadores sentem fortemente os efeitos negativos da globalização, do liberalismo comercial, da desregulamentação das leis trabalhistas e da segregação socioespacial, sobretudo quando considerada a pouca qualificação da mão de obra local.

Ainda há, também, um processo de dominação desses principais mercados por oligopólios, com número restrito de empresas dominando o cenário da produção local, de modo que as indústrias atuam por muito tempo como enclaves,

desvinculadas do contexto local. Portanto no Maranhão não há o rompimento total do fordismo para o pós-fordismo.

A otimização empresarial mantém a grande empresa como foco, mesmo que haja um maior número de MPMEs, em que há contextos dados pela simples aglomeração (concentração de atividades econômicas heterogêneas coordenadas pelos preços dos mercados) com baixos níveis de organização e cooperação, e não por uma especialização (concentração de empresas em torno de uma mesma atividade ou produto e que resultam em complementariedades, externalidades e projetos comuns).

Portanto o beneficiamento das grandes empresas é evidente em detrimento das MPMEs, mesmo com o emprego discursivo do sistema de valorização do local. A constatação parte da consolidação das facilidades de modernização tecnológica específica às empresas de maior porte, concessão de créditos bancários e de áreas de infraestrutura, ficando as MPMEs sujeitas a um risco maior de insucesso, já que têm menores chances frente às forças do mercado, clarificando uma limitada capacidade empreendedora.

Nesse contexto, de um lado observa-se um setor formado por grandes empresas (poucas) que utilizam métodos intensivos em capital, empregando tecnologias avançadas e que absorvem uma mão de obra com padrão de qualificação, fazendo parte do sistema de produção regional e nacional. Os serviços vinculados às empresas de maiores portes têm grande parte de funcionários terceirizados, fator que contribui para os baixos salários e para as atividades temporárias (por projetos ou ciclos).

Do outro lado, há um setor constituído por micro e pequenos empreendimentos (muitos) com baixa utilização de capital físico, empregando métodos com pouca tecnologia e intensivos em mão de obra, sendo esta última praticamente sem nenhum treinamento ou qualificação. O crescimento econômico, pautado em setores que beneficiam pequena parte da população, reflete a fraca distribuição de renda, demonstrando o alto grau de informalidade no estado, fato que diminui a ampliação do acesso ao mercado de crédito.

O tipo de infraestrutura vinculada permanece sendo as estradas, a energia elétrica e os portos, formando uma estrutura que atenda à demanda de grandes empresas, com frágeis tecnologias de informação, telecomunicações e inovação empresarial. Somente territórios pontuais possuem uma estrutura mais adequada.

Considerando-se a vertente econômica, mesmo que tardiamente, parece ser o momento de repensar o modelo de desenvolvimento baseado maciçamente na exportação de commodities, adotado até agora. Criar uma estrutura, agregar valor ao produto e voltar parte da produção para o mercado interno (estado e federação) podem ser apresentados como indicativos positivos, sobretudo às flutuações advindas dos mercados externos.

Os assentamentos territoriais mantêm-se na lógica de polos industriais (dado somente pela concentração de empresas no mesmo espaço), sem o reconhecimento sobre a importância do entorno territorial. Assim, há fraca capacidade de se inovar, de se adaptar e de se regular, elementos essenciais para o desenvolvimento local.

Quanto ao planejamento e políticas públicas, por muito tempo caracterizou-se de forma centralizada, por meio de um dirigismo estatal, realidade que parece estar mudando, dadas as possibilidades de governança que se esboçam, mesmo fragilizadas, mas que são traçadas pelas unidades territoriais e setoriais como principais unidades de análise. Esses fatores encaminham para a discussão referente à possibilidade de decisão territorial que se estenda além dos atores e setores hegemônicos, o que seria demandado pelo processo de regionalização do estado, possibilitando uma descentralização.

Para tanto, o olhar vinculado à perspectiva de descentralização do movimento entre as escalas nacional e regional/territorial, considerando a discussão da nova PNDR para o estado, revelou que tem havido um reforço da ideia da desconcentração regional e da participação de uma variedade de agentes nos processos decisórios. Contudo, por ora, o plano não desponta como centro das atenções governamentais, traduzido pela paralisação das discussões diante de outros fatores em foco nos anos de 2014 e 2015 (tais como eleições, problemas políticos, econômicos e revelações sobre corrupção).

No contexto estadual, a busca pelo desenvolvimento orientou, e está orientada, por uma gama de estratégias políticas, planos e programas de governo, demonstrando que o Maranhão pode ser caracterizado como uma localidade ainda bastante dependente de energias e ferramentas políticas e econômicas vinculadas à concentração de poder e riqueza nas figuras do Estado e das grandes empresas.

Muitos governos utilizaram o discurso desenvolvimentista no interior dos projetos públicos. A própria oligarquia Sarney, ainda à época dos planos de governo,

buscou legitimizar-se perante a população trazendo a imagem do “novo”, do “moderno”, explorada para indicar supostos benefícios trazidos para a região, concedendo uma ideia que prometia combater o “atraso” do Maranhão característico a Vitorino Freire (percebido enquanto promotor do subdesenvolvimento econômico e social). No entanto por muito tempo foram reproduzidas relações sociais autoritárias efetivadas pelo sarneísmo, com o aprofundamento das desigualdades sociais e a intensificação dos conflitos na cidade e no campo.

Destaca-se que, como observado nos planos de governo, desde a década de 1970 tentou-se um modelo de regionalização para o estado que privilegiava pequena parcela dos municípios e que por muito tempo não passou do processo de planejamento. Aponta-se, portanto, que o primeiro passo para uma política de desenvolvimento regional territorial deveria estar na definição de uma regionalização utilizada por todos os órgãos governamentais, levando-se a discussão para o patamar do desenvolvimento.

Os referidos planos de governo estaduais indicaram que a concepção de desenvolvimento esteve bastante vinculada ao setor econômico, embora seja reconhecida sua importância para o setor social nos planos plurianuais mais recentes. Outro ponto é que, nos planos de governo, existiam formas de gestão bastante amparadas pelo poder estatal e efetivadas de forma centralizada, o que também sofre modificações posteriores, em função do uso do termo governança alimentado por um discurso descentralizador e participativo.

De forma geral, as análises permitiram constatar certa evolução e ampliação nas discussões sobre o desenvolvimento e a governança no estado, se considerada uma comparação entre os planos de governo e os PPAs. Um exemplo está no período do governo de Roseana Sarney, em que o desenvolvimento era algo que se refletia no Produto Interno Bruto; já a partir de 2007 (governo de Jackson Lago), o desenvolvimento passa a ser algo que se reflete por meio de um maior padrão de igualdade entre os indivíduos e entre as regiões. Esse fator deveria ser traduzido por um crescimento econômico e distribuição de renda, o que geraria uma gama de oportunidades.

No entanto, na abordagem desses temas (até o PPA que finda em 2015), parecia não haver uma concretização efetiva dos programas de governo, colocando os planos em um patamar abstrato. Desse modo, mesmo se considerando certas melhorias econômicas, sociais e ambientais no estado, as orientações de uma

desconcentração territorial e ampliação do processo participativo ainda necessitam de avanços operacionais.

Contudo se faz importante considerar a existência de um elemento novo na construção do PPA 2016 a 2019. A partir de 15 de junho de 2015, o governo do Estado do Maranhão iniciou um processo que segue as prerrogativas legais, mas que não tinha sido efetivado até o momento no estado. Tal fato é a realização de Escutas Territoriais visando à construção do novo PPA, por meio de um processo que tem sido coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) e Secretaria de Planejamento (SEPLAN). É interessante frisar que os territórios maranhenses foram, por muito tempo, pouco conhecidos em sua totalidade e complexidade, dificultando os trabalhos dos governos.

Assim, com o novo PPA buscam-se a ampliação e a concretização da possibilidade da governança na instauração da participação popular, desde a construção do referido instrumento. As escutas têm suas execuções nos Territórios da Cidadania: Cocais, Cerrado Amazônico, Vale do Mearim, Cerrado do Sul, Baixo Parnaíba, Sertão do Maranhão, Vale do Itapecuru, Baixada Ocidental, Centro Maranhense, Alto Turi/Gurupi, Médio Mearim, Vale do Pindaré, Campos e Lagos, Lençóis e Munim, Metropolitano. E os respectivos territórios seguem uma lógica diferenciada da utilizada pelo SEPLAN/IMESC (as 32 Regiões de Planejamento) ¹²⁹.

Por sua vez, e complementando o objetivo traçado na tese, considera-se que a governança territorial ainda é um processo fragilizado no contexto maranhense, e, embora o termo seja bastante demandado, dado seu uso político (contido nas políticas públicas), tem havido uma evolução mais discursiva do que operacional. A predominância de modalidades estatal-privada ou pública-tripartite mostra como o Estado tem sido agente central em torno do processo.

Um aspecto observado, de extrema relevância para a análise da governança, refere-se à restrição da capacidade organizacional para sociedade civil, apontada pelo reduzido número de organizações civis nas RPs do Maranhão. É importante ressaltar que o controle político “nas mãos” da oligarquia Sarney por quase cinco

¹²⁹ Destaca-se que as Regiões de Planejamento têm passado por processo de revisão, de modo que seu número foi reduzido de 32 para 21 regiões, que seguem na proposta como reconhecidas por “Regiões de Desenvolvimento”. Na última pesquisa, realizada em julho de 2015, o processo ainda estava tramitando nas entidades públicas, portanto, até o momento, não se sabe se uma nova regionalização será aprovada. Segue mapa da nova regionalização em anexo (Anexo A).

décadas pode ter relação direta com a baixa participação dos atores, enfraquecida pela manutenção do poder que se dava de uma forma centralizadora.

Nesse contexto, podem ser destacados dois pontos centrais: a) o processo de coordenação ainda está centralizado em algumas localidades e atores, não beneficiando boa parte dos municípios e dos habitantes (não, ou parcialmente, inclusos nos projetos de desenvolvimento); b) as modalidades de governança (conselhos, comitês, arranjos) têm uma base de consolidação governamental, refletindo uma dependência das atitudes dos agentes públicos, bem como em uma lógica política.

Assim, os pontos apresentados indicam estar longe de se chegar a uma conclusão fechada sobre as possibilidades em torno do desenvolvimento maranhense, mas se ressalta que é momento de aceitar que ele deve ir muito além do crescimento econômico, enfatizando, também, os aspectos sociais, culturais e ambientais. É, ainda, momento de se criarem estratégias que beneficiem territórios antes invisibilizados, desconcentrando e descentralizando poderes, instaurando uma dinâmica em que os maranhenses (pela atuação nos meios participativos) sejam atores da sua própria história e demandem uma organização territorial que não privilegie uma parcela da população em detrimento de outra.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). *O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?* Brasília: SAG, 2011. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2012/CadernosDeCapacitacao1.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2014.

AMARAL FILHO, Jair. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 23, jun. 2001, p. 261-286.

ANDERSON, Patrícia. *Câmaras Setoriais: histórico e acordos firmados – 1991/95*. Rio de Janeiro: IPEA, set. 1999.

ANDRADE, Manuel C. A. *Questão do Território no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 1995.

AROUCHA, Gilberto M. *Geo-História da Cidade de São Luís: uma análise tempo-espaial*. São Luís: Estação Gráfica, 2008.

BACELAR, Tânia A. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, Emir (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013.

BACELAR, Tania A.; SANTOS; Valdeci Monteiro dos. Desigualdades regionais e nordeste em formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, T. P.; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. (Orgs.). *50 anos de Formação Econômica do Brasil: Ensaio sobre a obra clássica de Celso Furtado*. Rio de Janeiro: IPEA, 2009, p. 177-200.

BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.

BECKER, Bertha K. Uma proposta para reflexão sobre região. In: *Anais do Encontro Nacional de Geógrafos*. Campo Grande: [s. n.], 1986.

BECKER, Bertha K.; EGLER, Claudio A. G. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

BELLO FILHO, Wilson B. *História do Planejamento Econômico no Maranhão: uma arqueologia dos planos estaduais de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Papel Virtual, 2004.

BENKO, George. *Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.

BENKO, George; PECQUEUR, Bernard. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. *Revista Geosul*, v.16, n.32, p.31-50, jul./dez. 2001.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

_____. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. - 14. ed. - Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2007.

BOISIER, Sergio. Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial. *Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v.2, n.3, p.9-28, set. 2001.

_____. El Desarrollo En Su Lugar (El Territorio en la sociedad del conocimiento). *Serie Geolibros*. Santiago: Editora da Universidad Católica de Chile, 2003.

BOURDIN, Alain. *A Questão Local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BOYER, R. *A Teoria da Regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.

BRASIL. Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. *Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo*, Brasília, DF, 27 jul. 1934.

_____. *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento de Juscelino Kubitschek de Oliveira*. Belo Horizonte: Editora Belo Horizonte, 1955.

_____. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras

providências. *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 02 set. 1981.

_____. Resolução CONAMA nº 001 de 23 de janeiro de 1986. *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 fev. 1986.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 1988.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/ Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Turismo do Maranhão. *Diagnóstico dos principais problemas ambientais do Estado do Maranhão*. IBAMA-PNMA/SEMATUR. São Luís: Lithograf, 1991.

_____. Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 09 jan. 1997.

_____. IBGE. *Evolução da Divisão Territorial do Brasil – 1872-1910*. Rio de Janeiro, 2011.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Regional. *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional*. Documento de Referência. Brasília, jul. 2012.

_____. Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 13 jan. 2015.

BURNETT, Frederico L. *Urbanização e Desenvolvimento Sustentável: a sustentabilidade dos tipos de urbanização em São Luís do Maranhão*. São Luís: Editora UEMA, 2008.

BÜTTENBENDER, Pedro L.; SIEDENBERG, Dieter R.; ALLEBRANDT, Sérgio L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, ano 1, n. 1, dez. 2011, p. 81-106.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*: São Paulo: Difel, 1977.

_____. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1970*. Campinas: Global, 1981.

_____. *Reestruturação internacional e repercussões inter-regionais nos países subdesenvolvidos: reflexões sobre o caso brasileiro*. Campinas: UNICAMP; Instituto de Economia, 1989. 37p.

CARDOSO, Gil C. C. *A atuação do estado no desenvolvimento recente do Nordeste*. João Pessoa: Ed. Universitária, 2007.

CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; MACIEL, M. L. *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 2003.

CASTELAR, Armando. O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (orgs.). *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009, p. 09-17.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura – o poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, v. 2, 1999.

CASTRO FILHO, Benedito O. *Documento contendo diagnóstico das ações fundiárias nos Planos de Desenvolvimento dos Territórios Campo e Lagos, Cocais e Lençóis Maranhenses/Munim no Estado do Maranhão*. Brasília: MDA, out. 2013.

CASTRO, Iná E. Problemas e alternativas metodológicas para a região e para o lugar. In: SOUZA, M. A. A et al. *Natureza e sociedade de hoje: uma leitura geográfica*. - 2. ed. - São Paulo: Hucitec, 1994.

CASTRO, Nadya A. Reestruturação produtiva, novas institucionalidades e negociação da flexibilidade. *São Paulo em Perspectiva*, v. 11, n.1, 1997.

CHESNAIS, François. (org.). *La mondialisation financière*. Paris: Syros, 1996.

CLAVAL, Paul. Território da transição da pós-modernidade. *GEOgraphia*. Ano 1, n.2, 1999. Disponível em:
<<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/16/14>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

COLLETIS, G.; GILLY, J.P.; PECQUEUR, B. et al. Construction territoriale et Dynamiques productives. In: *Revue Sciences de la Société*. n. 48, out. 1999.

COLMAN, David; NIXSON, Frederick. *Desenvolvimento econômico: uma perspectiva moderna*. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA - CEPAL. *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*. Caracas: CEPAL/DOAT, 1961.

COREDES, Pro-RS IV. *Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul*. Passo Fundo: Passografic, 2010.

CORRÊA, Roberto L. Espaço, um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.) *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

_____. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1999.

COSTA, Eduardo J. M. *Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional*. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

COSTA, Wagner C. *Do "Maranhão Novo" ao "Novo Tempo": a trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão*. Rio de Janeiro: Fundaj, 2ª versão, jun. 1997. Disponível em:
<<http://www.fundaj.gov.br/images/stories/observanordeste/cabral2.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2015.

COUTINHO, L. G; FERRAZ, J. C. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Brasília: IE/UNICAMP-IEI/UFRJ-FDC-FUNCEX, 1993.

DALLABRIDA, Valdir R. A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2º sem. 2007, p. 44-60.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, ano 1, n. 2, jul./dez.2003, p. 73-98.

DARWIN, Charles. *A Origem das Espécies*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

DINIZ, Clélio C. *Globalização, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001a.

_____. *O papel das inovações e das instituições no desenvolvimento local*. Mimeo, 2001b.

DINIZ, Clélio C.; CROCCO, Marco (orgs). Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: *Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

EGLER, Cláudio A. G. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 207-238.

FERREIRA, Antônio J. A. *Políticas Territoriais e a Reorganização do Espaço Maranhense*. 2008, 269 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *Serie Gestión Pública*, n. 12. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, mayo 2001.

FUINI, Lucas L. *Manifestações da Governança Territorial no Brasil: uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul da Minas Gerais*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Rio Claro, 2010.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. *O Brasil pós-“milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. *Cultura e desenvolvimento: em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984a.

_____. O nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. *Revista de Economia Política*. vol. 4, n. 3, Jul-Set., 1984b, p. 5-14.

_____. *Formação econômica do Brasil*. - 32 ed. - São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GARCIA, Ronaldo C. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003*. Texto para discussão nº 726. Brasília: IPEA, 2000.

GIDDENS, Anthony. *O mundo na era da globalização*. Lisboa: Presença, 2000.

GILLY, Jean-Pierre; PECQUEUR, Bernard. La dimensión local de la regulación. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (org.), *Teoría de la regulación: Estado de los conocimientos*. Volume II. Argentina: Oficina de Publicaciones da CBC, 1997, p. 115-124.

GILLY, Jean-Pierre; PERRAT, Jaques. La dynamique institutionnelle des territoires: entre gouvernance locale et régulation globale. *Cahiers du GRES*, nº 5, 2003.

GOMES, Paulo C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

_____. *Geografia e modernidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

GUIMARÃES, Augusto E. *A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação*. Brasília: IPEA, abr. 1996.

GUIMARÃES NETO, L. O Nordeste, o planejamento regional e as armadilhas da macroeconomia. *Revista Estudos e Pesquisas*. n. 67, p.109-151, Salvador: SEI, 2004.

GUIMARÃES, José R. S.; JANNUZZI, Paulo M. Indicadores Sintéticos no Processo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas: Limites e Legitimidades. *Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu: ABEP, set. 2004.

HADDAD, P. R. *Arranjos e Sistemas Produtivos de Micro e Pequenas Empresas no Processo de Planejamento do Estado do Maranhão*. São Luís: SEBRAE - MA, 2003.

HAESBAERT, Rogério. *Concepções de território para entender a desterritorialização*. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFF, 2002.

_____. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi-territorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980. 291p.

_____. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. *A Produção Capitalista do Espaço*. - 2ª. ed. – São Paulo: Annablume, 2005.

_____. *Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. - 21º ed. - São Paulo: Edições Loyola, 2011.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil, 1930-1970*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. *Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Redesist)*. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2004.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

LENCIONE, Sandra. *Região e geografia*. São Paulo: EDUSP, 1999.

LIMA, Antônio E. M. A Teoria do Desenvolvimento Regional e o Papel do Estado. *Análise Econômica*. Porto Alegre, ano 24, nº 45, mar. 2006.

LIPIETZ, Alain. O mundo do pós-fordismo. *Indicadores Econômicos*. Porto Alegre (RS), fev. 1997.

LIPIETZ, Alain; LEBORGNE, Danièle. L'après-fordisme et son espace. *Revue Les Temps Modernes*. Paris, 43, 501, avril, 1988. p. 75-114.

_____. Flexibilidade Defensiva ou Flexibilidade Ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. (orgs.). *Reestruturação Urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel, 1990.

LLORENS, Francisco A. *Desenvolvimento Econômico Local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

MARANHÃO. Governo do Estado (Pedro Neiva de Santana). Plano de Governo 1971/74. São Luís, 1971, v.1.

_____. Governo do Estado (Osvaldo da Costa Nunes Freire). Plano de Governo 1975/78. São Luís, 1975.

_____. Governo do Estado (João Castelo Ribeiro Gonçalves). Mensagem à Assembléia Legislativa. São Luís, 1980.

_____. Constituição do Estado do Maranhão, 1989. *Diário Oficial do Estado: Poder Legislativo*, São Luís, MA, 1989.

_____. *Lei Complementar nº 38 de 12 de janeiro de 1998*. Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Luís. São Luís, 12 jan. 1998. Disponível em: <<http://tinyurl.com/lce38ma1998>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

_____. Gerência de Planejamento - GEPLAN. *Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão - PAPL*. São Luís: SEBRAE - MA, 2003a.

_____. *Lei Complementar nº 69 de 23 de dezembro de 2003*. Dá nova redação à Lei Complementar nº 38, de 12 de janeiro de 1998, que dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Luís. São Luís, dez. 2003b.

_____. IMESC. *Relatório técnico oficina preparatória da implantação das regiões de planejamento* (Estudos de Regionalização, n. 1). São Luís: SEPLAN/IMESC, 2008.

_____. FIEMA. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Estado do Maranhão 2020*, 2009a.

_____. IMESC. *Indicadores de Conjuntura Econômica do Maranhão*. v.2, n. 2. São Luís: SEPLAN/IMESC, 2009b.

_____. IMESC. *Perfil Regional do Maranhão 2008*. v. 1. São Luís: IMESC, 2009c.

_____. IMESC. *Anuário Estatístico do Maranhão 2010*, v.4. São Luís: IMESC 2010a.

_____. IMESC. *Índice de Desenvolvimento Municipal: Ano 2012 / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos*. V.1 (2010) – São Luís: IMESC, 2010b.

_____. SEMA. *Bacias Hidrográficas: subsídios para o planejamento e a gestão territorial*, 2011a.

_____. Secretaria de Turismo. *Plano Estratégico de Turismo do Estado do Maranhão*. Plano Maior 2020: Turismo, a certeza do futuro do Maranhão, 2011b.

_____. *Lei Complementar nº 153 de 10 de abril de 2013*. Altera a Lei Complementar nº 69, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Luís. São Luís, abr. 2013.

_____. IMESC. *Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão: período 2008 a 2012*. v.9. São Luís: IMESC, 2014a.

_____. IMESC. *Boletim de Conjuntura Econômica do Maranhão*. São Luís, v. 2, n. 3, p. 1-39, Out/Nov. 2014b.

_____. Diário Oficial do Poder Executivo do Estado do Maranhão. Decreto nº 30.612, de 02 de Janeiro de 2015 – Institui o Plano de Ações "Mais IDH" e seu respectivo Comitê Gestor, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Maranhão*. São Luís, MA, 2015a.

_____. Diário Oficial do Poder Executivo do Estado do Maranhão. Decreto nº 30.613, de 02 de Janeiro de 2015 – Regulamenta o Conselho Empresarial do

Maranhão – CEMA e dá outras providências, *Diário Oficial do Estado do Maranhão*. São Luís, MA, 2015b.

MARKUSEN, A. R. Regionalism and the capitalist State. In: CLAVEL, Pierre; FORESTER, John; GOLDSMITH, William W. (orgs.). *Urban and regional planning in an age of austerity*. New York: Pergamon Press, 1980.

MENDES, Constantino C.; TEIXEIRA, Joanílio R. *Desenvolvimento econômico brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado*. Brasília: IPEA, texto para discussão 1051, out. 2004.

MILONE, Paulo C. Crescimento e desenvolvimento econômico: teorias e evidências empíricas. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de (Org.). *Manual de Economia*. - 3.ed. - São Paulo: Saraiva, 1998. p. 511-524.

MONTEIRO, Jorge V.; CUNHA, Luiz R. A. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963). *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro: vol. 4, n. 1, p. 1-24, fev. 1974.

MORAES, Antonio C. R. *Bases da formação territorial do Brasil*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2000.

_____. *Território e História no Brasil*. – 3ª ed. – São Paulo: Annablume, 2008.

MOURA, João Gonsalo de; MOURA, Eunice Paraguassu; SANTOS, Alan Vasconcelos. Promoção de arranjos produtivos locais em ambientes instáveis: o caso do maranhão. In: *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste*. Nota técnica 09, consolidação dos estudos: síntese dos resultados, s/d.

NOJIMA, Daniel. *Teoria do desenvolvimento e economia regional: uma análise da experiência brasileira, 1995-2005*. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná, 2008.

OCDE. Local economies and globalization. In: *Paper com sumário das contribuições da conferência sobre Local Development and Structural Change*, 1995.

_____. *Relatório Territorial da OCDE*. Brasil: OECD Publishing, 2013.
Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264189058-pt>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma Re(li)gião*: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classe. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. A metamorfose da arribaçã: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo: CEBRAP, n.27, p. 67- 92, 1990.

_____. *Formação do neoliberalismo no Brasil*: a hegemonia e o totalitarismo. (Projeto de Pesquisa), 1997. (mimeo). 28 p.

OLIVEIRA FILHO, José (coord.). *Plano Popular de Desenvolvimento Regional do Estado do Maranhão* - PPDR. São Luís: SEPLAN/IMESC, 2008. (Estudos de Regionalização, n. 7).

OLIVEIRA, M. A. T.; HERRMANN, M. L. P. Ocupação do solo e riscos ambientais na área conurbada de Florianópolis. In: GUERRA, Antonio Jose Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. *Impactos Ambientais Urbanos no Brasil*. – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

PAULA, Ricardo Z. A. de; HOLANDA, Felipe M. Padrão de Acumulação e dinâmica da economia maranhense na década dos 2000. *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*. vol. 6, n. 10, jan./jun. 2011. p. 48-76.

PECQUEUR, Bernard. *Le Développement Local*. - 2ème edition. - Paris: Syros, 2000.

PIRES, Elson L. S. P. Mutações econômicas e dinâmicas territoriais locais: delineamento preliminar dos aspectos conceituais e morfológicos. In: SPÓSITO, E.; SPÓSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. *Cidades médias*: produção do espaço urbano e regional. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

_____. As lógicas territoriais do desenvolvimento: diversidades e regulação. *Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol. 8, n. 2, Mato Grosso do Sul, set., 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/inter/v8n2/a02v08n2.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; NETO, D. P. *Governança Territorial: conceitos, fatos e modalidades*. Rio Claro: UNESP-IGCE: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011.

PIRES, E. L. S.; NEDER, R. T. A governança territorial no Brasil: As instituições, os fatos e os mitos. *Geografia e Pesquisa*. Ourinhos/SP: Unesp, v. 2, n. 2, p. 31-45, jul/dez. 2008.

POLANYI, M. (1997). Tacit knowledge. In: PRUSAK, L. (Ed.). *Knowledge in organizations*. Boston: Butterworth-Heinemann, 1997, p. 135-146.

POULANTZAS, Nicos. *Estado, poder y socialismo*. España: Siglo XXI Editores, 1979.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano para o Brasil*. Brasília: PNUD, 2013.

PUTNAM, R.: *Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAFFESTIN, Claude. Immagini e identità territorial. In: DEMATTEIS, G. e FERLAINO, F. *Il mondo e i luoghi: geografie delle identità e del cambiamento*. Torino: IRES, 2003. Disponível em: <[http://db.formez.it/fontinor.nsf/8804ae899ac04f07c12569f40030aaca/CDDF910CBE6AF8BBC1256F12002F4105/\\$file/Il%20mondo%20e%20i%20luoghi%20-%20geografie%20delle%20identita%20e%20del%20cambiamento.pdf](http://db.formez.it/fontinor.nsf/8804ae899ac04f07c12569f40030aaca/CDDF910CBE6AF8BBC1256F12002F4105/$file/Il%20mondo%20e%20i%20luoghi%20-%20geografie%20delle%20identita%20e%20del%20cambiamento.pdf)> Acesso em: 03 mai. 2011.

REZENDE, Fernando. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. Brasília: IPEA, 2010.

SACHS, Wolfgang. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. Trad. de E. Araujo. - São Paulo: Vértice, 1981.

_____. *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. (Trad. Vera L. M. Joscelyne, Susana de Cyalokay e Jaime A. Clasen). Petrópolis-RJ: Vozes, 2000.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

SANDRONI, P. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 2000.

SANTOS, Milton. *Por uma Geografia Nova*. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

_____. *Espaço e Sociedade*. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

_____. O dinheiro e o território. *GEOgraphia*. Ano. 1, n. 1, 1999.

_____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. - 2ª ed. - Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2000.

_____. Região: globalização e identidade. In: LIMA, Luiz Cruz (org.). *Conhecimento & reconhecimento*. Fortaleza: UECE, 2003.

_____. O retorno do território. *OSAL*. Año VI, nº 16, Enero-Abril, 2005.

SAQUET, Marcos A. *Abordagens e concepções de território*. - 2ª ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SCOTT, Allen J. *Regions and the World Economy: The Coming shape of Global production, competition and political order*. New York: Oxford, 1998.

SCOTT, Allen. J. et al. Cidades-regiões globais. *Espaço & Debates*, São Paulo: NERU, v.17, n.41, p.11-25, 2001.

SEBRAE. *Mobilização dos Territórios para o Desenvolvimento*. Texto Interno para Discussão. Brasília: Sebrae, 2003.

_____. *Empreendedor Individual: pesquisa e perfil*. Brasília: SEBRAE, 2011.

SELINGARDI-SAMPAIO, Sílvia. *Indústria e Território em São Paulo: a estruturação do Multicomplexo Territorial Industrial Paulista*. Campinas. São Paulo: Editora Alínea, 2009.

SIMÕES, Rodrigo F.; LIMA, Ana Carolina C. Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil. *RDE - Revista do Desenvolvimento Econômico*. v. 12, n. 21, 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/878/940>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

SOUSA, Jhonatan U. P. Alguns desafios ao planejamento e desenvolvimento do Maranhão, Brasil: contexto histórico, obstáculos e estratégias de superação. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 37, jul./dez. 2011. p. 186-230.

TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TROVÃO, José Ribamar. *“Ilha” latifundiária na Amazônia maranhense: estudo da expansão da fronteira agrícola no Médio Vale do Pindaré: o caso de Santa Inês*. São Luís: UFMA/PPPG, 1989.

_____. *O processo de ocupação do território maranhense*. São Luís: IMESC, 2008. (Cadernos IMESC, 5).

VEIGA, José Eli da. A face territorial do desenvolvimento. *Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 3, n. 5, set. 2002a.

_____. *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas – SP: Editores Associados, 2002b.

APÊNDICE

Apêndice

Modelo de entrevista com representante das modalidades de governança (Conselho/Arranjo/Circuito/Comitê)

- 1) Como surgiu o Conselho/Arranjo/Circuito/Comitê e por quais motivos (ano, contexto, municípios integrantes)?

- 2) Como se dá o processo de funcionamento do Conselho/Arranjo/Circuito/Comitê? Representação dos municípios, participação de entidades públicas, privadas, sociedade civil?

- 3) Há projetos recentes desenvolvidos? Quais as perspectivas futuras?

- 4) Principais problemas relacionados à operacionalização do Conselho/Arranjo/Circuito/Comitê.

- 5) Todas as entidades formalmente participantes possuem a mesma representatividade? E quanto aos municípios, há diferenças em relação à representatividade?

- 6) Tem a percepção da visão da população quanto ao trabalho do Conselho/Arranjo/Circuito/Comitê? Positiva, negativa, indiferente?

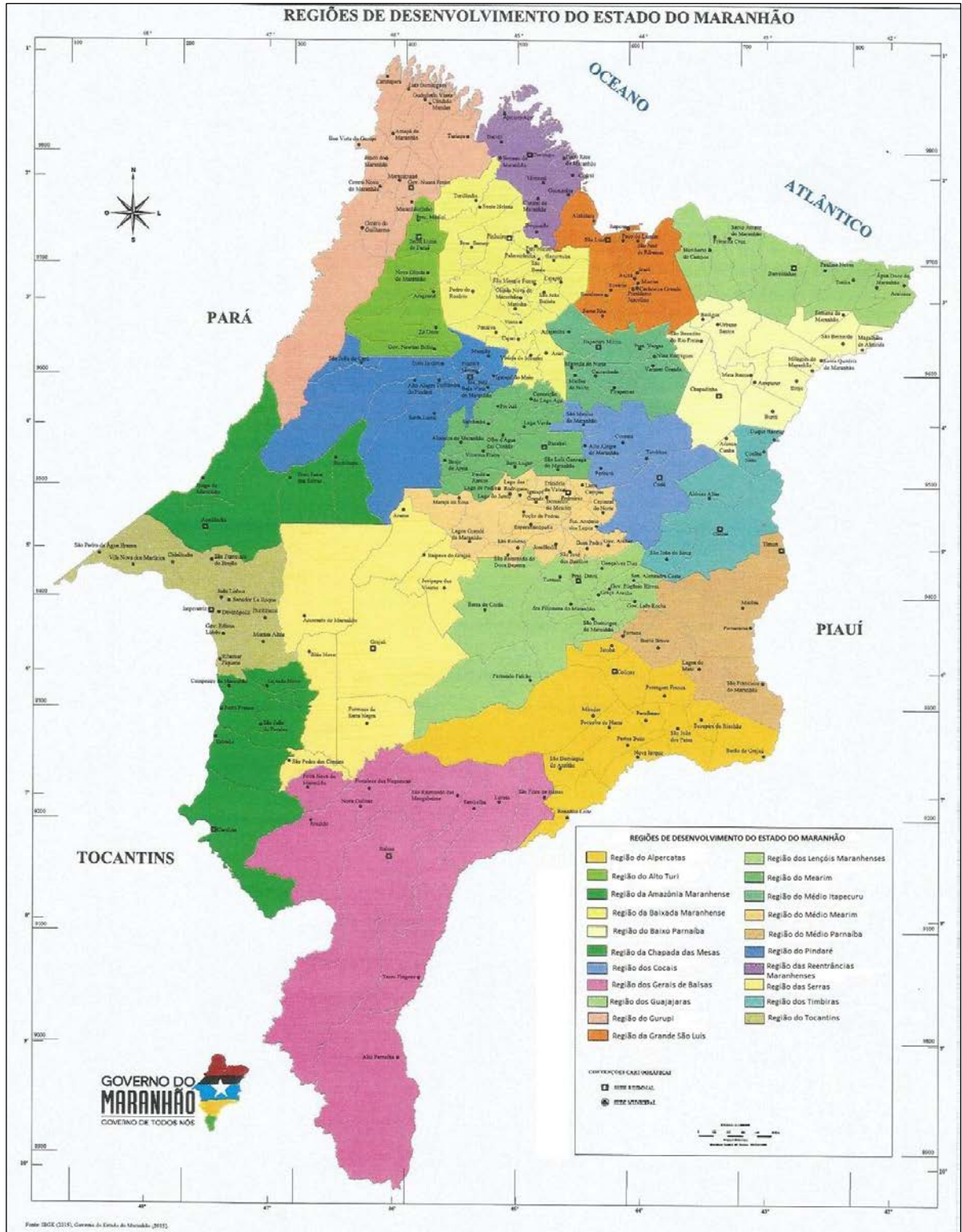
- 7) Há alguma discussão interna sobre a temática da governança?

- 8) Outras informações.

ANEXOS

Anexo A

Regiões de Desenvolvimento do Estado do Maranhão (proposta - ano de 2015)



Fonte: IMESC

Anexo B

Quadro com municípios por Regiões de Planejamento

RP's MARANHÃO	MUNICÍPIOS	217
REGIÃO DA BAIXADA MARANHENSE	Bacurituba; Cajapió; Palmeirândia; São Bento; São João Batista; São Vicente Ferrer	6
REGIÃO DA CHAPADA DAS MESAS	Campestre do Maranhão; Carolina; Estreito; Feira Nova do Maranhão; Lajeado Novo; Porto Franco; São João do Paraíso; São Pedro dos Crentes	8
REGIÃO DA ILHA DO MARANHÃO	Paço do Lumiar; Raposa; São José de Ribamar; São Luís	4
REGIÃO DA PRÉ-AMAZÔNIA	Governador Eugênio Barros; Governador Luiz Rocha; Graça Aranha; Presidente Dutra; Santa Filomena do Maranhão; São Domingos do Maranhão; Senador Alexandre Costa; Tuntum	8
REGIÃO DAS SERRAS	Arame; Formosa da Serra Negra; Grajaú; Sítio Novo; Itaipava do Grajaú	5
REGIÃO DO ALPERCATAS	Buriti Bravo; Colinas; Fortuna; Jatobá; Mirador; Sucupira do Norte	6
REGIÃO DO ALTO MUNIM	Afonso Cunha; Anapurus; Bélagua; Buriti; Chapadinha; Mata Roma; São Benedito do Rio Preto; Urbano Santos	8
REGIÃO DO ALTO TURI	Araguanã; Governador Newton Belo; Nova Olinda do Maranhão; Presidente Médici; Santa Luzia do Paruá; Zé Doca	6
REGIÃO DO BAIXO BALSAS	Benedito Leite; Loreto; Sambaíba; São Domingos do Azeitão; São Felix de Balsas; São Raimundo das Mangabeiras	6
REGIÃO DO BAIXO ITAPECURU	Anajatuba; Itapecuru – Mirim; Nina Rodrigues; Presidente Vargas; Vargem Grande; Santa Rita	6
REGIÃO DO BAIXO MUNIM	Axixá; Bacabeira; Cachoeira Grande; Icatu; Morros; Presidente Juscelino; Rosário	7
REGIÃO DO BAIXO TURI	Boa Vista do Gurupi; Centro do Guilherme; Centro Novo do Maranhão; Governador Nunes Freire; Junco do Maranhão; Maracaçumé; Maranhãozinho	7
REGIÃO DO DELTA DO PARNAÍBA	Água Doce do Maranhão; Araiases; Magalhães de Almeida; Milagres do Maranhão; Santa Quitéria do Maranhão; Santana do Maranhão; São Bernardo; Brejo	8
REGIÃO DO FLORES	Capinzal do Norte; Dom Pedro; Gonçalves Dias; Governador Archer; Joselândia; Santo Antônio dos Lopes; São José dos Basílios	7
REGIÃO DO GURUPI	Amapá do Maranhão; Candido Mendes; Carutapera; Godofredo Viana; Luís Domingues	5
REGIÃO DO LITORAL OCIDENTAL	Apicum-Açu; Bacuri; Cedral; Central do Maranhão; Cururupu; Guimarães; Mirinzal; Porto Rico do Maranhão; Serrano do Maranhão	9
REGIÃO DO MEARIM	Altamira do Maranhão; Bacabal; Bom Lugar; Brejo de Areia; Conceição do Lago Açu; Lago Verde; Olho D'água das Cunhãs; São Luis Gonzaga do Maranhão; Vitorino Freire	9
REGIÃO DO MÉDIO MEARIM	Bernardo do Mearim; Esperantinópolis; Igarapé Grande; Lima Campos; Pedreiras; Porção de Pedras; São Raimundo do Doca Bezerra; São Roberto; Trizidela do Vale	9
REGIÃO DO MÉDIO PARNAÍBA	Matões; Parnarama; Timon	3
REGIÃO DO PERICUMÃ	Alcântara; Bequimão; Peri-Mirim; Pinheiro; Presidente Sarney; Santa Helena; Turiaçu; Turilândia; Pedro do Rosário	9
REGIÃO DO PINDARÉ	Alto Alegre do Pindaré; Bela Vista do Maranhão; Igarapé do Meio; Monção; Pindaré Mirim; Pio XII; Santa Inês; Santa Luzia; Satubinha; Tufilândia; Bom Jardim; São João do Caru	12
REGIÃO DO SERTÃO MARANHENSE	Barão de Grajaú; Lagoa do Mato; Nova Iorque; Paraibano; Passagem Franca Pastos Bons; São Francisco do Maranhão; São João dos Patos; Sucupira do Riachão	9
REGIÃO DO TOCANTINS	Amarante do Maranhão; Buritirana; Davinópolis; Governador Edison Lobão; Imperatriz; João Lisboa; Montes Altos; Ribamar Fiquene; Senador La Rocque	9
REGIÃO DOS CARAJÁS	Açailândia; Bom Jesus das Selvas; Buriticupu; Cidelândia; Itinga do Maranhão; São Francisco do Brejão; São Pedro da Água Branca; Vila Nova dos Martírios	8
REGIÃO DOS COCAIS	Alto Alegre do Maranhão; Codó; Coroatá; Peritoró; Timbiras	5
REGIÃO DOS EIXOS RODO-FERROVIÁRIOS	Arari; Cantanhede; Matões do Norte; Miranda do Norte; Pirapemas; São Mateus do Maranhão; Vitória do Mearim	7
REGIÃO DOS GERAIS DE BALSAS	Alto Parnaíba; Balsas; Fortaleza dos Nogueiras; Nova Colinas; Riachão; Tasso Fragoso	6
REGIÃO DOS GUAJAJARAS	Barra do Corda; Fernando Falcão; Jenipapo dos Vieiras	3
REGIÃO DOS IMIGRANTES	Lago da Pedra; Lago do Junco; Lago dos Rodrigues; Lagoa Grande do Maranhão; Marajá do Sena; Paulo Ramos	6
REGIÃO DOS LAGOS	Cajari; Matinha; Olinda Nova do Maranhão; Penalva; Viana	5
REGIÃO DOS LENÇÓIS MARANHENSES	Barreirinhas; Humberto de Campos; Paulino Neves; Primeira Cruz; Santo Amaro do Maranhão; Tutóia	6
REGIÃO DOS TIMBIRAS	Aldeias Altas; Caxias; Coelho Neto; Duque Bacelar; São João do Sóter	5

Fonte: IMESC, 2008.

Anexo C
Quadro com PIB por RP do Maranhão (2002 a 2012)

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	PIB 2002	PIB 2003	PIB 2004	PIB 2005	PIB 2006	PIB 2007	PIB 2008	PIB 2009	PIB 2010	PIB 2011	PIB 2012
MARANHÃO (TOTAL)	15.448.774	18.483.300	21.604.577	25.334.591	28.621.445	31.606.026	38.486.010	39.854.677	45.255.942	52.187.204	58.819.683
BAIXADA MARANHENSE	130.033	151.678	180.485	192.197	212.445	233.667	289.426	300.893	324.949	370.554	413.867
CHAPADA DAS MESAS	257.875	295.533	333.073	412.572	545.415	530.548	688.091	804.990	934.021	976.957	1.126.568
ILHA DO MARANHÃO	6.215.270	7.412.168	8.929.422	10.549.673	11.781.159	12.937.702	15.494.666	16.189.664	18.898.051	21.879.870	25.814.646
PRÉ-AMAZÔNIA	261.826	281.198	343.547	384.237	433.605	480.157	559.184	595.865	687.000	752.960	797.099
SERRAS	231.772	231.344	280.058	320.722	356.260	398.918	493.296	547.405	640.939	825.955	920.017
ALPERCATAS	167.882	194.795	233.444	251.424	293.326	306.027	376.351	411.451	497.595	565.398	611.708
ALTO MUNIM	245.493	298.840	379.917	403.865	484.596	520.156	758.667	675.829	764.342	1.015.940	982.294
ALTO TURI	191.033	221.688	260.415	289.011	331.206	244.399	480.782	519.140	579.622	602.440	635.936
BAIXO BALSAS	190.408	277.086	284.466	345.830	310.949	310.929	647.669	666.979	710.026	730.621	741.774
BAIXO ITAPECURU	217.472	249.750	288.311	347.243	432.453	416.296	617.863	602.658	747.532	848.327	933.775
BAIXO MUNIM	163.383	200.873	217.770	253.337	303.374	330.944	418.239	454.351	493.516	601.839	704.481
BAIXO TURI	127.316	178.810	199.493	262.787	314.566	296.774	411.833	414.592	495.802	529.662	494.033
DELTA DO PARNAÍBA	208.083	254.418	297.746	311.302	380.967	394.837	571.073	610.381	669.738	764.821	765.634
FLORES	154.915	163.986	184.884	210.695	258.675	292.212	341.020	363.217	439.387	518.049	539.320
GURUPI	93.953	107.402	120.655	132.201	151.496	163.843	214.088	209.077	269.972	332.453	377.239
LITORAL OCIDENTAL	146.223	163.349	183.648	213.359	257.844	278.864	346.698	400.679	424.714	451.141	477.710
MEARIM	402.349	463.594	541.280	637.756	735.831	747.195	1.015.746	1.017.325	1.122.099	1.309.386	1.422.131
MÉDIO MEARIM	254.002	288.800	331.019	392.895	466.328	529.500	597.844	611.603	779.046	914.127	847.588
MÉDIO PARNAÍBA	325.181	374.411	419.355	497.002	587.573	669.371	752.947	917.020	1.046.979	1.132.328	1.262.837
PERICUMÃ	332.157	386.417	441.322	506.523	566.292	651.918	777.688	906.689	1.029.472	1.103.114	1.201.169
PINDARÉ	640.333	781.705	900.968	1.047.510	1.250.003	1.332.373	1.623.849	1.544.416	1.572.448	1.969.484	2.067.884
SERTÃO MARANHENSE	168.755	207.509	230.710	242.856	274.704	311.268	389.890	449.913	480.922	544.811	664.320
TOCANTINS	1.023.440	1.194.481	1.348.159	1.630.514	1.767.021	2.010.038	2.234.959	2.527.698	2.715.465	3.090.948	3.551.650
CARAJÁS	946.315	1.182.596	1.340.642	1.593.317	1.973.666	2.609.528	2.708.101	2.068.428	2.309.567	2.720.007	2.856.973
COCAIS	365.175	439.609	489.036	534.968	692.465	637.115	797.971	871.168	991.273	1.132.944	1.248.521
EIXOS RODO-FERROVIÁRIOS	209.472	240.932	284.295	313.904	377.899	412.261	538.562	532.364	647.947	757.285	806.204
GERAIS DE BALSAS	639.975	896.883	986.252	1.257.793	955.797	896.011	1.481.432	1.725.664	1.691.275	1.999.687	2.636.765
GUAJAJARAS	167.957	183.179	226.592	268.478	304.678	430.108	520.218	481.198	587.418	664.250	655.271
IMIGRANTES	163.522	172.781	214.175	225.108	291.207	315.728	443.702	400.416	490.805	592.871	596.974
LAGOS	173.066	191.285	228.309	254.773	295.791	346.656	407.740	394.375	472.103	554.512	564.964
LENÇÓIS MARANHENSES	176.992	217.191	246.335	272.573	309.301	350.279	444.164	474.926	542.172	663.465	701.918
REGIÃO TIMBIRAS	457.149	579.010	658.794	778.166	924.553	993.124	1.042.250	1.164.304	1.199.743	1.271.002	1.398.413

Fonte: Organizado pela autora, com base em dados do IMESC, 2009b, 2010a e 2014b