

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS

Estudos Sobre a Economia Maranhense Contemporânea



GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E
CARTOGRÁFICOS

Estudos sobre a Economia Maranhense Contemporânea

São Luís
2013

**GOVERNADORA DO
ESTADO DO MARANHÃO**

Roseana Sarney

**SECRETÁRIO DE ESTADO
DO PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO**João Bernardo de Azevedo
Bringel**PRESIDENTE**

Fernando José Pinto Barreto

**DIRETOR DE ESTUDOS E
PESQUISAS**

Sadick Nahuz Neto

ORGANIZADOR

Felipe de Holanda

ELABORAÇÃOFelipe de Holanda
Talita de Sousa Nascimento
Daniele de Fátima Amorim
Silva
Vicente Anchieta Júnior
Wiron Pereira Bogea Júnior**EDITORACÃO**

Talita Nascimento

REVISÃO

Angélica Maria Frazão

NORMALIZAÇÃOVirgínia Bittencourt T. da
Costa Neves

Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos.

Estudos sobre a economia maranhense contemporânea / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – São Luís: IMESC, 2013.

160 p.: il.

ISBN 978-85-61929-13-8

1. Economia - Estudos - Maranhão I. Título

33.001.5 (812.1)

Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos - IMESC
Av. Senador Vitorino Freire, nº 01, quadra 36 Ed. Jonas Martins Soares, 4º andar -
CEP: 65.030-015 - São Luís, Maranhão.

Fone: (98) 3221 1023 Fax: (98) 3221 1023

www.imesc.ma.gov.br

APRESENTAÇÃO

A publicação deste conjunto de ensaios sobre a economia maranhense contemporânea vem contribuir para a ampliação do conhecimento e para o debate sobre a realidade socioeconômica do Estado em um momento de importantes transformações em sua base produtiva. O Grupo de Conjuntura Econômica Maranhense, integrado por pesquisadores do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC/SEPLAN, desenvolve um importante trabalho de acompanhamento dos principais indicadores de atividade econômica, preços, balança comercial, mercado de trabalho e finanças públicas do Estado do Maranhão, tendo como pano de fundo a análise das conjunturas críticas, tanto no nível nacional como no plano internacional.

Os quatro ensaios reunidos neste livro sistematizam e buscam respostas para várias indagações que se destacaram nas pesquisas e discussões do Grupo de Conjuntura Econômica Maranhense nos últimos anos. O primeiro ensaio - DINÂMICA DA ECONOMIA MARANHENSE NO PERÍODO 2000 A 2013, analisa, em uma perspectiva de médio prazo, o conjunto de fatores que mais se destacaram na aceleração do crescimento econômico do Estado na última década. São analisados os impulsos dinâmicos originados do mercado mundial de *commodities* minerais e agrícolas no contexto do aprofundamento da industrialização chinesa, a ampliação das transferências governamentais (constitucionais e voluntárias, a exemplo do Programa Bolsa Família), além da expansão do crédito e da valorização real do salário mínimo. Mostra-se que no final do período, com a mudança para pior do cenário mundial e da perda de dinamismo das transferências federais, o conjunto de investimentos em infraestrutura pode assumir um papel de sustentação ao crescimento econômico, ao mesmo tempo em que entra na ordem do dia, a partir das mudanças na matriz energética e de transportes do Estado, a possível e desejável reorientação para um modelo de crescimento com menor vulnerabilidade ao ciclo externo.

O segundo ensaio - A DINÂMICA DO FINANCIAMENTO E DA

Sumário

Dinâmica da economia maranhense no período 2000 a 2012.	11
<i>Felipe de Holanda</i>	
Dinâmica do financiamento à produção agrícola familiar no Maranhão 2000-2011.	45
<i>Daniele de Fátima Amorim Silva</i>	
<i>Wiron Pereira Boga Jr.</i>	
A dinâmica do mercado de trabalho maranhense no período 2000 a 2012: o que mudou e o que permanece?	86
<i>Felipe de Holanda</i>	
<i>Vicente Anchieta Jr.</i>	
Uma análise multidimensional da pobreza no estado do Maranhão nos anos 2000 e 2010: construção do Índice de Pobreza Municipal para o Maranhão (IPMM).	127
<i>Talita de Sousa Nascimento</i>	

PRODUÇÃO AGRÍCOLA FAMILIAR NO MARANHÃO NO PERÍODO DE 2000 A 2010, analisa o papel do financiamento agrícola no desenvolvimento da agricultura familiar no Estado do Maranhão. Apoiado em uma revisão da literatura sobre o papel da agricultura e do financiamento agrícola no desenvolvimento capitalista contemporâneo, evidencia-se a existência de uma correlação positiva entre o acesso ao financiamento agrícola para a agricultura familiar (PRONAF) e a elevação da produtividade das principais culturas praticadas pelos agricultores familiares no Estado do Maranhão – arroz, feijão, mandioca e milho. Não obstante a comprovação daquela importante relação de causalidade, e sem prejuízo do reconhecimento de que também são necessários para a elevação sustentada da produtividade da agricultura familiar o acesso à assistência técnica e à abertura de canais de comercialização, verifica-se, no final do período em análise, uma redução no aporte de financiamentos para as culturas mencionadas, o que implicou no aumento da insegurança alimentar no Estado.

O terceiro ensaio – EVOLUÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO MARANHENSE NO PERÍODO 2000 A 2012, faz um balanço do processo de reestruturação do mercado de trabalho maranhense na última década, apontando como aspectos positivos no período analisado o aumento da formalização nas relações de emprego, o aumento do grau de escolaridade da população ocupada e dos empregados formais e a redução do *gap* entre as remunerações médias do Estado em comparação com o plano nacional e também entre os gêneros. A análise dos dados divulgados pelo IBGE, dos Censos 2000 e 2010 e das Pesquisas por Amostras de Domicílios de 2002 a 2011, assim como da base RAIS do Ministério do Trabalho, relacionados ao emprego formal (2002 a 2011), aponta outros aspectos menos auspiciosos, entre eles: a permanência de um contingente superior a 70% de trabalhadores maranhenses não protegidos pelo estatuto do trabalho, a rápida destruição de ocupações no setor agrícola no Estado e o pequeno peso relativo das ocupações na Indústria de transformação e no setor de serviços em comparação com o nível nacional, e ainda o enorme descompasso entre a

escolaridade dos ocupados e as exigências para o acesso ao emprego formal.

Por último, mas não menos importante, o quarto ensaio - UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA NO ESTADO DO MARANHÃO NOS ANOS 2000 E 2010, que traz uma análise da pobreza nos municípios do Maranhão através da construção do Índice de Pobreza Municipal para o Maranhão (IPMM). O IPMM apontou para uma redução da pobreza tanto no estado do Maranhão como em todos os seus 217 municípios, quando comparados os anos 2000 e 2010. Constatou-se, também, que o desempenho dos municípios não foi homogêneo, enquanto em alguns o progresso foi bem acentuado, em outros houve apenas uma sensível melhora. E, por mais que em todos os municípios tenha se verificado uma melhora no Índice, a análise desagregada por dimensões revelou que houve muitos retrocessos. Dentre as seis dimensões que compõem o IPMM, apenas uma (acesso ao conhecimento) não apresentou municípios com uma pior situação em 2010, relativamente a 2000. Nas demais pelo menos um município regrediu: acesso ao trabalho (87 municípios), escassez de recursos (38), carências habitacionais (3) e vulnerabilidade (1).

O exercício de análise e crítica realizado nos ESTUDOS SOBRE A ECONOMIA MARANHENSE CONTEMPORÂNEA, ora oferecidos aos pesquisadores, planejadores públicos e privados, e ao público interessado em geral, vem complementar os trabalhos do Grupo de Conjuntura Econômica Maranhense do IMESC/SEPLAN, propondo interpretações balizadas sobre um amplo painel de variáveis e indicadores relacionados aos traços gerais da dinâmica da economia maranhense no período recente. Ao IMESC e sua equipe meus cumprimentos pelo dedicado trabalho de pesquisa que vem permitindo um maior e melhor conhecimento da realidade socioeconômica maranhense.

João Bernardo Bringel

Secretário de Estado do Planejamento e Orçamento.

PREFÁCIO

Na década de 2000, a economia maranhense experimentou uma importante inflexão, expressa na retomada do crescimento econômico, revertendo a tendência à estagnação que caracterizou os anos 1990, tendo esboçado, inclusive, um desempenho superior ao das economias nordestina e nacional. Tal inflexão foi acompanhada da melhoria de alguns indicadores, a exemplo do aumento do emprego formal, assim como da redução da pobreza, verificada tanto no Estado em seu conjunto como em todos os seus 217 municípios.

Entretanto, um exame mais detido dessa década, no que se refere ao comportamento de alguns indicadores econômicos e sociais, sobretudo quando confrontados com as médias nacionais, demonstra que ainda permanecem alguns entraves e grandes desafios a serem enfrentados, para que o Maranhão supere a sua atual e persistente condição de um dos Estados mais pobres da Federação. Com efeito, segundo o Censo de 2010, ao ostentar o número de 1,7 milhão de pessoas, ou seja, 25,8% de sua população, em situação de pobreza extrema, auferindo renda mensal de até R\$ 70,00, o Maranhão sobressai como o Estado com o maior percentual de habitantes nessa condição e o segundo em termos absolutos, perdendo apenas para a Bahia, que possui 2,4 milhões de habitantes em situação de pobreza extrema. Ademais, lançando o olhar sobre os indicadores do mercado de trabalho, cumpre destacar que apesar dos avanços experimentados ao longo da década de 2000, segundo o Censo de 2010, os empregados sem carteira assinada, somados aos trabalhadores por conta própria (a maioria dos quais trabalhando na informalidade) e aos trabalhadores não remunerados ainda representam 59,2% do total de ocupados no Estado, contra 43,3% no Brasil.

É exatamente essa a temática central sobre a qual se debruça esta coletânea e que dá unidade aos quatro artigos que a compõem, elaborados

por um grupo de pesquisadores do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos - IMESC . De fato, ao tomarem como recorte temporal a década de 2000 e enfocando a economia maranhense sob diferentes ângulos, que se complementam entre si, estes quatro artigos trazem para o centro do debate algumas importantes lições extraídas da análise do nosso passado mais recente, a partir de um olhar crítico e bem fundamentado, do ponto de vista teórico e metodológico.

A primeira dessas lições, que pode ser extraída do artigo intitulado “Dinâmica da Economia Maranhense no período 2000 a 2013”, de autoria de Felipe de Holanda, se refere à necessidade de superação do modelo de desenvolvimento primário-exportador, considerando a sua alta vulnerabilidade às oscilações do mercado internacional de commodities minerais e agrícolas. Isto remete à realização de esforços em direção ao maior adensamento e diferenciação da estrutura produtiva estadual, aproveitando-se de um novo ciclo de investimentos em implantação no Estado, nos ramos de petróleo e gás, de geração e distribuição de energia elétrica e de logística. Estes poderão representar novos fatores de competitividade da indústria de transformação estadual, atividade esta dotada de maior capacidade de agregação de valor, maior poder de geração de empregos e, portanto, maior potencial de criar condições para um crescimento sustentado e endógeno da economia.

A segunda lição pode ser retirada do artigo intitulado “A Dinâmica do Financiamento e da Produção Agrícola Familiar no Maranhão no período 2000 a 2010”, de autoria de Daniele de Fátima Amorim Silva e Wiron Pereira Bodega Jr. Trata-se da necessidade de dedicar maior atenção à agricultura familiar, atividade que ocupa parcela considerável da População Economicamente Ativa (PEA) estadual. Isto justifica o papel estratégico desempenhado por esta atividade, tanto por determinar as condições de vida de boa parte da população que vive no meio rural, como do ponto de vista da segurança alimentar dos maranhenses, por ser responsável por grande parte do abastecimento dos grandes centros urbanos. Neste sentido, conforme

defende o artigo, embora a concessão de crédito aos pequenos produtores rurais seja condição necessária para a elevação da produtividade na agricultura familiar, não é condição suficiente, posto que esta dependa de outros condicionantes tais como a ampliação do acesso à assistência técnica, à infraestrutura de transporte e armazenamento, assim como a canais de comercialização. Mas, para além destes condicionantes há que se atentar para outro de fundamental importância, que remete à análise da estrutura fundiária do Estado. Esta revela uma elevada concentração de terras em favor dos grandes estabelecimentos, com perda crescente de participação dos pequenos produtores, conforme atestam os últimos Censos Agropecuários. De fato, em 2006, os produtores com menos de 100 hectares perfaziam aproximadamente 90% dos estabelecimentos rurais, porém detinham somente 1/5 das terras disponíveis para a agropecuária.

Os outros dois artigos que compõem esta coletânea vêm complementar e reforçar os principais argumentos e conclusões contidos nos primeiros. De fato, o artigo intitulado “A Dinâmica do Mercado de Trabalho Maranhense no período 2000 a 2012: o que mudou e o que permanece?” de autoria de Felipe de Holanda e Vicente Anchieta Jr., coerentemente com o que foi apontado no primeiro artigo comentado, demonstra que o maior dinamismo da economia maranhense relativamente à brasileira no período de 2000 a 2010 não se traduziu em uma maior expansão da ocupação. Enquanto no Brasil a ocupação registrou um crescimento médio anual de 2,78%, no Maranhão a taxa anual foi de 2,12%, o que resultou em uma maior queda da taxa de desocupação no plano nacional (6,69% a.a.) do que no estadual (3,07%). Ademais, no tocante à composição setorial da ocupação, o estudo destaca, no final da década de 2000, uma baixa participação da indústria de transformação e reduzida diversificação do setor de serviços vis a vis o conjunto do país. Tudo isto é atribuído às características de uma estrutura produtiva especializada na produção de commodities minerais e agrícolas orientada para as exportações, com baixa capacidade de geração de efeitos multiplicadores de emprego e renda. O artigo ainda ressalta, em convergência com o que foi apontado no segundo artigo desta coletânea, a

significativa redução da participação dos trabalhadores por conta própria no total de ocupados no Estado, refletindo a rápida redução do número de pequenas propriedades rurais, impondo uma pressão adicional sobre o emprego urbano, ocasionada pelo êxodo rural e pelo vertiginoso processo de urbanização experimentado pelo Estado na década de 2000.

Por último, como síntese dessas múltiplas determinações que dão configuração à realidade socioeconômica maranhense ao final da década de 2000, o artigo intitulado “Uma Análise Multidimensional da Pobreza no Estado do Maranhão nos anos 2000 e 2010: construção do Índice de Pobreza Municipal para o Maranhão (IPMM)”, de autoria de Talita de Sousa Nascimento, revela que apesar do Estado em seu conjunto, bem como todos os seus 217 municípios terem experimentado melhoria no referido índice, a análise desagregada por dimensões indica que houve muitos retrocessos, excetuando-se a dimensão relacionada ao acesso ao conhecimento e ao desenvolvimento infantil. De fato, nas demais dimensões constitutivas do IPMM, pelo menos um município regrediu, merecendo destaque justamente as dimensões relativas ao acesso ao trabalho, na qual 87 municípios pioraram de situação entre 2000 e 2010, e à escassez de recursos, na qual tal deterioração foi verificada em 38 municípios. Isto vem reforçar as principais lições extraídas deste conjunto de artigos que constituem esta coletânea. Todos eles convergem para a conclusão de que, considerando as especificidades do atual modelo de desenvolvimento vigente no Estado do Maranhão, o significativo crescimento econômico que marcou a década de 2000 não teve efeitos multiplicadores proporcionais no mercado de trabalho e nos rendimentos da população.

Isso posto, com a presente coletânea, o IMESC oferece à comunidade acadêmica, aos formuladores e gestores de políticas públicas e à sociedade maranhense em geral uma importante contribuição para o debate em torno dos desafios futuros a serem enfrentados para a superação de problemas histórico-estruturais que caracterizam a nossa economia. Assim sendo, vem reafirmar o seu relevante papel, especialmente, no sentido de subsidiar,

mediante a análise e sistematização de dados, o planejamento das ações de médio e de longo prazo.

Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

Doutora em Políticas Públicas; Professora do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA; Pesquisadora do CNPq e do Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza - GAEP

DINÂMICA DA ECONOMIA MARANHENSE NO PERÍODO 2000 A 2013¹

Felipe de Holanda²

1 INTRODUÇÃO

O propósito deste artigo é analisar a dinâmica da economia maranhense no período 2000 a 2013. Inicialmente, são apontados os principais acontecimentos ocorridos naquele interregno nos cenários internacional e nacional, cujos desdobramentos impactaram fortemente a economia maranhense, principalmente a partir da segunda metade da década passada. No plano externo, destaca-se a liquidez externa abundante e o aprofundamento da industrialização chinesa, que impactaram fortemente os mercados de *commodities* agrícolas e minerais, com participação majoritária na pauta de exportações maranhenses. No plano doméstico, o cenário de estabilidade inflacionária com taxas cadentes de juros reais, aliado às políticas redistributivas e à ampliação das transferências federais, que impactaram fortemente os subsetores do comércio e da construção civil maranhense.

Na segunda seção, em contraposição ao plano nacional, apontam-se os principais componentes do crescimento do valor adicionado estadual no período 2002 a 2010. Analisam-se, a seguir, as principais fontes de

¹ O autor agradece a valiosa colaboração da economista Talita Nascimento e dos Graduandos em Ciências Econômicas: Danielle Amorin, Vicente Anchieta Jr. e Wiron Bogéa Jr., integrantes do Grupo de Conjuntura Econômica Maranhense do IMESC/SEPLAN, pelo diligente auxílio na organização dos dados e na discussão de vários dos temas em relevo.

² Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão - UFMA e doutorando no programa de Pós Graduação em Políticas Públicas na mesma Universidade; Coordenador do grupo de Conjuntura Econômica Maranhense do IMESC.

dinamismo da economia maranhense no período: a) expansão das exportações de *commodities* minerais e agrícolas, b) expansão das transferências federais; c) expansão do crédito ao consumo e do financiamento imobiliário e d) mais recentemente, a partir do biênio 2009-10, a combinação de um conjunto de investimentos públicos e privados, especialmente nos segmentos de petróleo, gás e energia, logística, mineração e agronegócios, que aprofundam a vocação primário-exportadora do Estado.

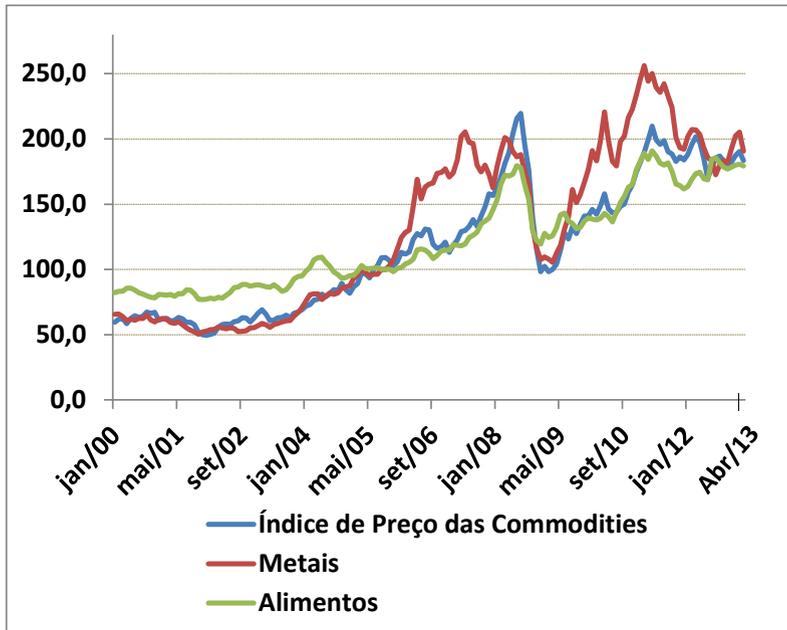
Na seção *Perspectivas*, descrevem-se os resultados do modelo de projeções do Grupo de Conjuntura Econômica Maranhense do IMESC/SEPLAN. A vulnerabilidade da economia maranhense às oscilações do mercado internacional de *commodities* minerais e agrícolas, exemplarmente exposta em 2008-09, volta a comandar o cenário conjuntural, a partir de meados de 2011. Discute-se, na parte final do artigo, como novos fatores deverão entrar em campo nos próximos anos, alterando radicalmente os condicionantes de competitividade da estrutura industrial e abrindo a possibilidade para, no caso de uma bem sucedida orquestração de esforços públicos e privados orientados para o longo prazo, a superação do modelo primário-exportador e de sua vulnerabilidade ao ciclo externo.

2 CENÁRIO MACROECONÔMICO NACIONAL E INTERNACIONAL

Durante a década de 2000, uma combinação de fatores externos e internos deu sustentação a uma mudança no patamar de crescimento da economia brasileira. No *front* externo, a acelerada expansão da liquidez no mercado financeiro internacional, decorrente da política monetária expansionista norte-americana e do aprofundamento da industrialização chinesa, constituiu-se em grande estímulo ao Brasil: de um lado, houve uma reorientação dos fluxos de capitais para os mercados emergentes, a baixas taxas de juros. O Brasil, em função da ampla abertura financeira

possibilitada pelas reformas liberalizantes da década anterior, posicionou-se como um dos principais destinos dos investimentos diretos estrangeiros - IDE, além de receptor de capitais em busca de valorização na bolsa de valores e, também, sob a forma de aquisição de títulos públicos. De outro lado, o crescimento, a taxas de dois dígitos, das importações chinesas impactou fortemente as cotações das *commodities* minerais e agrícolas (**Gráfico 1**), ampliando, vertiginosamente, o valor das exportações brasileiras, a partir da melhora dos termos de troca em favor do país.

Gráfico 1. Evolução das cotações Spot das *commodities* em geral, metais e alimentos, jan/00 a abr/13.

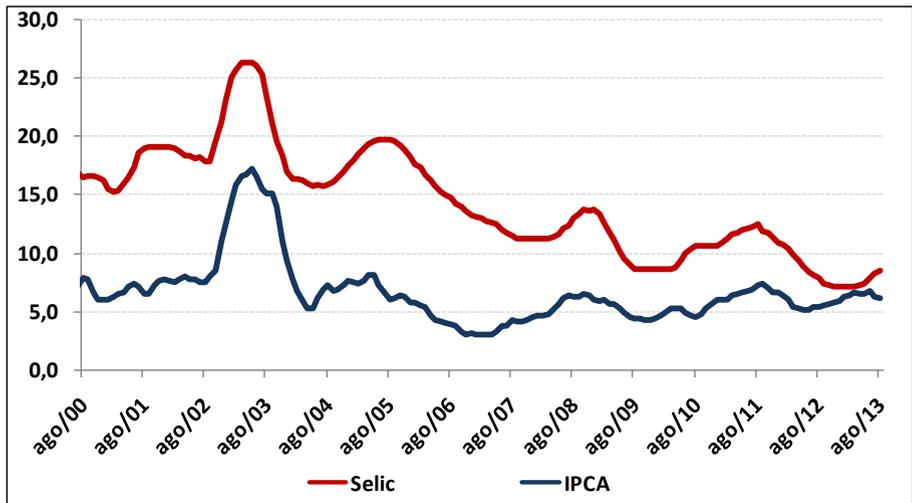


Fonte: IMF/ *Indexamundi*.

No *front* interno, um conjunto de fatores permitiu o desencadeamento de um ciclo de crescimento e alargamento do consumo doméstico e de expansão do emprego, em um contexto de estabilidade inflacionária

(Gráfico 2). As reformas institucionais realizadas a partir da segunda metade da década de 90, tais como: a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a privatização das telecomunicações e a introdução da cláusula de fidejussão nos financiamentos imobiliários³, criaram novos horizontes de investimentos e permitiram o alongamento do horizonte de planejamento das empresas e dos consumidores.

Gráfico 2. Brasil: taxa de juros básica anualizada (Over-Selic) e inflação IPCA acumulada em 12 meses (% a.a.).



Fonte: BACEN.

Por outro lado, a abertura financeira e comercial realizada na primeira

³ A cláusula de fidejussão é o instrumento a partir do qual pode ser retomado o imóvel dos inadimplentes em um prazo relativamente curto. A redução da inadimplência trazida pela introdução do mecanismo contribuiu para o aumento da previsibilidade das taxas de retorno nos projetos imobiliários, permitindo ampliar suas fontes de financiamento através da emissão de instrumentos financeiros lastreados nos recebíveis imobiliários. O aprofundamento do mercado de tais títulos deu espaço ao crescimento do crédito imobiliário, que variou de R\$ 52,9 bilhões (4,4% do PIB) em dezembro de 2000, para a R\$ 256,7 bilhões (7,9% do PIB) em agosto de 2013 (BACEN, 2013).

metade da década de 90, em que pese os erros de estratégia cometidos⁴, se mostrou funcional, no que diz respeito à adaptação dos mecanismos de formação de preços para o cenário de estabilidade de preços, de um lado, e à facilitação do acesso ao canal do financiamento externo, de outro.

O tripé macroeconômico herdado do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (superávit primário fiscal, metas de inflação e câmbio flutuante), mantido nos dois governos do Presidente Lula, deu sustentação ao crescimento do crédito doméstico, com taxa de juros real em declínio e inflação baixa. A política de elevação real do salário mínimo, em cerca de 40% acima da inflação oficial no período 2000 a 2010, repercutiu na aceleração do crescimento da massa salarial brasileira, com maiores impactos entre os trabalhadores de renda mais baixa, reduzindo a desigualdade social e ampliando o acesso desses segmentos da população ao mercado de bens de consumo.

A forte ampliação dos programas de transferências de renda, unificados sob a bandeira do Programa Bolsa Família, embora tenha sido pouco efetiva no que diz respeito à redução da desigualdade⁵, contribuiu para melhorar a segurança alimentar e o acesso à educação básica de milhões de famílias, especialmente, nas regiões Nordeste e Norte do país. A ampliação e capilarização do consumo (também facilitada por inovações financeiras, a exemplo do crédito consignado) contribuíram para a emergência do que muitos analistas classificam como nova classe C⁶, mesmo após a mudança

⁴ A experiência internacional e a teoria econômica relevante recomendam que a abertura financeira seja precedida pela abertura comercial e que esta seja feita de maneira gradual, para evitar traumas sobre a estrutura industrial. No Brasil deu-se o contrário: uma abrupta abertura financeira nos anos 1992-3, seguida por uma rápida abertura comercial, o que levou a uma vertiginosa valorização cambial, ampliando a pressão competitiva sobre a indústria. A abertura externa, funcional para o controle da inflação, terminou por levar a uma crise cambial no final da década. Sobre o tema ver HOLANDA (1997).

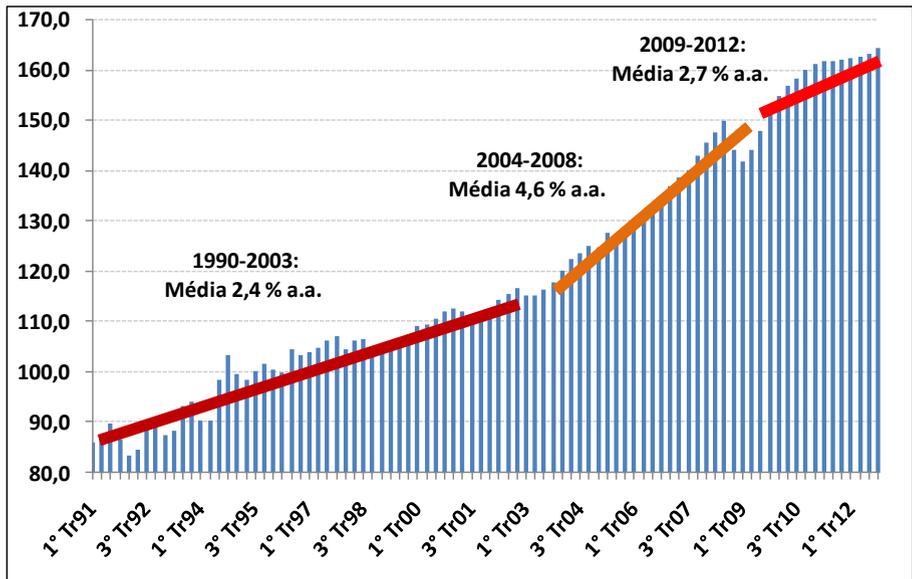
⁵ Sobre o tema ver BARROS (2007).

⁶ O controverso argumento sobre o surgimento de uma nova classe média no Brasil, na última década, deve ser pontuado pelo fato de que a esmagadora maioria dos

do cenário internacional, a partir da deflagração da crise financeira internacional, no segundo semestre de 2008.

No **Gráfico 3**, é possível observar a mudança no patamar de crescimento da economia brasileira, que acelerou da média de 2,4% ao ano, observada no período 1990 a 2003, para o patamar de 4,6% ao ano, no quinquênio 2004 a 2008, revertendo nos anos seguintes à taxa de 2,7% ao ano.

Gráfico 3. Brasil: PIB a preços de mercado com ajuste sazonal 1º tri de 1991 ao 4º tri de 2012 (média de 1995 = 100).



Fonte: IBGE.

A crise financeira internacional, deflagrada a partir do estouro da bolha imobiliária *subprime* nos EUA e com profundos impactos nos países da União Europeia, veio interromper o período de bonança no comércio

componentes deste segmento empregaram-se nos subsetores da construção civil e de comércio e serviços, com rendimentos médios concentrados no intervalo entre 1 e 2 salários mínimos. Sobre o debate em torno do surgimento de uma nova classe média no Brasil ver, entre outros: NERI (2008 e 2009) e POCHMANN (2012).

internacional, com a abrupta redução da taxa de crescimento dos países avançados, avanço do desemprego e volatilidade nos mercados de capitais. O cenário tornou-se menos favorável ao Brasil, cujo dinamismo econômico recuou para patamares do início da década.

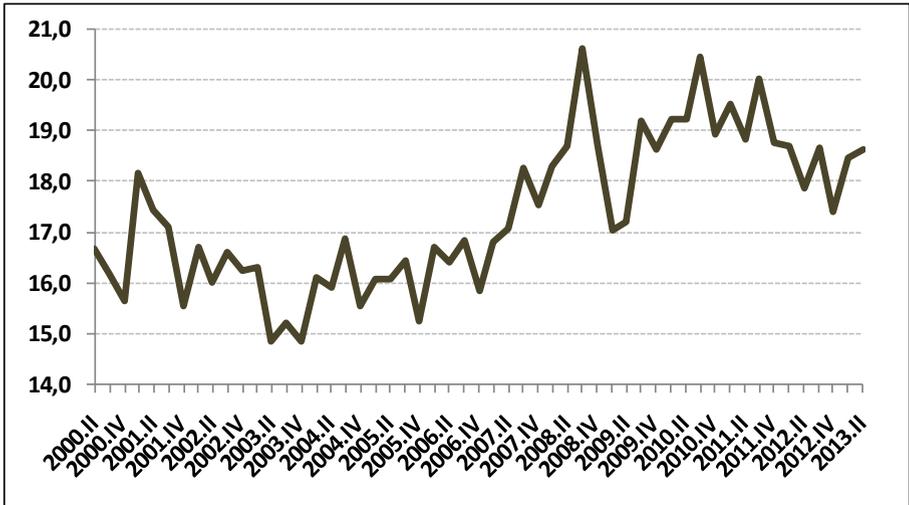
Nesse ponto, é importante que sejam feitas algumas considerações sobre o perfil do crescimento da economia brasileira na última década. O objetivo é identificar algumas fragilidades e contradições que, explicitadas mais à frente, no cenário pós-crise internacional, permitem entender as razões da mudança das avaliações de analistas internos e externos, sobre a qualidade da situação macroeconômica brasileira⁷.

O primeiro ponto a ser observado é que, a melhoria nas relações de troca externas e a ampliação do consumo agregado, no período 2004 a 2008, foram acompanhadas por uma ampliação do investimento agregado, que se ampliou do patamar de 15% para 20% do PIB, mas a partir da deflagração da crise externa, reverteu a trajetória de alta, recuando para o intervalo entre 17 e 18% do PIB (**Gráfico 4**). Particularmente grave, neste tema, é que os reconhecidamente sérios gargalos à competitividade brasileira - os problemas de infraestrutura de transporte e logística e a elevada e disfuncional carga tributária incidente sobre os salários, tem sido enfrentados de maneira pontual e arbitrária, visando objetivos de curto prazo como a contenção de pressões inflacionárias ou a ajuda a setores em dificuldades, portanto com ações desvinculadas de uma estratégia coerente e de longo

⁷ No final de 2009, a Revista britânica *The Economist* publicou uma reportagem de capa cujo título era “O Brasil Decola” (“*Brazil Takes Off*”, em 12/11/2009), cuja metáfora era o Cristo Redentor do Rio de Janeiro decolando como um foguete. Ao final do primeiro semestre de 2013, a Revista britânica mudava completamente o tom editorial, descrevendo a economia brasileira como “decepcionante” e “atolada” (“*Brazil’s disappointing economy: stuck in the mud*”, 08/06/2013). Na edição de 28 de setembro de 2013, a matéria de capa tinha por ilustração a imagem do Cristo Redentor como um foguete desgovernado e o título perguntava: “Terá o Brasil estragado tudo?” (“*Has Brazil blown it?*”). Na mesma época, as agências de classificação de risco Standard and Poors e Moodys revisavam negativamente as perspectivas dos títulos soberanos brasileiros.

prazo.

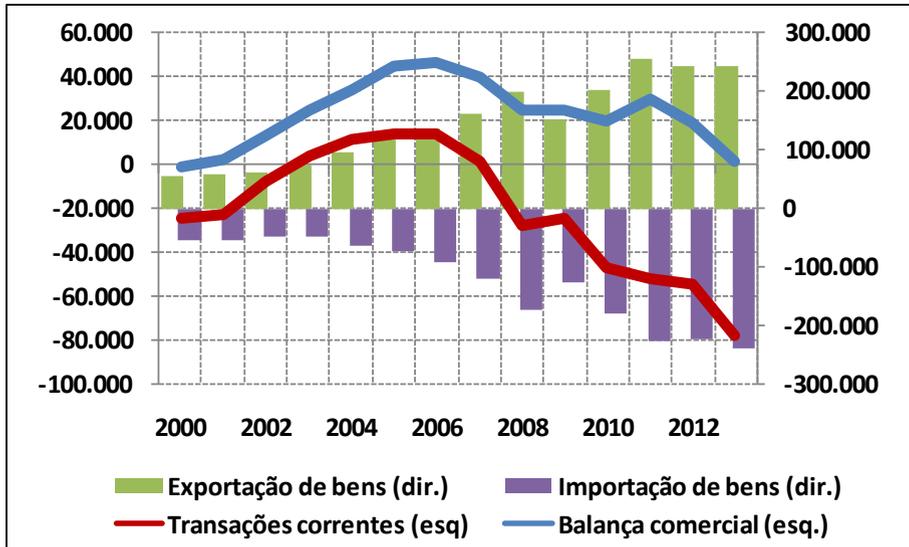
Gráfico 4. Brasil: Formação bruta de capital fixo, como % do PIB (2000 a 2013).



Fonte: IBGE.

O segundo ponto a se considerar é que a expressiva valorização dos termos de troca no comércio exterior e a entrada de vultoso fluxo de capitais no país contribuíram para mascarar uma paulatina deterioração do equilíbrio externo. A valorização cambial e os aludidos problemas de competitividade deram lugar a um ciclo de crescentes déficits no segmento dos produtos manufaturados, o qual foi erodindo o superávit comercial, que passou de US\$ 46,5 bilhões em 2006, para um virtual equilíbrio no período de 12 meses encerrado em agosto de 2013 (**Gráfico 5**). O encolhimento da indústria nacional, acoçada pela crescente penetração de manufaturas importadas, a preços irrisórios, passou a ser tema central nos fóruns empresariais e acadêmicos.

Gráfico 5. Brasil: evolução do saldo em transações correntes, saldo comercial e exportações e importações totais, de 2000 a 2013 (US\$ milhões).



Fonte: BACEN.

Ao mesmo tempo em que o superávit comercial encolhia, pode-se observar na **Tabela 1**, que as transferências ao exterior nas rubricas relacionadas à remessa de *Lucros e dividendos*, *Juros pagos*, *Viagens Internacionais*, *Aluguel de equipamentos e Transportes*, para citar as principais, escalavam rapidamente, transformando o balanço em transações correntes de uma conta superavitária, em 2006, em crescentemente deficitária nos anos recentes⁸.

⁸ Desde o início de 2013 o déficit em transações correntes brasileiras ultrapassou a incômoda marca de 3% do PIB e não é mais coberto integralmente pelos investimentos diretos estrangeiros. O que significa que, o país é forçado a financiar seus déficits externos correntes com recursos de empréstimos e outras captações de natureza volátil. A teoria econômica de referência aponta que a taxa de câmbio de equilíbrio no longo prazo é aquela que produz o equilíbrio no balanço de transações correntes.

Tabela 1. Brasil: balanço de transações correntes, de 2006 a 2013 (US\$ milhões)

Discriminação	2006	2010	2011	2012	2013*
TRANSAÇÕES CORRENTES	13.643	-47.273	-52.480	-54.232	-77.819
Balança comercial (FOB)	46.457	20.147	29.807	19.446	4.514
Exportação de bens	137.807	201.915	256.040	242.580	239.594
Importação de bens	-91.351	-181.768	-226.233	-223.134	-235.079
Serviços e Rendas	-37.120	-70.322	-85.271	-76.524	-85.288
Serviços	-9.640	-30.835	-37.952	-41.076	-44.388
Transportes	-3.126	-6.407	-8.334	-8.768	-9.623
Viagens internacionais	-1.448	-10.718	-14.709	-15.588	-17.392
Aluguel de equipamentos	-4.887	-13.752	-16.686	-18.741	-18.080
Rendas	-27.480	-39.486	-47.319	-35.448	-40.900
Lucros e dividendos	-11.445	-23.591	-27.379	-17.183	-21.282
Juros pagos	-13.207	-10.443	-10.676	-12.769	-22.030
Transf. Unilaterais Correntes	4.306	2.902	2.984	2.846	2.955
CONTA CAPITAL E FINANCEIRA	16.299	99.912	112.389	72.887	80.294
Conta Capital	869	1.119	1.573	-1.877	1.422
Conta Financeira	15.430	98.793	110.816	74.764	78.872
Investimento Direto	-9.380	36.919	67.689	68.089	66.007
Investimento em Carteira	9.081	63.011	35.311	8.794	23.794
Outros Investimentos	15.688	-1.024	7.813	-2.144	-11.060
ERROS E OMISSÕES	628	-3.538	-1.272	244	785
RESULTADO DO BALANÇO	30.569	49.101	58.637	18.900	3.260
TRANSAÇÕES CORRENTES (%PIB)	1,25	-2,20	-2,12	-2,40	-3,47

Fonte: BACEN.

* período de 12 meses finalizado em agosto de 2013.

Observa-se ainda, na **Tabela 1**, que os Investimentos Diretos Estrangeiros – IDE, que até 2012 eram suficientes para cobrir, com folga, o déficit de transações correntes, tornaram-se menores que as necessidades de financiamento corrente do balanço de pagamentos, em 2013. Veja-se também, que neste último ano o *gap* entre o déficit de transações correntes e o saldo de IDE foi coberto, a partir dos fluxos da rubrica *Investimento em Carteira* (principalmente na compra de ações e títulos de renda fixa por

estrangeiros), uma fonte volátil para o financiamento das contas externas. Esse fato se constitui em uma das principais razões pelas quais a moeda brasileira foi uma das que mais se desvalorizaram, no primeiro semestre de 2013⁹.

A partir de meados de 2011, o cenário internacional tornou-se ainda menos favorável: de um lado, o aprofundamento da crise europeia em simultâneo a uma preocupante desaceleração da atividade na economia chinesa, levando as cotações das *commodities* minerais a recuarem para níveis de 2005/2006. Por outro lado, mais recentemente, a recém-esboçada recuperação da economia norte-americana e a perspectiva de reversão da política de “*quantitative easing*” (programa de compras de US\$ 85 bilhões mensais em títulos de longo prazo do Tesouro e hipotecários por parte do Banco Central norte-americano), a qual foi suficiente para inverter a direção do fluxo de capitais, levando a um reajuste global das taxas de câmbio, mais especificamente dos países emergentes com piores fundamentos macroeconômicos.

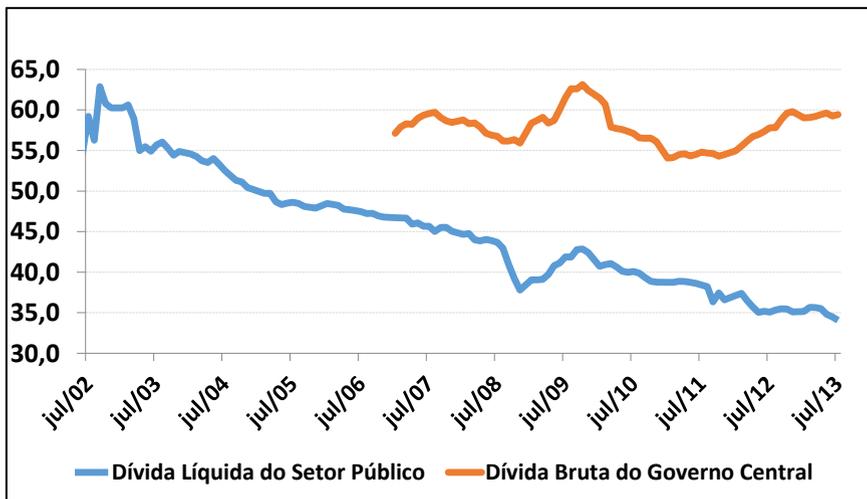
O Brasil passou a integrar o grupo de países emergentes com piores fundamentos macroeconômicos: além da mencionada deterioração das contas externas, observou-se, no período pós-crise internacional, a crescente utilização discricionária dos recursos fiscais para ações contra cíclicas, a exemplo da desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, para os segmentos de automóveis e motocicletas, eletrodomésticos, mobiliário, entre outros; da desoneração tributária da folha de salários; da redução das tarifas de energia elétrica financiada com recursos públicos; da concessão de financiamentos a juros subsidiados para aquisição de eletrodomésticos e itens de mobiliário pelos mutuários do Programa Minha Casa Minha Vida; da extensão do Programa de Crédito Rural – PRONAF

⁹ A teoria econômica relevante aponta que a taxa de câmbio de equilíbrio no longo prazo é aquela que permite o equilíbrio do balanço de transações correntes. Sobre o tema ver: KRUGMAN & OBSTFELD, 1999.

para agricultores com rendimentos brutos de até R\$ 300 mil, entre outras ações discricionárias financiadas com recursos federais.

As ações contra cíclicas, ao permanecerem em vigor muito além do período imediatamente posterior à crise de 2008-09, levaram ao abandono do exercício de superávit fiscal primário nos moldes que vinham sendo praticados pelo governo ao longo da década. Na prática, entrou em ação uma política fiscal expansionista, por mais que as estatísticas fiscais divulgadas pelo Governo Federal (a chamada “contabilidade criativa”, no jargão dos críticos de mercado) tentassem maquiagem a realidade.

Gráfico 6. Dívida Líquida do Setor Público Total (DLSP), em % do PIB – Mar/02 a Mar/13.



Fonte: Banco Central do Brasil.

De fato, ao utilizar expedientes como a capitalização do BNDES e da Caixa Econômica Federal com títulos do Tesouro e o imediato recebimento de dividendos das duas instituições, a contabilização de recebíveis do Pré-Sal, entre outras “inovações contábeis”, o governo terminou por gerar crescente desconfiança em relação aos indicadores tradicionais de

monitoramento das contas fiscais, a exemplo da Dívida Líquida do Setor Público – DLSP. Uma análise da Dívida Bruta do Setor Público – DBSP, indicador que incorpora em sua metodologia a expansão de dívidas para fiscais, permite observar uma grande expansão nos gastos públicos, no período pós-crise internacional (**Gráfico 6**, acima).

Outro fator que contribuiu para a deterioração dos fundamentos da economia brasileira, no período pós 2010, foi a resistência da inflação em patamares elevados. Um dos fatores que explicam este fenômeno são os impactos da política fiscal expansionista sobre a demanda agregada. Outro ponto importante são as limitações de oferta, principalmente, nos segmentos de infraestrutura, que contribuem para impor pressões adicionais aos preços domésticos.

As pressões inflacionárias registradas, no período pós 2010, levaram o governo federal a comprimir os chamados preços administrados¹⁰, dentre os quais as tarifas de combustíveis. Este fato agravou as dificuldades financeiras da Petrobrás e se constituiu em um sério obstáculo, para a realização do conjunto de investimentos necessários à ampliação da matriz energética do país e ao equilíbrio da balança de transações correntes.

A provável mudança da orientação da política monetária norte americana em conjunto com a desvalorização dos termos de troca nas transações comerciais com o exterior e, seus efeitos na deterioração das contas externas brasileiras, são as duas principais causas que impõem a necessidade de um doloroso ajuste externo, com expressiva desvalorização da moeda brasileira. Os impactos inflacionários do ajuste externo somam-se às necessárias correções dos preços administrados, impondo um forte desafio à política monetária, no que diz respeito ao controle da inflação. A aproximação das

¹⁰ Se o conjunto dos preços administrados registrasse variação compatível com a média da inflação do índice oficial IPCA observada no período de 12 meses, encerrado em agosto de 2013, a inflação medida pelo indicador seria de 7,2% ao ano.

eleições presidenciais indica que uma parte do ajuste externo e fiscal deverá ser postergada para 2015.

A elevação da inflação (corroendo, sobretudo, o poder aquisitivo dos mais pobres) e a deterioração das contas externas são fatores mais críticos, que amplificam os impactos negativos vindos do *front* externo (o oposto da teoria “marolinha” formulada pelo presidente Lula, quando da deflagração da crise financeira internacional em 2008/09).

Temos, então, as linhas gerais do contexto macroeconômico, no qual se moveu a economia maranhense na última década: um período de aceleração do crescimento econômico em um cenário internacional favorável, com valorização dos termos de troca para os países exportadores de *commodities* agrícolas e minerais, a exemplo do Brasil. Esse ciclo de crescimento foi acompanhado da aceleração da geração de empregos e do aumento da formalização das relações de trabalho, com ampliação dos mercados de consumo, a partir da valorização real do salário mínimo e do crescimento das transferências federais.

Ao final do período, a mudança do cenário internacional traduziu-se na desvalorização dos termos de troca e na pressão inflacionária, fatores que devem se associar para corroer uma parte do aumento do emprego, da massa salarial real e da distribuição de renda, registrados no período até 2010. Analisa-se, em seguida, como a economia maranhense se moveu na última década e as perspectivas delineadas para os próximos anos.

3 UM OLHAR SOBRE A ESTRUTURA: FONTES DE DINAMISMO DA ECONOMIA MARANHENSE NA ÚLTIMA DÉCADA

Na última década, em contraste com o ocorrido na década precedente, a economia maranhense cresceu em velocidade maior que a média brasileira e a média do Nordeste. Analisando-se a **Tabela 2**, é possível observar que, no período 2002 a 2010, os dados do PIB maranhense calculados pelo

IBGE/IMESC apontam uma expansão média do valor adicionado de 5,4% a.a., posicionando o desempenho do Estado, acima do dinamismo da Região Nordeste (4,3% a.a.) e do País (3,8% a.a.).

Tabela 2. Maranhão, Nordeste e Brasil: Evolução do PIB a Preços de 2010 (R\$ MM, Taxas médias geométricas anuais de variação e participação percentual do Maranhão no Nordeste e Brasil)

Ano	PIB a Preços de 2010			Crescimento			Participação do MA	
	BR	NE	MA	BR	NE	MA	MA/BR	MA/NE
2002	2.797.921	362.768	29.664	-	-	-	-	-
2003	2.832.508	369.732	30.937	1,2	1,9	4,3	1,09	8,37
2004	2.991.309	393.462	33.721	5,6	6,4	9,0	1,13	8,57
2005	3.079.923	410.307	36.112	3,0	4,3	7,1	1,17	8,80
2006	3.193.144	428.686	37.843	3,7	4,5	4,8	1,19	8,83
2007	3.378.943	448.464	41.161	5,8	4,6	8,8	1,22	9,18
2008	3.540.072	472.077	42.769	4,8	5,3	3,9	1,21	9,06
2009	3.527.929	476.420	41.885	-0,3	0,9	-2,1	1,19	8,79
2010	3.770.085	507.502	45.256	6,9	6,5	8,0	1,20	8,92
Média 2002 a 2010 (%)	-	-	-	3,8	4,3	5,4	1,17	8,81

Fonte: IMESC/IBGE.

Na **Tabela 3**, realiza-se um confronto da composição setorial das fontes de crescimento da economia maranhense em relação à média nacional, no período 2002 a 2010. No caso do Maranhão, em conformidade com os fatores dinamizadores mencionados acima, os grupamentos de atividades que registraram crescimento médio anual acima da média estadual e que mais contribuíram para o crescimento do valor adicionado, foram: *Administração Pública* (responsável por 28,2% do crescimento do PIB estadual no período), *Comércio* (21,9%), *Agropecuária* (19,3%) e *Construção civil* (8,8%). O grupamento *Serviços* perdeu participação no PIB Estadual, com crescimento abaixo da média (2,8% a.a.), enquanto que a *Indústria de Transformação*, com recuo anual médio de 4,4% no período, viu sua participação despencar do já baixo patamar de 7,3% em 2002, para

3,3% em 2010.

Tabela 3. Maranhão e Brasil: composição e contribuição setorial para o crescimento do valor adicionado, no período 2002 a 2010 (R\$ milhões; % a.a.; e % do total).

Seções de Atividade	2002		2010		2002-2010	Contrib. p/ o cresc. (%)
	VA	Part. %	VA	Part. %	% a.a.	
MARANHÃO	26.774	100,0	40.454	100,0	5,3	100,0
Agropecuária	4.334	16,2	6.969	17,2	6,1	19,3
Extrativa Mineral	79	0,3	980	2,4	36,9	6,6
Ind. de Transformação	1.966	7,3	1.338	3,3	-4,7	-4,6
Construção	1.944	7,3	3.141	7,8	6,2	8,8
SIUP	489	1,8	892	2,2	7,8	2,9
Comércio	3.256	12,2	6.253	15,5	8,5	21,9
Administração Pública	5.680	21,2	9.587	23,7	6,8	28,6
Serviços	9.026	33,7	11.293	27,9	2,8	16,6
BRASIL	2.368.705	100,0	3.227.181	100,0	3,9	100,0
Agropecuária	156.752	6,6	171.177	5,3	1,1	1,7
Extrativa Mineral	37.990	1,6	95.886	3,0	12,3	6,7
Ind. de Transformação	399.201	16,9	523.616	16,2	3,4	14,5
Construção	125.063	5,3	182.477	5,7	4,8	6,7
SIUP	78.526	3,3	103.873	3,2	3,6	3,0
Comércio	240.737	10,2	404.007	12,5	6,7	19,0
Administração Pública	367.880	15,5	522.777	16,2	4,5	18,0
Serviços	962.555	40,6	1.223.367	37,9	3,0	30,4

Fonte: IMESC/IBGE.

No caso brasileiro, os grupamentos de atividades *Comércio* (19,0%), *Construção civil* (6,7%), *Administração Pública* (18,0%) e *Extrativa Mineral* (6,7%) registraram taxas de crescimento acima da média. Do ponto de vista da participação no valor adicionado, é importante destacar que a liderança no plano nacional coube ao segmento *Serviços* (37,9% em 2010), enquanto que a *Indústria de Transformação*, mesmo com crescimento abaixo da média (3,4% a.a.), registrava, em 2010, uma participação de 14,5%, no valor adicionado total. Destaque-se, também, na média brasileira, a redução da participação da *Agropecuária*, entre os anos 2002 e 2010, (de

6,6% em 2002 para 5,7% em 2010), a qual foi responsável por somente 1,1% do crescimento do PIB brasileiro, no período.

Assim, revelam-se grandes contrastes quando se compara a estrutura produtiva maranhense com a estrutura produtiva nacional. A mais importante dessas diferenças reside, indubitavelmente, no pequeno peso e no medíocre desempenho na década recente da indústria de transformação que, no caso maranhense, compreende pouco mais que alguns segmentos da *Indústria de Alimentos e Bebidas, Produtos Minerais não Metálicos, Metalúrgica Básica, e Química*¹¹. Outras notáveis diferenças se refletem no peso maior, no plano nacional das atividades *Agropecuária*¹² e *Administração Pública*, ao passo que, o grupamento de atividades *Serviços* tem peso bem menor no Estado, em relação ao nível nacional.

A pequena representatividade da *Indústria de Transformação* e o grande peso das atividades de *Silvicultura* e do *Extrativismo Mineral*, além da pequena participação e diminuta diferenciação do segmento dos *Serviços*, revelam uma estrutura produtiva pouco diversificada, altamente dependente de impulsos exógenos como fatores indutores de dinamismo, quer seja por meio das transferências federais constitucionais e transferências diretas de renda¹³, ou quer seja, a partir da expansão do crédito público e privado ao consumo e ao financiamento imobiliário¹⁴.

¹¹ - Juntas, tais atividades compreendiam 75% do emprego formal da indústria de transformação no Estado do Maranhão, de acordo com os dados do Sistema RAIS, divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2013)

¹² - Segundo os dados do PIB regional maranhense, em 2010, as atividades agrupadas sob o nome *Silvicultura, Exploração Florestal e Serviços Relacionados* perfaziam 31,1% do Setor *Agropecuário*, a *Pecuária* perfazia 22,0%, ao passo que *Soja e Outros Grãos* perfaziam 18,2%. (IMESC/IBGE, 2012)

¹³ - Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, os gastos do Programa Bolsa Família – (PBF), no Estado do Maranhão, atingiram o montante de R\$ 1,1 bilhão em 2010, ou o correspondente a 2,41% do PIB. No Plano Nacional, o Programa envolveu no mesmo ano o montante de R\$ 12,8 bilhões, ou o equivalente a 0,38% do PIB brasileiro. Com base na população residente, recenseada em 2010 e

No que tange ao setor primário, pode-se observar na **Tabela 4**, a evolução do valor adicionado dos subsetores que compõem a agropecuária maranhense, entre os anos de 2002 e 2010. Novamente, a pequena diversificação do setor chama a atenção, especialmente, quando se considera tratar-se de um Estado com grande extensão territorial, invejáveis recursos hídricos e uma elevada parcela da população ocupada em atividades agrícolas (29,1% da população ocupada, de acordo com os dados do Censo IBGE 2010). No período considerado, o subsetor que apresentou o maior dinamismo foi a *Silvicultura e extrativismo florestal* (crescimento de 21,6% a.a.), em grande medida em função da produção de carvão vegetal, para a produção de ferro gusa e, mais ao final do período, em função da formação de grandes extensões de florestas de eucalipto, com destaque para as regiões Central e Leste do Estado.

Tabela 4. Maranhão: Composição do valor adicionado do setor agropecuário em 2002 e 2010 (R\$ mil correntes e % do total)

Subsetor e Setor	2002		2010		2002-2010
	R\$ mil*	% total	R\$ mil	% total	var. % a.a.
Lavoura Temporária	1.802.924	48,1	2.777.730	39,9	5,6
Lavoura Permanente	176.633	4,7	160.299	2,3	-1,2
Pecuária	1.096.504	29,2	1.569.034	22,5	4,6
Pesca	221.002	5,9	292.448	4,2	3,6
Silvicultura e Extrat. florestal	453.598	12,1	2.169.595	31,1	21,6
Agropecuária	3.750.661	100,00	6.969.107	100,00	8,1

Fonte: IMESC/IBGE. * Inflacionado pelo deflator implícito do PIB maranhense.

A pecuária bovina e a lavoura mecanizada de soja (Regiões Sul e Leste

em dados do Ministério de Desenvolvimento Social, a estimativa é que, no Maranhão, 51,3% das famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa-Família. No plano nacional, a estimativa é de 23,5%.

¹⁴ - De acordo com os dados do Banco Central, o crédito imobiliário total concedido, no Estado do Maranhão, cresceu do montante de R\$ 73,5 milhões em 2007, para R\$ 627,0 milhões em 2012, registrando a taxa média geométrica de expansão anual de 53,5% ao ano.

do Estado) perfizeram os outros dois eixos dinâmicos do setor agropecuário, enquanto que a pesca registrou baixo dinamismo, não obstante o extenso litoral e as condições climáticas favoráveis. A lavoura permanente registrou involução no período, a despeito das condições do solo e clima, especialmente favoráveis para o cultivo das frutas cítricas e de outras produções hortifrutigranjeiras.

Analisando-se mais detidamente o subsetor da lavoura temporária maranhense (**Tabela 5**), a primeira década dos anos 2000 representou para o conjunto das principais culturas produzidas no Estado (soja, milho, feijão, arroz, algodão, mandioca e cana de açúcar) um incremento de 43,2% na área plantada; à época, as culturas citadas correspondiam a 99,1% da área total plantada em 2000 e, esse percentual, aumentou para 99,6% em 2010. A maior parte desse crescimento ocorreu no início da década, 32,8% contra 7,8%, no último quinquênio.

Tabela 5. Maranhão: principais culturas agrícolas – área plantada, quantidade produzida e rendimento médio - 2000 e 2010 (ha, ton, ton/ha e var% a.a.)

Cultura	Área plantada			Quantidade produzida			Rendimento Médio		
	2000	2010	Var % a.a.	2000	2010	Var % a.a.	2000	2010	Var % a.a.
Soja	178.716	495.756	10,7	454.781	1.322.363	11,3	2,5	2,7	0,5
Milho	319.759	382.814	1,8	322.264	535.853	5,2	1,0	1,4	3,3
Feijão	70.744	88.624	2,3	31.481	37.542	1,8	0,4	0,4	-0,5
Arroz	478.839	481.544	0,1	727.442	589.945	-2,1	1,5	1,2	-2,1
Algodão	466	13.030	39,5	699	42.855	50,9	1,5	3,3	8,2
Mandioca	134.688	210.060	4,5	938.526	1.540.586	5,1	7,0	7,3	0,5
Cana de açúcar	19.912	50.477	9,7	1.109.805	3.176.531	11,1	55,7	62,9	1,2
Total	1.203.124	1.722.305	3,7	3.584.998	7.245.675	7,3	3,0	4,2	-

Fonte: LSPA/IBGE.

O plantio de soja transformou-se na cultura com maior área plantada no Estado do Maranhão em 2010, com 495,8 mil hectares, seguida pelo plantio de arroz (481,5 mil ha). O plantio de milho abarcava 382,8 mil ha em 2010 e o plantio de mandioca representava 210,1 mil ha, no mesmo ano. A cana de açúcar e o plantio de algodão detinham ainda áreas pequenas em 2010,

respectivamente, 50,5 mil ha e 13,0 mil ha, contudo com forte dinamismo na incorporação de novas áreas. A cultura que registrou maior crescimento absoluto na área plantada foi a da soja, que incorporou cerca de 317 mil ha de plantio. Enquanto que, a cultura da mandioca agregou, aproximadamente, 75 mil ha de área plantada. As culturas do feijão e milho, fundamentais para a segurança alimentar dos maranhenses (juntamente com a mandioca e o arroz), registraram incrementos mais modestos na área plantada – respectivamente, 2,3% e 1,8% ao ano. A cultura do arroz manteve sua área de cultivo estável (0,1%).

No que se refere ao rendimento médio, o algodão desponta como a cultura com maior incremento na produtividade no período citado, 8,2% a.a., em seguida, aparece o milho com 3,3% a.a., a cana de açúcar com 1,2%, a mandioca e a soja com 0,5%. Em contrapartida, observou-se uma queda no rendimento médio do arroz (-2,1% a.a.) e do feijão (-0,5% a.a.).

A análise da composição setorial das fontes de crescimento da economia maranhense revelou uma estrutura de baixa diversificação, denunciada pela reduzida participação no valor adicionado dos subsetores da indústria de transformação, dos serviços, da lavoura permanente e da pesca.

Avaliar-se-á, a seguir, como essa estrutura foi dinamizada ao longo da última década por quatro fatores principais: a) a expansão das exportações de *commodities* minerais e agrícolas, b) a expansão das transferências federais; c) a expansão do crédito ao consumo e do financiamento imobiliário e d) mais recentemente, a combinação de um conjunto de investimentos públicos e privados, especialmente nos segmentos de petróleo, gás e energia, logística, mineração e agronegócios.

a. Expansão das exportações de *commodities* minerais e agrícolas

Um aspecto definidor das especificidades da economia maranhense relaciona-se à sua extensa abertura ao comércio internacional. Medida pela participação da corrente de comércio (exportações + importações) no PIB

estadual (26,2% em 2010), a economia maranhense figura como a quarta mais aberta do país e a mais aberta na Região Nordeste. Se este fato se constituiu em vantagem relativa do Estado no período recente de *boom* das cotações das *commodities*, não resta dúvida de que torna a economia maranhense extremamente vulnerável aos ciclos dos mercados internacionais de *commodities* minerais e agrícolas. Sobre o tema, há que se lembrar dos impactos sobre a economia do Estado da crise internacional de 2008-09, os quais se traduziram em uma queda real de 1,73% do PIB Estadual, em 2009.

Na **Tabela 6** pode-se observar o desempenho da balança comercial e da corrente de comércio maranhense no período 2000 a 2012, com o cálculo da corrente de comércio em relação ao PIB estadual e com a desagregação em dois subperíodos (2000-06 e 2006-12).

A corrente de comércio expandiu-se em ritmo acelerado, com contribuições expressivas tanto das importações quanto das exportações. No que tange às importações, que mantiveram uma elevada taxa de expansão nos dois subperíodos (30,5% a.a. e 14,5% a.a.) não obstante a forte contração observada em 2009 e 2010, sob os efeitos da crise financeira internacional. No caso das exportações, é possível perceber os fortes impactos da crise internacional de 2008-09 – o acelerado dinamismo do período 2000 a 2008 (em grande medida resultado da elevação das cotações das *commodities* minerais e agrícolas exportadas a partir do Estado) cedeu lugar a uma virtual estagnação no período 2009-12.

Tabela 6. Maranhão: Evolução da Balança Comercial – exportações, importações, saldo, corrente de comércio e coeficiente de abertura (US\$ milhões FOB, % do PIB e var% a.a.).

Ano	Exportação	Importação	Saldo	Corrente de	(c) /	% a.a.
	Valor (a)	Valor (b)	(a) – (b)	comércio (c)	PIB (%)	
2000	758	486	272	1.245	9,9	-
2001	544	831	-286	1.375	12,0	10,5
2002	652	869	-216	1.521	15,0	10,6
2003	740	662	78	1.402	13,9	-7,8
2004	1.231	736	495	1.967	17,1	40,3
2005	1.501	1.157	344	2.658	17,9	35,1
2006	1.713	1.726	-13	3.439	19,8	29,4
2007	2.177	2.353	-176	4.530	21,4	31,8
2008	2.836	4.103	-1.266	6.939	29,8	53,2
2009	1.233	1.993	-761	3.226	15,3	-53,5
2010	2.920	3.817	-897	6.737	26,2	108,8
2011	3.047	6.281	-3.234	9.328	30,6	38,5
2012	3.025	7.060	-4.036	10.085	35,5	8,1
Taxas medias geométricas de crescimento anual no período (% a.a.)						
2000-2008	17,9	30,5	-	24,0	-	-
2008-2012	1,6	14,5	-	9,8	-	-
2000-2012	12,2	25,0	-	19,0	-	-

Fonte: MIDIC/ Secex.

É importante mencionar que cerca de 80% das importações maranhenses são compostas por combustíveis e lubrificantes, destinados não apenas ao mercado maranhense, mas também aos estados vizinhos (**Tabela 7**). Os bens intermediários, por sua vez, principalmente os insumos industriais, representavam, em 2012, cerca de 10% da pauta, enquanto que os bens de capital perfaziam 7,0% da pauta, com participação irrisória dos bens de consumo. Trata-se, portanto, de uma pauta de importações pouco diversificada, com predominância dos combustíveis e lubrificantes, devida à posição logística privilegiada do Porto do Itaqui, localizado na capital maranhense. A importância de São Luís como centro redistribuidor de

combustíveis e lubrificantes para o Nordeste, Centro Oeste e Norte é um dos fatores atrativos para a instalação de uma refinaria.

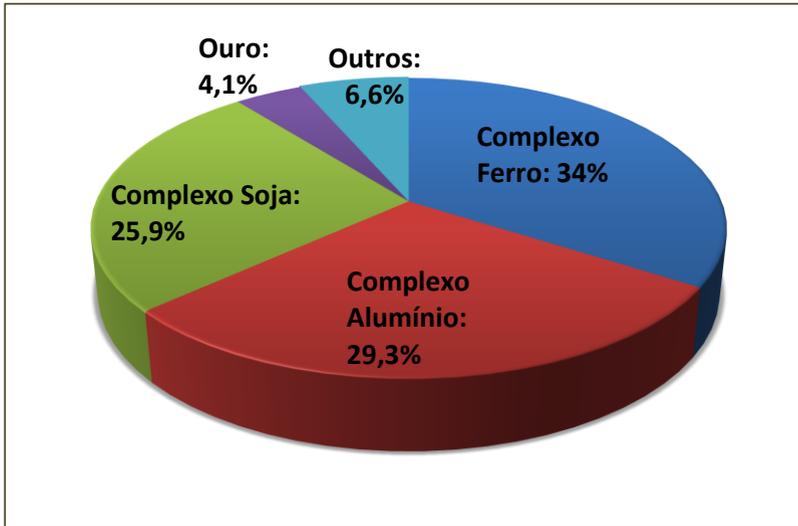
Tabela 7. Evolução da Pauta de Importações Maranhão 2000 a 2012 (US\$ mil e participação %).

CATEGORIA	2000	%	2006	%	2012	%
Total	367.102	100,0	1.725.869	100,0	7.060.363	100,0
Bens de Capital	23.383	6,4	83.607	4,8	492.631	7,0
Bens de Capital ¹	23.324	6,4	29.818	1,7	411.555	5,8
Equip. de Transporte de Uso Industrial	60	0,0	53.789	3,1	81.077	1,1
Bens Intermediários	79.822	21,7	215.362	12,5	751.306	10,6
Alimentos e Bebidas Dest. à Industria	13.050	3,6	17.423	1,0	26.467	0,4
Insumos Industriais	64.330	17,5	190.582	11,0	711.544	10,1
Pecas e Acess. Equip. de Transporte	2.442	0,7	7.358	0,4	13.294	0,2
Bens de Consumo	700	0,2	2.197	0,1	69.467	1,0
Bens de Consumo Duráveis	65	0,0	1.426	0,1	2.502	0,0
Bens de Consumo Não Duráveis	635	0,2	771	0,0	66.966	0,9
Combustíveis e Lubrificantes	263.197	71,7	1.424.703	82,6	5.746.958	81,4

Fonte: MDIC.

Entre 2000 e 2008, a economia maranhense conectou-se de forma privilegiada ao ciclo de expansão do comércio mundial, por meio da rápida expansão das exportações de *commodities* primárias minerais e agrícolas. É importante ressaltar, também, que a forte expansão do comércio exterior maranhense, que fez do Estado a quarta economia mais aberta ao exterior no Brasil e a mais aberta no Nordeste em 2010, reveste-se de algumas características peculiares, que são a elevada concentração da pauta de exportações em torno de três *commodities* (os produtos dos complexos ferro, alumínio e soja), os quais perfizeram, em média, cerca de 90% do valor das exportações maranhenses em 2012 (**Gráfico 7**). Essa concentração, por sua vez, dá origem a uma elevada vulnerabilidade da economia maranhense em relação às flutuações dos mercados internacionais de *commodities*.

Gráfico 7. Composição da pauta de exportações do estado do Maranhão – 2012 (% do total).



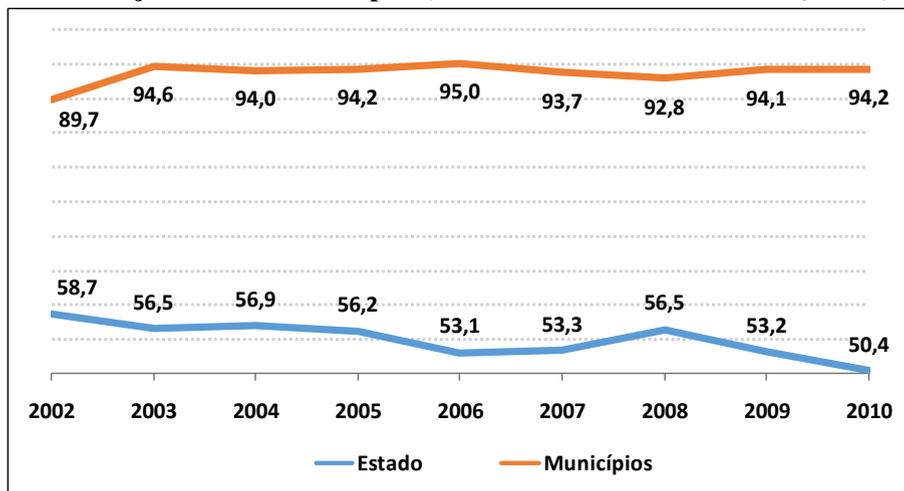
Fonte: MDIC.

b. Expansão das transferências federais

Entre 2002 e 2010, as transferências constitucionais e voluntárias para o estado do Maranhão (FPE e FUNDEF são as mais importantes) cresceram à taxa de 12,5% a.a. em termos reais, enquanto que as receitas próprias se expandiram à taxa de 16,7% a.a., em grande medida em função do melhor aproveitamento da base tributária do ICMS. O resultado foi uma redução no grau de dependência fiscal. No caso do conjunto dos municípios maranhenses, as transferências constitucionais e voluntárias (FPM e FUNDEF) cresceram à taxa de 16,9% a.a. em termos reais, em contraposição à expansão, em termos reais, das receitas próprias à taxa de 8,2% a.a. Neste caso, o baixo aproveitamento das bases tributárias próprias dos municípios (em especial o IPTU) configura-se como a principal causa do aumento da dependência fiscal.

É importante considerar que os recursos do Programa Bolsa Família – PBF, que perfaziam, em 2010, 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. Em resumo, observa-se no **Gráfico 8** que a expansão das transferências fiscais conviveu, no caso da esfera estadual com uma diminuição do peso das receitas transferidas em relação às receitas próprias (redução do grau de dependência fiscal), enquanto que, no caso da esfera municipal assistiu-se à ampliação do grau de dependência fiscal.

Gráfico 8. Evolução do grau de dependência fiscal do estado do Maranhão e do conjunto de seus municípios (receita transferida/ receita Total, em %).



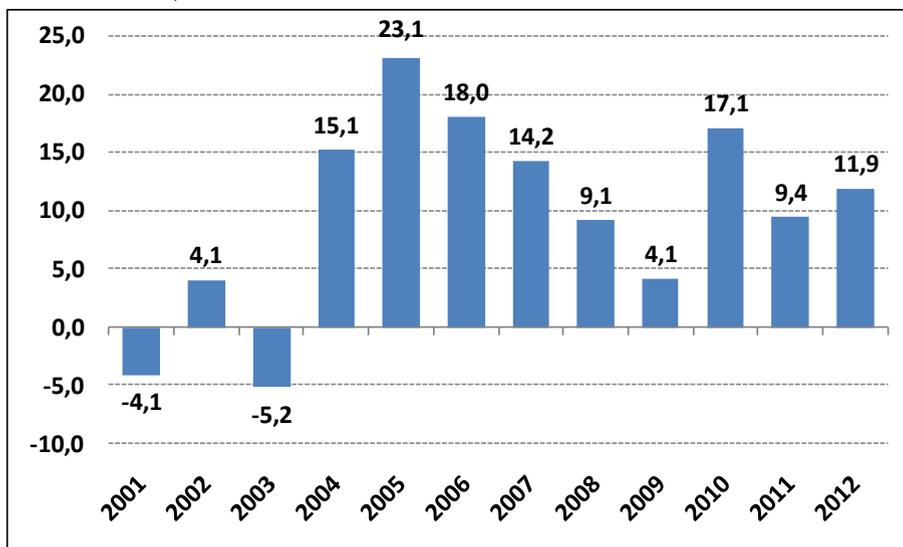
Fonte: STN.

c. Expansão do crédito ao consumo e do financiamento imobiliário:

A expansão do crédito ao consumidor se firmou como uma das mais importantes mudanças estruturais da década. No caso do Maranhão, além do estímulo trazido pelas melhores condições macroeconômicas gerais (com destaque para o sucesso do sistema de Metas de Inflação no período pós

2004, que permitiu a queda da taxa real de juros), do aumento real do valor do salário mínimo, já mencionado, e do aumento de emprego e do percentual de formalização no mercado de trabalho maranhense (ver artigo específico sobre o tema nesta coletânea), há que se adicionar o impacto dos programas de transferência de renda para o Estado. Como consequência, assistiu-se, na última década, a uma expressiva expansão do volume de vendas físicas do comércio, que, além de constituir fenômeno capilar no Estado, cresceu à taxa média de 9,7% ao ano, no período 2001 a 2012 (**Gráfico 9**).

Gráfico 9. Evolução das Vendas físicas do Comércio Varejista - Maranhão - (% a.a.).



Fonte: IBGE.

Outro indicador dos efeitos do crédito na economia maranhense, no recente período, pode ser encontrado no desempenho das concessões de financiamentos para a construção imobiliária, que cresceram à assombrosa taxa de 53,5% a.a. em termos reais, ampliando a participação do Estado no estoque de financiamentos imobiliários no Nordeste e no país (**Tabela 8**).

Tabela 8. MA , NE e BR: Concessão de financiamentos para aquisição de imóveis e participação do MA no NE e BR (R\$ Milhões, Inflacionados pelo INPC, e %).

Ano	R\$ milhões			Part. do MA (%)	
	MA	NE	BR	NE	BR
2007	73,5	857,5	10.198,1	8,6	0,7
2008	112,7	1.317,6	14.676,2	8,6	0,8
2009	206,9	2.107,9	20.444,7	9,8	1,0
2010	305,3	3.712,5	37.103,8	8,2	0,8
2011	487,1	5.057,4	48.977,6	9,6	1,0
2012	627,0	6.389,9	56.812,1	9,8	1,1
2007 a 2012 (% a.a.)	53,5	49,4	41,0	-	-

Fonte: BACEN.

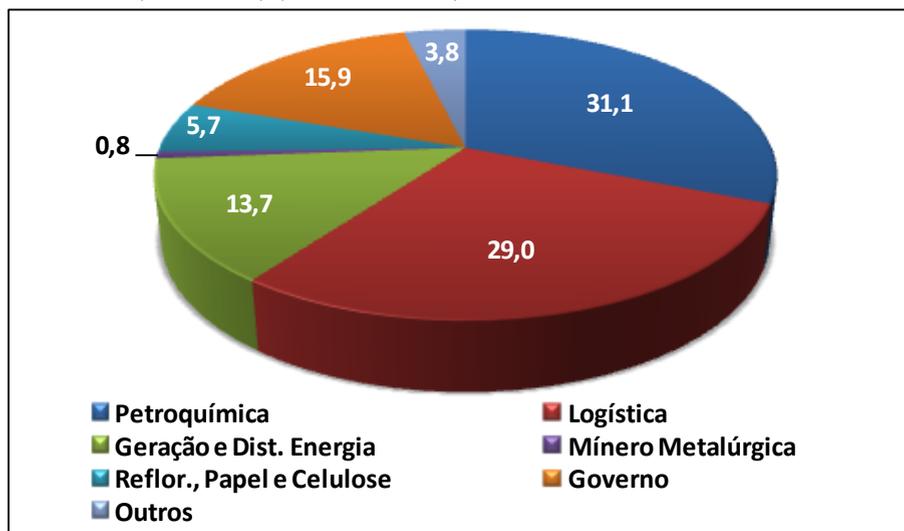
d. Oportunidades e ameaças no novo ciclo de investimentos do Maranhão

Quanto ao bloco de investimentos em implantação no Estado, este atinge, segundo os dados da Secretaria de Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Estado – SEDINC-MA, o montante de R\$ 120 bilhões, no período 2010 a 2017 (cerca de 2,7 vezes o PIB estimado do Estado em 2010). Pode-se observar no **Gráfico 10** que, no montante de investimentos previsto para o Estado, 31% (R\$ 37 bilhões) relaciona-se à refinaria Premium I da Petrobrás¹⁵, 29% fazem relação ao segmento de logística (estradas,

¹⁵ - Tomemos o projeto de investimento da Refinaria Premium I da Petrobrás, a ser instalada no período 2010 a 2020 nos municípios de Bacabeira (Refinaria) e no distrito industrial de São Luís (Terminal Aquaviário). Trata-se de um mega investimento, avaliado em US\$ 19,8 bilhões (cerca de R\$ 35 bilhões), cuja geração de postos de trabalho, estimada pela empresa em cerca de 130 mil empregos ao longo do período de instalação, deverá atingir o pico de 25 mil empregos entre 2014 e 2016. Em sua plena operação, a Refinaria deverá processar o equivalente a 600 mil barris de petróleo/dia, cerca de 1/3 da capacidade atual de refino de combustíveis do país, e deverá exportar aproximadamente metade de sua produção sob a forma de diesel Premium para o mercado europeu.

duplicação da Estrada de Ferro Carajás, e ampliação das instalações portuárias), 13,7% com a geração e distribuição de energia (Usina Hidrelétrica de Estreito, Termelétrica do Itaqui - MPX, entre outros), 5,7% com a atividade de reflorestamento, a partir do eucalipto, e a instalação de uma unidade fabril da Suzano Papel e Celulose, entre outros.

Gráfico 10. Investimentos em andamento e planejados no estado do Maranhão (2010-2017) (em % do Total).



Fonte: SEDINC-MA.

O pacote de investimentos em implantação no Estado constitui-se, dessa forma, na grande aposta para contrarrestar o enfraquecimento dos fatores expansivos mencionados, além dos efeitos da fase descendente do ciclo internacional de *commodities*. É importante observar, entretanto, que o cenário externo desfavorável poderá se constituir em fator de adiamento de alguns dos projetos em implantação no Estado¹⁶, ao mesmo tempo em que, a

¹⁶ - No início de 2013, a Vale desativou temporariamente a usina de pelotização localizada na Região Portuária de São Luís. No final do primeiro semestre do ano, as ações da companhia haviam chegado à menor cotação desde junho de 1999. Em

complicada situação financeira da Petrobras levanta dúvidas sobre a capacidade da empresa de concluir a primeira fase do Projeto Premium I até outubro de 2017, conforme anunciado.

Outro aspecto importante tem a ver com a natureza intensiva no uso de matérias primas e energia de grande parte dos projetos em implantação no Estado: as projeções mais recentes do volume de ocupações gerados pelos projetos em implantação no Estado apontam para geração de cerca de 230 mil postos de trabalho na fase de implantação dos empreendimentos e somente 30 mil postos de trabalho na fase de operação (IMESC, 2011).

O grande descompasso na geração de ocupações, na fase de implantação e operação dos empreendimentos, deve-se à natureza capital intensiva dos complexos primário-exportadores, com escassa articulação com a estrutura econômica preexistente, portanto, com diminuta capacidade de gerar efeitos multiplicadores uma vez implantados. Este último aspecto projeta grandes preocupações com relação à dinâmica ocupacional no Estado quando da fase de desmobilização de mão de obras dos grandes projetos. Outro aspecto preocupante é que, devido à orientação exportadora dos empreendimentos, a geração de impostos é muito reduzida, já que exportações de produtos básicos e semimanufaturadas são isentas de ICMS (Lei Complementar N° 87/1996, conhecida como Lei Kandir).

Coloca-se mais uma vez um grande desafio ao governo, ao segmento empresarial, às organizações dos trabalhadores e à sociedade civil maranhense: como aproveitar os impulsos dinamizadores e potenciais sinergias dos novos investimentos para adensar as cadeias produtivas estaduais, elevar os efeitos multiplicadores de empregos, renda e tributos? Como lidar com os problemas de escassez de mão de obra especializada e,

agosto de 2013 a ALUMAR, em função do cenário mundial adverso, anunciou a redução temporária de 20% na produção de alumínio na unidade de São Luís. Finalmente, foram adiados indefinidamente os projetos de instalação de duas usinas siderúrgicas no Estado, uma no Município Açailândia e outra, no Município Bacabeira, ambos, situados ao longo da Estrada de Ferro Carajás.

também, com as grandes mobilizações e desmobilizações de mão de obra que se sucederão em várias partes do território? O tema do mercado de trabalho e da dinâmica ocupacional adquire, como se vê, grande importância nos dilemas que se apresentam para o Maranhão dos dias atuais.

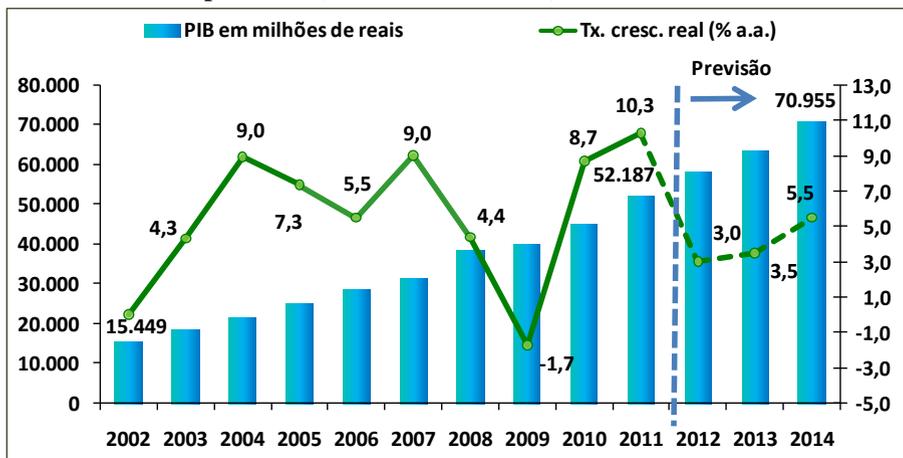
4 PERSPECTIVAS

O modelo de projeções do Grupo de Conjuntura Econômica Maranhense do IMESC/SEPLAN apontava, em setembro de 2013, que em 2012, o PIB estadual deve ter registrado uma trajetória descendente, revertendo a vigorosa taxa de expansão registrada em 2011 de 10,3%, para uma taxa estimada de 3,0% em 2012 (**Gráfico 11**). Os prognósticos para 2013 e 2014 são de estabilidade em 2013 (3,5% de crescimento) e retomada em 2014 (5,5%), sustentada por melhores perspectivas no setor agrícola e em função de acesso do Estado a linhas de financiamento do BNDES (R\$ 3,8 bi, dos quais poderão ser liberados até R\$ 2,0 bilhões no biênio 2013-14). Outro fator expansivo que deverá se adicionar aos já citados, são os prováveis efeitos positivos sobre a receita líquida estadual da re-securitização de parcela da dívida fiscal consolidada do Estado, em operação concretizada com o *Bank of America*, em julho de 2013.

No que se refere aos anos de 2012 e 2013, contribuíram para uma revisão baixista do crescimento estimado a queda das cotações das *commodities* minerais, o recuo nas transferências constitucionais (em que pese a continuidade do crescimento das transferências federais voluntárias de renda), a contração do investimento público no Estado, além da redução no ritmo de concessão de novos financiamentos imobiliários (em processo de interiorização no Estado). No que tange ao *drive* exportador, já sob os efeitos da inflexão no cenário internacional, registre-se que houve a paralisação por tempo indeterminado da usina de pelotização da VALE de São Luís, no final

de 2012 e o anúncio do corte 20%, na produção de alumínio na Refinaria da ALUMAR de São Luís, no início do segundo semestre de 2013.

Gráfico 1. PIB do estado do Maranhão a Preços de Mercado Correntes – 2002-10 e previsões (R\$ milhões e % a.a.).



Fonte: IMESC/IBGE.

Ao mesmo tempo, houve a conclusão da fase de instalação de alguns grandes projetos no Estado (Hidroelétrica de Estreito, Unidades da MPX e da OGX), além da conclusão dos trabalhos de terraplanagem da Refinaria Premium da Petrobrás em Bacabeira, enquanto que outros projetos aguardam a definição dos marcos regulatórios (mineração), ou uma sinalização favorável do mercado internacional (pelotização da VALE e *mix* da produção de alumínio).

A partir da crise financeira internacional de 2008-09, especialmente em meados de 2011, o Brasil adentrou em uma conjuntura bem menos favorável. Neste cenário, a economia maranhense, uma das mais vulneráveis ao ciclo internacional, tenderá a andar mais devagar. Nessa conjuntura menos favorável, o desafio mais importante será criar condições para o crescimento sustentado da indústria de transformação, exatamente aquela

com maior poder de geração de empregos e de adensamento das cadeias produtivas.

O setor industrial enfrentará grandes desafios para sustentar uma rota de crescimento, em meio a um cenário externo adverso. Uma inspeção na evolução dos indicadores do PIB e emprego industriais, na última década, que pode ser vista, no artigo sobre o mercado de trabalho desta coletânea, o qual mostra que, os segmentos da construção civil e extrativa mineral registraram expressivo crescimento, mas apresentaram pequena elasticidade-produto da ocupação, enquanto que a indústria de transformação (o subsetor que tipicamente possui a mais elevada elasticidade-produto da ocupação) registrou decréscimo de 4,7% ao ano em seu valor adicionado.

O exame do novo bloco de investimentos em implantação no Estado demonstra que, se o mesmo é capaz de gerar impactos expressivos na economia no momento de sua implantação, na fase de operação projeta-se diminuta agregação de empregos e estímulos à diversificação produtiva.

Novos fatores deverão entrar em campo nos próximos anos, alterando radicalmente os condicionantes de competitividade da indústria de transformação no Estado: 1. Petróleo, gás e energia elétrica de fontes hídricas, eólicas e térmicas transformarão a matriz energética do Estado, que será fortemente superavitária; 2. Além da instalação prevista de uma refinaria de petróleo de grande porte, no Município Bacabeira, existe a possibilidade de contar com gasodutos servindo às Regiões Norte e Sudoeste do Estado, o que amplia fortemente a competitividade de vários segmentos industriais; 3. Os novos investimentos em logística ampliarão a interligação do Estado com o Nordeste Oriental e com as Regiões Norte e Centro Oeste, além de ampliar a capacidade de exportar. Tais fatores deverão se materializar em um horizonte de 5 a 10 anos.

A economia maranhense vem se especializando crescentemente na produção e exportação de *commodities* agrícolas e minerais, com pouco valor agregado e diminuto grau de encadeamento na estrutura produtiva. Esse modelo, altamente vulnerável ao ciclo internacional, deve ser

reavaliado, sob a ótica da priorização de atividades e projetos que tenham maior produtividade ocupacional, fiscal e inovativa. Essa reavaliação demanda uma combinação de esforços dos atores-chaves do setor público e do setor privado. E, também, políticas, programas e projetos de longo prazo, capazes de se sustentarem para além dos horizontes político-eleitorais.

É necessário pensar, estrategicamente, para aproveitar as sinergias que advirão dos novos fatores de competitividade mencionados. Isto significa planejar para um horizonte mais longo que o habitual, para muito além do período de um mandato governamental. E, colocar como parâmetro fundamental das ações estratégicas e das barganhas a geração de empregos e o fortalecimento do mercado interno.

REFERÊNCIAS

CENSO AGROPECUÁRIO 1995-6. Rio de Janeiro: IBGE, 1995-6.

___ 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

CENSO DEMOGRÁFICO 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

___ 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

CONTAS REGIONAIS: Bases 1985-2004. Disponível em: <<http://www.imesc.ma.gov.br>> Acesso em: 10 jul. 2013.

___: Bases 2002-2010. Disponível em: <<http://www.imesc.ma.gov.br>> Acesso em: 10 jul. 2013.

ESCLARECENDO a polêmica sobre o IDH maranhense. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 11 ago. 2013. Caderno de Economia, Coluna do CORECON-MA, p.1.

FERNANDES, P. C. **Refinaria Premium I**. São Luís, jul. 2009. Apresentação realizada na Rodada de Negócios com fornecedores.

HOLANDA, F. M. ; HERRMANN, I. **Plano de Negócios para a Capacitação e Intermediação de mão de obra feminina no Território da Bacia do Bacanga em São Luís – MA**. São Luís: Banco Mundial, 2010. (Consultoria realizada para o Projeto de Revitalização da Bacia do Bacanga).

HOLANDA, F. M. A economia maranhense e os desafios de 2011. **O Imparcial**, São Luís, 1 jan. 2011. Caderno Especial.

____. **Dinâmica da Economia Maranhense nos Últimos 25 Anos**. São Luís: IMESC, 2008. (Cadernos IMESC, 4).

____. Sobre modelos de crescimento e décadas perdidas”. **O Imparcial**, São Luís, 9 out. 2010.

INDICADORES DE CONJUNTURA ECONÔMICA MARANHENSE. (2008-2011). Disponível em: <<http://www.imesc.ma.gov.br>> Acesso em 10 jul. 2013.

KRUGMAN, P. ; OBSTFELD, M. **Economia Internacional: Teoria e Política**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1999.

NERI, M.C. **A nova classe média**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2008. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/classemedia>> Acesso em: 18 jun. 2012.

____. **Crônica de uma crise anunciada: choques externos e a nova classe média brasileira**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/crise>> Acesso em: 20 abril 2013.

POCHMANN, M. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo ed., 2012.

POLARY, J. H. B. **Maranhão: dinâmica populacional na última década**. São Luís: Conselho Regional de Economia – Maranhão. Disponível em: <<http://www.corecon-ma.org.br>> Acesso em: 2 out. 2011.

A DINÂMICA DO FINANCIAMENTO E DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA FAMILIAR NO MARANHÃO NO PERÍODO DE 2000 A 2011

*Daniele de Fátima Amorim Silva*¹⁷

*Wiron Pereira Bogea Jr.*¹⁸

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar a dinâmica da agricultura familiar, no Maranhão, levando em consideração o papel do financiamento agrícola no desenvolvimento dessa atividade no Estado. A hipótese testada diz respeito à existência de uma correlação positiva entre o acesso ao financiamento agrícola para a agricultura familiar (PRONAF) e a elevação da produtividade das principais culturas praticadas pelos agricultores familiares, no Estado do Maranhão – arroz, feijão, mandioca e milho.

O artigo desdobra-se em sete seções, além da introdução. A segunda seção trata da metodologia, mostrando o percurso desenhado pela pesquisa. A terceira, por sua vez, faz um apanhado geral do papel da agricultura no modo de produção capitalista e sua relação com o desenvolvimento econômico, destacando o papel da agricultura familiar naquela relação.

A quarta seção aborda o tema do financiamento agrícola do Maranhão no contexto brasileiro, analisando-se o papel das condições de financiamento no desenvolvimento da atividade agrícola de forma geral; em seguida, a análise discorrerá sobre a trajetória do financiamento agrícola no Brasil e,

¹⁷ Graduanda em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Maranhão – UFMA e bolsista do IMESC.

¹⁸ Graduando em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Maranhão – UFMA e bolsista do IMESC.

particularmente, no Maranhão.

Na quinta seção, expõe-se a situação atual da agricultura no Estado, levando-se em consideração: as peculiaridades da região, assim como a estrutura fundiária e a questão agrária, os dados da produção agrícola dos alimentos básicos (arroz, feijão, mandioca e milho), do Maranhão e do Brasil, também serão analisados para dar maior consistência às hipóteses sugeridas ao longo do trabalho.

Na sexta seção, testa-se a hipótese de correlação positiva entre o acesso ao financiamento agrícola com a produtividade das quatro culturas analisadas. Por último, na sétima seção, a conclusão.

2 METODOLOGIA

A primeira etapa da investigação consistiu em uma revisão bibliográfica, tomando como referências os autores que se destacam no enfoque da questão da agricultura no desenvolvimento econômico capitalista e da agricultura familiar, assim como o papel do financiamento no cumprimento dessas funções de forma efetiva.

Na segunda, procederam-se com a coleta, análise e organização dos dados do anuário estatístico do crédito rural, divulgado pelo Banco Central do Brasil, no período de 2000 a 2011, segmentando pelo volume de financiamento concedido a produtores e cooperativas de todos os municípios do Maranhão. O conjunto de dados foi desagregado nas modalidades custeio agrícola, investimento e comercialização. Levantaram-se, também, os dados da Produção Agrícola Municipal (PAM), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, correspondentes à área plantada, quantidade produzida, rendimento e valor da produção, no período em questão.

Em seguida, realizou-se o rateio dos valores recebidos, por cada município, para o cultivo das culturas de arroz, feijão, mandioca e milho. A

necessidade de ratear os valores para custeio dessas culturas resultou do fato de o Banco Central não divulgar os dados por cultura para os municípios. Utilizou-se, também, um fator de correção, a fim de manter a restrição concernente ao financiamento de cada uma das culturas, no estado. Dessa forma, buscou-se dimensionar, a partir dos valores recebidos em cada município e da área plantada das lavouras permanente e temporária, o montante da oferta de crédito para as culturas trabalhadas, em cada ano do interregno considerado.

Para a estimação da demanda por crédito agrícola, utilizou-se o custo médio, por hectare plantado, de cada uma das culturas no estado, obtido a partir da relação entre o financiamento da produção e área financiada. Nesse ponto, a estimação do acesso ao financiamento para o custeio agrícola resultou dos cruzamentos das informações relativas à oferta de crédito para as culturas de arroz, feijão, mandioca e milho e de suas, respectivas, demandas (estimadas pela área plantada de cada cultura).

De posse dos percentuais de acesso ao crédito, em cada um dos municípios do estado, identificou-se a produtividade de cada uma das culturas, nessas localidades, no período $t+1$. Essa referência deriva da hipótese de que o financiamento é uma variável anterior ao processo produtivo, ou seja, as safras, tanto da agricultura familiar como as demais, são financiadas antes da preparação do solo e a plantação das sementes.

A terceira etapa consistiu em testar a hipótese norteadora do trabalho, analisando-se em que medida as regiões que apresentaram maior acesso ao financiamento registraram diferenciais de produtividade nas lavouras estudadas. Para a consecução desse objetivo, utilizou-se o Programa econométrico Gretl (*Gnu Regression, Econometrics and Time-series Library*)¹⁹. Utilizou-se o Método dos Mínimos Quadrados Ordinários

¹⁹ Is an open-source statistical package, mainly for econometrics. It has a graphical user interface and can be used together with X-12-ARIMA, TRAMO/SEATS, R, Octave, and Ox. It is written in C, uses GTK as widget toolkit for creating its GUI, and uses gnu plot for generating graphs.

(MQO),²⁰ a fim de identificar se o financiamento agrícola comportou-se como uma variável explicativa do crescimento da produtividade das culturas.

3 ASPECTOS TEÓRICOS: O PAPEL DA AGRICULTURA NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CAPITALISTA E A AGRICULTURA FAMILIAR.

O papel da agricultura no desenvolvimento das economias capitalistas é um tema de grande relevância na literatura econômica. Há um debate clássico relacionado à transição do feudalismo para o capitalismo, no qual se discute, entre outros temas controversos, o papel que as mudanças nas relações de produção no setor agrícola, desempenharam na criação das condições para a emergência do modo capitalista de produção.

Embasou-se, para aprofundamento dessa análise, em dois dos principais expoentes no debate sobre a transição de feudalismo para o capitalismo, Dobb e Sweezy (1977). Para Sweezy, o feudalismo era um sistema baseado na servidão e na produção voltada para uma determinada população dependente do feudo logo, esse tipo de produção para uso se constitui como sua marca fundamental. O declínio do modo de produção feudal ocorreu por meio de fatores externos, como o aumento e desenvolvimento do comércio e das grandes cidades.

A maior eficiência de uma produção mais altamente especializada, os lucros maiores derivados da produção para o mercado ao invés de para o uso imediato, a maior atração da vida urbana para o trabalhador, esses fatores fizeram com que fosse apenas uma questão de tempo para a vitória do novo sistema, assim que ele se tornou bastante forte

²⁰ Esse método indica que a soma dos quadrados das distâncias entre os dois pontos do diagrama e os respectivos pontos na curva da equação estimada é minimizada, obtendo-se, dessa forma, uma relação funcional entre X e Y, para o modelo escolhido, com um mínimo de erro possível.

para se manter sozinho. (SWEEZY, 1977, p. 52).

Dobb (1977) apresenta as contradições internas do modo de produção como agentes fundamentais na desintegração do feudalismo. A luta de classes se acentuou pelo aumento da exploração pelos senhores feudais, resultando em revolta camponesa; os camponeses emancipados passaram a produzir além do próprio consumo e, deram início ao processo de acumulação de capital em pequena escala, o que intensificou ainda mais o antagonismo das relações feudais. Formou-se, então, o embrião das relações burguesas. Nesse sentido, o comércio e o florescimento das cidades foram os responsáveis por aumentar as contradições do modo de produção, mas não por suprimi-lo diretamente.

Fundamentalmente, o modo de produção no feudalismo foi o pequeno modo de produção – levado a cabo por pequenos produtores ligados a terra e aos seus instrumentos de produção. A relação social básica assentava-se sobre a extração do produto excedente desse pequeno modo de produção pela classe dominante feudal – uma relação de exploração alicerçada por vários métodos de coação extraeconômicos. [...] Foi essa a luta de classe crucial no feudalismo, e não qualquer choque direto de elementos urbanos (comerciantes) com senhores feudais. Este último ocorreu, naturalmente (como testemunha da luta das comunidades urbanas pela autonomia política e o controle dos mercados locais). (DOBB, 1977, p. 209-210)

Marx (2008) destacou a importância da agricultura para a formação e consolidação do capitalismo. No contexto das transformações que ocorreram na Europa Ocidental, entre os Séculos XIV e XVIII, a indústria nascente necessitava basicamente de dois fatores de produção: mão de obra e matéria prima. É nesse contexto que se dá o processo histórico de acumulação primitiva, o qual resulta da expropriação camponesa, mecanismo fundamental da dissolução dos laços feudais. Ocorre, então, a transformação da terra em artigo de comércio, ampliando a área da grande exploração agrícola, favorecendo o crescimento e acumulação da indústria, fornecendo

mão de obra e liberando terras para a produção da matéria prima que o segundo setor necessitava.

Para Marx (2008), a função da agricultura no modo de produção capitalista é bem delineada. A penetração das relações de produção capitalistas no setor agrícola permite, por um lado o aumento da produtividade proporcionando, também, o aumento da produção de insumos para a indústria e, utilizando a produção de alimentos básicos, para baratear o custo de reprodução da força de trabalho e, conseqüentemente, aumentar os lucros para favorecer o processo de acumulação de capital. Por outro, o processo libera mão de obra abundante e barata, o que ampliará o chamado exército industrial de reserva nos centros urbanos, contrarrestando eventuais pressões pela elevação dos salários (e, conseqüente, redução dos lucros) nas atividades urbanas;

Johston; Mellor (1961) destacam que, as funções desempenhadas pela agricultura tem um peso mais destacado nos primeiros estágios de desenvolvimento econômico, (fase em que o estado usa a agricultura como base para desenvolver os outros setores) sendo as principais: fornecer alimentos, prover capital, especialmente, para expansão do setor não agrícola, oferecer mão de obra para o crescimento e diversificação de atividades na economia, gerar ganhos cambiais e, constituir mercado para os produtos do setor não agrícola. Castro (1969) destaca que, a agricultura é a atividade que propicia a geração e permanente ampliação de um excedente de alimentos e matérias primas, a liberação de mão de obra, a criação de mercado e a transferência de capitais.

Em uma análise mais recente, Vellutini (1991) destaca os mecanismos que viabilizam a inserção da agricultura no desenvolvimento econômico:

O primeiro refere-se ao fato de que a tributação explícita da agricultura tem sido historicamente uma fonte importante de receitas públicas. [...] Além da tributação das exportações, a agricultura historicamente sofreu processo de tributação implícita, através da qual recursos agrícolas eram transferidos para outros setores como

resultado de uma vasta gama de políticas econômicas. Entre estas, destacam-se as relacionadas aos preços recebidos pelos produtores, margens e custos de comercialização, taxas de câmbio e fluxos comerciais. (VELLUTINI, 1991, p. 107).

Segundo Vellutini (1991), a tributação implícita da agricultura é resultado de políticas de estabilização macroeconômica, as quais visam o crescimento da renda e empregos, controle inflacionário e equilíbrio externo. O autor destaca a relação existente entre preços agrícolas, nível de salários e pressão inflacionária. Preços agrícolas altos aumentam o custo de vida do trabalhador e pressionam os salários nominais para cima, comprimindo o lucro das indústrias e prejudicando o processo de acumulação de capital.

O mecanismo descrito por Vellutini (1991) é importante para a compreensão do papel desempenhado pela agricultura familiar. Dentre as diversas funções desempenhadas pela agricultura familiar, em uma economia capitalista, destacam-se: 1. O fornecimento de alimentos básicos para o abastecimento das grandes cidades a preços que não causem inflação e, 2. A fixação do homem no campo, como prevenção de diversos problemas sociais e urbanos causados pelo inchaço nas grandes cidades.

No sítio oficial do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS é possível ler que:

A agricultura familiar é uma forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado (MDS - Beneficiário/Agricultura-Familiar, 2013).

O conceito de agricultura familiar é tratado por diversos autores, contudo, todos eles convergem para o reconhecimento do fato de que, no empreendimento dito familiar, a família, além de trabalhar na propriedade, deve ter no mínimo a posse da mesma; a mão de obra do estabelecimento deve ser predominantemente familiar, aceitando-se, porém, o emprego de

terceiros, de forma temporária. Em resumo, parte-se do fato de que são as relações familiares que ditam como o estabelecimento age econômica e socialmente.

Estudos recentes mostram que a agricultura familiar, além da importância social, tem grande importância econômica, em um país como o Brasil:

O setor agropecuário familiar é sempre lembrado por sua importância na absorção de emprego e na produção de alimentos, especialmente voltada para o autoconsumo, ou seja, focaliza-se mais as funções de caráter social do que as econômicas, tendo em vista sua menor produtividade e incorporação tecnológica. Entretanto, é necessário destacar que a produção familiar, além de fator redutor do êxodo rural e fonte de recursos para as famílias com menor renda, também contribui expressivamente para a geração de riqueza, considerando a economia não só do setor agropecuário, mas do próprio país. (GUILHOTO et. al, 2007, p. 1)

No Maranhão, de acordo com os dados do Censo agropecuário de 2006²¹, a agricultura familiar se mostra presente de forma bem marcante. Do total de 287.039 estabelecimentos agropecuários, foram identificados 262.042 como sendo da agricultura familiar, o que representa 91,3% do total. A participação dos estabelecimentos familiares na área total dos estabelecimentos agropecuários perfaz 34,6%, ou seja, 4.514.639 hectares. No Brasil, dos 5.175.489 estabelecimentos agropecuários, 84,4% foram identificados como sendo agricultura familiar, com ocupação de 24,3% da área total.

Apesar de cultivar uma área menor, a agricultura familiar é responsável por garantir boa parte de a segurança alimentar do País, atuando como

²¹ Em 2009 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) lançou um subproduto complemento ao Censo de 2006, que é fruto de uma parceria entre o IBGE e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que separa o universo de produtores rurais brasileiros em dois grupamentos, denominados familiares e não familiares.

importante fornecedora de alimentos para o mercado interno, pois gera os principais produtos da cesta básica consumidos pelos brasileiros (IBGE, 2009). É essa faixa de agricultores que constitui o objeto deste trabalho - o pequeno agricultor, responsável, no caso maranhense, pelo plantio principalmente do arroz, do feijão, da mandioca e do milho.

4 FINANCIAMENTO AGRÍCOLA NO CONTEXTO BRASILEIRO

No contexto da importância da produção agrícola para o desenvolvimento da economia capitalista, se insere uma variável fundamental - o *Financiamento Agrícola*. Este, por sua vez, tem o papel de garantir os meios, para que a agricultura cumpra sua função no desenvolvimento de uma economia capitalista de forma plena e segura.

Segundo Vellutini (1991), o reconhecido papel da agricultura no desenvolvimento econômico propiciou à formação da base de um processo de canalização substancial de recursos para o setor, a partir dos anos de 1960, em um contexto geral de cooperação internacional para o desenvolvimento econômico, a agricultura passou a ter um papel de destaque.

O contexto macroeconômico internacional, que se alterou profundamente na segunda metade do século XX, estabeleceu mudanças na forma como o financiamento agrícola foi tratado pelo estado.

No período que antecede a década de 1980, a conjuntura era favorável; os países em desenvolvimento contavam com amplo acesso a créditos internacionais, os preços do petróleo estavam relativamente baixos e as taxas de juros internacionais, estáveis.

Dessa forma, o cenário macroeconômico durante as duas décadas que precederam os anos 1980, era extremamente favorável a programas de desenvolvimento baseados na disponibilidade de assistência externa e

políticas fiscais domésticas expansionistas. Como resultado, o crescimento agrícola, durante esse período, baseou-se em uma combinação de despesas governamentais e recursos financeiros externos abundantes e poucos onerosos. Vários países estimularam o crescimento agrícola através de investimentos em infraestrutura rural, expansão da capacidade de irrigação e controle de enchentes, além do fortalecimento da pesquisa e extensão rural. Esse padrão de política agrícola – classificada como redutora de custos, na medida em que promove o deslocamento contínuo da curva de oferta agregada do setor – foi viabilizado por meio do repasse daqueles recursos financeiros para a agricultura através dos gastos públicos. (...) outras medidas tais como programas de subsídios para compra de insumos, mecanização e crédito rural também visavam à redução dos custos de produção como uma forma de expansão agrícola. (VELLUTINI, 1991, p. 109).

Nessa fase, foram observadas políticas comumente utilizadas pelos países em desenvolvimento, para obtenção de elevadas taxas de crescimento da agricultura. Com essas medidas, acreditava-se que seria possível aumentar a renda agrícola, reduzir a pobreza rural e acelerar o processo de adoção de tecnologia moderna. Esse enfoque foi viável somente na medida em que havia disponibilidade de assistência financeira externa e o controle do déficit fiscal não era prioridade.

No caso específico brasileiro, Oliveira; Belee (2006) destacam que, no período após o golpe militar de 1964, uma das políticas de intervenção implementadas pelo governo militar, no intuito de promover a modernização da agricultura, buscando maior produtividade do setor, foi à liberalização de crédito em abundância, com taxas de juros subsidiadas. Essa política visava à formação de agroindústrias e de empresas produtoras de insumos básicos (fertilizantes, defensivos, máquinas, equipamentos, etc.), estimulando o produtor a aumentar sua produção, via elevação da produtividade, com vistas a atender à demanda do mercado interno por alimentos, e da indústria por matéria-prima, em função da expansão urbana e crescimento industrial.

Dentro deste contexto foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural para financiar a modernização do agronegócio patronal. O SNCR era constituído pelo BACEN, BB, bancos regionais de desenvolvimento, bancos estaduais, bancos privados, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, cooperativas e órgãos de assistência técnica e extensão rural. Tinha como propósito compartilhar a tarefa de financiar a agricultura entre instituições financeiras públicas e privadas. (LEITE apud OLIVEIRA; BELLE, 2006, p.3).

Segundo Mesquita (2011), no contexto dos anos 1970 a ação do Estado orientava-se fundamentalmente para a integração vertical e para o incremento imediato de produção através do aumento da produtividade, sem, entretanto, substituir, totalmente o antigo padrão de expansão agrícola, extensivo e articulado à agricultura familiar, até então, o segmento dinâmico nas áreas de fronteira.

Após os anos 1980, aquele modelo de financiamento entrou em declínio. Os financiamentos externos ficaram escassos, a elevação das taxas de juros internacionais provocou a elevação da dívida externa brasileira e, um conseqüente aumento das remessas de capitais para o exterior, para pagamentos dos juros. As restrições externas e internas exigiam novas políticas que conseguissem fazer com que o financiamento ajudasse a agricultura a cumprir seu papel.

As mudanças no sistema econômico mundial que ocorreram a partir do início da década de oitenta tiveram profundo impacto sobre as perspectivas de desenvolvimento de vários países. No nível macroeconômico, as mudanças mais importantes relacionaram-se à retração da assistência financeira externa aos países em desenvolvimento, juntamente com a necessidade de um maior controle sobre o déficit fiscal. No nível microeconômico, houve crescente evidência de fracassos associados ao enfoque tradicional de financiamento do desenvolvimento agrícola, principalmente no que se refere aos programas de subsídios de insumos e crédito agrícola. (VELLUTINI, 1991, p. 111).

O fracasso de que Vellutini fala se refere à limitação dos resultados obtidos pelo programa de crédito rural e pela política de subsídios de insumos e mecanização. No primeiro caso, os problemas mais comuns eram a inadimplência de vários produtores e os elevados custos de transação, os quais encareciam o custo dos empréstimos para produtores novos e/ou pequenos, apesar da taxa de juros reduzida. E, no caso das políticas de subsídios, o principal problema foi à tendência ao atendimento maior dos grandes produtores e regiões com infraestrutura razoável, provendo dessa forma uma vantagem competitiva aos produtores mais ricos.

No cenário restritivo que ocorreu a partir dos anos 1980, o setor agrícola:

[...] intensificou a utilização de novas fontes de financiamento com recursos privados, como medida compensatória pela redução dos recursos oficiais destinados ao crédito rural e pelas restrições de análise de crédito realizadas pelos bancos. Assim, diversas operações foram desenvolvidas tais como: operações de empréstimos entre pessoas físicas, troca de produto agrícola por insumos e empréstimos concedidos por cooperativas ou por agroindústrias.” (OLIVEIRA; BELLE, 2006, p. 5).

Houve, também, maior destaque para a Política de Garantia dos Preços Mínimos – PGPM, cujo como objetivo era garantir o nível de preços recebidos pelos produtores e o crédito para comercialização dos produtos. Essa política se mostrava como uma boa alternativa para administrar os recursos mais escassos para o setor. Ressalta-se, contudo, que as políticas mais restritivas beneficiavam, em sua maioria, os setores mais capitalizados, por conseguinte, tinham como consequências a redução no número de produtores rurais, o favorecimento dos produtores que tinham mais recursos e o aumento da participação privada nos financiamentos, essa foi a tônica do financiamento no cenário pós anos noventa.

Para Mesquita (2011), o que ocorreu após os anos 1980, foi um processo de ajuste e de substituição de um padrão de acumulação (keynesianismo) por

outro (neoliberal). Antes desse novo padrão, o Estado detinha um papel fundamental na indução de políticas desenvolvimentistas, tarefa que na fase posterior foi assumida pelo mercado.

No contexto pós anos 1990, a proposta neoliberal de desenvolvimento econômico, apoiada na eficiência e competitividade do setor privado, foi assumida por vários países, entre eles o Brasil. Assim, o governo brasileiro passou a atuar de forma direta no setor agropecuário somente em casos de crise no abastecimento interno, dado que a lógica do mercado seria suficiente para modernizar a agricultura.

O projeto neoliberal previa, principalmente, uma desregulamentação da economia, por meio da redução do excesso de exigências burocráticas, que dificultavam a ação das empresas e inibiam os negócios e a promoção do processo de abertura da economia brasileira, através da redução das tarifas de importação, expondo as empresas instaladas no país à concorrência internacional e forçando a sua modernização. Dessa forma, a agricultura também estaria inserida nesse processo de modernização, via ajustamento internacional.

Nessa nova fase entrou em vigor um novo padrão de financiamento para a agricultura nacional, um padrão menos dependente das antigas fontes de recursos, baseadas no tesouro nacional e nas exigibilidades bancárias e mais apoiado em novas fontes oriundas do setor privado e em iniciativas dos governos estaduais e municipais (MASSUQUETII, 1998).

No Maranhão, a lógica do financiamento agrícola seguiu o mesmo enredo nacional, como destaca Mesquita (2011):

[...] a presença estatal agora é atrelada às forças de mercado. Nessa fase, a ação do capital produtivo (sem auxílio dos instrumentos tradicionais) na atividade foi cada vez mais presente e coincide com a operacionalização comercial do Programa Grande Carajás (1985-2000). Coincide também com a incorporação, no Sul do Estado, de

novas áreas do cerrado à produção de grãos [...] (MESQUITA, 2011, p. 50).

A mudança no padrão de financiamento da agricultura brasileira beneficiou os grandes proprietários, que tinham capacidade de buscar investimentos privados e aqueles produtores que alimentavam a cadeia produtiva agroindustrial.

Durante o processo de modernização da agricultura brasileira, as políticas públicas para a área rural, como a política agrícola, privilegiaram os setores mais capitalizados e a esfera produtiva das *commodities*, voltadas ao mercado internacional, com o objetivo de fazer frente aos desequilíbrios da balança comercial do país. Para o setor da produção familiar, o resultado disso foi altamente negativo, uma vez que grande parte desse segmento ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo nos itens relativos ao crédito rural, aos preços mínimos e seguro da produção (MATTEI, 2005, p. 11).

O efeito dessas políticas foi sentido de forma mais profunda no Maranhão, onde a participação da agricultura familiar na ocupação e na produção de gêneros alimentícios é particularmente elevada. De acordo com os dados do Censo 2010, uma parcela de 36,9% da população maranhense residia na zona rural, enquanto que 29,1% da população ocupada se concentrava em atividades ligadas ao setor primário. Destaca-se que, em várias regiões do Estado, a convivência lado a lado da grande produção moderna, ancorada no uso de tecnologia e recursos com a produção familiar, em que predominam técnicas tradicionais de produção. Essa convivência nem sempre é harmônica e, por isso, incorre em conflitos ainda cotidianos no estado.

Na análise da trajetória da agricultura e do financiamento agrícola no Maranhão, o principal questionamento é: o conjunto dos produtores

agrícolas do Estado estava preparado para assumir essa nova proposta neoliberal? Mesquita (2011) destaca os efeitos do modelo neoliberal na agricultura maranhense:

Com a abertura comercial na década de 90 e o aprofundamento do modelo neoliberal que expôs o setor agrícola à concorrência às vezes predatória, os tradicionais instrumentos de intervenção – crédito rural, incentivos fiscais, preços mínimos, extensão e pesquisa – foram, paulatinamente, reestruturados, desativados e/ou só alocados a produtores e atividades específicas [...] A chamada modernização agrícola privilegiou pouquíssimos produtores e uma atividade, a pecuária de corte, em detrimento da agricultura familiar e do extrativismo. O resultado desse período é uma mudança significativa no papel de atores tradicionais como posseiros, arrendatários, parceiros e pequenos proprietários, que ainda hoje são peças importantes na produção de alimentos básicos (arroz, milho, feijão e mandioca) e também no extrativismo. (MESQUITA, 2011, p. 45)

Com o intuito de amenizar a restrição ao financiamento concedido ao pequeno produtor foi criado em 1995/96, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, com a finalidade de "fortalecer as atividades desenvolvidas pelo produtor familiar, de forma a integrá-lo ao agronegócio, proporcionando-lhe aumento de renda e agregação de valor à sua produção" (MACHADO et. al, 2012). Esse Programa constituiu-se de grande relevância, uma vez que é por meio da agricultura familiar que são produzidos os principais componentes da cesta básica.

O PRONAF tem como principal objetivo apoiar os agricultores brasileiros e minimizar o risco associado à baixa renda da agricultura familiar. De acordo com o BACEN, o Programa tem por objetivo financiar as atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural, da sua família e serviços, atividades ou renda não agropecuários relacionados com: o turismo rural, a produção artesanal, agronegócio familiar e com a prestação de

serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão de obra familiar.

O PRONAF visa dar apoio financeiro, com encargos favorecidos, ao produtor rural que desenvolve suas atividades agropecuárias e não agropecuárias utilizando-se de mão de obra familiar, objetivando o aumento da renda, a elevação da produção, a melhoria da produtividade, o uso racional da terra, a proteção ao meio ambiente e, por conseguinte, a melhoria de vida e a fixação do homem ao campo. (NASCIMENTO; PIZAIA; GABARDO, 2007, p. 9).

Mesquita destaca, também, sobre o PRONAF que:

[...] com a criação do PRONAF em 1995, depois de longo afastamento e da escassez de recursos de financiamento de médio e longo prazo, o governo volta a atuar, agora mais na agricultura familiar e articulado com os projetos de assentamento do INCRA. Ou seja, a política agrícola mais efetiva, sob o ponto de vista do financiamento propriamente dito, beneficiou, agora, os pequenos produtores familiares [...] (MESQUITA, 2011, p. 42).

O Manual Operacional do PRONAF define como finalidades para o crédito concedido:

a) custeio, investimento ou integralização de cotas-partes pelos beneficiários nas cooperativas de produção agropecuária;

b) os créditos de custeio se destinam a financiar atividades agropecuárias e não agropecuárias, de beneficiamento ou de industrialização da produção própria ou de terceiros enquadrados no PRONAF, de acordo com projetos específicos ou propostas de financiamento;

c) os créditos de investimento se destinam a financiar atividades agropecuárias ou não agropecuárias, para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e

de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos;

d) Os créditos para integralização de cotas-parte se destinam para financiar a capitalização de cooperativas de produção agropecuárias formadas por beneficiários do PRONAF;

e) Os créditos individuais, independentemente da classificação dos beneficiários a que se destinam, devem objetivar, sempre que possível, o desenvolvimento do estabelecimento como um todo.

São beneficiários do PRONAF agricultores e produtores rurais que compõem as Unidades Familiares de Produção Rural, que: tenham a DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF; explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ou permissionário de áreas públicas; que residam no estabelecimento ou em local próximo; não detenham área superior a 4 módulos fiscais²²; possuam no mínimo 50% da renda bruta familiar originada da produção agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; tenham trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento.

Ao longo dos anos de operacionalização da política, foram criadas linhas de crédito especiais como o Microcrédito Rural, o PRONAF Agroecologia, o PRONAF Mulher, o PRONAF Eco, o PRONAF Agroindústria, o PRONAF Semiárido, o PRONAF Jovem, o PRONAF Floresta, o PRONAF Custeio e Comercialização de Agroindústrias familiares e o PRONAF Cota-parte²³.

²² O módulo fiscal é uma unidade de medida fixada diferentemente para cada município de acordo com a Lei nº 6.746/79, que leva em conta o tipo de exploração predominante no município; a renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; conceito de propriedade familiar.

²³ Para informações específicas sobre cada tipo de linha crédito especial consultar a Cartilha Plano Safra da Agricultura Familiar, disponível em: <http://portal.mda.gov.br>.

Incorporou-se, também, a possibilidade de financiamento de atividades não agrícolas, como turismo rural e o artesanato. Além dos agricultores familiares, são beneficiários potenciais do PRONAF os remanescentes de quilombolas, trabalhadores rurais e indígenas.

A época da vigência da pesquisa (2000 – 2011), para a linha de crédito, os beneficiários eram classificados em quatro grupos (A, B, C e D), tendo como base a sua renda bruta anual e reconhecendo diferentes tipos de agricultores familiares. Faziam parte do Grupo A essencialmente os agricultores assentados em projetos de reforma agrária. O Grupo B tinha por beneficiários os agricultores com renda bruta anual de até R\$ 1,5 mil, com baixa produção e pouco potencial de aumento da produção. Do Grupo C participavam os agricultores familiares com renda bruta anual entre R\$ 1,5 mil e R\$ 10 mil, que utilizavam mão-de-obra familiar, ainda que, eventualmente, se serviam de mão de obra contratada, com exploração intermediária, mas com bom potencial de resposta produtiva. No Grupo D estavam incluídos os agricultores com renda bruta familiar entre R\$ 10 mil e R\$ 30 mil, que eram os estabilizados economicamente.

Anualmente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA lança o Plano Safra da Agricultura Familiar, com vigência de julho do ano atual a junho do ano seguinte. O Plano Safra 2013/2014²⁴, lançado em junho de 2013, se apresentou com bastantes novidades em comparação com os anos anteriores:

1 – O aporte financeiro deste ano prevê um total de R\$ 21 bilhões destinados para crédito ao PRONAF;

2 – Os limites de financiamento de custeio aumentaram. O máximo permitido, até a safra anterior, era de R\$ 80 mil por operação. Esse teto

²⁴ Vale ressaltar que, o Plano Safra 2013/2014 foi lançado em uma conjuntura econômica não tão favorável, a inflação no país estava resiliente, sendo puxada, principalmente, pela alta nos preços dos alimentos e influenciada pela pouca oferta e alto custo de produção e comercialização.

passou a ser de R\$ 100 mil, com taxa de juro menor: 3,5% (era de 4% na safra 2012/2013).

3 – A linha de investimento recebeu um forte incremento, principalmente no limite de financiamento. Até a última safra, os interessados podiam financiar até R\$ 130 mil por contrato. Para a nova safra, o limite subiu para R\$ 150 mil. No entanto, para as atividades que necessitam de maior mobilização de recursos, como suinocultura, a avicultura e a fruticultura, o valor para o investimento mais que duplica, passa a ser de R\$ 300 mil. Para os investimentos feitos em grupo, o valor chega a R\$ 750 mil.

4 – A linha de crédito voltada para os agricultores de menor renda teve aumento de 40%, em seu limite de financiamento. A partir da safra 2013/2014, o agricultor familiar com renda bruta anual de até R\$ 10 mil pode contratar até R\$ 3,5 mil pelo PRONAF B²⁵. Na safra passada, esse limite era de R\$ 2,5 mil.

5 – A partir da safra 2013/2014, os agricultores familiares puderam acessar recursos para formalização de sua agroindústria e projetos de turismo rural, sem perder a condição de segurados especiais. O objetivo da medida é estimular a agroindustrialização e a formalização das agroindústrias já existentes.

A partir da constatação de que 91,3% dos estabelecimentos agropecuários do Maranhão estão dentro das características de agricultura familiar, pode-se perceber a importância do PRONAF no Estado. Na análise dos valores financiados para as principais culturas produzidas pela agricultura familiar (arroz, feijão, mandioca e milho) no estado Maranhão, pode-se observar o crescimento de 148,8% no valor financiado para as quatro culturas, comparando o montante de 2010 contra o de 2000 (**Tabela 1**). A taxa de crescimento anual da soma dessas culturas foi de 4,1%. No Nordeste, na

²⁵ O PRONAF B compreende os beneficiários, cuja renda bruta familiar anual não seja superior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), e que não contratem trabalho assalariado permanente.

comparação de 2010 contra 2000, o crescimento foi de 100,6% e a taxa de crescimento anual de financiamento, foi de 0,06% para as quatro culturas somadas.

Tabela 1. Volume de Financiamento* do PRONAF destinado às culturas de arroz, feijão, mandioca e milho no Maranhão (2000 – 2010)

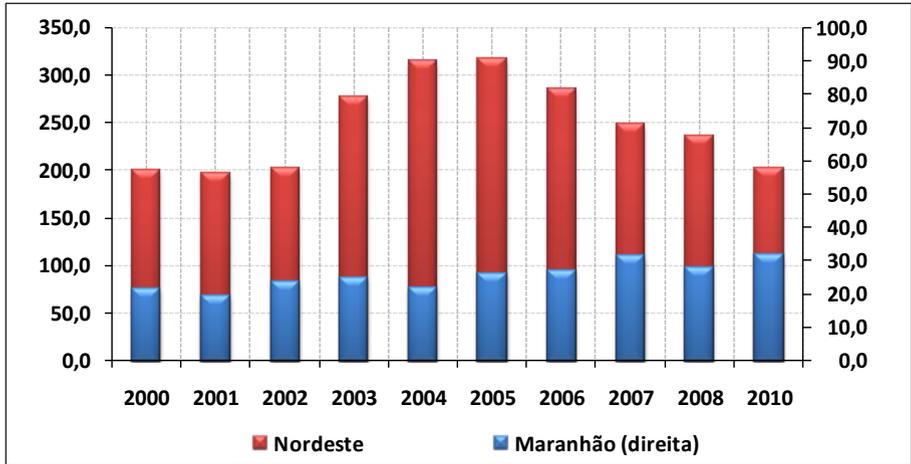
Maranhão	2000	2004	2007	2008	2010	Var. % a.a 2000-10
Arroz	16.678.547	20.612.794	19.379.004	14.641.474	11.196.343	-3,9
Feijão	800.669	78.576	161.494	0	7.111	-37,6
Mandioca	19.320.155	39.304.840	50.116.897	43.154.267	46.848.640	9,3
Milho	6.223.220	8.707.251	8.066.632	8.152.083	5.986.638	-0,4
Total	43.022.591	68.703.460	77.724.027	65.947.824	64.038.733	4,1

Fonte: BACEN (*) Valores inflacionados pelo INPC base 2010.

Analisando as quatro culturas separadamente, percebeu-se que o montante financiado em todas elas cresceu se comparados os resultados entre o primeiro e o último ano do período pesquisado. O arroz obteve crescimento de 67,1%, o feijão cresceu 0,9% (menor entre as quatro), a mandioca obteve crescimento de 242,5% (maior entre as quatro) e o milho cresceu 96,2%. Porém, esses valores se mostram negativos quando se observa a taxa de crescimento anual de financiamento das culturas, nesse ponto o arroz obteve decréscimo da taxa de 3,91%, o milho caiu 0,39%, o maior valor negativo foi referente à taxa de crescimento anual do financiamento de feijão que caiu 37,65%, a mandioca foi à única cultura que obteve taxa de crescimento anual de financiamento positiva 9,26%.

O Maranhão, em 2000, detinha cerca de 20% do total de financiamento do PRONAF destinado a Região Nordeste. Em 2010, esse percentual elevou-se para 31,3%. Como se pode perceber, no **Gráfico 1**, a participação maior no total de financiamento no Nordeste se deve mais a diminuição do montante destinado à Região, que ao crescimento do financiamento do PRONAF no Maranhão.

Gráfico 10. Participação do Maranhão no total de financiamento* do PRONAF no Nordeste (R\$ milhões) às culturas de arroz, feijão, mandioca e milho (total) no período de 2000 a 2010



Fonte: BACEN * Valores inflacionados pelo INPC base 2010.

5 SITUAÇÃO AGRÁRIA ATUAL NO ESTADO DO MARANHÃO

A pergunta formulada anteriormente, sobre a capacidade do estado de se inserir competitivamente no mercado mundial, através de modernização na ótica neoliberal, aponta como um dos aspectos centrais a análise da estrutura fundiária do estado, relacionada à evolução da produção agrícola, entre os anos de 1990 e 2010.

Analisando-se os dois últimos censos agropecuários (1995/96 e 2006)²⁶ é possível perceber a diminuição do número de estabelecimentos agropecuários com *menos de 10 hectares*, no Maranhão. No censo de 1995/96, eles representavam 76,9% do total dos estabelecimentos, esse percentual diminuiu para 59,6% em 2006. A participação dos estabelecimentos *com 10 ha a menos de 100 ha* cresceu de 16,8% para 29,8%. Enquanto que os estabelecimentos *com 100 hectares ou mais* subiram de 6,4% para 10,5% do total (**Tabela 2**).

Tabela 2. Número de estabelecimentos agropecuários, por estratos de área no Maranhão, Nordeste e Brasil – anos 1995-1996 e 2006.

Região	Período	Menos de 10 ha	%	10 a menos de 100 ha	%	100 ha e mais	%	Total
MA	1995/1996	272.100	76,9	59.360	16,8	22.477	6,4	353.937
	2006	136.014	59,6	68.035	29,8	24.006	10,5	228.055
NE	1995/1996	1.570.510	68,0	604.261	26,2	134.313	5,8	2.309.084
	2006	1.498.395	65,9	650.865	28,6	123.696	5,4	2.272.956
BR	1995/1996	2.402.374	49,7	1.916.487	39,6	519.322	10,7	4.838.183
	2006	2.477.151	50,3	1.971.600	40,1	471.866	9,6	4.920.617

Fonte: Censos Agropecuários – 1995/96 e 2006.

No Nordeste, a redução da participação dos estabelecimentos *com menos*

²⁶ Os dados do censo agropecuário são a principal fonte de informações para se analisar a distribuição da posse da terra no país. O problema é que, para analisar as mudanças recentes na estrutura fundiária brasileira, há problemas de comparabilidade dos dados do censo de 2006 com os de 1995/96. A pesquisa mais recente tem o ano civil como período de referência, ou seja, os dias de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2006, ao contrário da realizada em 1995/96, que considerou o ano agrícola de 1º de agosto de 1995 a 31 de julho de 1996. O próprio IBGE (2009) afirma que é necessário considerar a influência da mudança do período de coleta dos dados nas estimativas da distribuição da posse da terra. Ao se comparar os dois últimos censos, é preciso considerar a possibilidade de as variações nos resultados serem explicadas, em alguma medida, pela alteração do período de referência das pesquisas do ano agrícola para o civil, e não apenas por uma mudança real na estrutura fundiária. (GASQUES et al., 2010, p. 46).

de 10 hectares também ocorreu, porém em escala menor com o recuo de 68% para 65,9% do total. A quantidade de estabelecimentos inclusos na faixa entre 10 ha e 100 ha passou de 26,2% para 28,6%. O fator reverso se encontra no número de estabelecimentos com 100 ha ou mais, que registrou uma pequena diminuição, de 5,8% para 5,4% do total.

No plano nacional houve uma modesta desconcentração - o número de estabelecimentos *com menos de 10 ha* passou de 49,7% para 50,3% do total, enquanto que a participação dos estabelecimentos *entre 10 ha e 100 ha* aumentou de 39,6% para 40,1%. Já os estabelecimentos com mais de 100 ha diminuíram de 10,7% para 9,6% do total.

Neste ponto, ressalta-se que a agricultura familiar ocorre, principalmente, nos pequenos estabelecimentos (considerados abaixo de 100 ha), essas propriedades são seus maiores vínculos com a terra e, conseqüentemente, a garantia de sua sobrevivência. Os dados registrados, pelos Censos agropecuários, somente demonstram a dura realidade do pequeno produtor rural, com perdas de espaço produtivo para o grande capital - leia-se soja e eucalipto. Essas duas *commodities* ganharam a atenção de todos os investimentos, provocando inclusive encarecimento da terra (especulação fundiária), para quem se encontra na situação de arrendatário e posseiro. Indubitavelmente, além dos produtores familiares estarem perdendo os estabelecimentos e as áreas que serviam para a prática da agricultura familiar, eles estão convivendo com um processo de contradição no espaço rural; contradição essa ocasionada pelo avanço da agricultura industrial e pela comercialização de terras, cujas conseqüências são o acirramento da pobreza e aumento das desigualdades sociais.

A discrepância maior se encontra quando se analisa a área total ocupada pelas propriedades. No Maranhão, o censo agropecuário de 1995/96, revelou que 3,1% do total da área dos estabelecimentos agropecuários eram ocupadas por estabelecimentos com menos de 10 ha, esse percentual diminuiu para 1,4%, em 2006. Na outra ponta, em 1995/96, 77,8% da área total dos estabelecimentos agropecuários eram ocupadas por estabelecimentos de 100

ha ou mais e, em 2006, esse percentual subiu para 78,6%. No meio da tabela, percebe-se a quantidade de estabelecimentos com 10 ha a menos de 100 ha, que cresceu de 19,1% para 20,1%. Essa discrepância é observada na região Nordeste e no Brasil, mostrando que esse não é um problema estadual ou regional (**Tabela 3**).

Tabela 3. Área dos Estabelecimentos agropecuários divididos por extratos de área no Maranhão, Nordeste e Brasil, 1995-1996 e 2006.

Região	Período	Menos de 10 ha	%	10 a menos de 100 ha	%	100 ha e mais	%	Total
MA	1995/96	389.795	3,1	2.404.123	19,1	9.766.774	77,8	12.560.692
	2006	178.368	1,4	2.615.239	20,1	10.239.961	78,6	13.033.568
NE	1995/96	4.110.940	5,2	19.275.283	24,6	54.960.184	70,2	78.346.407
	2006	3.785.736	5,0	20.102.488	26,4	52.186.187	68,6	76.074.411
BR	1995/96	7.882.194	2,2	62.693.585	17,7	283.035.466	80,0	353.611.245
	2006	7.798.777	2,3	62.893.979	18,8	262.987.281	78,8	333.680.037

Fonte: Censos Agropecuários – 1995/96 e 2006.

O número total de estabelecimentos agropecuários no Maranhão decresceu 38,1% entre os Censos de 1995/96 e 2006. Analisando-se o número de estabelecimentos pela condição legal do produtor, pode-se perceber o aumento no número de estabelecimentos sob o domínio de proprietários, que em 1995/96 correspondiam a 29,6% do total de estabelecimentos e, em 2006, subiu para 58,7%. A parcela de estabelecimentos em mãos de arrendatários/parceiros diminuiu de 26,1% para 18,7%, no último censo. Os administradores, que correspondiam a 2,9% do total em 1995/96, passaram para 3,2%, em 2006. O percentual de ocupantes registrou decréscimo de 41,4% para 19,4% (**Tabela 4**).

No Nordeste, o número total de estabelecimentos agropecuários registrou decréscimo de 2,29%, entre os censos. A parcela de proprietários aumentou de 60,7% para 75,1%, a de arrendatários/parceiros obteve decréscimo de sua participação de 13,9%, em 1995/96, para 9,3%, em 2006. O número de estabelecimentos nas mãos de administradores diminuiu de 4,1% do total

para 3,1% e o número de estabelecimentos com ocupantes obteve decréscimo de 21,3% para 12,6% do total.

Tabela 4. Número de estabelecimentos agropecuários por condição legal do produtor – Maranhão, Nordeste e Brasil, 1995-1996 e 2006

Região	Condição legal do Produtor	1995/96	%	2006	%	Var. % a.a. 1995-2006
	Total	368.188	100,0	228.055	100,0	-3,1
	Proprietário	108.802	29,6	133.895	58,7	1,4
MA	Arrendatário/Parceiro	96.177	26,1	42.585	18,7	-5,3
	Administrador	10.861	2,9	7.261	3,2	-2,6
	Ocupante	152.348	41,4	44.314	19,4	-7,9
	Total	2.326.340	100,0	2.272.956	100,0	-0,2
	Proprietário	1.411.694	60,7	1.706.863	75,1	1,3
NE	Arrendatário/Parceiro	324.242	13,9	210.464	9,3	-2,8
	Administrador	94.552	4,1	70.205	3,1	-2,0
	Ocupante	495.852	21,3	285.424	12,6	-3,6
	Total	4.859.762	100,0	4.920.617	100,0	0,1
	Proprietário	3.393.946	69,8	3.928.199	79,8	1,0
BR	Arrendatário/Parceiro	531.804	10,9	359.712	7,3	-2,6
	Administrador	233.304	4,8	227.487	4,6	-0,2
	Ocupante	700.708	14,4	405.219	8,2	-3,6

Fonte: Censos Agropecuários – 1995/96 e 2006.

No Brasil, ocorreu um crescimento de 1,25% no número total de estabelecimentos, entre os censos de 1995/96 e 2006. A quantidade de proprietários, com relação ao total, aumentou de 69,8% para 79,8%, a quantidade de arrendatários/parceiros diminuiu de 10,9% para 7,3%. A parcela de administradores, com relação ao total, diminuiu 0,2 p.p. passando de 4,8% para 4,6%. A taxa de ocupantes, com relação ao total, diminuiu de 14,2% para 8,2%. De acordo com os dados, pode-se perceber um aumento no número de proprietários nas três esferas pesquisadas, estadual, regional e

nacional, acompanhado por uma diminuição da quantidade de arrendatário/parceiro e ocupantes.

Na análise da área dos estabelecimentos agropecuários no Maranhão, pode-se perceber um aumento na área total dos estabelecimentos de 3,76% entre 1996/96 e 2006. Quando se analisa área total pela condição legal do produtor observa-se que, em 1995/96, a quantidade de área em posse de proprietários representava 64,6%, em 2006 essa parcela subiu para 70,9%. A área total utilizada por arrendatários/parceiros aumentou de 1,5% para 3,0% do total da área. A quantidade de área na posse de administradores diminuiu de 29,4% para 22,1% e o extrato de área, em posse de ocupantes, aumentou de 4,6% para 3,9% (**Tabela 5**).

Tabela 5. Área dos estabelecimentos agropecuários por condição legal do produtor – Maranhão, Nordeste e Brasil, 1995-1996 e 2006

Região	Condição legal do Produtor	1995/96	%	2006	%	Var. % a.a. 1995-06
	Total	12.560.692	100,0	13.033.568	100,0	0,2
	Proprietário	8.109.602	64,6	9.243.462	70,9	0,9
MA	Arrendatário/Parceiro	183.169	1,5	395.782	3,0	5,3
	Administrador	3.692.496	29,4	2.881.837	22,1	-1,6
	Ocupante	575.425	4,6	508.309	3,9	-0,8
	Total	178.112.539	100,0	76.074.412	100,0	-5,5
	Proprietário	50.718.789	28,5	53.797.420	70,7	0,4
NE	Arrendatário/Parceiro	9.049.536	5,1	1.364.784	1,8	-11,8
	Administrador	109.273.873	61,4	18.600.425	24,5	-11,1
	Ocupante	9.070.341	5,1	2.311.783	3,0	-8,7
	Total	353.603.082	100,0	333.679.612	100,0	-0,4
	Proprietário	226.209.332	64,0	228.262.843	68,4	0,1
BR	Arrendatário/Parceiro	9.049.536	2,6	8.188.507	2,5	-0,7
	Administrador	109.273.873	30,9	91.551.842	27,4	-1,2
	Ocupante	9.070.341	2,6	5.676.420	1,7	-3,1

Fonte: Censos Agropecuários – 1995/96 e 2006.

No Nordeste, do extrato total de área, em 1995/96, estavam nas mãos de proprietários 64,8%, nas mãos de arrendatários/parceiros 1,6%, 29,8%, nas mãos de administradores e 3,8% nas mãos de ocupantes; em 2006, 70,7% da área se concentrava com proprietários, 1,8% com arrendatários/parceiros, 24,5% com administradores e 3,8% com ocupantes.

No Brasil, a área total dos estabelecimentos agropecuários sofreu um decréscimo de 5,6%. Da parcela total da área, em 1995/96, 64% estava na posse de proprietários, 2,6% com arrendatários/parceiros, 30,9% com administradores e 2,6% com ocupantes. Em 2006, esses valores representavam 68,4%, 2,5%, 27,4% e 1,7%, respectivamente.

A evolução nos indicadores, dos dois últimos Censos agropecuários, evidencia a elevada desigualdade na distribuição da terra, segundo a condição legal do produtor. A análise da estrutura fundiária se faz importante, pois está relacionada diretamente a produção dos alimentos básicos, já que são as pequenas propriedades ocupadas pelos parceiros, arrendatários, administradores e ocupantes os principais responsáveis pela produção desses alimentos. Os dados mostram que essa questão é histórica no país e, que, algumas delas são mais acentuadas no Maranhão, como é o caso da concentração fundiária.

Segundo Mesquita (2011), a expansão da agricultura não é determinada internamente pelo setor em si, já que faz parte de uma dinâmica maior do capital, ligada ao desempenho do núcleo mais dinâmico de acumulação de capital, a indústria. O rumo, o ritmo e a diferenciação adotada pela agricultura são reflexos da dinâmica inerente à reprodução do capital nas diferentes instâncias a ela articuladas.

Na agricultura do Maranhão, um número reduzido de lavouras/produtos agrícolas, dita o ritmo do setor, tanto no presente como no passado. Na área de alimentos básicos, o arroz continua sendo o mais representativo; como no setor de matéria prima industrial era a cana de açúcar (até 80), e, mais recentemente, cabe à soja deter este papel. Mas outros produtos comerciais também são importantes, a exemplo do eucalipto, milho e pecuária empresarial.

(MESQUITA, 2011, p. 50)

Segundo Mesquita (2011), a estagnação da produção agrícola no Maranhão está relacionada, em primeiro lugar, com a aguda crise agrária e também com problemas conjunturais como secas e enchentes e, em segundo lugar, com a crise externa/contas das públicas que forçaram uma reestruturação profunda na política agrícola do Estado. Essa estagnação pode ser constatada por meio dos dados do IBGE.

No período de 1990 a 2010, a área de arroz registrou um decréscimo anual de -1,8%, a produção cresceu somente 1,2% e o rendimento médio cresceu 3,0%. Na cultura de mandioca, a área plantada decresceu 0,5%, a produção caiu 0,7% e o rendimento médio diminuiu 0,3%, no mesmo período. O feijão obteve um decréscimo de 0,9% na área, -0,3% na produção e obteve uma pequena variação positiva no rendimento médio, 0,5% (**Tabela 6**).

Tabela 6. Área plantada, quantidade produzida e rendimento médio dos alimentos básicos no Maranhão (1990/2010)

MA	Atividade	1990	2000	2010	Var. % a.a		
					1990 - 2000	2000 - 2010	1990 - 2010
Arroz	Área	690.495	478.839	481.544	-3,6	0,1	-1,8
	Produção	464.796	727.442	589.945	4,6	-2,1	1,2
	Rend.	0,7	1,5	1,2	8,5	-2,1	3,0
Mandioca	Área	230.909	134.688	210.060	-5,2	4,5	-0,5
	Produção	1.782.230	938.526	1.540.586	-6,2	5,1	-0,7
	Rend.	7,7	7,0	7,3	-1,0	0,5	-0,3
Feijão	Área	105.307	70.744	88.624	-3,9	2,3	-0,9
	Produção	40.092	31.481	37.542	-2,4	1,8	-0,3
	Rend.	0,4	0,4	0,4	1,6	-0,5	0,5
Milho	Área	499.091	319.759	382.814	-4,4	1,8	-1,3
	Produção	135.856	322.264	535.853	9,0	5,2	7,1
	Rend.	0,3	1,0	1,4	14,0	3,3	8,5

Fonte: Produção Agrícola Municipal – IBGE.

A cultura de milho foi a que obteve resultados mais satisfatórios, conseguiu combinar diminuição da área com aumento da produção, resultado de uma maior produtividade: a área plantada caiu 1,3%, a produção obteve acréscimo de 7,1% e a produtividade cresceu 8,5%. Com exceção do milho, nos vinte anos analisados, as principais culturas básicas, no Maranhão, não conseguiram obter alta significativa na quantidade produzida e no rendimento médio. Fazendo a relação entre a condição legal do produtor e a produção agrícola, no Estado, se constata que, mesmo com uma maior parcela da área da terra nas mãos de ocupantes, parceiros e arrendatários, não se refletiu em uma maior produção dos alimentos cultivados por esse extrato de agricultores.

O contraste com o plano nacional revela que a situação do Maranhão não foi muito diferente da média brasileira, nos 20 anos analisados. No Brasil, a área plantada de arroz registrou queda anual de 2,0%, nesse período, porém a quantidade produzida cresceu 2,1%, enquanto que o rendimento médio aumentou 4,2%, conforme demonstrado na **Tabela 7**.

Tabela 7. Área plantada, quantidade produzida e rendimento médio dos alimentos básicos no Brasil (1990/2010)

Brasil	Atividade	1990	2000	2010	Var. % a.a		
					1990 - 2000	2000 - 2010	1990 - 2010
Arroz	Área	4.158.547	3.704.863	2.778.173	-1,1	-2,8	-2,0
	Produção	7.420.931	11.134.588	11.235.986	4,1	0,1	2,1
	Rend.	1,8	3,0	4,0	5,4	3,0	4,2
Mandioca	Área	1.975.643	1.736.680	1.817.055	-1,3	0,5	-0,4
	Produção	24.322.133	23.044.190	24.967.052	-0,5	0,8	0,1
	Rend.	12,3	13,3	13,7	0,8	0,3	0,6
Feijão	Área	5.304.267	4.441.431	3.655.538	-1,8	-1,9	-1,8
	Produção	2.234.467	3.056.289	3.158.905	3,2	0,3	1,7
	Rend.	0,4	0,7	0,9	5,0	2,3	3,7
Milho	Área	12.023.771	12.648.005	12.963.080	0,5	0,2	0,4
	Produção	21.347.774	32.321.000	55.364.271	4,2	5,5	4,9
	Rend.	1,8	2,6	4,3	3,7	5,3	4,5

Fonte: Produção Agrícola Municipal – IBGE.

Na cultura de mandioca, a área plantada registrou decréscimo de 0,4%, a produção variou positivamente 0,1% e o rendimento médio cresceu 0,6%. A cultura do feijão registrou decréscimo de 1,8% em sua área plantada, enquanto que a produção e a produtividade cresceram 1,7% e 3,7%, respectivamente. A cultura do milho apresentou uma pequena variação positiva na área plantada, de 0,4%, a quantidade produzida aumentou 4,9% e o rendimento médio aumentou 4,5%. Em uma avaliação conjunta, percebem-se variações decrescentes na área plantada e variações positivas na produção e no rendimento médio, o que revela uma trajetória de aumento da produtividade, porém os números são muito baixos, considerando-se o potencial do país.

Na seção seguinte, testa-se o modelo econométrico para avaliar a influência do volume de financiamentos do PRONAF no Estado do Maranhão, na elevação da produtividade das lavouras selecionadas (arroz, mandioca, milho e feijão).

6 RESULTADOS DOS TESTES DA INFLUÊNCIA DO PRONAF NA PRODUTIVIDADE DAS LAVOURAS SELECIONADAS

A partir da equação de regressão linear, temos:

$$\hat{Y} = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \mu \rightarrow \mathit{Rend}_{(t+1)} = \beta_0 + \beta_1 \mathit{Finan}_{(t)} + u$$

Na equação acima, $\mathit{Rend}_{(t+1)}$ é a variável explicada no período posterior, ao passo que $\mathit{Finan}_{(t)}$ revela-se como variável explicativa. O termo erro é representado por u , abrangendo as variáveis não controladas durante o experimento, mas que se supõe serem, normalmente, distribuídas e independentes.

Ressalta-se que, a partir deste ponto, as observações serão feitas por tipo de cultura (arroz, feijão, mandioca e milho), de modo que o rendimento e o financiamento estarão relacionados ao tipo de cultura estudada. Nesse caso, a equação de cada uma delas é formulada da seguinte maneira:

$$Rend_{arroz(t+1)} = \beta_0 + \beta_1 Finan_{arroz(t)} + u$$

$$Rend_{feijão(t+1)} = \beta_0 + \beta_1 Finan_{feijão(t)} + u$$

$$Rend_{mandioca(t+1)} = \beta_0 + \beta_1 Finan_{mandioca(t)} + u$$

$$Rend_{milho(t+1)} = \beta_0 + \beta_1 Finan_{milho(t)} + u$$

Quadro 1. Descrição das variáveis

Rendimento (t+1)	Produtividade da lavoura de arroz, feijão, mandioca e milho, decorrente da relação entre quantidade produzida e área plantada, <i>a posteriori</i> .
Financiamento (t)	Acesso ao financiamento para custeio das lavouras de arroz, feijão, mandioca e milho, <i>a priori</i> .

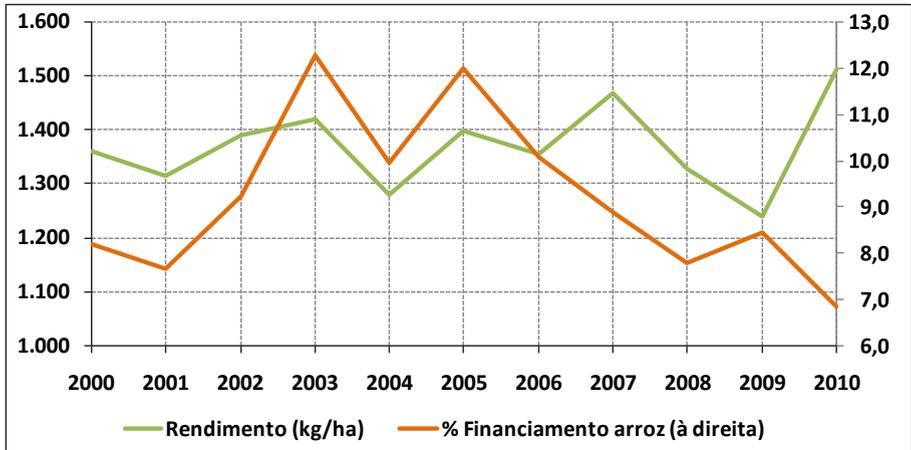
No que diz respeito à cultura de arroz no estado, analisando-se a série 2000-2011, nota-se que existe uma correlação negativa entre as variáveis: financiamento agrícola e rendimento dessa lavoura. O resultado do MQO indicou um *p-valor*²⁷ inaceitável para o sucesso da relação, assim como um coeficiente de determinação (R^2)²⁸ muito baixo, inclusive quando se considera o R^2 ajustado, que pune pelo acréscimo de variáveis, este é negativo. No entanto, chama-se atenção para o seguinte aspecto: no **Gráfico 2** é possível perceber que entre os anos de 2000 e 2002; 2004 e 2006; e,

²⁷Nível de significância da relação.

²⁸ Indica a proporção da variação do rendimento que é explicada pela regressão, ou quanto da variação na variável dependente (rendimento) está sendo explicada pela variável independente (financiamento).

posteriormente, em 2008, o rendimento do arroz apresentou elevada resposta aos incrementos no volume de financiamento, registrando uma correlação acima de 70%.

Gráfico 2. Financiamento e Produtividade da cultura de arroz, no período de 2000 a 2010.



Fonte: Banco Central do Brasil e Produção Agrícola Municipal/IBGE.

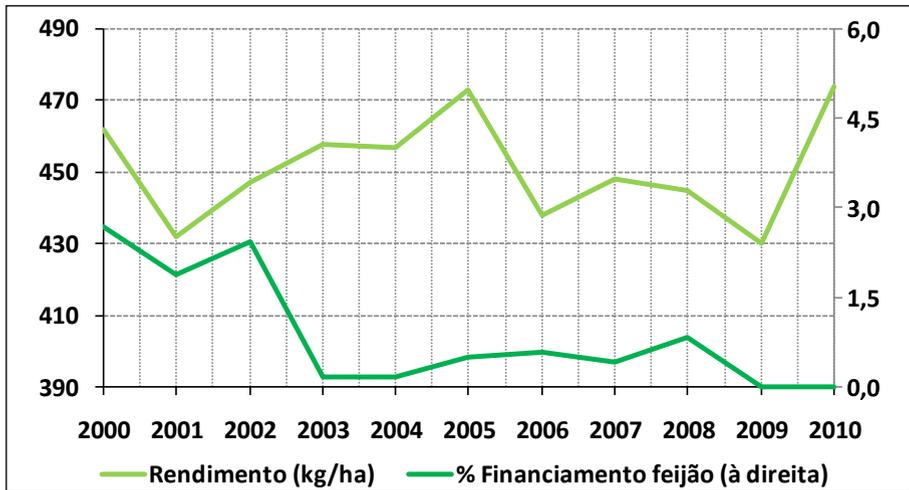
A regressão linear, para os anos em destaque, foi obtida a partir das observações em cada um dos municípios, utilizando dados de corte. De todos os anos analisados, o ano de 2001 foi o que melhor respondeu ao teste, registrando um *p-valor* aceitável, apesar do coeficiente de determinação ter se revelado reduzido. No entanto, pode-se afirmar com um nível de confiança de 90% que, o aumento do financiamento do arroz em um ponto percentual eleva o rendimento em 2,47 kg por hectares, como pode ser visto na equação:

$$Rend_{arroz(2001)} = 1134,8 + 2,47Finan_{arroz(2000)}$$

$$R^2 = 0,01 \quad p - valor = 0,10$$

Nos testes realizados para a cultura de feijão, foram identificadas também algumas das restrições registradas na cultura de arroz. As mais relevantes dizem respeito ao elevado *p-valor* da regressão e ao reduzido R^2 . Segundo as observações, a correlação das variáveis relativas ao financiamento do feijão, com defasagem de um período e a produtividade da respectiva lavoura apresentou-se muito baixa. Pode-se concluir que, em quatro anos, as duas variáveis registraram uma correlação razoável, indicando que é possível obter resultados consistentes em termos de aumento de produtividade, com a ampliação do volume de financiamento para a cultura de feijão (**Gráfico 3**).

Gráfico 3. Financiamento e Produtividade da cultura de feijão, no período de 2000 a 2010.



Fonte: Banco Central do Brasil e Produção Agrícola Municipal/IBGE.

$$Rend_{feijão(2001)} = 422,5 + 2,6 Finan_{feijão(2000)}$$

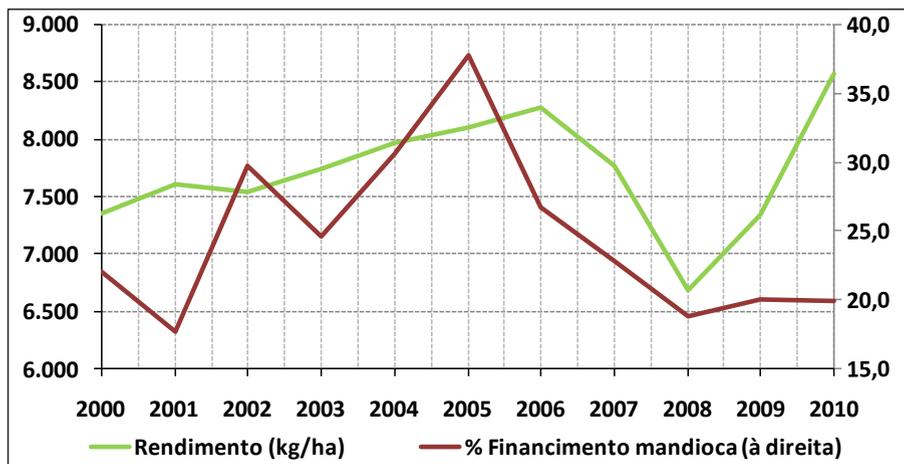
$$R^2 = 0,02 \quad p - valor = 0,05$$

Os dados de corte também foram utilizados nos anos de mais alta correlação da série, totalizando observações em todos os municípios do

estado. No ano 2000, embora a variável financiamento tivesse tido pouca influência no rendimento do feijão, pode-se afirmar, a partir do baixo *p-valor* registrado que, acréscimos em 1 p.p na oferta de crédito resultaram no incremento de 2,6 kg/ha no rendimento da cultura.

A cultura de mandioca, por sua vez, registrou os resultados mais consistentes. A correlação entre o financiamento da mandioca, no estado, e o seu rendimento ficou acima de 60%, a despeito de a relação ter registrado um coeficiente de determinação muito baixo e um *p-valor* um pouco elevado. Os momentos de determinação mais intensos foram os anos 2003, 2004 e 2008, com maiores respostas da produtividade em função dos incrementos do volume de financiamento. Observou-se que, em contraste com as outras lavouras, a mandioca registrava significativa cobertura de financiamento, sendo que, em 2005, esteve acima de 35%. Entretanto, a redução abrupta do volume de financiamentos, no final do período, foi um dos fatores que indubitavelmente contribuíram para impedir uma maior elevação da produtividade média no estado (**Gráfico 4**).

Gráfico 4. Financiamento e Produtividade da cultura da mandioca, no período de 2000 a 2010.



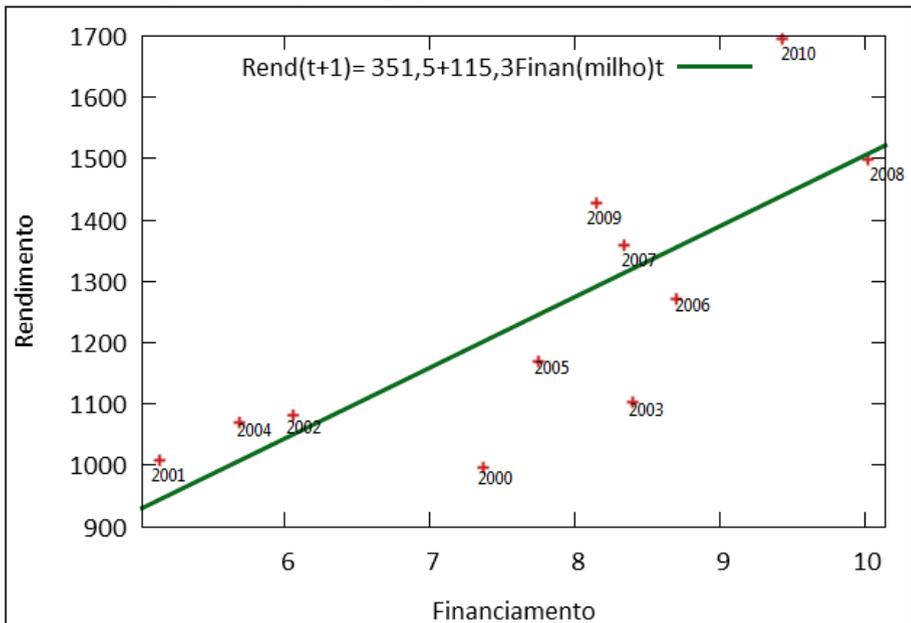
Fonte: Banco Central do Brasil e Produção Agrícola Municipal/IBGE.

Por último, a cultura de milho apresentou um coeficiente de determinação plausível, com o R^2 situando-se em 0,62, o que significa que o financiamento se constitui em um fator com significativa influência no rendimento da cultura. Da mesma forma, o p -valor da relação se mostrou baixo, podendo assumir o impacto da relação com um nível de confiança acima de 95%. Nesse sentido, o **Gráfico 5** mostra que a elevação em um ponto percentual, no acesso ao financiamento do milho, gera um impacto de 115,3 kg/ha no rendimento da cultura.

$$Rend_{milho} = 351,5 + 115,3Finan_{milho}$$

$$R^2 = 0,62 \quad p - \text{valor} = 0,004$$

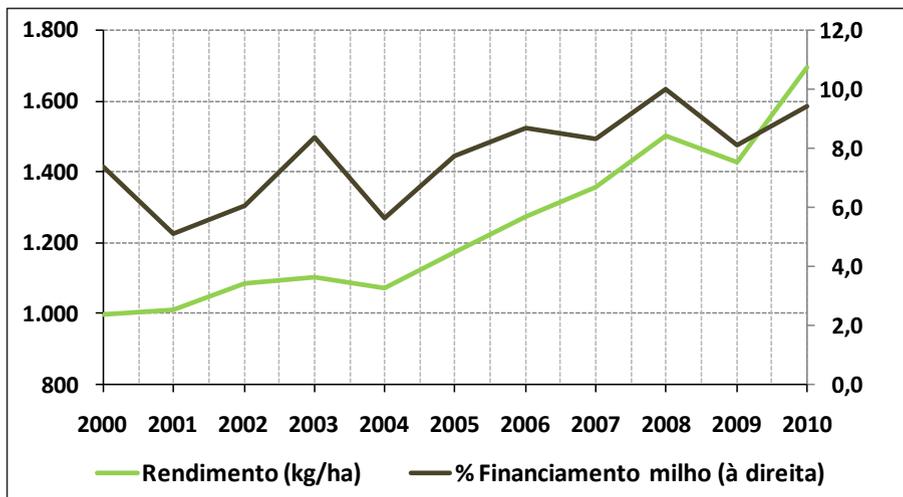
Gráfico 5. Rendimento versus Financiamento da cultura de milho com ajustamento por MQO, entre 2000 e 2010.



Fonte: Gretl (Bacen e PAM/IBGE)

O **Gráfico 6** releva a elevada correlação das duas variáveis no período analisado, apesar do déficit de financiamento da lavoura ser muito elevado. Ao mesmo tempo, mostra que existe a necessidade de atuação governamental no desenvolvimento do espaço rural, pois o exercício comprova que, embora outras variáveis de contexto não tenham sido incluídas nesta análise, a concessão de crédito aos pequenos produtores foi um fator fundamental para o crescimento da produtividade da cultura.

Gráfico 6. Financiamento e Produtividade da cultura de milho, no período de 2000 a 2010.



Fonte: Banco Central do Brasil; Produção Agrícola Municipal/IBGE.

O exercício econométrico realizado permitiu inferir que a variável financiamento explica uma parte substancial das variações na produtividade, contribuindo para compensar, no período analisado, a redução da área plantada das culturas em relevo. Considerando-se as condições em que se desenvolve a agricultura no Maranhão, é possível perceber que a maioria dos agricultores familiares do Estado ainda utiliza técnicas arcaicas de plantio e

tratamento do solo.

Destaca-se que o acesso ao financiamento não é acompanhado do acesso à assistência técnica, que é uma variável importante para implantação de técnicas modernas de cultivo. No que tange a comercialização, tem-se o secular problema de acesso aos mercados, grande empecilho ao aumento da produção e da produtividade. Paralela a essa problemática enumera-se a carência de infraestrutura (estradas vicinais, transportes, armazéns, equipamentos de produção, dentre outros.) que se constitui como mais um agravante para a melhoria da logística de comercialização dos produtos entre os municípios. Acrescenta-se, ainda, a falta de incentivos a organização em associações ou cooperativas, que são importantes meios de diminuição dos custos da produção e da melhora dos termos de troca.

7 CONCLUSÕES

A pesquisa desenvolvida teve como objetivo analisar, através de métodos econométricos, a relação existente entre o acesso ao financiamento e o rendimento médio das quatro principais culturas da agricultura familiar cultivadas, no Maranhão. Para tanto, fez-se, primeiramente, uma revisão bibliográfica sobre os aspectos teóricos que fundamentam o papel da agricultura na economia capitalista; percebeu-se que este se realiza, basicamente, por meio do fornecimento de alimentos, matérias primas, mão de obra e capital para os demais setores da economia. Dentro do contexto do papel da agricultura na economia capitalista, surge o financiamento agrícola, que pode ser entendido como uma ferramenta, para que a agricultura consiga cumprir os papéis apontados.

No caso do estado do Maranhão, o setor primário reveste-se, ainda hoje, de grande importância para o processo de desenvolvimento socioeconômico, pelo elevado peso do setor na geração de ocupações no Estado. Dessa

maneira, a agricultura familiar ocupa papel estratégico na determinação das condições de vida de boa parte da população, não só por poder conter o êxodo rural, como pelo papel que pode desempenhar na segurança alimentar dos maranhenses. A agricultura familiar torna-se, então, o ponto chave do problema, pois é a responsável por abastecer os grandes centros urbanos e ocupar a maior parte da mão de obra do campo.

A análise da estrutura fundiária mostrou que, em 2006, os pequenos produtores (menos de 100 ha) perfaziam aproximadamente 90% dos estabelecimentos rurais, no entanto, detinham somente 1/5 das terras disponíveis para a agropecuária, traduzindo-se em uma alta concentração de terras, inclusive com perda de participação nos últimos censos agropecuários: enquanto os estabelecimentos abaixo de 100 ha registraram recuo de 4,7% a.a, os estabelecimentos, acima desse estrato, obtiveram crescimento de 0,9% a.a, passando a deter cerca de 4/5 da área total.

No que diz respeito à produção dos gêneros alimentícios básicos (arroz, mandioca, milho e feijão), constatou-se que, nos últimos 20 anos, houve redução na área plantada de todas as culturas em análise, com relativas melhoras de produtividade, que não foram suficientes para garantir aumento substancial da oferta daqueles alimentos essenciais à segurança alimentar dos maranhenses.

A quantidade de arroz produzida, em 2010, correspondeu a 62% da produção de 1995 e a quantidade de mandioca produzida foi menor em 47 pontos percentuais. Se for levado em conta o crescimento de 4,0% a.a da população urbana nesse período, pode-se inferir que a estagnação na produção de alimentos básicos, aliada ao esvaziamento do campo, comprometeu o abastecimento das cidades, provocando fortes pressões nos preços da cesta básica e, conseqüentemente, onerando a reprodução da força de trabalho.

A criação do Programa de Fortalecimento a Agricultura Familiar – (PRONAF), em meados de 1995, no intuito de apoiar a agricultura familiar, não obteve os resultados esperados, no que diz respeito à expansão da

produção de alimentos, não obstante os testes econométricos mostraram que há um significativo incremento da produtividade, como resposta ao aumento do volume de financiamentos, em todas as culturas. Apesar dos incrementos no rendimento, a produção manteve-se estagnada, compensando, somente, os recuos nas áreas disponíveis para a agropecuária. Infere-se que: apesar de os resultados esperados pelo PRONAF não terem sido suficientemente satisfatórios, pode-se afirmar que sem a implantação dessa política os pequenos agricultores estariam em pior situação.

Por fim, conclui-se que, a disponibilidade de crédito para os agricultores familiares, por si só, não é suficiente, ainda que seja uma condição necessária para a elevação da produtividade da agricultura familiar. Por conseguinte, uma elevação maior – e sustentada da produtividade das culturas analisadas, dependeria, além da variável financiamento, da ampliação do acesso a outros importantes fatores, tais como a assistência técnica, a infraestrutura de transportes e armazenamento, além da abertura de canais de comercialização.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: HUCITEC/UNICAMP, 1992.

ARCANGELI, Alberto. **O mito da terra: uma análise da colonização da Pré-Amazônia**. São Luís: UFMA/PPPG/EDUFMA, 1987.

CASTRO, Antônio Barros de. **7 Ensaios sobre a economia brasileira**. Vol. I. Rio de Janeiro – São Paulo. Editora Forense, 1969.

CONCEIÇÃO, P. H. Z. da; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. **Uma Revisita ao tema das funções da agricultura no desenvolvimento econômico e social**. UNB, Brasília, DF.

GUILHOTO, Joaquim J.M. etcall. **A importância da agricultura familiar no Brasil e em seus estados.** Disponível em <www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A089.pdf> Acesso em 06 de set. 2013.

GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z., org. **A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas.** Brasília, IPEA, 2010.

HILTON, Rodney. DOBB, Maurice. SWEEZY, Paul ET AL. **A transição do feudalismo para o capitalismo.** 4ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006.** Disponível em: <[HTTP://www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em 02 jul. 2013.

LAMARCHE, H. **A agricultura familiar.** Campinas: UNICAMP, 1993.

MACHADO, Waltuir Batista; ALMEIDA, Luiz Manoel de Moraes Camargo; OLIVEIRA NETO, Odilon José de. **Financiamento agrícola: particularidades da agricultura familiar sob a perspectiva dos produtores beneficiários e não beneficiários do PRONAF no município Itapuranga – Goiás.** Conjuntura Econômica Goiana. Nº 21. Junho/2012

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política;** livro I. 22ª ed. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2008.

MASSUQUETTI, Angélica. **A mudança no padrão de financiamento da agricultura brasileira no período 1965-97.** (Disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/3241> consultado: em 31 jul. 2013).

MATTEI, Lauro. **Impactos do PRONAF: análise de indicadores.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

MESQUITA, Benjamim Alvino de. **O desenvolvimento desigual da agricultura: a dinâmica do agronegócio e da agricultura familiar.** São Luís. EDUFMA, 2011.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2008). **Manual operacional do crédito rural. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília, DF: Secretaria da Agricultura Familiar.

_____.(2013). **Cartilha Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014**. Brasília, DF: Secretaria da Agricultura Familiar.

NASCIMENTO, Andressa Fernanda do; PIZAIA, Marcio Gonçalves; CÂMARA, Márcia Regina Gabardo da. **Fontes de financiamento da Agricultura Brasileira**. Disponível em <www.sober.org.br/palestra/6/62.pdf> Consultado: em 20jun. 2013.

OLIVEIRA, Elis Regina de ; BELLE, Helena Beatriz de Moura. **Financiamento Privado do Setor Agropecuário, na década de 90: uma análise da CPR – Cédula de Produto Rural**. Disponível em <<http://www.cpgls.ucg.br/ArquivosUpload/1/File/CPGLS/IV%20MOSTRA/NEGCIO/Financiamento%20privado%20do%20setor%20agropecuario%20na%20decada%20de%2090%20uma%20analise%20cpr.pdf>> consultado: em 27 jul. 2013.

PADILHA, Wilian.; MEDEIROS, Marlon Clóvis. **As mudanças recentes no crédito rural e a dinâmica regional da agricultura brasileira**. Disponível em <www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1474> consultado: em 25 de jul. 2013)

VELLUTINI, R de A. S.; **Financiamento do Desenvolvimento Agrícola**. **Revista de Economia Política**, vol. 11, nº 2 (42), abril-junho/ 1991.

A DINÂMICA DO MERCADO DE TRABALHO MARANHENSE NO PERÍODO 2000 A 2012: O QUE MUDOU E O QUE PERMANECE?

*Felipe de Holanda*²⁹
*Vicente Anchieta Jr.*³⁰

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo busca apreender como o mercado de trabalho maranhense respondeu ao maior dinamismo econômico observado na década de 2000, e que avanços e retrocessos podem ser observados nas diversas variáveis do mercado de trabalho, em contraposição ao plano nacional.

Uma característica marcante da economia maranhense, que exerce influência decisiva sobre a dinâmica do mercado de trabalho estadual, é a sua limitada diversificação produtiva. As atividades de maior produtividade são aquelas especializadas em produção de bens primários ou intermediários, fundamentalmente orientadas para atender ao mercado externo. Em decorrência disso, a capacidade dessas atividades de gerar “efeitos de encadeamento” sobre o todo é mínima, contribuindo, em última instância, para que a dinâmica ocupacional no estado seja determinada de maneira exógena, principalmente via as transferências de recursos da União, o investimento público e o crédito.

Tendo em vista a constatação de que as condições do mercado de trabalho maranhense se caracterizam por grande heterogeneidade, em face da

²⁹ Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão - UFMA e doutorando no programa de Pós Graduação em Políticas Públicas na mesma Universidade; Coordenador do grupo de Conjuntura Econômica Maranhense do IMESC.

³⁰ Graduando em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão - UFMA e bolsista do IMESC.

diferenciação nas estruturas ocupacional e de rendimentos ainda maior do que a verificada no mercado de trabalho nacional, um aspecto do mercado de trabalho estadual que merece atenção inicial é o alto grau de precarização, ou seja, a maior parte da população ocupada não possui carteira assinada (empregados sem carteira, trabalhadores por conta própria e sem remuneração) e não se encontra protegida pelo estatuto do trabalho (CLT). A esse respeito, observa-se que no ano 2000, apenas 18,6% da população ocupada possuía carteira assinada; no ano de 2010, após um quinquênio de intenso dinamismo econômico e aumento da formalização no mercado de trabalho, o conjunto dos trabalhadores ocupados com carteira assinada, atingia somente 27,5%.

Considerando essa situação, o problema a ser respondido é se o maior ritmo de crescimento econômico, na década de 2000, foi suficiente para melhorar os vários indicadores que caracterizam as condições do mercado de trabalho estadual, em ritmo superior ao da média do país, e se as modificações recentes no mercado de trabalho maranhense indicam que está em curso um processo de convergência para as médias observadas no plano nacional.

2 MUDANÇAS RECENTES DO TRABALHO NO BRASIL E NO MUNDO

Um dos aspectos centrais do processo de industrialização brasileiro no período 1940 a 1980 foi o ganho de importância do trabalho assalariado no total da população economicamente ativa (PORTUGAL JR, 1988). Tomando-se como ponto de partida uma estrutura econômica heterogênea, caracterizada pela sobreposição de setores modernos com ocupações de elevada produtividade, e alta remuneração com grandes bolsões de subemprego e informalidade, observou-se no período uma tendência integradora, de generalização das relações de assalariamento, especialmente no meio urbano.

Para Pochmann (2006), o período 1940 a 1980 constituiu um movimento de estruturação incompleta do mercado de trabalho brasileiro. Por estruturação, o autor define o aumento da importância do trabalho assalariado regular e regulamentado, bem como dos segmentos organizados do mercado de trabalho urbano (POCHMANN, 2006, p. 123). Por emprego assalariado regular e regulamentado compreendem-se as modalidades de contratações protegidas pelo chamado estatuto do trabalho, que se traduz no acesso ao conjunto de direitos tais como: seguridade social, representação sindical, negociação coletiva, fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego e justiça trabalhista. Por sua vez, por segmentos organizados compreende-se a predominância de “ocupações mais homogêneas em empresas tipicamente capitalistas, na administração pública e nas empresas estatais”; em oposição, o segmento não organizado do mercado de trabalho urbano, cujas formas predominantes de ocupação são heterogêneas, não pertencendo, em sua maioria, às organizações tipicamente capitalistas, administração pública e empresas estatais (POCHMANN, 2006, p. 125).

O movimento de estruturação do mercado de trabalho brasileiro revelou-se incompleto pelo fato de que, não obstante o ganho da importância do trabalho assalariado regular e regulamentado, esse, não abarcava mais que 60% das ocupações urbanas em 1980, em contraste com países da OCDE, onde o emprego assalariado protegido pelo estatuto do trabalho abarcava mais de 80% da ocupação urbana no mesmo ano.

As décadas de 1980 e 1990 trouxeram uma reversão da mencionada tendência integradora, levando a uma desestruturação do mercado de trabalho brasileiro. A crise fiscal e financeira da década de 1980, caracterizada pelo descontrole inflacionário e a estagnação da renda per capita, levou a uma perda da importância do emprego industrial, em paralelo a um verdadeiro inchaço do setor terciário urbano, no qual passaram a predominar ocupações sem carteira assinada e por conta própria.

Na década de 1990, o ajuste macroeconômico de orientação neoliberal, caracterizado por uma ampla abertura financeira prévia à rápida abertura

comercial (ao contrário do que prescreve a experiência internacional e a teoria econômica relevante³¹) deu impulso a novas formas de inserção, em geral precárias no mercado de trabalho, como exemplo, as terceirizações.

O resultado de duas décadas de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro pode ser apreciado nos dados do Censo 2000. De acordo com os resultados da pesquisa, o emprego assalariado regular e regulamentado perfazia somente 42% da ocupação total, naquele ano.

Portugal Jr. (1988) explicita que, a intensidade e duração das crises econômicas se traduzem em expressivos impactos no que diz respeito à incorporação da força de trabalho, ao diminuir as relações de assalariamento, seu grau de estabilidade e formalização, além do patamar de remunerações envolvidas. Para Portugal Jr (1988, p. 20), “quando da recuperação, nem os prazos para o restabelecimento da situação pré-crise são proporcionais àqueles envolvidos no seu desencadeamento, nem é inexorável que o mesmo se faça integralmente”.

A década de 2000 foi caracterizada por um processo de reestruturação do mercado de trabalho brasileiro, o qual se traduziu na redução da taxa de desemprego e no aumento da formalização da força de trabalho ocupada. Uma combinação de fatores externos e internos deu suporte ao citado processo de reestruturação. No *front* externo, em um contexto de expansão da liquidez internacional (sustentada na política monetária anticíclica norteamericana), destaca-se o vertiginoso ciclo de industrialização chinês, que impactou os mercados de *commodities* agrícolas e minerais, levando a uma valorização dos termos de troca em favor de uma parcela importante das exportações brasileiras. Assistiu-se, no período 2002 a 2008, a uma triplicação do valor das exportações brasileiras, ao mesmo tempo em que a China se transformou no principal parceiro comercial brasileiro³².

³¹ Sobre o tema, ver HOLANDA, F.M. (1997).

³² Sobre o tema ver o primeiro artigo desta coletânea, “Dinâmica da economia maranhense no período 2000 a 2012”.

No *front* doméstico, ressalta-se, em um cenário de estabilidade inflacionária e taxas de juros reais decrescentes, a elevação real do salário mínimo, a ampliação dos programas de transferência de renda, o crescimento do crédito público e privado em várias modalidades (imobiliário, ao consumo e, também, às empresas, com destaque para o papel das agências públicas de fomento, tais como BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) fatores que deram suporte a um ciclo de crescimento do PIB per capita à taxa média de 3,6% a.a. no período 2000 a 2010, em contraposição à média de 2,6% a.a. do indicador na década anterior.

No que tange à natureza macroeconômica do ciclo de crescimento da última década, é verdade que o mesmo foi sustentado, além do dinamismo das exportações líquidas, em um acelerado crescimento do consumo doméstico, tanto do setor privado, quanto do setor público. O investimento agregado registrou um menor dinamismo, com sua participação no PIB oscilando no intervalo de 15 a 20% ao longo da década.

O mercado de trabalho brasileiro reagiu muito favoravelmente ao cenário de maior expansão da demanda agregada. Na década de 2000, foram gerados 16,1 milhões de empregos formais, os quais se constituíram em 77,9% das modalidades de recrutamento. No que se relaciona ao setor industrial, na década de 2000 foram gerados 1,84 milhões de empregos formais, com o fechamento de cerca de 400 mil postos de trabalho informais (CENSO 2010).

Assim, o processo de reestruturação do mercado de trabalho brasileiro na década de 2000 foi caracterizado pela expansão acelerada dos empregos assalariados, com registro formal em segmentos organizados e a redução na participação relativa do desemprego, das ocupações sem registro, sem remuneração e por conta própria, o que se traduziu na incorporação crescente de parcelas da População Economicamente Ativa - PEA ao Estatuto do Trabalho brasileiro.

No Maranhão, a dinâmica econômica na década de 2000 esteve associada diretamente ao *boom* das exportações de *commodities* agrícolas e minerais.

Em 2001, as exportações maranhenses somavam US\$ 544 milhões, alcançando em 2010 o valor de US\$ 2,9 bilhões. A forte vinculação ao setor externo beneficiou o setor exportador no estado, que se constitui de poucas, mas, grandes empresas, concentradas espacialmente na capital (Vale e ALUMAR são as principais), além do agronegócio produtor de soja e de outros grãos com presença principalmente na Região Sul (Balsas), e também na Região Nordeste do Estado (Chapadinha).

O crédito público direcionado ao financiamento imobiliário e de bens de consumo duráveis também teve significativa influência como fonte geradora de dinamismo à economia do Estado. Entre 2006 e 2010, a modalidade de crédito para aquisição de imóveis deu um salto, segundo dados fornecidos pelo Banco Central, uma vez que o volume financiado nesse segmento passou de R\$ 26 milhões para R\$ 305 milhões.

Entre 2003 e 2010, a taxa média anual de crescimento da economia maranhense foi de 5,8%, acima da média nacional no mesmo período (4,6%). Entretanto, quando se observa o comportamento do mercado de trabalho, este crescimento concentrou-se apenas na capital. Com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (Ministério do Trabalho e Emprego – MTE), entre 2004 e 2010, o Maranhão gerou 266,2 mil postos de trabalho formais; destes, 163,6 mil foram gerados nos quatro municípios da Ilha de São Luís, ou seja, a região que abriga cerca de 20% da população do Estado foi responsável por 60% dos empregos formais registrados no período.

Apesar da tendência do crescimento da participação do emprego assalariado e regulamentado – que passou de 12,4% para 21,6% do total de ocupados ao longo da década – o crescimento econômico deu margem à concentração do emprego formal na capital São Luís e nos municípios vizinhos, com ênfase nos setores líderes do ciclo expansivo: Construção Civil e Comércio.

O balanço realizado ao final da década de 2000, já considerando as possíveis repercussões da crise internacional de 2008/2009, aponta para um

menor ritmo de geração de empregos, porém com a expectativa de ampliação da formalização das relações de assalariamento.

No caso do estado do Maranhão, onde o atraso relativo ao plano nacional é evidente, os efeitos da crise internacional tendem a serem sentidos com maior intensidade, dada a estrutura econômica especializada na produção e exportação de *commodities* agrícolas e minerais com pouco valor agregado e diminuto grau de encadeamento na estrutura produtiva. O problema relaciona-se ao padrão de crescimento da economia maranhense, intensivo em recursos naturais e energia e pouco capaz de gerar empregos, principalmente, no setor industrial.

Neste sentido, cabe investigar de que forma e em que grau há maior vulnerabilidade da economia maranhense ao ciclo externo e como as especificidades no perfil de sua força de trabalho e nos arranjos institucionais relacionados deverão condicionar os ajustes do mercado de trabalho estadual no descenso cíclico em andamento. A investigação das características da ocupação e do mercado formal de trabalho no estado realizada nas seções, sempre em comparação com o observado no plano nacional, pode fornecer importantes pistas para tais indagações.

3 SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO MARANHENSE E BRASILEIRO A PARTIR DOS INDICADORES DOS CENSOS 2000 E 2010

Para uma análise do desempenho do mercado de trabalho, seja em nível estadual, regional ou nacional, três determinantes devem ser levadas em consideração: as regulamentações e intervenções associadas ao quadro institucional vigente, as condições macroeconômicas e a quantidade e qualidade da força de trabalho (RAMOS, 2007).

O primeiro aspecto pode ser tomado como estrutural e considera o arranjo institucional – refletido na legislação trabalhista – que se estabelece a partir

das interações entre o Estado e as organizações da sociedade civil, com destaque para as organizações empresariais e dos trabalhadores. As condições macroeconômicas, por outro lado, representam o aspecto conjuntural que define as possibilidades de maior ou menor absorção da População Economicamente Ativa – PEA, no mercado de trabalho.

Mas, quando se quer avaliar as implicações de uma determinada composição da força de trabalho sobre o crescimento econômico de um estado, uma região ou do país, é fundamental apreciar em conjunto a magnitude e os atributos da mão-de-obra à disposição. Isto significa que um grande contingente de mão-de-obra com insuficiente qualificação ou um contingente qualificado, porém diminuto, não oferecem condições ideais para o crescimento sustentado da economia. Nesta seção, procurar-se-á examinar estes últimos componentes.

A transição demográfica é um processo caracterizado, em linhas gerais, pela transição de uma situação em que ambos os níveis de fecundidade e de mortalidade, se encontram relativamente altos para uma situação em que ambos os componentes se encontram em níveis relativamente baixos. No meio desse processo, acelera-se o ritmo de crescimento populacional em função da queda nos níveis de mortalidade conjugada a uma manutenção de níveis de fecundidade ainda relativamente altos (NASCIMENTO, 2012). Os efeitos da transição afetam diretamente o tamanho e a composição da População em Idade Ativa - PIA³³ e, refletem-se na disponibilidade de mão de obra.

No Brasil, a taxa anual de crescimento da PIA esteve no período 1980-1990 próxima a 3%. Como se vê na **Tabela 1**, na última década, o ritmo de crescimento anual do indicador reduziu-se para 1,7%. A PIA maranhense também passou pelo mesmo processo, mas na década de 2000, o ritmo de crescimento anual ficou em 2,1%, acima do ritmo nacional. A transição demográfica, que no plano nacional alguns autores afirmam estar em vias de

³³ A População em Idade Ativa é constituída por indivíduos de 10 anos ou mais de idade

consolidação³⁴, no Maranhão está em pleno curso, o que indicaria maior disponibilidade de mão de obra no estado nos próximos anos.

Tabela 8. Maranhão e Brasil: Variáveis e indicadores selecionados de população e mercado de trabalho e taxa de crescimento geométrico na década de 2000.

Indicadores	MARANHÃO			BRASIL		
	2000	2010	% a.a.	2000	2010	% a.a.
População Total	5.651.475	6.574.789	1,52	169.799.170	190.755.799	1,17
PIA	4.282.817	5.264.736	2,09	136.910.358	161.981.299	1,70
PEA	2.170.684	2.585.063	1,76	77.467.473	93.504.659	1,90
PNEA	2.112.133	2.679.673	2,41	59.442.885	68.476.640	1,42
PEA Efetiva ¹	1.773.592	2.215.537	2,25	72.825.799	88.559.529	1,98
População Ocupada	1.914.040	2.361.389	2,12	65.629.892	86.353.839	2,78
População Desocupada	256.644	223.674	-1,37	11.837.581	7.150.820	-4,92
Taxa de Participação (PEA/PIA)	50,7	49,1	-0,32	56,6	57,7	0,20
Carga de Dependência (em%)	41,1	35,0	-1,59	33,8	29,0	-1,52

Fonte: IBGE ¹PEA – trabalhadores não remunerados – trabalhadores na produção para o próprio consumo

A maior disponibilidade de mão de obra se deve em grande parte ao fenômeno denominado *bônus demográfico*, segundo estudos relacionados aos efeitos do crescimento populacional sobre o mercado de trabalho (NASCIMENTO, 2012). O *bônus demográfico* constitui uma situação de simultâneo crescimento da PIA e redução da *razão de dependência*³⁵, que tem como resultado a maior oferta de mão de obra. A *razão de dependência* brasileira se reduziu na década de 2000, de 33,8% para 29,0%. A população na faixa de 0 a 9 anos de idade recuou, em média, 1,3% a.a., de 10 a 64 anos,

³⁴ Fabio Giambiagi e Armando Castelar Pinheiro destacam que o hiato do Brasil em relação aos países desenvolvidos quanto à expectativa de vida deve se estreitar com o tempo, uma vez que a transição demográfica está se dando em ritmo cada vez mais acelerado. Ver mais detalhes em GIAMBIAGI; CASTELAR (2012), p.181.

³⁵ A *razão de dependência* define-se pela proporção do contingente populacional fora da idade ativa (0 a 9 anos de idade), somado ao que está em idade potencialmente inativa (acima de 65 anos), e o contingente em idade ativa ou potencialmente ativa (de 10 a 64 anos) (IBGE, Indicadores Sociais Mínimos – Conceitos. 2013).

cresceu 1,5% a.a. e acima dos 65 anos, cresceu 3,5% a.a. O comportamento foi verificado também no Maranhão, onde a *razão de dependência* recuou de 41,1% para 35% no mesmo período. A população na faixa de 0 a 9 anos de idade recuou 0,5% a.a., de 10 a 64 anos, cresceu 2% a.a. e acima dos 65 anos, cresceu 3,7% a.a.

Em outras palavras, a *razão de dependência* caiu, tanto no plano nacional como no estadual, em razão da diminuição da participação relativa da população até os 9 anos de idade e do crescimento da participação relativa da população entre 10 e 64 anos, tendo este sido mais intenso no Maranhão. Diante dessa situação, o *bônus demográfico* no Maranhão deverá se estender por um período maior, uma vez que a população entre 10 e 64 anos cresce num ritmo maior que no plano nacional.

Entretanto, maior quantidade de pessoas em idade adequada para trabalhar não é garantia de maior quantidade de mão-de-obra à disposição da economia. A População Economicamente Ativa - PEA mensura a proporção dessa população inserida no mercado de trabalho, seja efetivamente trabalhando ou à procura de trabalho. A PEA maranhense, ao contrário da PIA, apresentou na década de 2000 um ritmo de crescimento anual (1,76% a.a.) abaixo do ritmo nacional (1,9% a.a.). Dessa maneira, a *Taxa de Participação* teve queda no Maranhão nesse período, ao contrário do observado no plano nacional.

A universalização do ensino fundamental, iniciada nos anos 1990, e os programas de transferência de renda³⁶, na medida em que se caracterizam por condicionalidades relacionadas à frequência escolar, ao se consolidarem na década de 2000, contribuíram para reduzir a participação de crianças e adolescentes no mercado de trabalho (**Tabela 2**).

³⁶Para mais informações sobre o tema, consulte o último artigo desta coletânea intitulado “UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA NO ESTADO DO MARANHÃO NOS ANOS 2000 E 2010: construção do Índice de Pobreza Municipal para o Maranhão (IPMM)”.

Tabela 9. Brasil e Maranhão: PIA, PEA e População Ocupada por grupos de idade – 2000 e 2010

Ano	Grupos de idade	MARANHÃO			BRASIL		
		PIA (%)	PEA (%)	PO (%)	PIA (%)	PEA (%)	PO (%)
2000	10 a 19	33,8	17,6	15,6	25,8	13,6	10,8
	20 a 29	22,2	29,5	28,2	21,9	29,2	28,4
	30 a 39	15,5	22,3	23,2	18,5	25,4	26,6
	40 a 49	11,4	16,1	17,2	14,1	18,3	19,5
	50 a 59	7,7	9,4	10,3	9,1	9,2	9,9
	60 a 69	5,4	4,1	4,5	6,0	3,3	3,6
	70 ou mais	4,1	1,1	1,2	4,6	0,9	1,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2010	10 a 19	13,0	8,5	7,6	10,5	7,3	6,2
	20 a 29	23,8	30,1	28,7	21,2	27,5	26,6
	30 a 39	17,2	24,6	25,1	18,3	25,2	25,6
	40 a 49	12,6	17,5	18,4	15,3	20,3	21,1
	50 a 59	9,0	10,8	11,4	11,4	12,5	13,1
	60 a 69	5,9	4,3	4,6	7,0	4,4	4,7
	70 ou mais	4,9	1,5	1,6	5,7	1,4	1,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE

A participação de pessoas entre 10 e 19 anos na PIA e na PEA e na População Ocupada teve queda significativa entre 2000 e 2010, tanto no Brasil como no Maranhão. No caso desse último, o impacto das condicionalidades do Programa Bolsa Família – PBF na redução da PEA do segmento mais jovem foi mais intenso, pelo fato de que a cobertura do PBF é muito maior no Maranhão (871 mil famílias) que no plano nacional (12,9 milhões).

A **Tabela 3** indica a *taxa de participação* (PEA/PIA) por raça, no mercado de trabalho maranhense e brasileiro. No plano nacional, a taxa de participação total ampliou-se entre 2000 e 2010 (**ver Tabela 1**), sendo que a taxa de participação da população negra foi a maior (60,5%), ficando a da

população branca logo atrás (59,4%). A taxa de participação da população parda ficou reduzida entre os Censos (de 55,6% em 2000 para 55,4% em 2010). No Maranhão, a taxa de participação total caiu, sendo que a menor e a penúltima taxa de participação foi a da população parda e a da população amarela 47,6% e 50,5%, respectivamente, enquanto que a maior taxa de participação foi a da população negra (53,9%) ficando a da população branca em 2º lugar (51,3%). A população parda é a que menos registra participação, tendo reduzido a taxa entre os Censos (de 50,7% em 2000 para 47,6% em 2010).

Tabela 10. Maranhão e Brasil: Taxa de Participação (PEA/PIA) por raça (em %) - 2000 e 2010

Cor ou raça	MARANHÃO		BRASIL	
	2000	2010	2000	2010
Branca	49,7	51,3	57,1	59,4
Preta	53,3	53,9	59,3	60,5
Amarela	51,8	50,5	55,4	58,1
Parda	50,7	47,6	55,6	55,4
Indígena	45,9	46,1	53,5	50,4
Total	50,7	49,1	56,6	57,7

Fonte: IBGE

Avaliando a dinâmica ocupacional, a **Tabela 4** indica que o dinamismo maior da economia maranhense, comparado ao plano nacional, não se traduziu em uma maior expansão da ocupação. Enquanto no nível nacional a ocupação registrou crescimento médio anual de 2,78%, no Estado a taxa anual não foi além de 1,76%. Tanto no plano estadual como no nacional houve recuo na *Taxa de desocupação* (ou *Taxa de desemprego*), porém no Maranhão esse foi menos significativo: a *taxa de desocupação* nacional recuou de 15,3% em 2000 para 7,6% em 2010, enquanto que no Maranhão o indicador registrou redução menor, variando de 11,8% para 8,7% no período, invertendo-se, por conseguinte, a posição relativa: apesar do maior dinamismo da economia maranhense no período e não obstante a redução na

taxa de participação, ao final da década, a taxa de desemprego, no Estado, tornou-se maior que a média brasileira.

Tabela 11. Maranhão e Brasil: Variáveis e indicadores selecionados de população e mercado de trabalho e taxa de crescimento geométrico na década de 2000

Indicadores	MARANHÃO			BRASIL		
	2000	2010	% a.a.	2000	2010	% a.a.
PEA	2.170.684	2.585.063	1,76	77.467.473	93.504.659	1,90
PEA Efetiva ¹	1.773.592	2.215.537	2,25	72.825.799	88.559.529	1,98
População Ocupada	1.914.040	2.361.389	2,12	65.629.892	86.353.839	2,78
População Desocupada	256.644	223.674	-1,37	11.837.581	7.150.820	-4,92
Taxa de Desocupação	11,8	8,7	-3,07	15,3	7,6	-6,69
Taxa de desocup. efetiva	21,9	19,9	-0,92	17,9	11,3	-4,46
Empregados	809.365	1.322.418	5,03	43.694.129	61.176.567	3,42
Com carteira assinada	236.969	510.996	7,99	23.929.433	39.107.321	5,03
Sem carteira assinada	452.962	672.150	4,03	16.071.534	17.418.119	0,81
Militares e func. públicos	119.434	139.272	1,55	3.693.162	4.651.127	2,33
Trabalhador por conta própria	683.376	648.264	-0,53	15.396.247	18.529.011	1,87
Empregadores	24.207	21.180	-1,33	1.897.842	1.703.130	-1,08
Trabalhador não-remunerado	179.296	77.816	-8,01	2.608.533	1.485.492	-5,47
Trabalhador para cons. próprio	217.796	291.711	2,97	2.033.141	3.459.638	5,46
Taxa de informalidade ² (%)	68,7	59,2	-1,48	51,9	43,3	-1,79
Taxa de precarização ³ (%)	51,6	36,7	-3,33	38,5	29,1	-2,78

Fonte: IBGE.

¹PEA, exceto trabalhadores não remunerados e trabalhadores para consumo próprio; ²Empregados sem carteira assinada+conta própria+não remunerado/ total ocupado; ³conta própria+não remunerados+desempregados/total ocupado.

É interessante contrastar as mudanças na estrutura ocupacional entre os dois anos censitários. Nos dois planos (Maranhão e Brasil), houve um forte crescimento do emprego formal e no caso do Maranhão o indicador registrou expansão da ordem de 8,0% a.a., comparado a 5,0% a.a. no plano nacional. Não obstante, no que se refere aos trabalhadores sem carteira assinada, o dinamismo do indicador no Estado também foi muito superior ao nacional (4,0% a.a. versus 0,8% a.a.). Apesar disso, como verificado anteriormente, o ritmo de crescimento da população ocupada no Estado foi menor. A resposta

para tal comportamento passa pelo exame da dinâmica do trabalho por conta própria, do trabalho não remunerado e do trabalho para próprio consumo.

O trabalho por conta própria representava 35,7% do total de ocupados, no Maranhão, em 2000.³⁷ O peso desse tipo de ocupação, no Estado, caiu para 27,5% em 2010. Nesse mesmo período, em nível nacional, a participação do trabalho por conta própria reduziu-se de 23,5% para 21,5%. Ressalta-se que, durante a década, o contingente ocupado em atividades por conta própria cresceu no plano nacional, enquanto que no Estado reduziu. Isto significa que no Estado o dinamismo ocupacional poderia ter sido maior se o comportamento do trabalho por conta própria tivesse seguido o verificado em nível nacional. Uma possível explicação para o ocorrido requer uma observação sobre o perfil da população ocupada por situação de domicílio (**Tabela 5**).

Percebe-se o forte incremento da população ocupada em áreas urbanas (3,6% a.a.), no Estado; este contingente representava em 2000 não menos que 57,7% do total de ocupados, alcançando em 2010 o patamar de 66,5%. No plano nacional, em 2000, a população ocupada em áreas urbanas já representava 81,5% do total da ocupação, passando para 85,6% em 2010. Em contraposição, o recuo no Estado da população ocupada nas áreas rurais foi de 0,2% ao ano (809,5 mil para 791,3 mil), enquanto que em nível nacional, houve crescimento de 0,2% a.a. (12,1 milhões para 12,4 milhões).

³⁷ O IBGE considera *Conta-própria* à pessoa que trabalha em seu próprio empreendimento, explorando uma atividade econômica sem ter empregados, individualmente ou com sócio, com auxílio ou não de trabalhador não remunerado.

Tabela 12. Maranhão: população ocupada por posição na ocupação, segundo situação de domicílio (em %), e taxa de crescimento geométrico – 2000 a 2010

	Posição na Ocupação	2000		2010		Variação (%)	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
M	Total (mil pessoas)	1.105	810	1.570	791	3,6	-0,2
A	Empregados	58,0	20,8	66,3	35,7	5,0	5,3
R	Com carteira de trabalho assinada	18,2	4,4	27,3	10,4	7,9	8,6
A	Militares e func. públicos estatutário:	8,9	2,6	7,4	2,9	1,7	0,9
N	Outros s/ carteira de trab. assinada	30,9	13,8	31,5	22,4	3,8	4,7
H	Empregadores	1,9	0,4	1,2	0,3	-1,1	-2,9
Ã	Não remunerados	3,7	17,0	2,1	5,7	1,6	-3,2
O	Conta própria	31,4	41,6	25,8	30,8	-2,4	-10,5
	Na produção para o próprio consumo	5,0	20,1	4,7	27,5	3,1	2,9
	Total (mil pessoas)	53.477	12.153	73.944	12.410	3,3	0,2
B	Empregados	72,6	40,1	75,4	43,7	3,7	1,1
R	Com carteira de trabalho assinada	41,4	14,9	49,7	18,7	5,2	2,5
A	Militares e func. públicos estatutário:	3,1	2,2	5,9	2,1	10,4	-0,1
S	Outros s/ carteira de trab. assinada	24,8	23,0	19,7	22,8	0,9	0,1
I	Empregadores	3,3	0,9	2,2	0,5	-0,9	-5,2
L	Não remunerados	1,4	15,3	1,2	4,7	1,8	-10,8
	Conta própria	21,9	30,5	19,9	30,5	2,4	0,2
	Na produção para o próprio consumo	0,8	13,2	1,2	20,6	7,9	4,7

Fonte: IBGE

No Estado, o contingente de trabalhadores por conta própria e não remunerados³⁸ nas áreas rurais registrou redução da ordem de 10,5% a.a. e 3,2% a.a., respectivamente, durante a década³⁹. No mesmo período, o

³⁸Não remunerada é a pessoa que trabalhou sem remuneração, durante pelo menos uma hora completa na semana de referência, em ajuda na atividade econômica de morador do domicílio que era conta própria, empregador ou empregado do setor privado.

³⁹Constatou-se uma dramática redução no contingente de ocupantes de pequenas propriedades rurais, o qual se reduziu no Maranhão de 150 mil para 50 mil, entre os anos 1996 e 2006. Para mais detalhes ver o artigo nº4 desta coletânea: “A dinâmica do financiamento da produção agrícola familiar no Maranhão no período 2000 a 2010”.

contingente ocupado na produção para o próprio consumo⁴⁰ cresceu ao ritmo de 2,9% a.a. nas áreas rurais. Os dados indicam que, entre 2000 e 2010, o trabalho para o próprio consumo (ou de subsistência) tornou-se predominante nas atividades ligadas à agricultura, pecuária e pesca. O crescimento do emprego com carteira assinada (tímido, diga-se de passagem), nessas atividades, relaciona-se à expansão da agricultura mecanizada e extrativismo vegetal.

Pode-se observar, na **Tabela 6**, a evolução na última década da estrutura de ocupações por seções de atividade econômica, segundo a posição na ocupação. Em 2000, as atividades relacionadas à agricultura, pecuária, silvicultura e pesca ocupavam 853 mil maranhenses, sendo que destes, 754,2 mil eram trabalhadores por conta própria (44,5%), não remunerados (18,4%) ou para o próprio consumo (25,5%). Ao fim da década, a população ocupada nessas atividades reduziu-se a 751,6 mil, com o trabalho por conta própria compreendendo 36%, o não remunerado 4,5% e o para o próprio consumo 38,8% do total.

O trabalho por conta própria também perdeu participação nas atividades predominantemente urbanas, a saber: atividades da Construção recuaram de 35,7% para 30,5%, no Comércio, de 44,8% para 38,1%, nos Serviços de Alojamento e Alimentação, de 59,9% para 36,6% e mesmo nas atividades mal definidas ou mal especificadas, de 43,4% para 23,1%. A hipótese levantada, a ser discutida na seção seguinte, é a de que os setores que mais se beneficiaram do maior dinamismo econômico – Construção Civil, Comércio e Serviços – foram, também, aqueles que incorporaram força de trabalho sob o regime assalariado com mais facilidade.

⁴⁰Trabalhador na produção para o próprio consumo é aquele que trabalhou, durante pelo menos uma hora completa na semana de referência, na produção de bens, em atividade da agricultura, pecuária, caça, produção florestal, pesca ou aquicultura, destinados somente à alimentação de, pelo menos, um morador do domicílio.

Tabela 13. Maranhão: população ocupada por seção de atividade (total), segundo a posição na ocupação (em %) – 2000 e 2010

Seção de Atividade	Total	Com carteira assinada*	Sem carteira assinada	Empregadores	Conta própria	Não remunerados	Próprio consumo
Total Ocupado 2000	2.767.040	356.404	452.963	24.208	683.376	179.296	217.797
Agricultura, pecuária, silvicultura	804.687	1,9	9,1	0,4	43,4	19,2	25,9
Pesca	48.313	1,1	12,0	0,8	61,9	5,6	18,6
Agricultura, pecuária, pesca	853.000	1,9	9,3	0,4	44,5	18,4	25,5
Indústria extrativa	4.542	48,9	22,6	-	27,7	0,8	-
Indústria de transformação	116.354	23,2	32,5	2,8	37,0	4,5	-
Produção e distrib de eletricidade	6.412	81,1	18,7	0,0	0,0	0,2	-
Construção	96.245	23,2	39,0	1,1	35,7	1,1	-
Comércio, reparação de veículos	240.306	18,7	28,4	4,0	44,8	4,1	-
Alojamento e alimentação	71.293	9,2	22,4	2,9	59,9	5,7	-
Transporte, armazenagem	64.788	30,3	26,5	1,4	41,1	0,7	-
Intermediação financeira	6.386	70,3	23,7	0,5	5,4	0,1	-
Atividades imobiliárias, aluguéis	51.906	35,4	28,5	2,7	33,0	0,4	-
Administração pública, defesa	80.493	79,2	20,8	-	-	-	-
Educação	117.473	68,8	27,6	0,2	3,1	0,2	-
Saúde e serviços sociais	30.617	67,0	26,7	2,1	4,0	0,2	-
Outros serviços coletivos, sociais	46.730	21,4	34,7	1,9	41,0	1,0	-
Serviços domésticos	112.013	9,0	91,0	-	-	-	-
Atividades mal especificadas	15.482	29,0	21,0	1,8	43,4	4,8	-
Total Ocupado 2010	2.361.389	650.268	672.150	21.180	648.264	77.816	291.711
Agricultura, pecuária, pesca	751.678	4,5	15,9	0,3	36,0	4,5	38,8
Indústrias extrativas	10.453	68,3	17,7	0,3	13,3	0,3	-
Indústrias de transformação	115.636	36,3	26,9	1,4	32,9	2,5	-
Eletricidade e gás	4.908	91,5	6,7	0,1	1,2	0,5	-
Água, esgoto, gestão de resíduos	10.479	53,6	38,0	-	8,0	0,4	-
Construção	189.559	35,9	32,3	0,5	30,5	0,8	-
Comércio; reparação de veículos	380.332	28,8	27,2	2,5	38,1	3,4	-
Transporte, armazenagem	77.645	33,7	23,8	0,6	41,7	0,3	-
Alojamento e alimentação	56.306	23,4	33,5	2,1	36,6	4,5	-
Informação e comunicação	10.843	52,0	26,0	2,6	18,8	0,7	-
Atividades financeiras, seguros	13.530	61,1	27,3	1,1	10,2	0,4	-
Atividades imobiliárias	4.479	32,4	23,1	2,9	41,6	-	-
Atividades profissionais	35.230	41,6	23,9	3,1	30,5	0,9	-
Atividades administrativas	47.352	58,7	31,5	0,7	8,1	1,0	-
Administração pública, defesa	117.670	68,1	30,9	0,1	0,8	0,2	-
Educação	158.883	61,1	34,9	0,3	3,2	0,5	-
Saúde humana e serviços sociais	66.859	64,6	30,3	0,9	3,9	0,4	-
Artes, cultura, esporte	11.150	20,6	40,9	1,6	35,1	1,8	-
Outras atividades de serviços	47.775	12,7	29,7	1,1	54,0	2,4	-
Serviços domésticos	148.862	12,5	87,5	-	-	-	-
Atividades maldefinidas	101.683	34,1	21,1	1,3	23,1	20,3	-

Fonte: IBGE *Inclui militares e funcionários públicos estatutários.

Em termos do grau de qualificação da força de trabalho, uma avaliação preliminar pode ser feita por meio da análise do grau de instrução da população ocupada. Com base nos dados dos Censos 2000 e 2010, conforme se pode observar na **Tabela 7**, o nível de instrução da população ocupada cresceu no Maranhão, na década em destaque, assim como no plano nacional. Nesse aspecto, uma observação se faz necessária, *há muito ainda a avançar no Estado*: o contingente de trabalhadores ocupados com escolaridade até o fundamental incompleto atingia 50,4% em 2010, enquanto que em nível nacional esse grupo perfazia 38,5%. Em relação ao segmento com médio completo em diante que alcançou em 2010, no Estado, o patamar de 33,1%, na média brasileira este contingente atingia 43,4%.

Tabela 14. Maranhão e Brasil: população ocupada por nível de instrução – 2000 e 2010

Nível de instrução	2000	% do total	2010	% do total
Maranhão	1.914.040	100,0	2.361.389	100,0
Sem instrução e fundamental incompleto	1.373.391	71,8	1.189.976	50,4
Fundamental completo e médio incompleto	196.606	10,3	378.338	16,0
Médio completo e superior incompleto	281.849	14,7	624.558	26,4
Superior completo	36.820	1,9	158.972	6,7
Não determinado	25.374	1,3	9.545	0,4
Brasil	65.629.893	100,0	86.353.839	100,0
Sem instrução e fundamental incompleto	35.324.107	53,8	33.204.553	38,5
Fundamental completo e médio incompleto	10.826.221	16,5	15.347.913	17,8
Médio completo e superior incompleto	14.128.504	21,5	26.482.072	30,7
Superior completo	4.745.100	7,2	10.940.303	12,7
Não determinado	605.961	0,9	378.998	0,4

Fonte: IBGE.

Cabe também uma análise da participação feminina no mercado de trabalho, haja vista a crescente participação das mulheres na atividade econômica, tendência que se intensificou com o acelerado processo de urbanização e com as mudanças no papel social da mulher. Aponta-se,

também, o maior nível médio de escolaridade em relação aos homens como diferencial na inserção feminina no mercado de trabalho.

No plano nacional, entre 2000 e 2010, as mulheres ampliaram sua participação na PEA de 39,9% para 43,5% e, na População Ocupada, de 37,7% para 42,3%. No Maranhão, o movimento foi semelhante: de 36% para 41% da PEA e de 33,8% para 39,6% na População Ocupada. Porém, quando se examina a *forma* de inserção da mulher maranhense no mercado de trabalho, o comportamento estadual destoa do nacional. A **tabela 8** apresenta a abertura por gênero, segundo a posição na ocupação.

Tabela 15. Maranhão e Brasil: População ocupada por gênero, segundo a posição na ocupação (em%): 2000 e 2010

Ano	Posição na Ocupação	MARANHÃO		BRASIL	
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
	Total (mil pessoas)	1.266	648	40.860	24.770
	Empregados	36,6	53,5	62,4	73,5
2	Com carteira assinada	12,0	13,2	35,9	37,4
0	Militares e funcionários públicos	3,7	11,2	4,3	7,9
0	Sem carteira assinada	20,9	29,1	22,2	28,3
0	Empregadores	1,5	0,9	3,5	2,0
	Conta própria	40,9	25,6	27,7	16,5
	Não remunerados	8,2	11,7	3,1	5,5
	Na produção para o próprio consumo	13,0	8,3	3,4	2,5
	Total (mil pessoas)	1.426	935	49.823	36.531
	Empregados	53,1	60,5	68,1	74,6
2	Com carteira assinada	23,7	18,4	46,1	44,2
0	Militares e funcionários públicos	3,8	9,1	4,1	7,1
1	Sem carteira assinada	25,5	33,0	17,9	23,3
0	Empregadores	1,0	0,7	2,3	1,5
	Conta própria	30,8	22,3	24,5	17,2
	Não remunerados	2,3	4,8	1,1	2,5
	Na produção para o próprio consumo	12,8	11,7	3,9	4,1

Fonte: IBGE.

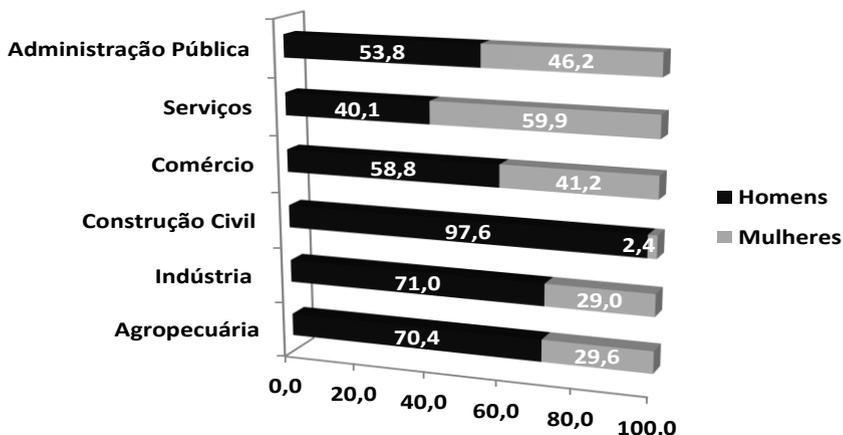
Analisando dos dados da **Tabela 8**, é possível observar que no plano

nacional, o percentual de mulheres assalariadas pouco se alterou na década, (73,5% em 2000 para 74,6% em 2010); contudo, é perceptível uma nítida substituição do trabalho sem carteira assinada (de 28,3% para 23,3%) pelo trabalho com carteira assinada (37,4% para 44,2%). Entre os homens, o trabalho assalariado passou de 62,4% para 68,1% do total, no período, com redução do emprego sem carteira (22,2% e 17,9%) e ampliação do emprego formal (35,9% para 46,1%).

Ao analisar especificamente o Maranhão, percebe-se que o crescimento do trabalho assalariado entre as mulheres (de 53,5% em 2000 para 60,5% em 2010) ocorreu concomitantemente à ampliação da participação do trabalho desregulamentado. Enquanto em 2000, de cada 100 mulheres maranhenses ocupadas, 29 eram assalariadas sem carteira assinada, em 2010, aquela parcela passou para 33. Esse comportamento também foi verificado quanto aos homens, em 2000 para cada 100 homens ocupados, em média, 21 eram assalariados sem carteira assinada, em 2010, passou para 25.

Em se tratando do plano estadual, o peso do emprego formal entre os homens avançou mais rapidamente do que entre as mulheres. Entre eles, o emprego com carteira, que abarcava 12% do total de ocupados em 2000, alcançou 23,7% em 2010, enquanto que entre as mulheres, o peso do emprego com carteira assinada passou de 13,2% para 18,4%, no período. Essa inversão também aconteceu em plano nacional. Uma das causas principais para este resultado está no estilo do crescimento observado no período 2000 a 2012, cujos segmentos líderes foram a *Construção civil* e o *Comércio*, nos quais predomina - o emprego masculino com - 58,8% no Comércio e 97,6% na Construção Civil (**Gráfico 1**).

Gráfico 1. Maranhão: População ocupada por setor de atividade econômica, segundo o gênero (em%) – 2010



Fonte: IBGE

Em termos de rendimentos do trabalho, segundo o gênero, nota-se na **Tabela 9** que o avanço no Estado foi mais significativo que no plano nacional.

Tabela 16. Maranhão e Brasil: remuneração média real mensal do trabalho*, por gênero e diferencial de remuneração (em%): 2000 e 2010

Ano	BRASIL				MARANHÃO			
	Total	Homens	Mulheres	Mulher/ Homem	Total	Homens	Mulheres	Mulher/ Homem
2000	1.199,6	1.409,5	951,8	67,5	611,4	673,2	492,1	73,1
2010	1.291,7	1.451,3	1.069,6	73,7	811,0	870,1	719,8	82,7
Variação real (em%)	7,7	3,0	12,4	-	32,7	29,2	46,3	-

Fonte: IBGE. *Valores inflacionados pelo INPC com base em dez/2010.

A ampliação da formalização e a crescente incorporação das mulheres ao trabalho assalariado regulamentado, sem dúvida, explicam o fato, uma vez que em 2010, o trabalho com carteira assinada abrangia no Estado 18,2% da população ocupada feminina, enquanto que no plano nacional compreendia 44,2%. Os fatores institucionais, que buscam estimular a formalização das relações de trabalho, são cruciais para levar à convergência dos rendimentos.

4 EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA OCUPAÇÃO FORMAL E DOS RENDIMENTOS, POR SETORES DE ATIVIDADE, E INDICADORES CHAVE DO MERCADO DE TRABALHO MARANHENSE VIS A VIS O BRASILEIRO

Nesta seção, analisam-se os indicadores da dinâmica do emprego formal, entre os anos de 2002 e 2013, no Estado do Maranhão *vis a vis* as mudanças ocorridas no plano nacional. Os dados foram coletados no Banco de dados RAIS/CAGED⁴¹, disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Escolheu-se 2002 como ano de partida em função de aperfeiçoamentos metodológicos ocorridos na coleta e disponibilização das informações naquele ano. No caso das informações do Sistema RAIS, os últimos dados disponíveis quando da elaboração deste artigo eram referentes ao ano de 2011. As informações do sistema CAGED, divulgadas mensalmente, estavam disponíveis até o primeiro semestre de 2013. Neste último caso, ainda que os números divulgados possam ser reajustados no período até 12 meses de sua divulgação, para incorporar as declarações feitas fora do prazo – o prazo de declaração é até o dia 7 do mês subsequente à

⁴¹RAIS: Relação Anual de Informações Sociais e CAGED: Cadastro Geral de Emprego e Desemprego. A RAIS é um Registro Administrativo, de periodicidade anual e tem a finalidade de suprir as necessidades de controle, de estatísticas e de informações das entidades governamentais da área social, sendo de fundamental importância para o acompanhamento e a caracterização do mercado de trabalho formal. O CAGED, de periodicidade mensal, provê dados relacionados ao fluxo de admissões e demissões formais e apresenta desagregações idênticas às da RAIS, em termos geográficos, setoriais e ocupacionais, possibilitando a realização de estudos que indicam as tendências mais recentes. No aspecto conjuntural, constitui-se na mais importante fonte de informações com tais níveis de desagregação, sendo, portanto, imprescindível à elaboração de diagnósticos sobre o mercado de trabalho. Os dados do sistema CAGED são divulgados com atraso de cerca de 40 dias, podendo ser revisados no período até 12 meses. As empresas formalizadas têm obrigação de prestar as informações constantes no Sistema RAIS/CAGED.

movimentação, sua coleta e análise permitem uma avaliação tempestiva da dinâmica conjuntural do mercado de trabalho.

Na **Tabela 10**, se pode observar a dinâmica dos empregos formais no Brasil e no Maranhão entre os anos de 2002 e 2011, com um maior dinamismo no Estado em relação ao plano nacional, no período analisado. A abertura dos dados fornece informações interessantes: em primeiro lugar, no que se refere ao peso das diversas atividades, se observa que no caso do maranhense a participação dos empregos formais na indústria de transformação, em 2011, (5,7%) correspondia a 1/3 do observado no plano nacional (17,5%) e, ainda, se reduziu no período analisado, acompanhando de certo modo, o ocorrido no plano nacional⁴².

Os subsetores *Indústria Metalúrgica*, *Mecânica* e *Química* constituem o que pode ser chamado de atividades centrais (*core*) da indústria de transformação. No caso maranhense, a *Indústria Química* registrou a maior expansão dos vínculos formais em números absolutos passando de 0,6% para 0,8% do total, grande parte em função do dinamismo das atividades de armazenamento e distribuição de combustíveis, possibilitada pela posição logística privilegiada da capital maranhense, enquanto que os vínculos formais da *Indústria Mecânica*, que eram insignificantes em 2002, também registraram expansão (alcançando 0,3% do total em 2011).

Tabela 10. MARANHÃO E BRASIL: População ocupada formal por setor de atividade, participação no total por setor e variação anual – 2002 a 2011

⁴² A perda da participação relativa da população ocupada na indústria em relação ao total é um fenômeno típico de sociedades capitalistas avançadas. No Brasil, entretanto, a rapidez registrada na redução do emprego industrial indica a influência de fatores conjunturais tais como a valorização cambial e os problemas sistêmicos de competitividade, como, por exemplo, os problemas logísticos, a elevada carga tributária sobre a folha de salários e o elevado custo dos financiamentos no mercado doméstico. No plano estadual, comparativamente ao plano nacional, o peso da ocupação formal industrial é reduzido e seu decréscimo, no período analisado, somente corrobora com o fraco dinamismo endógeno da economia maranhense.

Setor de atividade		Part (%) 2002	2002	2007	2011	Part (%) 2011	2002-11 (% a.a.)
	Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	2,0	6.487	17.624	19.731	2,9	13,2
M	Extrativa Mineral	0,2	590	812	1.859	0,3	13,6
A	Indústria de Transformação	6,5	21.322	33.186	38.472	5,7	6,8
R	Construção Civil	4,6	15.257	28.906	60.863	9,0	16,6
N	SIUP*	1,7	5.602	5.946	6.577	1,0	1,8
H	Comércio	15,5	51.045	86.457	127.083	18,8	10,7
Ã	Administração Pública	44,7	147.440	197.697	259.342	38,4	6,5
O	Serviços	24,9	82.192	112.310	161.347	23,9	7,8
	Total	100,0	329.935	482.938	675.274	100,0	8,3
	Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	4,0	1.138.235	1.382.070	1.483.790	3,2	3,0
B	Extrativa Mineral	0,4	122.801	185.444	231.389	0,5	7,3
R	Indústria de Transformação	18,2	5.209.774	7.082.167	8.113.805	17,5	5,0
A	Construção Civil	3,9	1.106.350	1.617.989	2.750.173	5,9	10,6
S	SIUP*	1,1	310.366	364.667	412.741	0,9	3,2
I	Comércio	16,8	4.826.533	6.840.915	8.842.677	19,1	7,0
L	Administração Pública	23,7	6.787.302	8.198.396	9.103.601	19,7	3,3
	Serviços	32,0	9.182.552	11.935.782	15.372.455	33,2	5,9
	Total	100,0	28.683.913	37.607.430	46.310.631	96,8	5,5
M	Extrativa Mineral	-	0,48	0,44	0,80	-	-
A	Indústria de Transformação	-	0,41	0,47	0,47	-	-
/	SIUP*	-	1,80	1,63	1,59	-	-
	Construção Civil	-	1,38	1,79	2,21	-	-
B	Comércio	-	1,06	1,26	1,44	-	-
R	Serviços	-	0,90	0,94	1,05	-	-
	Administração Pública	-	2,17	2,41	2,85	-	-
(Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	-	0,57	1,28	1,33	-	-
)	Total	-	1,15	1,28	1,46	-	-

Fonte: RAIS/MTE *Serviços Industriais de Utilidade Pública

A Indústria Metalúrgica perdeu participação no emprego formal (de 1,4% para 0,9% do total). O peso na composição do emprego formal do agrupamento das três atividades *core* citadas, que era de 2,0% em 2002, variou para 2,1% em 2011. Esta se constitui uma das principais razões do baixo dinamismo do emprego no estado do Maranhão – uma estrutura industrial com baixa diversificação, que se traduz, por exemplo, em

reduzidos encadeamentos para frente e para trás dos novos investimentos em instalação no Estado.

O emprego formal no Comércio Maranhense, no período analisado, avançou 10,7% a.a., superior a média nacional, que foi de 7% a.a. No que se refere ao comportamento do emprego formal desagregado por subsetores, o emprego formal no *Comércio varejista*, no Estado, cresceu em média a 12,3% a.a., enquanto que no *Comércio atacadista* a expansão foi ainda maior (16,5% a.a.). Assim, o peso na composição do emprego formal relacionado ao setor *Comércio* também cresceu de 15,5% para 18,8%. Esse setor foi beneficiado, tanto no plano estadual quanto nacional, pelo ganho de renda dos brasileiros na década de 2000, proporcionado pela manutenção da estabilidade monetária, pelo avanço real no salário mínimo (com seus efeitos encadeados sobre a massa real de salários brasileira e maranhense), pelas transferências diretas de renda (que dinamizaram o comércio nas pequenas e médias cidades) e pela expansão do crédito (consignado ou direcionado à aquisição de imóveis e bens de consumo duráveis).

Outro setor que foi beneficiado pelo crescimento da renda foi a *Construção civil*. Tanto no plano nacional como no estadual, pois o avanço do emprego formal nesse setor foi significativo: 10,6% a.a. e 16,6% a.a., respectivamente. No caso do Maranhão, a *Construção Civil* foi impactada pelos efeitos de um verdadeiro *boom* imobiliário na capital: para dar uma dimensão do fenômeno, ressalta-se que em 2002, não menos que 78,5% dos empregos do setor concentravam-se nos quatro municípios da Ilha. Esse índice alcançou 87,5% em 2006, reduzindo-se somente a partir de 2009, com a crise internacional que atingiu “em cheio” a economia maranhense.

Convém destacar o menor peso relativo do segmento *Serviços*, que no Estado correspondeu, em 2011, a 23,9% dos empregos formais, enquanto que no plano nacional apresentou 33,2%. Estruturalmente se atribui esta composição à menor taxa de urbanização no Maranhão, uma vez que o setor de *Serviços* tende a ser mais desenvolvido quanto maior for a concentração da população em áreas urbanas. A taxa de expansão do setor no Estado

(7,8% a.a.) no período, foi muito superior à média brasileira (5,9% a.a.)⁴³. Os vínculos formais no subsetor *Serviços Administrativos, Técnicos e Profissionais* registraram crescimento de 12,8% a.a., passando de 5,9% em 2002 para 7,1% do total em 2011, tornando este o principal segmento no setor *Serviços*. Em geral, são atividades que exigem a prestação de serviços técnicos com certa qualificação e sua expansão pode estar relacionada ao aumento da escolaridade da população maranhense, em especial o nível superior completo. No plano nacional, esses serviços representam 10,8% do total de vínculos formais. No subsetor *Alojamento e Alimentação*, a expansão nos vínculos formais foi de 7,7% a.a, abaixo da média estadual (8,3% a.a.), provendo assim a maior contribuição para a perda de participação relativa do setor de *Serviços* no total de ocupados formais, uma vez que esse segmento era o mais importante dentro dos *Serviços* em 2002.

Apesar desse cenário, observa-se ainda a maior importância relativa do emprego público no Estado (38,4%, contra 19,7% na média do país), um dado que também indica uma menor diversificação da estrutura produtiva.

Por fim, vale observar a dinâmica da participação do emprego formal do Estado no total do país, que segue uma tendência ascendente no período, com exceção do ano de 2009 – o que mostra a maior vulnerabilidade do emprego formal no Estado, em relação às crises internacionais.

Outro aspecto importante a ser mencionado é que, comparado ao peso da população do Estado em relação ao total do país – 3,4%, (dados do Censo 2010) se ver que, em nenhum dos agrupamentos de atividades analisados a participação do emprego formal no Estado atinge a proporção de sua população, no agregado nacional. Os agrupamentos que chegaram mais próximos em 2011 à aludida proporção são a *Administração pública* (2,85%)

⁴³Como se vê, a perda de participação relativa do setor *Serviços*, no Maranhão, não está ligada a uma falta de dinamismo “interno”, mas ao excepcional resultado do *Comércio* e da *Construção civil* no período analisado.

e *Construção civil* (2,21%), ao passo que, aqueles que mais se distanciam – novamente corroborando o caráter especializado e reflexo da economia maranhense – foram os agrupamentos da *Indústria de transformação* (0,47%), *Extrativa mineral* (0,80%) e *Serviços* (1,05%).

O número de vínculos formais de emprego no Maranhão, em 2011, representava 1,46% do estoque total de vínculos formais do país, o que pode ser considerado um avanço, uma vez que em 2002 esse percentual estava em 1,15%. Na **Tabela 11**, pode-se ver a composição do fluxo de abertura líquida de vagas de emprego formal, desagregadas segundo o setor de atividade econômica, no período 2002 a 2011. Observa-se que há espaço para avanço ainda maior, uma vez que, no período analisado, o Estado respondeu por 2% da abertura de vagas de emprego formal no país.

Tabela 11. BRASIL E MARANHÃO: Abertura líquida de vagas de emprego formal, por setor de atividade econômica, e relação Maranhão/Brasil (em%): 2002 a 2011

Sector de Atividade	BRASIL	% do total	MARANHÃO	% do total	MA/BR
Extrativa Mineral	108.588	0,6	1.269	0,4	1,2
Indústria de Transformação	2.904.031	16,5	17.150	5,0	0,6
Serviço Utilidade Pública	102.375	0,6	975	0,3	1,0
Construção Civil	1.643.823	9,3	45.606	13,2	2,8
Comércio	4.016.144	22,8	76.038	22,0	1,9
Serviços	6.189.903	35,1	79.155	22,9	1,3
Administração Pública	2.316.299	13,1	111.902	32,4	4,8
Agricultura	345.555	2,0	13.244	3,8	3,8
Total	17.626.718	100,0	345.339	100,0	2,0

Fonte: RAIS/MTE

Uma análise do nível de escolaridade dos empregados formais no Estado *vis a vis* o plano nacional é bastante interessante, sobretudo, se contrastada à escolaridade da população ocupada no Estado. Na **Tabela 12**, pode-se observar que enquanto na média brasileira 64,3% dos trabalhadores formais detinha em 2011, pelo menos o ensino médio, no caso do Maranhão este

percentual era maior: 74,2% dos trabalhadores formais detinham pelo menos o ensino médio completo.

Neste aspecto, o tema da discrepância de escolaridade aparece com destaque no estado do Maranhão, no qual - de acordo com os dados do Censo 2010 analisados anteriormente - cerca de 50,4% da população ocupada detinha até sete anos de estudo (fundamental incompleto) e 66,4% detinham até 10 anos de estudo (médio incompleto). Essa discrepância entre a escolaridade da população ocupada e as exigências do mercado formal de trabalho constitui-se em um incômodo indicador de exclusão social.

Tabela 12. MARANHÃO E BRASIL: escolaridade dos empregados formais - 2002 e 2011

Grau de instrução	2002	% do total	2011	% do total
Maranhão	329.935	100,0	675.274	100,0
Sem instrução ou fundamental incompleto	79.990	24,2	82.259	12,2
Fundamental completo e médio incompleto	55.742	16,9	91.414	13,5
Médio completo e superior incompleto	168.337	51,0	396.617	58,7
Superior completo	25.866	7,8	104.984	15,5
Brasil	28.683.913	100,0	46.310.631	100,0
Sem instrução ou fundamental incompleto	8.410.570	29,3	7.170.525	15,5
Fundamental completo e médio incompleto	7.276.926	25,4	9.365.198	20,2
Médio completo e superior incompleto	9.325.477	32,5	21.916.987	47,3
Superior completo	3.670.940	12,8	7.857.921	17,0

Fonte: RAIS/MTE

No que tange à estrutura de remunerações do emprego formal, a relação entre a remuneração média real dos trabalhadores formalizados no Maranhão em comparação ao Brasil cresceu no período 2002 a 2011, acompanhando o maior dinamismo da geração de empregos. Observa-se, na **Tabela 13**, que o indicador avançou de 69,7% em 2002 para 77,8% em 2011, sendo que sua taxa média de crescimento no subperíodo foi 3,6% a.a. – maior que no plano nacional (2,3% a.a.).

Tabela 13. MARANHÃO E BRASIL: remuneração real média do emprego formal, por setor de atividade econômica, crescimento anual e relação Maranhão/Brasil nos anos selecionados.

Região	Sector de atividade	2002	2007	2011	% a.a.
M A R A N H Ã O	Extrativa Mineral	691,3	1.509,3	1.715,5	10,6
	Indústria de Transformação	975,8	1.163,2	1.245,9	2,8
	SIUP	1.912,0	2.165,7	2.168,5	1,4
	Construção Civil	794,9	1.090,0	1.289,3	5,5
	Comércio	570,7	746,7	901,5	5,2
	Serviços	927,6	1.121,6	1.300,3	3,8
	Administração Pública	1.156,3	1.340,7	1.638,0	3,9
	Agropecuária, Extração Vegetal, caça e Pesca	728,4	736,9	897,5	2,3
	Média	983,9	1.144,6	1.348,7	3,6
B R A S I L	Extrativa Mineral	2.244,7	3.736,0	3.973,6	6,6
	Indústria de Transformação	1.359,5	1.526,2	1.712,0	2,6
	SIUP	2.715,2	2.910,7	3.051,4	1,3
	Construção Civil	1.047,9	1.224,3	1.466,2	3,8
	Comércio	882,9	1.010,4	1.150,6	3,0
	Serviços	1.478,7	1.529,3	1.712,2	1,6
	Administração Pública	1.844,3	2.141,1	2.436,6	3,1
	Agropecuária, Extração Vegetal, caça e Pesca	661,5	834,6	1.002,2	4,7
	Média	1.410,9	1.553,3	1.733,2	2,3
M A / B R / %	Extrativa Mineral	30,8	40,4	43,2	-
	Indústria de Transformação	71,8	76,2	72,8	-
	SIUP	70,4	74,4	71,1	-
	Construção Civil	75,9	89,0	87,9	-
	Comércio	64,6	73,9	78,3	-
	Serviços	62,7	73,3	75,9	-
	Administração Pública	62,7	62,6	67,2	-
	Agropecuária, Extração Vegetal, caça e Pesca	110,1	88,3	89,6	-
	Média	69,7	73,7	77,8	-

Fonte: RAIS/MTE

Em sete dos oito setores de atividade econômica, o avanço real na remuneração média foi maior no Estado em comparação ao plano nacional, no período 2002-2011. Por subsetores da *Indústria de transformação* maranhense, foi destaque o crescimento da remuneração média real nos segmentos da *Indústria de calçados* (7,6% a.a.), *Mecânica* (8% a.a.) e

Química (8,1% a.a.). O subsetor de *Alimentos e bebidas*, que é o mais representativo em termos de ocupação (4% dos empregos formais no Estado) dentro do setor industrial, registrou variação tímida (1,7% a.a.). Por subsetores dos Serviços, as atividades *Ensino, Alojamento e Alimentação* foram as que registraram maior avanço médio na remuneração real (5,7% a.a. e 5,5% a.a., respectivamente).

A *Agropecuária* maranhense registrou, no período, crescimento na remuneração média real (2,7% a.a.), porém abaixo do verificado no plano nacional (4,7% a.a.).

Os subsetores que registraram maior dinamismo no período, no tocante à geração de empregos formais – *Comércio e Construção Civil* – são os que registraram o maior crescimento em termos de rendimentos. A título de exemplo, a remuneração real média do setor da *Construção civil* é, desde 2008, maior que a da *Indústria de transformação*⁴⁴. Outro fator importante diz respeito à redução mais acentuada da taxa de precarização do mercado de trabalho maranhense em comparação com o plano nacional (**Tabela 3**), que se traduziu na elevação da capacidade de barganha dos trabalhadores no Estado.

A **Tabela 14** resume os indicadores do mercado de trabalho, tanto no plano nacional quanto no plano maranhense, referentes à relação entre o dinamismo econômico e a geração de ocupações e empregos formais, no período 2000 a 2010⁴⁵. No caso do estado do Maranhão, o menor dinamismo ocupacional se refletiu em uma *elasticidade-produto da ocupação* significativamente baixa e menor que a do plano nacional (o conceito de elasticidade significa a variação percentual da população ocupada como

⁴⁴ Em 2010, a remuneração de um trabalhador da Construção Civil no Maranhão era, em média, 6,3% maior que a do trabalhador da Indústria de Transformação, embora o grau de formalização em ambos os setores fosse idêntico no Estado (31%). No plano nacional, o trabalhador da Construção Civil perfazia uma remuneração 16% menor do que a do trabalhador da Indústria de Transformação, naquele mesmo ano.

⁴⁵ Considerou-se como empregado formal nos Censos 2000 e 2010, para efeito de cálculo da elasticidade, o empregado com carteira assinada, militares e funcionários públicos estatutários e os empregadores.

resposta a uma unidade percentual de variação no PIB). Quanto à *elasticidade-produto do emprego formal* (que significa a variação percentual do emprego formal em resposta a uma unidade percentual de variação no PIB), esta foi superior a um, porém menor que no plano nacional, observando-se que, o emprego formal detém um peso muito menor no Estado que na média nacional.

Tabela 14. MARANHÃO E BRASIL: taxa de variação anual no período 2000-2010 do PIB real, da população ocupada e do emprego formal e elasticidades calculadas para o período.

Indicador	Maranhão	Brasil
PIB Real	5,03	3,63
População Ocupada	2,12	2,78
Emprego Formal	5,84	4,41
Elasticidade-produto da ocupação	0,97	0,99
Elasticidade-produto do emprego formal	1,04	1,01

Fonte: IBGE, Censos 2000 e 2010

O crescimento econômico pode ser visto como principal determinante para o estabelecimento do nível de emprego na economia. Tudo mais constante, essas variáveis mantém uma correlação positiva, ou seja, um maior ritmo de crescimento tende a produzir níveis de emprego elevados, com promoção do emprego formal. Diante da análise da elasticidade-produto do emprego formal, pode-se avaliar com maior atenção a sensibilidade deste tipo de emprego às variações da produção (ou PIB).

A **Tabela 15** indica a sensibilidade do emprego formal por setor de atividade econômica, no período 2002 a 2010, no Maranhão e no Brasil, por meio do cálculo da elasticidade-valor adicionado do emprego formal⁴⁶. Este

⁴⁶A elasticidade-VA do emprego formal indica a variação percentual do emprego formal por setor de atividade econômica em resposta a uma unidade percentual de variação no valor adicionado por aquele setor ao PIB. Matematicamente, consiste no

indicador permite uma visão acurada da variação do emprego formal diante do desempenho setorial e foi calculado com base nos dados do emprego formal, disponibilizados pela RAIS e do valor adicionado, disponibilizados pelo IBGE.

Tabela 15. MARANHÃO E BRASIL: elasticidade-valor adicionado do emprego formal, por setor de atividade econômica de 2002 a 2010

Setores de Atividade	MARANHÃO	BRASIL
	Elasticidade-VA do emprego formal	Elasticidade-VA do emprego formal
Agropecuária	1,57	0,83
Extrativa Mineral	0,34	0,48
Indústria de Transformação	-2,76	0,94
Construção	2,14	1,52
SIUP	0,16	0,57
Comércio	1,00	0,80
Administração Pública	0,76	0,52
Serviços	1,34	1,09

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

No caso do Estado do Maranhão, entre 2002 e 2010, os melhores desempenhos setoriais foram os da Construção Civil, Agropecuária e Serviços, que registraram elasticidade superior a um, ou seja, a expansão do emprego formal nestes setores foi maior do que a variação do valor adicionado por eles ao PIB maranhense. O *Comércio*, com *elasticidade-VA do emprego formal* unitária (igual a um), teve desempenho satisfatório. Registra-se que esses quatro setores obtiveram elasticidade superior ao verificado no plano nacional, indicando uma forte sensibilidade do emprego formal nesses setores ao crescimento do valor adicionado, o que não deixa

quociente da variação percentual do emprego formal pela variação percentual do valor adicionado.

de ser um fato positivo.

No Estado, a *Indústria de transformação* foi um caso a parte. No subperíodo 2002 a 2008, o setor registrou crescimento médio de 5,5% a.a. no valor adicionado e expansão média de 8,9% a.a., no emprego formal. A *elasticidade-VA do emprego formal* para a indústria de transformação maranhense foi igual a 1,61 nesse subperíodo, indicando desempenho positivo. A crise internacional que eclodiu em 2008 fez com que o valor adicionado pela indústria maranhense recuasse por três anos consecutivos (incluindo 2009 e 2010), resultando num valor em 2010 menor que o de 2002, em termos reais. Dessa maneira, o indicador de elasticidade, quando calculado no período 2002-2010, refletiu esse recuo, sendo negativo, o que no final das contas é um aspecto positivo, pois indica que apesar dos problemas, o emprego formal na indústria maranhense avançou.

Os desempenhos mais fracos foram no setor da *Indústria extrativa mineral* e do *SIUP* (Serviços Industriais de Utilidade Pública), que registraram *elasticidade-VA do emprego formal* inferior a um. No primeiro caso, o valor adicionado registrou crescimento de 40,1% a.a. durante o período 2002-2010 (a fase do *boom* das exportações de *commodities* minerais), enquanto que a expansão no nível de emprego formal foi de 13,7% a.a., nesse mesmo período. Não foi à toa, o setor que teve maior variação na remuneração média paga ao trabalhador (**ver Tabela 13**). A baixa *elasticidade-VA dos empregos formais* (0,34), neste caso, reflete a alta produtividade do emprego no setor.

Na **Tabela 16**, podem-se observar os resultados do cálculo da *elasticidade-VA da ocupação* desagregada por setores de atividade econômica, que engloba todas as modalidades de inserção laboral, além dos vínculos formais. Torna-se importante ressaltar que, neste caso, a fonte dos dados são os Censos 2000 e 2010, que fornecem a população ocupada por seções de atividade.

É interessante a comparação da *elasticidade-VA da ocupação* com a *elasticidade-VA do emprego formal* para cada setor de atividade econômica,

o que torna possível avaliar em que medida e em que forma o dinamismo econômico, observado na última década, contribuiu para a inclusão dos trabalhadores (com ou sem a proteção do Estatuto do Trabalho).

Tabela 16. MARANHÃO E BRASIL: elasticidade-valor adicionado da ocupação, por setor de atividade econômica de 2000 a 2010

Setores de Atividade	Elasticidade-VA da ocupação	
	MARANHÃO	BRASIL
Agropecuária	-0,17	0,02
Indústria de Transformação	0,05	0,37
Construção	1,18	0,64
SIUP	0,72	2,15
Comércio	0,54	0,46
Administração Pública	0,47	0,49
Serviços	0,80	0,68

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Constata-se que a *elasticidade-VA da ocupação* é significativamente inferior à *elasticidade-VA do emprego formal* para os diversos setores (à exceção do SIUP)⁴⁷. Como o emprego formal avançou no Estado do Maranhão em ritmo superior à média nacional, pode-se inferir que um número crescente de trabalhadores maranhenses ingressou na última década no segmento mais dinâmico do mercado de trabalho, caracterizado por uma média mais elevada de remunerações e pelos benefícios da proteção do Estatuto do trabalho. A elevada percentagem de informalidade existente ao final da década, porém, aponta para uma ainda elevada exclusão da maior parte dos trabalhadores maranhenses dos benefícios do *Estatuto do*

⁴⁷ Cabe um pormenor sobre a elasticidade-VA da ocupação positiva para a *Indústria de transformação* maranhense. Neste caso, no período 2000 a 2010, a população ocupada nesse setor decresceu, acompanhando o recuo no valor adicionado em termos reais. Como visto anteriormente, o emprego formal cresceu nesse setor, resultando na elasticidade-VA do emprego formal negativa.

Trabalho.

5 CONCLUSÃO

A análise dos dados relacionados ao mercado de trabalho maranhense e brasileiro revelou que o primeiro, mais do que o conjunto do país, atravessa uma janela de *bônus demográfico*, na qual se amplia a taxa de atividade da população, favorecendo o crescimento econômico.

De maneira geral, o mercado de trabalho maranhense registrou um processo de avanço em sua estruturação na última década. Como foi observado, o emprego assalariado e regulamentado no Maranhão assumiu uma importância bem maior ao fim da década de 2000, acompanhando com maior velocidade, aliás, a tendência nacional. As diferenças na taxa de informalidade nas relações de trabalho entre o estado do Maranhão e a média nacional permaneciam elevadas ao final da década, entretanto, já que três em cada cinco trabalhadores maranhenses estavam nesta situação, enquanto que no plano nacional eram dois em cada cinco.

É evidente que o crescimento do emprego formal foi beneficiado pela aceleração no ritmo de crescimento econômico, tanto no plano nacional como no estadual. Isto possibilitou a inserção em maior escala de parcela da população economicamente ativa que estava inserida precariamente no mercado de trabalho, seja em ocupações não remuneradas, sem carteira assinada ou simplesmente sem ocupação.

No caso maranhense, entretanto, verificou-se que junto ao crescimento do emprego formal, o emprego sem carteira assinada também elevou sua participação no todo, ampliando significativamente seu peso no setor agropecuário e nas atividades que compreendem os serviços domésticos. Esse fato pode ser entendido como positivo, uma vez que reforça a tendência de assalariamento da força de trabalho maranhense, que a médio e longo

prazo, combinado à fatores institucionais, poderá se converter em trabalho regulamentado.

Em relação aos rendimentos do emprego formal, um dos indicadores que podem confirmar o processo de estruturação, observou-se um lento movimento de convergência em relação à média nacional, com maior amplitude nos setores da *Construção civil*, *Comércio* e *Serviços* e menor na *Indústria de transformação*.

No que tange à questão do gênero, a participação das mulheres no mercado de trabalho maranhense se ampliou e reduziu-se o *gap* salarial entre os gêneros, embora ainda perdurem níveis mais elevados de desigualdades em comparação à média do país.

Ressalta-se que a ampliação do diferencial de escolaridade entre as mulheres e homens pode ser considerada como uma das principais razões para os resultados observados; no entanto, a escassez relativa de creches e a deterioração das condições de mobilidade urbana (nas maiores cidades e na capital) podem ser apontadas como elementos que impedem um maior acesso ao mercado de trabalho para as mulheres maranhenses, especialmente, aquelas em idade reprodutiva.

O grau da escolaridade médio da população ocupada no Maranhão registrou significativos avanços na última década, convergindo para a média nacional. Observa-se, entretanto, um dramático contraste no que se refere ao grau de escolaridade dos empregados formais em contraposição ao grau de escolaridade da população ocupada, o que se constitui em um incômodo indicador de exclusão social. Essa discrepância reflete um dos grandes desafios dos gestores públicos e privados, no que se refere ao aproveitamento dos impulsos dinâmicos oriundos dos novos empreendimentos que se instalam na região metropolitana de São Luís.

Programas de qualificação da mão de obra, a exemplo do Programa Maranhão Profissional, executado pelo Governo do Estado e com ações na capital maranhense em conformidade com as diretrizes do Programa

Nacional de Qualificação – PNQ (Governo federal) devem ser considerados como instrumentos válidos, embora passíveis de aprimoramento, na busca da garantia de maior participação da mão de obra local nas fases de instalação e operação dos empreendimentos em instalação no Estado⁴⁸(GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2011).

A participação dos trabalhadores *por conta própria* no total de ocupados no Maranhão alcançava 35,7% no início do período estudado, reduzindo-se para 27,4% ao fim da década, em rápido movimento de convergência em relação à média nacional, que era de 23,4% em 2000 e passou a 21,4% no fim do período. A significativa redução na participação dos trabalhadores por conta própria no total da ocupação reflete a rápida redução do número de pequenas propriedades rurais no Estado, o principal fator explicativo do vertiginoso processo de urbanização no Estado.

No Maranhão, na recente década, a expressiva redução das ocupações agrícolas impôs uma pressão adicional sobre o emprego urbano. Essa pressão deverá continuar nos próximos anos, visto que permanece um grande contingente de trabalhadores nas áreas rurais. Políticas de *longo prazo* voltadas para a desaceleração do êxodo rural devem ser consideradas prioritárias no estado do Maranhão.

No que tange à composição setorial da ocupação, revelou-se ao final da última década uma baixa participação da *Indústria de transformação* e reduzida diversificação do setor de *Serviços vis a vis* o plano nacional, – características de uma estrutura produtiva especializada na produção de *commodities* agrícolas e minerais, com baixa agregação de valor - orientada

⁴⁸Dois problemas principais foram detectados como motivadores de baixa eficácia das ações de qualificação: (1) Desarticulação dos cursos com programas de estágios, dificultando a contratação dos recém-qualificados da falta de experiência; (2) Falta de articulação da estratégia de qualificação com os órgãos responsáveis pela intermediação no mercado de trabalho, a exemplo do Serviço Nacional de Emprego – SINE (HOLANDA, 2013). A oferta de estágios financiados com recursos do Programa Maranhão Profissional foi anunciada como inovação do Programa a partir do 2º semestre de 2013.

para as exportações. O pequeno encadeamento para frente e para trás dessas atividades na estrutura produtiva maranhense se traduz em escassa capacidade de crescimento endógeno e, por conseguinte, em maior vulnerabilidade aos ciclos externos.

Em consequência, essa vulnerabilidade se traduz em grande desafio para os formuladores das estratégias públicas e privadas nos anos à frente; como evitar que a provável redução no ritmo do crescimento do mercado mundial de *commodities*, aliada ao esgotamento dos fatores expansivos internos (transferências federais e expansão do crédito) ameacem o processo de estruturação em curso no mercado de trabalho maranhense.

Em uma conjuntura externa desfavorável, o desafio mais importante será criar condições para o crescimento sustentado da indústria de transformação, exatamente aquela com maior poder de geração de empregos e de adensamento das cadeias produtivas.

Novos fatores deverão entrar em campo, alterando radicalmente a atratividade do subsetor no Estado: (1) Petróleo, gás e energia elétrica de fontes hídricas, térmicas e eólicas transformarão a matriz energética do Estado, que será fortemente superavitária; (2) Além da instalação prevista de uma refinaria de petróleo de grande porte no município de Bacabeira, existe a possibilidade de contar com gasodutos servindo as Regiões Norte e Sudoeste do Estado, o que amplia fortemente a competitividade de vários segmentos industriais; (3) Os novos investimentos em logística ampliarão a interligação do Estado com o Nordeste Oriental e com as Regiões Norte e Centro Oeste, além de ampliar a capacidade de exportar. Tais fatores deverão se materializar em um horizonte de cinco a dez anos.

É necessário pensar estrategicamente para aproveitar as sinergias que advirão dos novos fatores de competitividade mencionados. Isto significa, planejar para um horizonte de *longo prazo*. O modelo de crescimento da economia maranhense, altamente vulnerável ao ciclo internacional, deve ser reavaliado sob a ótica da priorização de atividades e projetos que tenham maior produtividade ocupacional, fiscal e inovativa. Essa reavaliação

demanda uma combinação de esforços dos atores-chaves do setor público e do setor privado. Demanda também políticas, programas e projetos de longo prazo, capazes de se sustentarem para além dos horizontes políticos eleitorais.

REFERÊNCIAS

BALTAR, P.; MATTOSO, J. "Transformações estruturais e emprego nos anos 90". **Ensaio FEE**, Porto Alegre: Fundação Estudos Econômicos – FEE. Vol.18, n.1, p.13-40, 1997.

BALTAR, P. et. Alii. **Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira**. *Global LabourUniversityWorkingPapers* Nº. 9, Campinas: CESIT-IE/UNICAMP, Maio de 2010.

CARDOSO JÚNIOR, J.C. **Estrutura setorial-ocupacional do emprego no Brasil e evolução do perfil distributivo nos anos 90**. Texto para discussão IE/UNICAMP, n. 85, set/1999.

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Programa Maranhão Profissional**. São Luís: SECTEC/SEDINC/SEDUC/SETRES, 2011.

HOFFMANN, R. **Distribuição de Renda: Medidas de Desigualdade e Pobreza**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1998.

HOLANDA, F. M. ; HERRMANN, I. **Plano de Negócios para a Capacitação e Intermediação de mão de obra feminina no Território da Bacia do Bacanga em São Luís – MA**. Consultoria realizada para o Projeto de Revitalização da Bacia do Bacanga. São Luís: Banco Mundial. 2010.

HOLANDA, F. M. **A Dinâmica da Economia Maranhense nos Últimos 25 Anos**. São Luís: IMESC/SEPLAN, 2008.

HOLANDA, F. M. **Avaliação dos impactos sociais do Programa Maranhão Profissional no território de influência da Refinaria Premium I da Petrobras**. Projeto de tese de doutorado. São Luís: PGPP-UFMA. 2013.

HOLANDA, F. M. **Inserção externa, liberalização e estabilização - a experiência de liberalização comercial no Brasil na década de 1990**. Dissertação de mestrado, Campinas: IE/UNICAMP, 1997.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS (IMESC), **Indicadores de Conjuntura Econômica Maranhense**. São Luís: IMESC/SEPLAN, (2008, 2009, 2010, 2011). Disponível em <http://www.imesc.ma.gov.br>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010 – Trabalho e Rendimento**. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Trabalho_e_Rendimento/censo_trabalho_e_rendimento.pdf (acesso em 12 de setembro de 2013).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores Sociais Mínimos – Conceitos**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoreminimos/conceitos.shtm> (acesso em 15 de setembro de 2013).

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Programa Maranhão Profissional**. São Luís: SECTEC/SEDINC/SEDUC/SETRES, 2011.

LOPES, E. de S. **Desigualdade e polarização da distribuição de renda no Brasil e no Estado de São Paulo, 1992-2007**, Dissertação de mestrado (orientado por Rodolfo Hoffmann), IE Unicamp, 2009.

NASCIMENTO, P. A. M. M. Et Alii. **O perfil da força de trabalho brasileira: trajetórias e perspectivas**. Nota Técnica IPEA, n. 51, maio de 2012.

NERI, M.C. **A nova classe média**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2008. Disponível em: http://www.fgv.br/cps/classe_media (Acesso em 03nov2008).

NERI, M.C. **Crônica de uma crise anunciada: choques externos e a nova classe média brasileira**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/crise>(Acesso em 05mai2009).

OLIVEIRA, A. M. H. C. 1999. **Relatório Metodológico: Microdados da Pesquisa Mensal de Emprego**, CEDEPLAR / UFMG, mimeo.

POCHMANN, M. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo Editora, 2012.

POCHMANN, Márcio. **Mercado de trabalho: o que há de novo no Brasil?***In*: Parcerias Estratégicas, n. 22, jun/2006.

PORTUGAL JR., J. G. **Crescimento acelerado e absorção de força de trabalho no Brasil**. Dissertação de mestrado. IE-UNICAMP. Campinas, 1988.

RAMOS, Lauro. **O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendências, fatos estilizados e padrões espaciais**. Texto para discussão nº 1255, IPEA, Rio de Janeiro, 2007.

SOUSA, F. V. **Qualificar para quê? Dilemas da política de qualificação profissional**. Tese de doutoramento. . Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA NO ESTADO DO MARANHÃO NOS ANOS 2000 E 2010:

CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE POBREZA MUNICIPAL PARA O MARANHÃO (IPMM)⁴⁹

Talita de Sousa Nascimento

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, mais precisamente, desde os anos 1980, a temática da pobreza tornou-se um assunto recorrente na pauta de estudos desenvolvidos por organismos internacionais, governos, bem como no meio acadêmico e em organizações civis.

Nesse período, verificou-se que o conceito científico sobre o fenômeno da pobreza evoluiu em direção a uma abordagem multidimensional e complexa. Paralelamente, passou-se a utilizar indicadores sociais, a fim de identificar e mensurar a pobreza de forma mais abrangente. Através dessas medidas, passou-se a ter uma visão sistemática da dinâmica da pobreza nas esferas global, nacional, regional, estadual e municipal.

Todos os esforços para construção de índices de pobreza são bastante válidos para qualquer que seja a localidade, principalmente, em regiões com indicadores socioeconômicos tão precários como o Maranhão. Os dados do Censo 2010 revelaram que no Maranhão 1,7 milhão de pessoas (25,8% da população) auferiam renda mensal de até R\$ 70,00, o limite definido para a situação de pobreza extrema (miséria). O Maranhão constitui-se o Estado com o maior percentual de habitantes nessa condição e o segundo maior em termos absolutos – em primeiro lugar, está a Bahia com 2,4 milhões na situação de pobreza extrema (IBGE, 2011).

⁴⁹ Esse artigo é um resumo da dissertação de mestrado da autora, apresentado em maio de 2013, no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Maranhão

De acordo com os dados preliminares do Censo 2010, apenas 26,7% dos domicílios maranhenses têm banheiro com rede geral de esgoto ou fossa séptica e apenas 55,8% têm coleta de lixo. No que tange à educação, 20% da população são analfabetos e 67,9% da população de jovem/adulta do Estado não têm instrução ou têm ensino fundamental incompleto (IBGE, 2012).

Tendo em vista o quadro socioeconômico maranhense, a construção de um Índice multidimensional de pobreza para os municípios do Maranhão mostra-se de capital importância para compreender a dinâmica social e econômica do estado.

Este trabalho consiste na elaboração de um Índice multidimensional da pobreza para os 217 municípios do estado do Maranhão, tomando como fonte de dados os Censos Demográficos do IBGE dos anos 2000 e 2010. Denominou-se o índice de Índice de Pobreza Municipal para o Maranhão (IPMM).

O IPMM leva em conta seis dimensões: *vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, escassez de recursos, desenvolvimento infantil e carências habitacionais*. Cada dimensão é formada por componentes, estes, por sua vez, são constituídos por indicadores, que variam de acordo com as dimensões.

Propõe-se a utilização do IPMM como instrumento no processo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais, por ser a síntese de 40 indicadores de distintas naturezas em âmbito municipal. Dessa forma, poder-se-á identificar e problematizar a situação da pobreza do Maranhão na esfera municipal.

Esse trabalho se desdobra em cinco partes, cotando com essa introdução. Na segunda parte, faz-se uma explanação da concepção teórica e forma de mensuração que inspiraram o IPMM. Na terceira, trata-se da metodologia do Índice proposto. Na quarta se apresentam os principais resultados obtidos tanto para o IPMM como para cada uma das suas seis dimensões. E, por fim, na quinta parte, a conclusão.

2. POBREZA COMO FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL E COMPLEXO: DA ABORDAGEM DAS NECESSIDADES BÁSICAS À ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES

Inexiste uma única forma de se caracterizar o fenômeno da pobreza. Ele pode ser analisado sob várias perspectivas teóricas ou abordagens encontradas na literatura sobre essa temática. As diversas abordagens decorrem de diferentes perspectivas teóricas e de formulações desenvolvidas por grupos sociais, a partir de dados das realidades prevaletentes em determinados contextos históricos. Como afirma Silva (2002, p. 74):

[...] não se pode falar de solidez e estabilidade do conceito de pobreza no tempo e no espaço, sendo ilusório pensar numa definição “científica”, objetiva e universal. O que se identifica, na literatura, são conceitos desenvolvidos por grupos sociais a partir de uma dada concepção sobre a realidade social, o que significa que o conhecimento da pobreza só existe através de representações dominantes e contraditórias em confronto, numa dada sociedade, num determinado momento histórico.

Em consonância com esse pensamento, Dedeca (2012, p. 17) fala que a situação de pobreza não apresenta um caráter absoluto, pelo contrário, é dinâmica, uma vez que a sua identificação está estreitamente relacionada com o nível de desenvolvimento socioeconômico e com os valores coletivos morais e éticos, eleitos pela sociedade.

A evolução do pensamento científico sobre a pobreza aponta para uma abordagem complexa e multidimensional do fenômeno. A questão da pobreza não é mais tomada apenas como insuficiência de renda refletida na necessidade mínima de assegurar a reprodução meramente física do indivíduo em situação de carência. No decorrer do século XX, a questão foi tomando um caráter mais científico, com a reelaboração do conceito a partir

da consideração da noção de *necessidades básicas*, e os estudos foram direcionados para abordagens de cunho mais social. (CODES, 2005).

O conceito de necessidades básicas ganhou evidência por volta dos anos 1970, quando o conceito de pobreza assumiu um caráter multifacetado e passou a incluir dois grupos de elementos. O primeiro corresponde às necessidades de *consumo privado*, que são basicamente: alimentação, vestuário e residência. O segundo diz respeito às necessidades correspondentes aos *serviços sociais*, que tem um caráter privado para a família e coletivo para as comunidades de famílias. São elas: saneamento básico, água potável, saúde, educação, transporte público, acesso à cultura e outros mais. Essas necessidades básicas assumem caráter universal, ou seja, todos os cidadãos em todo mundo, independentemente da cultura, têm o direito ao atendimento dessas necessidades. Codes (2005) chama a atenção para o fato de que tais necessidades têm um caráter econômico, o que significa que elas podem ser quantificadas monetariamente e atendidas de forma progressiva, conforme o aumento do ritmo de crescimento da economia. Todavia, a ideia de necessidades básicas deve ser situada no panorama geral do desenvolvimento econômico e social de uma nação (ROCHA, 2003). Nessa perspectiva, o conceito assumiu um papel relevante em diversos planos nacionais e relatórios internacionais.

No âmbito conceitual, as necessidades básicas não apresentam controvérsias: são universais, compartilhadas por pessoas de distintas culturas e civilizações. No campo empírico, a dificuldade reside no estabelecimento de critérios para a escolha dos itens a serem incluídos na pesquisa (CODES, 2005).

[...] as necessidades essenciais são consideradas universais, compartilhadas por pessoas de distintas culturas e civilizações; de naturezas físicas e psíquicas, entende-se que elas podem ser satisfeitas a partir de modalidades econômicas variadas. A existência do consenso em torno de algumas necessidades sociais também acaba por chamar atenção para o seu caráter relativo. Uma vez que a distribuição e a estrutura dos recursos variam nacional e internacionalmente, a

satisfação das necessidades humanas se dá de modo diferente em cada situação. Dessa forma, essa abordagem abre espaço para a discussão sobre a feição relativa inerente ao fenômeno: mesmo aquelas necessidades consideradas absolutas ou essenciais, que devem ser satisfeitas independentemente de comparações contextuais, não estão livres do componente relativo da pobreza. (CODES, 2005, p. 25).

Quanto mais o conceito de pobreza se amplia em direção ao suprimento das necessidades básicas sociais, mais se torna necessário desenvolver uma complexa combinação de crescimento (no caso da subsistência, apenas este seria a solução), redistribuição, reorganização do comércio e de outras relações institucionais, assim como a reconstrução de aspectos tradicionais, sob novas formas de associação para superação do problema. Reforça-se, em meio a esses consensos, a atenção para o caráter relativo das necessidades básicas (CODES, 2005).

A pobreza relativa é estabelecida por comparação. Não se trata apenas da ampliação de variáveis para avaliar o conceito. O fenômeno é encarado como um estado de carência, relativamente, a outras situações. Ser pobre significa não possuir meios necessários para viver, de modo satisfatório, na sociedade em que se vive. As privações podem ocorrer em qualquer área da vida, trabalho, lar, vizinhança e família:

Mais precisamente, dentro da concepção de privação relativa, as pessoas pobres são aquelas que não podem obter, de todo ou suficientemente, recursos e condições de vida (alimentação adequada, conforto e serviços) que lhes permitam desempenhar papéis, participar de relacionamentos e seguir o comportamento que lhes é esperado enquanto membros da sociedade. Deve-se salientar que as privações podem ocorrer em quaisquer ou todas as esferas da vida – no trabalho, domínio que provê os recursos determinantes para que os indivíduos se posicionem em outras dimensões da vida; no lar, na vizinhança e na família; enfim, em uma diversidade de atividades sociais e individuais em que diversos papéis sociais são desempenhados. (CODES, 2005, p. 27).

É introduzida, com esse conceito, a relação entre pobreza e cidadania. A pobreza é entendida como a negação dos direitos da cidadania. De acordo com Telles (1999, apud CODES, 2005, p. 129):

[...] no horizonte da cidadania, a questão social se redefine e o “pobre”, a rigor, deixa de existir. Sob o risco do exagero, diria que pobreza e cidadania são categorias antinômicas. Radicalizando o argumento, diria que, na ótica da cidadania, pobre e pobreza não existem. O que existe, isso sim, são indivíduos e grupos sociais em situações particulares de negação de direitos.

E, para encarar o problema, devem-se criar sociedades mais igualitárias, sendo esse o parâmetro para se avaliar o desenvolvimento das nações.

Tendo em vista as diferenças entre os países, os distintos níveis de desenvolvimento assim como as diferenças culturais, a elaboração do conceito de pobreza nos diversos países demanda que sejam levadas em conta todas essas especificidades (CODES, 2005). Perspectiva que é corroborada pelo fato de as sociedades terem passado por rápidas mudanças. Por isso, os conceitos, antes aplicados a determinadas realidades, podem não ser mais suficientes para explicar as situações atuais. O avanço dessa linha de pensamento enfatiza o problema da pobreza como questão social, apresentando o fenômeno como um desdobramento da preocupação com as desigualdades sociais.

Essa nova forma de pensar insere a pobreza no campo da justiça social e tem uma inspiração liberal. Abordagem que recebeu destacada contribuição do economista indiano Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de economia em 1998. Ela baseia-se na concepção de Justiça de John Rawls (1981), que é uma das mais importantes teorias contemporâneas de justiça, cujo princípio basilar é “a prioridade da liberdade formal”. Todavia, a abordagem de Sen mostra avanços em relação à Teoria Liberal: Sen procura demonstrar que, para muitas finalidades avaliativas, o “espaço” apropriado

não é o das liberdades formais, mas o das liberdades substantivas⁵⁰ (SEN, 2000, p. 94). Essa maneira de apreender a pobreza leva em conta a liberdade, “[...] vista sob a forma de capacidades individuais para fazer coisas que uma pessoa com razão valoriza.” (SEN, 2000, p.74).

A tônica sobre as liberdades humanas vem de encontro às abordagens mais tradicionais sobre o desenvolvimento, nas quais as liberdades dos indivíduos estão condicionadas ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), elevação das rendas privadas, industrialização, inovações tecnológicas ou modernização social. Outros fatores passam a ser considerados importantes na determinação das liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade, como as “[...] disposições sociais e econômicas (por exemplo, serviços de educação e saúde) e os direitos civis (a exemplo do direito de participar de discussões e averiguações públicas).” (SEN, 2000, p. 17).

As liberdades são focalizadas não simplesmente como os fins almejados pelo desenvolvimento, mas também como principais meios de alcançá-lo. Nessa perspectiva instrumental⁵¹, cinco tipos de liberdades recebem uma atenção especial de Sen (2000), são elas: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; e segurança protetora.

Sen (2000) afirma que o fator gerador da fome e da miséria não é a falta de bens e sim a ausência de capacidades de obtê-los. Analisando as propostas desse autor, Salama e Destremau (2001) concluem que, para Sen, a noção de bem-estar tem a ver com estar-bem. A vida passa a ter centralidade na mensuração do padrão de vida e não simplesmente a posse

⁵⁰ *Liberdade Formal*: direitos individuais, ou seja, liberdade que cada um tem de não ser tolhido no exercício de suas faculdades ou de seus direitos, exceto nos casos em que a lei determina. *Liberdade Substantiva*: incluem, entre outras, capacidades elementares como estar livre da fome crônica, da subnutrição, bem como as liberdades associadas, como saber ler, escrever, ter participação política, liberdade de expressão, entre outros (SEN, 2000, p. 75).

⁵¹ Em seu livro, *Desenvolvimento como Liberdade* (2000), Amartya Sen traz a abordagem da expansão da liberdade como (1) *o fim primordial* e (2) *o principal meio* do desenvolvimento, chamando-os, respectivamente, o “papel constitutivo” e o “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento.

de bens.

Por isso, a abordagem de Sen (2000), sobre as capacidades, realiza uma ligação direta entre capacidades e *funcionamentos*⁵². A capacidade de *funcionar* de cada indivíduo toma centralidade na análise do autor, pois ela reflete as realizações efetivas das pessoas. “A capacidade é, assim, um conjunto de vetores de *funcionamentos* alternativos entre os quais a pessoa pode escolher.” (FERREIRA, 2008, p. 36).

De fato, ‘escolher por si só pode ser considerado um funcionamento valioso, e obter um x quando não há alternativa pode, sensatamente, ser distinguido de escolher x quando existem alternativas substanciais. Jejuar não é a mesma coisa que ser forçado a passar fome. Ter a opção de comer faz com que jejuar seja o que é: escolher não comer quando se poderia ter comido. (SEN, 2000, p. 96).

Os funcionamentos contabilizados para a análise de Sen (2000, p. 95) vão desde aqueles de natureza física, como estar bem nutrido, adequadamente vestido, morar bem e evitar morbidade, até a consecução de objetivos sociais mais complexos, como participar da vida em comunidade.

O bem-estar de uma pessoa pode ser considerado em relação à qualidade [...] de sua existência. Viver pode ser considerado como um conjunto de “funcionamentos” ligados entre si, consistindo em ser e ter. [...]. Os funcionamentos pertinentes podem variar em coisas tão elementares quanto: ser alimentado de maneira adequada, ter boa saúde, prevenir-se contra riscos inevitáveis de morbidade e mortalidade prematura [...], até mesmo em realizações mais complexas, como ser feliz, ter respeito a si próprio, participar da vida comunitária, etc. [...]. Intimamente ligada à noção de funcionamentos encontra-se a noção da capacidade de funcionar. Ela representa diversas combinações de funcionamentos (seres e teres) que a pessoa pode realizar. A capacidade é, assim, um conjunto de vetores de

⁵² O conceito de *funcionamentos* reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter (SEN, 2000, p. 95).

funcionamentos, que reflete a liberdade de uma pessoa de levar um ou outro tipo de vida. Da mesma maneira que uma suposta “combinação orçamentária” representa, no campo de mercadorias, a liberdade de uma pessoa comprar cestas de produtos, a “combinação de capacidades” reflete, no campo dos funcionamentos, a liberdade de uma pessoa escolher entre existências diversas. (SEN, 2000 apud SALAMA; DESTREMAU, 2001, p. 79, tradução dos autores).

Apesar do avanço no pensamento acerca da pobreza, Sen (2000) não abandona a ideia de que uma das principais causas da pobreza é a baixa renda, já que ela pode ser considerada o fator preponderante na causa da privação de capacidades de um indivíduo:

Nessa perspectiva, a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa. (SEN, 2000, p. 109).

No que diz respeito ao desenvolvimento e crescimento econômico, Sen (2000) afirma que a importância do crescimento econômico não consiste na sua busca como um fim em si, simplesmente pela elevação das rendas privadas, mas como uma fonte de financiamento da seguridade social e na intervenção governamental ativa por parte do Estado. O foco no crescimento econômico está na expansão de serviços sociais possibilitados por ele.

A vantagem da abordagem multidimensional é que ela permite que se leve em conta, na busca da compreensão do fenômeno da pobreza, uma grande quantidade de problemas, tanto em termos de suas causas como consequências. Entretanto, a dificuldade dessa abordagem fica por conta das diversas carências e fatores socioeconômicos que estão interligados e associados a ela. E, na medida em que não se pode levar em conta todos esses fatores (e, em muitos casos, nem sequer mapeá-los), há um certo grau

de arbitrariedade no momento da escolha das variáveis que servirão de suporte para as análises.

3. INDICADOR SOCIAL

A intervenção governamental crescente no combate à pobreza e a implementação de políticas com o propósito de diminuir as desigualdades, atuando no oferecimento de serviços públicos, subsídios e outros benefícios, que não se refletem através da renda, serviram de impulso para as abordagens que utilizam indicadores sociais no lugar da renda como medida de bem-estar (ROCHA, 2003, p. 18).

Os indicadores sociais já possuem um papel importante na discussão política e social do cotidiano nacional e internacional. Políticos, organizações não governamentais, lideranças populares, jornalistas, dentre outros, utilizam de forma frequente os indicadores sociais, para acompanhar e avaliar os avanços e retrocessos das condições de vida da população (LIMA, 2006).

Jannuzzi (2001) ao conceituar os indicadores sociais, ressalta a sua importância enquanto um importante instrumento tanto acadêmico (teórico) como político (pragmático):

Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social e substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas públicas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANNUZZI, 2001, p. 15).

Dito isso, pode-se afirmar que os indicadores sociais são importantes instrumentos para subsidiar o poder público nas ações de planejamento e

formulação de políticas sociais nas diversas esferas do governo. Podem ser usados pela sociedade civil como ferramentas de monitoramento das condições de vida e bem-estar da população, além de permitirem, à academia, o estudo e aprofundamento sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diversos fenômenos sociais. (JANNUZZI).

No âmbito mais pragmático, “o Indicador Social é um instrumento operacional para o monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas”. No âmbito acadêmico, o Indicador Social se mostra como o “elo entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos observados” (JANNUZZI, 2001).

É importante estabelecer uma importante distinção entre os indicadores sociais e as estatísticas públicas levantadas pelos Censos Demográficos, pesquisas amostrais ou coletadas, nos registros administrativos de Ministérios, Secretarias de Estado e Prefeituras. As estatísticas públicas são dados ainda não trabalhados, na forma bruta, sem qualquer ligação com uma teoria social ou uma finalidade programática, preparadas apenas, em parte, para o uso na explicação empírica da realidade:

Os eventos vitais, por exemplo, como óbitos e nascimentos, ou dados administrativos provenientes do Censo Escolar, como o número de alunos ou professores estão ainda em um estágio preliminar (bruto ou intermediário) para utilização efetiva. Mas são úteis para construção de indicadores que permitam uma apreciação mais contextualizada e comparativa (no tempo e no espaço) da realidade social, como taxas de natalidade, taxa de evasão escolar, razão aluno/professor etc (JANNUZZI, 2001, p. 16).

A principal diferença entre o indicador social e a estatística pública é o conteúdo presente, isto é, o “valor contextual” da informação do primeiro (JANNUZZI, 2001).

É indispensável que se levante, também, as limitações dos indicadores,

pois, assim como afirma Lemos (2008, p. 97), a construção de um Indicador Social “é, antes de tudo, um procedimento reducionista, à medida que objetiva compactar em um número (o índice) toda a complexidade de um conceito”.

É preciso ter em mente que “indicadores são abstrações, representações, simplificações de uma dada realidade, portanto são suscetíveis aos vieses de quem produziu, coletou e/ou interpretou” (BRASIL, 2010). Por isso, deve-se ter uma visão crítica sobre essas medidas.

Deve-se atentar também que o indicador, como o próprio nome revela, apenas aponta, assinala, indica. Contudo, são comuns casos em que o foco das ações seja deslocado da realidade com que se deseja trabalhar para o indicador escolhido para representá-la. Há casos até em que primeiro se escolhe o indicador, para depois associá-lo a um problema ou demanda. Como escrevem Jannuzzi e Guimarães (2005, p. 5), efetua-se, dessa forma, a substituição do todo pela parte. Ainda segundo os autores, a “reificação” da medida, em detrimento do conceito, tem outro desdobramento muito preocupante sobre o campo da formulação de políticas, que é o de reforçar a tendência de encará-la como isenta de valores ideológicos ou políticos, como se na sua construção, não intervissem orientações teóricas e opções metodológicas dos seus proponentes.

Quando os conceitos são complexos, não se pode simplesmente reduzir a gestão de uma política ou programa à apreciação de um indicador sintético. O IDH, por exemplo, que é o indicador com maior aceitação internacional, é resultado da ponderação de três temas distintos (economia, saúde e educação). Dependendo do contexto e dos objetivos estabelecidos, deve-se ter cautela na adoção de índices, pois, se por um lado, muito bem identificam áreas de ação prioritária, por outro, não expressam problemas ou dimensões específicas. (BRASIL, 2010).

Como afirma Jannuzzi (2001, p. 320), os Indicadores Sociais são insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação das políticas públicas, sejam elas programas de qualificação

de mão de obra, projetos de expansão da infraestrutura urbana, ações focalizadas de distribuição de alimentos, garantia de renda mínima ou até mesmo erradicação da miséria. Cada fase do processo de formulação e implementação da política social requer o emprego de indicadores específicos, cada qual trazendo elementos e subsídios distintos para bom encaminhamento do processo. Cada aspecto de uma política pública – recursos empregados, métodos de alocação de recursos, resultados – deve ser avaliado através de indicadores adequados.

Por isso, optou-se, neste trabalho, pela elaboração de um índice sintético e municipal. Sintético, pela possibilidade de ser desagregável em vários aspectos da realidade. Municipal, por ser onde as políticas são efetivadas.

2 METODOLOGIA DO IPMM

O IPMM foi inspirado no Índice de Pobreza Familiar (IPF), elaborado por Barros et al (2006). O IPMM é constituído por seis dimensões, 23 componentes e 40 indicadores.

Foi atribuído o mesmo peso: a) a todos os indicadores de cada componente de uma mesma dimensão; b) a todos os componentes de uma mesma dimensão; e c) a cada uma das seis dimensões que compõem o Índice.

Uma das características do IPF é a sua construção em forma de indicadores em cascata. Dessa forma, mesmo com os indicadores tendo o mesmo peso, pode-se dar mais ênfase a determinados indicadores. Por exemplo: o componente Atenção e Cuidados Especiais com Crianças, Adolescentes e Jovens possui tres indicadores: V3 – *Criança*; V4 – *Criança ou adolescente*; V5 – *Criança, adolescente ou jovem*. Percebe-se que as crianças têm peso três vezes maior que o de jovens, mesmo quando o peso de todos os indicadores é igual.

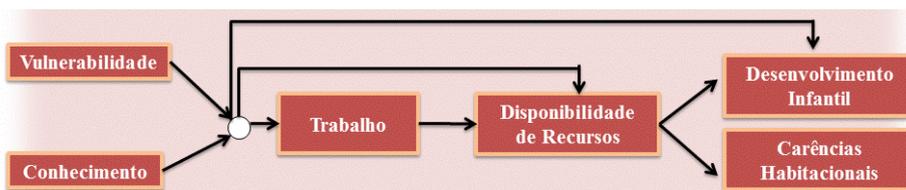
A ponderação do Índice foi elaborada de forma que o grau de pobreza varie entre 0 (sem qualquer traço de pobreza) e 100 (absolutamente pobres) (BARROS et al, 2006, p.16).

As seis dimensões analisadas por Barros et al (2006), a partir dos dados da PNAD, foram: a) vulnerabilidade; b) acesso ao conhecimento; c) acesso ao trabalho; d) escassez de recursos; e) desenvolvimento infantil; e f) carências habitacionais. Com essa seleção, todas as dimensões mais básicas da pobreza puderam ser consideradas diretamente, com exceção das condições de saúde, que foram computadas indiretamente, na dimensão carências habitacionais.

Em consonância com a abordagem da pobreza como privação de capacidades, formulada por Sen (2000), cada uma das dimensões representa, em parte, “[...] a falta de acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem suas necessidades e, em parte, a existência de necessidades básicas insatisfeitas, isto é, fins que não puderam ser alcançados.” (BARROS et al, 2006, p. 16).

Para melhor visualizar a inter-relação entre as dimensões, foi elaborado o **Diagrama 1**, o qual partiu das dimensões mais ligadas ao acesso aos meios às mais relacionadas à consecução dos fins.

Diagrama 1. Dimensões do Índice de Pobreza Municipal para o Maranhão



Fonte: Barros et al (2006).

O IPMM foi formulado para os municípios como um todo. Por isso, não se identificou “quem são os pobres”, mas sim a “intensidade da pobreza” nos municípios. Outra característica do IPMM é comparabilidade em três níveis:

estado com municípios, municípios com municípios e o mesmo município, em anos diferentes.

É feita, a seguir, uma descrição de cada uma das seis dimensões utilizadas na formulação do IPMM.

A dimensão *Vulnerabilidade* possui quatro componentes e oito indicadores, como mostra o **Quadro 1**

Quadro 1. Componentes e indicadores da dimensão Vulnerabilidade

Componentes	Indicadores
Fecundidade	V1. Mulheres que tiveram filho nascido vivo no último ano V2. Mulheres que tiveram filho nascido vivo nos últimos 2 anos
Atenção e cuidados especiais com crianças, adolescentes e jovens	V3. Presença de criança V4. Presença de criança ou adolescente V5. Presença de criança, adolescente ou jovem
Atenção e cuidados especiais com idosos	V6. Presença de idoso
Dependência demográfica	V7. Ausência de cônjuge V8. Metade ou menos dos membros encontram-se em idade ativa

Fonte: Elaboração da autora.

A *Vulnerabilidade* das famílias é o total de recursos adicionais demandados para a satisfação de suas necessidades básicas, quando comparado com uma família padrão, é diretamente proporcional à presença de gestantes, crianças, adolescentes, jovens e idosos, “[...] na medida em que cresce o volume de recursos *per capita* necessários para a satisfação de suas necessidades básicas.” (BARROS et al, 2006, p. 17).

O *Acesso ao Conhecimento*, contém três componentes e seis indicadores, como mostra o **Quadro 2**.

O *Acesso ao Conhecimento*, segundo Barros et al (2006), encontra-se entre os meios mais importantes que uma família pode dispor para satisfazer suas necessidades.

Quadro 2. Componentes e indicadores da dimensão Acesso ao Conhecimento

Componentes	Indicadores
Analfabetismo	C1. Jovem e adulto analfabeto C2. Jovem e adulto analfabeto funcional
Escolaridade	C3. Jovem e adulto com fundamental incompleto C4. Jovem e adulto com secundário incompleto C5. Adulto sem educação superior
Qualificação profissional	C6. Trabalhador sem qualificação média ou alta

Fonte: Elaboração da autora.

A dimensão *Acesso ao Trabalho* tem três componentes e cinco indicadores. Essa dimensão representa a oportunidade que uma pessoa dispõe de utilizar sua capacidade produtiva. É na realidade, segundo Barros et al (2006), um dos casos mais típicos de oportunidade para utilização dos meios.

Quadro 3. Componentes e indicadores da dimensão Acesso ao Trabalho

Componentes	Indicadores
Disponibilidade de trabalho	T1. Pessoas desocupadas
Qualidade do posto de trabalho	T2. Pessoas ocupadas no setor informal T3. Pessoas ocupadas em atividade agrícola
Remuneração	T4. Rendimento menor 1 salário mínimo T5. Rendimento menor 2 salários mínimos

Fonte: Elaboração da autora.

A dimensão *Escassez de Recursos* é composta por três componentes e três indicadores (**Quadro 4**). Essa dimensão, medida através da renda familiar *per capita*, mostra-se como um recurso fundamental na mensuração da pobreza, uma vez que a maioria dos bens e serviços necessários à satisfação das necessidades básicas de uma família pode ser adquirida no mercado.

Quadro 4. Componentes e indicadores da dimensão Escassez de Recursos

Componentes	Indicadores
Extrema pobreza	R1. Renda domiciliar <i>per capita</i> inferior à linha de extrema pobreza
Pobreza	R2. Renda domiciliar <i>per capita</i> inferior à linha de pobreza
Capacidade de geração de renda	R3. Maior parte da renda familiar advém de transferências

Fonte: Elaboração da autora.

O *Desenvolvimento Infantil* possui quatro componentes e nove indicadores, como mostra o **Quadro 5**, a seguir. O *Desenvolvimento Infantil* é uma dimensão importante pelo fato de que todas as sociedades buscam conceder às suas crianças oportunidades para o seu pleno desenvolvimento (BARROS et al., 2006, p. 20).

Quadro 5. Componentes e indicadores da dimensão Desenvolvimento Infantil

Componentes	Indicadores
Trabalho precoce	D1. Criança ou adolescente com até de 14 anos trabalhando
	D2. Criança ou adolescente com até 17 anos trabalhando
Acesso à escola	D3. Criança de 0-6 anos de idade fora da escola
	D4. Pessoas de 7-14 anos de idade fora da escola
	D5. Pessoas de 7-17 anos de idade fora da escola
Progresso escolar	D6. Adolescente de 10 a 14 anos analfabeto
	D7. Adolescente de 15 a 17 anos analfabeto
Mortalidade infantil	D8. Mãe com filho que já tenha morrido
	D9. Mãe que teve filho nascido morto

Fonte: Elaboração da autora.

A dimensão *Carências Habitacionais* é formada por seis componentes e 12 indicadores, como mostra o **Quadro 6**, abaixo. A dimensão *Carências Habitacionais*, apesar de não incluir todos os aspectos relevantes para se avaliar as condições habitacionais, mostra-se de fundamental importância para se avaliar a pobreza, pois dentre outros aspectos, estão estreitamente

ligadas às condições de saúde (BARROS et al., 2006, p. 21).

Quadro 6. Componentes e indicadores da dimensão Carências Habitacionais

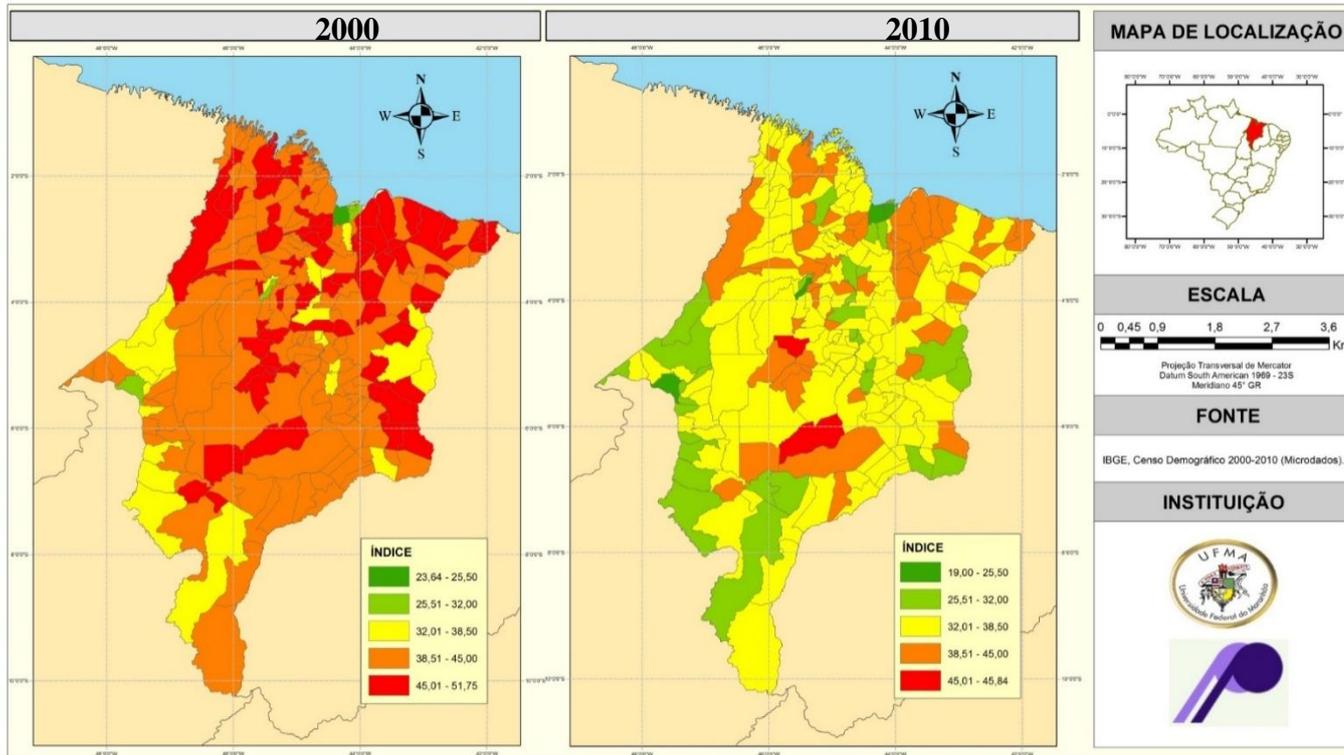
Componentes	Indicadores
Propriedade	H1. Domicílio não é próprio
	H2. Domicílio não é nem próprio nem cedido
Espaço domiciliar	H3. Domicílio com até 3 cômodos
Acesso a abastecimento de água	H4. Acesso inadequado a água
Acesso a saneamento	H5. Esgotamento sanitário inadequado
Acesso a coleta de lixo	H6. Lixo não é coletado
Acesso a energia elétrica	H7. Sem acesso a eletricidade
	H8. Não tem ao menos a um dos itens: TV ou rádio
	H9. Não tem ao menos a um dos itens: TV, rádio ou geladeira

Fonte: Elaboração da autora

3 ANÁLISE DA POBREZA NO MARANHÃO ATRAVÉS DO IPMM NOS ANOS 2000 E 2010

Serão apresentados a seguir, os resultados do IPMM e de suas dimensões para os municípios do Estado do Maranhão. Para melhor visualizar a dinâmica dos municípios, optou-se pela espacialização do Índice no **Mapa 1** (as cores vermelho e laranja são as piores situações e os tons de verde são as melhores). Para facilitar a comparação, utilizou-se o mesmo intervalo de frequência para os dois anos.

Mapa 1. IPMM para os anos 2000 e 2010



Fonte: IBGE.

Todos os municípios apresentaram melhor IPMM em 2010, relativamente a 2000. Todavia, alguns registraram uma melhora bem modesta. Para expressar tal fato, colocaram-se na **Tabela 1** os 15 municípios com maior grau de pobreza e os quinze com menor grau, em cada ano.

Em 2000, Belágua era o município mais pobre do estado, seguido por Fernando Falcão e Santana do Maranhão. Em 2010, o primeiro lugar foi assumido por Marajá do Sena, Fernando Falcão continuou em segundo e o terceiro lugar ficou com Cachoeira Grande (**Tabela 1**).

Dentre os 15 municípios que se encontravam entre os mais pobres em 2000, sete saíram desse ranking por apresentar uma significativa melhora no IPMM. Foram eles: Santana do Maranhão (ocupava o 3ª posição em 2000 e caiu para 23ª em 2010), Centro do Guilherme (de 4º para 80º), Brejo de Areia (de 8º para 43º), Formosa da Serra Negra (de 9º para 29º), Matões do Norte (de 12º para 33º), Governador Newton Bello (13º para 41º), Feira Nova do Maranhão (de 15º para 45º). Já os municípios com melhoras pouco expressivas e que passaram a compor esse ranking foram: Serrano do Maranhão (4º), Primeira Cruz (7º), Humberto de Campos (9º), Cajari (10º), Itaipava do Grajaú (11º), Satubinha (13º) e Lagoa Grande do Maranhão (14º).

Dentre os 15 com menor grau de pobreza, os municípios de São Luís, Imperatriz, Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Santa Inês permaneceram nas primeiras posições. Apenas três municípios saíram desse ranking: Trizidela do Vale, Dom Pedro e Itinga do Maranhão. Os três que os substituíram foram: Governador Edison Lobão, Campestre do Maranhão e Estreito.

A maior dinâmica entre os municípios mais pobres é decorrente da maior sensibilidade desses municípios frente às políticas públicas, devido ao seu alto grau de pobreza. Pode-se dizer também que a maior dinâmica entre os municípios mais pobres é resultado das diferentes formas com que as políticas públicas são implantadas e geridas nesses municípios. Como exemplo, citam-se os municípios de Santana do Maranhão e Centro do Guilherme, os quais saíram do ranking dos 15 mais pobres no ano de 2010, e os municípios de Fernando Falcão e Marajá do Sena, os quais assumiram as piores colocações em 2010.

Tabela 1 – Maranhão e municípios: 15 maiores IPMM e 15 menores IPMM – 2000 e 2010

Ordem	2000		2010	
	Municípios	IPMM	Municípios	IPMM
	Maranhão	37,33	Maranhão	30,54
1	Belágua	51,75	Marajá do Sena	45,84
2	Fernando Falcão	50,33	Fernando Falcão	45,42
3	Santana do Maranhão	50,20	Cachoeira Grande	42,70
4	Centro do Guilherme	49,77	Serrano do Maranhão	42,65
5	Santo Amaro do Maranhão	49,62	Santo Amaro do Maranhão	42,04
6	Pedro do Rosário	48,98	Jenipapo dos Vieiras	41,89
7	Jenipapo dos Vieiras	48,71	Primeira Cruz	41,79
8	Brejo de Areia	48,57	Pedro do Rosário	41,72
9	Formosa da Serra Negra	48,45	Humberto de Campos	41,49
10	Cachoeira Grande	48,39	Cajari	41,46
11	Paulino Neves	48,28	Itaipava do Grajaú	41,15
12	Matões do Norte	47,90	Belágua	41,01
13	Governador Newton Bello	47,84	Satubinha	40,91
14	Marajá do Sena	47,82	Lagoa Grande do Maranhão	40,81
15	Feira Nova do Maranhão	47,71	Paulino Neves	40,76
203	Trizidela do Vale	35,85	Governador Edison Lobão	28,85
204	Dom Pedro	35,15	Presidente Dutra	28,81
205	Bacabal	34,76	Campestre do Maranhão	27,92
206	Presidente Dutra	34,68	Bacabal	27,75
207	Itinga do Maranhão	34,08	Estreito	27,28
208	Porto Franco	33,67	Pedreiras	26,86
209	Balsas	33,35	Porto Franco	26,83
210	Açailândia	32,76	Açailândia	26,67
211	Timon	32,62	Balsas	25,69
212	Pedreiras	32,46	Timon	25,65
213	Santa Inês	30,58	Santa Inês	25,25
214	São José de Ribamar	29,96	São José de Ribamar	22,37
215	Paço do Lumiar	26,95	Paço do Lumiar	21,62
216	Imperatriz	25,89	Imperatriz	20,64
217	São Luís	23,64	São Luís	19,00

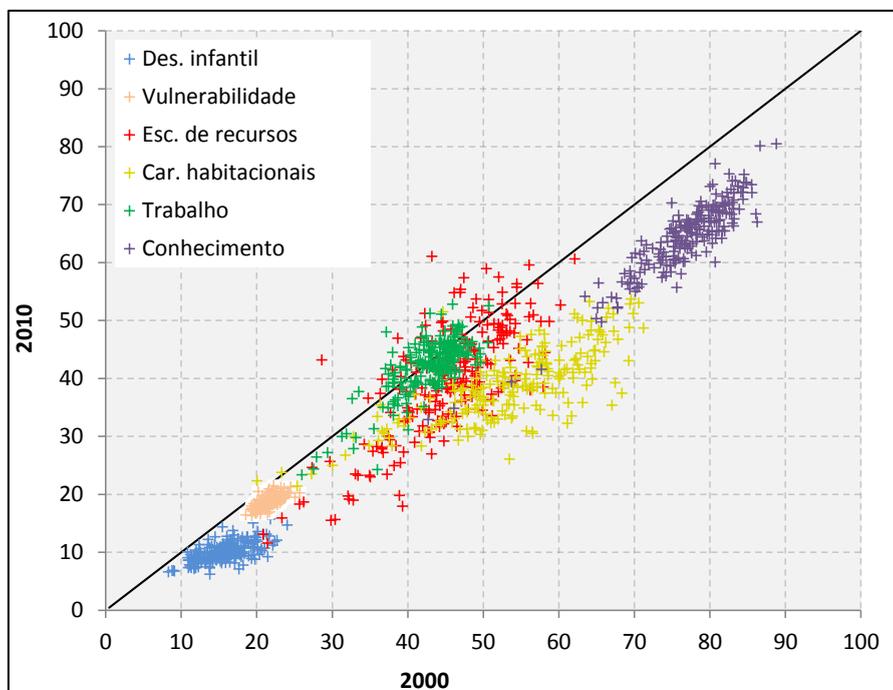
Fonte: IBGE.

A melhoria de Santana do Maranhão e Centro do Guilherme deu-se, principalmente, nas dimensões *Acesso ao Conhecimento* e *Carências Habitacionais*. Belágua e Santana do Maranhão foram os municípios que mais melhoraram na dimensão *Carências Habitacionais*, especificamente no indicador acesso ao abastecimento de água: em 2000, 98,6% dos domicílios de Belágua e 99,8% dos domicílios de Santana não tinham abastecimento de água adequado. Em 2010, os percentuais caíram para 6,1% e 19,3%, respectivamente. O município de Centro do Guilherme apresentou uma melhora significativa no *Acesso ao Conhecimento*, pois foi o município que mais reduziu o indicador que mede o percentual de jovens/adultos analfabetos funcionais, de 87,1% para 54,5%.

No **Gráfico 1**, está descrito o comportamento dos 217 municípios em cada uma das seis dimensões. A partir da análise desse gráfico, podem-se observar que nas dimensões *Desenvolvimento Infantil* e *Acesso ao Conhecimento*, todos os municípios apresentaram melhora, enquanto na dimensão *Vulnerabilidade* apenas um município regrediu e, nas dimensões *Acesso ao Trabalho*, *Escassez de Recursos* e *Carências Habitacionais*, muitos municípios regrediram.

A seguir, fez-se a análise do desempenho de cada dimensão, na seguinte ordem: *Vulnerabilidade*, *Desenvolvimento Infantil*, *Acesso ao Conhecimento*, *Acesso ao Trabalho*, *Escassez de Recursos* e *Carências Habitacionais*.

Gráfico 1 – Dimensões do IPMM – 2000 e 2010

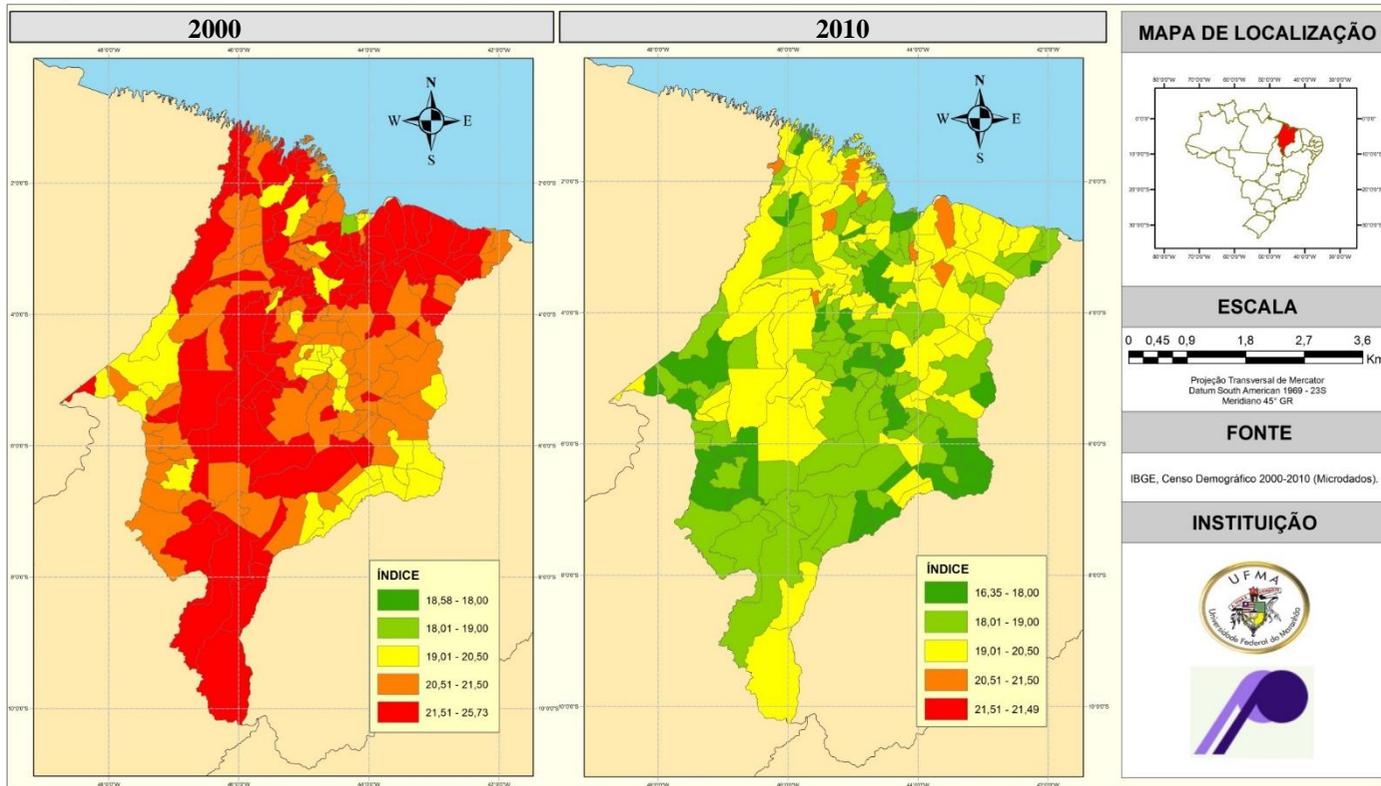


Fonte: IBGE.

O **Mapa 2**, a seguir, mostra a espacialização da dimensão **Vulnerabilidade**, nos anos 2000 e 2010. Essa dimensão compreende quatro componentes (*fecundidade; atenção e cuidados especiais com crianças, adolescentes e jovens; atenção e cuidados especiais com idosos; e dependência demográfica*) e oito indicadores.

No componente *fecundidade* apenas um município regrediu (Boa Vista do Gurupi) e no componente que mede a *presença de crianças adolescentes e jovens*, todos os municípios apresentaram melhores valores em 2010. Já no componente *presença de idosos*, somente sete municípios melhoraram e no componente *dependência demográfica*, 31 municípios pioraram.

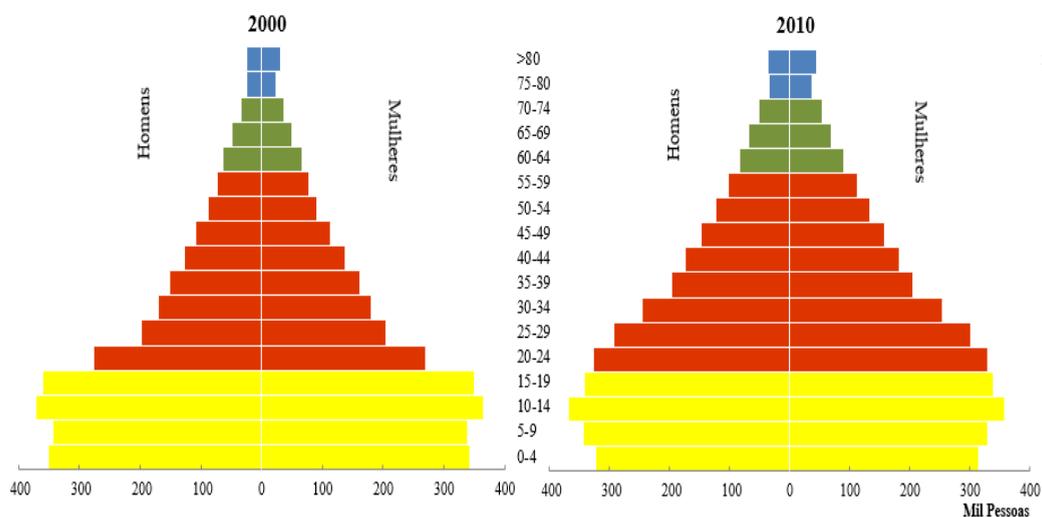
Mapa 2. Dimensão Vulnerabilidade – 2000 e 2010



Fonte: IBGE

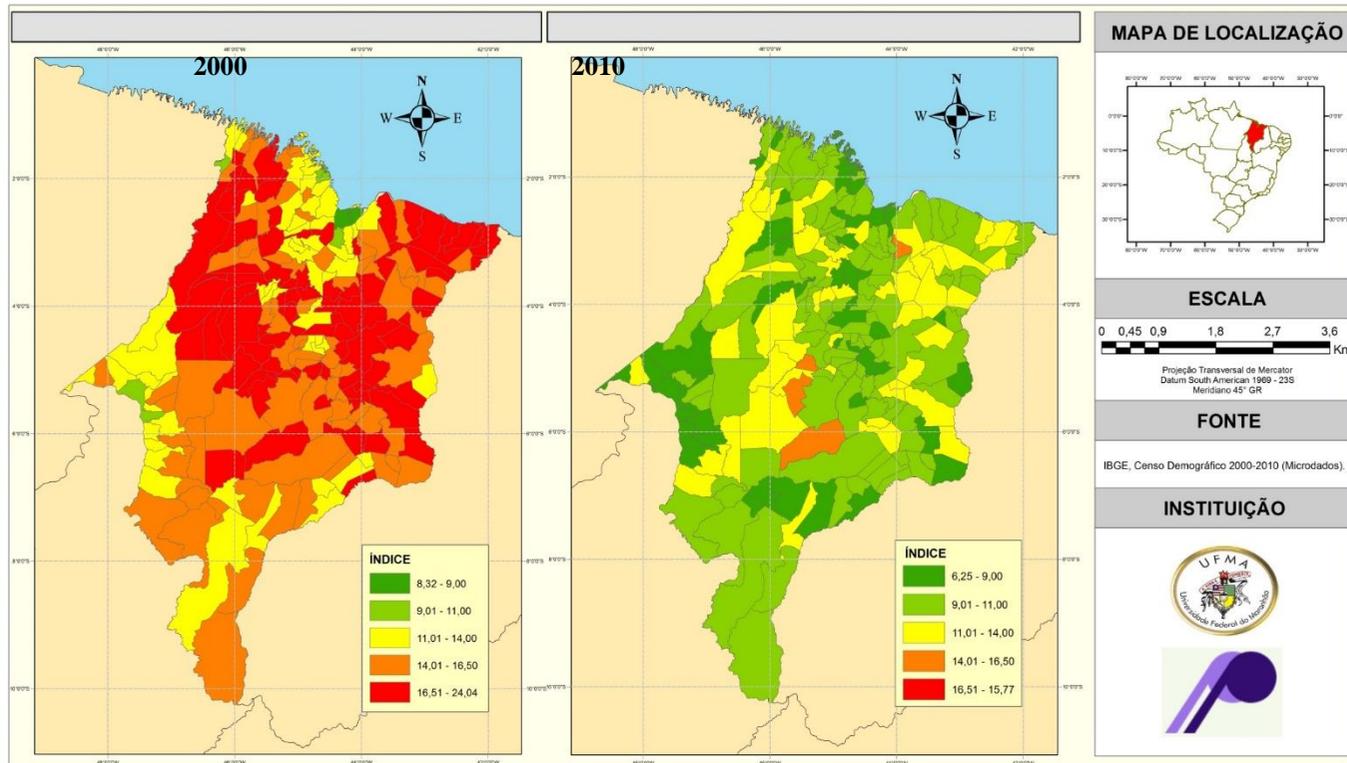
Como consequência da queda da fecundidade, há uma diminuição do número relativo de crianças, adolescentes e jovens na população. O envelhecimento da população brasileira é algo que já vem sendo constatado nos últimos anos. Ao analisar a pirâmide etária do estado nos anos 2000 a 2010 (**Gráfico 2**), pode-se apreender que houve uma redução na quantidade de pessoas até 15 anos e uma elevação nas faixas etárias a partir de 20 anos, ou seja, tem crescido, também, a população potencialmente ativa no Maranhão. Por conseguinte, observou-se no estado um significativo aumento no número de idosos com 60 anos ou mais, que passou de 405,9 mil (7,2% da população) para 576,7 mil (8,6%).

Gráfico 2. Pirâmide etária do estado do Maranhão – 2000 e 2010



A dimensão **Desenvolvimento Infantil** está representada no **Mapa 3**, a seguir. É perceptível que todos os municípios apresentaram melhora. Essa dimensão compreende quatro componentes (*trabalho precoce, acesso à escola, progresso escolar e mortalidade infantil*) e nove indicadores.

Mapa 3. Dimensão Desenvolvimento Infantil – 2000 e 2010



Fonte: IBGE.

No que se refere ao *acesso à escola*, todos os municípios melhoraram. Esse componente mede o percentual de crianças de 0 a 17 anos fora da escola. Embora nas faixas de 0 – 6 anos o número de crianças fora da escola tenha recuado, o percentual de crianças nessa situação ainda é muito elevado. Para se ter ideia, os municípios com menor indicador são Presidente Médici (32,4%) e Pindaré-Mirim (35,4%), e os mais elevados são Feira Nova do Maranhão (72,0%) e São Pedro dos Crentes (71,8%). Ao todo, são 86 municípios com mais de 50,0% de suas crianças de 0 – 6 anos fora da escola no Maranhão.

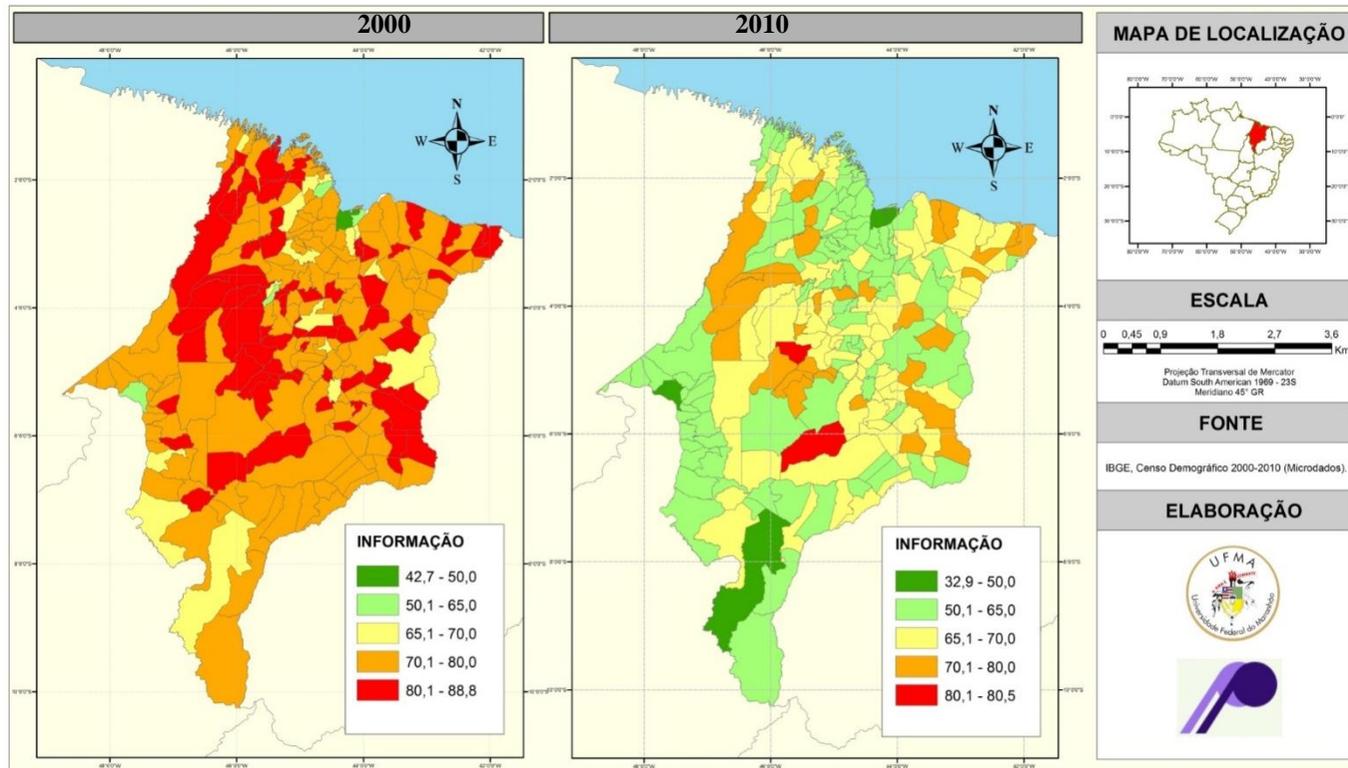
Um dos agravantes da permanência das crianças/adolescentes fora da escola é o trabalho infantil. Os indicadores mostram que o *trabalho infantil* ainda é uma realidade no Maranhão. Em 2010, 31 municípios apresentavam mais de 5% de suas crianças/adolescentes com até 14 anos trabalhando (com limite máximo de 10,6% em Paulino Neves). Quando a faixa etária se estende para até 17 anos, o número de municípios sobe para 150 (máximo de 16,3% em Paulino Neves). No componente como um todo, 67 municípios regrediram (os municípios, com maiores variações negativas, foram: Junco do Maranhão, Sambaíba, Lagoa Grande do Maranhão, Riachão, Morros, Tutóia e Igarapé Grande).

Já no *progresso escolar*, quatro municípios retrocederam (Serrano do Maranhão, Cajari, Bequimão e Santa Quitéria do Maranhão). Através desse componente, mediu-se o analfabetismo na faixa etária de 10 – 17 anos; embora a maioria dos municípios tenha registrado uma significativa diminuição do analfabetismo nessa faixa etária, alguns seguiram na contramão desse resultado (Serrano do Maranhão, Cajari, Santa Quitéria do Maranhão, Bequimão, Altamira do Maranhão, Raposa, Milagres do Maranhão, Sítio Novo, São Francisco do Brejão, Viana, Olinda Nova do Maranhão, Tasso Fragoso, Alto Parnaíba, Presidente Médici, Luís Domingues).

No componente *mortalidade infantil*, 28 municípios retrocederam (os municípios, com maiores variações negativas, foram: Cachoeira Grande, São Francisco do Brejão, Presidente Vargas, Belágua, Duque Bacelar e Lagoa do Mato).

A próxima dimensão analisada é **Acesso ao Conhecimento (Mapa, 4)**.

Mapa 4. Dimensão Acesso ao Conhecimento – 2000 e 2010



Fonte: IBGE.

O Acesso ao Conhecimento possui três componentes (*analfabetismo, escolaridade e qualificação profissional*) e seis indicadores. É evidente que houve uma significativa melhora nessa dimensão.

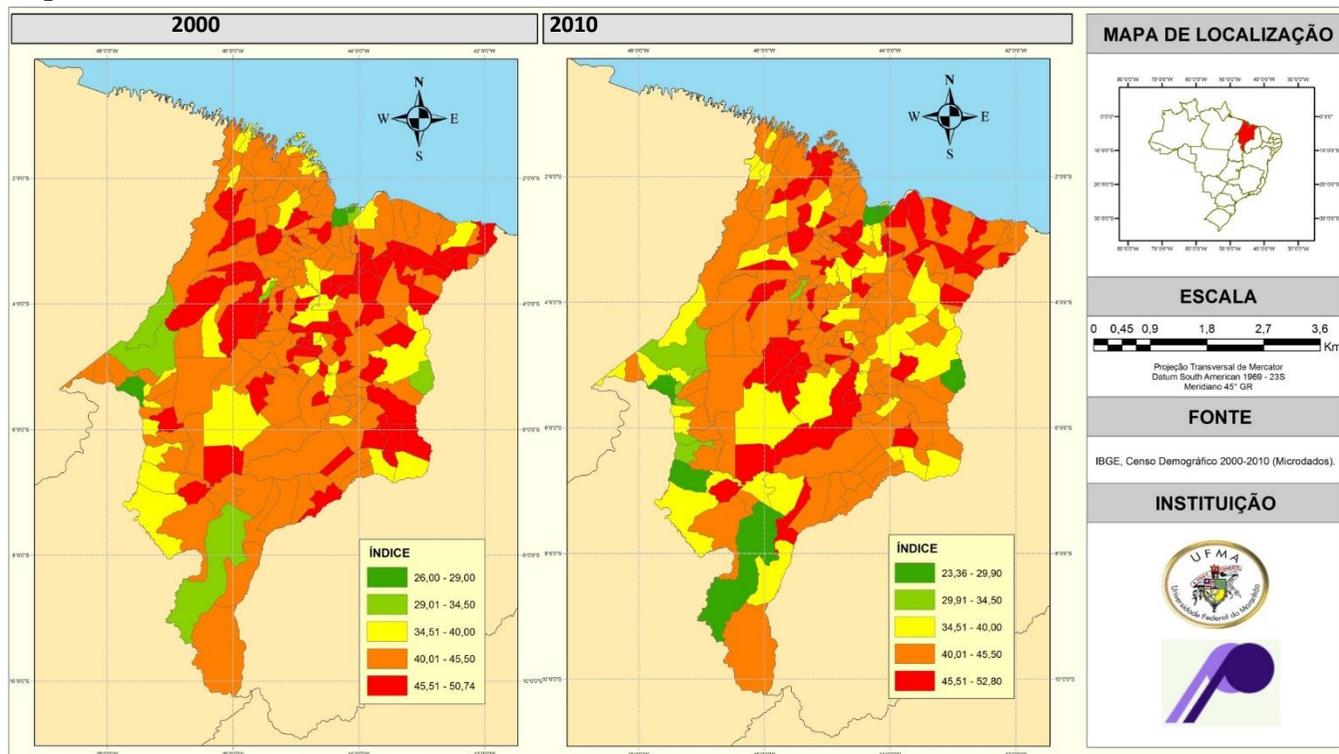
No *analfabetismo*, nenhum município regrediu. Apesar da melhora nos indicadores, os valores ainda estão extremamente altos. Mais da metade dos municípios apresentou um percentual de jovens e adultos analfabetos acima de 24,0%. Em se tratando de analfabetos funcionais, 129 municípios têm mais de 50,0% da população nessa condição (o maior percentual era em Fernando Falcão, com 79,3% e o menor, em São Luís, com 16,7%).

Passando para o componente *escolaridade*, que investiga a escolaridade dos jovens e adultos constatou-se, também, uma melhora em todos os municípios. Entretanto, partindo-se de um quadro com alto percentual de analfabetismo, como detectado no componente anterior, não se pode esperar uma alta escolaridade. Na maioria dos municípios, o percentual de jovens e adultos sem fundamental completo era superior a 50,0% da população nessa faixa etária. E, quando se analisou a população com secundário incompleto, a maior parte dos municípios se encontrava acima de 70,0%. Em apenas quatro municípios, o percentual de jovens e adultos sem fundamental completo era inferior a 40,0% (São Luís, Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Imperatriz).

No que se refere à *qualificação profissional*, com exceção do município Governador Eugênio Barros, todos os demais melhoraram. Essa melhora, entretanto, não foi suficiente para se considerar que uma boa parcela da mão de obra no Maranhão esteja qualificada, pois, dos 217 municípios do estado, apenas quatro têm um percentual de trabalhadores com qualificação média ou alta superior a 40,0% da população (São Luís, Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Imperatriz).

No tocante a dimensão **Acesso ao trabalho**, o **Mapa 5**, a seguir, mostra que boa parte dos municípios apresentou um pior resultado no ano de 2010, relativamente ao ano de 2000 (mais precisamente, 87 municípios regrediram). Essa dimensão possui três componentes (*disponibilidade de trabalho, qualidade do posto de trabalho e remuneração*) e cinco indicadores.

Mapa 5. Dimensão Acesso ao Trabalho – 2000 e 2010



Fonte: IBGE.

O componente *disponibilidade de trabalho* possui apenas um indicador (pessoas desocupadas em idade ativa). Em 2010, 102 municípios apresentaram um percentual de pessoas desocupadas superior ao registrado em 2000.

O componente *qualidade do posto de trabalho* revela que muitas pessoas estão ocupadas no setor informal (28,5%) e em atividades agrícolas (31,8%) nos municípios maranhenses. Essa significativa parcela da população ocupada, no setor agrícola, dá-se em razão de o Maranhão ser o estado mais rural do Brasil, apesar do intenso êxodo nas últimas décadas. Em 1970, a população rural do Maranhão representava 74,8% do total da população do estado, em 1991, a população rural do Maranhão caiu para 60,0% e, em 2010, estava em 36,9%.

No que se refere à *remuneração*, percebe-se que o percentual de pessoas ocupadas que recebiam menos de um salário mínimo no Maranhão variava de 20,4% (São Luís) a 90,7% (Fernando Falcão), sendo que 89,4% dos municípios têm mais da metade de sua população ocupada recebendo menos de um salário mínimo. Quando o teto sobe para dois salários, os percentuais variavam de 70,4% (São Luís) para 98,8% (Fernando Falcão), ou seja, nos municípios maranhenses, a maioria das pessoas ocupadas tem uma remuneração inferior a dois salários mínimos.

A baixa renumeração nos municípios se deve ao fato de a maior parte da população estar ocupada em atividades agrícolas (agricultura familiar, principalmente) e no setor informal, onde a produtividade do trabalho é pequena (no caso da agricultura familiar) e não há regulação dos salários.

O mau desempenho do acesso ao trabalho contrasta com o bom desempenho econômico do Maranhão na primeira década dos anos 2000. Nesse período, o estado registrou um crescimento econômico superior ao do Nordeste e ao do Brasil. O crescimento do PIB, nesse ínterim, foi de 63,2% e o da população foi de 15,3%, revelando que houve um aumento da produtividade do estado na década. (CARVALHO, 2013).

A **Tabela 2**, abaixo, mostra o desempenho do produto e do emprego no âmbito nacional e maranhense na primeira década dos anos 2000. Para

melhor estruturar a análise, dividiu-se esse período em dois momentos (2000-2004 e 2005-2009). Verificou-se que, no Maranhão, tanto a produção como o emprego apresentaram melhor desempenho na primeira metade da década. Mas é importante destacar que, embora tenha havido uma sensível redução da taxa de crescimento do produto maranhense na segunda metade da década, ela ainda permaneceu acima do nível nacional. Por outro lado, o desempenho do mercado de trabalho, já pouco significativo no primeiro período analisado, passou a ser negativo no segundo.

A partir disso, conclui-se que o bom desempenho da economia do estado, ou melhor, o aumento do produto agregado (VA) não foi capaz de produzir um impulso da mesma magnitude na geração de novos postos de trabalho na primeira década de 2000 (CARVALHO, 2013). Consequência direta do modelo de desenvolvimento do Maranhão, baseado na produção de *commodities* para o comércio exterior, com poucos efeitos multiplicadores na economia (para mais detalhes sobre o tema, consultar o artigo *dinâmica da economia maranhense no período 2000 a 2013*, de Felipe de Holanda).

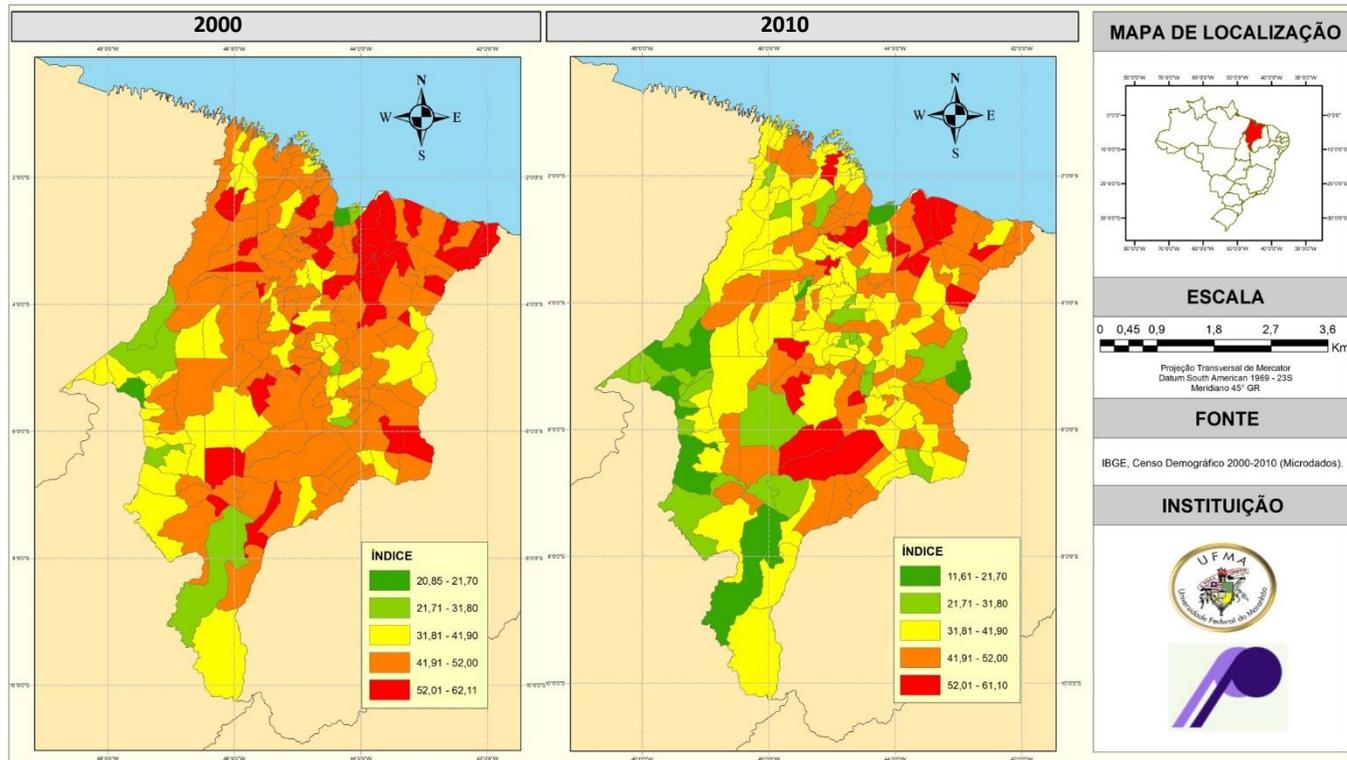
Tabela 2 – Taxas médias anuais de variação real do Valor Adicionado Bruto e do número de pessoas ocupadas, e elasticidade ocupação/valor adicionado – Brasil e Maranhão (2000 a 2009)

Região Geográfica	Indicador	2000 - 2004	2005 - 2009
Brasil	Var. do Valor Adicionado Bruto (em % a.a)*	2,7	3,7
	Var. da População Ocupada (em % a.a)	4,2	1,5
	Elasticidade da Ocupação	1,6	0,4
Maranhão	Var. do Valor Adicionado Bruto (em % a.a)*	4,4	4,1
	Var. da População Ocupada (em % a.a)	0,3	-1,0
	Elasticidade da Ocupação	0,1	-0,2

Fonte: CARVALHO, 2013.

No que se refere à **Escassez de Recursos**, o **Mapa 6**, a seguir, mostra que a maioria dos municípios melhorou o suficiente para subir de intervalo de classe em 2010. Todavia, 39 municípios não seguiram essa tendência, dentre eles, Marajá do Sena, Jatobá, Serrano do Maranhão, Itaipava do Grajaú, Santa Filomena do Maranhão, Fernando Falcão e Primeira Cruz.

Mapa 6 – Dimensão Escassez de Recursos – 2000 e 2010



Fonte: IBGE.

A dimensão Escassez de Recursos possui três componentes com um indicador cada: *extrema pobreza*, *pobreza* e *capacidade de geração de renda*. É notório que quase a totalidade dos municípios diminuiu seu percentual de indigentes e de pobres. Os que andaram na contramão desse resultado foram: Marajá do Sena (que tinha 53,9% de extremamente pobres e 69,2% de pobres em 2000 e passou para 58,3% e 72,6% em 2010, respectivamente), Jatobá (passou de 21,0% de extremamente pobres em 2000 para 34,5% em 2010), Arame (41,2% para 43,3%), Serrano do Maranhão (47,2% para 48,4%) e Itaipava do Grajaú (41,9% para 42,4%).

O componente *capacidade de geração de renda* se refere aos domicílios que têm maior parte da renda proveniente de transferências (aposentadorias e transferências direta de renda). Em 2010, todos os municípios apresentaram elevação nesse componente, o que significa que mais domicílios passaram a depender de transferências de renda.

Essa maior dependência das transferências se deu em um contexto de ampliação delas. No período de 2000 a 2011, o estoque de aposentadorias concedidas cresceu, em média, 4,7% ao ano (passou de 21,5 mil em 2000 para 35,7 mil em 2011), crescimento que foi impulsionado, principalmente, pela aposentadoria rural, cujo estoque passou de 18,7 mil em 2000 para 31,6 mil em 2011 (crescimento médio de 4,9% a.a.). A concessão do Benefício de Prestação Continuada – (BPC) cresceu em ritmo mais acelerado, 8,9% ao ano (o estoque variou de 94,8 mil em 2004 para 172,8 mil em 2011), com destaque para o benefício aos idosos, cujo estoque passou de 43,0 mil para 86,7 mil nesse mesmo período (crescimento de 10,6% a.a.). Em 2012, foram pagos 178,2 mil benefícios do BPC, sendo que 90,5 mil foram para Pessoas Com Deficiências (PCD) e 87,7 mil para idosos.

O Programa de Transferência de Renda (PTR) mais significativo no país é o Bolsa Família. Os dados da **Tabela 9**, logo a seguir, mostram a evolução na concessão de benefícios no Brasil e no Maranhão. Enquanto a quantidade de famílias beneficiadas no Brasil cresceu em média 11,7% a.a. de 2004 a 2012, nesse mesmo período, o crescimento no Maranhão foi de 14,8% a.a., o que fez a participação do estado na concessão de benefícios, no país, subir de

5,8% para 6,8%. Em 2012, foram transferidos, aproximadamente, de R\$ 1,6 bilhão em benefícios do PBF no Maranhão.

Tabela 9 – Maranhão e Brasil: Benefícios do Programa Bolsa Família concedidos no Maranhão – 2004 a 2012

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Cresc. (a.a.)
Famílias (mil)										
BR	6.571,8	8.700,4	10.965,8	11.043,1	10.558,0	12.370,9	12.778,2	13.352,3	13.902,2	9,8
MA	380,7	532,1	706,9	737,5	729,6	846,3	871,3	920,0	951,6	12,1
MA/BR	5,8	6,1	6,4	6,7	6,9	6,8	6,8	6,9	6,8	-

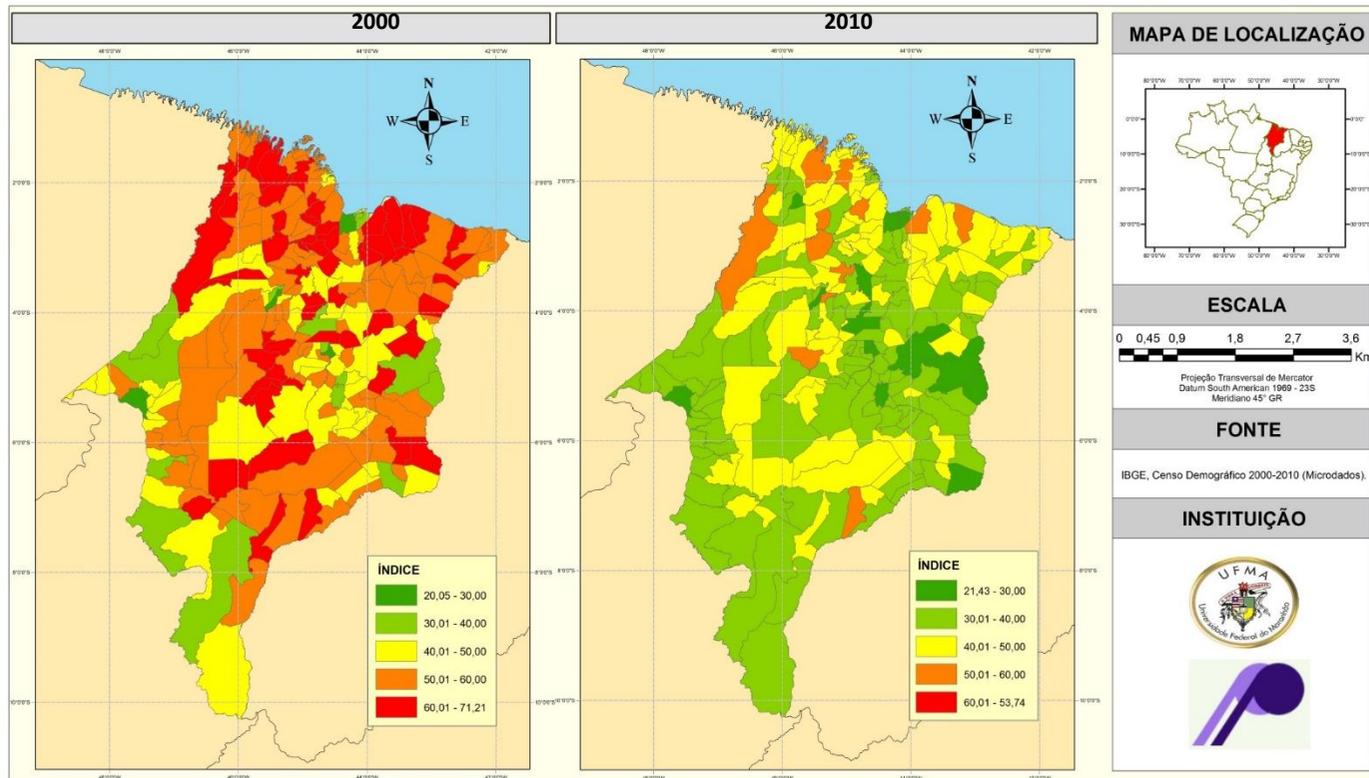
Fonte: MDS.

Por fim, tem-se a dimensão **Carências Habitacionais**. O Mapa 7, a seguir, mostra a que os municípios apresentaram uma situação bem melhor nessa dimensão, em 2010, em relação a 2000. Essa dimensão possui seis componentes (*propriedade, espaço domiciliar, acesso a abastecimento de água, acesso a saneamento, acesso à coleta de lixo e acesso á energia elétrica*) e nove indicadores.

No componente *propriedade*, muitos municípios regrediram (141 ao todo), No estado do Maranhão, 15,9% dos domicílios não eram próprios e 7,3% não eram próprios nem cedidos em 2000; em 2010, os percentuais sobem para 16,9% e 10,2%, respectivamente. Os municípios com maiores indicadores são Imperatriz (com 31,9% domicílios que não são próprios e 25,3% que não são próprios nem cedidos), Governador Edison Lobão (com 33,6% e 18,3%, respectivamente), Balsas (30,5% e 21,8%) e Estreito (21,4% e 19,8%).

No componente *espaço domiciliar*, quase todos os municípios melhoraram, apenas 12 regrediram (Lagoa do Mato, Bela Vista do Maranhão, Marajá do Sena, Sambaíba, Itaipava do Grajaú, Serrano do Maranhão, Governador Archer, São José dos Basílios, Passagem Franca, Balsas, Arame e Cururupu).

Mapa 6 – Dimensão Carências Habitacionais – 2000 e 2010



Fonte: IBGE.

No que se refere ao *abastecimento de água*, 46,7% dos domicílios do estado não tinham abastecimento pela rede geral em 2000. Em 2010, o percentual caiu para 34,9%, e desses, 30,7% eram abastecidos através de poços. Na contramão da melhoria do estado, 13 municípios retrocederam (Bela Vista do Maranhão, São Félix de Balsas, Araguaianã, Paraibano, Rosário, São Francisco do Brejão, Nova Iorque, São Luís, São José de Ribamar, Pindaré-Mirim, Pirapemas, Trizidela do Vale e Presidente Vargas). Os maiores percentuais de domicílios com acesso inadequado à água, em 2010, foram em Santo Amaro do Maranhão (99,5%), São Félix de Balsas (93,1%), Pedro do Rosário (91,9%), Marajá do Sena (91,2%) e Santa Helena com (91,0%).

Tratando-se do *acesso ao saneamento*, que mede o esgotamento sanitário inadequado, constatou-se que, no geral, houve uma melhora (em 2000 74,8% dos domicílios do estado não tinham rede geral de esgoto ou fossa séptica, em 2010, esse percentual caiu para 59,7%). Contudo, 25 municípios não seguiram essa tendência de melhora (dentre eles, Porto Franco, Miranda do Norte, Balsas, Pindaré-Mirim, Santa Inês, São João dos Patos, Imperatriz, Dom Pedro e Cururupu).

No tocante ao *acesso à coleta de lixo*, que investiga se o lixo não é coletado por serviço de limpeza, percebe-se que o estado apresentou uma melhora em 2010 (44,2% da população não tinham coleta de lixo) em relação a 2000 (65,5%). Em apenas seis municípios, isso não foi constatado (Presidente Vargas, Bela Vista do Maranhão, Serrano do Maranhão, Poção de Pedras, Bacurituba e Luís Domingues).

Mesmo com a maioria dos municípios apresentando avanço em 2010, as condições de saneamento básico no Maranhão ainda são bastante críticas.

O componente *acesso à energia elétrica* mede o acesso à eletricidade e a presença de televisão, rádio, televisão, rádio ou geladeira. Nesse componente, 11 municípios regrediram (Bela Vista do Maranhão, São Luís, Imperatriz, Santa Inês, Dom Pedro, Pedreiras, Paço do Lumiar, São José de Ribamar, Luís Domingues, Balsas e Trizidela do Vale). Esse decréscimo foi

impulsionado principalmente pela ausência de rádio (em 2000, 34,1% dos domicílios não tinham rádio e 37,2% não tinham TV, em 2010, 42,8% não tinham rádio e apenas 11,7% não tinham TV). No que se refere à ausência de geladeira, em 2000, 46,2% não a possuíam, em 2010, o percentual caiu para 15,5%.

4 CONCLUSÃO

A construção do Índice de Pobreza Municipal para o Maranhão (IPMM) não esgota a investigação acerca da mensuração da pobreza no Estado do Maranhão – essa de forma alguma foi a intenção deste trabalho. O intento foi analisar a dinâmica da pobreza na primeira década de 2000 a partir de alguns indicadores indispensáveis ao estudo do fenômeno.

A principal conclusão a que se chegou com a construção do IPMM é que houve uma redução da pobreza tanto no estado do Maranhão como em todos os municípios, quando comparados os anos 2000 e 2010. Constatou-se também, que o desempenho dos municípios não foi homogêneo. Enquanto em alguns o progresso foi bem acentuado, em outros houve apenas uma sensível melhora.

Ao comparar o Índice estadual com a média (ponderada pela população) dos Índices municipais, percebeu-se que os valores foram bem próximos, sendo que o estadual apresentou um resultado um pouco melhor nos dois anos analisados. Todavia, ao analisar o Índice estadual com cada um dos Índices municipais, verificou-se que, apenas 22 municípios registraram um Índice de pobreza melhor que o estadual, em cada um dos anos em questão. Essas observações permitem concluir que o grau de pobreza mostra-se mais intenso na escala municipal do que na estadual, ou, melhor dizendo, a riqueza do estado se concentra em poucos municípios.

E, por mais que em todos os municípios tenha-se verificado uma melhora no Índice, a análise desagregada por dimensões revelou que houve muitos

retrocessos. Dentre as seis dimensões analisadas, apenas duas (acesso ao conhecimento e desenvolvimento infantil) não apresentou municípios com uma pior situação em 2010, relativamente a 2000. Nas demais pelo menos um município regrediu: acesso ao trabalho (87 municípios), escassez de recursos (38), carências habitacionais (3) e vulnerabilidade (1).

Nota-se, então, que as dimensões *fins* foram as que mais progrediram nos municípios, enquanto as dimensões *meios* foram as que mais regrediram. E, apesar da dimensão acesso ao conhecimento ter apresentado os maiores progressos nos municípios quando comparados os anos 2000 e 2010, ainda é a dimensão com os piores resultados.

O mau desempenho do acesso ao trabalho e da escassez de recursos contrastam com o bom desempenho econômico do Maranhão na primeira década dos anos 2000. O que revela que o significativo crescimento da economia maranhense não teve grandes efeitos multiplicadores no mercado de trabalho e nos rendimentos da população.

Pode-se, então, afirmar que a evolução da pobreza no Estado na primeira década dos anos 2000 não decorreu de fatores endógenos ao padrão de crescimento econômico maranhense nesse período. Esteve sim, apoiada, em grande parte, nos programas sociais federais, na elevação das transferências diretas de renda para a população (acompanhadas das suas condicionalidades), nas Transferências Constitucionais para o Estado e para os municípios e, também, na política de valorização do salário mínimo. Tal evidência é refletida pelo desempenho negativo das dimensões acesso ao trabalho e escassez de recursos em muitos municípios, pela situação ainda grave da dimensão acesso ao conhecimento e pelo bom desempenho das dimensões desenvolvimento infantil, carências habitacionais e vulnerabilidade.

Ao chegar a essas conclusões, o IPMM mostra-se como um importante instrumento de diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas públicas, por permitir captar as especificidades socioeconômicas do Maranhão e dos seus municípios. Esse é o primeiro passo para se chegar a estratégias mais

eficientes e eficazes de combate a pobreza.

Espera-se, portanto, que tal indicador contribua para subsidiar os gestores públicos na condução dos rumos mais adequados dos municípios maranhenses na área de enfrentamento à pobreza, redundando em contínuas melhorias para população.

REFERENCIAS

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirella; FRANCO, Samuel. Pobreza Multidimensional no Brasil. **Texto para Discussão**, Brasília, DF: IPEA, n. 1227, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1688/1/TD_1227.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2012

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Matriz de Informação social**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI_menu/internet.php>. Acesso em: 8 nov. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de programas**: guia metodológico. Brasília, 2010.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 6 dez. 2012.

CODES, Ana Luiza Machado de. **Modelagem de equações estruturais**: Uma contribuição metodológica para o estudo da pobreza. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, 2005.

DEDECCA, Cláudio Salvadori, et al. Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública In:___ MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (org.). **A nova cara da pobreza rural**: desafios para as políticas públicas. Brasília: IICA, 2012. p. 17-54. Disponível em: <http://iicaforumdrs.org.br/iica2011/adm/arquivosup/dee2c039602cc8377e428081b945a331Volume%2016_final_29maio.pdf>. Acesso: 1 dez. 2012.

FERREIRA, Lícia Caroline Birino. **A pobreza no Maranhão em anos recentes: dimensão de determinações**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2008.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.

_____. **Indicadores sociais na formulação de políticas públicas**. Disponível em <<http://www.cedeps.com.br/>>. Acesso em: 2 set. 2011.

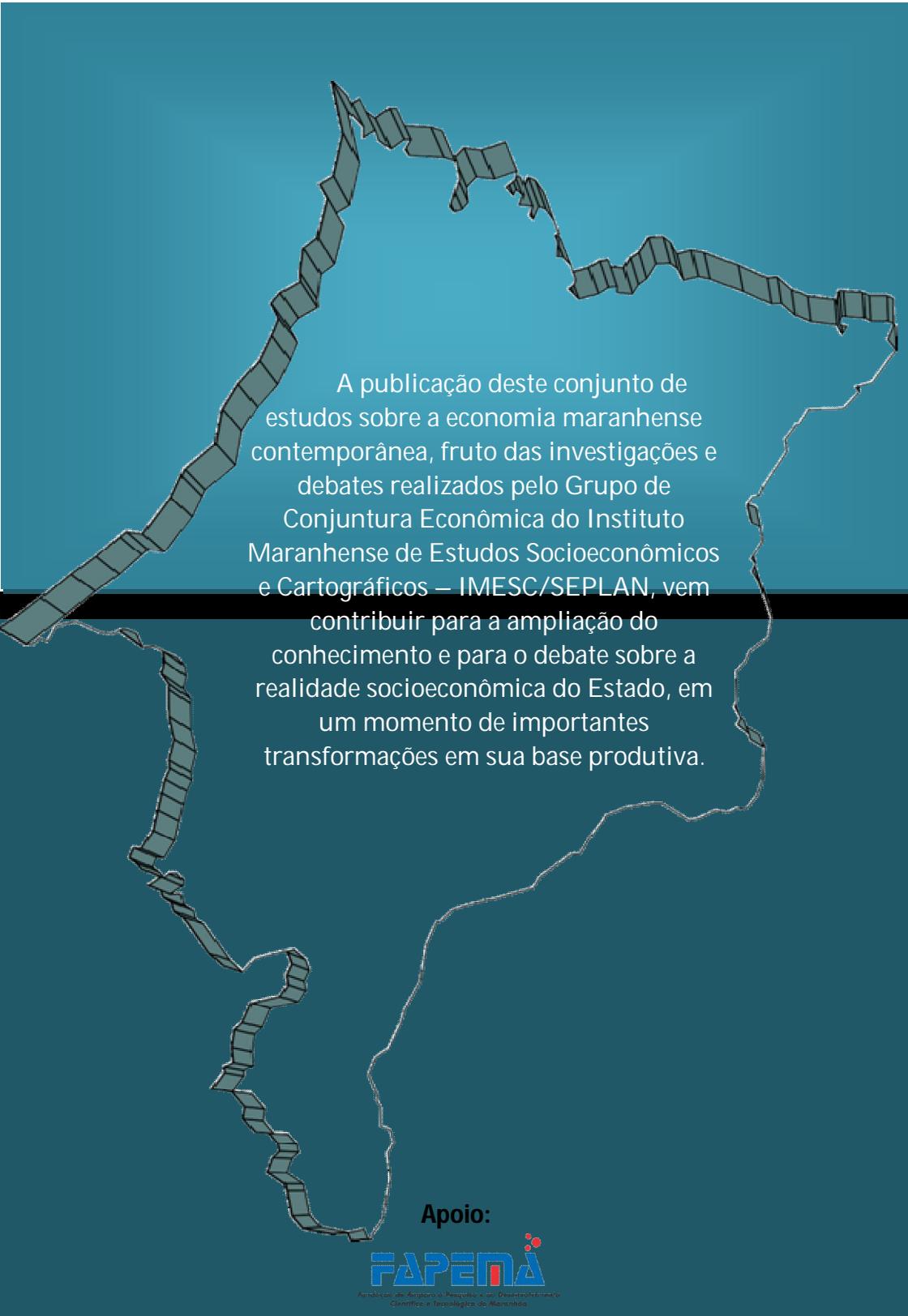
JANNUZZI, P. M.; GUIMARÃES, J. R. S. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 73-90, maio 2005.

LIMA, Roberval Felipe Pereira de. **Espacialização dos Índices de Desenvolvimento Humano – IDH – por cartogramas corocromáticos estatísticos**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/Santa Catarina, 2006,

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 2, 184p. jan./jun. 2002.



A publicação deste conjunto de estudos sobre a economia maranhense contemporânea, fruto das investigações e debates realizados pelo Grupo de Conjuntura Econômica do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC/SEPLAN, vem contribuir para a ampliação do conhecimento e para o debate sobre a realidade socioeconômica do Estado, em um momento de importantes transformações em sua base produtiva.

Apoio:



Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão