REVISTA
MUNDO
ECONÔMICO

ISSN 2594-4592
D.O.I 10.47592/MUNDEC12225

PERIODICIDADE | SEMESTRAL
JUL. | DEZ. 2025
v.12, n.2

EDIÇÃO ESPECIAL



ANOS CORECON

CORECON MA ACADÊMICO
CORECON MA CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA
GOVERNO DO MARANHÃO TRABALHANDO PARA TODOS
SEPLAN
IMESC

CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA DO MARANHÃO (CORECON-MA)
INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS (IMESC)

REVISTA
MUNDO ECONÔMICO

ISSN 2594-4592
D.O.I 10.47592/MUNDEC12225

A Revista Mundo Econômico é uma publicação acadêmica do Conselho Regional de Economia do Maranhão, o CORECON-MA Acadêmico em conjunto com o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), de periodicidade semestral, destinada a publicar artigos de estudantes, professores e especialistas sobre os mais diversos temas relacionados à economia e seus debates.

As informações emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos e outras instituições vinculadas.

Essa publicação está disponível para download gratuito (https://imesc.ma.gov.br/estudos-e-pesquisas/textos-para-discussao/revista-mundo-economico). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Instituto Maranhense de Estudo Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) Edifício Nagib Haickel, 1° Andar, s/n, Calhau, São Luís – MA. CEP: 65070-901 Site: https://imesc.ma.gov.br/portal/Home

Conselho Regional de Economia do Maranhão (CORECON) Av. Jerônimo de Albuquerque, s/n - Sala 102/104 Calhau, São Luís – MA CEP: 65074-220 Site: https://corecon-ma.org.br/

COORDENAÇÃO
Dionatan Silva Carvalho
Presidente do IMESC, Doutorando em Políticas Públicas (UFMA), Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico (UFMA), Especialista em Estatística (UEMA) e Economista (UFMA)

João Carlos Souza Marques
Conselheiro Regional de Economia, Assessor de Planejamento Estratégico (SEPLAN-MA), integrante do Foro Iberoamericano de Coordenação Orçamentária e Financeira intergovernamental, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico e Economista (UFMA)

Raphael Bruno Bezerra Silva
Chefe do Departamento de Conjuntura Econômica do IMESC, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico (UFMA) e Economista (UFMA)

Roberto Santos Matos
Presidente do Conselho Regional de Economia – MA (CORECON), Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico (UFMA) e Economista (UFMA)

EDITORIAL E CURADORIA
João Carlos Souza Marques - Editor/Curador
Conselheiro Regional de Economia, Assessor de Planejamento Estratégico (SEPLAN-MA), integrante do Foro Iberoamericano de Coordenação Orçamentária e Financeira intergovernamental, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico e Economista (UFMA)

Rafael Thalysson Costa Silva - Curador
Diretor de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas do IMESC, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico (UFMA) e Economista (UFMA)

Anderson Nunes Silva - Curador
Chefe de Departamento de Contas Regionais do IMESC, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico (UFMA) e Economista (UFMA)

Carlos Eduardo Nascimento Campos – Curador
Economista da FIEMA, Mestrando em Políticas Públicas (UFMA), Especialista em Perícia Econômica (IPOG) e Economista (UFMA)

Leonardo Vinícius Cruz Moraes – Curador
Chefe de Departamento de Pesquisas Socioeconômicas e Economista (UFMA)
Marlana Portilho Rodrigues Santos – Curadora
Chefe de Departamento de Estudos Sociais do IMESC, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico (UFMA) e Economista (UFMA)

Jadson Pessoa da Silva – Curador
Professor Doutor em Economia do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão. Conselho Efetivo do Conselho Regional de Economia e Líder do Grupo de Pesquisa em Economia, Inovação e Meio Ambiente (GEIA).

COMISSÃO EDITORIAL
Antônio Cesar Ortega
Doutor em Economia (UCO), Pós-doutor em Economia (Unicamp – SP) e Professor Titular na UFU - MG

Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas
Doutor em Geografia (UFG) e Professor do Departamento de Economia da UFMA

Célia Maria Silva Carvalho
Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV/USP/SP, Assessora Especial Secretaria Estado da Fazenda de Minas Gerais, Presidente do Foro Ibero-americano de Coordenação Orçamentária e Fiscal Intergovernamental, Vice-presidente do GEFIN, Professora convidada do Doutorado Profissional em Economia do Setor Público da UFC/CE, dos mestrados profissionais na FGV/SP e CLP/SP, de Pós-graduação na FIPECAFI/USP/SP e Coordenadora Acadêmica do Master Oficial em Hacienda Pública en Administración Financiera e Administración Tributária – UNED/ES

Farid Eid
Doutor em Economia e Gestão na França, Professor do PPG em Desenvolvimento Rural e Gestão de Empreendimentos Agroalimentares pelo IFPA - Campus Castanhal e Pesquisador da União Europeia pela Universidade de Alicante, Espanha

Flávia Rebelo Mochel
Doutora em Geociências (UFF), Pós doutora em Recuperação Ecológica de Ecossistemas pela Wageningen University (Holanda), Professora associada da UFMA Responsável pelo Laboratório de Manguezais (LAMA) e Fundadora/coordenadora do Centro de Recuperação de Manguezais (Cermangue) na UFMA

Glauber Lopes Xavier
Doutor em Sociologia (UFG) e Professor Efetivo da UEG

Heric Santos Hossoé
Doutor em Políticas Públicas (UFMA) e Professor da UFMA

Hugo Luedy Nogueira Filho
Doutor em História Econômica (USP) e Professor do Departamento de Economia da UFMA

João Ricardo Santana Diniz
Doutor em Políticas Públicas (UFMA) e Professor da UFMA

Lucas Emanuel Lima Amorim
Doutor em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP) e Professor Adjunto do Curso de Ciências Econômicas da UFMA

Luiz Gonzaga Ferreira
Doutor em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP) e Professor da UFMA

Marcelo Magalhães Rocha
Doutor em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP) e Professor da UEG

Maria Ilydia Salgado de Carvalho
Doutora em Administração (USP) e Professora da UFMA

Marcos Antonio Rezende
Doutor em Economia (Paris-Nord) e Professor da UFMA

Pedro Humberto Furtado Brito
Doutor em Ciência (UnB) e Professor da UFMA

COORDENAÇÃO DE COMUNICAÇÃO
Mayara de Cássia Moraes Costa

REVISÃO TEXTUAL
Élyda Thayná Vieira Santos
Givanildo Lucas Santos da Rocha
Larissa Braga Martins
Yamille Priscilla Castro Oliveira

NORMALIZAÇÃO
Kádila Morais de Abreu

CAPA E DIAGRAMAÇÃO
Carliane de Oliveira Sousa
Herbet Silva Machado

Revista Mundo Econômico [recurso eletrônico] / Conselho Regional de Economia do Maranhão. – v. 12, n. 2, (jul./dez.) 2025. – São Luís: CORECON-MA, 2017- .

Semestral
ISSN 2594-4592
DOI 10.47592/MUNDEC12225
Publicação em conjunto com o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).

1. Economia – Periódicos. 2. Planjeamento – Periódicos. 3. Maranhão. I. Conselho Regional de Economia do Maranhão

CDU: 33(812.1)(05)

Ficha catalográfica elaborada por Kádila Morais de Abreu (CRB13/815).

CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA (CORECON) – 15ª REGIÃO - MA

Presidente
Roberto Santos Matos

Vice-Presidente
Jadson Pessoa da Silva

Gerente Executiva
Marlene Costa Luz Barbosa

Conselheiros Efetivos
Eden do Carmo Soares Júnior
Eduardo Henrique Santos Pereira
Danilo José Menezes Pereira
Marcelo de Sousa Santos
Laura Regina Carneiro
Juliana Sousa de Araújo Mochel
Carlos Eduardo Nascimento Campos
Dionatan Silva Carvalho
Roberto Santos Matos
Wilson França Ribeiro Filho
Jadson Pessoa da Silva
Eduardo Cássio Beckman Gomes

Conselheiros Suplentes
Augusto Mariano Santos de Matos
Frednan Bezerra dos Santos
Patrícia Reis França
Luiz Fernandes Lopes
Karoline Kelly Cunha da Silva
Thiellem Cunha de Sousa Araújo
Safira Cardoso Carvalho
Talita De Sousa Nascimento
Marcos Antonio Lopes Freixo Filho

CORECON ACADÊMICO
Presidente
Brenda Louzeiro

Vice-presidente
Rarisson Barbosa

Tesoureiro
Gustavo Paixão

Conselheira
Jamile Amaral

Conselheiro
Igor Moura

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS (IMESC)
Presidente
Dionatan Silva Carvalho

Diretor de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas
Rafael Thalysson Costa Silva

Diretor de Estudos Ambientais e Geotecnologias
José de Ribamar Carvalho dos Santos

Departamento de Contas Regionais
Anderson Nunes Silva

Departamento de Estudos Sociais
Marlana Portilho Rodrigues Santos

Departamento de Conjuntura Econômica
Raphael Bruno Bezerra Silva

Departamento de Pesquisas Socioeconômicas
Leonardo Vinicius Cruz Moraes

Departamento de Estudos Ambientais
Ronald Bruno da Silva Pereira

Departamento de Estudos Territoriais e Geotecnologias
Vitor Raffael Oliveira de Carvalho

Assessora Jurídica
Melissa Arouche Jardim

Chefe de Gabinete
Fernanda Silva Arouche

Supervisor Administrativo-Financeiro
Elton Ferreira Moreira

Coordenador de Informática
Elias Nazareno de Oliveira Azevedo

Assessora de Comunicação e Documentação
Mayara de Cássia Moraes Costa

Chefe da Divisão Administrativa
Bruno Moreira de Lima

Chefe da Divisão Financeira
Patrícia Rafael Lira

Chefe da Divisão de Recursos Humanos
Rogerio de Araujo Lobato

SUMÁRIO



ARTIGOS INÉDITOS

ARTIGO 1

PÁG 5. A ECONOMIA DO MARANHÃO NOS ÚLTIMOS 60 ANOS (1965–2025): importância, preferências e comportamento de brasileiros através de uma análise experimental
Autor.
Raimundo Moacir Mendes Feitosa

ARTIGO 2

PÁG 23. O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO MARANHENSE: esboço de uma interpretação neoinstitucionalista
Autor.
Ricardo Zimbrão Affonso de Paula

ARTIGO 3

PÁG 46. AÇÃO ESTATAL, MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA E EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO: determinantes da ocupação recente do Cerrado
Autor.
Benjamin Alvino de Mesquita

ARTIGO 4

PÁG 66. MARANHÃO: uma análise nos Pontos de Atendimento
Autor.
José Henrique Braga Polary

ARTIGOS REPUBLICADOS

ARTIGO 5

PÁG 72. SIMULANDO EFEITOS NA COTA-PARTE DO ICMS SOB ÍNDICES DE QUALIDADE EM SERVIÇOS PÚBLICOS NO MARANHÃO
Autores:
Carlos Henrique Cândido de Sousa
Maysa Thaís Teixeira Póvoas
Rafael Thalysson Costa Silva
Anderson Nunes Silva
Marlana Portilho Rodrigues Santos

ARTIGO 6

PÁG 94. ANÁLISE DE CAPACIDADE FISCAL DO ESTADO DO MARANHÃO ENTRE 2002 E 2014
Autoras:
Marcelo de Sousa Santos
Marlana Portilho Rodrigues

ARTIGO 7

PÁG 105. CRIAÇÃO E DESTRUIÇÃO DE EMPREGOS NO NORDESTE UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE: 2001 a 2016
D.O.I 10.47592/MUNDEC12332025
Autores:
Beatriz Lima Machado
Alexsandro Sousa Brito

ARTIGO 8

PÁG 117. MERCADO DE TRABALHO RURAL NO MARANHÃO: apontamentos sobre a sua dinâmica no período de 2010 a 2019 e sua relação com a extrema pobreza
Autor.
Frednan Bezerra dos Santos

Apresentação

Prezadas leitoras e prezados leitores,

Os economistas exercem um papel decisivo na construção de um Estado. São cientistas sociais aplicados, intérpretes da realidade econômica, profissionais que transformam dados em evidências e evidências em políticas públicas, ajudando a sociedade a decidir com mais clareza e responsabilidade.

Há 50 anos, o Conselho Regional de Economia do Maranhão (CORECON) orienta sua atuação por esse compromisso. Nossa trajetória nasceu da coragem de economistas que, na metade dos anos 1970, entenderam que o nosso estado precisava de um espaço institucional forte e independente, com voz própria no cenário nacional. Foi um caminho de articulação e persistência, que exigiu construir consensos, reunir forças e consolidar estruturas, até que o Conselho se firmasse como referência não apenas pela fiscalização profissional, mas por estimular o pensamento crítico e compromisso público.

Ao longo das décadas, ex-presidentes, ex-conselheiros e lideranças dedicadas garantiram a continuidade e a relevância do CORECON-MA. Instituições se sustentam por confiança, trabalho coletivo e respeito à missão. Por isso, registro com gratidão o empenho de conselheiros e economistas que contribuíram decisivamente para a qualidade e a consistência do nosso projeto editorial.

Nessa trilha, nomes como Felipe de Holanda, João Carlos Souza Marques e Frednan Santos foram fundamentais para consolidar uma revista que integra o CORECON-MA, o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) e a comunidade acadêmica, em especial alunos e professores do curso de Economia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), a partir do CORECON Acadêmico. E damos agora um passo adicional. A revista se integrará cada vez mais às universidades, estreitando laços com a UFMA e incluindo o novo curso de Economia da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), com a ambição de fortalecer sua qualificação acadêmica e ampliar seu impacto formativo.

É aí que a Revista Mundo Econômico reafirma o valor da produção intelectual maranhense, reúne gerações, amplia repertórios e oferece ao leitor reflexões que não fogem da complexidade, ao discutir temas como o desenvolvimento, as instituições, o trabalho, a sustentabilidade, as finanças públicas e os desafios estruturais do Estado.

Comemorar 50 anos é também fortalecer esse debate e, olhando para trás, reafirmar a responsabilidade com o que vem adiante. O economista do século XXI será cada vez mais exigido a pensar o longo prazo, gerir recursos com eficiência, lidar com incertezas e desenhar soluções sustentáveis para dilemas antigos e novos. O Maranhão precisará, mais do que nunca, de instituições que preservem a qualidade técnica e elevem o padrão do debate público.

O caráter comemorativo do volume se materializa na ampliação do número de artigos e na escolha criteriosa de contribuições inéditas e republicações de reconhecida relevância, promovendo um diálogo fecundo entre produção acadêmica, análise aplicada e reflexão institucional.

O conjunto de artigos inéditos oferece uma leitura aprofundada do desenvolvimento econômico maranhense em perspectiva histórica e contemporânea. Em *"A economia do Maranhão nos últimos 60 anos (1965–2025): trajetória histórica, transformações produtivas e limites*

estruturais do desenvolvimento", Raimundo Moacir Mendes Feitosa analisa ciclos de crescimento, formação de enclaves e desigualdades persistentes. Em *"O processo de desenvolvimento econômico maranhense: esboço de uma interpretação neoinstitucionalista"*, Ricardo Zimbrão Affonso de Paula destaca o papel das instituições, capacidades estatais e escolhas políticas nos resultados regionais. Benjamin Alvino de Mesquita, em *"Ação estatal, modernização agrícola e expansão do agronegócio: determinantes da ocupação recente do Cerrado"*, examina criticamente a fronteira agrícola e seus impactos socioambientais e distributivos. E José Henrique Braga Polary, em *"Maranhão: é preciso romper a inércia do trabalho"*, discute entraves do mercado de trabalho, informalidade, baixa produtividade e inserção qualificada.

As republicações complementam o debate ao evidenciar a permanência de temas estruturantes. Em *"Simulando efeitos na Cota-Parte do ICMS sob Índices de Qualidade em Serviços Públicos no Maranhão"*, analisam-se impactos de critérios de qualidade na provisão de serviços públicos sobre a distribuição da cota-parte do ICMS, contribuindo para a discussão sobre federalismo fiscal, incentivos à gestão e desigualdades intermunicipais. Em *"Análise da capacidade fiscal do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014"*, discutem-se limites e condicionantes da política fiscal, articulando arrecadação, despesas e autonomia financeira.

A dinâmica do mercado de trabalho também ocupa lugar de destaque. Em *"Criação e destruição de empregos no Nordeste: uma análise do período de 2001 a 2016"*, investigam-se fluxos de emprego e desemprego, padrões setoriais e efeitos dos ciclos econômicos. E, por fim, em *"Mercado de trabalho rural no Maranhão: apontamentos sobre a sua dinâmica no período de 2010 a 2019 e sua relação com a extrema pobreza"*, analisam-se precarização, baixa renda e a forte correlação com a persistência da extrema pobreza.

Ao reunir artigos inéditos e republicações de reconhecida relevância acadêmica, esta edição reafirma o compromisso do CORECON-MA e do IMESC com a produção e difusão de conhecimento crítico, plural e orientado ao desenvolvimento econômico sustentável. Mais do que celebrar 50 anos de trajetória institucional, o volume convida o leitor a refletir sobre os desafios históricos e atuais do Maranhão e do Brasil, fortalecendo o debate econômico como instrumento para construir um futuro mais justo e inclusivo.

Aos que construíram essa história, nossa gratidão. Aos que chegam, nosso incentivo e abraço institucional. Há espaço e urgência para uma nova geração de economistas comprometida com o desenvolvimento do nosso estado. Que esta edição seja lida como aquilo que pretende ser, um instrumento de reflexão, de formação e de compromisso com o Maranhão.

Desejo a todas e todos uma excelente leitura.

Roberto Santos Matos

Presidente do Conselho Regional de Economia do Maranhão – 15ª Região

ARTIGO 1

A ECONOMIA DO MARANHÃO NOS ÚLTIMOS 60 ANOS (1965–2025): importância, preferências e comportamento de brasileiros através de uma análise experimental

Raimundo Moacir Mendes Feitosa[1]

RESUMO

Ao longo das últimas seis décadas, a economia do Maranhão atravessou distintos ciclos de crescimento e transformação, fortemente influenciados por políticas federais de desenvolvimento regional, pela implantação de grandes projetos logísticos e minero-metalúrgicos, pela expansão do agronegócio e por mudanças no padrão de urbanização e de políticas sociais. Apesar de períodos de crescimento econômico acima da média nacional, o estado manteve uma estrutura produtiva frágil, concentrada em poucas commodities, com reduzida capacidade de encadeamento produtivo e persistência de desigualdades regionais e sociais. Este artigo analisa a evolução da economia maranhense entre 1965 e 2025, à luz das teorias estruturalistas latino-americanas, da teoria da dependência e da economia regional. Identificam-se quatro grandes fases históricas: planejamento e megaprojetos (1965–1980), crise e estagnação (1980–1995), reestruturação produtiva (1995–2010) e expansão agroexportadora e logística (2010–2025). Argumenta-se que o Maranhão experimentou crescimento econômico sem transformação estrutural profunda, permanecendo inserido em um padrão de desenvolvimento dependente, marcado por enclaves modernos, baixa internalização tecnológica e fracos efeitos multiplicadores internos. Conclui-se pela necessidade de políticas industriais regionais, fortalecimento de cadeias produtivas locais e investimentos intensivos em capital humano como condições para um desenvolvimento econômico mais autônomo e inclusivo.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional; Economia do Maranhão; Estruturalismo; Dependência; Enclaves produtivos.

ABSTRACT

Over the last six decades, the economy of Maranhão has undergone successive cycles of growth and transformation, strongly shaped by federal regional development policies, large-scale logistics and mining and metallurgical projects, the expansion of agribusiness, and changes in urbanization patterns and social policies. Despite episodes of economic growth above the national average, the state has maintained a fragile productive structure, highly concentrated in primary commodities, with limited productive linkages and persistent regional and social inequalities. This article analyzes the evolution of Maranhão's economy from 1965 to 2025, drawing on Latin American structuralist theories, dependency theory, and regional development economics. Four major historical phases are identified: national planning and megaprojects (1965–1980), crisis and stagnation (1980–1995), productive restructuring (1995–2010), and agro-export and logistics expansion (2010–2025). The findings suggest that Maranhão experienced economic growth without deep structural transformation, remaining embedded in a dependent development pattern characterized by modern enclaves, low technological internalization, and weak internal multiplier effects. The article concludes by emphasizing the need for regional industrial policies, stronger local productive chains, and substantial investment in human capital as conditions for a more autonomous and inclusive economic development.

Keywords: Regional development; Maranhão economy; Structuralism; Dependency; Productive enclaves.

1 Economista. Professor aposentado do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: moacirfeitosa1950@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A economia do Maranhão apresenta um paradoxo histórico persistente: embora registre ciclos de crescimento econômico expressivos e disponha de infraestrutura logística de padrão internacional, o estado permanece entre aqueles que geram o menor Produto Interno Bruto (PIB) per capita do país, com desigualdades sociais profundas e uma estrutura produtiva ainda pouco diversificada. Tal contradição não pode ser explicada apenas por fatores conjunturais, mas está associada à própria forma como o território foi integrado ao desenvolvimento nacional, isto é, à sua formação histórica e pelas escolhas políticas, econômicas e institucionais que moldaram sua trajetória.

Entre 1965 e 2025, a trajetória econômica maranhense foi moldada por quatro grandes dimensões: a) a infraestrutura federal e megaprojetos, especialmente aqueles ligados à mineração, logística e energia; b) a dinâmica agrária e a expansão das fronteiras agrícolas, que intensificaram a produção de soja, milho e eucalipto; c) os processos de urbanização acelerada e concentrada, com forte migração interna para São Luís e Imperatriz; e d) a ampliação das políticas sociais e educacionais que vem alterando o perfil da força de trabalho, mas não na velocidade necessária para acompanhar as mudanças que ocorrem no mundo do trabalho.

O objetivo desse artigo é analisar essas transformações, relacionando fatores estruturais, conjunturais e institucionais que explicam como o Maranhão cresceu, mas não desenvolveu plenamente sua base econômica e se trata de um artigo-opinião de quem tem um compromisso histórico, profissional, ético e humanitário para com o povo e o desenvolvimento socioeconômico do Maranhão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO PARA ESSE ARTIGO

Para a construção deste artigo, entende-se que a trajetória econômica do Maranhão entre 1965 e 2025 só pode ser melhor compreendida à luz de um conjunto articulado de teorias do desenvolvimento que, ao longo do século XX e XXI, buscaram — ou ainda buscam — explicar por que regiões, países ou setores permanecem estruturalmente atrasados, mesmo em contextos de crescimento. O caso específico do Maranhão é paradigmático para se analisar a relação entre modernização fragmentada, dependência de centros dinâmicos e enclaves econômicos, o que exige um referencial que integre estrutura, território, política econômica e relações centro-periferia.

Colocado o problema dessa forma, são considerados cinco grandes eixos teóricos de análise: i) o estruturalismo latino-americano, no qual se destacam Celso Furtado, Raul Prebisch, Anibal Pinto e Carlos Bielschowsky; ii) a teoria da dependência e desenvolvimento desigual, com André Gunder Frank, Cardoso e Faletto, e Ruy Mauro Marini; iii) as teorias de economia regional e causação circular, cujos expoentes são Gunnar Myrdal, Hirschman e Perroux; iv) a economia política do desenvolvimento brasileiro, com Wilson Cano, Bresser-

Pereira e Azzoni Rezende; v) os debates contemporâneos sobre fronteiras agrícolas, enclaves e globalização das commodities.

2.1 Estruturalismo Latino-Americano e Heterogeneidade Produtiva

A abordagem estruturalista, desenvolvida no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), sustenta que o subdesenvolvimento não representa uma etapa atrasada do desenvolvimento, mas um padrão estrutural que se reproduz pelas relações centro-periferia. No Maranhão, essa lógica manifesta-se na predominância de atividades primárias e extrativas, na baixa agregação de valor local e na limitada difusão tecnológica.

2.2 Teoria da Dependência e Desenvolvimento Associado

A teoria da dependência amplia a análise estruturalista ao enfatizar a articulação entre elites internas e capitais externos. O caso maranhense ilustra esse padrão: grandes projetos de mineração, agronegócio e logística dinamizam a economia, mas operam como enclaves produtivos, com reduzida integração às cadeias produtivas locais.

2.3 Economia Regional, Polos de Crescimento e Enclaves

Autores como Myrdal (1957), Hirschman (1958) e Perroux (1977) destacam que o desenvolvimento regional depende da capacidade de gerar encadeamentos produtivos e difusão territorial dos investimentos. No Maranhão, observa-se a formação de polos modernos em São Luís, Imperatriz e Balsas, que concentram dinamismo econômico sem irradiar efeitos significativos para o restante do estado.

3 METODOLOGIA

O estudo adota uma abordagem qualitativa-explicativa, destacando alguns indicadores relevantes, combinando análise documental de políticas públicas e grandes projetos, a utilização de dados secundários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), ComexStat e Agência Nacional de Mineração (ANM),, e a revisão crítica da literatura teórica estruturalista e regional. A análise é organizada a partir de uma periodização histórico-temática, que permite identificar rupturas e permanências na trajetória econômica maranhense.

4 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA ECONOMIA MARANHENSE (1965–2025)

4.1 Planejamento Nacional e Formação de Enclaves (1965–1980)

Pode-se caracterizar esse período como o *Período do Planejamento Nacional, Integração Logística e Formação das "Ilhas de Modernidade"*, de modo que, a partir da segunda metade dos anos de 1960, o estado do Maranhão passa a ser integrado de forma mais intensa à estratégia de desenvolvimento nacional promovida pelos governos militares. Esse período coincide com o avanço do planejamento centralizado, a formulação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND – I, 1972-1974 e PND – II, 1975-1979) e a consolidação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) como órgão de coordenação do desenvolvimento regional.

4.1.1 A lógica federal: desenvolvimento vindo de cima

O desenho da política nacional prioriza grandes obras de infraestrutura, muitas delas direcionadas à expansão das fronteiras produtivas do Centro-Oeste e do Norte. O Maranhão, inserido entre as duas regiões, tornou-se corredor estratégico, mas não necessariamente polo produtivo. Essa característica, portanto, moldaria toda a sua trajetória socioeconômica pelos próximos 60 anos.

4.1.2 A implantação dos grandes projetos logísticos

Nesse ponto, conforme percebe-se, três grandes obras simbolizam a mudança econômica inicial:

1. A Estrada de Ferro Carajás (EFC), concebida, a princípio, exclusivamente, para escoar o minério de ferro da Serra de Carajás ao Porto do Itaqui (Ponta da Madeira) e, daí, para o exterior;
2. O próprio Porto do Itaqui (Porto da Ponta da Madeira, inclusive), modernizado e ampliado para se tornar o porto de águas profundas mais estratégico do Norte/ Nordeste, destinado às exportações de commodities;
3. As Rodovias federais (BR-135, BR-222 e BR-316), integrando o Maranhão à malha rodoviária nacionais.

Essas obras, sem dúvida, criaram infraestrutura de classe mundial, mas com forte caráter extravertido, pois serviam mais aos fluxos de exportação e importação do que ao desenvolvimento interno do Estado.

4.1.3 Economicamente falando não houve industrialização: houve enclave

Apesar desses investimentos, o estado do Maranhão não vivenciou um processo de industrialização similar ao de estados como Bahia e Pernambuco, que receberam mais estímulos fabris por intermédio da Sudene.

O embrião dessas ilhas nasceu em dois espaços e tempos econômicos:

- A futura cadeia minero-metalúrgica Vale/Carajás/Alumar;
- A infraestrutura portuária/exportadora.

4.1.4 A Economia interna permanece arcaica

Em paralelo aos enclaves, sobreditos no item anterior, a economia interna, quase toda desenvolvida em modo familiar, excetuando-se os casos do agronegócio da soja, do milho, do algodão e do eucalipto — aqui considerados como enclaves no campo — e a inovação recente com a implantação das atividades florestais produtivas, vem sendo desenvolvida com base em:

- agricultura do arroz, mandioca, hortaliças, mel, babaçu, polpas de frutas;
- pecuária, em geral, extensiva e com baixa produtividade;
- níveis ainda muito baixos de escolaridade da sua força de trabalho;
- forte concentração fundiária; e
- quase inexistência de crédito rural formal.

Ocorre, de fato, um contraste muito grande no interior de uma mesma realidade socioeconômica, configurando uma dualidade estrutural, que ocorre ao longo do tempo no interior de um mesmo processo de desenvolvimento: a modernidade logística versus o atraso produtivo interno, o que, sem dúvida, é uma das marcas permanentes da economia maranhense.

Trata-se de uma evidência científica que deve ser considerada quando se buscam alternativas de políticas públicas que estejam comprometidas com soluções desafiadoras e com o combate ao atraso, focadas no necessário alcance de melhorias nas condições de produção, comercialização e tecnológicas, no emprego de fatores (capital e força de trabalho) e na renda, as quais, necessária e objetivamente, devem passar por um processo de mecanização da agricultura familiar rural, particularmente daquela que já vem sendo desenvolvida nas áreas dos assentamentos legalizados da Reforma Agrária.

4.2 Crise, Urbanização Precária e Estagnação (1980–1995)

Esse período ficou marcado por uma crise fiscal, ajustes macroeconômicos necessários e estagnação estrutural. Essa década ficou conhecida no Brasil como *década perdida* e para o Maranhão esta pode ser considerada duplamente perdida.

4.2.1 A crise da dívida externa afeta o estado

Com a euforia do *milagre econômico*, manifesta-se a consequente queda dos investimentos federais e o surgimento de um processo hiperinflacionário, e o estado do Maranhão sofre retrocessos profundos.

Percebe-se que, nesse período, ocorreu a paralisação de obras essenciais, a consequente queda da capacidade de investimentos do estado, a retração do emprego formal, ou seja, aquele de carteira assinada, e a fuga de capital produtivo.

4.2.2 Urbanização acelerada e desordenada

O estado vivenciou um intenso processo migratório do interior para São Luís, Imperatriz, Açailândia e Bacabal. Especificamente para o litoral, São Luís e municípios geopoliticamente integrados à capital e que constituem atualmente a região metropolitana; para a região oeste do estado ou Tocantina (Imperatriz e Açailândia), como se costuma dizer, área em que se localiza parte da bacia hidrográfica do rio Tocantins; e Bacabal, localizada no vale do rio Mearim.

Esse processo de urbanização, entretanto, realizou-se de forma muito rápida, marcada por muita pobreza, desestruturação e quase sem geração de empregos formais. Na verdade, nesses espaços se processam ocupações caracteristicamente periféricas (favelizadas). Contudo, cresceu o setor de serviços, mas predominantemente em atividades informais — como camelôs, comércio de rua, pequenos reparos e serviços domésticos.

A geometria central dessas cidades passou a ser ocupada, quase que totalmente, pelas atividades comerciais desenvolvidas pela economia informal, particularmente por camelôs. Como evidência desse aspecto, basta lembrar-se do entorno da Praça Deodoro, em São Luís, a chamada Rua Grande, em Bacabal, e o chamado centro urbano de Imperatriz e Açailândia.

4.2.3 A economia estadual se torna dependente de transferências federais

Deve-se registrar que, nesse período, ainda não existia o programa federal Bolsa Família, mas o estado já dependia fortemente de recursos federais nas áreas de previdência social, do fundo de participação dos munícipios e de outros repasses de custeio, além do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que entra em cena a partir de 1997, já no final do período. Essas transferências passaram a constituir, sem dúvida, uma fatia crescente da renda estadual.

4.2.4 A industrialização não se realiza

Lembra-se aqui que a Alumar começa a operar nos anos 80, coincidentemente com a implantação dos projetos minero-metalúrgicos diretamente advindos do Programa

Grande Carajás, contudo, essa industrialização é fortemente de capital-intensivo, com baixa contratação de mão de obra local e opera sem produzir um parque de fornecedores locais.

Além desse aspecto, deve-se destacar que a economia do Maranhão já havia perdido oportunidades de industrialização, como: o aproveitamento da madeira disponível em sua área de Amazônia Legal; no espaço e tempo econômico do beneficiamento do leite e produção de seus derivados; e a industrialização do couro do rebanho bovino abatido, bem como a produção de carnes em escala industrial e capacidade de participar do setor exportador brasileiro.

Assim a economia do Maranhão permanece primária, pouco diversificada e estagnada nesse período, portanto, incapaz de adicionar valor econômico suficiente para transformar suas estruturas produtivas, comerciais e sociais na escala que o seu tempo histórico e populacional requer. Mantém-se uma economia simples, de baixíssima complexidade, pois não consegue se industrializar, o que lhe impede de inocular nos seus processos produtivos tecnologias avançadas e capazes de internalizar progressivamente mais valor, a partir de significativas contratações locais, tanto de fatores materiais de produção (capital) quanto de força de trabalho.

4.3 Reestruturação Produtiva e Economia Extravertida (1995–2010)

Esse período costuma ser denominado de período de Estabilização, Reestruturação Produtiva e Consolidação da Economia Extravertida, destacando-se como instrumento para o enfrentamento dos problemas econômicos historicamente herdados.

4.3.1 O Plano Real e estabilização macroeconômica

A estabilização monetária permitiu o planejamento empresarial e a retomada dos investimentos. Empresas como Vale, Alcoa, Suzano e grandes grupos agrícolas começaram a expandir suas operações.

4.3.2 A expansão da Vale e o fortalecimento da Estrada de Ferro Carajás-Porto do Itaqui-Ponta da Madeira

A partir de 1997, com a privatização da Vale, o corredor logístico maranhense (EFC) é totalmente reestruturado. O fluxo de minérios salta para milhões de toneladas, fluxo esse realizado pelo Terminal da Ponta da Madeira, sob gestão da Vale. No caso específico do minério de ferro, o volume salta de 99 milhões de toneladas em 2010 — após pico de 191 milhões em 2020 —, para aproximadamente 176 milhões em 2024, conforme informações colhidas na Wikipédia. Nesse terminal exportador, cerca de 90% das exportações correspondem ao minério de ferro.

Significa dizer que o terminal inteiro é utilizado praticamente para a movimentação do

minério de ferro e concentrados minerais, de modo que a sua movimentação, sem dúvida, é quase igual ao volume de exportação desse mineral. O Maranhão estaria sendo utilizado, ao longo de seus 600 km de EFC, como *corredor logístico e de transporte para exportação do minério de ferro da Serra dos Carajás*, que se localiza no estado do Pará e onde são recolhidos os impostos provenientes da extração mineral.

Assim, pode-se afirmar que o impacto econômico positivo, no entanto, é muitíssimo concentrado no aumento da movimentação portuária, em pequenas oportunidades para serviços terceirizados e na arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), que é um royalty incidente sobre a receita da comercialização de recursos minerais. A CFEM é distribuída como contrapartida à União, aos estados e aos municípios, pelo uso econômico de bens minerais pertencentes à coletividade.

A tabela e o gráfico abaixo apresentam dados que caracterizam a evolução da CFEM no Maranhão, porém, deve-se destacar que a maior participação nessa arrecadação mineral, cerca de 70%, advém das atividades desenvolvidas na mineração do ouro. Isso significa dizer que a sua distribuição entre a União, estados e municípios impactados não vem dos projetos que afetam severamente o ecossistema do Maranhão, em especial a sua população no trajeto dos 600 km de ferrovia, na movimentação poluente do minério de ferro no Porto da Ponta da Madeira, além dos gases e das lagoas de resíduos tóxicos resultantes da industrialização da alumina, estocados em São Luís pela Alumar.

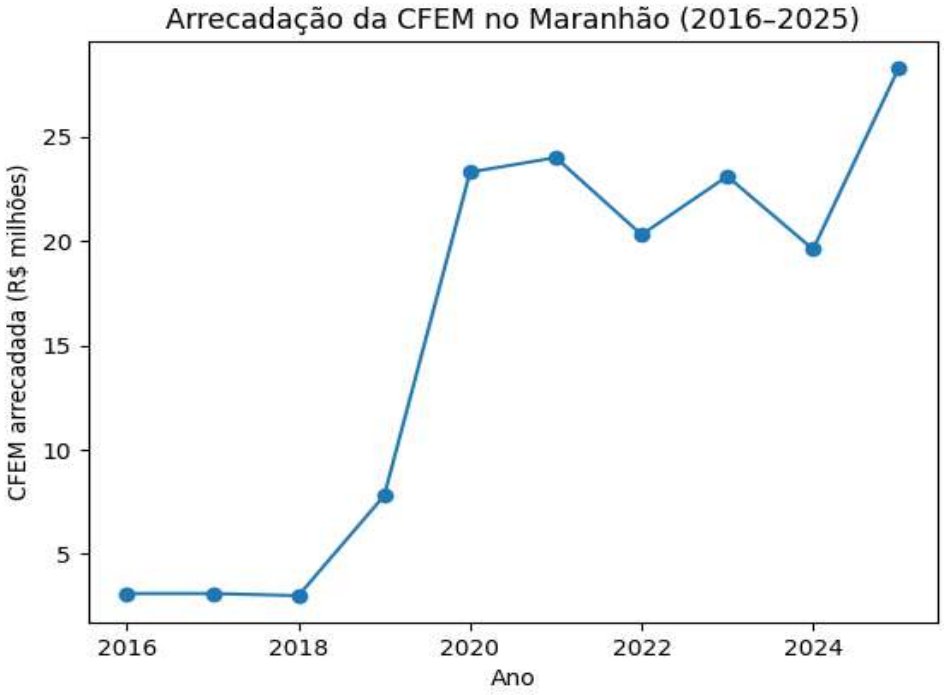
A CFEM é insignificante entre 2016–2018 e ganha um pouco mais de desenvoltura a partir de 2019, apresentando um pico entre 2024–2025 (**Tabela 1** e **Gráfico 1**).

Tabela 1 – CFEM – Maranhão (2016–2025) – Em R$ milhões - *2025, valor parcial

Ano	CFEM
2016	3,1
2017	3,1
2018	3,0
2019	7,8
2020	23,3
2021	24,0
2022	20,3
2023	23,1
2024	19,6
2025*	28,3

Fonte: AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Observatório da CFEM**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZDA5NGMyYmYtOWQyMi00NzA1LWFhOTQtNmU5NjEyMTI3ZDMxIiwidCI6ImEzMDgzZTIxLTc0OWItNDUzNC05YWZhLTU0Y2MzMTg4OTdiOCJ9&pageName=ReportSection7a43f884dc43352e5953. Acesso em: 28 jan. 2026

Gráfico 1 – Arrecadação da CFEM no Maranhão (2016-2025)



Fonte: ANM (2026).

Essa movimentação econômica que se processa a partir de 1997, novamente, não produz quase nenhum encadeamento industrial. E por que insistir sobre a necessidade de encadeamento industrial? Simplesmente porque, com o encadeamento industrial, a economia torna-se mais complexa, mais desenvolvida do ponto de vista tecnológico, agregando mais valor, gerar mais empregos, diversificar produtos e ampliar a renda. Em outros termos, a economia se diversifica, transforma as estruturas produtivas, sociais, políticas e culturais, isto é, se desenvolve, passa a funcionar racionalmente em termos de planejamento de longo prazo e com fortes oportunidades de sustentabilidade.

4.3.3 Agronegócio, Logística e Serviços Urbanos (2010–2025)

No final da década de 1990 e início dos 2000, processa-se o avanço do agronegócio na região sul do estado. A partir de então, ocorre a mecanização agrícola, chegam grandes plantadores de soja, começa a se manifestar uma espécie de substituição da pecuária extensiva, e, inclusive, processa-se também a ocupação de terras até então subutilizadas.

Da região sul do estado, esse perfil de economia se entende para outras áreas, como é o caso das áreas de cerrado, no sentido Itapecuru Mirim–Brejo.

Na verdade, essa transformação prepara a economia do estado para integrar o futuro Matopiba — isto é, a principal fronteira recente de expansão do agronegócio no cerrado brasileiro nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia— com a produção em larga escala de soja, milho, algodão, com alta mecanização e forte integração às cadeias globais de exportação.

Torna-se necessário, aqui, o registro analítico de um pouco mais sobre o Matopiba.

No interior da economia política do território nacional, o Matopiba ganhou status de *região-projeto* a partir de políticas públicas federais, como fronteira de expansão do agronegócio e, ao mesmo tempo, como *formação territorial contraditória*, visto que cresce *por cima*, em termos de produção e exportação, porém, apresenta tendências à produção de enclaves, conflitos e pressões socioambientais. É, sem dúvida, uma resultante das políticas públicas federais voltadas para o *desenvolvimento agropecuário* no território. Funciona, na prática, como um recorte de planejamento para uma fronteira agrícola baseada em *commodities*.

Esse tipo de recorte de planejamento tende a ver o território exclusivamente pela ótica da eficiência produtiva e logística, e não pela ótica da reprodução social, dos direitos territoriais e dos limites ecológicos. O motor do seu dinamismo é a produtividade somada a terra barata, mais logística e finanças.

Trata-se de um modelo típico de crescimento puxado por base exportadora de commodities, no caso específico do Maranhão, que melhora alguns indicadores macro, como, por exemplo, a produção/PIB local, mas produz baixo encadeamento, isto é, pouca industrialização local, poucos elos para trás e para frente além de insumos, armazenagem e transporte. A presença desses elos é muito pouco para estabelecer um padrão de desenvolvimento agregador de valor suficientemente forte para realizar transformações em estruturas economicamente caracterizadas por baixa complexidade.

4.3.4 Políticas sociais e educacionais

Com a implantação das políticas federais do Bolsa Família, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa Universidade para Todos (Prouni), expansão dos institutos Federais, além das ações de expansão do ensino superior privado, os indicadores sociais melhoram nesse período, em particular nos grandes centros urbanos do Estado.

4.3.5 Imperatriz e Açailândia se fortalecem

O corredor da BR-010 se consolida como eixo econômico essencial, com a presença de um comércio atacadista forte, serviços financeiros e indústrias ligadas à madeira e à siderurgia leve. Esse registro demonstra que a economia do Maranhão se diversifica nesse período, mas não altera sua estrutura produtiva com incremento da produtividade necessária para a conquista de um desenvolvimento sustentável ao longo do tempo, no qual desigualdades territoriais e sociais possam ser corrigidas ou mitigadas em escala mais ampla.

4.4 Agronegócio Consolidado, Serviços Dinâmicos e Infraestrutura Estratégica

4.4.1 O Matopiba como fronteira agrícola global

Esse é, certamente, o período de maior transformação econômica da história recente do estado do Maranhão, onde se destaca o Matopiba como fronteira agrícola global. A consolidação desse projeto nacional redefine o sul do Maranhão como uma potência agrícola e aí se destacam a produção e exportação de soja e milho em larga escala; a produção e exportação de algodão de alto valor agregado; a presença de grandes corporações empresariais internacionais; a modernização dos serviços com a completa digitalização deles; a prática regular e o respectivo crescimento das atividades do e-commerce; além da expansão do ensino superior à distância.

Na região do cerrado, particularmente a partir de Itapecuru Mirim e Buriti, no sentido de Brejo, se destaca a produção e a consequente exportação de soja.

Entretanto, não se pode olvidar, contraditoriamente, o aprofundamento das desigualdades entre o litoral e o continente e a revelação de fragilidades gritantes na estrutura da saúde pública municipal, além de continuadas carências educacionais em todo estado, que impõem políticas de melhoria para que o perfil da força de trabalho possa ser transformado e alcance complexidade compatível com as exigências atuais do mundo trabalho.

5 CRESCEU, MAS NÃO SE DESENVOLVEU PLENAMENTE

5.1 **Crescimento sem transformação estrutural:** o Diagnóstico Furtadiano Confirmado

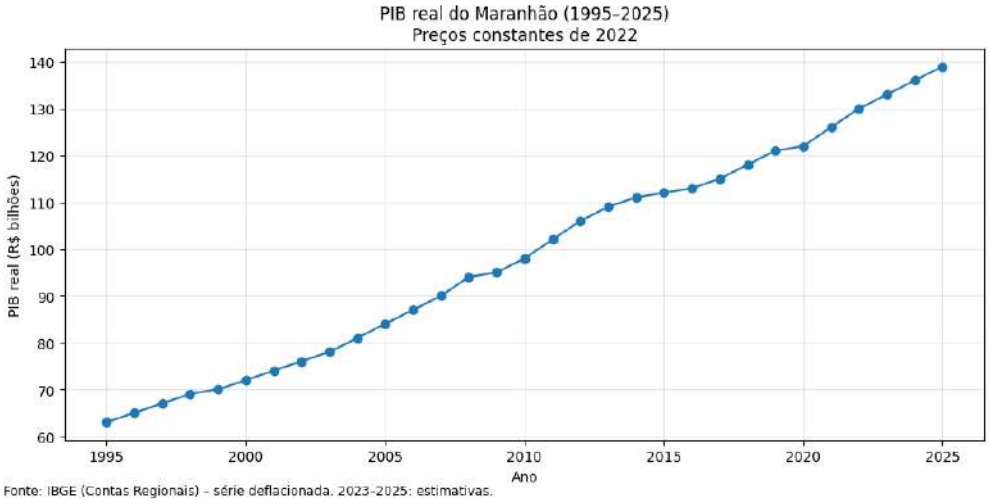
Os dados analisados (**Tabela 2**) mostram que, embora o PIB do Maranhão tenha crescido em vários períodos, especialmente na fase pós-1995, com a consolidação da mineração, e, após 2010, com as atividades agroexportadoras, não houve transformação estrutural consistente na base econômica.

Tabela 2 – PIB do Maranhão, valores reais – Preços constantes de 2022 – R$ bilhões

Ano	PIB real	Ano	PIB real	Ano	PIB real
1995	63	2005	84	2015	112
1996	65	2006	87	2016	113
1997	67	2007	90	2017	115
1998	69	2008	94	2018	118
1999	70	2009	95	2019	121
2000	72	2010	98	2020	122
2001	74	2011	102	2021	126
2002	76	2012	106	2022	**130**
2003	78	2013	109	2023	133*
2004	81	2014	111	2024	136*
				2025	139*

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais.** Rio de Janeiro, 1995-2023.
Nota: * Estimativas reais, coerentes com crescimento físico setorial (agro, logística, mineração) e inflação projetada.

Gráfico 2 – PIB real do Maranhão (1995-2025) – Preços constantes de 2022



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais Regionais**: série deflacionada 2023-2025: estimativas. Rio de Janeiro, 2023-2025a.

O gráfico explicita os dados de crescimento real do PIB do Maranhão no período de 1995 a 2025, não deixando dúvidas de que ele cresceu, acumulado na ordem de 120%, mais do que os 64% do Nordeste e os 49% do Brasil. Entretanto, há que se considerar que o estado partiu de uma base muito baixa e que não ocorreu nenhum *milagre econômico*, visto que, nesse longo prazo, o seu crescimento tem sido moderado e não tem alcançado plenamente todo o território estadual, e, em particular, não tem permitido a reprodução social da sua população em um nível de renda média compatível com aquele de regiões desenvolvidas.

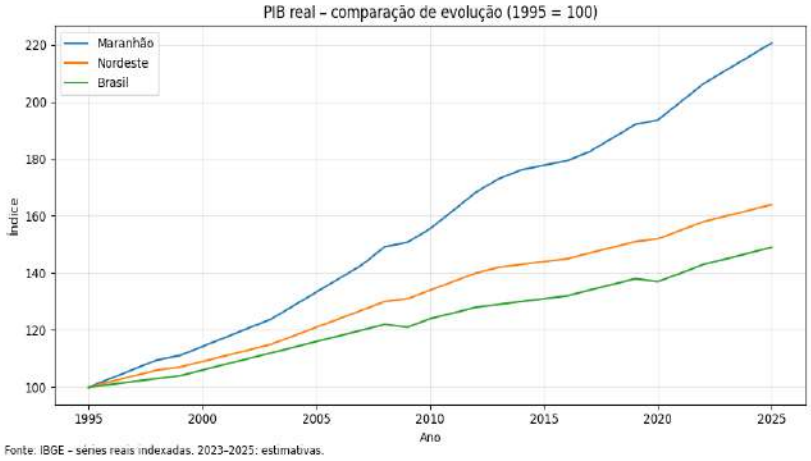
Ao tratar-se esse crescimento por taxa de crescimento médio anual e por década, esse crescimento moderado pode ser explicitado da seguinte forma: de 1995–2004, 2,83% a.a.; 2005–2014, 3,15% a.a.; 2015–2024, 2,18% a.a. Esses dados permitem afirmar que o melhor momento estrutural foi o período de 2005–2014.

A desaceleração subsequente reflete a crise da economia nacional e não se trata de fragilidade exclusiva do Maranhão porque, mesmo assim, o crescimento do seu PIB, em termos reais, permanece positivo.

Ocorre, portanto, uma limitação estrutural no que concerne à riqueza gerada no Maranhão em termos de distribuição às classes sociais mais espremidas pela pobreza e à classe trabalhadora de um modo geral. Assim, a reprodução da força de trabalho no longo prazo tem se caracterizado como incompatível com as exigências atuais do mundo do trabalho, hoje polvilhado por tecnologias de comunicação social de elevadíssima velocidade.

O gráfico a seguir é ilustrativo para se compreender mais facilmente que, realmente, as taxas de crescimento real do PIB do Maranhão, no longo prazo, têm sido maiores do que as obtidas pelo Nordeste e pelo Brasil como um todo.

Gráfico 3 – PIB real – Comparação de evolução (1995 = 100)



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Série reais indexadas 2023-2025:** estimativas. Rio de Janeiro, 2023-2025b.

As assertivas e dados acima tornam-se evidências teóricas e práticas porque uma transformação estrutural, na tradição cepalina — considerando o pensamento de Raul Prebisch, Celso Furtado e Aníbal Pinto —, requer aumento da produtividade média; mudança da composição setorial do PIB; diversificação industrial; incremento do valor agregado local. Nada disso ocorreu no Maranhão, fato esse corroborado pelos dados apresentados na tabela que segue:

Tabela 2 – Maranhão: Estrutura do Valor Adicionado Bruto (VAB) – Participação percentual por grandes setores (2010–2023)

Ano	Agropecuária (%)	Indústria (%)	Serviços (%)
2010	11,1	16,7	72,2
2011	11,2	18,1	70,7
2012	10,3	19,6	70,1
2013	11,4	19,0	69,6
2014	10,8	17,9	71,3
2015	10,4	19,6	70,0
2016	8,0	17,3	74,7
2017	9,5	17,0	73,5
2018	9,0	18,5	72,5
2019	8,7	17,3	74,0
2020	12,2	18,4	69,4
2021	12,6	19,7	67,7
2022	13,5	15,1	71,4
2023	11,1	16,2	72,7

Fonte: IBGE (1995-2023).

Do ponto de vista estrutural percebe-se que a agropecuária ganha peso a partir de 2020, que o setor industrial permanece estável, sem mudança estrutural significativa, e que o setor de serviços se apresenta como o setor de maior peso econômico na geração da riqueza (Valor Adicionado Bruto) do Maranhão, mas, como já se afirmou nesse documento, com baixa complexidade e com oscilações cíclicas.

Duas evidências que sustentam esse achado devem ser consideradas: i) A indústria de transformação segue estagnada ou reduzida em participação no tamanho do PIB e ii) A agropecuária se modernizou, mas sem gerar agroindústrias relevantes, nem mesmo sendo capaz de aproveitar plenamente a bacia leiteira já existente nem o próprio arroz como cultura tradicional, em termos de beneficiamento local em grande escala, resultante, na maior parte da sua produção, do trabalho realizado nas hostes da agricultura familiar rural.

Essa análise confirma o argumento de Celso Furtado (2007) de que o crescimento econômico não se confunde com desenvolvimento, especialmente em economias periféricas inseridas em sistemas produtivos nacionais desiguais.

5.2 A Formação de "Ilhas de Modernidade" e o Modelo de Enclave Econômico

A análise histórica mostra a consolidação de polos extremamente modernos e eficientes — Vale, Alumar, Suzano, Portos da Ponta da Madeira e Itaqui, grandes trades de soja — convivendo com uma economia estadual fragmentada, de baixa produtividade e limitada capacidade de absorção tecnológica.

Sem dúvida, essa dissociação confirma o modelo de *enclave* analisado por Hirschman (1958) e observado por Furtado (2007) ao estudar a modernização desigual do Nordeste brasileiro. As características do enclave maranhense se expressam por ser intensivo em capital e tecnologia importada; extravertido, voltado para o mercado internacional, não para o mercado interno; baixa contratação local (pouca absorção de força de trabalho); baixíssimo encadeamento produtivo para trás (insumos, máquinas e componentes importados); e quase nenhum encadeamento produtivo para frente (processamento e beneficiamento fora do estado).

A análise dos dados do agronegócio e da mineração confirma que o valor agregado das cadeias produtivas não permanece no Maranhão, gerando limitado efeito multiplicador interno. Gunnar Myrdal (1957) denominaria esse processo de *causação circular regressiva*: regiões pobres exportam recursos, mas não internalizam riquezas.

5.3 **O Paradoxo do Matopiba:** Modernização Produtiva sem Inclusão Territorial

O projeto Matopiba transformou o Maranhão em uma potência agrícola, não resta dúvida, mas sem mudar o padrão de desigualdade territorial. O sul do estado se tornou moderno, mecanizado e integrado ao agronegócio global, mas não criou a agroindústria local, não reduziu as desigualdades regionais e não conectou pequenas e médias cidades ao seu dinamismo.

Os dados e o conhecimento disponível mostram que os ganhos de produtividade agrícola são crescentes, mas os ganhos sociais são extremamente limitados devido a algumas importantes razões: substituição de força de trabalho por maquinário; formação de cadeias produtivas pouco diversificadas; incapacidade dos municípios de reter tributos, inclusive Balsas.

Isso corrobora a hipótese de que o Matopiba reforça a *especialização regressiva*, conceito esse utilizado por Wilson Cano (1985) e outros economistas que lidam com as questões inerentes às economias regionais.

5.4 **Serviços Dinâmicos, porém de Baixa Complexidade:** o Desenvolvimento Truncado

Os dados evidenciam que o setor terciário é o único com crescimento contínuo desde a década de 1980.

Vejamos, entretanto, como esse crescimento acontece: a educação privada cresce, mas sem propiciar uma forte produção de conhecimento tecnológico; a saúde privada avança, mas atende principalmente áreas urbanas; o crescimento do varejo/atacarejo é intenso, mas depende de cadeias produtivas externas; logística e transporte se expandem, mas como suporte extrativo/agrícola, como um setores-meio e não como um setores-fim.

Essa estrutura caracteriza um setor de serviços dinâmico, porém, de pouca complexidade, concentrado fundamentalmente em atividades comerciais, administrativas (públicas, em especial), educacionais tradicionais e de saúde básica.

Não há evidências de formação de serviços avançados (TI, P&D, finanças estruturadas) em escala suficiente para alterar o perfil produtivo estadual.

Esse padrão reforça o diagnóstico de um desenvolvimento incompleto, no qual o setor de serviços cresce para atender demandas urbanas, mas não impulsiona a produtividade do conjunto da economia.

5.5 Persistência das Desigualdades Socioeconômicas: Evidências Intertemporais e Territoriais

A análise dos indicadores sociais demonstra que, mesmo com avanços significativos desde a década de 2000, o Maranhão conserva desigualdades profundas, cujas evidências se expressam da seguinte forma: 1) elevadas taxas de pobreza multidimensional, principalmente no interior do estado; 2) diferença marcante entre as condições sociais da Grande São Luís e o restante do estado; 3) baixos indicadores de escolaridade média, sobretudo nos municípios de pequeno porte; e 4) elevada dependência de transferências federais.

Os dados sugerem que a melhoria da infraestrutura e o crescimento setorial não foram e não são suficientes para aumentar, de forma ampla, a renda média da população; reduzir a desigualdade salarial (entre homens e mulheres, principalmente); e melhorar os serviços públicos de forma mais equânime ou homogênea.

Essa persistência da desigualdade territorial confirma o argumento de Gunnar Myrdal (1957) sobre a tendência de regiões periféricas acumularem desvantagens ao longo do tempo, isto é, ao longo do seu processo histórico de desenvolvimento.

Os dados sobre exportação mostram predominância clara de minério de ferro, alumina,

soja, milho e celulose. Essa concentração expõe o Maranhão a riscos estruturais, como a volatilidade de preços internacionais; ciclos de commodities; dependência de infraestrutura controlada por grandes corporações e riscos ambientais, agora, principalmente nas áreas do Matopiba.

Prebisch (2000) e Singer (1976) destacaram que economias baseadas em commodities tendem a enfrentar deterioração dos termos de troca, problema que se reproduz no Maranhão contemporâneo. Nesse sentido, o estado não conseguiu alterar sua posição na divisão internacional do trabalho: exporta recursos primários e importa bens industrializados.

5.7 Baixa Capacidade de Internalização Tecnológica e de Inovação

Apesar da modernização agrícola (agronegócio) e dos grandes projetos, os indicadores de inovação mostram níveis muito baixos, o que pode ser evidenciado pela baixa densidade de centros de pesquisa aplicada; poucas patentes registradas; nível mínimo de inovação industrial; e fraca articulação universidade-empresa.

Isso reforça a leitura estruturalista: os setores modernos do Maranhão não são vetores de difusão tecnológica e o estado permanece como receptor passivo de tecnologias externas, inclusive para produzir hortaliças (alface, agrião, rúcula e cheiro-verde), como é o caso recente da hidroponia que vem se instalando.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos últimos 60 anos permite concluir que o Maranhão cresceu, mas não se desenvolveu plenamente. O estado avançou em infraestrutura, produção e integração ao mercado nacional e internacional, porém sem consolidar uma base produtiva diversificada e tecnologicamente integrada.

Em síntese, a estrutura que explica a trajetória da economia do Maranhão apresenta uma avaliação constituída por um conjunto de padrões coerentes com aqueles que são próprios de economias periféricas:

- Crescimento dependente, conforme o pensamento de Celso Furtado;
- Enclaves modernos isolados do seu entorno, conforme o pensamento de Hirschman;
- Ausência de encadeamentos produtivos fortes;
- Alta concentração em commodities, conforme o pensamento de Prebisch;
- Desigualdades territoriais persistentes, conforme o pensamento de Myrdal;
- Setor de serviços dominante, porém de baixa complexidade;
- Industrialização incipiente ou estacionária.

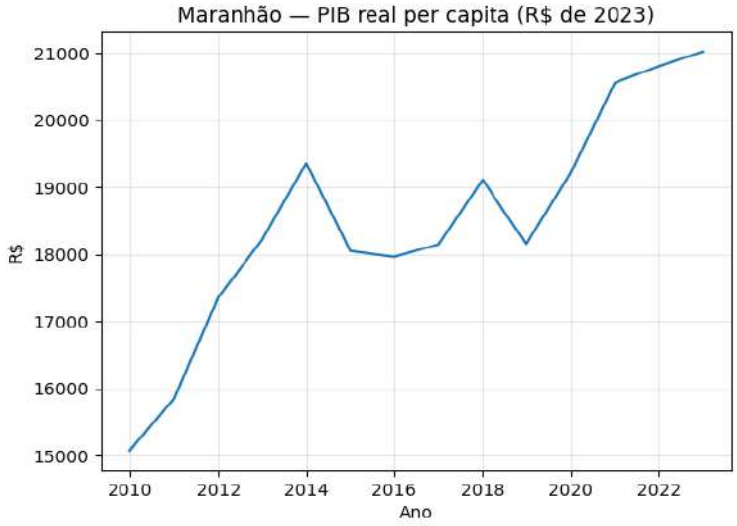
Essa leitura autoriza afirmar, com base nos dados e nas teorias aplicadas, que o Maranhão cresceu economicamente sem alterar seu regime de acumulação, seu regime de

geração de riqueza, e, portanto, sem completar sua transição estrutural para uma economia diversificada e tecnologicamente integrada.

Esse aspecto coloca o Maranhão, no ranking dos estados brasileiros, como o estado de menor PIB per capita a preços correntes de 2023, R$22.020,60 conforme o IBGE (1995-2023). Se, entretanto, trabalhar-se com esse valor a preços constantes, utilizando-se como deflator o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado 2015–2023 (Ano base: 2015) de 1,60, esse PIB per capita de R$22.020,60 se transforma em R$13.763,87, não modificando a posição do Maranhão como o estado de menor PIB per capita dos estados brasileiros, na 27º posição. Ou seja, o PIB per capita do estado do Maranhão, em valor real, mantém-no na condição de último colocado do Brasil.

Observa-se ainda que houve oscilação, inclusive decréscimo no período 2014–2017, leve crescimento em 2018, outro decréscimo em 2019, voltando a crescer a partir de 2020. Esse comportamento demonstra a existência de fragilidades estruturais e instabilidade no processo de geração e distribuição da riqueza gerada no estado.

Gráfico 4 – Maranhão – PIB real per capita (R$ de 2023)



Fonte: IBGE (1995-2023).

Enfim, superar esse padrão, essa trajetória histórica, exige políticas industriais regionais, fortalecimento das cadeias produtivas locais, mais investimentos em educação e inovação e maior capacidade institucional de coordenação do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Observatório da CFEM**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZDA5NGMyYmYtOWQyMi00NzA1LWFhOTQtNmU5NjEyMTI3ZDMxIiwidCI6ImEzMDgzZTIxLTc0OWItNDUzNC05YWZhLTU0Y2MzMTg4OTdiOCJ9&pageName=ReportSection7a43f884dc43352e5953. Acesso em: 28 jan. 2026.

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil:** 1930-1970. São Paulo: Global; Campinas, SP: Ed. da Universidade Estadual de Campinas, 1985. (Teses, n. 15).

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HIRSCHMAN, A. **The Strategy of Economic Development.** New Haven, CT: Yale University Press, 1958. (Yale Studies in Economics, v. 10).

MYRDAL, G. **Economic Theory and Underdeveloped Regions.** London: Gerald Duckworth & Co. Ltd., 1957.

PERROUX, F. O conceito de pólo de crescimento. *In:* SCHWARTZMAN, J. Economia regional. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. (Textos escolhidos). p. 209-233.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina. *In:* BIELSTHOWSKY, R. **Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000. v. 1, p. 69-136. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/entities/publication/0dd0ffa8-8f21-4d56-9cf4-48d0050247c9. Acesso em: 28 jan. 2026.

ARTIGO 2

O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO MARANHENSE: esboço de uma interpretação neoinstitucionalista

Ricardo Zimbrão Affonso de Paula[1]

RESUMO

Este ensaio analisa o processo de desenvolvimento econômico do Maranhão a partir da abordagem da Nova Economia Institucional, com ênfase nos conceitos de dependência da trajetória (*path dependence*), custos de transação, eficiência adaptativa e na distinção entre instituições inclusivas e extrativas. Parte-se do paradoxo observado no estado, caracterizado por taxas expressivas de crescimento econômico coexistindo com elevados indicadores de pobreza e vulnerabilidade social. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, analítica e histórica, utilizando o método comparativo e a análise de indicadores econômicos, sociais e fiscais das últimas duas décadas. Os resultados indicam que o crescimento maranhense está fortemente ancorado em setores primário-exportadores e em enclaves produtivos, com baixa capacidade de gerar inovação, emprego e inclusão social. Evidencia-se, ainda, uma elevada dependência fiscal de transferências federais, configurando uma armadilha institucional que reforça incentivos à captura de renda e ao bloqueio de reformas estruturais. Conclui-se que a persistência de instituições extrativas, enraizadas na herança colonial oligárquica e escravocrata, limita a eficiência adaptativa do estado, dificultando a conversão do crescimento econômico em desenvolvimento social sustentável.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Nova Economia Institucional. Path dependence. Instituições extrativas. Maranhão.

ABSTRACT

This essay examines the economic development trajectory of Maranhão through the analytical framework of the New Institutional Economics, emphasizing path dependence, transaction costs, adaptive efficiency, and the distinction between inclusive and extractive institutions. The analysis addresses a persistent development paradox in which relatively high economic growth rates coexist with severe social deprivation and widespread vulnerability. The study employs a qualitative, analytical, and historical approach, combining comparative analysis with the examination of economic, social, and fiscal indicators over the last two decades. The evidence suggests that Maranhão's growth pattern is predominantly driven by primary-export activities and enclave-based production structures, which exhibit limited spillover effects in terms of innovation, employment generation, and social inclusion. Furthermore, the state displays a high degree of fiscal dependence on federal transfers, constituting an institutional trap that reinforces rent-seeking behavior and weakens incentives for structural reform. The findings indicate that the persistence of extractive institutions, rooted in Maranhão's colonial, oligarchic, and slave-based historical legacy, constrains adaptive efficiency and undermines the capacity to translate economic growth into sustained and inclusive development.

Keywords: Economic development. New Institutional Economics. Path dependence. Extractive institutions. Maranhão.

1 Graduação em História. Mestre em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Doutor em Ciência Econômica pela Unicamp. Professor titular do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão(UFMA). E-mail: ricardo.zimbrao@ufma.br

1 INTRODUÇÃO

O Maranhão vive um paradoxo persistente: ao mesmo tempo em que se destaca por expressivas taxas de crescimento econômico no cenário regional e nacional, permanece retido em indicadores de subdesenvolvimento social que o situam entre as unidades mais pobres da Federação. Para compreender essa desconexão entre riqueza gerada e bem-estar social, este ensaio propõe uma análise fundamentada nos pilares da Nova Economia Institucional (NEI).

A NEI desloca a análise do foco meramente técnico ou geográfico para as *regras do jogo* — as instituições formais e informais que moldam o comportamento dos agentes e determinam os incentivos para a inovação ou para a extração de renda. Por meio dos conceitos de *Path Dependence* (dependência da trajetória), dos custos de transação e da dicotomia entre instituições extrativas e inclusivas, busca-se diagnosticar as vulnerabilidades estruturais do processo de desenvolvimento econômico maranhense, especialmente nas primeiras décadas do século XXI.

Nesse sentido, o presente ensaio pretende responder ao seguinte conjunto de questões. O primeiro conjunto denomina-se o *Paradoxo do Crescimento sem Desenvolvimento*; isto é, por que o Maranhão apresenta altas taxas de crescimento econômico, mas não consegue converter esse desempenho em melhorias proporcionais nos índices de desenvolvimento social? Como a falta de eficiência adaptativa das instituições locais impede que o dinamismo econômico resulte em progresso tecnológico e social de longo prazo? Por sua vez, o segundo conjunto denomina-se a *Armadilha da Dependência Fiscal*, isto é, qual o impacto da alta dependência de recursos financeiros federais na autonomia institucional do estado?

Na sequência, o terceiro conjunto denomina-se os *Ciclos de Extração e Bloqueio Institucional*; ou seja, como a entrada massiva de recursos externos pode alimentar mecanismos de corrupção e reforçar o círculo vicioso das instituições extrativas, inibindo o surgimento de instituições inclusivas que garantam direitos de propriedade e igualdade de oportunidades? Por fim, o quarto conjunto denomina-se o *Peso da Trajetória (Path Dependence)*; ou seja, de que maneira o processo histórico de formação do Maranhão estabeleceu *andaimes* institucionais que condicionam as escolhas atuais? Quais características da herança colonial oligárquica, escravocrata e produtiva evidenciam uma dependência da trajetória difícil de romper?

Ao abordar essas questões, o ensaio espera demonstrar que a superação da pobreza no Maranhão não depende apenas da alocação de capital ou de infraestrutura, mas de uma mudança profunda nas crenças e nas regras que regem a interação política e econômica do estado.

2 O ESCOPO TEÓRICO: a Nova Economia Institucional

Douglass North, laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1993, revolucionou a economia ao introduzir uma teoria que colocou as instituições no centro da explicação do desenvolvimento econômico. Seu trabalho desloca o foco dos modelos neoclássicos — que partem de mercados perfeitos e informação completa — para uma análise realista das regras formais e informais que estruturam as interações humanas.

O livro base de sua teoria é *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990), cujo ponto de partida é o conceito de *Instituições*, as quais ele define como restrições criadas pelos seres humanos que moldam a interação política, social e econômica. Elas podem ser *formais* (leis, constituições e contratos) e *informais* (normas, costumes e códigos de conduta). Essas regras reduzem a incerteza, estabilizam expectativas e criam incentivos para a cooperação ou conflito.

É dentro desse contexto que o autor distingue *instituições* e *organizações*. Para ele, enquanto as primeiras são as regras, as segundas são os agentes que atuam dentro delas (empresas, partidos e sindicatos). As organizações são motores de mudança institucional, pois buscam maximizar seus objetivos e podem pressionar por alterações nas regras. North adota ainda a abordagem dos *custos de transação*, inspirada em Coase (1937)[2], para explicar por que as trocas econômicas nem sempre são eficientes. A existência de *informações assimétricas*, a dificuldade de medir atributos dos bens e os custos de *enforcement* elevam os custos das transações, limitando a realização de trocas complexas e impessoais.

O conceito de *enforcement* é definido como a efetiva aplicação das regras, crucial para a confiança nas instituições. Segundo o autor, ele pode ser *autoaplicável*, quando é do interesse das partes cumprir; e/ou *mediado por terceiros* (Estado, sistema judicial). Ou seja, para o autor, sem *enforcement* crível, mesmo boas regras formais falham.

Path Dependence (Dependência da Trajetória) é um dos conceitos mais influentes de North. O corolário: *escolhas institucionais passadas condicionam as futuras, criando trajetórias históricas difíceis de alterar*. Isto se dá, devido a três fatores: retornos crescentes; custos de transação elevados para mudar; lock-in (aprisionamento) em arranjos ineficientes. De acordo com o autor, o respectivo conceito explica por que algumas economias permanecem estagnadas mesmo com potencial para melhorias.

[2] No artigo *The Nature of the Firm*, Ronald Coase (1937) resolveu um paradoxo: se o mercado é eficiente em alocar recursos através do mecanismo de preços, por que as empresas existem? Na teoria econômica clássica, assumia-se que a economia era coordenada pelo mecanismo de preços (a *mão invisível*). No entanto, dentro de uma empresa, essa lógica muda, ou seja, os recursos não são movidos por preços, mas por comando e autoridade. Isto é, no *Mercado* contrata-se um serviço pontual; na *Empresa* um empregado obedece a um gerente dentro de um contrato de longo prazo. A resposta de Coase é que utilizar o mercado tem custos. Ele o denominou de *custos de transação*, nos quais incluem: *Custos de Descoberta*, o esforço para descobrir quais são os preços reais no mercado; *Custos de Negociação*, a elaboração e negociação de contratos separados para cada transação; e *Custos de Monitoramento*, o qual visa garantir que a outra parte cumpra exatamente o que foi acordado. O corolário de Coase é que a empresa surge como uma forma de minimizar esses custos. Ao agrupar atividades sob uma hierarquia, o empresário substitui vários contratos de curto prazo por um único contrato de trabalho de longo prazo. Dentro da firma, a alocação de recursos é feita por planejamento administrativo, o que economiza o tempo e o dinheiro que seriam gastos negociando repetidamente no mercado aberto.

North diferencia eficiência adaptativa de eficiência alocativa para a compreensão das relações instituições/organizações. Eficiência alocativa corresponde à otimização estática de recursos no curto prazo; já *eficiência adaptativa* constitui a capacidade de uma economia inovar, aprender e se ajustar a mudanças no longo prazo. Para o autor, instituições que se adaptam de forma eficiente incentivam experimentação, toleram falhas e permitem a substituição de organizações ineficientes.

Por fim, completam o escopo teórico, o papel das *Normas Informais* e da *Cultura*. North alerta que normas informais têm grande persistência e podem minar ou complementar as regras formais. A cultura, os hábitos e os valores sociais são fundamentais para o sucesso das instituições, o que explica por que transplantar leis de países desenvolvidos para outros contextos frequentemente falha.

No livro *Understanding the Process of Economic Change*, North (2005) avança para além da análise estática das instituições, propondo uma teoria dinâmica e processual da mudança econômica. Os pilares conceituais se encontram a seguir.

Em primeiro lugar, o autor relaciona o conceito de *Incerteza* em um *Mundo Não-ergódico*; isto é, o mundo muda de forma imprevisível e não repetitiva. Desse modo, a incerteza é estrutural, não apenas probabilística como foi definida por Frank Knight (2006)[3]. Portanto, para North, as instituições surgem como respostas à incerteza, mas não garantem eficiência.

O segundo pilar conceitual se ancora em *Crenças como Motor da Mudança*. De acordo com North, as crenças dos atores (individuais e coletivas) orientam as escolhas e a criação de instituições. Crenças são construções mentais derivadas de experiências históricas e culturais. Sistemas de crenças podem ser racionais ou não-racionais (religiões, mitos e ideologias). Direta ou indiretamente o sistema de crenças influencia no aprendizado cumulativo e na cultura. Assim, o aprendizado é coletivo e cumulativo, transmitido entre gerações via linguagem, símbolos e instituições; já a cultura é o repositório desse aprendizado e condiciona as trajetórias de desenvolvimento. A herança cultural explica a persistência de instituições ineficientes.

Nesse contexto, forma-se o terceiro pilar da teoria, a *Intencionalidade Humana e Consciência*. Para North, a mudança econômica é deliberada, guiada pela intencionalidade dos atores. A consciência humana (estendida) permite planejamento, criatividade, mas

[3] Frank Knight (2006), em seu estudo *Risk, uncertainty and profit*, publicado originalmente em 1921, estabeleceu uma das distinções mais fundamentais da economia moderna. O cerne de sua teoria reside na separação entre o que podemos medir e o que é inerentemente imprevisível. Para Knight, havia uma confusão entre *Risco* e *Incerteza*, dois termos que impediam a compreensão real de como o lucro surge. Assim, ele definiu *Risco (Risk)*, referindo-se a situações em que o resultado é desconhecido, mas a distribuição de probabilidades é conhecida; ou seja, pode-se calcular as chances estatisticamente. Isto posto, por ser mensurável, o risco pode ser transformado em um custo operacional (prêmio de seguro). Por *Incerteza (Uncertainty)*, referiu-se a situações *não mensuráveis*; isto é, eventos únicos e complexos para os quais não existem dados passados suficientes para criar uma probabilidade estatística. Em resumo, para o autor, é a *incerteza verdadeira*, que não pode ser segurada nem evitada por cálculos. Knight argumentou que, em um mundo de concorrência perfeita e previsibilidade total, o lucro econômico seria zero. As empresas apenas cobririam seus custos, incluindo o salário dos gestores. O lucro real (o excedente) só existe porque o futuro é incerto. Se um resultado pudesse ser previsto (risco), a concorrência eliminaria o lucro associado a ele. O lucro é, portanto, a recompensa por tomar decisões sob condições de incerteza verdadeira. Portanto, para Knight (2006), a incerteza deve ser distinguida do risco, no sentido de uma probabilidade mensurável, de tal forma que a primeira é a base para a existência do lucro.

também dogmatismo e conflito. Emoções e cognição estão interligadas. Dessa forma, os humanos constroem *andaimes (scaffolds)* institucionais (regras formais, normas informais, organizações) para ordenar o ambiente. Esses andaimes incluem capital físico e humano, e definem os incentivos econômicos e políticos. A dependência da trajetória (*path dependence*) limita as mudanças.

Com efeito, a partir dos andaimes instituídos, o autor insere os conceitos de *Ordem, Desordem* e *Eficiência Adaptativa*. Isto é, *ordem* (autoritária ou consensual) reduz a incerteza e é pré-condição para o crescimento; *desordem* surge quando instituições não se adaptam a mudanças; e eficiência adaptativa é a capacidade de uma sociedade se reorganizar diante de novos desafios.

Com base nesses pilares conceituais, o autor conclui que o *Processo de Mudança Econômica é uma Interação Dinâmica*, que envolve *Demografia, Conhecimento, Instituições e Crenças*. Tal processo é incremental, mas pode ser revolucionário, fruto de rupturas sociopolíticas. Em resumo, se na obra anterior, North (1990) se ancorou em Instituições como *regras do jogo* (formais e informais) e *custos de transação* como ponto central para o desempenho econômico, e *path dependence* como fator de persistência institucional; em *Understanding the Process of Economic Change* (2005), ele aprofundou e expandiu essa base de três formas principais, conforme o **Quadro 1**.

Quadro 1 – Teoria Neoinstitucionalista de Douglass North – Comparativo 1990 e 2005

Formas	Institutions, Institutional Change and Economic Performance (1990)	Understanding the Process of Economic Change (2005)	Síntese
Da estrutura ao processo: incorporação da intencionalidade e cognição	instituições como estruturas objetivas de incentivos	instituições como resultado de crenças subjetivas e aprendizado	A mudança não é só resposta a incentivos, mas um processo deliberado guiado por percepções.
Da eficiência à incerteza: mundos não-ergódicos	foco em como instituições reduzem custos de transação e podem levar a resultados eficientes	ênfase na incerteza radical e no papel das instituições como mecanismos de redução de incerteza, mesmo que ineficientes	
Da persistência à explicação cultural e cognitiva	*path dependence* explicava a persistência de instituições ruins	a cultura e as crenças são o substrato cognitivo que explica por que sociedades mantêm instituições disfuncionais	Introduz conceitos de ciência cognitiva, aprendizado coletivo e herança cultural como mecanismos de reprodução institucional.

Fonte: Elaboração própria.

Em *Understanding the Process of Economic Change*, Douglass North (2005) humanizou e dinamizou sua teoria institucional. Se antes as instituições eram vistas como estruturas que moldam comportamentos, agora são entendidas como produtos de mentes

humanas em evolução, inseridas em contextos culturais e históricos específicos. Com efeito, sua teoria representa uma ponte entre economia institucional, ciência cognitiva, psicologia evolutiva e história econômica, oferecendo um modelo mais rico e realista para entender por que algumas sociedades prosperam e outras estagnam. Assim, North passou de uma teoria das instituições para uma teoria da mudança econômica como processo social complexo, no qual crenças, cultura e aprendizado são tão importantes quanto regras e incentivos.

A teoria de North influenciou os estudos de Daron Acemoglu, o qual, em conjunto com James Robinson, publicou *Por que as nações fracassam* (2012). Neste, os autores afirmam que o desenvolvimento econômico de um país é determinado fundamentalmente pela natureza de suas instituições políticas e econômicas. A tese central é que a prosperidade ou a pobreza não resultam de fatores geográficos, culturais ou de falta de conhecimento técnico, mas sim das *regras do jogo* estabelecidas na sociedade.

Os principais conceitos elaborados pelos autores são *instituições econômicas e políticas inclusivas e instituições econômicas e políticas extrativas*. As primeiras são os motores da prosperidade a longo prazo, caracterizam-se por garantir *direitos de propriedade privada*, um *sistema jurídico imparcial e serviços públicos que promovem a igualdade de oportunidades*. Elas permitem que a população escolha suas profissões e invista em talentos, incentivando a inovação e o progresso tecnológico. São definidas pelo *pluralismo*, ou seja, regimes em que o poder político é distribuído de forma ampla na sociedade e possui limites claros ao seu exercício.

Já as *instituições extrativas* são projetadas para beneficiar uma pequena elite em detrimento da maioria. Ou seja, instituições econômicas extrativas são desenhadas para *extrair renda* e *riqueza* de um segmento da sociedade para sustentar a elite no poder. Elas cerceiam direitos, criam monopólios e desestimulam o investimento e a inovação. As instituições políticas extrativas *concentram o poder* em poucas mãos (oligarquias), com poucas restrições legais.

A dinâmica do desenvolvimento econômico das nações é explicada pela *sinergia institucional*, em que instituições políticas inclusivas tendem a sustentar instituições econômicas inclusivas, e vice-versa. Contudo, as elites em sistemas extrativistas temem o crescimento econômico sustentado porque a inovação tecnológica (destruição criativa[4]) pode ameaçar tanto seus privilégios econômicos quanto seu controle político. Por essa

[4] Os autores tomam emprestado o conceito de *Destruição Criativa* de Joseph Schumpeter e o coloca como central na dinâmica de sociedades com instituições inclusivas. Esse conceito encontra-se no estudo *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, publicado originalmente em 1942 (2017). Para Schumpeter, o capitalismo não deve ser visto como um sistema em equilíbrio estático, mas sim como um processo evolutivo e dinâmico. A essência do sistema reside no que ele chamou de *vendaval de destruição criativa*. A força que move o motor capitalista é a inovação. Isso não significa apenas pequenas melhorias, mas mudanças radicais que transformam a economia. Schumpeter identificou cinco tipos de inovação: introdução de um novo produto; novo método de produção, abertura de um novo mercado, conquista de uma nova fonte de matérias-primas e nova organização de qualquer indústria (como a criação de um monopólio). A **D***estruição Criativa* ocorre quando novas inovações destroem incessantemente a estrutura econômica antiga para criar uma nova. Isto é, o lado *destrutivo*, é quando empresas tradicionais, tecnologias obsoletas e modelos de negócios antigos perdem valor e desaparecem (falência, desemprego em setores antigos); já o lado *criativo* ocorre quando surgem novas indústrias, novos empregos são gerados e a produtividade geral da sociedade aumenta.

razão, elas frequentemente bloqueiam ou inibem o progresso de forma deliberada. Para os autores, regimes extrativistas podem gerar crescimento temporário mediante a realocação de recursos por decreto, mas esse modelo não é sustentável por falta de inovação real. Ou seja, passam por períodos de alto crescimento econômico, mas não se desenvolvem social e economicamente, devido à própria natureza das instituições extrativas.

A integração do respectivo estudo com a abordagem neoinstitucionalista de North ocorre principalmente por meio do conceito de *path dependence* (dependência da trajetória). Como já visto, North argumentou que as instituições são as *regras do jogo* que criam incentivos. Uma vez estabelecidas, elas tendem a se perpetuar porque as elites beneficiadas resistem a mudanças que ameacem seu *status* (conceito de persistência institucional). Acemoglu e Robinson (2012) explicam que o destino das nações é moldado por dois conceitos principais *conjunturas críticas* (grandes eventos históricos como a Peste Negra ou a Revolução Industrial) e *pequenas diferenças institucionais iniciais,* as quais determinam se um país reagirá a esses choques entrando em um *círculo virtuoso* de inclusão ou em um *círculo vicioso* de extração.

Em resumo, *path dependence* é o *peso da História* na análise dos processos de desenvolvimento econômico na análise neoinstitucionalista. Isto é, explica, por exemplo, por que as instituições criadas durante o período colonial, nas antigas colônias do Novo Mundo, continuam a impactar a riqueza das nações hoje. Ou seja, as colônias onde os europeus estabeleceram sistemas de trabalho forçado (mita, encomienda e escravidão) permaneceram presas a trajetórias extrativistas de longo prazo, enquanto regiões que evoluíram para o pluralismo consolidaram sua prosperidade.

3 METODOLOGIA PARA APLICAÇÃO AO CASO DO MARANHÃO

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, analítica e histórica, utilizando o método comparativo para contrastar o desempenho econômico com o desempenho social. O objetivo é identificar como as *regras do jogo* moldaram a trajetória maranhense.

O **Quadro 2** apresenta uma matriz metodológica que descreve como aplicar os conceitos teóricos a cada conjunto de questões levantadas na seção introdutória deste ensaio.

Quadro 2 – Integração Teoria-Questão (Matriz Metodológica)

Conjunto de questões	Conceitos da NEI a aplicar	Procedimento metodológico
I. Paradoxo do crescimento	Eficiência alocativa versus adaptativa	Analisar se o crescimento (alocação de recursos) gerou capacidade de inovação e ajuste social de longo prazo.
II. Armadilha fiscal	Custos de transação e estrutura de incentivos	Investigar como a dependência de transferências federais altera os incentivos políticos, reduzindo a autonomia institucional local.
III. Ciclos de extração e bloqueio institucional	Instituições extrativas versus inclusivas	Identificar mecanismos de "extração de renda" por elites locais que bloqueiam a "destruição criativa" e a igualdade de oportunidades.
IV. Peso da trajetória (path dependence)	Path dependence e "andaimes" institucionais	Abordar a herança colonial oligárquica e escravocrata como um lock-in (aprisionamento) em arranjos ineficientes que persistem até hoje.

Fonte: Elaboração própria.

Para sustentar a análise, nesse esboço, coletou-se e cruzou-se os seguintes indicadores (séries temporais das últimas duas décadas):

- Variáveis de dinamismo econômico (o *crescimento*):
  - Taxa de Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) Estadual: comparada à média do Nordeste (NE) e do Brasil;
  - Valores Adicionados Brutos da Agropecuária e da Indústria: identificação de setores de enclave com alta produtividade, mas baixa absorção de mão de obra local;
  - Volume de Exportações (*Commodities*): evidência da inserção externa do estado.

- Variáveis de Subdesenvolvimento Social (o *paradoxo*):
  - Incidência de Pobreza e Extrema Pobreza: proporção da população abaixo da linha de pobreza (via Cadasto Único -CadÚnico/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE);
  - Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita: mensuração da concentração de renda e da desigualdade.

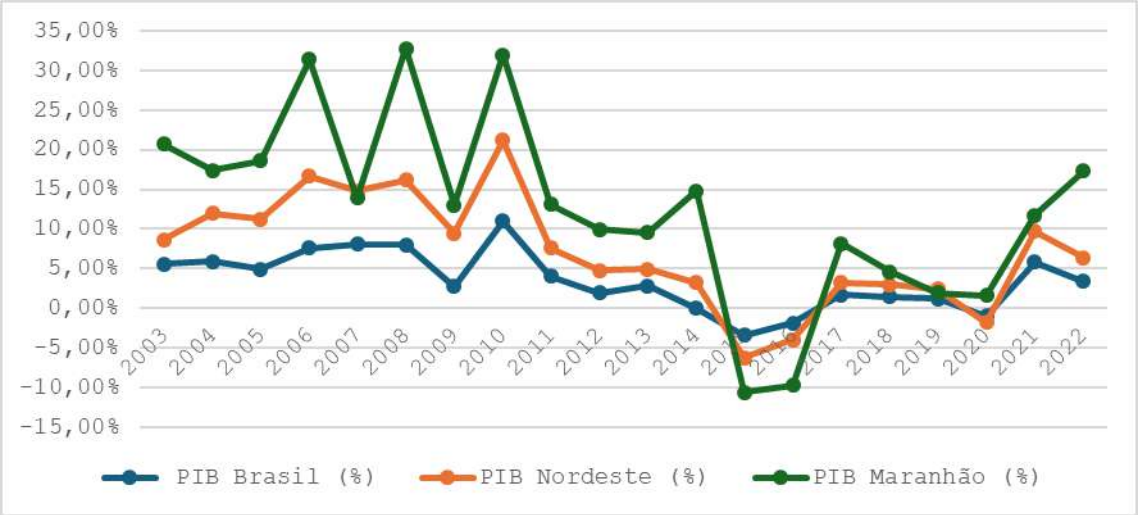
- Variáveis Fiscais:
  - Fiscal: percentual de transferências da União (Fundo de Participação de Estados e Distrito Federal - FPE, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb e outros) em relação à Receita Corrente Líquida do Estado.

É importante ressaltar que, devido ao espaço da publicação do respectivo ensaio, teve-se que limitar ao máximo a organização desses indicadores.

4 PARADOXO DO CRESCIMENTO

O **Gráfico 1** revela a taxa de crescimento real do PIB do Brasil, do Nordeste e do Maranhão.

Gráfico 1 – Taxa de Crescimento Real do PIB – Brasil, Nordeste e Maranhão (2003/2022)



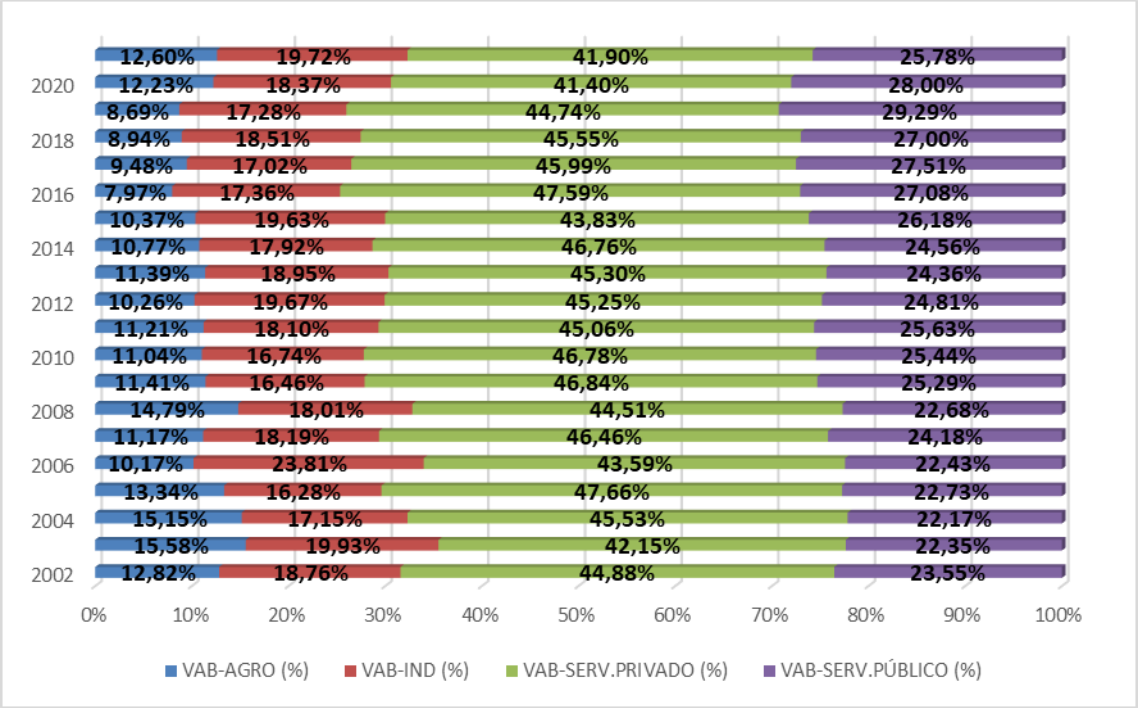
Fonte: Elaborado conforme informações do: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA:** Produto Interno Bruto dos Municípios. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas. Acesso em: 22 jan. 2026; INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **DATAIMESC.** São Luís, [2023]. Disponível em: https://dataimesc.imesc.ma.gov.br/series/1/find. Acesso em: 23 jan. 2026.

O **Gráfico 1** revela que o Maranhão apresenta um comportamento de vulnerabilidade e dinamismo intermitente. Embora o estado registre taxas de crescimento frequentemente superiores às médias regional e nacional, esse desempenho é marcado por uma forte volatilidade. Nos anos 2003 (12,05%), 2008 (16,55%), 2014 (11,54%) e 2022 (10,90%), o PIB do Maranhão superou significativamente o do Brasil e do Nordeste. Contudo, a trajetória de crescimento não foi linear, sofrendo quedas profundas em anos de crise, como em 2016 (-5,72%), superando a retração nacional de -1,86%. É possível inferir que o estado atua como um *ponto de surto* de crescimento, isto é, em anos como 2014 e 2020, enquanto o Brasil e o Nordeste enfrentavam estagnação ou retração, o Maranhão mantinha taxas positivas expressivas (11,54% em 2014 e 3,45% em 2020).

Eis uma possível explicação sobre o desempenho econômico do Maranhão no ano de 2020, o auge da Pandemia de Covid-19. Ou seja, o crescimento de 3,45% foi devido à robustez das cadeias logísticas de exportação (Porto do Itaqui) que mantiveram o fluxo de valor mesmo com a paralisia do mercado interno.

O **Gráfico 2** apresenta os percentuais dos Valores Adicionados Brutos (VAB) das Atividades Econômicas, Agropecuária, Indústria, Serviços Privados e Serviços Públicos, em relação ao Valor Adicionado Bruto Total do Maranhão, no período entre 2002 e 2021.

Gráfico 2 – Participação percentual dos Valores Adicionados Brutos das Atividades Econômicas sobre o Valor Adicionado Bruto Total, a preços correntes (em R$) – 2002/2021



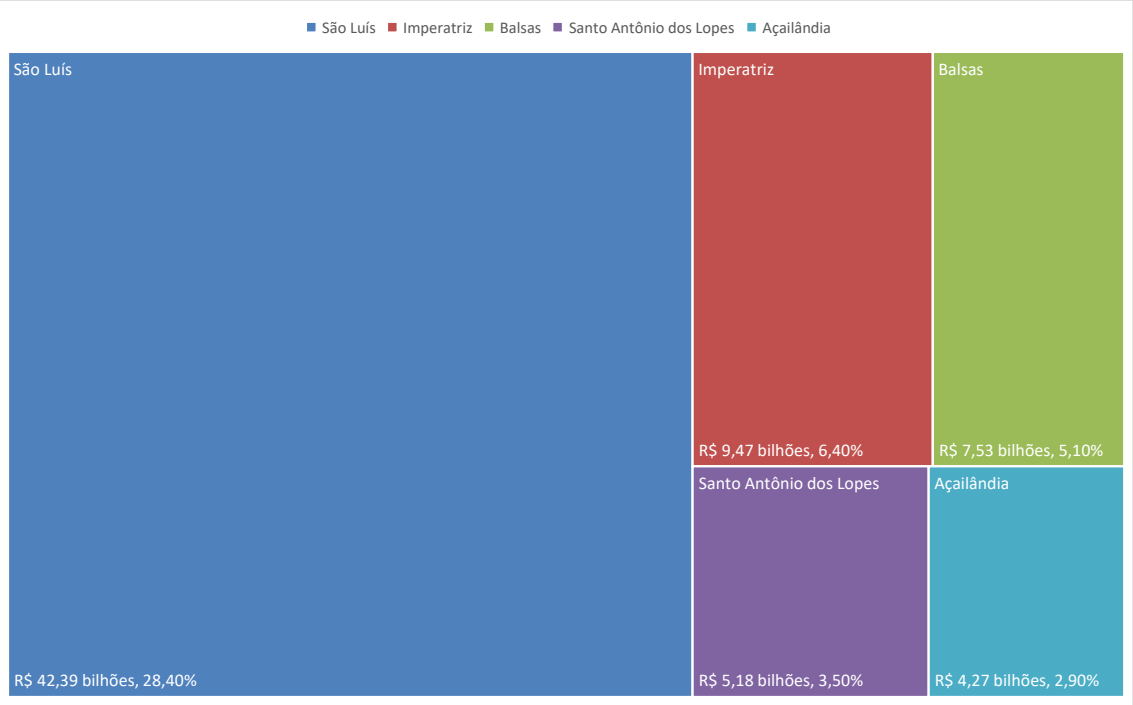
Fonte: Elaborado conforme informações do IBGE (2023) e IMESC ([2023]).

Foca-se nos setores agropecuário e industrial. De acordo com o respectivo gráfico, o setor agropecuário apresentou variações, mas mantém participação relativamente estável, entre 8% e 15%. O setor é relevante, mas não dominante, refletindo o perfil de enclave produtivo: alta produtividade em lavouras temporárias (soja, milho, algodão) e pecuária extensiva, mas baixa absorção de mão de obra local. Seu crescimento é impulsionado por grandes propriedades e pela tecnologia, com destaque para o (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (MATOPIBA - região de expansão agrícola). A agropecuária contribui para o saldo comercial e para o dinamismo econômico, mas não resolve os desafios de pobreza e desigualdade social; principalmente devido à distância entre a capacidade de investimento e crédito voltados para a agricultura empresarial com subsídios federais e os investimentos direcionados para a agricultura familiar.

Em relação à indústria, oscilou entre 16% e 24% do VAB total, com destaque para a indústria de transformação, extrativismo mineral, construção civil e serviços industriais de utilidade pública. O setor industrial é estratégico, especialmente pela presença de grandes projetos (alumina, celulose, energia, gás natural), mas também enfrenta desafios de integração com a economia local, devido à sua concentração em poucos polos produtivos, nos quais limita a distribuição dos benefícios.

Tomando como base a publicação *Produto Interno Bruto dos Municípios 2023* (IMESC, 2025), a economia maranhense foi impulsionada por setores como o agronegócio, a mineração e a geração de energia. Em 2023, sete municípios concentraram aproximadamente 50,1% de toda a riqueza gerada no estado. Os cinco primeiros se encontram no **Gráfico 3**.

Gráfico 3 – Municípios do Maranhão com maiores PIBs em 2023, a preços correntes e participação percentual



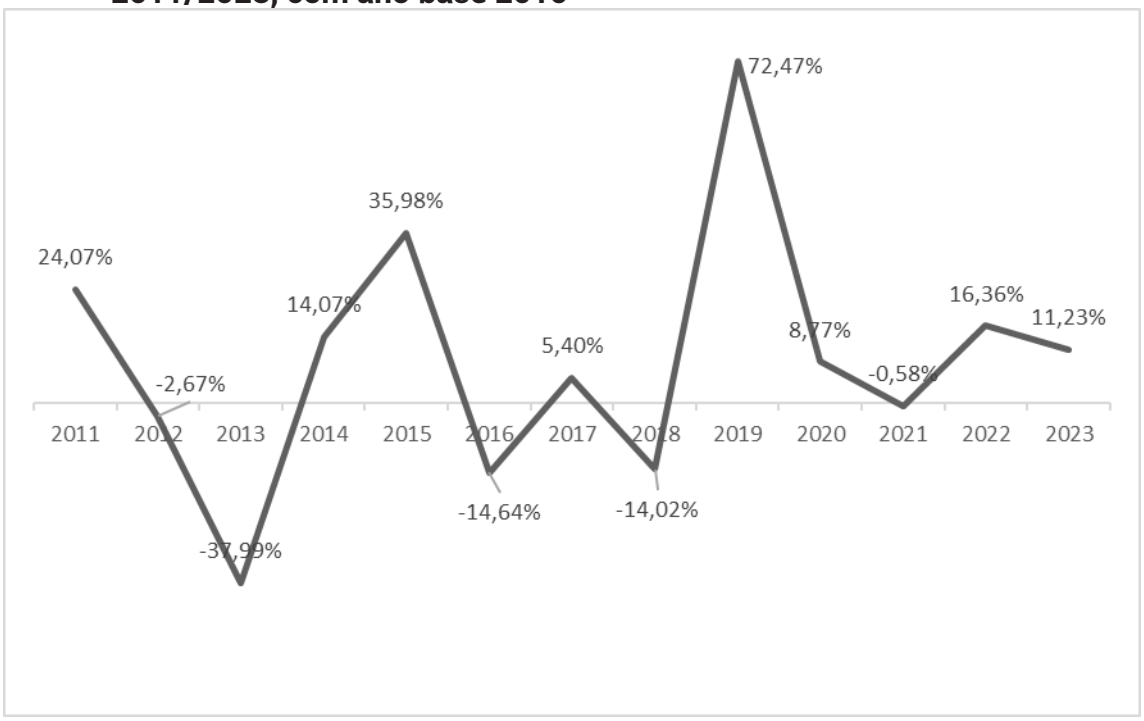
Fonte: Elaborado conforme informações do: INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão 2023:** Base 2010-2023, São Luís, v. 18, n. 1, p. 3-16, 2025. Disponível em: https://imesc.ma.gov.br/wp-content/uploads/2025/12/PIB-Municipal-2023.pdf. Acesso em: 28 jan. 2026.

São Luís, além de capital do estado, concentra toda a estrutura burocrática do Estado e serviços públicos da União, o que reflete no dinamismo dos serviços privados e públicos (vide **Gráfico 2**). Concentra também a Indústria e, especialmente, a logística portuária.

Imperatriz, Balsas e Açailândia fazem parte da MATOPIBA maranhense, região caracterizada por constituir a *nova fronteira agrícola* do Brasil e se distribui entre os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. É a região dominada pelo agronegócio mecanizado, com os maiores volumes de produção per capita. Além disso, é importante polo de processamento e logística regional. Santo Antônio dos Lopes (gás/energia) e Godofredo Viana (mineração) constituem-se em enclaves energéticos e minerários.

Por fim, a inserção externa da economia maranhense, evidenciada pelo volume e principais produtos exportados. No **Gráfico 4**, apresenta-se a taxa de crescimento do volume das exportações entre os anos de 2011 e 2023, com base no ano de 2010.

Gráfico 4 – Taxas de crescimento anual do volume das exportações do Maranhão – 2011/2023, com ano base 2010



Fonte: Elaborado conforme informações do IMESC ([2023]).

A análise dos dados do respectivo gráfico revela um perfil exportador maranhense marcado por uma volatilidade acentuada. O desempenho do Maranhão está intimamente ligado ao ciclo das *commodities* (soja, milho e minério de ferro) e à eficiência logística do Porto do Itaqui e da Ferrovia Carajás. Pode-se decompor a série cruzando os seus dados com a realidade brasileira e global.

O primeiro período, entre 2011 e 2013, pode ser caracterizado como o fim do superciclo das *commodities*. Isto é, começou com forte crescimento (24,07% em 2011), mas apresentou uma queda drástica de -37,99% em 2013. O contexto internacional é explicado pela China que começou a desacelerar seu crescimento, reduzindo a pressão sobre os preços do minério de ferro. Já no contexto brasileiro, o país começava a enfrentar sinais de fadiga econômica e inflação crescente. Contudo, no Maranhão, essa queda brusca em 2013 pode ser atribuída tanto a questões climáticas que afetaram a safra quanto a manutenções ou gargalos logísticos no corredor de exportação norte.

O segundo período, entre 2014 e 2018, pode ser caracterizado pela crise econômica e política nacional e pela desvalorização do Real frente ao Dólar estadunidense. Nesse período, o comportamento das exportações pode ser observado pela recuperação em 2014-2015 (pico de 35,97%), seguida de instabilidade com quedas em 2016 e 2018, frente ao contexto em que o país enfrentou uma das piores recessões de sua história (2015-2016), quando paradoxalmente, a forte desvalorização do Real frente ao Dólar tornou os produtos brasileiros mais competitivos no exterior. O Maranhão se beneficiou dessa dinâmica cambial.

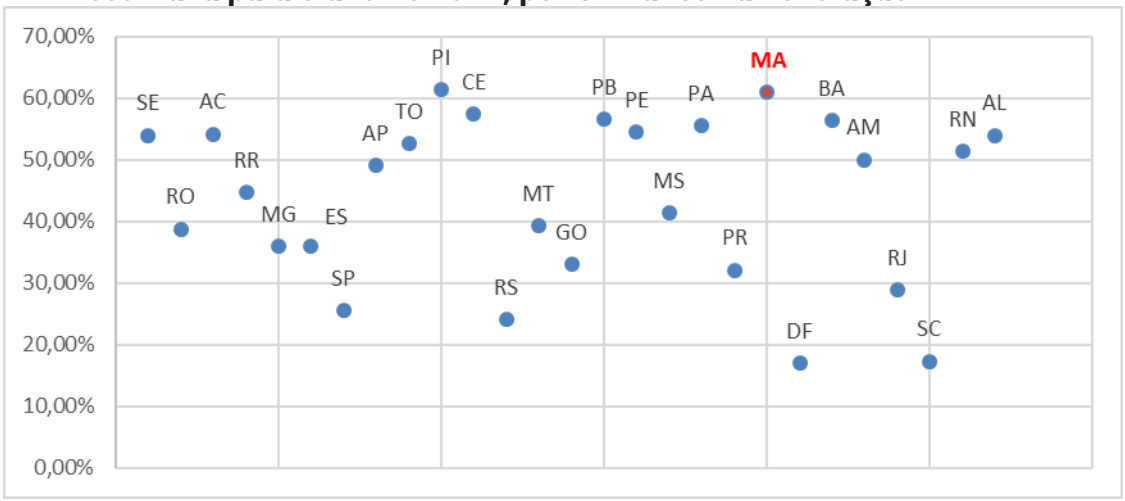
O ano de 2019 marcou o *salto* e a consolidação logística. O Porto do Itaqui consolidou o Terminal de Grãos (TEGRAM), permitindo que a produção do MATOPIBA fluísse com mais

eficiência, compensando a crise do mercado interno. Ademais, o pico (72,47%) refletiu um alinhamento de mais dois fatores, isto é, uma safra recorde e o aumento da demanda chinesa por minério de ferro, o que favoreceu o minério extraído em Carajás e escoado por São Luís.

Por fim, os anos entre 2020 e 2023 podem ser caracterizados como um período de Pandemia e resiliência do agronegócio, dado que, não obstante a COVID-19 ter desarticulado as cadeias globais, a demanda por segurança alimentar manteve as exportações de grãos em alta. No contexto brasileiro, o agronegócio foi a *âncora* da economia. O Maranhão, atuando como corredor logístico, não sofreu os impactos negativos de outros setores industriais. A guerra na Ucrânia (2022) também elevou os preços globais de alimentos, beneficiando o valor das exportações maranhenses.

O crescimento econômico do Maranhão, embora expressivo em termos de PIB, não gera capacidade de inovação e ajuste social de longo prazo porque está ancorado quase exclusivamente na eficiência alocativa de setores extrativos e de *commodities*. A evidência empírica do *crescimento sem desenvolvimento* está nas variáveis sociais, conforme o **Gráfico 5**.

Gráfico 5 – Percentual de pessoas inscritas no CadÚnico em relação ao total da população estimada para o ano de 2021, por Unidades da Federação



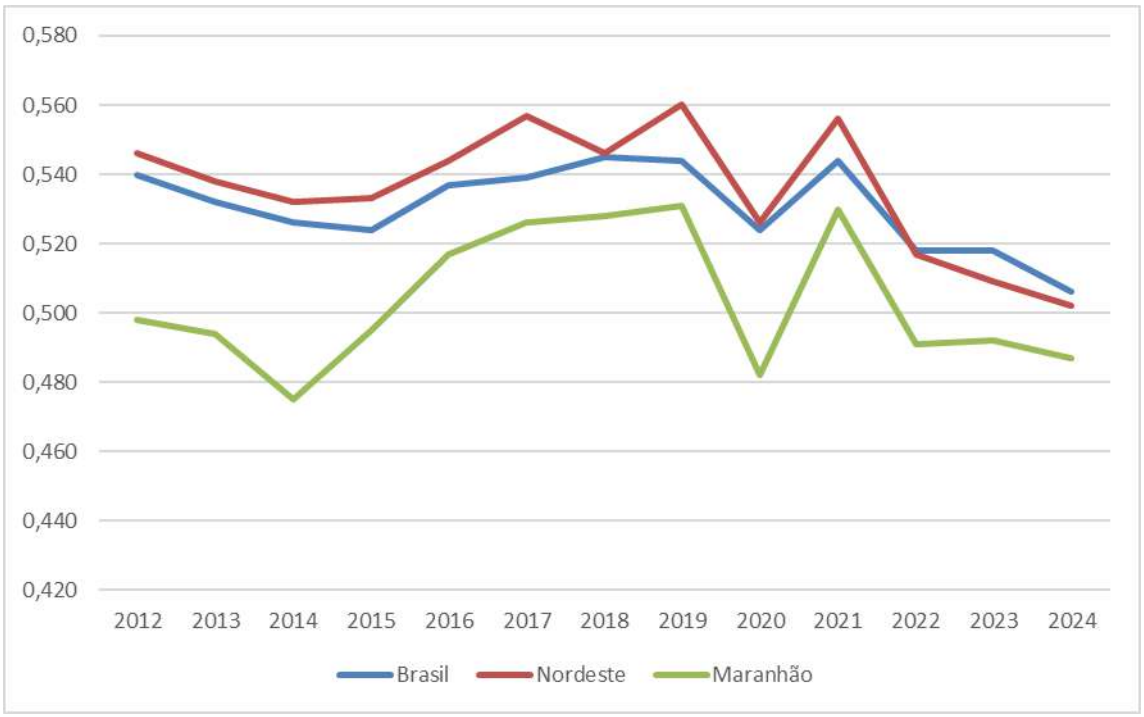
Fonte: Elaborado conforme informações do: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de população enviadas ao TCU.** Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=31451. Acesso em: 28 jan. 2026. Para o número de pessoas inscritas no CadÚnico: IMESC ([2023])..Obs.: Para homogeneizar a série, como no DATAIMESC os últimos dados coletados foram no ano de 2021, coletou-se também dados das populações totais dos estados na página de *Estimativas de População* do IBGE.

O **Gráfico 5** revela o percentual de pessoas inscritas no CadÚnico em relação ao total da população estimada para o ano de 2021, por Unidades da Federação. O CadÚnico para Programas Sociais é um instrumento do Governo Federal brasileiro que funciona como uma base de dados para identificar e caracterizar famílias de baixa renda. Trata-se da principal *porta de entrada* para o acesso a diversos programas sociais, benefícios de transferência de renda e serviços da assistência social. É uma ferramenta útil de pesquisa para observar

o percentual de população socialmente vulnerável, em situação de pobreza e extrema pobreza.

O Maranhão, com mais de 60% de sua população necessitando de ajuda do Governo Federal e demais transferências de renda, é o diagnóstico de um bloqueio institucional, o qual confirma que a superação da pobreza no Maranhão exige mais do que apenas alocação de capital ou infraestrutura; demanda uma mudança profunda nas regras formais e informais que regem o estado. Contudo, quando se observa o Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita, a preços médios do ano, tomando como referência os anos de 2012 a 2024, conforme o **Gráfico 6**, percebe-se uma melhora desse indicador social.

Gráfico 6 – Brasil, Nordeste e Maranhão – Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita, a preços médios do ano (índice) – 2012/2024



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA:** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual - Tabela 7435 - Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita, a preços médios do ano. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7435. Acesso em: 24 jan. 2026.

Foca-se no respectivo gráfico, o Índice de Gini para o Nordeste e para o Maranhão. Historicamente a região mais desigual, o Nordeste apresentava 0.546 em 2012. Surpreendentemente, os dados de 2024 mostram um índice de 0.502, o que coloca a região com uma desigualdade menor que a média nacional (0.506). Isso demonstra que as políticas de transferência de renda têm um impacto proporcionalmente muito maior nesta região. Já o Maranhão apresenta uma curiosidade estatística: ele sempre manteve índices menores (melhores) que o Brasil e o Nordeste (começou com 0.498 e terminou com 0.487). Por que isso acontece? A hipótese básica é que, em estados com menor PIB per capita, a *igualdade* ocorre porque uma parcela maior da população compartilha de rendas baixas similares. No entanto, a trajetória mostra que o estado conseguiu preservar e melhorar levemente esse equilíbrio mesmo durante crises.

A queda recente (especialmente em 2024) deve-se a uma combinação de fatores. Em primeiro lugar, a reformulação do Bolsa Família em 2023, com valores mínimos de R$ 600 e adicionais por criança, injetou recursos diretamente na base da pirâmide social, na qual o impacto no Gini é imediato. Em segundo, mercado de trabalho aquecido, isto é, o Brasil atingiu em 2024 taxas de desemprego historicamente baixas. O aumento do emprego formal no Nordeste e no Maranhão reduz a dependência exclusiva de auxílios e eleva a renda média. Por fim, a valorização do salário-mínimo, que impactou em diversos benefícios sociais e aposentadorias (especialmente rurais no MA e NE). Trocando em miúdos, como as políticas sociais são atreladas ao salário-mínimo, o aumento real acima da inflação torna-se um motor potente de desconcentração de renda.

Apesar da melhora, o Brasil ainda está longe de patamares de países denominados desenvolvidos (que giram em torno de 0.30). A seguir, destacam-se os principais limites. Primeiro, o *sistema tributário regressivo*, embora a recente reforma tributária aponte para uma estrutura progressiva, ainda não foi efetivada. Com isso, o Brasil tributa muito o consumo (o que o pobre compra) e pouco a renda/patrimônio (o que o rico ganha). Em segundo, está a *informalidade*, principalmente no Nordeste e no Maranhão, onde o trabalho informal ainda é muito alto, deixando trabalhadores sem garantias e com rendas voláteis. Em terceiro, o *déficit educacional*, ou seja, a diferença de salários entre quem tem ensino superior e quem não tem continua sendo um dos maiores *motores* da desigualdade. E por último, a *concentração de terras e ativos*, isto é, a riqueza histórica (imóveis, terras e heranças) permanece concentrada, o que o Índice de Gini de renda mensal não consegue captar totalmente.

É importante ressaltar que a promulgação da Constituição de 1988, a *Constituição Cidadã*, representou o marco zero de uma nova era para o Brasil. Ao institucionalizar o Estado Democrático de Direito e elevar o bem-estar social ao *status* de dever estatal, o texto constitucional permitiu avanços inegáveis nos indicadores sociais básicos. No entanto, após mais de três décadas, o Brasil enfrenta um paradoxo: a melhoria da qualidade de vida não foi acompanhada por uma redução estrutural da desigualdade, mantendo o país entre os mais desiguais do mundo.

Com efeito, desde 1988, o Brasil registrou progressos significativos. A universalização do acesso à saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), a expansão do ensino básico e a criação de redes de proteção social, como o sistema de previdência e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), transformaram a realidade demográfica. Indicadores como a mortalidade infantil despencaram, enquanto a expectativa de vida e a taxa de alfabetização subiram de forma consistente.

Essas conquistas refletem uma busca pela *eficiência alocativa* — a capacidade de direcionar recursos públicos para setores nos quais o retorno social é imediato. Contudo, como foi observado por Acemoglu e Robinson, a prosperidade de longo prazo depende da *eficiência adaptativa*, ou seja, a habilidade de uma sociedade em ajustar suas instituições para incentivar a inovação, a competição e a participação política ampla. É aqui que o modelo brasileiro encontra seu limite.

Na verdade, o Brasil pós-1988 criou uma superfície institucional inclusiva (voto universal, direitos sociais), mas manteve um núcleo profundamente extrativo. As políticas de transferência de renda, embora eficazes no combate à pobreza extrema, não tocaram nos pilares da desigualdade: a altíssima concentração de terras, a estrutura tributária regressiva (que penaliza o consumo e poupa o patrimônio) e o controle oligárquico de ativos financeiros.

A grande contradição reside no fato de que o fluxo de recursos federais destinados ao bem-estar social é frequentemente capturado por elites locais em estados e municípios menos desenvolvidos. Em vez de promover a autonomia dos cidadãos, esses recursos acabam por fortalecer o poder de clãs políticos que dominam as instituições regionais.

O Maranhão serve como um exemplo emblemático dessa dinâmica. Embora tenha apresentado melhoras em seus indicadores sociais nos últimos anos, impulsionadas por programas federais de transferência de renda e investimentos pontuais, a estrutura de poder permanece enrijecida. A dependência excessiva das transferências de Brasília cria um ambiente onde o recurso financeiro não gera desenvolvimento produtivo, mas sim uma manutenção do *status quo*.

5 ARMADILHA FISCAL

A **Tabela 1** mostra o Índice de Dependência Fiscal (IDF) do Maranhão, com base no peso do total das transferências de recursos financeiros da União para sustentar a máquina pública estadual.

Tabela 1 – Índice de Dependência Fiscal (IDF) – Maranhão (2010-2023)

Ano	FPE (R$ bi)	Fundeb (União) (R$ bi)	SUS (União) (R$ bi)	Outras Transf. (R$ bi)	Total Transf. (A)	RCL (B)	IDF (%) (A/B)
2010	3,12	0,45	0,58	0,25	4,4	7,12	61,80%
2012	3,85	0,62	0,72	0,31	5,5	9,15	60,10%
2015	4,82	0,81	0,95	0,38	6,96	11,84	58,70%
2018	5,74	0,98	1,12	0,44	8,28	14,92	55,50%
2020	6,45	1,15	1,85*	0,65	10,1	17,2	58,70%
2022	8,92	1,32	1,6	0,72	12,56	20,45	61,40%
2023	9,85	1,41	1,78	0,81	13,85	21,96	63,10%

Fonte: BRASIL. Secretária do Tesouro Nacional. **Estados e Municípios:** Itens de Transparência. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios. Acesso em: 28 jan. 2026.Nota No ano de 2020, o aumento nas transferências do SUS e *Outras* deveu-se aos repasses extraordinários para o combate à pandemia de COVID-19.

Ao observar a série, percebe-se uma estabilidade em patamares elevados, com uma leve tendência de alta nos últimos anos (2022 e 2023). Embora o Maranhão tenha feito esforços para aumentar sua arrecadação própria (como a elevação da alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, de acordo com as informações do governo estadual via imprensa local), a velocidade de crescimento das transferências

federais (especialmente o FPE), muitas vezes, supera a capacidade de expansão da base tributária local.

Desse modo, a dependência fiscal do Maranhão é predominantemente estrutural, isto é, está vinculada ao seu próprio *path dependence*. A despeito daquele possuir um setor de serviços e uma agroindústria fortes, sua base de consumo interno (que gera ICMS) é proporcionalmente menor do que a sua população. O FPE atua como um mecanismo de *equalização* previsto na Constituição para compensar essa desigualdade.

É dentro desse contexto que existe uma configuração que muitos economistas chamam de "armadilha fiscal", funcionando em um ciclo vicioso. Há baixa arrecadação própria, devido aos baixos indicadores socioeconômicos, o que limita a base tributária; necessidade de gasto social, em que o estado precisa investir muito em saúde e educação, e, portanto, a dependência desses financiamentos via transferências federais; engessamento do Orçamento, pois a maior parte da Receita Corrente Líquida é consumida por despesas obrigatórias (folha de pagamento e manutenção)[5]; e baixo investimento, já que sobra pouco recurso próprio para investimentos em infraestrutura que poderiam atrair novas indústrias e, consequentemente, aumentar o ICMS.

Em resumo, o que os dados da **Tabela 1** revelam é que as *regras do jogo* desestimulam a busca por eficiência adaptativa. Dentro da perspectiva de Douglass North, as instituições definem os incentivos para a ação humana. No contexto maranhense, a entrada massiva e garantida de recursos federais (como FPE e Fundeb), embora necessária, altera o cálculo político das elites locais, ao desestimular a arrecadação própria, pois quando a maior parte da receita provém de fontes externas, o custo político de implementar reformas tributárias locais ou aumentar a fiscalização do ICMS torna-se superior ao benefício marginal de curto prazo.

Em contrapartida, o que se observa é o foco na captura de renda (*rent-seeking*), em que o incentivo político se desloca da promoção de uma base produtiva autônoma para a habilidade de negociar e capturar recursos em Brasília. Isso reforça o poder de clãs políticos que atuam como intermediários desses fluxos, em vez de agentes de inovação.

Com efeito, a dependência fiscal eleva os custos de transação para qualquer tentativa de mudança estrutural. O engessamento do orçamento com despesas obrigatórias e a volatilidade das transferências aumentam a incerteza para investimentos de longo prazo (incerteza e rigidez). Como a máquina pública é sustentada por recursos que não advêm diretamente do esforço fiscal da população local, o *contrato social* entre contribuinte e Estado é enfraquecido. O custo de monitoramento da sociedade sobre o uso do dinheiro público aumenta, pois a percepção de *dinheiro da União* reduz o incentivo para o controle social rigoroso sobre as elites locais (fragilidade do *enforcement* social).

Em suma, a armadilha fiscal atua como um mecanismo de *path dependence*

[5]No ano de 2023, somente as despesas com pessoal em proporção à Receita Corrente Líquida foi de 52,00%, de acordo com: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados. Acesso: 26 jan. 2026.

(dependência da trajetória), criando um *lock-in* (aprisionamento) em arranjos ineficientes. O Maranhão torna-se, apenas, um executor de políticas desenhadas externamente, com baixa capacidade de resposta aos desafios locais específicos. Romper esse ciclo exige não apenas capital, mas uma mudança nas normas (formais e informais) que regem a interação política, transformando instituições extrativas que apenas gerenciam a pobreza em instituições inclusivas que incentivem a autonomia e a produção de riqueza local.

6 CICLOS DE EXTRAÇÃO E BLOQUEIO INSTITUCIONAL

Como foi visto em Acemoglu e Robinson (2012), *ciclos de extração* referem-se à reiteração de processos econômicos voltados para a retirada de valor do território (seja via recursos naturais ou exploração de mão de obra barata) sem que as rendas geradas sejam reinvestidas em instituições inclusivas. Já *bloqueio institucional* ocorre quando a elite política e econômica, beneficiária desse modelo, utiliza seu poder para impedir reformas que possam democratizar o acesso a oportunidades econômicas e políticas. No Maranhão, esse bloqueio manifesta-se na manutenção de uma estrutura de poder oligárquica que sobreviveu a diferentes ciclos econômicos, adaptando-se para capturar as novas fontes de renda que entram no estado.

Também, como já mencionado, desde a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil e o Maranhão registraram avanços inegáveis nos indicadores sociais básicos devido à universalização dos direitos e à expansão de programas de transferência de renda. Isso representa uma busca pela eficiência alocativa — o direcionamento de recursos para retorno social imediato.

No entanto, essa dinâmica vem alimentando as instituições extrativas nas esferas estadual e municipal. Com isso, o fluxo de recursos federais destinados ao bem-estar social é frequentemente capturado por elites locais. Em vez de promover a autonomia, esses recursos acabam fortalecendo clãs políticos que dominam as instituições regionais, utilizando a assistência social como ferramenta de manutenção de poder em vez de emancipação produtiva. Como a máquina pública é sustentada por recursos externos e não pelo esforço fiscal direto da população local, o *contrato social* é enfraquecido, reduzindo o incentivo para que a sociedade monitore rigorosamente o uso do dinheiro público.

Sem embargo, o processo de desenvolvimento econômico maranhense é marcado por ciclos de extração, nos quais o valor é retirado do território (via recursos naturais ou exploração de mão de obra) sem reinvestimento em instituições inclusivas. Esse modelo é protegido por um bloqueio institucional, por meio do qual as elites políticas e econômicas utilizam seu poder para impedir reformas que democratizem o acesso a oportunidades.

Um fenômeno recente que alimentou as instituições extrativas na esfera nacional com repercussão nos entes subnacionais foram os *mecanismos de extração de renda* (*rent-seeking*), controlados pelo chamado *Centrão*, grande grupo de deputados, vinculados a diversos partidos de centro-direita, direita e extrema-direita, os quais, desde a crise

política de 2015/2016, resultaram na ascensão de Michel Temer ao poder (2016/2018), via *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, e principalmente, no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Além disso, assumiram o controle de parcelas crescentes do orçamento da União, por meio da criação de instrumentos como o *orçamento secreto* e as chamadas *emendas PIX*, que permitiram a distribuição de recursos sem a devida fiscalização, planejamento ou controle social.

Esse mecanismo impactou negativamente a estrutura de incentivos do Estado brasileiro, resultando em um ciclo vicioso que alimenta a corrupção envolvendo deputados federais e prefeitos, cujos recursos diretos e sem condicionalidades técnicas somente reforçam o poder político das oligarquias locais, bloqueando a eficiência adaptativa — a capacidade da sociedade de se organizar e inovar diante de novos desafios.

Portanto, essa configuração reforça a dependência da trajetória (*path dependence*) do Maranhão, pois o controle discricionário do orçamento pelo Legislativo, sem transparência, atua como um mecanismo de *lock-in* (aprisionamento). Por meio desse fenômeno, a política de *captura de renda* em Brasília torna-se mais lucrativa para as elites do que a promoção de um desenvolvimento local autônomo e inclusivo.

7 **À GUISA DE CONCLUSÃO:** o peso da trajetória (*path dependence*)

A compreensão do subdesenvolvimento maranhense exige reconhecer que as instituições não surgem em um vácuo; elas são *andaimes* construídos sobre escolhas passadas que condicionam as possibilidades presentes. O conceito de *path dependence* (dependência da trajetória) explica como escolhas institucionais históricas criam *lock-in's* (aprisionamentos) em arranjos ineficientes, em que os custos de transação para mudar o rumo tornam-se proibitivos. No caso do Maranhão, essa trajetória é marcada por uma herança colonial escravocrata e oligárquica que moldou as regras do jogo predominantemente extrativas.

O processo de formação social do Maranhão é indissociável da lógica de colonização do Brasil. Como analisou Caio Prado Jr., em *Formação do Brasil Contemporâneo* (2011) e *História Econômica do Brasil* (1976), a colonização não visou criar uma sociedade autônoma, mas sim uma empresa comercial voltada à exploração de produtos tropicais para o mercado externo. Esse *sentido da colonização* foi estruturado por um projeto de exploração, no qual as instituições foram transplantadas de Portugal para garantir a extração de renda. Fernando Antônio Novais (1995) reforçou que esse sistema funcionava sob a égide do exclusivo metropolitano e do tráfico africano. O autor afirma que os lucros do tráfico de escravos é que explicavam a escravidão e não o contrário, impedindo o surgimento de um dinamismo interno voltado ao bem-estar local.

No Maranhão, essa lógica cristalizou-se no ciclo do algodão e do açúcar no século XIX. Como destacou Bandeira Tribuzi em *Formação Econômica do Maranhão* (2011), a economia maranhense consolidou-se como uma estrutura primário-exportadora escravista.

O escravismo não foi apenas um regime de trabalho, mas a base de uma instituição extrativa que concentrava terra e poder político nas mãos de uma elite agrária, desestimulando a inovação e a criação de um mercado consumidor interno.

Nos séculos XX e XXI, a economia maranhense não rompeu com o *path dependence* extrativista; muito pelo contrário, ela o modernizou. Raymundo Faoro (2000) descreveu essa persistência, por meio do conceito de *patronato político* ou estamento burocrático, no qual o Estado é apropriado por grupos privados para a manutenção de privilégios. No Maranhão, essa estrutura oligárquica adaptou-se às mudanças econômicas. Flávio Reis (2013), ao analisar os grupos políticos maranhenses, demonstrou como a estrutura oligárquica sobreviveu através da captura das instituições públicas, transformando a política em um mecanismo de perpetuação de clãs.

A economia, por sua vez, transitou de um escravismo agrário para um capitalismo primário-exportador de enclave. Jomar Fernandes (2020) apontou que a economia maranhense, entre 1890 e 2010, foi marcada pela superexploração do trabalho e pelo Estado oligárquico, os quais atuaram como entraves ao desenvolvimento. Atualmente, esse modelo manifesta-se no agronegócio mecanizado e nos grandes projetos de mineração e logística. Benjamin Alvino de Mesquita (2011) evidenciou esse *desenvolvimento desigual*, por meio da coexistência do dinamismo do agronegócio (MATOPIBA) e da marginalização da agricultura familiar, o que gera crescimento do PIB sem a devida absorção de mão de obra ou distribuição de renda.

Interpretando essa trajetória, a partir de Mesquita *et al.* (2015), pode-se afirmar que, na formação socioeconômica do Maranhão, as regras do jogo foram desenhadas para favorecer setores de exportação que utilizam o território como corredor logístico, sem reinvestir os ganhos em instituições inclusivas que garantam igualdade de oportunidades. Um dos pilares dessa dependência da trajetória é a concentração fundiária.

Maria Yeda Linhares e Francisco Carlos Teixeira da Silva (1999) classificaram a questão agrária no Brasil como uma *dívida não resgatada*. No Maranhão, a terra permanece como um ativo de poder e extração de renda, e não como um instrumento de cidadania produtiva. Isso constitui uma das principais características das instituições extrativas atuais: a manutenção de monopólios naturais e políticos que bloqueiam a *destruição criativa*, conceito que Acemoglu e Robinson (2012) tomaram emprestado de Joseph Schumpeter (2017).

O fato é que a Constituição de 1988, a *Constituição Cidadã*, tentou instituir *andaimes* inclusivos, universalizando direitos sociais. No entanto, esse esforço de criar instituições políticas e econômicas inclusivas sofreu constantes contra-ataques das classes dominantes. No âmbito nacional, o núcleo do Estado permaneceu extrativo, com um sistema tributário regressivo que penaliza o consumo e poupa o patrimônio, não obstante as mudanças significativas geradas com a Reforma Tributária, proposta pelo Governo Luís Inácio Lula da Silva e promulgada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2023, mas que só será completamente implementada em 2033.

Essa contradição nacional alimenta o bloqueio institucional no Maranhão de duas formas: de um lado, a *mitigação sem emancipação*, isto é, as políticas sociais, como o Bolsa Família, são fundamentais para reduzir a extrema pobreza, mas sem reformas estruturais (como a agrária), acabam limitadas a gerenciar a miséria, sem romper o ciclo de dependência; de outro, *captura de recursos*, ou seja, o fluxo de recursos federais destinados ao bem-estar social é frequentemente capturado por elites locais. Fenômenos como o *orçamento secreto* e as *emendas PIX* fortalecem o poder político de oligarquias regionais, que utilizam esses recursos para manter o controle territorial sem necessidade de transparência ou planejamento técnico.

Em suma, o Maranhão encontra-se preso a uma trajetória na qual o crescimento econômico é intermitente e voltado para fora, enquanto as instituições políticas e econômicas internas funcionam como mecanismos de *rent-seeking* (captura de renda). Superar esse *path dependence* exige mais do que investimentos em infraestrutura; demanda uma ruptura profunda nas normas informais e na herança cultural que ainda privilegia o favor em detrimento do direito e a extração em detrimento da produção inclusiva.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam:** as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados. Acesso: 26 jan. 2026.

BRASIL. Secretária do Tesouro Nacional. **Estados e Municípios:** Itens de Transparência. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios. Acesso em: 28 jan. 2026.

COASE, R. The nature of the firm. In: **Econômica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x. Acesso: 26 jan. 2026.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. Dois volumes.

FERNANDES, J. **Economia maranhense de 1890 a 2010**: superexploração e Estado oligárquico como entraves do desenvolvimento. São Luís: EDUFMA, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de população enviadas ao TCU.** Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=31451. Acesso em: 28 jan. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA:** Produto Interno Bruto dos Municípios. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas. Acesso em: 22 jan. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA:** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual - Tabela 7435 - Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita, a preços médios do ano. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7435. Acesso em: 24 jan. 2026.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **DATAIMESC.** São Luís, [2023]. Disponível em: https://dataimesc.imesc.ma.gov.br/series/1/find. Acesso em: 23 jan. 2026.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão 2023:** Base 2010-2023, São Luís, v. 18, n. 1, p. 3-16, 2025. Disponível em: https://imesc.ma.gov.br/wp-content/uploads/2025/12/PIB-Municipal-2023.pdf. Acesso em: 28 jan. 2026.

KNIGHT, F. **Risk, uncertainty and profit**. Mineola-NY: Dover Publications, 2006.

LINHARES, M. Y. L.; SILVA, F. C. T. **Terra prometida**: uma história da questão agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MESQUITA, B. A. *et al*. Formação socioeconômica do Estado do Maranhão. *In:* CASTRO, E. R.; CAMPOS, Í. **Formação Socioeconômica da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015. p. 225-320. (Coleção Formação Regional da Amazônia, v. 2).

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

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

NORTH, D. **Understanding the Process of Economic Change**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2005.

NOVAIS, F. A. **Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial – 1777/808**. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 1995.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2011.

PRADO JR., C. **História econômica do Brasil**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

REIS, F. **Grupos políticos e estrutura oligárquica no Maranhão**. 2. ed. São Luís, 2013.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

TRIBUZI, B. **Formação econômica do Maranhão**: uma proposta de Desenvolvimento. 2 ed. São Luís: CORECON-MA, 2011.

ARTIGO 3

AÇÃO ESTATAL, MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA E EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO: determinantes da ocupação recente do Cerrado

Benjamin Alvino de Mesquita[1]

RESUMO

O recente processo de ocupação do Cerrado iniciou efetivamente durante a ditatura militar (1964-1985), sendo liderado pela política de modernização da agricultura brasileira, na qual o papel do Estado foi essencial. A ocupação caracterizou-se por um padrão extensivo e de itinerância (mas com uso de mecanização, quimificação e pesquisa); tal padrão possibilitou a expansão e incorporação do Centro-Oeste e, posteriormente, de outras fronteiras agrícolas do Cerrado do Nordeste (BAPIMA) e da Amazônia clássica (Região Norte). A atuação governamental, por meio de um conjunto de políticas, programas, projetos especiais e políticas regionais, foi fundamental para a consolidação e ampliação da mais importante fronteira agrícola de grãos e pecuária da atualidade. O atual fenômeno do avanço do agronegócio em larga escala, sob a égide de empresas globais, predadoras de recursos naturais e responsáveis por um processo de destruição sem precedentes do meio ambiente, teve como determinantes as políticas governamentais daquele período e a globalização, na qual se inserem as commodities produzidas nesses territórios controlados pelo capital.

Palavras-chave: Ação estatal; modernização agrícola; determinantes da ocupação; cerrado; expansão do agronegócio.

ABSTRACT

The process of recent occupation of the cerrado was characterized by an extensive pattern of roaming, which allowed the expansion and subsequent incorporation of other agricultural frontiers of the Northeastern savannah (BAMAPI and Amazonia: North). Policies, programs, special projects and regional policies, it was essential to consolidate and expand the most important agricultural frontier of grains and livestock today. The current phenomenon of the advance of agribusiness, on a large scale under the aegis of global companies, predatory natural resources and responsible By a process of unprecedented destruction of the environment, had as determinant the governmental policies of that period and globalization, in which was inserted the commodities produced in that territories controlled by capital.

Keywords: State action; agricultural modernization; determinants of land occupation, Cerrado; expansion of agribusiness.

[1] Graduado em Ciências Econômicas. Mestre em Desenvolvimento Agrícola. Doutor em Geografie, Amenegement et urbanism e em Políticas Públicas. Professor Titular da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professor permanente dos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e de Desenvolvimento Socioeconômico da UFMA. E-mail: benjamin.alvino@ufma.br.

1 INTRODUÇÃO

Desde os anos 1970, auge da política de modernização da agricultura e dos Incentivos Fiscais (IF), a expansão da fronteira agrícola concentra-se nas áreas de Cerrado (Centro-Oeste). A partir dos anos 1990, com o processo de integração do país à globalização dos mercados, essa fronteira avançou sobre o Cerrado nordestino (MATOPIBA[2]) e, no século XXI, sobre a Amazônia, embora o ritmo e a trajetória tenham ocorrido de forma diferenciada. A expansão foi ditada pela distância em relação aos centros econômicos dinâmicos, pela oferta de infraestrutura, por políticas públicas de incentivos fiscais (como a Lei Kandir) e pela tendência ascendente do mercado internacional de *commodities*, no qual a economia chinesa assume papel fundamental na reconfiguração de novos territórios. Sob essas variáveis favoráveis, a incorporação de novas áreas agrícolas tem avançado geometricamente no Cerrado, conforme se constatou nos últimos 20 anos nos estados de Mato Grosso, Goiás e Bahia e, mais recentemente, no Maranhão, Tocantins, Piauí e Pará (Mesquita, 2006, 2016a).

No Brasil, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), a lavoura temporária apresentou um crescimento de 28,45% em duas décadas (1990 a 2010), enquanto na Amazônia Legal esse índice atingiu 41%. Nota-se, contudo, que a cultura da soja é a principal responsável por essa expansão, visto que o cultivo de alimentos básicos, como arroz e mandioca, registrou regressão na maioria dos estados analisados. Estados como Tocantins e Pará destacam-se nesse cenário, com um crescimento exponencial da soja em detrimento de uma queda acentuada na produção de gêneros alimentícios.

Esse fenômeno de expansão também é observado na pecuária, na cana-de-açúcar e no eucalipto. As consequências desse avanço sobre o uso da terra e a estrutura produtiva local têm gerado preocupação para a agricultura familiar que, desprovida de apoio institucional, sofre pressão generalizada de grandes grupos empresariais, nacionais e estrangeiros, para abandonar ou converter suas atividades. Outros efeitos críticos referem-se ao desmatamento, à perda da biodiversidade e à contaminação dos solos, cursos d'água e lençóis freáticos, decorrentes da consolidação da produção capitalista de larga escala.

A dinâmica observada é notória nas novas fronteiras agrícolas citadas, as quais são objeto de expressivos investimentos, o que ocasiona uma concentração e especialização de tais regiões para as atividades do agronegócio. Consequentemente, ocorre uma reorganização espacial e produtiva das atividades nesses locais. Nesse sentido, o presente

[2] Trata-se da mais recente região de expansão do agronegócio, localizada nos cerrados dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. No governo Dilma, foi lançado um programa de ocupação dessa fronteira que visava intensificar o avanço do agronegócio nessa região periférica ao capital. A proposta consistia em oferecer ainda mais vantagens fiscais e monetárias aos grupos empresariais já estabelecidos e àqueles interessados em investir na localidade. Em função da crise política e econômica institucional, o projeto acabou não sendo plenamente executado. A área de jurisdição do referido projeto, que engloba os quatro estados, é de 730 mil km², dimensão inferior apenas à antiga área do Projeto Grande Carajás, que abrangia 900 mil km² nos estados do Pará, Tocantins e Maranhão.

artigo, produto de uma pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação (PPGDSE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), tem por objetivo analisar as implicações da ocupação recente do Cerrado (1995-2015) pelo agronegócio, sob a égide de grandes grupos empresariais, na estrutura produtiva e na incorporação de novos espaços dessa fronteira agrícola, decorrente da expansão do setor, particularmente no Pará e no Tocantins.

Embora a presença de grandes empreendimentos em áreas periféricas não seja uma novidade, os atuais padrões de expansão configuram um novo cenário. Nele, destaca-se o papel do capital financeiro, no qual fundos de investimento, de pensão, soberanos e empresas globais detêm o controle não apenas da produção propriamente dita, mas também dos diferentes elos da cadeia produtiva, incluindo financiamento, comercialização e industrialização. Esse processo é impulsionado por facilidades governamentais, como incentivos fiscais e linhas de financiamento, somadas a uma demanda externa favorável por commodities (Mesquita, 2011, 2012).

Para a consecução do objetivo aqui proposto, utilizaram-se fundamentalmente dados secundários do IBGE e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), além de relatórios de pesquisa de campo e literatura pertinente ao objeto de estudo. O presente artigo, além desta introdução e das considerações finais, contempla ainda três seções temáticas: o processo de ocupação recente e as mudanças espaciais da produção de grãos; a estrutura produtiva e o processo de ocupação do território; e os beneficiários e perdedores desse processo.

2 RECONFIGURAÇÃO ESPACIAL E DIFERENCIAÇÃO REGIONAL DA FRONTEIRA AGRÍCOLA

Antes dos anos 1990, o Estado brasileiro dispunha de um conjunto de programas, projetos e fundos constitucionais, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), voltados aos investidores institucionais interessados. Os incentivos mais conhecidos e requisitados eram o crédito rural, os incentivos fiscais e o Programa de Desenvolvimento do Cerrado (Prodecer). Outro instrumento bastante procurado nas agências especializadas, como o IBAMA, foi o FISET-Reflorestamento (focado em culturas como caju e coco).

Essas ferramentas e instrumentos constituíram-se como a peça-chave de atração e, consequentemente, de incorporação de novos territórios para setores do agrário regional, como a pecuária de corte e a produção de grãos (soja, milho e algodão). O perfil desses investidores, composto por médios e grandes produtores, evidencia a direção e os resultados decorrentes dessa estratégia. Em síntese, antes da abertura comercial e da integração ao circuito global no final da década de 1990, o processo de incorporação de novos territórios já se encontrava em pleno desenvolvimento (Mesquita, 2006).

Em se tratando do processo recente de ocupação do Cerrado, é possível distinguir dois momentos distintos: um anterior à década de 1990 e outro posterior a esse período

(neoliberal), com suas respectivas subdivisões (Coelho, 2001). Embora o período pré-1990 seja fundamental para a compreensão do processo atual de expansão e, consequentemente, da ocupação desse bioma, no qual se destaca a produção de grãos e da pecuária extensiva inserida na dinâmica externa, optou-se, neste trabalho, por dar ênfase às últimas décadas (1995 a 2015).

O objetivo é demonstrar que, embora os determinantes originais (construção de infraestrutura, incentivos fiscais para a exportação e ações governamentais, com destaque para o credito rural subsidiado, para a Política de Garantia de Preços Mínimos e para pesquisa da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa) ainda estejam presentes, outros fatores emergentes com a globalização assumem papel relevante. Entre eles, destacam-se as forças de mercado, sob a coordenação de oligopólios nacionais e internacionais, que exercem o controle sobre os diversos elos da cadeia produtiva e lideram o avanço da agricultura capitalista de larga escala. Outro elemento central desse período é a política econômica voltada à reprimarização da economia, que possui no incentivo à exportação de *commodities* uma de suas principais âncoras. A medida mais emblemática, sem dúvida, é a Lei Kandir (Mesquita, 2022).

Sobre a primeira fase, Lima e Mesquita (2015, p. 2) realizam uma retrospectiva histórica pertinente, com destaque às principais ações que possibilitaram a incorporação do Cerrado à fronteira agrícola e o desdobramento daí decorrente:

> A ocupação do Cerrado vem de longa data e tinha na pecuária ultra extensiva sua principal atividade associada a ela esteve a agricultura itinerante, extrativismo, a retirada de lenha e a produção de carvão isso perdura até os anos sessenta. A principal razão apontada era de cunho econômico. Segundo esse raciocínio, as terras do cerrado eram tidas com inadequadas para agricultura em função dos custos de produção que necessitavam para sua incorporação produtiva. Daí vem a opção por atividades de baixa produtividade e mais, com custos ínfimos de implantação com as listas anteriormente. Com a implementação da política de modernização agrícola e um conjunto de infraestrutura que a acompanha dos anos setenta, esse quadro de integração e ocupação do Cerrado muda rapidamente em decorrência de incorporação de novas tecnologias realizado no âmbito da revolução verde. A partir de então, a área de cerrado assume um papel cada vez mais importante na agropecuária brasileira, adquirindo a produção de grãos essa relevância que detém na atualidade. A velocidade da ocupação destas áreas proveio de um conjunto de ações, sobretudo, governamentais em termos de políticas agrícolas e programas especiais e a oferta de uma gama de infraestruturas indispensáveis e mais recentemente, a partir dos anos 90, o cenário econômico externo favorável dos preços derivado do crescimento da demanda por *commodities*.

Nesse sentido, pode-se destacar o papel fundamental que o Estado teve na *conquista* dessas áreas, anteriormente tidas como ineficientes para a agricultura, sobretudo as do Centro-Oeste para a ocupação e integração dessa região geográfica, então isolada do núcleo mais dinâmico do capital (Sudeste). Sem a oferta de infraestrutura básica, redução artificial de preço de insumos (diesel, fertilizantes etc.) e de políticas de desenvolvimento regional (inclusive agrícola), nas quais sobressai um conjunto de intervenções voltadas ao aumento da produção e ao processamento de matérias-primas nos locais de origem, fenômenos como o fluxo migratório no sentido Sul–Centro-Oeste e Amazônia, a urbanização

e a mudança da estrutura produtiva setorial não teriam se consolidado ou teriam assumido outro perfil e trajetória (Mesquita, 2022).

Portanto, o perfil regional que assume o Centro-Oeste, no período neoliberal de expansão a taxas superiores a qualquer outra região e de incorporação continua de novas áreas a processos produtivos, deve ser visto como consequência de *intervenções governamentais* anteriores e não obra das *forças de mercado* e/ou do fenômeno globalização de mercado. Essa conclusão é corroborada por Mesquita (2016a, p. 137), ao afirmar que:

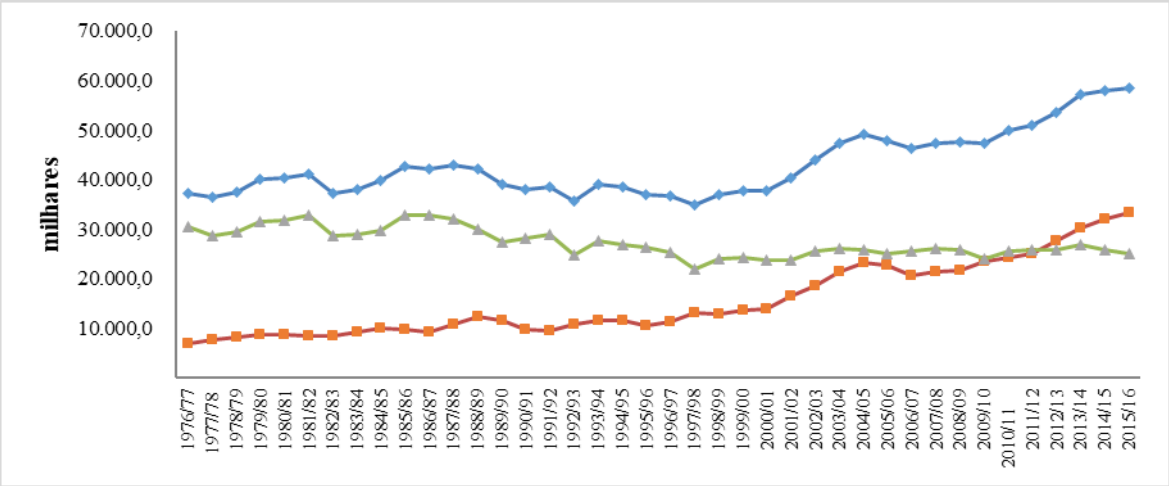
> [...] a base dessa expansão interrupta na produção de grãos desde meados dos anos 1990, já estava dada e consolidada pela política de modernização e programas especiais implementados anteriormente na expansão de grãos na fronteira agrícola. Além do mais é preciso alertar que a ação governamental não desaparece no período neoliberal, o que houve foi uma mudança de sua ação que deixa de ser setorial para ser mais abrangente, onde a política macroeconômica ortodoxa via cambio, taxa de juro, comercio exterior, impostos (Lei Kandir)e o investimento em infraestrutura voltada à exportação sobressaem. Naturalmente o crescimento da demanda externa impulsiona esse boom das commodities nesse período, mas o peso maior está no equacionamento de entraves efetivados pelo estado em termos de equalização de dívidas anteriores e de incentivos a exportação de *commodities* em geral, cujo eixo central se encontra na desoneração das exportações prevista na Lei Kandir.

Pelos **Gráficos 1** e **2**, nota-se uma evolução crescente desde a fase inicial da modernização da agricultura (anos 1970) até a atualidade x(2015). Se até 1995 o crescimento da área (ha)[3] e da produção (tonelada) se dava em patamares modestos, a partir daí, em particular no final dos anos noventa, a ascensão se faz vigorosa, tanto na produção quanto na área plantada em geral, em especial da soja. De 1999 a 2015, houve um crescimento de 133% e 195%, respectivamente, da área e da produção.

Percebe-se que o salto expressivo das duas variáveis (área e produção total) decorre, sobretudo, da cultura da soja, à qual se atribui o crescimento do período. Observa-se que o valor final diminui sensivelmente ao se retirar a participação da oleaginosa (95 milhões de toneladas) do total de 187 milhões de toneladas da safra de grãos de 2015. Fenômeno semelhante ocorre com a área plantada: do total de 58 milhões de hectares, aproximadamente 33 milhões referem-se exclusivamente à soja.

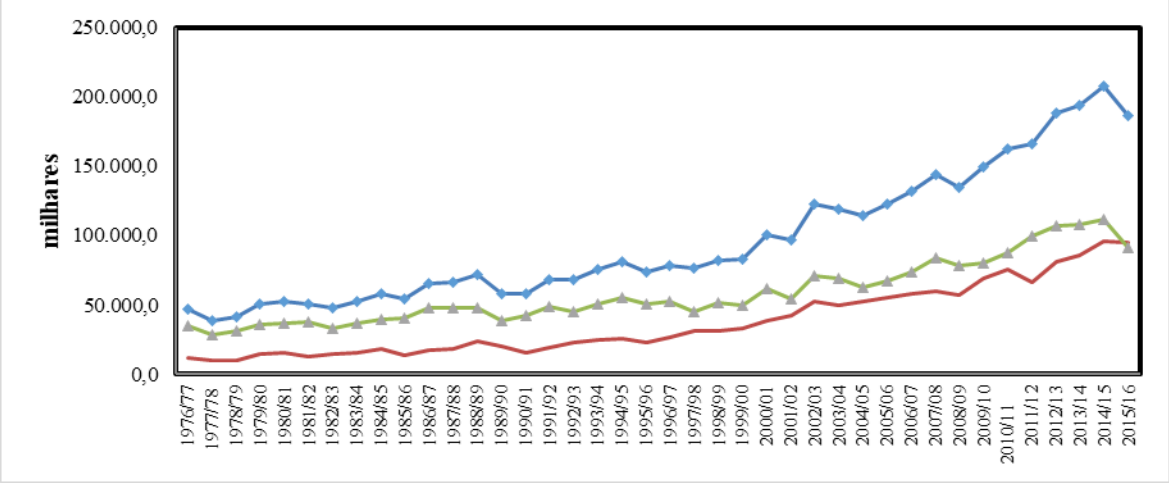
[3] Todos os dados referentes a safra de grãos (em área ou tonelagem) apresentados foram retirados da série histórica na Conab ([2025]).

Gráfico 1 – Evolução da área de grãos (com e sem soja), periodo de 1976 a 2015



Fonte: Elaborado conforme dados da Conab ([2025]).

Gráfico 2 – Evolução da podução de grãos (com e sem soja) no periodo de 1976 a 2015



Fonte: Elaborado conforme dados da Conab ([2025]).

Nos últimos 35 anos (1980-2015), a área total destinada ao cultivo de grãos no Brasil aumentou 44%, o que representa um crescimento médio de apenas 1,05% ao ano. Por outro lado, a produção expandiu-se 212%, registrando uma alta de 3,4% ao ano. Contudo, ao observar os últimos 15 anos do período (2000-2015), área se expandiu 54% e a produção 54-% (**Tabela 1**).

Tabela 1 – Produção de grãos nas regiões e Brasil no período de 1980 a 2015

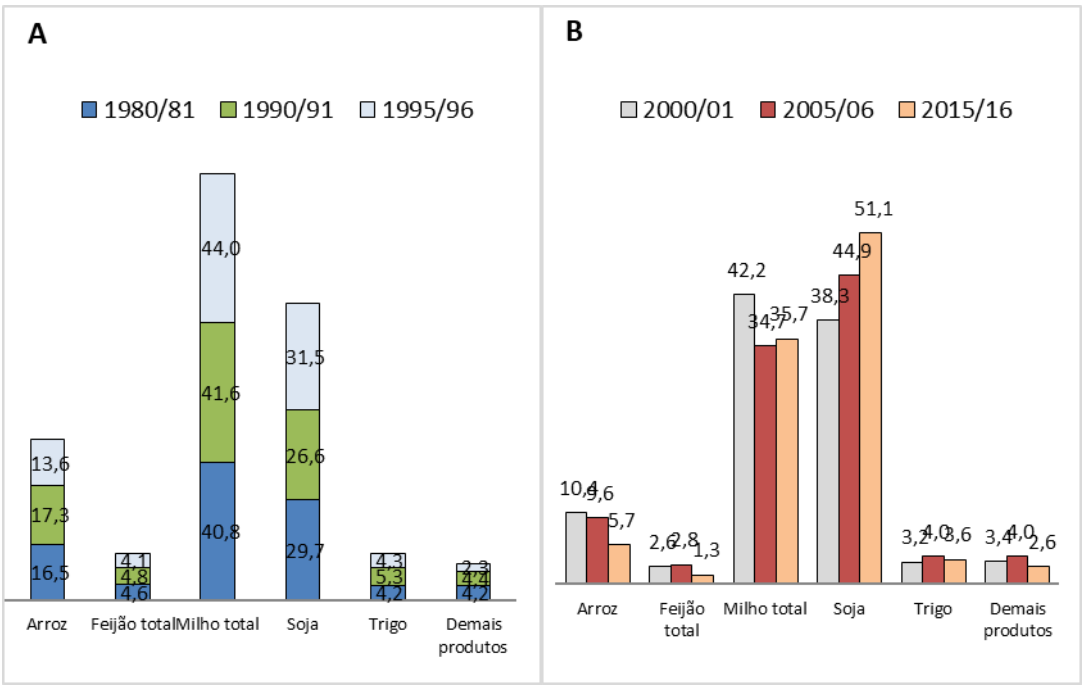
UF/REGIÃO	1980/81	1990/91	1995/96	2000/01	2010/11	2015/16
Norte	0,6	1,1	1,4	1,4	1,7	2,5
Nordeste	10,6	8,2	8,3	6,7	8,7	7,4
Centro-Oeste	5,6	5,9	6,8	9,5	16,9	23,6
Sudeste	6,8	6,4	5,2	4,7	4,8	5,3
Sul	16,6	16,1	15,1	15,3	17,7	19,5
Brasil	40,4	37,9	37,0	38,0	50,0	58,3
Percentual						

Fonte: Elaborado conforme dados da Conab ([2025]).

As regiões Nordeste e Sudeste apresentaram redução na área plantada de grãos de 30% e 22%, respectivamente. Em contrapartida, as regiões Norte e Centro-Oeste expandiram-se em 301% e 321%, respectivamente. A região Sul, apesar de crescer apenas 17,5% no período (1980-2015), manteve até 2010 a maior extensão de área com grãos do país. Em termos relativos, o Nordeste perdeu participação, com queda de 26% em 1980 para 13% em 2015, apesar de se constituir-se como uma importante área de fronteira agrícola na atualidade.

Além disso, o Sul também perdeu posição relativa, com recuo de 41% para 33,5%, à medida que o Centro-Oeste saltou de 14% para 41% da área total nacional destinada aos grãos.

Figura 3 – a) Produção total de grãos (t), por cultura, de 1980 a 1995 no Brasil; b) Produção total de grãos (t), por cultura, de 2000 a 2015 no Brasil



Fonte: Elaborado conforme dados da Conab ([2025]).

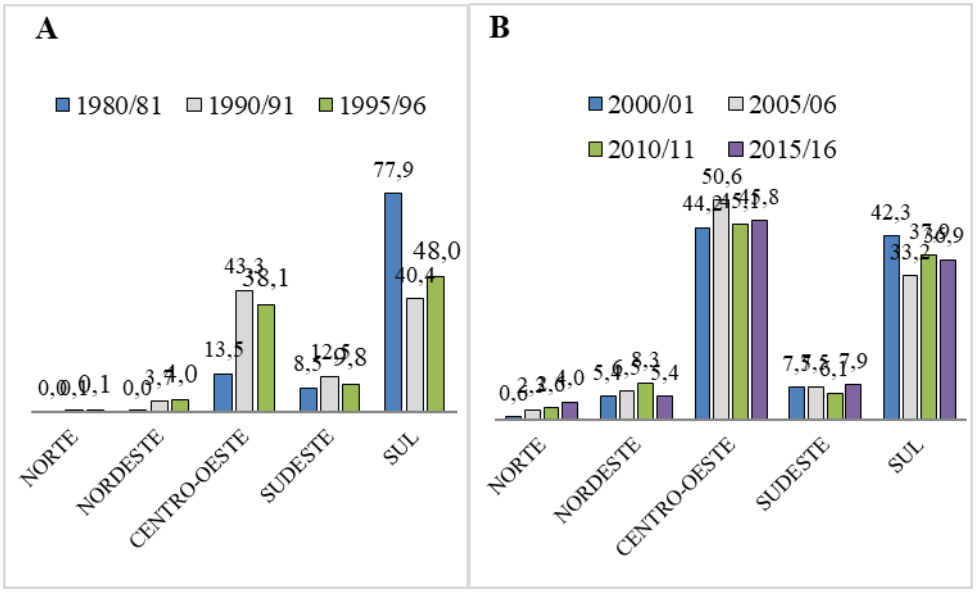
Na safra nacional de grãos, dois produtos sobressaem tradicionalmente desde os anos 1970: o milho e a soja. O primeiro, conforme demonstra a **Figura 3a**, apresentava uma participação média de 42% entre os anos de 1980 e 1995, enquanto a média da soja, no mesmo período, era de 29%. Outros produtos, como arroz, feijão e trigo, oscilavam em níveis modestos. O arroz, por exemplo, manteve uma média de participação de 16% no período analisado.

No período de alta das *commodities* (2000-2015), conforme ilustra a **Figura 3b**, a soja reverteu essa posição, detendo, em média, 45% da participação contra 37% do milho. A soja apresentou um crescimento de 13 pontos percentuais, enquanto o milho registrou uma perda de 6. De todo modo, ambos permanecem como os produtos mais representativos da safra de grãos, totalizando, na última safra, 87% da produção nacional.

Constatou-se anteriormente que a soja foi o produto com maior crescimento

nos últimos 35 anos, tanto em área quanto em produção, com altas de 230% e 148%, respectivamente. A expansão desse produto está articulada a fatores endógenos e exógenos, sendo o Centro-Oeste a região que liderou o avanço da produção de grãos e da pecuária bovina. Na década de 1980, a participação da região, conforme demonstram as **Figuras 4a** e **4b**, era modesta, situando-se em 13,5%; contudo, na safra de 2015, atingiu 46%. Entre 1995 e 2005, ocorreu um salto significativo devido à conjuntura favorável ao produto, que chegou a responder por mais de 50% da safra nacional em 2005.

Figura 4 – a) Produção de soja (t), por região, no periodo de 1980 a 1995; b) Produção de soja (t), por região, no periodo de 2000 a 2015

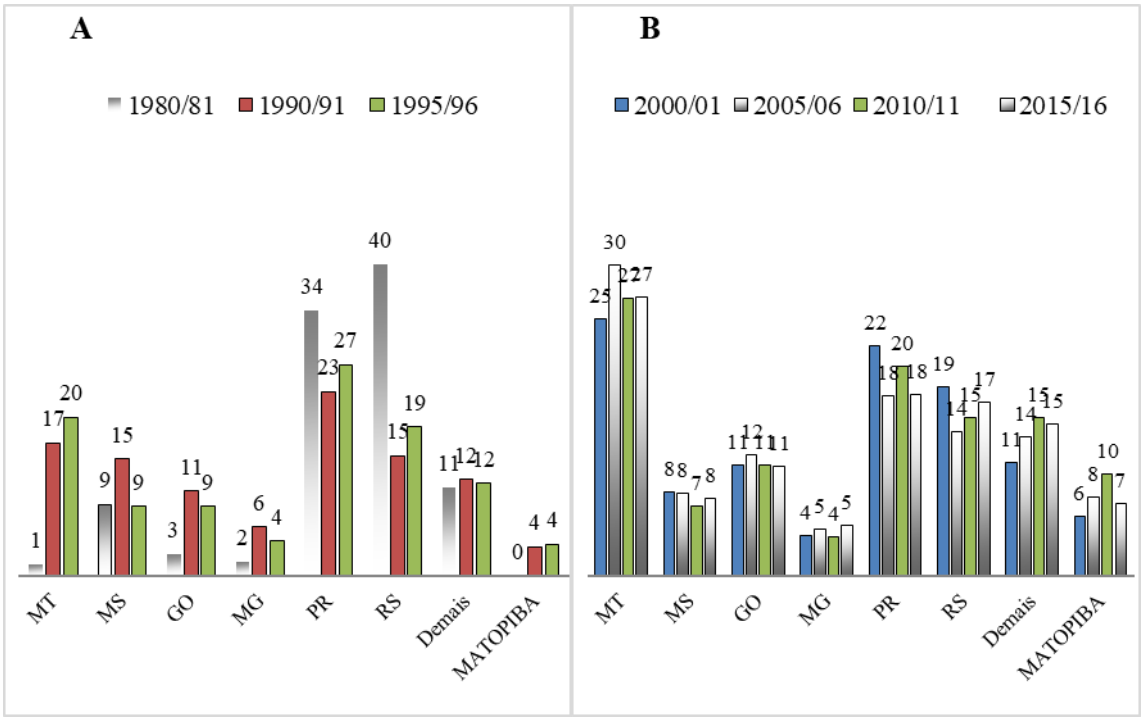


Fonte: Elaborado conforme dados da Conab ([2025]).

Em termos espaciais, dados da Conab mostram que a participação do Centro-Oeste na safra de soja, entre 1980 e 1995, saltou de 13,5% para 38%, enquanto a região Sul apresentou um recuo de 78% para 48%. A Amazônia (Norte) e o Nordeste dobraram suas participações na cultura, particularmente no século XXI, em razão da incorporação de novas áreas do Cerrado no Nordeste (MATOPIBA) e da microrregião do Baixo Amazonas, no Pará, com destaque para o município de Santarém.

Por meio das **Figuras 5a** e **5b**, é possível acompanhar a dinâmica regional da produção nos principais estados produtores e na nova fronteira agrícola do MATOPIBA e do Baixo Amazonas (Pará).

Figura 5 – a) Produção de soja nos principais estados produtores no período de 1980 a 1995; b) Produção de soja nos principais estados produtores no periodo de 2000 a 2015



Fonte: Elaborado conforme dados da CONAB ([2025]).

Entre 1980 e 2015, percebe-se um declínio na participação do Rio Grande do Sul e do Paraná, tendência que se estende até a atualidade, em contraste com a ascensão marcante de Mato Grosso, Goiás e do MATOPIBA. No intervalo de 1980 a 1995, o Centro-Oeste elevou sua participação de 13,5% para 38%, enquanto a região Sul registrou uma queda de 78% para 48%.

3 ASCENSÃO DO AGRONEGÓCIO E FORMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DO CAPITAL

A estrutura produtiva de uma região ou território específico, em termos de perfil e característica dominante, depende, de maneira geral, de variáveis endógenas. Estas compreendem as esferas nas quais o governo nacional detém, em tese, autonomia para intervenção, como a criação de políticas setoriais e de desenvolvimento regional. Eventualmente, ajustes nas políticas cambial, monetária e fiscal que visem induzir investimentos nas atividades A ou B, ou nas regiões X ou Y, também se enquadrariam nessa categoria de influência governamental.

Por outro lado, variáveis exógenas também influenciam na criação ou reconfiguração do espaço. Nessas situações, a ação governamental local carece de eficácia no médio e longo prazo, especialmente no caso de *commodities* como os grãos. Isso ocorre porque os preços e a demanda são definidos e formados no mercado internacional (bolsas de mercadorias), atualmente controlados por especuladores e trustes onipresentes nos locais de produção. Naturalmente, essa análise é uma simplificação, dada a heterogeneidade e

as particularidades inerentes aos mercados agrícolas, cujas falhas de mercado os tornam inerentemente vulneráveis e sujeitos a riscos.

A estrutura produtiva é aqui compreendida como o conjunto de atividades presentes em uma região que possui representatividade em termos econômicos, de área produtiva ocupada, força de trabalho envolvida e renda gerada. De forma simplificada, serão consideradas nesta análise as atividades de lavoura temporária e permanente, a pecuária bovina e a silvicultura.

Nesse sentido, a estrutura produtiva pode ser representada por um mix de atividades, no qual coexistem diferentes tipos produtivos ou a predominância de um aspecto específico. Em regiões estagnadas ou com integração limitada ao mercado, onde a agricultura familiar detém predominância numérica em termos de estabelecimentos, a característica prevalecente é a de atividades agropecuárias diversificadas. Nessas áreas, sobressaem a pecuária em pequena escala (com animais de pequeno, médio ou grande porte), as lavouras temporária e permanente e o extrativismo. Esse processo altera-se à medida que ocorre uma maior inserção desses produtores no mercado, seja em função de políticas públicas que os alcancem, seja por variáveis resultantes das forças de mercado.

Por outro lado, em regiões marcadas por uma rápida expansão agrícola em função de um cenário nacional e internacional que possibilita a inserção imediata no mercado, como ocorre no MATOPIBA, com a produção de grãos, matérias-primas e carne, a estrutura produtiva assume um perfil completamente distinto do modelo anterior. Nesse contexto, a característica dominante é, em geral, o monocultivo de larga escala, com a produção controlada por médios e, sobretudo, grandes estabelecimentos. Além disso, destacam-se grupos empresariais de grande porte, com atuação em escala global e listados na B3 (JBS, SUZANO, SLC agricola, BRF, RAISEM, KEPLER WEBER, e AGROGALAXY).

Na produção capitalista de larga escala, seja nas lavouras temporárias (soja, milho, algodão, cana), na silvicultura (eucalipto, pinus, dendê) ou na pecuária bovina, a ocupação dos espaços produtivos assume características próprias: a especialização e concentração da produção, bem como a centralização do capital. Assim, configuram-se territórios de florestas plantadas, de grãos ou de pastagens, delimitando espaços onde cada atividade predomina e se expande ao longo do tempo. Esse processo transforma radicalmente a paisagem anterior, substituindo a diversidade das policulturas pela homogeneidade das monoculturas.

Grosso modo, é possível delimitar dois territórios distintos sob diferentes aspectos: espacialmente; pelo tipo de produção (capitalista ou não); pela escala (pequena ou grande); pelo perfil do produtor (pequenos proprietários e médios ou grandes latifundiários); e pelo domínio sobre o acesso à terra (proprietários e não proprietários, como parceiros, arrendatários, ocupantes e sem-terra). Além disso, diferenciam-se pela maior ou menor inserção no mercado e pelo acesso às políticas públicas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), os Fundos Constitucionais, o Plano Safra e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Tal tipologia capta,

portanto, aspectos essenciais que podem ser adequados conforme o objeto de análise.

Trata-se do que Mesquita (2016a) qualificou como *território da comida* e território das *commodities*. Pode-se, ainda, nomeá-los como os *territórios do capital e o territórios de produção não capitalista ou ainda de global e local*, considerando que o controle contemporaneamente se encontra nas mãos de um reduzido número de oligopólios e empresas globais. Em suma, essa forma de ocupação está perfeitamente delimitada, independentemente da ótica de análise escolhida.

Feitas essas ponderações, torna-se essencial acompanhar a dinâmica da ocupação espacial e temporal. Isso implica analisar a variação, a participação relativa e a taxa de crescimento anual por tipo de atividade (agricultura, pecuária e silvicultura), considerando a área ocupada em hectares (ha) e a produção final em toneladas (t). Como o objetivo é examinar detidamente o movimento da nova fronteira agrícola, esta análise ater-se-á aos dados[4] da região Norte (Amazônia clássica) e do MATOPIBA, onde a expansão da soja e do eucalipto ocorre de forma geométrica. Esse avanço tem substituído, inclusive, a pecuária de pequena escala e áreas antes dedicadas à produção de alimentos básicos, como o arroz, a mandioca, o feijão e o milho, por produtos voltados para a exportação.

O Tocantins e o Pará ilustram adequadamente essa mudança na estrutura produtiva, a qual se reflete na distribuição espacial das atividades. Em ambos os estados, sobressaem em termos de dimensão ocupada, volume de produção e valor final duas atividades principais: a lavoura temporária e a pecuária bovina. Todavia, outras vertentes, como a lavoura permanente (com destaque para banana, cacau, coco e pimenta-do-reino) e o plantio de espécies exóticas, como o dendê e o eucalipto, têm liderado as taxas de crescimento no século XXI.

Tomando como referência duas décadas (a de 1990 e a atual), nota-se, segundo dados do SIDRA/IBGE (2016), que a transformação do perfil produtivo nos dois estados citados foi marcante em um intervalo de vinte anos (1995-2015), particularmente no Tocantins. Em 1995, três produtos da lavoura temporária, por ordem de importância, perfaziam 84% da área total de 293 mil hectares: arroz (57,5%), milho (26%) e mandioca (4,5%). Como a lavoura permanente (banana e látex) possuía pouca relevância, ocupando apenas 11 mil hectares, a atividade que complementava a estrutura produtiva era a pecuária bovina, que detinha uma área superior à da lavoura temporária.

Em 2015, vinte anos depois, esse perfil dominado pela produção de alimentos básicos, característica da agricultura familiar, alterou-se radicalmente. O arroz apresentou uma redução de 68 mil hectares em sua área ocupada, recuando para uma participação relativa de 10%. O feijão e a mandioca mantiveram áreas semelhantes às de 1995, enquanto o milho, embora tenha mais do que dobrado sua extensão territorial, perdeu posição relativa, caindo para 13,5%. A grande transformação foi o surgimento e a expansão da cultura da soja, inexistente em 1995, que em 2015 passou a ocupar 830 mil hectares, o equivalente a

[4] Os dados dessa seção, relativos às lavouras temporária, permanente e à pecuária bovina para o MATOPIBA e para o Pará, são provenientes do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)/IBGE (2016).

69% de um total de 1.197.000 ha destinados à lavoura temporária no estado.

A pecuária também apresentou um desempenho significativo, com o rebanho crescendo 330% no período entre 1990 e 2015; em contrapartida, a lavoura permanente encolheu para quase um terço da extensão que ocupava em 1995. Assim, a estrutura produtiva do Tocantins em 2015 fundamentou-se nas atividades do agronegócio voltadas à soja e à pecuária de corte, tendo a cana-de-açúcar e a silvicultura como atividades secundárias. As culturas típicas da produção camponesa, como o feijão e a mandioca, praticamente perderam sua representatividade, somando juntas apenas 2% do total geral. O milho e o arroz, por sua vez, passaram a ser produzidos majoritariamente por médios e grandes estabelecimentos, em detrimento dos pequenos produtores (com menos de 10 ha).

Esse perfil também se aplica ao Pará, onde a participação da soja na lavoura temporária saltou de 6% em 2005 para 33% em 2015. Em termos de área ocupada, o crescimento foi de 68 mil hectares para 355 mil hectares ,ou seja, 422% em apenas 10 anos, um crescimento de 18% ao ano. A expansão de bovinos também é marcante, passando de 8 milhões de cabeças em 1995 para 20 milhões em 2015. Em contrapartida, as culturas de arroz e feijão apresentaram declínios de 50% e 51%, respectivamente, no mesmo período.

Essa amostra das principais atividades, apresentada sobre a dinâmica territorial, não se altera significativamente quando se opta por outras variáveis, como o volume (toneladas) ou o valor (R$) da produção. A tendência permanece semelhante e, por vezes, reforça ainda mais as distorções já marcantes no que tange à apropriação do território por cada segmento de produtor responsável por tais culturas. De maneira geral, esse parâmetro permite visualizar quais setores impulsionam a dinâmica do crescimento ao longo do período: quem ascende, quem declina e quais são os sujeitos excluídos dessa maior inserção da agricultura local no comércio internacional.

Quando se trata da ocupação do Cerrado, demonstrou-se anteriormente que duas atividades caminham juntas na ocupação e na devastação do bioma. No início e durante a ditadura militar, a prioridade para o Centro-Oeste recaía sobre os grãos (milho e soja) e a pecuária de corte; nos anos recentes, sob a égide da globalização, essa *dobradinha* permanece, mas a produção de grãos tornou-se hegemônica em todo o bioma, alcançando inclusive as franjas do Nordeste e da Amazônia. Embora a pecuária continue relevante, a diferença reside nas taxas de crescimento, que são amplamente favoráveis aos grãos. Como a produtividade da soja em áreas da Amazônia e do Nordeste tende à estagnação ou ao decréscimo, o aumento das safras relaciona-se diretamente à abertura de novas fronteiras, resultando em novos ciclos de desmatamento e degradação ambiental.

O desmatamento no Cerrado cresceu de tal forma que estudos recentes demonstram que o ritmo de supressão vegetal já é superior ao da Amazônia. O quadro de degradação socioambiental é alarmante e tem sido assistido com passividade nesta década inicial do século. A ação institucional, em todas as esferas, mostra-se conivente com as grandes corporações, expondo o bioma ao risco de um colapso em curto prazo, o que traria consequências generalizadas para a economia e para o equilíbrio ambiental (Neder, Silva, Mesquita, 2018).

4 BENEFICIÁRIOS E EXCLUÍDOS DA OCUPAÇÃO RECENTE DO CERRADO

4.1 Os beneficiários do padrão de ocupação do Cerrado

A forma histórica e atual de ocupação do Cerrado, baseada na grande propriedade e na qual o caráter extensivo e a itinerância ainda predominam como elementos preponderantes para a incorporação de novas fronteiras, favoreceu os atores tradicionais, constituídos pela elite agrária de tempos pretéritos. Entretanto, apesar de continuarem exercendo um papel importante, esses atores há muito tempo perdem espaço político, econômico e financeiro para novos agentes (as grandes corporações e o capital financeiro). Estes assumem um papel de vanguarda no atual cenário de políticas neoliberais, impondo uma forma peculiar de apropriação dos recursos naturais, dos recursos financeiros e das políticas públicas que os favoreçam.

Aqui, refere-se a grandes grupos empresariais voltados à produção, ao financiamento, à comercialização, à industrialização e à exportação. Tais grupos são constituídos por corporações globais de diferentes setores (econômico, comercial, industrial, de serviços e financeiro), as quais detêm estratégias para a ampliação e a consolidação das cadeias produtivas nas quais estão inseridas. É nesse contexto que se encontram os diferentes cartéis que dominam e se apropriam da maior fatia do excedente gerado nos principais complexos que formam e impulsionam o denominado agronegócio. Qualquer que seja o complexo analisado, esse padrão de concentração e controle encontra-se restrito a um grupo seleto de grandes empresas, sendo o complexo da soja o mais notório devido à dimensão que detém contemporaneamente.

O padrão de cartel do petróleo, amplamente divulgado pela mídia sob a denominação de "sete irmãs", reproduz-se nos principais complexos do agronegócio. Na soja, por exemplo, as grandes corporações dominam os elos fundamentais da cadeia produtiva, direta e indiretamente, e detêm o controle do mercado. Elas atuam em frentes diversas, tais como: insumos, agrotóxicos, equipamentos, maquinários, financiamento, comercialização e exportação. Adicionalmente, destacam-se os serviços financeiros, a biotecnologia e a engenharia genética como áreas sob forte controle desses mesmos grupos.

Empresas globais como John Deere, Case, Bayer, Monsanto, Basf, Pfizer, Cosan, BRF, JBS e as tradings ADM, Bunge, Cargill e Dreyfus, além do grupo nacional Amaggi (conhecidas como o grupo ABCD+Am), detêm a palavra final em seus respectivos setores devido à posição hegemônica que ocupam. Embora a visibilidade dessas corporações nos diferentes elos das cadeias produtivas que compõem o extrativismo global nem sempre seja explicitada à sociedade, ocorrendo muitas vezes de forma indireta, elas exercem o controle estratégico. Na linha de frente, figuram gigantes que atuam em áreas fundamentais para a organização da produção propriamente dita: financiamento, comercialização, processamento e exportação.

No Brasil, essas grandes empresas (ABCD e Amaggi) também atuam sob a lógica de cartel e têm como esteio o capital financeiro, composto por fundos de investimento, fundos

soberanos, fundos de *commodities* e capital especulativo de todo gênero, e até mesmo Estados nacionais, como os governos da China e de países árabes.

Caso fosse elaborado um organograma (ou uma pirâmide) dos maiores beneficiados pelo avanço do capital corporativo, no topo estariam, sem dúvida, os oligopólios e cartéis. Trata-se das empresas globais que detêm o controle do mercado de insumos, máquinas, equipamentos e diversos serviços, além de proverem parte significativa do financiamento, todos os elementos essenciais para a condução de uma agricultura moderna e de larga escala.

De qualquer forma, embora na área da produção propriamente dita prevaleça, aparentemente, um mercado do tipo concorrencial (dado que existem centenas de produtores de diferentes dimensões espalhados por diversos municípios), isso não impede que o grau de concentração da produção e da área plantada seja marcante. Esse cenário privilegia um grupo restrito de grandes estabelecimentos que, quando comparados ao total existente no país ou aos produtores da agricultura familiar, revelam o quão desigual é a disputa em todos os aspectos.

Dados do último Censo Agropecuário do IBGE (2012)[5] mostram essa distorção que há entre segmentos e/ou atividades distintas na agricultura brasileira, com tendência a se acentuar em função do perfil que tem as atividades do agronegócio, nas quais a escala crescente é a regra para a manutenção da rentabilidade. Consequentemente, a sustentabilidade econômica desse modelo passa pela concentração da produção e pela centralização de novos capitais na atividade[6].

Segundo o Censo de 2006, no Maranhão, cerca de 82% da produção de soja (ou 648 mil toneladas) provinha do extrato de área com mais de 1.000 hectares; os estabelecimentos que cultivaram acima de 1.000 hectares representavam o mesmo percentual de 82% da área cultivada total. O número de estabelecimentos (produtores) presentes na produção dessa cultura era de 277, dos quais 144 (52%) tinham área superior a 1.000 hectares. Não houve registro de estabelecimentos com menos de 10 hectares. Ou seja, 52% dos produtores de soja no Maranhão cultivam 82% da área em propriedades com mais de 1.000 hectares e produzem 82% de toda a soja; a parte restante (18%) é dividida entre a agricultura familiar (com menos de 20 hectares, representando menos de 2%) e médios produtores, com áreas acima de 200 e abaixo de 1.000 hectares (16%).

Para o arroz, esse perfil é diferente, pois ainda se trata de uma atividade no âmbito da agricultura familiar e de médios produtores. Cerca de 87% de sua produção (ou 95.100 toneladas) provêm de áreas com menos de 200 hectares, sendo que 32% desse total tem origem em áreas com menos de 10 hectares. Os médios produtores (de 200 a menos de 1.000 hectares) produzem 4%, e os grandes (mais de 1.000 hectares) respondem por 5%. No

[5] Todas as informações relacionadas ao número de estabelecimentos, produtores, grupo de área e produção são provenientes do Censo Agropecuário de 2006.

[6] Para deixar claro esse argumento, exemplifica-se, primeiro, o Maranhão e depois com o MATOPIBA (4 estados). Foram utilizadas três variáveis: volume de produção (toneladas); área cultivada(ha) e número de estabelecimentos (Ne) para a soja e o arroz em dois grupos de áreas (um no extremo superior, mais de 1000 hectares, e outro no inferior, com menos de 10 hectares).

aspecto da área cultivada, cerca de 85% encontra-se na faixa de até 200 hectares, com 25 mil hectares no estrato intermediário e 27 mil hectares nos grandes produtores. O número de produtores é significativo: são 146 mil estabelecimentos, dos quais apenas 400 estão no grupo com mais de 100 hectares e 3.500 no intermediário. A grande maioria, 80% ou 138 mil estabelecimentos, dedica-se a essa lavoura; mais da metade deles (52% ou 77 mil) são minifúndios com menos de 10 hectares.

Os dados para o MATOPIBA, embora apresentem uma ou outra diferença por refletirem a média de quatro estados, possuem perfil semelhante. Os grandes estabelecimentos (soja), por exemplo, respondem por 87% da produção e da área cultivada, embora seu número seja de apenas 819 produtores. No arroz, 79% da produção total de 1,6 milhão de toneladas provêm da agricultura familiar, dos quais 30% originam-se de minifúndios com menos de 10 hectares, padrão que se repete na área cultivada. O número de grandes produtores de arroz é de 1.162, enquanto o de pequenos produtores (minifúndios) chega a 123 mil.

Estima-se que, em 2015, o quadro tenha se deteriorado ainda mais em razão do declínio da produção de alimentos e do avanço do agronegócio. Caso se mantenha a participação relativa dos grandes produtores no volume da produção observada em 2006 (87%), na safra de 2015 (que atingiu 6,794 milhões de toneladas), esse segmento responderia por 5,91 milhões de toneladas. Se considerado o mesmo número de produtores de 2006 (819), constata-se que a escala de produção aumentou consideravelmente, passando de 3,71 mil toneladas por estabelecimento em 2006 para 7,21 mil toneladas em 2015, o que representa um crescimento de 94% na produtividade por unidade produtiva no período.

Em linhas gerais, é possível afirmar que os grandes beneficiários desse padrão de produção, baseado no consumo voraz de recursos naturais, continuam sendo um grupo seleto de grandes produtores que aprofundam o modelo herdado do passado. A diferença contemporânea reside na velocidade da rotação do capital e nos novos atores que controlam esse processo (corporações globais), anteriormente concentrado nas mãos de uma elite agrário-comercial. Portanto, no topo da pirâmide encontram-se os oligopólios e, no extremo oposto, os produtores que se tornam reféns das decisões tomadas no alto escalão, dada a total dependência do mercado por eles controlado.

Isso não impede a presença de um numeroso grupo de prestadores de serviços que absorvem frações de renda nos diferentes elos da cadeia produtiva, ao considerar o que a sociedade local aloca ao setor e o que recebe em contrapartida[7].

[7] No plano produtivo das regiões onde não há o processamento da matéria-prima, como no caso do MATOPIBA, são os setores de serviços e comércio que absorvem parte da renda incorporada à região, especialmente nos ramos de transporte, hospedagem, alimentação e pequeno varejo. Indiretamente, outros atores beneficiam-se desse processo, tais como agentes envolvidos na grilagem de terras e setores dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo que atuam de forma conivente.

4.2 Os perdedores do padrão de ocupação do Cerrado

Sob o ponto de vista dos grupos sociais que estão presentes e se reproduzem há gerações nessa região de ocupação recente pelo agronegócio, como o MATOPIBA, percebe-se um número significativo e diversificado de pequenos produtores impactados pela expansão da fronteira agrícola sobre seus territórios. Tais áreas, tradicionalmente delimitadas, eram de livre acesso e uso comum. Dentre esses grupos, qualificados como povos e comunidades tradicionais, incluem-se indígenas, quilombolas, quebradeiras de coco babaçu, pequenos produtores de assentamentos de reforma agrária (PAs) e um grupo numeroso de posseiros com pouca ou nenhuma terra estabelecida localmente.

Os efeitos são diferenciados e dependem de variáveis como a localização (especificamente a proximidade com as áreas de expansão), o nível de organização sociopolítica do grupo e as políticas públicas que os atingem. Contudo, observa-se que todos perdem espaço político e econômico, o que se reflete negativamente em seus processos históricos de reprodução social. Uma análise, ainda que superficial, desses segmentos (indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária, minifundiários e sem-terra) revela a profundidade dessa convivência e a relação de extrema desigualdade entre o agronegócio e a pequena produção.

Os indígenas sofrem sistematicamente assédios sobre suas reservas, que se manifestam de diferentes formas: incêndios criminosos no Maranhão, retirada de madeira, contaminação por agrotóxicos, grilagem explícita de suas áreas, dentre outros, sem a defesa inclusive da instituição voltada para eles, a Funai. No entanto, a grande imprensa tem mostrado isso de forma enviesada, às vezes criminalizando os indígenas e pondo-os como obstáculos ao *progresso* e à expansão do agronegócio.

O resultado é o deslocamento interno do grupo para outras áreas menos impactadas, o que ocasiona uma reorganização do território voltado à sua reprodução. Na área de Cerrado, de acordo com a Embrapa (2014), no denominado projeto MATOPIBA, que abarca cerca de 730.000 km², existem 28 Terras Indígenas, cujas áreas totalizam cerca de 4,157 milhões de hectares, espalhadas nos quatro estados, onde sobrevivem dezenas de etnias, algumas delas muito próximas à frente de expansão das atividades do agronegócio.

Nessa mesma área de expansão, as áreas quilombolas são bem representativas: perfazem 250 mil hectares, distribuídos em 34 localidades nos estados do Tocantins, Maranhão, Piauí e Bahia. Esses produtores familiares têm por base a roça itinerante, o extrativismo e a pequena criação. Historicamente, sempre estiveram desamparados pelas políticas públicas governamentais; embora recentemente tenham sido contemplados com a legislação que assegura o reconhecimento do território de sobrevivência, a baixa efetividade dessas políticas e a pressão política, econômica e jurídica dos representantes do agronegócio sobre suas áreas os tornam vulneráveis. Tal cenário ameaça inclusive a manutenção do território indispensável à reprodução do grupo, particularmente onde a proximidade com o agronegócio se faz presente.

Nessa nova fronteira agrícola do MATOPIBA, os assentados de reforma agrária são, em termos de grupos organizados, os mais numerosos: há cerca de 865 projetos de assentamento com dezenas de milhares de famílias, ocupando uma área de 3,7 milhões de hectares distribuídos em centenas de municípios dos quatro estados. Embora os assentados tenham acesso à terra (alguns já detêm o título definitivo do lote) e a certas políticas públicas em decorrência de sua condição, o que, em tese, os diferencia da massa de minifundiários (menos de 10 hectares) e dos não proprietários (parceiros, arrendatários, posseiros e sem-terra[8]), seu processo de sobrevivência continua precarizado, e a criação de novos assentamentos avança a passos lentos.

Uma das razões é a falta de orçamento para a efetivação de novas indenizações e para a consolidação de assentamentos antigos. Isso está articulado à ênfase dada ao agronegócio que, ao pressionar o mercado de terras, eleva os custos de indenização de novas desapropriações, à medida que o preço da terra é a principal variável (custo) da política de assentamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); portanto, tal cenário posterga a criação de novos projetos. Além disso, essa valorização tem levado os assentados a repassar seus lotes a terceiros e/ou a abandonar a roça tradicional, pois não conseguem competir com a produção em grande escala (subsidiada) das mesmas culturas (arroz, milho e feijão) praticada pelo agronegócio.

Consideram-se minifúndios, ao longo deste trabalho, apenas aqueles com área inferior a 10 hectares. Estes, somados aos sem-terra, constituem o grupo mais numeroso e vulnerável de pequenos produtores impactados pela grande agricultura. De acordo com o IBGE (2012), nos estados do MATOPIBA, há 1,351 milhão de estabelecimentos (26% do total do país), distribuídos em 66,5 milhões de hectares (20% do país). Os minifúndios (menos de 10 hectares) representam 714 mil unidades (53% do total de estabelecimentos da região) e detêm uma área de 1,883 milhão de hectares (apenas 2,8% da área total).

No outro extremo, nos estabelecimentos com mais de 1.000 hectares, onde se concentram os produtores do agronegócio, encontram-se menos de 1% dos estabelecimentos, os quais detêm 48% da área total recenseada (cerca de 32 milhões de hectares). Assim, esses dados oficiais revelam a extensão dos privilégios fundiários no país.

A visibilidade dessas perdas não se restringe ao precário acesso à terra, embora essa questão esteja na raiz dos demais problemas que excluem secularmente esse grupo de pequenos produtores. Observa-se, portanto: a queda drástica na produção de alimentos básicos (arroz, feijão, milho e mandioca) nos locais de expansão do agronegócio; o aumento da especialização em soja e matérias-primas industriais; a redução, a cada censo, do número de não proprietários (posseiros, parceiros, pequenos arrendatários e produtores sem-terra); e a substituição da lavoura tradicional pelo agronegócio. Esse cenário implica uma reorganização territorial da agricultura, dividida entre o setor de *commodities* e o de alimentos básicos. A devastação dos recursos naturais e o desmatamento ilegal são consequências de um padrão equivocado de crescimento econômico que privilegia o setor

[8] Ver Censo (2006).

dos cartéis em detrimento da maioria, que não consegue se inserir no mercado nos moldes exigidos pelo grande capital.

Por essa e outras razoes é que, segundo Mesquita (2016a, p. 143),

> [...] o modelo agroexportador atual é muito mais perverso em termos de exclusão social e impacto ambiental do que o seu ancestral colonial(*plantation*)eseus substitutosposteriores, também usuáriode um padrão extensivo de ocupaçãode terra, especializado, concentrador e lucrativo como o atual agronegócio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como considerações finais, inicia-se com a ponderação de que mostrou-se, de forma sintética, a dinâmica ocorrida na ocupação recente do Cerrado, na qual sobressai uma nova fronteira agrícola: o Centro-Oeste. A responsabilidade por esse processo deveu-se às políticas governamentais de modernização, muito presentes até os anos oitenta, que, com seus instrumentos de indução (políticas setoriais, projetos e programas especiais e políticas regionais), conseguiram atrair investimentos para essa fronteira agrícola que se descortinava no período. O ritmo e o caminho assumidos pela expansão de grãos e do rebanho dão a ideia do sucesso alcançado. Percebe-se que há certa distinção em termos de velocidade e de área incorporada, as quais estão articuladas a fatores externos (efeito China) e internos.

Chamou-se também a atenção para o papel que a atuação governamental teve durante todo o processo, inclusive na atualidade, somando-se a outros determinantes de mercado quando o ciclo de *commodities* se estabeleceu na virada do século XX. Espacialmente, essa dinâmica ocorreu no sentido Sul, Centro-Oeste, Nordeste e Amazônia. O processo foi inicialmente realizado por agricultores expropriados do Sul pela modernização e pela *sojização* do Rio Grande do Sul e do Paraná, seguidos por grandes proprietários fundiários e, mais recentemente, por grupos empresariais de grande porte que se inserem na produção, financiamento, comercialização, processamento e exportação das *commodities* que se expandem nessas novas fronteiras. Esse caráter elitista que a produção de *commodities* assume no período mais recente acarreta consequências econômicas, sociais, ambientais e culturais marcantes. Isso porque, de acordo com Mesquita (2016b, p. 2):

> O atual padrão de desenvolvimento, sustentado em grandes empreendimentos, isentos de impostos, voltados para o mercado externo, intensivos de capital demandadores e imobilizadores de extensas áreas territoriais, é tremendamente excludente, porque cria expectativa que não se viabiliza e aprofunda a exclusão social. Se seus impactos são mínimos na economia local, nos aspectos socioambientais são enormes, resultando daí um aprofundamento das diferenciações socioespaciais, que o próprio Estado, mentor e financiador desse modelo, não impede, e ainda contribui para que esse quadro se agrave, haja vista que ao atender às demandas iniciais de infra-estrutura para locais específicos desses grandes projetos, deixa outras demandas coletivas em aberto em outras regiões.

REFERENCIAS

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 10, n. 3, p. 3-58, jul./set. 2001. Disponível em: https://rpa.sede.embrapa.br/RPA/article/view/237/200. Acesso em: 1 jan. 2026.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTOS. **Portal de Informações Agropecuárias:** Grãos – Brasil. Série histórica de produção. Safras 1976/77 a 2015/16. Brasília, DF, [2025]. Disponível em: https://portaldeinformacoes.conab.gov.br/safra-serie-historica-graos.html. Acesso em: 05 jan. 2017.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **MATOPIBA:** caracterização do quadro agrário. Campinas: Embrapa, 2014. Disponível em: https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/1037418/1/NT6QuadroAgrario.pdf. Acesso em: 2 fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário**: 1970-2006. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censo_Agropecuario/Censo_Agropecuario_2006/Segunda_Apuracao/censoagro2006_2aapuracao.pdf. Acesso em: 1 jan. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema IBGE de recuperação automática – Sidra:** Censo Agropecuário 2006 - Agricultura Familiar, primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: www.sidra.ibge.gov.br/bda/territorio/carto.asp?func=imp&z=t&o=10&i=P. Acesso em: 1 out. 2016.

LIMA, L. A ; MESQUITA, B. A. A expansão de monocultivos de soja e eucalipto nos cerrados do Tocantins e Maranhão e a organização do espaço agrário e do perfil produtivo destas economias. *In:* ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 15., Havana, 2015, **Anais** [...] Havana. 2015.

MESQUITA, B. A. **As transformações da pecuária maranhense sob a ação governamental e as forças de mercado**: ritmos e rumos da ação do capital no período de 1970 a 2000. 2006. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhã, São Luís, 2006.

MESQUITA, B. A. Contribuição governamental na ascensão do modelo agroexportador do agronegócio e suas conseqüências sociais e ambientais. **Revista de Políticas Públicas,** São Luís, v. 20, n. esp., p. 135–148, 2016a. Disponível em: https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5962. Acesso em: 1 jan. 2026.

MESQUITA, B. A. Modernização da agricultura brasileira e o papel do Estado durante a ditadura militar (1964-1985). *In:* SOARES, D. Q.; SILVA, J. R. S.; MADEIRA, W. V. (org.). **Desenvolvimento socioeconômico e o desafio da conjuntura atual.** Curitiba: EDUFMA, 2022. p. 175-204.

MESQUITA, B. A. O “novo” padrão de desenvolvimento e seus rebates socioeconômicos na Amazônia brasileira. *In:* ENCONTRO LUSÓFONO ECONOMIA, SOCIOLOGIA, AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO RURAL, 2016, Coimbra. **Atas** [...]. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2016b.

MESQUITA, B. A. **O desenvolvimento desigual da agricultura:** a dinâmica do agronegócio e da agricultura familiar. 1. ed. São Luís: EDUFMA, 2011.

MESQUITA, B. A. **Relatório de atividade relativo à bolsa produtividade.** São Luís: FAPEMA, 2012.

NEDER, H. D.; MESQUITA, B. A.; SILVA, J. R. S. A expansão das commodities e as transformações do espaço rural: América Latina e Brasil. In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE BRICS INITIATIVE FOR CRITICAL AGRARIAN STUDIES, 6., 2018, Brasília, DF. **Anais** [...] Brasilia, DF: BRICS, 2018.

ARTIGO 4

MARANHÃO: é preciso romper a inércia do trabalho

José Henrique Braga Polary[1]

RESUMO

O presente estudo sustenta que o Maranhão enfrenta uma ilusão estatística: embora os índices recentes mostrem redução do desemprego, isso não representa um avanço real, já que a estrutura produtiva do estado continua frágil. A pesquisa evidencia que a informalidade, o desalento e a baixa qualificação permanecem como obstáculos decisivos, o que revela um mercado de trabalho incapaz de oferecer ocupações estáveis, produtivas e com remuneração adequada. A análise conclui que o problema não se resolve com melhorias conjunturais, pois está enraizado no modelo econômico ainda vigente no estado. Por isso, o estudo aponta a educação, sobretudo a formação técnica e profissional, como o caminho essencial para superar essa estagnação histórica.

Palavras-chave: Mercado de Trabalho. Ocupação. Desemprego. Maranhão.

ABSTRACT

This study argues that Maranhão faces a statistical illusion: although recent indices show a reduction in unemployment, this does not represent real progress, as the state's productive structure remains fragile. The research highlights that informality, worker discouragement, and low qualification remain decisive obstacles, revealing a labor market incapable of offering stable, productive occupations with adequate compensation. The analysis concludes that the problem cannot be solved through cyclical improvements, as it is rooted in the economic model still in place in the state. Therefore, the study points to education, especially technical and professional training, as the essential path to overcoming this historical stagnation.

Keywords: Labor market. Employment. Unemployment. Maranhão.

[1] Economista. Especialista em Planejamento do Desenvolvimento Regional. Assessor Corporativo de Planejamento e Orçamento da Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA). E-mail:

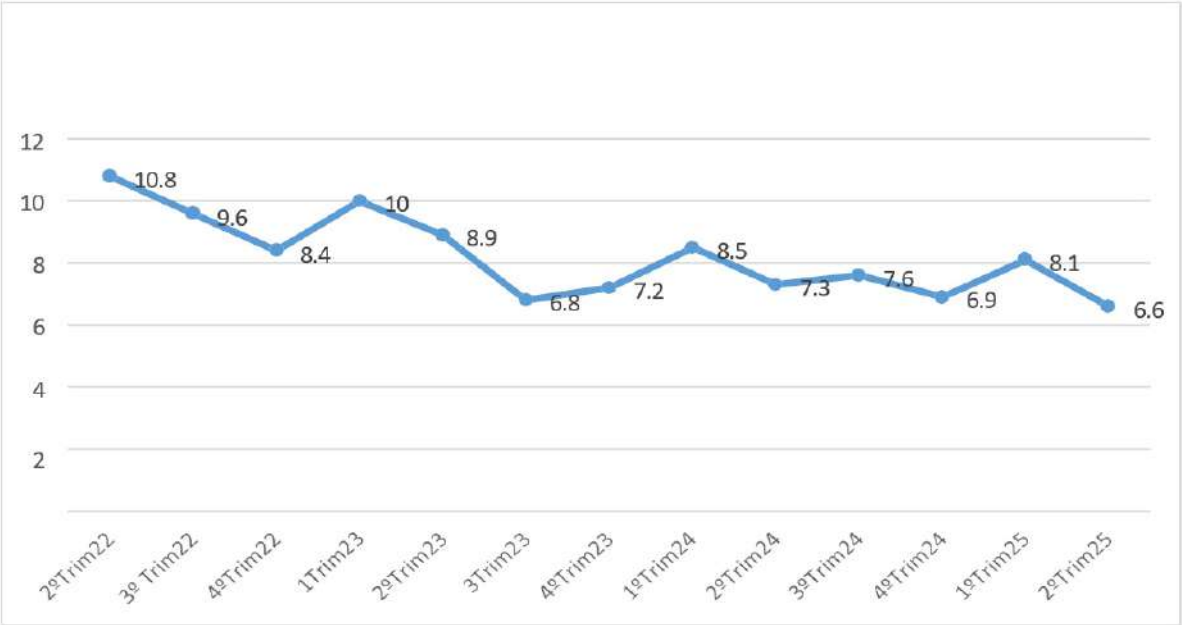
1 INTRODUÇÃO

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do segundo trimestre de 2025, produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aponta que o Maranhão possuía uma população em idade de trabalhar (14 anos ou mais de idade) de 5.449 mil, e uma população abaixo da idade de trabalhar (menos de 14 anos de idade) na ordem de 1.530 mil. A população na força de trabalho somou 2.800 mil, já os que estão fora da força de trabalho, somaram 2.649 mil.

Destaque-se que a população ocupada, totalizando 2.615 mil pessoas, correspondia a 48% da força de trabalho total. Enquanto isso, a população desocupada, no segundo trimestre de 2025, com total de 185 mil pessoas, representava 6,6% da força de trabalho. Esse resultado indica um recuo na taxa de desocupação, que passou de 7,3% para 6,6% no segundo trimestre de 2024, alcançando seu menor nível desde o início da série histórica, iniciada em 2012. Por conseguinte, foi o mais alto quantitativo para o valor da população ocupada (2.615 mil pessoas).

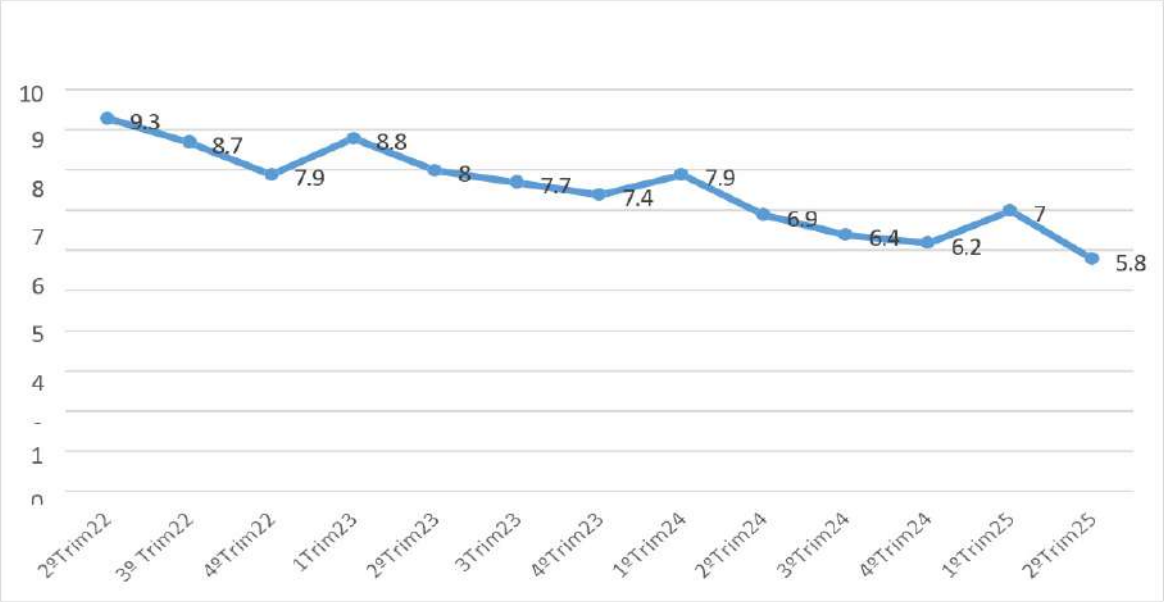
Em verdade, a taxa de desocupação no Maranhão (6,6%), no segundo trimestre de 2025, foi a menor desde o segundo trimestre de 2022, quando registrou 10,8%.

Gráfico 1 – Maranhão: evolução (%) das taxas trimestrais de desocupação



Fonte: IBGE (2025).

Gráfico 1 – Brasil: evolução (%) das taxas trimestrais de desocupação



Fonte: IBGE (2025).

Ao se observar a série referente ao Brasil, tem-se uma trajetória decrescente, com variação de 9,3%, no segundo trimestre de 2022, para 5,8% no segundo trimestre de 2025, com redução na taxa de desemprego, de 7,0% para 5,8%, caracterizando o menor valor de toda a série. Aliás, houve queda na taxa de desemprego em todas as Unidades da Federação, sendo que no Maranhão ela foi mais representativa.

O registro de queda na taxa de desocupação implica também em acréscimo no volume de pessoas ocupadas no mesmo período. No Maranhão, houve um aumento de 45 mil pessoas ocupadas entre o primeiro e segundo trimestres de 2025, conforme demonstrado no resumo abaixo:

Tabela 1 – Maranhão: pessoas ocupadas por setor de atividade econômica (em mil pessoas)

Atividade Econômica	1º trim. 2025	2º trim. 2025	Var. %
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	353	321	-9,0
Atividades industriais (extrativismo, transformação, serviços industriais)	143	133	-7,3
Construção	262	251	-4,4
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	586	559	-4,5
Transporte, armazenagem e correios	104	122	17,1
Alojamento e alimentação	133	143	8,1
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	169	183	8,3
Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	524	584	11,5
Outros serviços	131	143	9,1
Serviço doméstico	165	176	6,7
Atividades mal definidas	-	-	-

Fonte: IBGE (2025).

No Maranhão, os segmentos que mais influenciaram negativamente a ocupação foram: Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura; Atividades industriais (extrativismo, transformação, serviços industriais); Construção; e Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas. Segmentos mais expressivos, em termos de geração de ocupação de mão de obra.

As contribuições mais positivas ficaram por conta dos segmentos de: Transportes, armazenagem e correios; Alojamento e alimentação; Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas; e Administração pública, defesa, seguridade social, educação saúde humana e serviços sociais. Nota-se que o segundo índice de variação positiva mais acentuado (11,5%) foi registrado no segmento que reflete a administração pública.

Outro indicador que merece atenção é a chamada taxa de desalento, principalmente quando apresenta tendência de expansão. No Maranhão, no segundo trimestre do ano, o número de desalentados já alcançou mais de 286 mil pessoas, um número expressivo, sobretudo se for levado em conta que ainda há contingentes relevantes de trabalhadores subutilizados e informais.

Este estado, entre todas as 27 Unidades Federativas, vem mantendo a mais alta taxa de desalento desde o quarto trimestre de 2024, a qual, no segundo trimestre de 2025, chegou a 9,3%, após ter alcançado 10,1% no trimestre anterior. A menor taxa de desalento, a exemplo do que acontece com a ocupação, foi registrado no estado do Santa Catarina (0,3%), muito distante da brasileira, que foi de 2,5%. Apesar de elevada, a taxa de desalento do Maranhão foi estimada abaixo daquela observada no segundo trimestre de 2024, quando atingiu 11,0%.

Vale também verificar o comportamento da informalidade, que é particularmente preocupante, porque, via de regra, está associada a baixos níveis de renda. No Maranhão, a taxa de informalidade foi estimada, no segundo trimestre de 2025, em 56,2% da força de trabalho, ligeiramente menor do que a observada no primeiro trimestre deste ano, que atingiu 58,3%. No 4º trimestre de 2015, essa taxa chegou a ser de 64,9%. Apesar dos recuos, é a taxa de informalidade dentre todas as 27 UFs do país continua sendo a maior.

Esta é uma informação bastante preocupante porque, de 2.615 mil pessoas ocupadas, no segundo trimestre de 2025, 1.469 mil estavam na informalidade, ou seja, 56,2%, superando, de longe, a informalidade brasileira, que foi de 37,8% (38,415 milhões de pessoas). Vale, no entanto, ressaltar o esforço realizado no Maranhão, que reduziu a informalidade em 28,7 pontos percentuais, entre 2015 e 2025, ao passo que, no Brasil, essa redução foi de somente 0,5 ponto percentual. As UFs com as maiores taxas de informalidade, no segundo trimestre de 2025, foram: Maranhão (56,3%), Pará (55,9%) e Amazonas (52,1%). Já as que apresentaram as menores taxas foram: São Paulo (29,2%), Distrito Federal (28,4%) e Santa Catarina (24,7%).

Um sinal marcante da informalidade pode ser observado nos dados relativos à distribuição da população ocupada por posição na ocupação do segundo trimestre de 2025:

empregado no setor privado (37,7%); trabalhador doméstico (6,7%); empregado no setor público (18,7%); empregador (3,0%); empregado por conta própria (31,8%); e trabalhador familiar auxiliar (2,2%). Os trabalhadores do setor privado representam apenas 37,7% da ocupação, não muito distante do percentual de trabalhadores por conta própria (31,8%), evidenciando que uma grande fração dos trabalhadores na informalidade. Observa-se que, no Maranhão, das 831 mil pessoas ocupadas por conta própria, nada menos de 774 mil (ou seja, 93,1%) não tinham Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

Por fim, cumpre destacar que os reflexos de todas essas estatísticas se mostram nos rendimentos médios mensais de todos os trabalhos. Na distribuição dos valores recebidos, o Maranhão ocupava a 27ª posição nacional, com um rendimento médio de R$ 2.171,00, muito distante do Distrito Federal, com R$ 5.919,00. Para melhorar os rendimentos, é preciso elevar a qualidade e a empregabilidade da mão de obra estadual.

Ao encerrar, é oportuno destacar que a Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA), consciente da importância dos dados populacionais e de emprego efetivo, ao elaborar a Agenda para o Desenvolvimento do Sistema Produtivo do Maranhão (2024-2035), como estratégia de longo prazo, estabeleceu a educação como fator determinante para a melhoria da competitividade da indústria e do sistema produtivo do Maranhão. Quanto melhor a qualidade do trabalhador, tanto melhor é sua produtividade, maiores são as oportunidades de emprego e remuneração mais alta e obtenção de melhores níveis de saúde. A educação é a mola propulsora de todo o processo de transformação de uma sociedade e de sua economia.

Padrões elevados de educação estimulam o desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação. Investir em educação sem qualidade é um desperdício de oportunidades e de recursos.

Nesse grau de prioridade, inserem-se todos os níveis e graus do ensino e da educação, inclusive a tecnológica e a empresarial. A gravidade da situação educacional é ampliada quando se verifica o resultado nos indicadores relativos ao pilar capital humano: somente 12,7% da População Economicamente Ativa (PEA) possui Ensino Superior (27ª posição no ranking nacional) e no indicador Qualificação dos Trabalhadores o estado ocupa a 21ª posição, com nota 10,3.

Para mudar esse quadro e promover o desenvolvimento econômico, com ganhos de competitividade e maiores níveis de renda e emprego, é preciso *mudar* e *agir* com esforço concentrado e convergente, inclusivo e sustentável. Ao qualificar o emprego, melhora-se a renda e amplia-se a segurança patrimonial e pública.

REFERÊNCIA

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral.** Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html. Acesso em: 1 jan. 2026.

ARTIGO 5

SIMULANDO EFEITOS NA COTA-PARTE DO ICMS SOB ÍNDICES DE QUALIDADE EM SERVIÇOS PÚBLICOS NO MARANHÃO

Carlos Henrique Cândido de Sousa[1]
Maysa Thaís Teixeira Póvoas[2]
Rafael Thalysson Costa Silva[3]
Anderson Nunes Silva[4]
Marlana Portilho Rodrigues Santos[5]

RESUMO

Este estudo simula os efeitos distributivos decorrentes das alterações nos pesos de variáveis utilizadas como critérios para rateio da cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nos municípios maranhenses. Para cumprir os objetivos propostos, o estudo possui o seguinte roteiro de análise: Inicialmente, realiza-se uma simulação factual do status quo, observando o panorama específico de cada critério da Lei n. º nº 5.599 de 24 de dezembro de 1992, bem como o quadro total; em seguida, executa-se uma simulação contrafactual, com base na linha de raciocínio do primeiro cenário, agora, baseado na lei nº 11.815, de 26 de agosto de 2022. No geral, a nova lei não contempla o período de transição, prática adotada por outros estados. Desse modo, as variações decorrentes das mudanças de critérios e pesos ocorrerão integralmente de um ano para o outro. Apesar de alterar drasticamente uma importante fonte de recursos dos municípios, a lei propicia uma perspectiva de melhoria na gestão pública municipal do Maranhão, pois atende de forma meritocrática ao princípio distributivo da função pública.

Palavras-chave: saúde; educação; ICMS; finanças municipais; Maranhão.

ABSTRACT

This study simulates the distributive effects resulting from changes in the weights of variables used as criteria for the apportionment of the share of the Tax on the Circulation of Goods and Services (ICMS) in the municipalities of Maranhão. To achieve the proposed objectives, the study follows this analysis framework: Initially, a factual simulation of the status quo is performed, observing the specific panorama of each criterion of Law No. 5,599 of December 24, 1992, as well as the overall framework; subsequently, a counterfactual simulation is executed, based on the reasoning of the first scenario, now based on Law No. 11,815, of August 26, 2022. In general, the new law does not include a transition period, a practice adopted by other states. Thus, the variations resulting from the changes in criteria and weights will occur entirely from one year to the next. Despite drastically altering an important source of municipal resources, the law provides a perspective for improvement in municipal public management in Maranhão, as it meritocratically adheres to the distributive principle of public function.

Keywords: health; education; ICMS; municipal finances; Maranhão.

[1] Mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). E-mail: carlos.candido@imesc.ma.gov.br
[2] Mestra em Economia pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). E-mail: maysa.povoas@imesc.ma.gov.br
[3] Mestre em Economia pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). E-mail: rafael.silva@imesc.ma.gov.br
[4] Mestre em Economia pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). E-mail: anderson.silva@imesc.ma.gov.br
[5] Mestra em Economia pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). E-mail: marlana.portilho@imesc.ma.gov.br

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, no Brasil, a adoção de legislações estaduais para regulamentar o dispositivo constitucional sobre o rateio da cota-parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) dos municípios, com base em critérios de resultados na prestação de determinados bens e serviços públicos, tornou-se quase unanimidade. De acordo Universidade Federal do Ceará e SUDENE (2021), essas regras legais nos estados brasileiros podem ser classificadas cronologicamente em gerações: as legislações de rateio da cota-parte do ICMS de primeira geração adotam critérios basicamente geográficos ou de capacidade fiscal; critérios de segunda geração passam, majoritariamente, a adotar critérios ambientais ou relacionados à oferta de bens e serviços públicos; e a terceira geração de critérios passa a privilegiar a gestão de bens e serviços públicos orientada para resultados.

Nesse sentido, somente no ano de 2022, o Estado do Maranhão mudou sua legislação sobre o tema. O caso desse estado é particularmente específico: em primeiro lugar, porque a aparente mudança dessas regras no estado parece ter sido induzida pela alteração do artigo 158 da Constituição Federal do Brasil de 1988, trazida pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Em segundo lugar, porque a mudança das legislações de rateio da cota-parte do ICMS em outros estados brasileiros, seguiu a ordem cronológica de primeira, segunda e terceira gerações, no todo, em parte ou mesclando- as, mas, sempre fazendo transições periódicas e fornecendo o período de adaptação para os entes subnacionais. Um terceiro aspecto que pode ser problematizado no caso maranhense, tem a ver com o debruçamento sobre o vasto conjunto de evidências em estudos sobre a efetividade da adoção de critérios de resultado nos estados brasileiros, e como todo esse histórico poderia ter conduzido os legisladores maranhenses a construir um regramento eficiente e eficaz.

Visto que o problema está contextualizado[6], ou seja, no caso do Maranhão a mudança nas finanças públicas municipais por meio da cota-parte do ICMS será instantânea a partir de 2024, dois questionamentos surgem: o primeiro refere-se a qual é a aderência dos indicadores de qualidade que influenciarão o orçamento dos municípios mediante transferência intergovernamental? A segunda questão combina duas em uma: o design das regras maranhenses foi efetuado considerando as melhores práticas adotadas por outros estados e qual seu impacto nas finanças públicas dos municípios maranhenses?

Diante disso, este estudo se objetiva, de maneira geral, a simular os efeitos da mudança no rateio da cota-parte do ICMS dos municípios maranhenses, onde: numa dianteira se fará uma simulação factual do status quo, tanto olhando o panorama específico de cada critério da Lei nº 5.599, de 24 de dezembro de 1992 quanto o quadro total. Em outra frente, se fará uma simulação contrafactual, seguindo a mesma linha de raciocínio

[6] Para contextualização desse paradigma no rateio do ICMS sob questões de gestão pública orientada por resultados ver: Stiglitz e Rosengard (2015), Pratt e Zeckhauser (1985), Rothschild e Stiglitz (1976), Lemos (2009), Avinash (2000), e Boadway e Shah (2007). Para um aprofundamento nessas questões, ver Sousa et al. (2023).

do primeiro cenário, agora diante da Lei nº 11.815, de 26 de dezembro de 2022.

Nesse ínterim, Heinrich e Marschke (2010) afirmam que há crescente aplicabilidade do uso de dados administrativos para qualificar a prestação de serviços púbicos a cidadãos individualmente – por exemplo, o tipo e os custos do fornecimento de bens e serviços públicos – e, ao mesmo compasso, existe a expansão das possibilidades de atribuições de resultados individuais no recebimento de serviços.

Em consonância com essas perspectivas, Albuquerque (2009) analisou como a mudança na legislação do Ceará, para critérios de terceira geração, conduziu essa parte do orçamento dos municípios para alinharem-se à melhoria dos indicadores sociais. Dados administrativos municipais como a taxa de mortalidade infantil, a taxa de aprovação e a média nos exames de avaliação, incorporados em indicadores de qualidade de saúde e educação, estimularam investimentos eficientes e eficazes, que conduziram os pequenos municípios a captarem mais recursos e tornarem a distribuição da cota-parte do ICMS equitativa[7]7.

O caso de Minas Gerais, estudado por Brunozi Júnior et al. (2011), aplica uma regressão logística a fim de encontrar relação entre as transferências intergovernamentais que consideram índices de qualidade de saúde, educação e receita tributária sobre indicadores de saúde e educação. O principal resultado dos autores é que, de fato, esses dispositivos promovem a oferta eficaz de serviços de saúde e educação, além de amenizarem as disparidades municipais. Os autores destacam o papel importante e decisivo da cota-parte do ICMS nesse intento.

Este estudo se estrutura da seguinte forma, além desta introdução, apresenta uma breve contextualização teórica sobre gestão pública orientada para resultados. Em seguida, descreve a metodologia utilizada para as simulações. Por fim, discute os resultados e apresenta as considerações finais.

2 METODOLOGIA

Nesta seção são discutidos os principais resultados das simulações propostas neste estudo. Inicialmente, são apresentadas as evidências baseadas na Lei nº 5.599/1992. Seguida pela simulação dos resultados alcançados por meio das mudanças propostas pela Lei nº 11.815/2022. Para tornar possível vislumbrar os efeitos trazidos por essa nova Lei, são adotadas as seguintes hipóteses: (a) nos cálculos dos critérios de cada lei observa-se os dados de 2020 e 2021; (b) quando se trata do ano de referência dos índices, fala-se sobre o ano de 2022 para rateio dos recursos de 2023; e (c) as simulações abrangem o rateio do último ano de vigência da Lei nº 5.599/1992 e, para efeitos de uma comparação mais fidedigna com a mudança, supõe-se que a arrecadação do ICMS de 2023 será semelhante à de 2022.

Para traçar os dois cenários de avaliação do impacto da reforma proposta, estabelecem-se simulações baseadas na arrecadação do Maranhão. Desse modo, o produto

[7] Ver também Petterini e Irffi (2013).

total da arrecadação de ICMS foi de cerca de r$ 11,49 bilhões em 2022, segundo o Boletim de arrecadação dos tributos estaduais, os quais serão distribuídos para efeito de simulação – conforme o artigo 158, II, da Constituição Federal (CF) de 1988 – da seguinte forma: (a) R$ 8,62 bilhões (75%) destinados ao tesouro estadual e; (b) R$ 2,87 bilhões (25%) destinados aos municípios, distribuídos conforme a lei estadual (Brasil, 2023).

No cenário 1, a distribuição segue critérios da Lei 5.599/1992: (a) R$ 2,15 bilhões (75%) com base no Valor Adicionado Fiscal (VAF); (b) R$ 431 milhões em partes iguais (15%); (c) R$ 144 milhões (5%) proporcionais às populações municipais e; (d) R$ 144 milhões (5%) proporcionais às áreas de cada município (Maranhão, 1992). Pela seguinte expressão[8]:

$$\text{ÍNDICE}^{\text{ICMS}}_{m,t+1} = \text{ÍNDICE}^{\text{VAF}}_{m,t+1} + \text{ÍNDICE}^{\text{FIXO}}_{m,t+1} + \text{ÍNDICE}^{\text{POP}}_{m,t+1} + \text{ÍNDICE}^{\text{ÁREA}}_{m,t+1} \quad (1)$$

em que é o índice total de rateio do ICMS da Lei n.º 5.599/1992, do município m no ano t+1 de cálculo em relação ao ano t da base de dados.

No cenário 2, a distribuição segue critérios da Lei 11.815/2022: (a) R$ 1,87 bilhão (65%) baseado no VAF; (b) R$ 574 milhões com base no Instituto de Desenvolvimento do Maranhão (IDEMA) (20%); (c) R$ 287 milhões (10%) baseados no Índice de Qualidade de Saúde dos Municípios do Maranhão (IQSMA); (d) R$ 86 milhões (3%) em partes iguais e; (e) R$ 57 milhões (2%) proporcionais às populações municipais (Maranhão, 2022). Pela seguinte expressão:

$$\text{ÍNDICE}^{\text{ICMS}}_{m,t+1} = \text{ÍNDICE}^{\text{VAF}}_{m,t+1} + \text{ÍNDICE}^{\text{IDEMA}}_{m,t+1} + \text{ÍNDICE}^{\text{IQSMA}}_{m,t+1} + \text{ÍNDICE}^{\text{FIXO}}_{m,t+1} + \text{ÍNDICE}^{\text{POP}}_{m,t+1} \quad (2)$$

em que é o índice total de rateio do ICMS da Lei n.º 11.815/2022, do município m no ano t+1 de cálculo em relação ao ano t base de dados.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No mapa intitulado “COEF. 75% VAF”, **Figura 1**, está plotada a distribuição decorrente do critério baseado no valor adicionado de cada município. Por essa parcela, apenas dez municipalidades do estado atingem o índice de 53,00 do total de 75,00, ou seja, pelo VAF, cerca de 71% dos recursos se concentram nos seguintes municípios: (1) São Luís (29,9607); (2) Imperatriz (7,0636); (3) Balsas (4,1190); (4) Açailândia (3,5034); (5) Santo Antônio dos Lopes (2,6151); (6) Godofredo Viana (1,2795); (7) Timon (1,1543); (8) Caxias (1,1010); (9) Miranda do Norte (1,0587); (10) Estreito (1,0450). Por outro lado, os dez menos beneficiados representam 0,08% dessa parcela, sendo eles: (1) Cachoeira Grande (0,0041); (2) Bacurituba

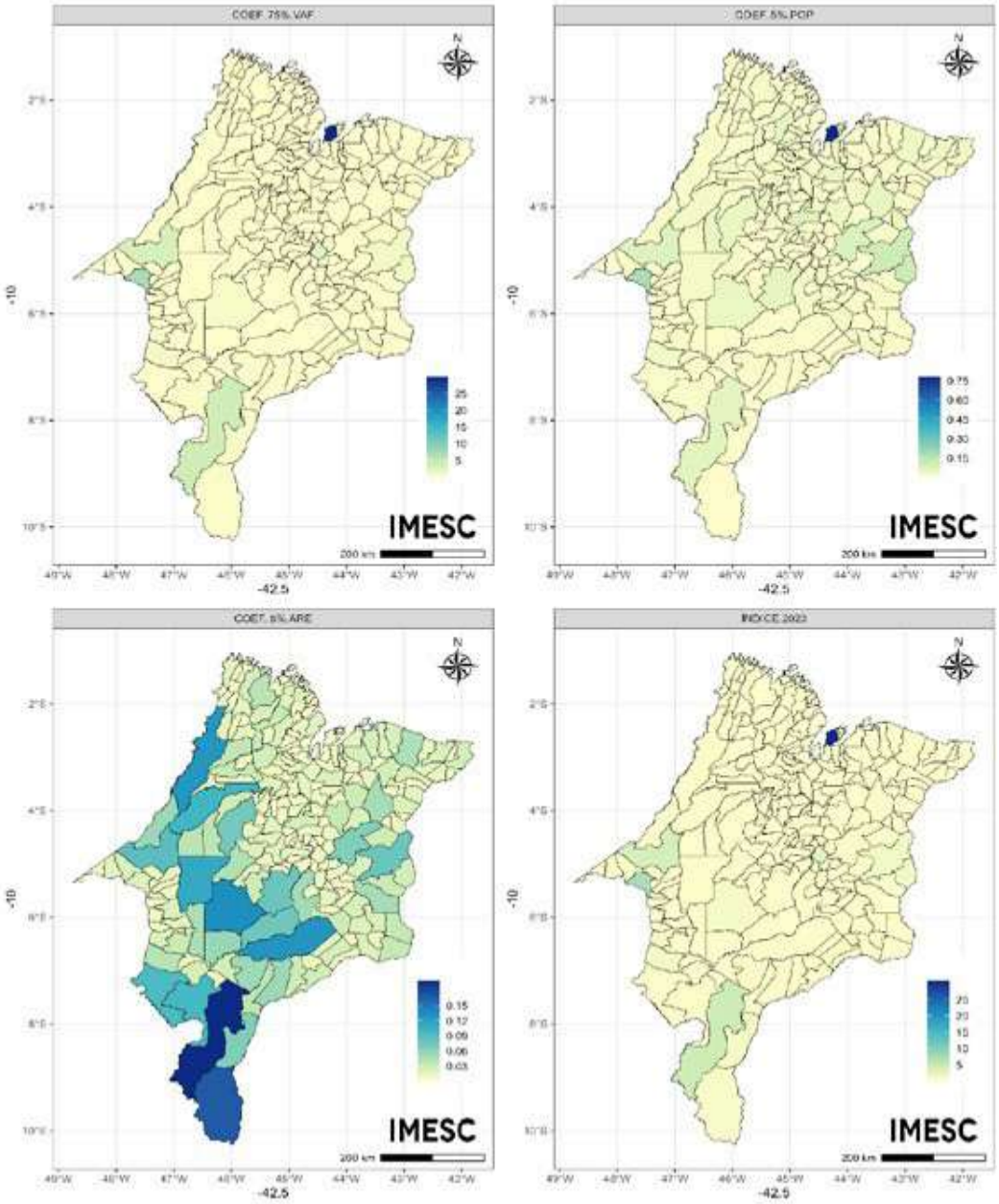
[8] Todas as equações formuladas nesta seção e a construção dos respectivos índices seguem as seguintes legislações: Constituição Federal do Brasil de 1988 e a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, Lei estadual n.º 5.599/1922, Lei nº 11.815/2022, Decreto n.º 38.121, de 23 de fevereiro de 2023, Lei n.º 11.903 de 21 de março de 2023, Medida Provisória n.º 398, de 23 de fevereiro de 2023, Portaria n.º 383, de 05 de maio de 2023. Outro suporte é a metodologia de Sousa et al. (2023). Além desses ver Holanda et al. (2007, 2008).

(0,0049); (3) Belágua (0,0051); (4) Porto Rico do Maranhão (0,0052); (5) Central do Maranhão (0,0061); (6) Serrano do Maranhão (0,0062); (7) Cajapió (0,0068); (8) Sucupira do Riachão (0,0069); (9) Primeira Cruz (0,0072); (10) Presidente Vargas (0,0075).

O segundo critério plotado está baseado na população de cada município. No mapa intitulado "COEF. 5% POP", os dez municípios mais beneficiados somam perto de 34% do índice total 5,00. Os seguintes municípios maranhenses somam, portanto, o índice de 1,72: (1) São Luís (0,7800); (2) Imperatriz (0,1817); (3) São José de Ribamar (0,1261); (4) Timon (0,1198); (5) Caxias (0,1161); (6) Paço do Lumiar (0,0876); (7) Codó (0,0862); (8) Açailândia (0,0795); (9) Bacabal (0,0735); (10) Balsas (0,0678). Nesse caso, representando 0,8%, os dez municípios menos beneficiados são: (1) Junco do Maranhão (0,0030); (2) São Félix de Balsas (0,0032); (3) Nova Iorque (0,0033); (4) São Pedro dos Crentes (0,0033); (5) São Raimundo do Doca Bezerra (0,0035); (6) Nova Colinas (0,0038); (7) Benedito Leite (0,0039); (8) Sambaíba (0,0040); (9) Sucupira do Riachão (0,0040); (10) Bacurituba (0,0040).

O terceiro mapa, denominado "COEF. 5% ARE", fornece o panorama da distribuição sob o critério de área territorial de cada município. Os dez maiores índices dessa parcela somam cerca de 1,25 do índice total de 5,00. Nesse cenário, os seguintes municípios representam esses 25%: (1) Balsas (0,1993); (2) Alto Parnaíba (0,1688); (3) Grajaú (0,1344); (4) Mirador (0,1293); (5) Centro Novo do Maranhão (0,1274); (6) Amarante do Maranhão (0,1128); (7) Bom Jardim (0,0999); (8) Riachão (0,0971); (9) Carolina (0,0951); (10) Açailândia (0,0881). Por outro lado, os dez menos beneficiados representam 0,6% dessa parcela, sendo eles: (1) Raposa (0,0012); (2) Paço do Lumiar (0,0019); (3) Bela Vista do Maranhão (0,0022); (4) Axixá (0,0024); (5) São José de Ribamar (0,0027); (6) Olinda Nova do Maranhão (0,0030); (7) Lago dos Rodrigues (0,0034); (8) São Roberto (0,0034); (9) Porto Rico do Maranhão (0,0037); (10) Bernardo do Mearim (0,0038).

Figura 1 – Repasse da cota-parte do ICMS para os municípios maranhenses sob os critérios da Lei nº 5.599/1999



Fonte: Elaboração própria.
Nota: O critério de distribuição proporcional não está sendo plotado por razões óbvias.

O último mapa plotado nesta grade, denominado "ÍNDICE 2023", representa a distribuição total resultante da soma de todos os critérios estabelecidos na regulação vigente. Nesse caso, do índice total 100,00, dez municípios detêm 55,55, ou seja, são os municípios a seguir que são beneficiados com mais da metade dos recursos sob a Lei 5.599/1992: 1) São Luís (30,8187); (2) Imperatriz (7,3352); (3) Balsas (4,4552); (4) Açailândia (3,7398); (5) Santo Antônio dos Lopes (2,7060); (6) Timon (1,3699); (7) Godofredo Viana (1,3680); (8) Caxias (1,3652); (9) Estreito (1,1855); (10) Miranda do Norte (1,1534). Isto posto, representando 0,9%, os dez municípios menos beneficiados são: (1) Porto Rico do Maranhão (0,0822); (2) Bacurituba (0,0843); (3) Tufilândia (0,0855); (4) Central do Maranhão (0,0862); (5)

São Raimundo do Doca Bezerra (0,0878); (6) Afonso Cunha (0,0880); (7) Belágua (0,0882); (8) Bernardo do Mearim (0,0889); (9) Presidente Vargas (0,0895); (10) Graça Aranha (0,0898).

No geral, a **Figura 1** acima demonstra que a configuração do índice total de rateio da cota-parte do ICMS nos municípios do Maranhão, conforme os critérios da Lei 5.599/1992, reflete o panorama dado pela distribuição de recursos com base no valor adicionado fiscal de cada municipalidade. Por exemplo, em São Luís, o VAF representa cerca de 97% do seu índice total. Em contrapartida, o município de menor índice total, Porto Rico do Maranhão, a parcela mais expressiva nesse comparativo é a de distribuição igualitária, que representa 84% para esse ente.

O ponto de vista financeiro dos vinte maiores beneficiários pela Lei 5.599/1992 é apresentado na **Tabela 1**. O quadro geral que essas regras deverão deixar é o seguinte: esses vinte contemplados compreendem aproximadamente 38% da população do estado; do total dos recursos adquiridos pelo valor adicionado fiscal, somam 77%; do total de recursos advindos da destinação proporcional entre as municipalidades, agrupam 9%; pelo critério populacional, somam 37%, enquanto na parcela de área territorial agregam 22%. No total, esses municípios devem captar cerca de 64% dos recursos distribuídos no ano de 2023 por meio da cota-parte do ICMS dos municípios do Maranhão.

As transferências intergovernamentais nessa última vacância dessa legislatura distribui pelo menos 1% do repasse total aos seguintes municípios: (1) São Luís, R$ 885,6 milhões (30,82%); (2) Imperatriz, R$ 210,8 milhões (7,34%); (3) Balsas, R$ 128,0 milhões (4,46%); (4) Açailândia, R$ 107,5 milhões (3,74%); (5) Santo Antônio dos Lopes, R$ 77,8 milhões (2,71%); (6) Timon, R$ 39,4 milhões (1,37%); (7) Godofredo Viana, R$ 39,3 milhões (1,37%); (8) Caxias, R$ 39,2 milhões (1,37%); (9) Estreito, R$ 34,1 milhões (1,19%); (10) Miranda do Norte, R$ 33,1 milhões (1,15%); (11) Porto Franco, R$ 30,1 milhões (1,05%); (12) São José de Ribamar, R$ 28,9 milhões (1,01%).

Tabela 1 – Vinte maiores repasses municipais da cota-parte do ICMS por critérios da Lei nº 5.599/1992

MUNICÍPIO	POP. 2021	REPASSE VAF	REPASSE FIXO	REPASSE POP.	REPASSE ÁREA	REPASSE TOTAL	% ESTADO	*PER CAPITA*
São Luís	1.115.932	860.964.476,91	1.986.392,15	22.414.913,56	254.134,66	885.619.917,27	30,82%	793,61
Imperatriz	259.980	202.981.502,55	1.986.392,15	5.222.028,97	596.711,27	210.786.634,94	7,34%	810,78
Balsas	96.951	118.366.174,53	1.986.392,15	1.947.384,15	5.727.725,40	128.027.676,22	4,46%	1.320,54
Açailândia	113.783	100.665.046,92	1.986.392,15	2.285.476,27	2.530.244,79	107.467.160,13	3,74%	944,49
Santo Antônio dos Lopes	14.516	75.147.411,25	1.986.392,15	291.572,32	336.015,59	77.761.391,31	2,71%	5.356,94
Timon	171.317	33.171.008,52	1.986.392,15	3.441.119,84	768.519,56	39.367.040,07	1,37%	229,79
Godofredo Viana	12.104	36.768.207,26	1.986.392,15	243.124,23	313.876,44	39.311.600,08	1,37%	3.247,82
Caxias	166.159	31.638.503,78	1.986.392,15	3.337.514,85	2.267.319,24	39.229.730,02	1,37%	236,10
Estreito	43.097	30.028.398,44	1.986.392,15	865.658,06	1.185.658,97	34.066.107,62	1,19%	790,45
Miranda do Norte	29.121	30.423.562,98	1.986.392,15	584.932,32	148.675,38	33.143.562,83	1,15%	1.138,13
Porto Franco	24.294	26.974.063,84	1.986.392,15	487.975,89	619.145,49	30.067.577,37	1,05%	1.237,65
São José de Ribamar	180.345	23.272.256,53	1.986.392,15	3.622.458,70	78.613,27	28.959.720,65	1,01%	160,58
Grajaú	70.692	19.826.171,76	1.986.392,15	1.419.938,73	3.862.480,47	27.094.983,11	0,94%	383,28
Tasso Fragoso	8.642	21.764.036,88	1.986.392,15	173.585,56	1.904.347,80	25.828.362,39	0,90%	2.988,70
Bacabal	105.094	21.002.646,02	1.986.392,15	2.110.946,66	722.107,29	25.822.092,12	0,90%	245,70
Santa Inês	89.927	20.702.856,57	1.986.392,15	1.806.298,17	342.887,38	24.838.434,27	0,86%	276,21
Codó	123.368	13.809.671,94	1.986.392,15	2.478.003,19	1.901.055,74	20.175.123,02	0,70%	163,54
Alto Parnaíba	11.233	12.842.978,27	1.986.392,15	225.629,09	4.849.997,28	19.904.996,79	0,69%	1.772,01
Davinópolis	12.923	16.635.598,45	1.986.392,15	259.574,89	144.814,52	19.026.380,01	0,66%	1.472,29
Riachão	20.288	12.895.226,45	1.986.392,15	407.510,28	2.790.746,51	18.079.875,39	0,63%	891,16
SUBTOTAL	**2.669.766**	**1.709.879.799,83**	**39.727.842,97**	**53.625.645,75**	**31.345.077,03**	**1.834.578.365,59**	**63,84%**	**687,17**
TOTAL MARANHÃO	**7.153.262**	**2.155.235.481,19**	**431.047.096,24**	**143.682.365,41**	**143.682.365,41**	**2.873.647.308,25**	**100,00%**	**401,73**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE ([2023]).

Tabela 2 – Vinte menores repasses municipais da cota-parte do ICMS por critérios da Lei nº 5.599/1992

MUNICÍPIO	POP. 2021	REPASSE VAF	REPASSE FIXO	REPASSE POP.	REPASSE ÁREA	REPASSE TOTAL	% ESTADO	PER CAPITA
Sucupira do Riachão	5.692	199.300,42	1.986.392,15	114.331,06	375.811,04	2.675.834,67	0,09%	470,10
Cachoeira Grande	9.524	117.200,66	1.986.392,15	191.301,65	377.037,55	2.671.932,02	0,09%	280,55
São Roberto	6.856	438.458,70	1.986.392,15	137.711,48	98.858,16	2.661.420,49	0,09%	388,19
Santa Filomena do Maranhão	7.878	242.093,67	1.986.392,15	158.239,65	271.634,50	2.658.359,96	0,09%	337,44
Cajapió	11.255	195.703,34	1.986.392,15	226.070,99	237.650,82	2.645.817,30	0,09%	235,08
Presidente Juscelino	12.939	232.176,16	1.986.392,15	259.896,27	154.978,37	2.633.442,95	0,09%	203,53
Duque Bacelar	11.451	273.213,45	1.986.392,15	230.007,90	138.383,38	2.627.996,88	0,09%	229,50
Luís Domingues	7.016	270.898,13	1.986.392,15	140.925,28	205.855,60	2.604.071,16	0,09%	371,16
Cedral	10.711	259.890,23	1.986.392,15	215.144,06	124.312,47	2.585.738,91	0,09%	241,41
São José dos Basílios	7.639	288.016,55	1.986.392,15	153.439,03	154.172,90	2.582.020,62	0,09%	338,01
Graça Aranha	6.261	349.380,56	1.986.392,15	125.760,15	118.312,40	2.579.845,26	0,09%	412,05
Presidente Vargas	11.328	214.952,70	1.986.392,15	227.537,29	144.167,70	2.573.049,83	0,09%	227,14
Bernardo do Mearim	6.102	338.267,33	1.986.392,15	122.566,43	107.738,84	2.554.964,75	0,09%	418,71
Belágua	7.586	146.582,32	1.986.392,15	152.374,46	248.269,27	2.533.618,20	0,09%	333,99
Afonso Cunha	6.631	246.682,18	1.986.392,15	133.192,07	161.851,90	2.528.118,30	0,09%	381,26
São Raimundo do Doca Bezerra	5.028	251.695,50	1.986.392,15	100.993,78	182.865,65	2.521.947,07	0,09%	501,58
Central do Maranhão	8.806	174.117,65	1.986.392,15	176.879,71	139.274,28	2.476.663,79	0,09%	281,25
Tufilândia	5.868	235.851,45	1.986.392,15	117.866,24	118.089,68	2.458.199,52	0,09%	418,92
Bacurituba	5.696	139.801,36	1.986.392,15	114.411,40	180.294,51	2.420.899,42	0,08%	425,02
Porto Rico do Maranhão	5.936	150.008,23	1.986.392,15	119.232,11	106.776,89	2.362.409,38	0,08%	397,98
SUBTOTAL	**160.203**	**4.764.290,58**	**39.727.842,97**	**3.217.881,02**	**3.646.335,92**	**51.356.350,49**	**1,79%**	**320,57**
TOTAL MARANHÃO	**7.153.262**	**2.155.235.481,19**	**431.047.096,24**	**143.682.365,41**	**143.682.365,41**	**2.873.647.308,25**	**100,00%**	**401,73**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE ([2023])

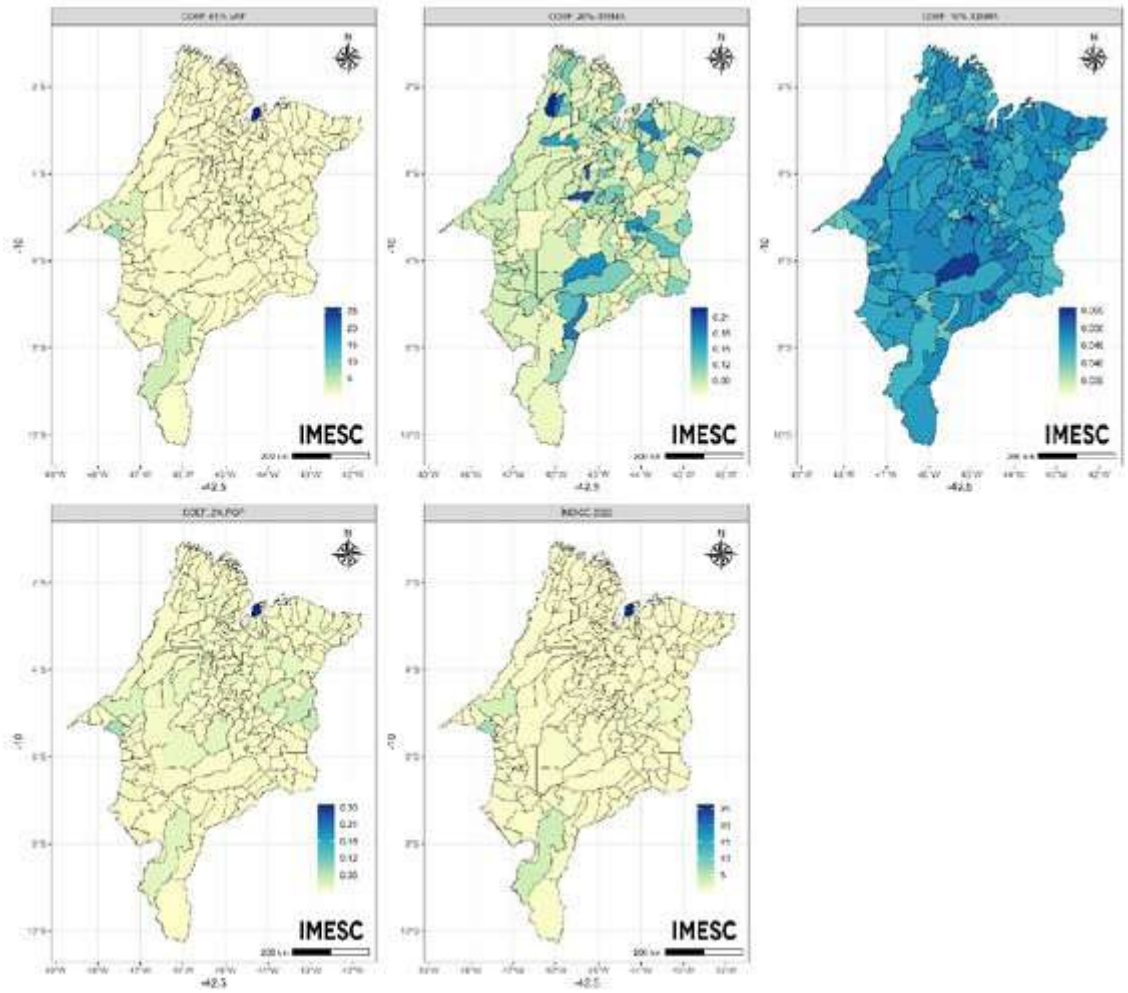
O outro ponto de vista financeiro, agora com o foco para os menos beneficiados no sistema vigente, é apresentado na **Tabela 2**. A tabela exibe os vinte municípios em que a cota-parte do ICMS destinará os menores volumes de recursos na última vigência da Lei 5.599/1992. O quadro geral que essas regras deverão deixar é o seguinte: esses vinte municípios desfavorecidos abrigam cerca de 2% da população do estado; representam 2% do total dos recursos adquiridos pelo valor adicionado fiscal; do total de recursos advindos da destinação proporcional entre as municipalidades, agregam 9%; pelo critério populacional, somam 2%, enquanto na parcela de área territorial, 3%. No total, esses vinte municípios devem obter cerca de 2% dessas transferências dos recursos distribuídos no ano de 2023 por meio da cota-parte do ICMS do Maranhão.

Mais especificamente sobre os critérios da Lei nº 11.815/2022, a **Figura 2** expõe uma grade com mapas que ilustram cada parcela de distribuição de recursos sob esse novo arcabouço jurídico. Diante desse primeiro resultado mostrado, duas discussões devem emanar: a primeira relaciona-se à qualidade com que as escolhas dos critérios orientados para resultados podem refletir melhorias na gestão municipal e como essas propostas podem ser assimiladas pelos gestores. Em segundo lugar, discute-se o aspecto distributivo propriamente.

O primeiro mapa da figura a seguir, intitulado “COEF. 65% VAF”, plota a distribuição trazida pela nova lei da cota-parte do ICMS no Maranhão, que alterou de 75% para 65% a parcela do valor adicionado fiscal. Por esse critério, os dez municípios que agregam o índice 53,00 de 75,00 sob a antiga lei, passam a somar o índice 46,00 de 65 – uma queda de aproximadamente 13% – apesar de manter-se o grupo. São eles: (1) São Luís (25,9659); (2) Imperatriz (6,1217); (3) Balsas (3,5698); (4) Açailândia (3,0360); (5) Santo Antônio dos Lopes (2,2664); (6) Godofredo Viana (1,1089); (7) Timon (1,0004); (8) Caxias (0,9542); (9) Miranda do Norte (0,9176); (10) Estreito (0,9056). Em outro ângulo desse critério, os dez menos beneficiados mantêm 0,08% do índice total. Sendo: (1) Cachoeira Grande (0,0035); (2) Bacurituba (0,0042); (3) Belágua (0,0044); (4) Porto Rico do Maranhão (0,0045); (5) Central do Maranhão (0,0053); (6) Serrano do Maranhão (0,0053); (7) Cajapió (0,0059); (8) Sucupira do Riachão (0,0060); (9) Primeira Cruz (0,0062); (10) Presidente Vargas (0,0065).

O segundo mapa apresentado na figura abaixo, denominado “COEF. 20% IDEMA”, refere-se à formulação proposta para o índice que mensura o rendimento e o desempenho em avaliação de aprendizagem dos municípios maranhenses. O IDEMA busca refletir as habilidades dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática, um componente que poderá abordar desigualdades entre estudantes, níveis de participação nas avaliações, taxas de aprovações no ensino fundamental, melhoria entre ciclos de avaliação e o nível socioeconômico de cada município avaliado. A completude do IDEMA pode ser pelo Decreto nº 38.121, de 23 de fevereiro de 2023.

Figura 2 – Repasse da cota-parte do ICMS para os municípios maranhenses sob os critérios da Lei 11.815/2022



Fonte: Elaboração própria.
Nota: critério de distribuição proporcional não está sendo plotado por razões óbvias.

O primeiro ponto sobre o IDEMA recai acerca de sua metodologia de cálculo e os resultados refletidos por ela. De antemão, para o único ano de disponibilidade do índice, a sumarização para os 217 municípios é a seguinte: o menor índice é de 1,2380, enquanto o maior é de 4,5394, com média de 1,8343, variância de 0,3388 e desvio padrão de 0,5821. A amplitude alcança 3,3013.

Desse modo, conforme figura acima, partindo para o panorama do índice de rateio, os dez municípios mais bem qualificados pelo IDEMA, que acumulam cerca de 2,00 do índice total de 20,00, são: (1) Centro do Guilherme (0,2281); (2) Paulo Ramos (0,2068); (3) Satubinha (0,2053); (4) Maranhãozinho (0,1907); (5) Milagres do Maranhão (0,1856); (6) Sambaíba (0,1844); (7) Morros (0,1827); (8) Senador Alexandre Costa (0,1801); (9) Fernando Falcão (0,1739); (10) Presidente Vargas (0,1682). Na outra ponta do IDEMA: (1) Santa Filomena do Maranhão (0,0622); (2) Matões do Norte (0,0629); (3) Marajá do Sena (0,0635); (4) Davinópolis (0,0636); (5) Pio XII (0,0639); (6) Amarante do Maranhão (0,0645); (7) Itaipava do Grajaú (0,0646); (8) Serrano do Maranhão (0,0647); (9) Maracaçumé (0,0652); (10) Presidente Dutra (0,0654).

O terceiro mapa, denominado "COEF. 10% IQSMA", **Figura 2**, retrata a metodologia proposta em Sousa et al. (2023), que busca apresentar melhorias em indicadores de mortalidade na atenção primária dos municípios maranhenses. Os autores exibem um índice com uma série histórica de 5 anos demonstrando como seria esse acompanhamento caso o índice já existisse para esse período. Além disso, fornecem um mecanismo de suavização na transição dos municípios. Dado isso, segue a sumarização do índice de referência 2023 calculado por esses autores: o menor índice é de 0,0031, enquanto o maior é de 0,0056, com média de 0,0046, variância perto de 0,000 e desvio padrão de cerca de 0,0003. A amplitude atinge 0,0025.

Desse modo, partindo para o panorama do índice de rateio, os dez municípios mais bem qualificados pelo IQSMA, que acumulam aproximadamente 0,05 do índice total de 10,00, são: (1) São Roberto (0,0558); (2) Fernando Falcão (0,0545); (3) São João Batista (0,0530); (4) Conceição do Lago-Açu (0,0529); (5) Governador Newton Bello (0,0515); (6) São Domingos do Azeitão (0,0512); (7) São Raimundo do Doca Bezerra (0,0510); (8) Santana do Maranhão (0,0505); (9) Arari (0,0504); (10) Itinga do Maranhão (0,0502). Na outra ponta do IDEMA, somam 0,04 de 10,00: (1) Junco do Maranhão (0,0308); (2) Bernardo do Mearim (0,0367); (3) Governador Edison Lobão (0,0390); (4) Lagoa Grande do Maranhão (0,0397); (5) Fortaleza dos Nogueiras (0,0400); (6) Vila Nova dos Martírios (0,0401); (7) Igarapé do Meio (0,0403); (8) Sambaíba (0,0404); (9) Luís Domingues (0,0404); (10) Santo Antônio dos Lopes (0,0408).

O quarto mapa plotado na grade da figura acima, denominado "COEF. 2% POP", configura a distribuição baseada nas proporcionalidades populacionais de cada município maranhense. Os seguintes dez municípios, que acumulam 0,69 do índice total 2,00, se colocam no topo desse critério: (1) São Luís (0,3120); (2) Imperatriz (0,0727); (3) São José de Ribamar (0,0504); (4) Timon (0,0479); (5) Caxias (0,0465); (6) Paço do Lumiar (0,0350); (7) Codó (0,0345); (8) Açailândia (0,0318); (9) Bacabal (0,0294); (10) Balsas (0,0271). Os dez menos contemplados por esse critério, acumulam 0,01 do total 2,00: (1) Junco do Maranhão (0,0012); (2) São Félix de Balsas (0,0013); (3) Nova Iorque (0,0013); (4) São Pedro dos Crentes (0,0013); (5) São Raimundo do Doca Bezerra (0,0014); (6) Nova Colinas (0,0015); (7) Benedito Leite (0,0016); (8) Sambaíba (0,0016); (9) Sucupira do Riachão (0,0016); (10) Bacurituba (0,0016).

Por último, o mapa denominado "ÍNDICE 2023", fornece o panorama da distribuição total da cota-parte do ICMS sob o que deve ser condicionado pela Lei 11.815/2022. Desse modo, os dez primeiros colocados acumulam 47,9 do total de 100 – queda de cerca de 13,7% em relação ao outro regime – sendo eles: (1) São Luís (26,4173); (2) Imperatriz (6,3346); (3) Balsas (3,7250); (4) Açailândia (3,2094); (5) Santo Antônio dos Lopes (2,4332); (6) Godofredo Viana (1,2762); (7) Timon (1,2236); (8) Caxias (1,1392); (9) Miranda do Norte (1,0937); (10) Estreito (1,0591). Por outro lado, os dez menos beneficiados acumulam 1,36 do índice total. São eles: (1) Serrano do Maranhão (0,1294); (2) Santa Filomena do Maranhão (0,1310); (3) Central do Maranhão (0,1317); (4) Tufilândia (0,1362); (5) Sucupira do Riachão (0,1367); (6) Matões do Norte (0,1387); (7) Porto Rico do Maranhão (0,1390); (8) Luís Domingues (0,1391); (9) São Raimundo do Doca Bezerra (0,1395); (10) São José dos Basílios (0,1404).

Agora, cabe discutir a redistribuição de recursos, como é apresentada na Tabela 3 a seguir. A sumarização desse grupo que ordena os vinte maiores beneficiados sob a distribuição total de recursos com a nova lei é a seguinte: esse conjunto soma 37,5% da população do Estado; abarca cerca de 79,0% dos recursos destinados sob o critério do VAF; acumulam em torno de 9,0% das transferências advindas do índice de qualidade da educação; arrecadam algo por volta de 9,2% do total de receitas com o índice de qualidade da saúde; 9,3% com o repasse fixo a todos os municípios; o critério populacional destina-os 37,4% do total; ao passo que, no geral, esse grupo chega perto de 55,3% do repasse total. As perdas somadas para esses municípios somam mais ou menos R$ 239,7 milhões, com destaque para o município de São Raimundo das Mangabeiras como ganhador (R$ 106,3 mil).

Na Tabela 4, sumarização do grupo da base da distribuição é a seguinte: esse conjunto soma 2,9% da população do estado; abarca perto de 0,3% dos recursos destinados sob o critério do VAF; acumula cerca de 7,0% das transferências advindas do índice de qualidade da educação; arrecada algo em torno de 2,2% do total de receitas com o índice de qualidade da saúde; 9,3% com o repasse fixo a todos os municípios; o critério populacional destina-os 2,9% do total; ao passo que, no geral, esse grupo chega a 2,8% do repasse total. Os ganhos somados para esses municípios somam aproximadamente R$ 25,6 milhões.

Tabela 3 – Vinte maiores repasses municipais da cota-parte do ICMS por critérios da Lei nº 11.815/2022

MUNICÍPIO	POP. 2021	REPASSE VAF	REPASSE IDEMA	REPASSE IQS-MA	REPASSE FIXO	REPASSE POP.	REPASSE TOTAL	% ESTADO	*PER CAPITA*	GANHO/PERDA
São Luís	1.115.932	746.169.213,32	2.256.777,66	1.351.098,27	397.278,43	8.965.965,42	759.140.333,10	26,42%	680,27	-126.479.584,17
Imperatriz	259.980	175.917.302,21	2.356.875,14	1.273.537,43	397.278,43	2.088.811,59	182.033.804,80	6,33%	700,18	-28.752.830,14
Balsas	96.951	102.584.017,92	2.039.672,51	1.243.008,58	397.278,43	778.953,66	107.042.931,09	3,72%	1.104,09	-20.984.745,12
Açailândia	113.783	87.243.040,66	2.335.016,65	1.336.434,02	397.278,43	914.190,51	92.225.960,27	3,21%	810,54	-15.241.199,85
Santo Antônio dos Lopes	14.516	65.127.756,41	3.107.417,40	1.172.865,18	397.278,43	116.628,93	69.921.946,36	2,43%	4.816,89	-7.839.444,94
Godofredo Viana	12.104	31.865.779,62	2.953.250,26	1.359.561,03	397.278,43	97.249,69	36.673.119,05	1,28%	3.029,83	-2.638.481,04
Timon	171.317	28.748.207,38	3.293.429,26	1.347.814,64	397.278,43	1.376.447,94	35.163.177,65	1,22%	205,25	-4.203.862,42
Caxias	166.159	27.420.036,61	2.279.495,85	1.305.833,01	397.278,43	1.335.005,94	32.737.649,84	1,14%	197,03	-6.492.080,17
Miranda do Norte	29.121	26.367.087,92	3.089.772,25	1.340.840,94	397.278,43	233.972,93	31.428.952,46	1,09%	1.079,25	-1.714.610,37
Estreito	43.097	26.024.611,98	2.389.191,29	1.278.278,98	397.278,43	346.263,22	30.435.623,90	1,06%	706,21	-3.630.483,72
Porto Franco	24.294	23.377.521,99	2.536.173,68	1.392.591,95	397.278,43	195.190,36	27.898.756,41	0,97%	1.148,38	-2.168.820,96
São José de Ribamar	180.345	20.169.288,99	3.251.996,55	1.330.013,23	397.278,43	1.448.983,48	26.597.560,68	0,93%	147,48	-2.362.159,97
Tasso Fragoso	8.642	18.862.165,29	3.031.614,58	1.369.281,53	397.278,43	69.434,22	23.729.774,06	0,83%	2.745,87	-2.098.588,33
Bacabal	105.094	18.202.293,22	2.389.848,12	1.306.790,70	397.278,43	844.378,66	23.140.589,14	0,81%	220,19	-2.681.502,98
Santa Inês	89.927	17.942.475,70	2.168.681,68	1.322.790,96	397.278,43	722.519,27	22.553.746,04	0,78%	250,80	-2.284.688,24
Grajaú	70.692	17.182.682,19	2.249.029,50	1.388.292,75	397.278,43	567.975,49	21.785.258,37	0,76%	308,17	-5.309.724,74
Davinópolis	12.923	14.417.518,66	1.828.195,57	1.199.821,38	397.278,43	103.829,96	17.946.643,99	0,62%	1.388,74	-1.079.736,02
São Raimundo das Mangabeiras	19.090	11.457.829,35	3.875.300,17	1.349.133,22	397.278,43	153.378,77	17.232.919,94	0,60%	902,72	106.314,56
Codó	123.368	11.968.382,35	1.964.507,60	1.333.165,44	397.278,43	991.201,28	16.654.535,10	0,58%	135,00	-3.520.587,92
Paulino Neves	16.295	11.311.232,93	2.172.039,64	1.437.855,35	397.278,43	130.922,32	15.449.328,67	0,54%	948,10	-342.710,30
SUBTOTAL	**2.673.630,00**	**1.482.358.444,71**	**51.568.285,35**	**26.439.008,62**	**7.945.568,59**	**21.481.303,64**	**1.589.792.610,92**	**55,32%**	**594,62**	**-**
TOTAL MARANHÃO	**7.153.262,00**	**1.867.870.750,36**	**574.729.461,65**	**287.364.730,83**	**86.209.419,25**	**57.472.946,17**	**2.873.647.308,25**	**100,00%**	**401,73**	**-**

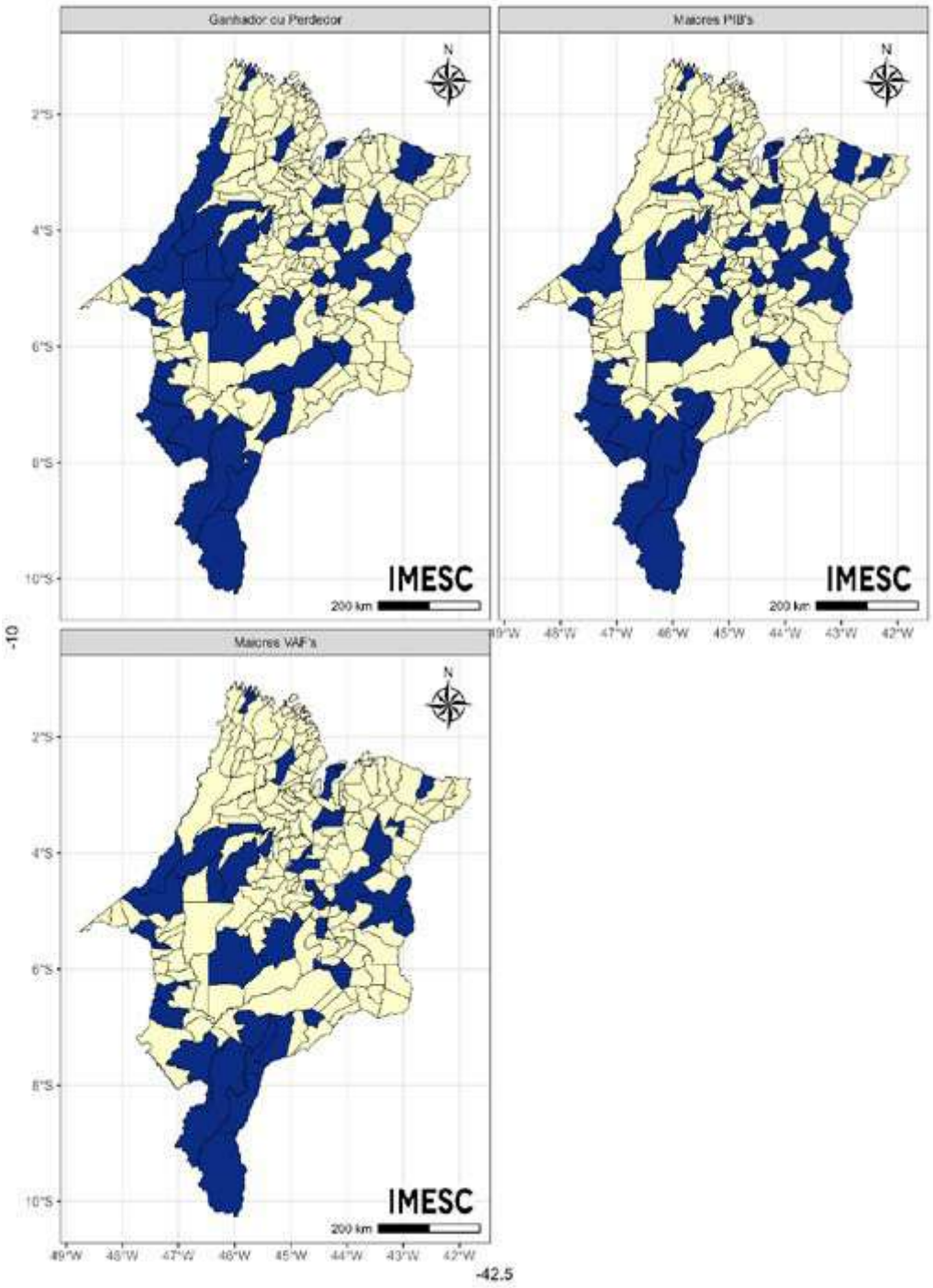
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE ([2023]).

Tabela 4 – Vinte menores repasses municipais da cota-parte do ICMS por critérios da lei 11.815/2022

MUNICÍPIO	POP. 2021	REPASSE VAF	REPASSE IDEMA	REPASSE IQSMA	REPASSE FIXO	REPASSE POP.	REPASSE TOTAL	% ESTADO	*PER CAPITA*	GANHO/ PERDA
Peri Mirim	14.371	328.572,40	2.063.672,89	1.343.235,97	397.278,43	115.463,93	4.248.223,61	0,15%	295,61	1.420.579,43
Itaipava do Grajaú	16.158	499.525,44	1.854.906,46	1.363.862,25	397.278,43	129.821,59	4.245.394,17	0,15%	262,74	815.687,47
Nina Rodrigues	14.826	208.876,76	2.164.463,44	1.286.128,73	397.278,43	119.119,63	4.175.867,00	0,15%	281,66	1.414.264,67
Graça Aranha	6.261	302.796,49	2.020.916,40	1.350.006,12	397.278,43	50.304,06	4.121.301,50	0,14%	658,25	1.541.456,24
Duque Bacelar	11.451	236.784,99	1.991.870,71	1.395.885,93	397.278,43	92.003,16	4.113.823,22	0,14%	359,25	1.485.826,34
Junco do Maranhão	4.334	355.258,83	2.430.241,79	884.195,03	397.278,43	34.821,56	4.101.795,64	0,14%	946,42	1.370.648,79
Lagoa do Mato	11.280	348.486,58	1.954.826,04	1.285.681,65	397.278,43	90.629,26	4.076.901,96	0,14%	361,43	802.384,99
Cajari	19.521	233.052,70	1.914.652,57	1.356.015,16	397.278,43	156.841,65	4.057.840,51	0,14%	207,87	1.121.868,26
Presidente Juscelino	12.939	201.219,34	2.051.061,78	1.290.851,61	397.278,43	103.958,51	4.044.369,67	0,14%	312,57	1.410.926,72
Guimarães	11.966	268.140,98	2.042.356,16	1.234.704,89	397.278,43	96.140,93	4.038.621,38	0,14%	337,51	1.293.768,18
São José dos Basílios	7.639	249.614,34	1.952.590,87	1.373.152,27	397.278,43	61.375,61	4.034.011,52	0,14%	528,08	1.451.990,89
São Raimundo do Doca Bezerra	5.028	218.136,10	1.888.482,71	1.464.904,31	397.278,43	40.397,51	4.009.199,06	0,14%	797,37	1.487.251,98
Luís Domingues	7.016	234.778,38	2.146.016,77	1.162.012,97	397.278,43	56.370,11	3.996.456,66	0,14%	569,62	1.392.385,50
Porto Rico do Maranhão	5.936	130.007,13	2.204.200,71	1.213.706,36	397.278,43	47.692,84	3.992.885,47	0,14%	672,66	1.630.476,10
Matões do Norte	17.316	279.566,48	1.806.008,01	1.363.632,98	397.278,43	139.125,55	3.985.611,46	0,14%	230,17	982.556,87
Sucupira do Riachão	5.692	172.727,03	2.027.212,00	1.285.424,67	397.278,43	45.732,42	3.928.374,56	0,14%	690,16	1.252.539,88
Tufilândia	5.868	204.404,59	2.008.377,06	1.255.933,51	397.278,43	47.146,50	3.913.140,08	0,14%	666,86	1.454.940,57
Central do Maranhão	8.806	150.901,96	1.884.160,36	1.281.876,68	397.278,43	70.751,88	3.784.969,32	0,13%	429,82	1.308.305,53
Santa Filomena do Maranhão	7.878	209.814,51	1.787.612,02	1.305.226,38	397.278,43	63.295,86	3.763.227,20	0,13%	477,69	1.104.867,24
Serrano do Maranhão	10.343	153.421,27	1.858.453,28	1.226.124,06	397.278,43	83.100,92	3.718.377,96	0,13%	359,51	839.291,81
SUBTOTAL	**204.629,00**	**4.986.086,30**	**40.052.082,02**	**25.722.561,54**	**7.945.568,59**	**1.644.093,49**	**80.350.391,94**	**2,80%**	**392,66**	**-**
TOTAL MARANHÃO	**7.153.262,00**	**1.867.870.750,36**	**574.729.461,65**	**287.364.730,83**	**86.209.419,25**	**57.472.946,17**	**2.873.647.308,25**	**100,00%**	**401,73**	**-**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE ([2023]).

Figura 3 – Impacto da Lei 11.815/2022 em termos de quem ganha e quem perde e relação com PIB e VAF



Fonte: Elaboração própria.
Nota: A cor mais densa representa, respectivamente, 41 municípios que tiveram reduções na cota-parte do ICMS com a Lei nº. 11.815/2022; 41 municípios de maior Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão; e os 41 municípios com maiores VAF no estado.

Um penúltimo resultado no comparativo do efeito imediato na mudança das regras de rateio da cota-parte do ICMS é exibido na **Figura 3**. Nela, são apresentados três mapas que plotam, nesta ordem, os 41 municípios perdedores, os 41 municípios com maiores PIB's do Maranhão, bem como as 41 municipalidades maranhenses que tiveram mais transações fiscais em 2021.

4 CONCLUSÃO

Este texto se propôs a antecipar, por meio de simulações das Leis 5.599/1992 e 11.815/2022, os efeitos de mudanças na cota-parte do ICMS e seus pretensos efeitos sobre a dualidade entre a capacidade financeira e as potencialidades dos municípios maranhenses no atendimento de serviços básicos à população. Isso posto, esse intento se tornou operacional por intermédio da construção dos índices de rateio que consideram os parâmetros estabelecidos pelas legislações e no que se considerou como propostas que devem ser incorporadas nos regulamentos complementares.

A literatura revisada sobre as alterações nas regras de transferências intergovernamentais da cota-parte do ICMS dos municípios indica que os critérios de distribuição desses recursos seguiram as etapas que partem da priorização de aspectos geográficos, para posteriormente observarem a oferta de serviços públicos, até o estágio atual que preconiza a gestão eficiente desses serviços. Além disso, fica evidente que o modo dessas transições importa, e os períodos de adequação são necessários para a sustentação dessa política.

No caso Maranhão, no entanto, avalia-se que a priorização no cumprimento do dispositivo constitucional, trazida pela Emenda Constitucional n. º 108/2020, por meio da atualização de sua legislação sobre esse tema no curto intervalo de tempo, não permitiu avaliar as implicações de forma consistente. E, diante desse percalço, o legislador foi obrigado a atualizar os critérios de rateio da cota-parte dos municípios, resultando em um salto sobre o caminho regular das gerações de leis de distribuição de recursos do ICMS. Além de combinar critérios de primeira e terceira geração, sem passar pelas condições de oferta de serviços públicos, com o objetivo equiparar-se a outros estados, o Maranhão não estabeleceu um período de transição para os municípios.

Destaca-se que, antes de compreender os efeitos dos anseios que a nova legislação do Maranhão busca, é crucial considerar que o critério mais vantajoso e concentrador de recursos é definido pelo legislador federal, na Constituição Federal, que é o critério do Valor Adicionado VAF. Não obstante a isso, o Estado passou a condicionar sua lei de rateio do ICMS a critérios redistributivos, majoritariamente.

No âmago da problematização dos resultados da mudança dessa legislatura, o comparativo dos cenários revela que essa modificação instantânea causa grandes perdas para os principais municípios beneficiados pelo VAF, embora não os retire do topo dos maiores beneficiários, e permite uma alta alavancagem nas finanças públicas dos pequenos municípios.

Com relação ao critério de avaliação de resultados na educação básica municipal, dois aspectos acendem o alerta para a sua efetividade: o primeiro está ligado à complexidade do cálculo do índice, que pode não ser de fácil assimilação na prática dos municípios. O

segundo ponto se assenta no fato de que tende a concentrar recursos. Por outro, lado o indicador avaliador da qualidade da saúde básica municipal trouxe simplicidade, clareza e mostrou-se consistente com o atributo de beneficiar o melhor desempenho, assim como equilibrar a disponibilidade de recursos para a execução da proposta.

É evidente que o Maranhão poderia ter antecipado vários desses problemas no design dessas regras. Uma análise mais detalhada das práticas adotadas por outros estados também poderia ter sido feita com maior afinco. Porém, pelo que está posto, o estado se insere nas melhores práticas atuais, o que pode beneficiar significativamente a saúde e a educação dos municípios. No mais, a reestruturação é viável durante validade das novas regras, e isso cobra novos estudos sobre eficácia, eficiência e redução de riscos.

REFERÊNCIA

ALBUQUERQUE, M. T. P. R. **Uma análise da cota-parte do ICMS dos mnicípios cearenses. 2009**. 98 f. Dissertação (Mestrado profissional em economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufc. br/handle/riufc/6143. Acesso em: 3 jun. 2024.

AVINASH, D. **Incentives and organizations in the public sector:** an interpretative review. Princeton University. New Jersey: Princeton University, 2000.

BOADWAY, R.; SHAH, A. **Intergovernmental fiscal transfers:** principles and practice. Washington: The World Bank, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidencia da República, 1988. Disponível em: https://www. planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n. º 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, jan. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS//LCP/Lcp63.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2063%2C%20DE,Munic%C3%ADpios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Confaz. **Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais**. Brasília, DF, 2023. Disponível: https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim- de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais em: Acesso em: 10 fev. 2023.

BRUNOZI JÚNIOR, A. C.; FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A.; KLEIN, T. C. Efeitos das transferências intergovernamentais e arrecadação tributária sobre os indicadores sociais da saúde e educação em Minas Gerais. RIC- **Revista de Informação Contábil**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 99-121, abr./jun. 2011. Disponivel em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/ricontabeis/article/view/7930. Acesso em: 3 jun. 2024.

HEINRICH, C. J.; MARSCHKE, G. Incentives and their dynamics in public sector performance management systems. **Journal of Policy Analysis and Management**, [s. l.], v. 29, n. 1, p. 183-208, 2010. Disponivel em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pam.20484. Acesso em: 3 jun. 2024.

HOLANDA, M. C. et al. **Proposta de mudança no rateio da cota parte do ICMS entre os municípios cearenses**. Fortaleza, 2007. [Texto para discurssão]. Disponivel em: https:// www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD-51.pdf. Acesso em: 3 jun. 2024.

HOLANDA, M. C.; BARBOSA, M. P.; COSTA, L. O. **Metodologia de cálculo da nova Lei do ICMS municipal**. Fortaleza, 2008. [Nota técnica nº 33]. Disponivel em: https:// www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/NT_33.pdf. Acesso em 3 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA:** Estimativas de população – estimapop. Rio de Janeiro, [2023]. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas. Acesso em: 25 jan. 2023.

LEMOS, C. S. **Gestão pública orienada para resultados:** avaliando o caso de Minas Gerais. 2009. 116 f. Dissertação (Mestrado em administração pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/ d1c35b91-6e04-425f-b861-6766a21b6510/full. Acesso em: 3 jun. 2024.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa. **Lei estadual n. º 5.599 de 24 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre a distribuição das parcelas do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal de Comunicações ICMS, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. São Luís, jan. 1993. Disponível em: https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/pdf?codigo=1477#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20 distribui%C3%A7%C3%A3o%20das,Munic%C3%ADpios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 3 jun. 2024.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa. **Lei nº 11.815, de 26 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a repartição da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação - icms, pertencente aos municípios., São Luís, ago. 2022. Disponível em: https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/ files?codigo=21307. Acesso em: 3 jun. 2024.

MARANHÃO. **Decreto n.º 38.121, de 23 de fevereiro de 2023**. Regulamenta o Índice de Desenvolvimento da Educação do Maranhão - IDE-MA, conforme art. 2º, da Lei Estadual nº 11.815, de 26 de agosto de 2022, que dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, São Luís, 23 fevereiro

2023a. Disponível em: https://sistemas1. sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=22488. Acesso em: 5 jun. 2024.

MARANHÃO. **Lei n.º 11.903 de 21 de março de 2023**. Regulamenta o inciso II, do artigo 1º, da lei estadual n° 11.815, de 26 de agosto de 2022, que dispõe sobre os critérios dedistribuição do imposto sobre operações relativas à circulação demercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS pelo índice de desenvolvimento da educação do maranhão ide-ma, São Luís, 21 mar. 2023b. Disponivel em: https:// sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=22630#:~:text=de%20 23.02.23)-,Regulamenta%20o%20inciso%20II%2C%20do%20artigo%201%C2%BA%2C%20 da%20Lei%20Estadual,Comunica%C3%A7%C3%A3o%20%E2%80%93%20ICMS%20 pelo%20%C3%8Dndice%20de. Acesso em: 5 jun. 2024.

MARANHÃO. **Medida Provisória n.º 398, de 23 de fevereiro de 2023**. Regulamenta o inciso ii, do artigo 1º, da lei estadual n° 11.815, de 26 de agosto de 2022, que dispõe sobre os critérios de distribuição do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS pelo índice de desenvolvimento da educação do maranhão IDE-MA, São Luís, 23 fev. 2023c. Disponével em: https:// portal.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/jsp/pagina/pagina. jsf?codigo=7425. Acesso em: 5 jun. 2024.

MARANHÃO. Secretaria de Educação do Estado do Maranhão. **Portaria n.º 383, de 05 de maio de 2023**. Torna público o Índice de Desenvolvimento do Maranhão (IDE-MA), das redes públicas municipais de ensino, referente ao ano de 2022, São Luís, 5 maio 2023d.

PETTERINI, F. C.; IRFFI, G. D. Evaluating the impact of a change in the ICMS tax law in the state ofCeará in municipal education and health indicators. **Economia**, [s. l.], v. 14, p. 171-184, 2013. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S151775801300012X. Acesso em: 3 jun. 2024.

PRATT, J. W.; ZECKHAUSER, R. J. **Principal and agents:** the structure of business. Boston: Harvard Business School Press, 1985.

ROTHSCHILD, M.; STIGLITZ, J. Equilibrium in Competitive Insurance Markets: an Essay on the Economics of Imperfect Information. **Quarterly Journal of Economics**, [s. l.], v. 90, n. 4, p. 629-649, 1976. Disponível em: https://www.uh.edu/~bsorense/Rothschild&Stiglitz.pdf. Acesso em: 3 jun. 2024.

SOUSA, C. H. C.; SILVA, R. T. C.; SANTOS, M. P. R.; PÓVOAS, M. T. T. **Metodologia de cálculo do Índice de Qualidade da Saúde dos Municípios do Maranhão – IQSMA**. São Luís: IMESC,

2023. Disponível em: https://imesc.ma.gov.br/portal/Post/view/outras- publicacoes/635. Acesso em: 3 jun. 2024.

STIGLITZ, J. E.; ROSENGARD, J. K. **Economics of the public sector**. 4. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. SUDENE. **Rateio da Cota-Parte do ICMS como Indutor De Políticas:** uma revisão da literatura. Fortaleza: UFC, 2021. Disponivel em: https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/ted142020-produto1.pdf. Acesso em: 3 jun. 2024.

ARTIGO 6

ANÁLISE DE CAPACIDADE FISCAL DO ESTADO DO MARANHÃO ENTRE 2002 E 2014

Marcelo de Sousa Santos[1]
Marlana Portilho Rodrigues[2]

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão para o período de 2002 a 2014. Para tanto, inicia-se com a discussão da crise fiscal dos Estados brasileiros na década de 1980, e a consequente necessidade de reestruturação das contas públicas para as próximas décadas, e finaliza com a análise dos principais indicadores de Capacidade Fiscal do Maranhão, tais como o Índice de Autonomia - IA, Indicador de Capacidade de Ativação da Demanda – I-CAD, Poupança Corrente, além de variáveis macrofiscais, que podem influenciar a Capacidade Fiscal de qualquer governo estadual, a va- ler: Endividamento, Renúncia Fiscal e Evasão Fiscal. Os principais resultados mostram que a Capacidade Fiscal do Estado apresenta dificuldades devido à exigência da União na imposição de pagamentos de dí- vidas, de caráter continuado, vinculado ao crescimento dos gastos com Pessoal, Custeio e Investimentos, haja vista o volume expressivo de recursos oriundos da Renúncia Fiscal, bem como, da Evasão Fiscal, o que dificulta a realização das políticas públicas.

Palavras-chave: Capacidade Fiscal, Estado do Maranhão e Endividamento.

[1] Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA.
[2] Mestra em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar a Ca- pacidade Fiscal do Estado do Maranhão entre os anos de 2002 e 2014. Para atingir esse objetivo, adota-se o conceito de Capacidade Governativa, segundo a definição de Monteiro Neto (2014), a qual é definida por um conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros e de recursos políticos e institucionais, ou seja, trata-se das Capacidades Fiscal e Institucional dos Entes subnacionais, respectivamente.
Na oportunidade, será abordada a Capacidade Fiscal, visto a sua importância em compreender a atuação das governos estaduais quanto à sua capacidade de mudar o nível e o ritmo da atividade econômica e agir sobre ela, bem como orientar o modelo de desenvolvimento vigente — fator relevante para a concretização das políticas públicas as quais são fundamentais para sociedade.

Para tanto, a próxima seção fará um panorama histórico do contexto fiscal do país, tomando como ponto de partida a década de 1980 — marco da deterioração fiscal. A discussão também engloba os mecanismos legais de reordenação das contas públicas, a saber: Renegociação das Dívidas e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Na seção seguinte, será abordada a Capacidade Fiscal do Maranhão para o período de 2002 a 2014, por meio dos indicadores de desempenho, tais como: Índice de Autonomia Fiscal – IA, Indicador de Capacidade de Ativação da Demanda – I-CAD e Poupança Corrente – PC, além de variáveis macrofiscais, que podem influenciar a Capacidade Fiscal de qualquer governo estadual, a valer: Endividamento, Renúncia Fiscal e Evasão Fiscal. E, por fim, as considerações finais.

2 BREVE HISTÓRICO SOBRE A CAPACIDADE FISCAL NO BRASIL

Na década de 1980, houve a crise do padrão de financiamento do setor público brasileiro, pondo fim à sua capacidade de financiar-se com recursos externos. Paralelamente, houve o processo de internacionalização de empresas multinacionais e do sistema financeiro em âmbito mundial. Isso contribuiu para que os governos nacionais aceitassem a diminuir a autonomia sobre as operações financeiras e produtivas de seus territórios, em favor das grandes empresas, passando a zelar pela manutenção do endividamento público em patamares baixos e estáveis, de maneira a garantir ao sistema financeiro as condições para a rentabilidade de seus negócios. (MONTEIRO NETO, 2014)

O enquadramento do Brasil ao novo contexto externo de globalização, de desregulamentação financeira e da pressão em reduzir a atuação do Estado na economia, provocou processos crônicos de inflação, deterioração da Capacidade Fiscal e redução dos meios para financiar o desenvolvimento da economia brasileira. Consequentemente, a crise se estendeu aos governos subnacionais. Segundo Monteiro Neto (2014), este quadro de dificuldades condicionou as proposições descentralizadoras do federalismo proposto na Constituição Federal de 1988, objetivando relações federativas com maior protagonismo dos governos subnacionais. Com a implementação da CF de 1988, os Estados estiveram em um

estágio de reabilitação das políticas de fomento, uma vez que a Carta Magna fortaleceu as finanças dos Entes, consagrando, por sua vez, maior participação da gestão orçamentária, bem como a carga tributária, assentada principalmente no Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS (VIERA, 2014). Essa reabilitação das políticas ocorreu por meio do processo de desconcentração das receitas e de atribuições em âmbito regional, no qual Estados e Municípios alcançaram um novo status federativo, em que possibilitaram a instituição de tributos e, por consequência, aumentaram as suas responsabilidades (SOARES JUNIOR, 2016).

Somente, em 1994, com o Plano Real, o processo inflacionário foi contido, porém, acompanhado por profundas reformas institucionais, dentre as quais destaca-se a renegociação das dívidas dos Estados, consubstanciada na Lei N° 9.496/1997, tendo em vista o crescimento expressivo do endividamento dos Estados com a União pós-1994, dívidas essencialmente indexadas à SELIC. (MONTEIRO NETO; GERARDO; SILVA, 2014)

Dentre os fatores que levaram à renegociação de dívidas dos Estados em 1997 estão a elevação dos gastos com funcionalismo e de reajustes salariais, que ocorreram sobretudo em 1994 e 1995; a extinção da alta inflação e a elevação da taxa de juros real, que acabaram expandindo as despesas reais, reduzindo as receitas inflacionárias e propiciando crises de iliquidez dos bancos estaduais, embora tenha havido intervenção do Banco Central por meio das trocas de títulos estaduais por títulos federais, sendo insuficiente para conter o crescimento das dívidas e a deterioração patrimonial e de liquidez dos bancos estaduais[3]. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999) Mora (2002) afirma que no início da década de 1990, a dívida estadual cresceu com bastante representatividade em virtude da capitalização dos juros ao principal. Em 1992, as necessidades de financiamento elevaram-se expressivamente atingindo o maior patamar em 1995. Em alguns Estados, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com- prometeram mais de 35% da Receita Líquida para capitalizar os juros ao principal. Ademais, a relação do estoque da dívida com a Receita Corrente Líquida – RCL[4] , conhecido como indicador de meta fiscal, aumentou vertiginosamente nos anos que antecedem 1996, notadamente, nos Estados que possuíam dívidas atreladas às taxas de juros[5] .

Como consequência desses fatores, o estoque das dívidas ficou acima do considerado ideal, necessitando o comprometimento quase total da receita para capitalizar os juros ao

[3] Além disso, os Estados não cumpriram com os encargos devidos ao Banco Central e aos bancos estaduais pelo carregamento dos títulos estaduais, o que resultou na capitalização integral dos encargos e no crescimento acelerado do estoque da dívida mobiliária. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999)

[4] Segundo a STN, no art. 2° da LRF, Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

[5] Em São Paulo, por exemplo, no que se refere à capitalização dos juros ao principal, tendo como referência somente a dívida mobiliária, teve aumento de 0,3 pontos da razão desse indicador, entre 1993 até 1996. (MORA, 2002)

principal, causando desequilíbrio financeiro nos Estados em 1996, o que acabou culminando na renegociação das dívidas em 1997. Assim, a Lei n°9.496/1997 estabeleceu um programa de financiamento que englobasse a grande maioria das pendências financeiras das dívidas assumidas pelos Estados, abrangendo o refinanciamento das dívidas mobiliárias[6] (títulos), Antecipação de Receitas Orçamentárias – ARO e dívidas orçamentárias contratuais. (MORA, 2002).

À medida que a discussão sobre a necessidade de controle do orçamento público se intensificou no Brasil, impuseram-se mecanismos de ajuste fiscal, que possibilitaram o ordenamento das contas públicas, contribuindo para a estabilização, através da renegociação de dívidas, e mais tarde, pela da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF em 2000 (Lei Complementar n° 101/2000), a qual delineou fortemente medidas de contenção dos gastos públicos. A LRF foi fundamental para reordenar as finanças públicas estaduais. Primeiro, porque incorporou os tetos de gastos com Pessoal nos três níveis da Federação, ou seja, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Segundo, vedou a realização de operação de crédito entre um Ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outros, inclusive suas entidades da administração indireta, mesmo que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. Com isso, reforçava-se os efeitos das renegociações das dívidas de 1997 a 1999, bem como sinalizava que não seria mais permitido postergar os pagamentos quando chegasse o momento de honrar com os compromissos. (GIAMBIAGI, 2016) Por fim, as restrições aos Estados se prolongaram ao longo da década de 2000, sendo paulatinamente superadas com a retomada do crescimento da economia brasileira — a partir de 2005. Porém, os Estados mantiveram o quadro de menor capacidade própria de indução do desenvolvimento de seus territórios, herdado da década anterior, uma vez que não haviam empresas estatais e bancos estaduais de desenvolvimento e não possuíam colaboração estreita do governo federal e dos recursos da União. (VIEIRA, 2014)

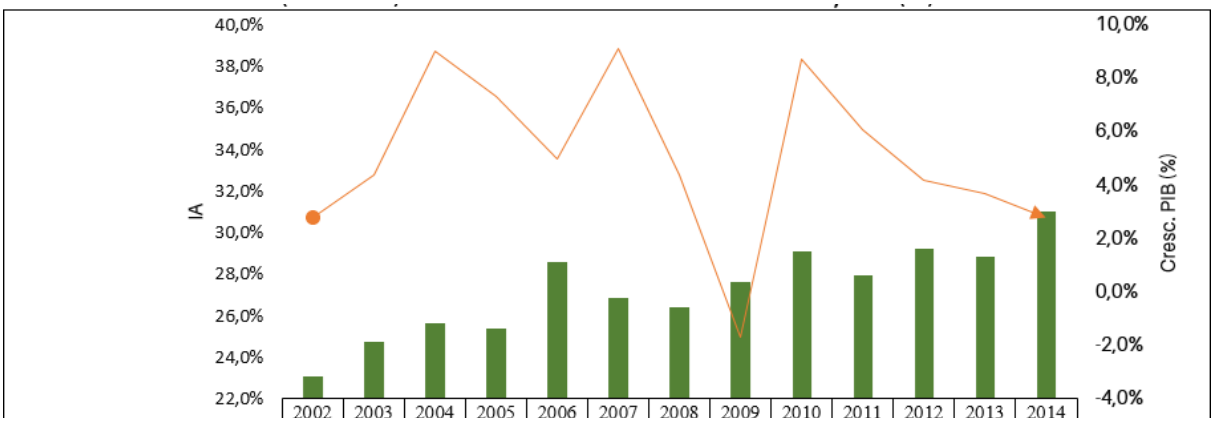
3 A CAPACIDADE FISCAL DO ESTADO DO MARANHÃO ENTRE 2002 A 2014

Na discussão concernente ao federalismo brasileiro, o princípio da autonomia torna-se indispensável no processo de descentralização do poder no sentido de fortalecimento dos Estados. Para que se torne efetivo, é necessária “uma boa dose de descentralização do poder central em favor do fortalecimento dos Entes subnacionais” (VERGOLINO, 2014, p. 66).

No que ser refere a autonomia, Godinho (2017) lembra que a descentralização pretendeu conferir a autonomia aos Entes federativos, incluindo ainda a melhora na prestação dos serviços e realização de obras de forma partilhada e coordenada. No entanto, esse modelo fragmentado “cada um por si” se mostrou ineficaz para a resolução dos proble- mas dos Entes, em especial, do Maranhão.

[6] É importante frisar que, o Maranhão não obteve dívida mobiliária, apenas teve dívida contratual.

Gráfico 1 - Evolução do Índice de Autonomia (à es- querda) e Taxa de Crescimento do PIB (à direita) do Maranhão entre 2002 e 2014, em (%)

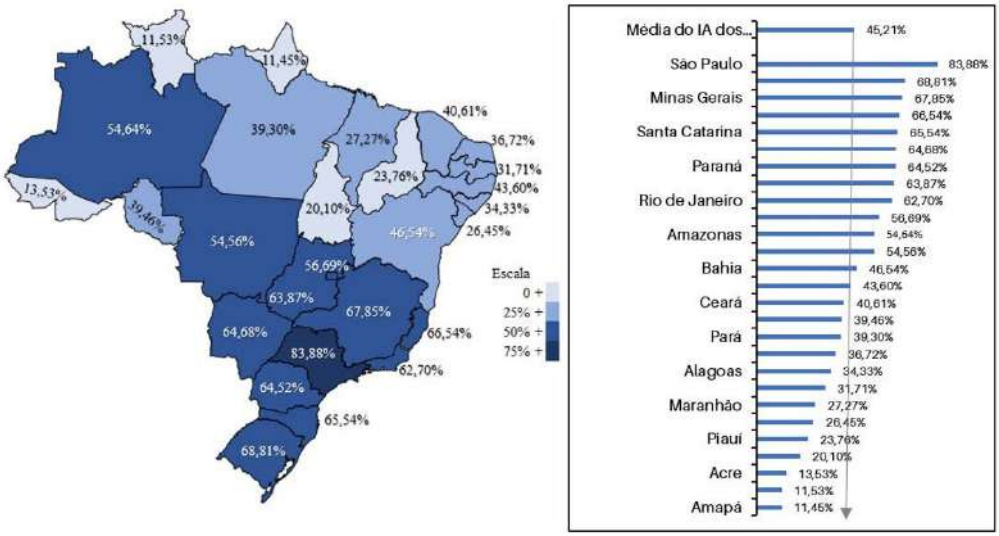


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Elaboração dos autores.

Ao analisarmos o Índice de Autonomia[7] do Estado do Maranhão, que é um indicador que mensura a dependência de recursos da União, demonstra que o Estado possui alta dependência de transferências correntes, visto que o indicador não conseguiu ultrapassar a marca dos 50% do total que arrecadou em relação ao total de suas outras fontes de financiamento, mesmo em momentos de satisfatório crescimento econômico, como pode ser visto no **Gráfico 1**.

Em termos comparativos com outros Estados, verifica-se que o Maranhão se encontra na 21ª posição no ranking do IA, durante o período entre 2002 e 2014, a média do indicador correspondeu a 27,27%, abaixo da média dos Estados (45,21%), como pode ser visto na **Figura 1**.

Figura 1 - Média do Índice de Autonomia dos Estados brasileiros entre 2002 e 2014, em (%)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Elaboração dos autores.

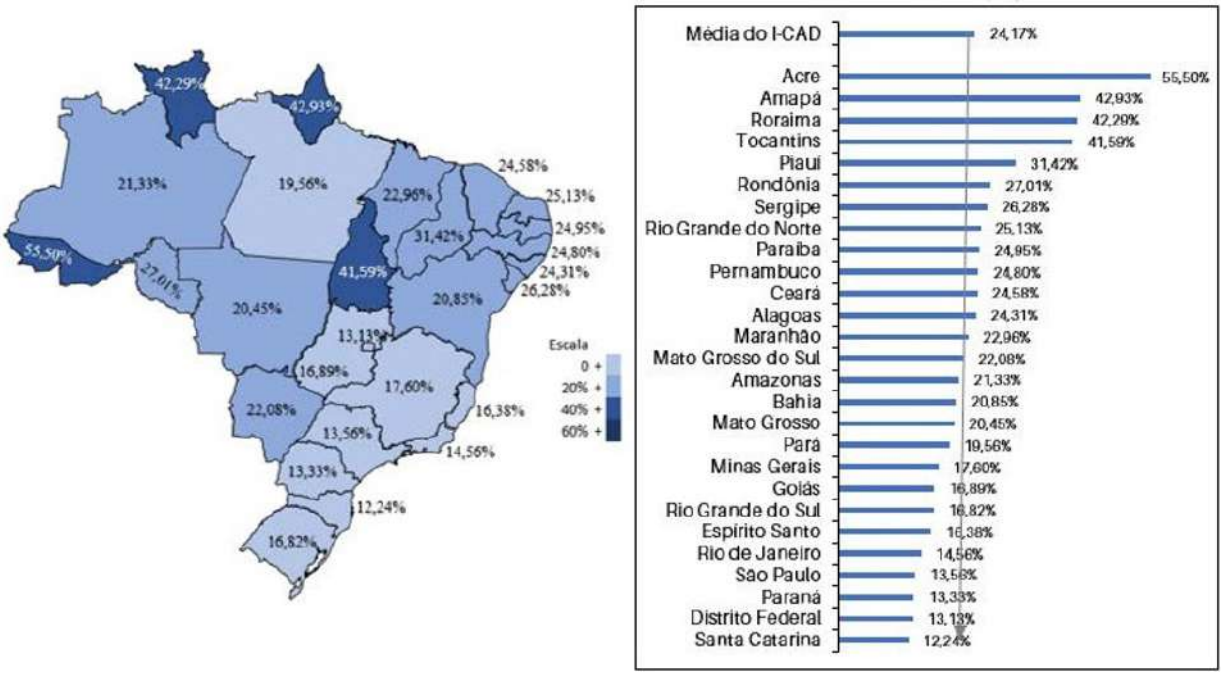
Os Gastos com Pessoal e Encargos, Custeio (ODC) e Investimentos fazem parte de um conjunto de demandas requeridas pelas populações dos Entes, e no Estado do Maranhão não é

7 .

diferente. Essas despesas possuem o comando direto sobre sua destinação por parte da gestão, principalmente, por meio do pagamento da Folha salarial ou via gastos em bens e serviços ao setor público e à sociedade. Com isso, a ideia é que esses gastos reflitam na economia local, por meio da geração de emprego e renda, e isto pode ser analisado pelo Indicador de Capacidade de Ativação da Demanda – I-CAD[8].

Na **Figura 2**, temos o I-CAD médio das 27 Unidades Federativas do período compreendido entre 2002 e 2014. Nesse sentido, destacam-se as regiões Norte e Nordeste, as quais estão situadas predominantemente nas escalas de 20+ a 60+ em relação aos seus respectivos PIBs, exceto o Estado do Pará (19,56% sobre o seu PIB), evidenciando assim que estas economias estimularam as suas demandas, quando comparadas com os Entes que possuem situação econômica favorável, a exemplo de São Paulo, por meio da contratação de Pessoal, aumento no Custeio da Máquina Pública e na realização de Investimentos. Os Estados estão classificados do maior para o menor I-CAD médio no período em análise. Nesse ranking, o Maranhão encontra-se na 13a (22,96%) posição. Acre (55,50%), Amapá (42,93%) e Roraima (42,29%) são os governos estaduais que registraram as maiores médias, enquanto que Paraná (13,33%), Distrito Federal (13,13%) e Santa Catarina (12,24%) exibiram os menores percentuais médios entre 2002 e 2014.

Figura 2 - Média do I-CAD por Estado entre 2002 e 2014, em (%)



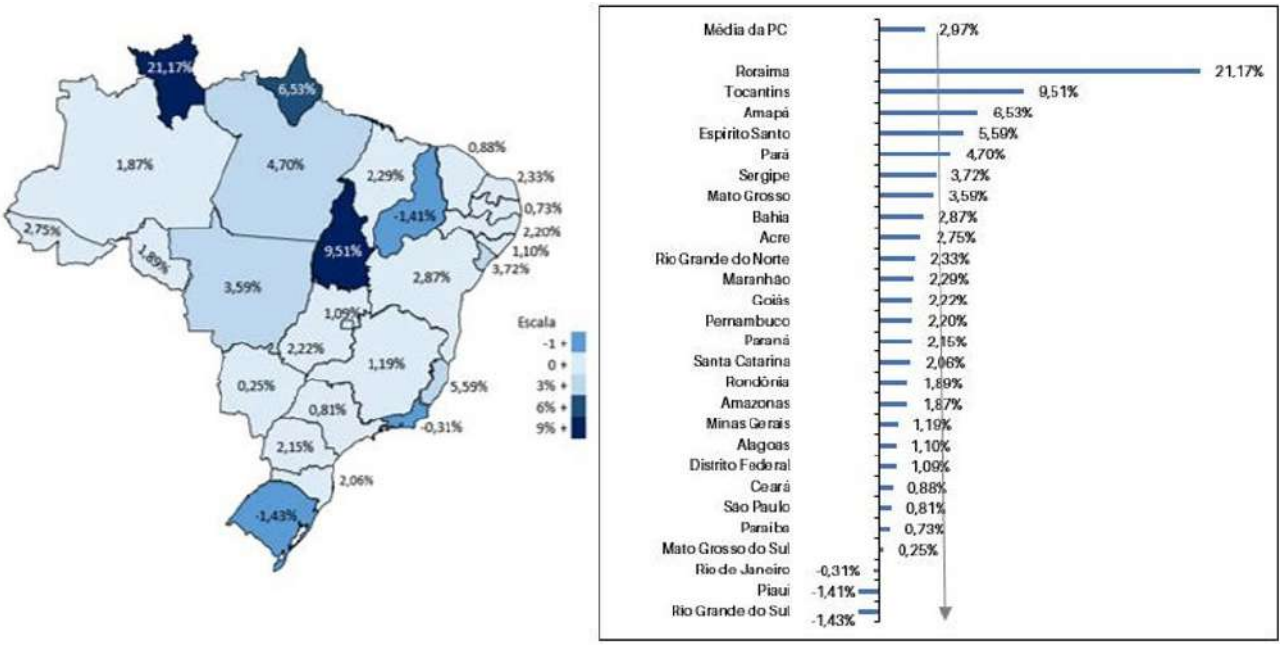
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Elaboração dos autores.

[8] A mensuração da Capacidade de Ativação da Demanda é feita conforme equação a seguir: I-CAD = (Dpe + Doc + Dinv) / PIB, sendo que, Dpe é a Despesa com Pessoal e Encargos; Doc é a Despesa com Custeio ou ODC e Dinv é a Despesa com Investimentos dividido pelo nível de atividade econômica (PIB).

Demostrado os indicadores IA e I-CAD, cumpre destacar a Poupança Corrente[9]. Isto será feito por meio de um mecanismo que mensura a autonomia dos recursos próprios do Estado, ou seja, esse indicador demonstra a autonomia de recursos pró- prios do Ente ou, quando negativo, a dependência de Operação de Crédito para realização de Investimentos.

Na **Figura 3**, temos a média das Poupanças Correntes dos Estados compreendendo o período de 2002 a 2014. A média dos Entes ficou em 2,97% das suas RCLs. Chama atenção para este indicador que 74,07%, ou seja, 20 Estados, incluindo economias consideradas ricas como São Paulo e Minas Gerais e também governos com atividade econômica fraca como Maranhão (2,29%), se encontram abaixo da média. O restante, está acima da média e boa parte encontra-se na região Norte (Roraima 21,17%, Amapá 6,53% e Pará 4,79%). Por conta de dificuldades financeiras, os Entes que registraram média negativa, a exemplo do Rio de Janeiro (0,31%); Piauí (1,41%) e Rio Grande do Sul (1,43%), os quais apresentaram necessidade de realizar empréstimos para a executar suas políticas públicas.

Figura 3 - Média da Poupança Corrente por Estado entre 2002 e 2014, em (%)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Elaboração dos autores.

De maneira geral, isso demostra que os governos estaduais apresentam a necessidade de obtenção de recursos por meio, especialmente, de instituições financeiras (Bancos público e privados) para realização de Investimentos, a exemplo de Obras e Instalações, corroborando em certa medida na Capacidade Fiscal dos gestores estaduais frente as necessidades em setores como: Saúde, Educação, Segurança, Infraestrutura dentre outros. No período em análise, 24 Estados (88,89%) registraram Poupança Corrente média positiva e o Maranhão está entre eles, demostrando assim situação relativamente confortável, ou seja, não há emergência para captação de recursos de outras fontes para o atendimento das demandas da sociedade.

[9] A Poupança Corrente é definida pela diferença entre Receita e Despesa em relação a Receita Corrente Líquida – RCL, demonstrada na seguinte equação: Poupança Corrente = (Receita – Despesa) / Receita Corrente Líquida.

Além dos indicadores de desempenho analisados anteriormente, destacam-se três variáveis que influenciam a Capacidade Fiscal dos Estados, no caso específico do Maranhão no período em análise, são eles: Endividamento[10], Renúncia Fiscal e Evasão Fiscal.

No caso do Endividamento, dependendo do seu status, maior ou menor, o Estado poderá se defrontar em proporção maior ou menor à sua Capacidade Fiscal. O estoque da dívida maranhense, incluindo as administrações direta e indireta, registrou crescimento médio anual de 0,25%, mantendo a média de estoque de R$ 5,4 bilhões de dívida por ano no interregno em análise. Em outras palavras, mesmo com o bom crescimento das principais fontes de financiamento do Estado do Maranhão (Receita Tributária e Transferências Correntes), em função do crescimento expressivo do nível de atividade econômica no período de 2002 a 2014, o endividamento lato sensu não foi reduzido, o que demonstra a grácil Capacidade Fiscal da época.

É importante evidenciar o montante de recursos por ano que foram destinados para pagamento da principal dívida do Estado do Maranhão: Lei n° 9.496/1997. A sua média de pagamento foi de R$ 174,7 milhões por ano. No acumulado do mesmo período, essa dívida resultou um montante de pagamento que saiu dos cofres do Maranhão da ordem de R$ 2,8 bilhões a preços de 2014, segundo dados do Tesouro Nacional.

Não obstante a manutenção do estoque da dívida, o nível de solvência fiscal, isto é, a capacidade de pagamento do Estado do Maranhão, apresentou bons resultados, os quais podem ser analisados por meio da relação Dívida sobre a RCL. No período entre 2002 e 2014, a relação supramencionada saiu de 264,95% em 2002 para 57,07% em 2014, justificando o bom comportamento das receitas em face do crescimento expressivo da atividade econômica, evidenciando uma boa gestão da dívida frente aos recursos disponíveis.

A relação Serviço da Dívida, ou seja, Juros mais Amortizações da Dívida, com os Investimentos é outro indicador importante para mensurar o volume de endividamento. No período em análise, esta relação registrou média de 131,63%, confirmando a tese de que boa parte do que se arrecada está comprometida, em demasia, com despesas de dívidas, as quais poderiam estar sendo direcionadas para expansão da Formação Bruta de Capital Fixo (Investimento) e para o atendimento das principais pressões da sociedade, como: Educação, Saúde, Segurança, Infraestrutura dentre outras.

Atrelada à questão do endividamento, a Renúncia Fiscal ou Benefícios Fiscais se faz indispensável nessa discussão, tendo em vista a sua importância para o desenvolvimento da Capacidade Fiscal, bem como no atendimento das demandas da so- ciedade. Por meio da **Tabela 1**, temos o Benefício Fiscal por modalidade: Crédito Presumido, Isenção, SINCOEX e IPVA.

[10] Dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Maranhão – SEPLAN.

Tabela 1 – Renúncia Fiscal, por modalidade, do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014, em R$

Modalidade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Crescimento anual (%)
ICMS - Crédito Presumido	54,6	57,3	78,8	77,9	91,5	110,0	121,8	145,1	187,4	247,5	272,8	348,5	556,2	21,3%
ICMS - Isenção	39,8	43,2	44,6	62,3	67,9	68,9	71,5	289,4	446,7	74,2	104,1	103,6	122,6	9,8%
ICMS - Sincoex	69,0	100,3	103,4	95,1	139,3	172,6	143,3	151,9	202,5	238,7	307,6	240,3	291,3	12,8%
IPVA	15,8	21,9	21,9	23,7	23,0	39,9	31,9	37,3	37,6	43,8	52,7	54,1	56,5	11,2%

Fonte: BI-SEFAZ-MA. Valores consultados em 08/11/17.

O Crédito Presumido registrou crescimento médio anual de 21,3%, representando um montante médio real de renúncia de R$ 180,7 milhões, perfazendo no acumulado o valor de R$ 2,5 bilhões. O Sistema de Apoio à Indústria e ao Comércio Exterior do Estado do Maranhão – SINCOEX[11], o qual trata-se do conjunto de ações com o objetivo de incentivar a implantação, ampliação, relocalização e reativação de indústrias e agroindústrias no Maranhão e promover o desenvolvimento de empresas de pequeno porte via incentivos fiscais, apresentou aumento médio real de 12,8% (média de R$ 173 milhões por ano) de benefícios fiscais. No caso da modalidade ICMS – Isenção, o qual contempla a desoneração de produtos ou serviços, com vistas a redução de seu preço para o consumidor final, entre 2002 e 2014, registrou crescimento médio de 9,8% (R$ 118 milhões) ao ano. Por fim, temos os benefícios fiscais concedidos ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, que registrou aumento anual de 11,2% (média de R$ 35,4 milhões).

Outrossim, cumpre destacar que no agregado as modalidades supramencionadas registraram valores expressivos e que poderiam ser usados para o fomento de políticas públicas e, por consequência, desenvolver de maneira eficiente a Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão. No caso, o Crédito Presumido registrou o montante de R$ 2,4 bilhões; a Isenção foi de R$ 1,5 bilhão; SINCOEX registrou a cifra de R$ 2,3 bilhões e IPVA o valor foi de R$ 460,22 milhões, perfazendo o valor de R$ 6,6 bilhões de benefícios fiscais outorgados pelo Estado. A Evasão Fiscal é outra variável que influencia a performance da Capacidade Fiscal, no caso, do Maranhão. Por conta da disponibilidade das informações sobre a Evasão Fiscal a partir somente de 2010, não foi possível realizar uma análise que abrangesse o período de 2002 a 2014.

No entanto, com os dados disponíveis percebe-se que o montante de Evasão Fiscal é significativo: entre 2010 e 2014, o Maranhão registrou o valor de R$ 718,1 milhões de sonegação fiscal, por meio, basicamente, de omissão de informações e de documentos falsos ou distorcidos, segundo as informações da Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão – SEFAZ. Desse modo, seguindo o raciocínio da Renúncia Fiscal, o montante de recurso evadido po- deria ser alocado em políticas públicas, sobretudo, de cunho social, com vistas ao desenvolvimento. Em síntese, a magnitude de gasto com Dívida, Custeio e Pessoal, lato sensu, cria entraves para o desenvolvimento de políticas, sobretudo, de cunho social, prejudicando a Capacidade Governativa, em específico, no âmbito da Capacidade Fiscal dos seus gestores, dada a pressão para honrar esses compromissos sob o risco de ser apenado pela União, principalmente, com cortes nas transferências constitucionais.

[11] Por meio da Lei n° 6.429, de 20 de setembro de 1995, cria-se o Sistema de Apoio à Indústria e ao Comércio Exterior do Estado do Maranhão – SINCOEX e dá outras providências.

4 CONSIDERAÇOES FINAIS

Como observado a partir dos indicadores de desempenho, o Estado do Maranhão apresentou baixa Capacidade Fiscal entre 2002 e 2014. Isso pôde ser observado por meio da baixa Autonomia Fiscal, a qual não conseguiu ultrapassar os 50% do total de suas receitas. No caso do I-CAD, evidenciou-se que a economia maranhense tem como os principais fatores de ativação da demanda, os gastos com o funcionalismo público, custeio (ODC) e investimentos. Além disso, o indicador de Poupança Corrente demonstrou que o Estado não se encontra em situação crítica para a captação de recursos financeiros (operações de crédito), com vistas ao atendimento das demandas da sociedade.

Atrelado a isso, destacam-se três entraves que influenciam a Capacidade Fiscal do Estado: endividamento, renúncia fiscal e evasão fiscal. Notou-se que há expressivo gasto no tocante ao pagamento de dívidas e de benefícios fiscais, bem como, de recursos que são evadidos dos cofres públicos, os quais poderiam estar sendo alocados em prol da sociedade em setores como saúde, educação, infraestrutura, segurança, dentre outros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ . GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C.. **Finanças Públicas:** teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F.. **A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados. In:** A economia brasileira nos anos 90 / organizadores Fábio Giambiagi, Maurício Mesquita Moreira. 1. ed. – Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

GIAMBIAGI, F. **Economia brasileira contemporânea (1945-2015)** / Fabio Giambiagi, 3. ed.[et al] – 3. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GODINHO, H. H. A. M. **Federalismo fiscal e sistema de controle externo nacional. In:** Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos tribunais de contas / Luiz Henrique Lima, Weder de Oliveira, João Batista Camargo (Coord.). – Belo Horizonte : Fórum, 2017. 371 p.

MARANHÃO. **Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento**. Disponível em: http://www.seplan.ma.gov.br/ .

MONTEIRO NETO, A.. **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro:** capacidades e limitações governativas em debate / organizador: Aristi- des Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014. 326 p.

MONTEIRO NETO, A.; GERARDO, J. C.; SILVA, A. M. A.. **Dívidas Estaduais, Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais no Brasil:** Percalços no Limiar do Século XXI. In: Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações Governativas em Debate / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014. 326 p

MORA, M.. **Federalismo e Dívida estadual no Brasil**. Texto para discussão. IPEA. 2002.

SOARES JUNIOR, E. C. **A Situação Fiscal dos Municípios Maranhenses após a Lei de Responsabilidade Fiscal:** Uma avaliação com ênfase nas receitas próprias / Eden do Carmo Soares Junior. –2016. 128f.

VERGOLINO, J. R. **Federalismo e Autonomia Fiscal dos Governos Estaduais no Brasil:** notas sobre o período recente (1990-2010). In: Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações Governativas em Debate / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014. 326 p.

VIERA, J. D. **A guerra fiscal no Brasil:** caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE E RJ. In: Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014. 326 p.

ARTIGO 7

CRIAÇÃO E DESTRUIÇÃO DE EMPREGOS NO NORDESTE UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE: 2001 a 2016

Beatriz Lima Machado[1]
Alexsandro Sousa Brito[2]

RESUMO

A dinâmica do mercado de trabalho, foi posto neste estudo partindo de uma interpretação específica, sendo ela a criação e destruição bruta e líquida de empregos formais pelo lado da demanda, objeto de pesquisa deste trabalho. O espaço temporal estudado foi de 2001 a 2016, enquanto a análise espacial voltou-se para a região Nordeste. Diante disso, o trabalho preocupou-se em analisar a dinâmica do mercado de trabalho nordestino pelos principais setores que se destacaram na região: Administração pública, serviços, comércio, indústria de transformação. Além disso, os resultados mostraram como a dinâmica do emprego formal se comporta entre dois períodos distintos.

Palavras-chave: Criação. Destruição. Nordeste. Emprego. Setores.

[1] Economista e pós-graduanda em Políticas Públicas (UFMA).
[2] Professor do Departamento de Economia - DECON/UFMA.

1. INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho é uma das variáveis que mais intrigam o campo das Ciências Econômicas, tendo discussões nas mais diversas áreas de pensamento econômico que passam a analisar como se dá a determinação dos salários, quais decisões necessárias para que uma empresa contrate ou demita um trabalhador, quais as variáveis que podem afetar o preço dos produtos de determinada firma e como ocorre a dinâmica de oferta de trabalho.

Dentre essas discussões, o presente trabalho se baseia naquela originalmente levantada por Davis e Haltiwanger (1992) que trata sobre o processo de criação (Job Creation, JC), destruição (Job Destruction JD) e variação líquida (Net employment growth - NEG) de emprego no mercado de trabalho, uma abordagem que analisa a dinâmica do emprego a partir da ótica da demanda.

Dessa forma, a pesquisa se faz importante na medida que passa a contribuir na identificação da heterogeneidade por parte da demanda por empregos (firmas) e como estas tem impacto na dinâmica de criação e destruição de empregos na região nordestina entre 2001 e 2016, apresentando, pois, a análise do ponto de vista da criação e destruição de postos de trabalhos formais por principais setores da atividade econômica.

Diante disso, o trabalho se propõe a responder o seguinte problema: identificar em que ponto o mercado de trabalho nordestino começa a desacelerar diante às intempéries que surgem na estrutura econômica e como esses problemas acabam afetando a demanda por trabalhadores.

Toda análise desenvolvida no presente trabalho partiu de uma iniciativa acadêmica desenvolvida pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Macroeconomia (GRAMMA) – vinculado ao departamento de economia – por meio do projeto de pesquisa “Criação e Destruição de Empregos Formais na Região Nordeste: uma análise da dinâmica das principais cidades no período de 2001 a 2016”, aprovado em 2018, que visa o mapeamento do mercado de trabalho em toda região nordestina e sua dinâmica de criação e destruição de postos de trabalho formais.

Dessa maneira, o objetivo da pesquisa será destinado a pontuar até que momento o Nordeste possui uma aceleração no mercado de trabalho formal e quando este começa a entrar em declínio no período de 2001 a 2016. E como objetivos específicos, considera-se: identificar as taxas de criação líquida de empregos formais no Nordeste e verificar o impacto dos principais setores sobre a dinâmica no período. Posto isto, a pesquisa surge com dois instrumentos metodológicos para seu estudo, sendo eles: a) pesquisa bibliográfica e b) base de dados estatísticos para a elaboração das análises – com viés pelo lado da demanda – coletados a partir de um contrato formal realizado entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o GRAMMA, no qual o tratamento de dados foi feito de acordo com as técnicas estatísticas baseadas em Davis e Haltiwanger (1992).

Para atingir os objetivos propostos, o presente trabalho é dividido em quatro partes.

A primeira é esta introdução, a segunda refere-se à seção 3 que apresenta a análise de criação e destruição de empregos no Nordeste em todo período de 2001-2016, a terceira corresponde a seção secundária 2.1 que apresenta o processo de criação e destruição por setores e como se deu essa dinâmica em dois períodos distintos: auge e declínio. E, por último, a conclusão, fazendo uma breve recapitulação de todos os resultados de acordo com a problematização apresentada.

2. CRIAÇÃO E DESTRUIÇÃO DE EMPREGOS FORMAIS NA REGIÃO NORDESTE

Esta seção irá tratar como se deu o avanço do processo de criação e destruição de postos de trabalhos formais no Nordeste e as principais condicionantes que impulsionaram e atenuaram esse processo em períodos distintos.

A primeira definição usada como medida é a taxa de criação de empregos (job creation) que é a soma das variações positivas (ou variação nula) de emprego das empresas, ou seja, é o número de postos de trabalho criados entre t-1 e t, levando em consideração todas empresas que expandiram postos de trabalho no respectivo período.

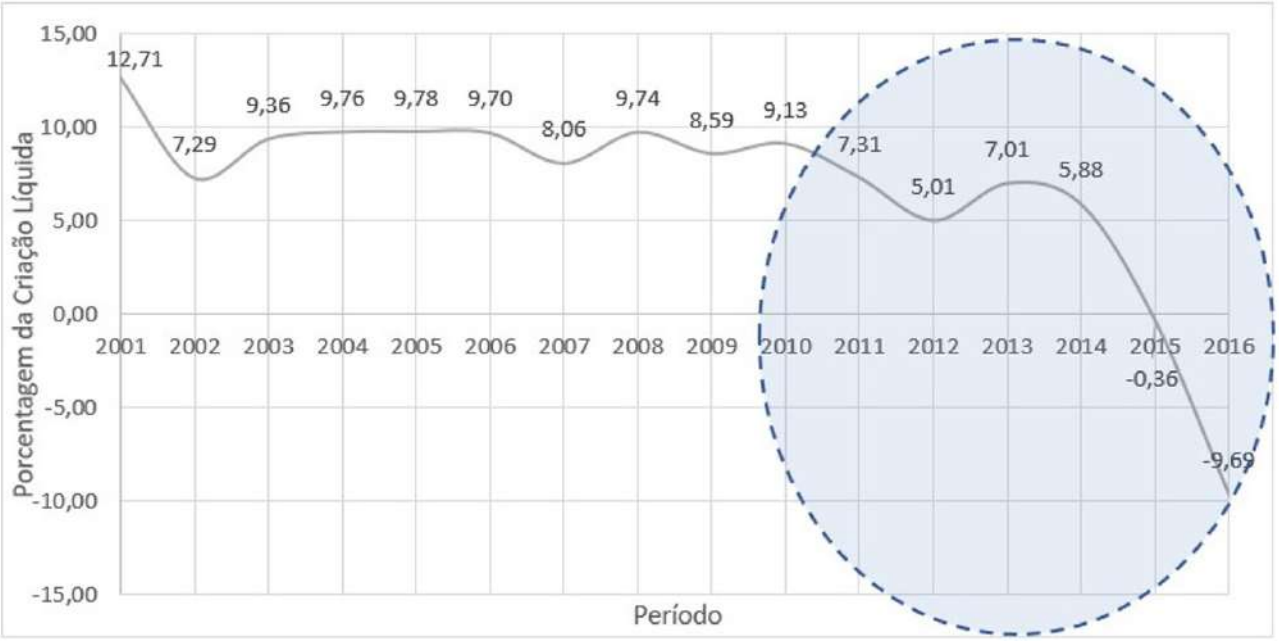
De maneira inversa, a taxa de destruição (job destruction) corresponde a soma das variações negativas de postos de trabalhos nos estabelecimentos em relação a percentagem de emprego médio, ou seja, é o número de postos de trabalho destruídos entre t-1 e t, levando em consideração todas as empresas que reduziram o número de empregos. A terceira medida é a taxa de variação líquida de emprego de uma economia ou setor (Net Employment Growth, NEG), que é basicamente a diferença entre as taxas de criação (JC) e as taxas de destruição (JD) entre t-1 e t. (PAZELLO et. al. 2000; DAVIS & HALTIWANGER, 1999; RIBEIRO, 2007; RIBEIRO & PEREIRA, 2006; CENTENO et. al. 2007).

Tomando a variação líquida (NEG) como medida de referência para a análise dos resultados sobre a dinâmica do emprego formal na região nordestina, observou-se que o Nordeste possui uma tendência ascendente e relativamente estável de 2001 a 2010 – com poucas oscilações –, período que corresponde ao primeiro e segundo governo Lula. No entanto, a partir de 2011, essa tendência começa a cair, seguindo nos anos subsequentes, sem recuperação posterior, período que já se manifesta no primeiro e segundo governo Dilma/Temer. A média de todo o período quanto à taxa de criação líquida de postos de trabalho formais foi de 6,83% ao ano, mas devido a identificação de dois ciclos diferentes em relação à dinâmica de formalização no mercado de trabalho, procurou-se dividir a série histórica em dois períodos distintos: o primeiro de auge e o segundo de declínio da dinâmica de crescimento formal do emprego.

O primeiro corresponde ao período de 2001 a 2010 e o segundo que se estende de 2011 a 2016. Ambos períodos se comportam de maneira distinta, o primeiro que confere ao período de auge, é caracterizado pelo processo de crescimento de empregos formais, com taxa média de crescimento líquido de empregos de 9,41% a.a. e o segundo período, com taxa média de criação da ordem de 2,53% a.a., caracterizado pela desaceleração desse processo até a destruição líquida de empregos nos dois últimos anos da série, 2015 e 2016.

É possível afirmar que nos últimos 6 anos, a taxa de criação líquida é quase quatro vezes inferior ao primeiro período no Nordeste, passando por um processo de desaceleração do mercado de trabalho formal, interrompendo toda a trajetória de ascendência e estabilidade na região que se encerra em 2010. Essa pujança pode ser medida comparando as duas taxas líquidas correspondentes aos dois períodos, de forma que a média dessa taxa no último período não chega a 30% da que se destaca no primeiro, demonstrando um trágico processo de desaceleração. Essa dinâmica pode ser bem identificada no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Taxa de Criação Líquida de postos de trabalhos formais no Nordeste (2001-2016) - %



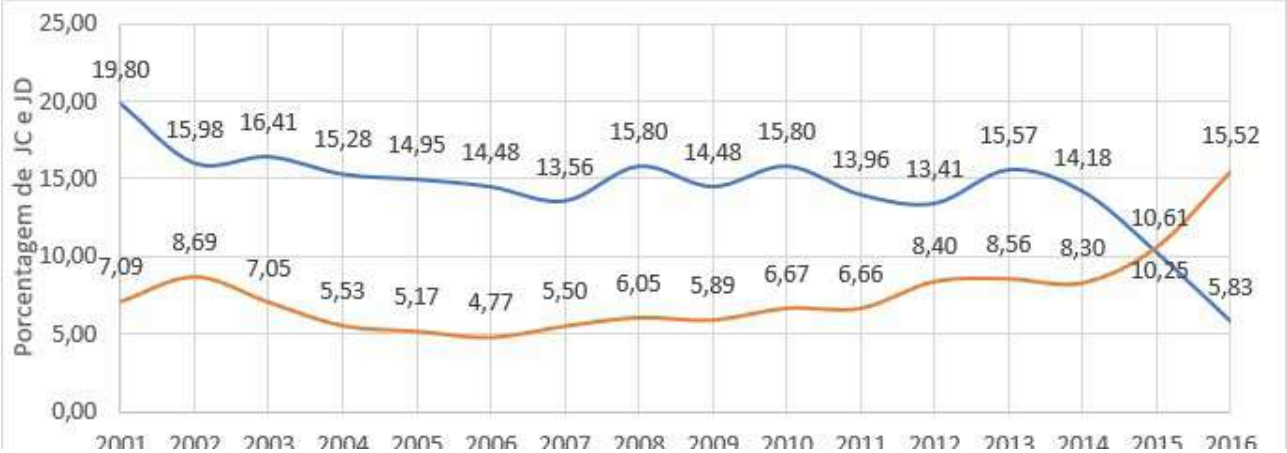
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Rais identificada

O primeiro ciclo, por sua vez, foi basicamente impulsionado pela taxa de criação bruta, uma vez que sua média no período foi da ordem de 15,65% ao ano, superando a média dessa mesma variável de período geral (2001-2016), que foi de 14,36%. Já o segundo ciclo, foi conduzido pelo aumento da destruição bruta, que teve média de, aproximadamente, três pontos percentuais a mais em relação a destruição do período de auge, atingindo a percentagem de 9,67% a.a., passando a superar também a média da destruição de todo o período.

Analisando a dinâmica das taxas brutas de criação e destruição, a tendência da curva de ambas confirmam os efeitos de suas taxas médias quanto ao impulsionamento e a atenuação nos períodos de auge e declínio, na medida que a curva de criação bruta possui médias relativamente estáveis até 2010, enquanto a destruição bruta começa a subir a taxas superiores aos anos anteriores nesse mesmo ano, chegando a ultrapassar a criação bruta em 2015, passando a ser quase três vezes superior em 2016, resultando em destruição líquida de empregos formais nos dois últimos anos.

Portanto, a grande diferença do segundo período não é apenas a redução da taxa de criação absoluta dos postos de trabalhos formais, mas a subida abrupta do processo de destruição de empregos, resultando na queda gradativa das taxas de criação líquida até atingir taxas de destruição líquida de empregos nos dois últimos anos.

Gráfico 2 – Taxa de Criação e Destruição bruta de postos de trabalhos formais no Nordeste (2001- 2016) - %



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Rais identificada

Do ponto de vista setorial, quais atividades econômicas comandam essa dinâmica do processo de criação e destruição de empregos? A pergunta é importante à medida em que permite identificar quais setores são protagonistas, tanto no impulsionamento como na atenuação da criação de empregos na região.

3. DINÂMICA DO PROCESSO DE CRIAÇÃO E DESTRUIÇÃO DESAGREGADA POR PRINCIPAIS SETORES ATIVIDADE ECONÔMICA DO NORDESTE

A classificação geral dos grandes setores utilizada pelas pesquisas sobre mercado de trabalho, normalmente é a dada pelo IBGE, que se dividem em oito: Administração Pública; Serviços; Comércio; Indústria de Transformação; Construção civil; Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca; Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP) e Extração Mineral. No entanto, o presente trabalho preocupa-se em apresentar apenas os resultados dos 4 principais setores que tiveram maior participação na dinâmica do mercado de trabalho formal no Nordeste nos ciclos de auge e declínio, sendo eles: Administração Pública, Serviços, Comércio e Indústria de transformação.

Como enfatizado no começo desta seção, a média da taxa de criação líquida (NEG) de empregos no Nordeste em todo período, foi de 6,83% a.a. De forma que, os quatro grandes setores da região supracitados, foram responsáveis por 6,20% a.a. do total dessa média, ou seja, apenas quatro setores foram responsáveis por mais de 90% da média integral da variação líquida, enquanto os 4 setores restantes participaram com apenas 0,63% na criação líquida de empregos por ano. Em termos desagregados, a ordem na participação da média da NEG foi a seguinte: Administração Pública com 2,24%, Serviços com 1,94%,

Comércio com 1,18% e Indústria de transformação com 0,83%.

Agora levando em consideração apenas a dinâmica do período de auge do mercado de trabalho formal, a média da variação líquida foi de 9,41%, superando o período geral. Enquanto os quatro grandes setores foram responsáveis por 8,45% dessa média ao ano, isto é, mais de 89% da média geral do período, na medida que os outros quatro setores foram responsáveis por apenas 0,97% da média da variação líquida. A ordem de participação por setores da atividade econômica na série histórica de 2001-2016 se mantém no período de expansão, visto que a Administração Pública continua sendo a maior criadora de empregos formais em termos líquidos com 3,67%, seguido pelo setor de Serviços, Comércio e Indústria de Transformação, sendo estes os que mais impulsionaram a criação de empregos formais nesse período, como pode ser observado no gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Taxa média de criação líquida de empregos formais por grandes setores da atividade econômica no Nordeste (2001-2010) - %

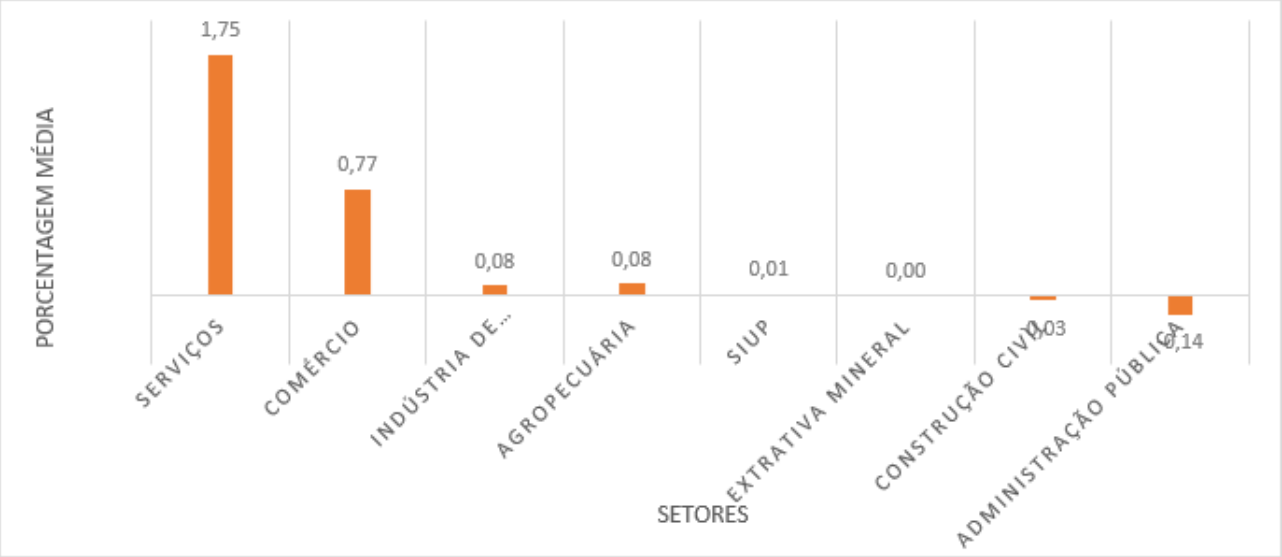


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Rais identificada.

Já no período de declínio, a taxa média da variação líquida foi de apenas 2,53% a.a., caindo para menos da metade em relação ao período de auge. Nesse caso, a ordem dos principais grandes setores que contribuem para a criação líquida de empregos se altera, de forma que são os setores de Serviços e Comércio que possuem a maior participação na média com 2,52%, criando quase 100% dos postos de trabalho no período, na medida que a Administração Pública e Construção Civil participaram com destruição líquida de empregos com média de - 0,15% a.a.

Dessa forma, o resultado obtido com a análise foi que a ordem por setores se altera, de modo que aquele (Administração Pública) que mais cria no período de auge é o que mais destrói no período de declínio com média de - 0,14% a.a e o setor de serviços passa a ser o maior criador de empregos em termos líquidos com média de 1,75%, criando, aproximadamente, 70% dos postos de trabalhos formais no período.

Gráfico 4 – Taxa média de criação líquida de empregos formais por grandes setores da atividade econômica no Nordeste (2011-2016) - %



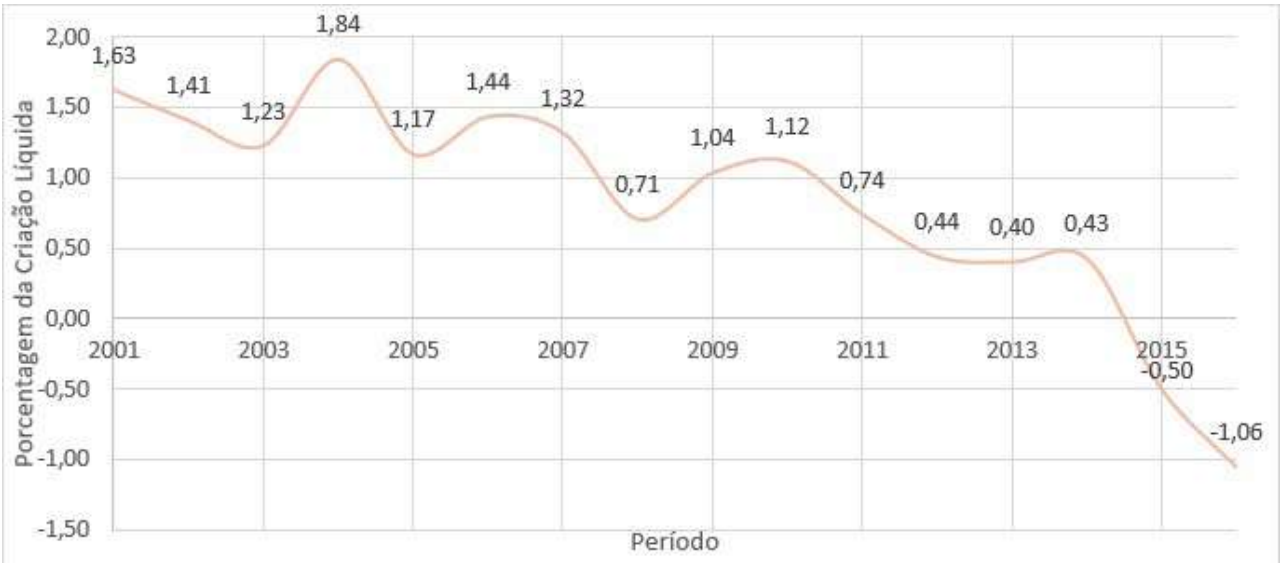
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Rais identificada.

A análise da taxa média de criação líquida dos grandes setores possibilitou identificar quais deles foram protagonistas na criação e destruição líquida de empregos formais no Nordeste nos dois períodos, alguns deles tendo contribuições distintas no período de auge e no de declínio, tendo como destaque o setor de Administração Pública, que no primeiro período foi o que mais criou postos de trabalhos formais, mas em contraposição, no segundo, foi o maior destruidor de empregos em termos líquidos. Enquanto isso, o setor de Serviços foi coadjuvante no primeiro período e no segundo foi protagonista, atenuando significativamente o processo de desaceleração que se agrava.

Esses dois setores, assim como Comércio e Indústria de Transformação, se mostram importantes e estratégicos na economia nordestina, pois é possível observar até que ponto um conjunto de setores é responsável pelo impulsionamento e esmaecimento da criação de empregos, de forma a demonstrar a dependência da economia nordestina a esses setores produtivos, sejam eles público ou privado e como a região pode agir estrategicamente para evitar possíveis períodos de crise no mercado de trabalho formal. Percebendo essas particularidades, optou-se por analisar cada um dos grandes setores individualmente.

Levando em consideração a dinâmica da curva de variação líquida dos quatro principais setores supracitados, observou-se alguns aspectos importantes quanto a tendência de cada um deles: a começar pela Indústria de Transformação, constata-se que esta já vem apresentando tendência de queda desde 2004, acentuando ainda mais a partir de 2010, sendo, pois, um dos primeiros setores a desacelerar, mesmo em parte do período que acontece o auge da formalização de empregos no Nordeste, além de apresentar destruição líquida de postos de trabalhos já a partir de 2015, como pode ser observado no **gráfico 05**.

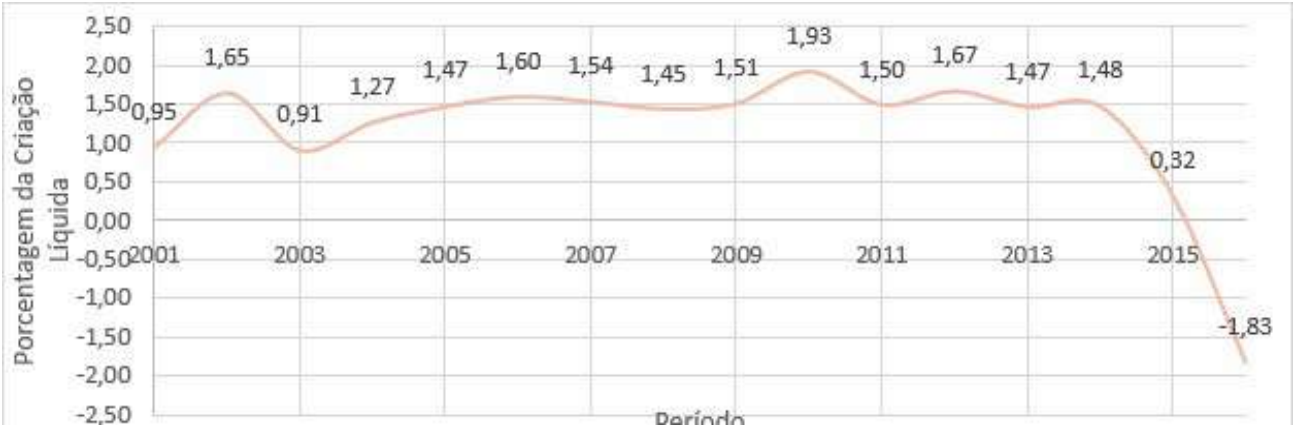
Gráfico 5 – Taxa de Criação líquida do setor Indústria de Transformação no NE (2001-2016) - %



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Rais identificada.

Em seguida vem o setor de Comércio, que se mantém relativamente constante até 2014, com poucas oscilações durante o período, mostrando-se resistente quanto a preservação do emprego formal. Sua desaceleração efetiva se inicia a partir de 2015, chegando a apresentar taxas de destruição líquida no último ano na ordem de -1,83%, semelhante ao que acontece na Indústria de Transformação, como verificado no gráfico 06:

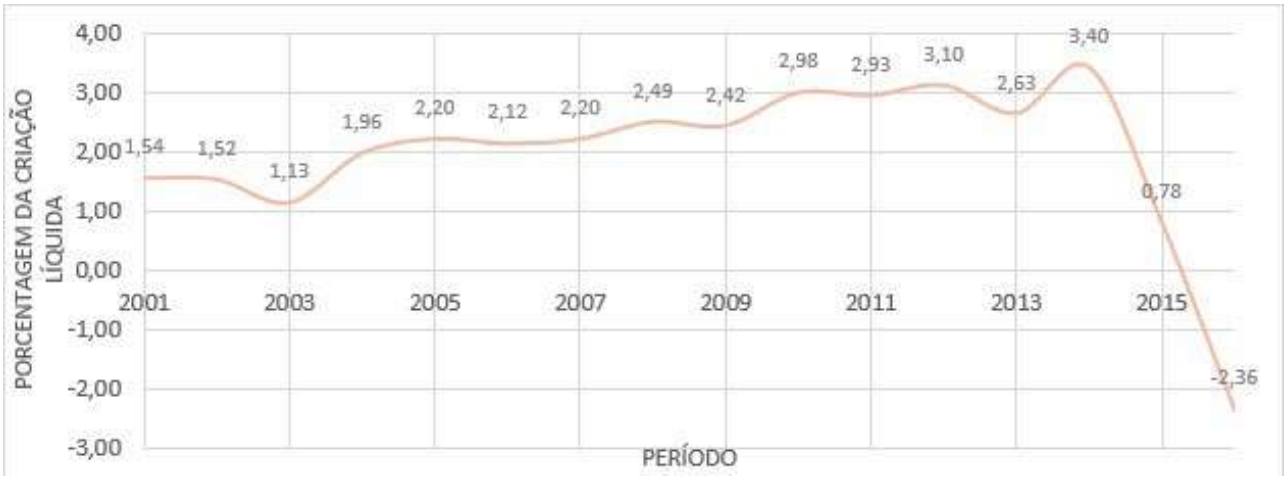
Gráfico 6 –Taxa de Criação líquida do setor Comércio no NE (2001-2016) - %



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Rais identificada.

No que diz respeito ao setor de Serviços (**gráfico 7**), a dinâmica da criação de empregos permanece em ascendência até 2014, com poucas oscilações e só começa a cair de forma abrupta a partir de 2015, apresentando queda muito mais acentuada, comparado a todos os outros setores, passando a ser responsável por 25% da destruição líquida de empregos formais em 2016. Uma observação importante é que este é um dos últimos setores a desacelerar, mantendo-se em crescimento até mesmo no período em que se destaca o declínio do mercado de trabalho formal no Nordeste, que se dá a partir de 2011.

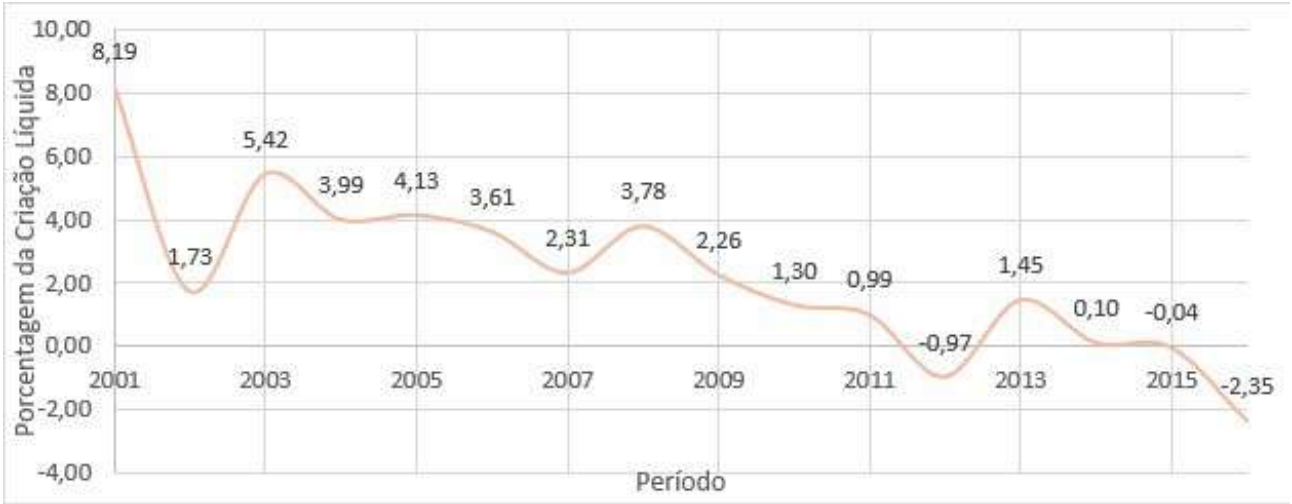
Gráfico 7 – Taxa de Criação líquida do setor Serviços no NE (2001-2016) - %



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Rais identificada.

Por último, o setor de Administração Pública (gráfico 8), que apesar de já apresentar tendências de desaceleração a partir de 2003, não deixa de ser o setor mais importante da economia nordestina em termos de criação bruta e líquida de postos de trabalhos formais, assim como se apresenta também como maior destruidor em termos brutos e líquidos. Um fato curioso é como se comporta as oscilações da curva de criação líquida desse setor, que são basicamente impulsionados pela criação bruta que alternam de 5 em 5 anos. No entanto, ao contrário dos outros setores, este, em particular, já começa a destruir liquidamente em 2012, tendo continuidade nos anos de 2015 e 2016, destacando que neste último ano o setor apresenta a mesma contribuição percentual do setor de Serviços na destruição líquida de empregos com 25%, juntos, destruindo 50% dos empregos formais em 2016. Levando a concluir que os maiores criadores de postos de trabalhos, também são os maiores destruidores.

Gráfico 8 – Taxa de Criação líquida do setor Administração Pública no NE (2001-2016) - %



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Rais identificada.

Explanado o desempenho dos quatro principais setores da região Nordeste, observou-se que a tendência comportamental da variação líquida de cada um deles se apresentou da seguinte maneira: levando em conta a iniciativa privada, o setor de Indústria de Transformação foi o primeiro a desacelerar, sendo o primeiro a destruir em termos líquidos os empregos formais no Nordeste. O segundo setor a ser afetado pelo processo de desestruturação do mercado de trabalho formal é o Comércio que, por sua vez, passa a absorver os empregos destruídos no primeiro setor afetado, seguido pelo setor de Serviços, sendo o último a apresentar tendência de queda e o último a absorver postos de trabalhos que acaba sendo destruída aos poucos no setor de Comércio. Quanto ao setor público, e mais especificamente a Administração Pública, embora apresente uma desaceleração que já se inicia em 2003, sua contribuição no primeiro ciclo é fundamental, por apresentar as maiores taxas médias de criação líquida. Apesar desse mesmo fenômeno não se repetir no segundo ciclo, o setor de Serviços acaba servindo como estabilizador dos impactos causados pelos outros setores na dinâmica do emprego formal.

4. CONCLUSÃO

Analisado todos os dados presentes e a problemática no seu entorno quanto aos momentos de auge e de declínio no mercado de trabalho formal por setores e por estabelecimentos, a hipótese de que a criação e destruição de postos de trabalho no Nordeste se comporta de maneira distinta entre os principais setores se confirmou. Um dos primeiros resultados encontrados foi como se deu a divisão da dinâmica da criação líquida de empregos no mercado de trabalho formal do Nordeste, tendo ele dois ciclos: o primeiro correspondente ao período de auge, que se dá de 2001 a 2010 e o segundo de declínio que ocorre entre 2011 e 2016.

Tomando como base esses dois períodos, ambos se comportaram de maneiras distintas, o primeiro que confere ao período de auge, é caracterizado pelo processo de crescimento de empregos formais, chegando a alcançar taxa média de criação líquida na ordem de 9,41% a.a. em relação a taxa de criação líquida de empregos e o segundo período, com taxa média de criação da ordem de 2,53% a.a.. Caracterizando uma desaceleração do processo criação de postos de trabalhos até chegar à destruição líquida destes nos dois últimos anos da série, 2015 e 2016.

O primeiro ciclo, foi basicamente impulsionado pela taxa de criação bruta, uma vez que sua média no período foi da ordem de 15,65% a.a. Já o segundo, foi conduzido pelo aumento da destruição bruta, que teve média de, aproximadamente, três pontos percentuais a mais em relação a destruição do período de auge, atingindo a percentagem de 9,67% a.a.

Na seção 3, foi analisado como se deu a dinâmica de criação de empregos tomando como base os principais setores que se destacaram na região nordestina, destacando-se o período geral e os ciclos de auge e declínio. A média da taxa de criação líquida de empregos no Nordeste em todo período, foi de 6,83% a.a., na medida que, os setores de Administração Pública, Serviços, Comércio e Indústria de transformação, foram responsáveis por 6,20%

a.a. do total dessa média, ou seja, apenas quatro setores foram responsáveis por mais de 90% da média integral da variação líquida.

O resultado obtido com a análise foi que a ordem desagregada por setores se altera quando comparados os períodos de auge e declínio, de modo que o setor que mais cria no período de auge (Administração Pública) é o que mais destrói no período de declínio e o setor de serviços passa a ser o maior criador de empregos em termos líquidos, criando, aproximadamente, 70% dos postos de trabalhos formais no período.

De forma geral, a dinâmica de emprego no Nordeste, ao longo dos últimos 16 anos, está dividida em dois períodos distintos: um período de auge que corresponde a 2001-2010 e um período de declínio de 2011 a 2016, cujas taxas médias de criação líquida são 9,41% a.a. e 2,53% a.a., respectivamente. Os setores com maior protagonismo nesse processo são: Administração Pública, Serviços, Comércio e Indústria de Transformação. Esses setores apresentam especificidades, visto que o setor de Indústria de Transformação começa a desacelerar mais cedo (2004), ao passo que o setor de Comércio possui estabilidade até 2014, já o setor de Administração pública, possui oscilações de cinco em cinco anos, enquanto o setor de Serviços, é o último a desacelerar evidenciando que os setores respondem de maneira diferente, no tocante ao emprego, às flutuações da atividade econômica.

REFERÊNCIAS

CORSEUIL, C. H.; RIBEIRO, E. P.; SANTOS, D. D.; DIAS, R. F. Criação, destruição e realocação de emprego no Brasil. In: XXIX Encontro Nacional de Economia - ANPEC, 2001, Salvador, SP. **Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia - ANPEC**. Campinas, SP: ANPEC, 2001.

DAVIS, S. J.; HALTIWANGER, J. Gross job flows. In: ASHENFELTER, O.; CARD, D. (Eds.). **Handbook of labor economis**. Amsterdan: Elsevier, 3b, 1999.

DAVIS, Steven J.; HALTIWANGER, John. Gross Job Creation, Gross Job Destruction, and Employment Reallocation. **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 107, No. 3 (august of 1992), pp. 819-863.

GÓMEZ-SALVADOR, R.; MESSINA, J. Gross job flows and institutions in Europe. **IZA Working Paper Series**, 2004.

IBGE. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED**. Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mte/cadastro-geral-de-empregados-e-desempregados-ca-ged.html > Acesso em: 20 de agosto de 2018.

IBGE. **Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.** Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mte/relacao-anual-de-informacoes-sociais-rais > Acesso em: 20 de agosto de 2018.

RIBEIRO, E. P. Cap. 1: Criação, Destruição e Realocação De Empregos: Conceitos E Medidas. In: CORSEUIL, C.H. e SERVO, L.M.S. (Org.). **Criação, Destruição e Realocação de Empregos no Brasil.** Brasília: IPEA, 2007, v., p. 15-24.

SERVO, L. S.; FURTADO, P.; AMORIM, B.; CORSEUIL, C. H.; RIBEIRO, E. P.; SOUZA, A.L. Cap. 4: Criação, destruição e realocação de postos de trabalho por setores. In: CORSEUIL, C.H. e SERVO, L.M.S. (Org.). **Criação, Destruição e Realocação de Empregos no Brasil.** Brasília: IPEA, 2007, v., p. 51-66.

SILVA FILHO, L. A.; QUEIROZ, Silvana Nunes de; ARAÚJO, J. B.; SILVA, F. J. F. Criação e destruição de empregos na indústria metropolitana do Nordeste. **Revista de Economia** (Curitiba), v. 40, p. 71-96, 2014.

PAZELLO; Elaine Toldo; BIVAR, Wasmália; GONZAGA, Gustavo. Criação e destruição de postos de trabalho por tamanho de empresa na indústria brasileira. **Pesq. Plan. Econ.**, v. 30, n. 2, p. 259-288, ago. 2000.

RIBEIRO, E. P.; PEREIRA, Filipe Keuper Rodrigues. Criação e destruição de emprego na indústria e os efeitos do câmbio e da abertura comercial: o caso da indústria gaúcha nos anos 1990. **Economia Aplicada** (São Paulo), v. 10, n. 3, 2006. p. 325-348.

CENTENO, Mário; MACHADO, Carla; NOVO, Álvaro A. A Criação e Destruição de Emprego em Portugal. **Boletim Econômico:** Banco de Portugal (2007). p. 79-108.

ARTIGO 8

MERCADO DE TRABALHO RURAL NO MARANHÃO: apontamentos sobre a sua dinâmica no período de 2010 a 2019 e sua relação com a extrema pobreza[1]

Frednan Bezerra dos Santos - Economista, professor especialista em Produção e Desenvolvimento Rural, mestre em Desenvolvimento Socioeconômico e ex-presidente do Conselho Regional de Economia da 15ª Região – MA.

RESUMO

O ponto de partida para o estudo do mercado de trabalho rural no Maranhão é o processo crônico de empobrecimento da sua população e atraso relativo aos demais estados da Federação. É evidenciado, por meio de diversos indicadores que apontam o Maranhão com o maior percentual de pessoas em condições de extrema pobreza, o baixo índice de formalização e massa salarial no mercado de trabalho rural, além do baixo rendimento das culturas tradicionais, com destaque para a mandioca. A pesquisa parte do pressuposto de que descrever as características do mercado de trabalho rural no Maranhão, no período de 2010 a 2019, contribuirá para identificar fatores que determinam ou colaboram para a extrema pobreza no meio rural. O presente trabalho está estruturado em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, são descritas as características do mercado de trabalho rural no Maranhão. No segundo, é destacada a baixa produtividade e a produção para o autoconsumo como fatores que determinam o comportamento do mercado de trabalho rural maranhense. Por fim, no terceiro, a extrema pobreza é explicada com base no comportamento do mercado de trabalho rural.

Palavras-chave: Mercado de Trabalho Rural. Extrema Pobreza. Maranhão.

ABSTRACT

The starting point for the study of the rural labor market in Maranhão is the chronic process of impoverishing its population and lagging the other states of the federation. What is evidenced by several indicators that point to Maranhão with the highest percentage of people in conditions of extreme poverty, the low rate of formalization and wage mass in the rural labor market, in addition to the low income of traditional cultures, with emphasis on the cassava. The research assumes that describing the characteristics of the rural labor market in Maranhão in the period from 2010 to 2019 will help to identify factors that determine or contribute to extreme poverty in rural areas. The present work is structured in three chapters, in addition to the introduction and the final considerations. In the first chapter, the characteristics of the rural labor market in Maranhão are described, in the second the low productivity and production for self-consumption is highlighted as factors that determine the behavior of the rural labor market in Maranhão and in the third the extreme poverty is explained from the behavior of the rural labor market.

Keywords: Rural Labor Market. Extreme Poverty. Maranhão.

[1] Este artigo consiste em uma adaptação de parte do trabalho de conclusão do curso de especialização em Produção e Desenvolvimento Rural.

1 INTRODUÇÃO

A história do Maranhão é marcada por um contexto político que culminou no enfraquecimento relativo do estado e resultou na incapacidade da estruturação de políticas públicas de geração de renda, em especial no meio rural, o que aprofundou o empobrecimento da sua população e atraso relativo aos demais estados da federação. Esse atraso se manifesta em seus indicadores sociais que, ao longo das últimas décadas, o colocaram como destaque nacional negativo, com o segundo mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), **dentre** os estados brasileiros.

No ano de 2018, o Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão totalizou R$ 98,179 bilhões, em valores correntes do ano de 2018, com variação positiva de 2,9% em relação ao ano anterior, isto é, R$ 8,637 bilhões maior que 2017. No entanto, o crescimento econômico mensurado pelo PIB coloca o Maranhão na 17ª posição no ranking nacional e na 6ª posição relativa à variação real do PIB no período de 2010 a 2018 com variação real acumulada de 19,5%, o segundo melhor desempenho na região Nordeste. Enquanto isso ocupa a última posição no ranking nacional referente ao PIB per capita, o que reflete a realidade de forte concentração de renda (IMESC, 2020).

O Maranhão é o estado da federação que apresenta o maior percentual de população residente em zonas rurais e o maior percentual de famílias consideradas pobres pelas pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses fatos chamam a atenção para uma possível correlação entre a extrema pobreza e as ocupações rurais.

Segundo o relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), quase metade da população da zona rural vive em situação de extrema pobreza na América Latina, muitas dessas famílias estão dedicadas à agricultura de subsistência ou são formadas por operários sem terras (FAO, 2013).

No relatório “Perfil da Pobreza: Norte e Nordeste Rurais”, observam-se importantes dados sobre a pobreza e extrema pobreza, e os impactos de determinadas políticas sociais nesses indicadores. Contudo, o principal destaque que deve ser observado é a concentração rural da pobreza e extrema pobreza (SOARES, 2016).

Políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e ao combate à pobreza foram fundamentais para redução da extrema pobreza no Brasil no primeiro decênio do século XXI, com destaque para a importância dos programas sociais com vistas à diminuição da pobreza. Porém, relevante parte do sucesso na diminuição da pobreza deve-se ao volume de recursos investidos nos Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Não obstante, é fundamental que toda análise econômica seja interpretada como um recorte da realidade social, de modo que a melhor forma de ter uma visão mais ampla é considerar o máximo de informações e múltiplas interpretações, ponderando sempre questões espaciais e temporais. Assim, a contribuição deste artigo é destacar alguns aspectos que podem ajudar a entender a realidade maranhense.

O presente trabalho está estruturado em três capítulos, além dessa introdução e das

considerações finais. No primeiro capítulo, é feita a descrição de algumas características relevantes do mercado de trabalho rural no Maranhão. No segundo, dá-se destaque à baixa produtividade e à produção para o autoconsumo como fatores que determinam o comportamento do mercado de trabalho rural no Maranhão, e no terceiro a extrema pobreza é analisada a partir do comportamento do mercado de trabalho rural.

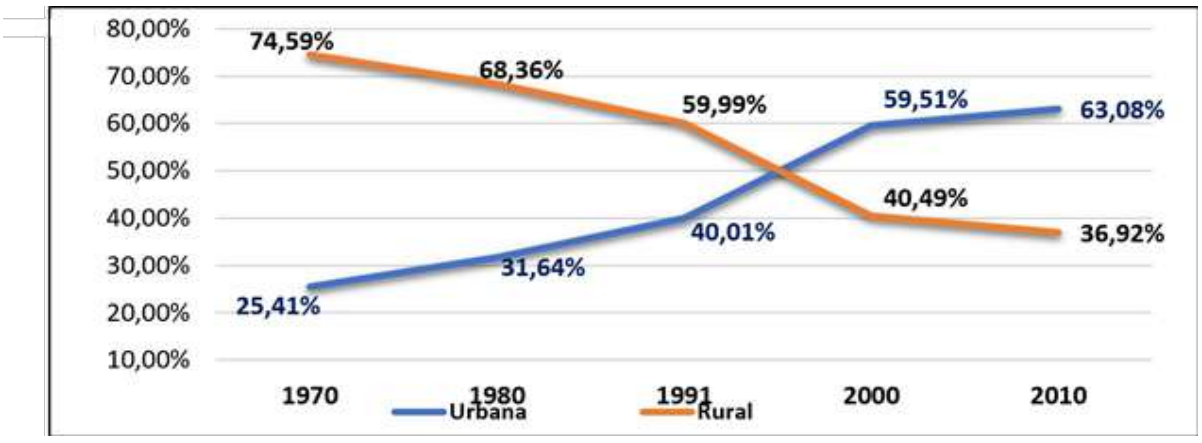
2 CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO RURAL NO MARANHÃO

2.1 Dinâmica demográfica do Maranhão

O Maranhão é o estado da Federação com maior percentual de habitantes na zona rural, em que pese a classificação política que referencia a definição de rural e urbano. A distribuição espacial dessa população apresentou elevados índices percentuais de população vivendo no campo nas décadas de 1970 (74,6%), 1980 (68,4%) e cerca de 60% em 1990 (ver Gráfico 01).

No ano de 1970, a população urbana maranhense era cerca de um quarto (25%) da população total, o que evidenciava o caráter rural do estado, perfil que pouco se alterou na década de 1980. Por sua vez, na década de 1990, notam-se importantes mudanças no cenário político e econômico nacional e estadual, com a redemocratização e a abertura comercial, eventos que explicam as mudanças ocorridas a partir dessa década na dinâmica espacial da população maranhense, conforme os dados apresentados. Em 1991, o percentual de pessoas em centros urbanos já ultrapassava 40% da população, o que leva à inferência de que, em meados dessa década, a população urbana tenha ultrapassado a população rural, sendo que em 2000 a população urbana já representava aproximadamente 60% da população total e em 2010 chega a 63%.

Gráfico 1 - Evolução da população residente (distribuição entre urbana e rural) no Maranhão (1970-2010)



Notas: 1 - Para 1960 até 1980: População recenseada; 2 - Para 1991 até 2010: População residente;
Fonte: IBGE – Censo Demográfico (1970-2010). Elaboração própria

No entanto, a análise dos dados do Censo Demográfico de 2000 precede da introdução de informações quanto à criação de municípios (áreas consideradas urbanas pelo IBGE) no Maranhão. Portanto, é importante frisar que no ano de 1994 foram criados 81

municípios – o que se pode considerar como fator para superestimar a população urbana, mas não invalida a significativa tendência de crescimento da população urbana no estado ao longo das últimas décadas.

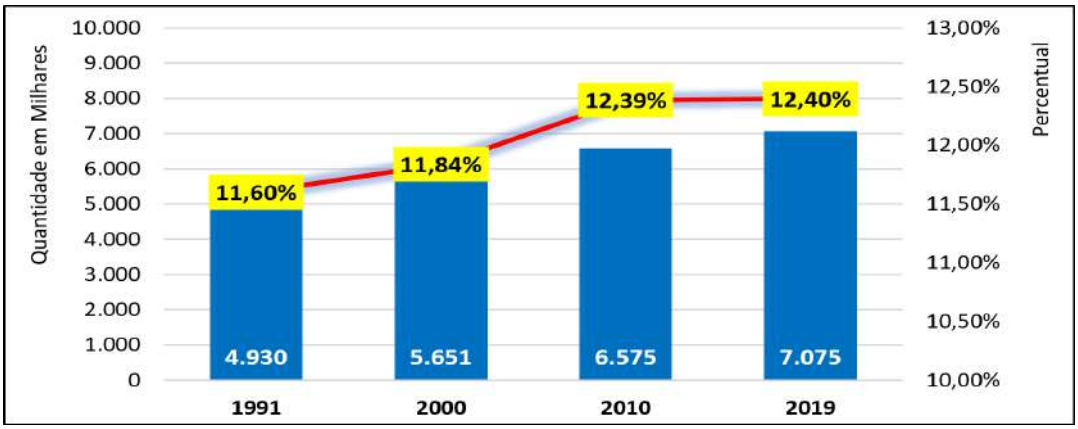
Contudo, cabe destacar que o Maranhão apresenta a menor taxa de urbanização do Nordeste e uma das menores do país (58,9%) conforme IBGE (2012), sendo inferior à média regional (73,1%) e nacional (84,3%) (BNB, 2015). Assim como os vizinhos Piauí, Tocantins e Pará, a ocupação territorial é baixa para grandes extensões de área.

A população do Maranhão para o ano de 2019 foi estimada pelo IBGE em 7.075.181 habitantes, aumento de 7,6% em relação aos dados censitários de 2010 (6.574.789 habitantes), o que resulta em uma densidade de 21,3 habitantes por km². Por sua vez, em relação à população total do Nordeste (ver Figura 02), a participação percentual da população maranhense na nordestina passou de 12,39% em 2010 para 12,40% em 2019, o que demonstra uma estabilização demográfica.

A distribuição territorial dessa população é bem desigual com o Norte, a menor mesorregião em extensão, concentra mais de 40% do total estadual, onde está localizada a capital São Luís. A capital e os três municípios mais populosos (Imperatriz, São José de Ribamar e Timon) somam 1.707.360 habitantes[2] em uma área de 4.335 km², resultando em uma densidade demográfica de 2.044,7 habitantes/km². Cabe ressaltar uma particularidade que explica, em parte, essa densidade: São José de Ribamar integra a Região Metropolitana de São Luís, enquanto Timon é município vizinho a Teresina, capital do Piauí e integra a RIDE Grande Teresina, já Imperatriz possui forte dinâmica comercial por influência da rodovia BR-010 (Belém-Brasília), margeada pelo Rio Tocantins (limite entre Maranhão e Tocantins) e próxima do limite com o Pará.

A dinâmica populacional, representada no Gráfico 02, demonstra a estabilidade do crescimento populacional do Maranhão com base nos dados das estimativas do IBGE, mas é importante destacar que o último Censo Demográfico foi realizado em 2010.

Gráfico 2 - População total do Maranhão e participação percentual da população do estado em relação ao total do Nordeste (1991, 2000, 2010 e 2019)



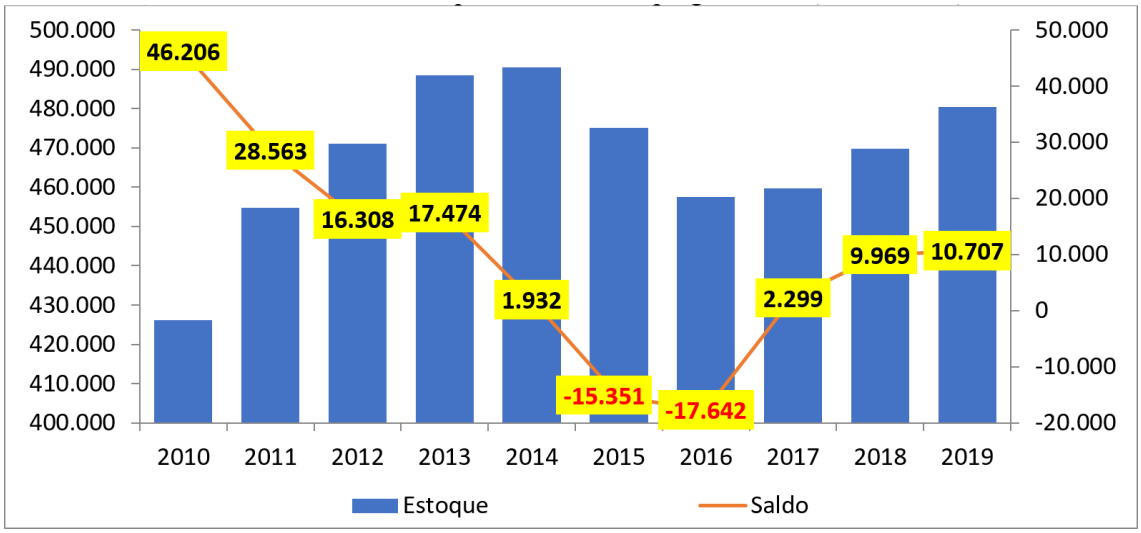
Fonte: IBGE, Censo Demográfico (1991, 2000, 2010); Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiras em 01.07.2019. Elaboração Própria

[2] IBGE. Diretoria de Pesquisas – DPE – Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS.

2.2 Caracterização do Mercado de Trabalho no Maranhão

O comportamento do mercado de trabalho formal no Maranhão pode ser observado no Gráfico 03, no qual se destaca a retomada do crescimento a partir de 2017, mas com o estoque de empregos formais crescendo de forma mais consistente em 2018 e 2019 com saldos positivos, respectivamente, de 9.969 e 10.707. No entanto, ainda não foi suficiente para recompor o estoque perdido nos anos de 2015 e 2016.

Gráfico 3 - Maranhão - Estoque e saldo do emprego formal (2010 - 2019)



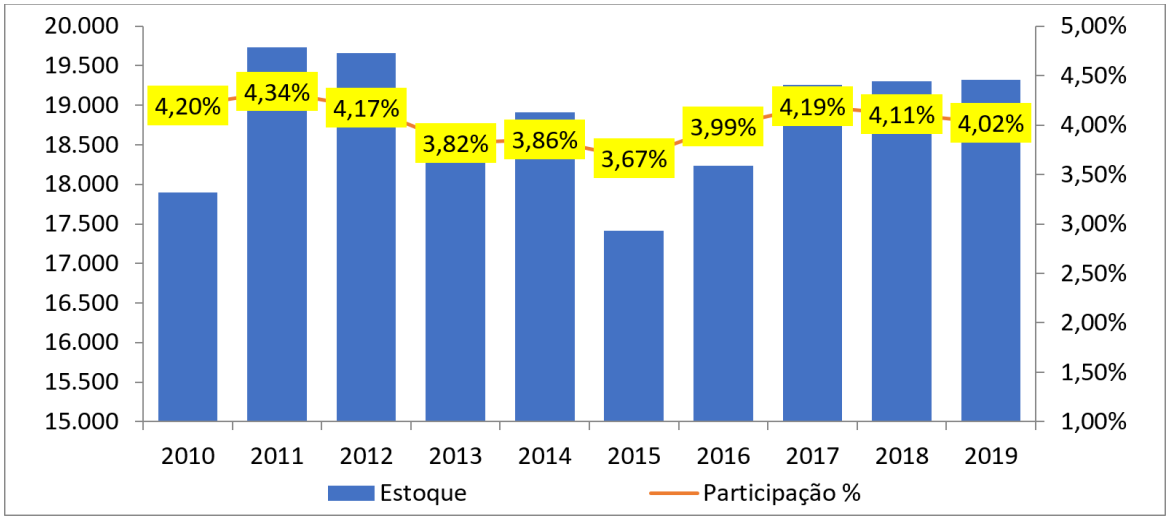
Fonte: RAIS - DEC nº 76.900/75 MTb. Elaboração própria

Destaca-se que a análise setorial do estoque de empregos formais do Maranhão demonstra, de forma expressiva, a relevância dos setores de serviços e comércio que somados concentram 74,53% do emprego formal no ano de 2019. Enquanto isso, o mercado de trabalho rural no Maranhão (Gráfico 04) segue o comportamento nacional com baixa participação.

No Maranhão o mercado de trabalho rural, no período de 2010 a 2019, obteve sua maior participação no total no ano de 2011 com 4,34%. Todavia, de 2013 a 2016, observa-se a queda da participação que passa a variar abaixo de 4% e somente volta a ultrapassar essa marca nos anos de 2017, 2018 e 2019, sendo que em 2019 fica na marca de 4,02% do emprego formal.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C, divulgação trimestral) do IBGE indicou que, no quarto trimestre de 2019, a população ocupada, de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência no grupamento de atividade agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura era de 343 mil no Maranhão, o que representa 4,9% da população total estimada do estado.

Gráfico 4 - Maranhão - Estoque e participação percentual do emprego formal nas atividades agropecuária, extração vegetal, caça e pesca no total (2010 - 2019)



Fonte: RAIS - DEC nº 76.900/75 MTb. Elaboração própria

Enquanto em 2010 a Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura respondiam por 31,83% das ocupações, de acordo com o Censo de 2010, percentual próximo do observado na PNAD para o ano de 2009 que identificou o trabalho na atividade agrícola como responsável por cerca de 34% das ocupações das pessoas de 10 anos ou mais de idade. A PNAD mostra uma tendência importante do emprego por seção de atividade do trabalho principal a partir de 2012 com a queda desse percentual passando a representar 28,1% e chega a 14,8% no 4º trimestre de 2019. Outro dado importante dessa pesquisa é o rendimento médio real do trabalho recebido por mês no grupamento de atividade Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura que, no quarto trimestre de 2019, alcançou apenas 39,35% do rendimento médio total do trabalho no Maranhão.

O pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários, segundo os dados dos Censos Agropecuários do IBGE, sofreu relevantes alterações entre os anos de 2006 e 2017, sendo que houve uma queda em 30% no contingente de ocupações, passando de 991,6 mil para 692,9 mil. Mas, o que chama atenção (ver Tabela 01) é que a chamada agricultura patronal, não familiar, apesar de ser intensiva em capital, ampliou em 8,9% seu contingente de ocupações, enquanto a agricultura familiar sofreu forte retração, perdendo 36% de suas ocupações.

Tabela 1 - Maranhão - Pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários, por tipologia (2006, 2017)

Tipologia	2006	Part. (%)	2017	Part. (%)	Var. (%) 2017/2006
Agricultura familiar - não	133.669	13,48	145.592	21,01	8,92
Agricultura familiar - sim	857.931	86,52	547.278	78,99	-36,21
Total	991.600	100,00	692.870	100,00	-30,13

Fonte: IBGE - Censos Agropecuários (2006, 2017). Elaboração própria

3 O MERCADO DE TRABALHO RURAL NO MARANHÃO: BAIXA PRODUTIVIDA DE E PRODUÇÃO PARA O AUTOCONSUMO

O mercado de trabalho assalariado rural brasileiro apresenta um mosaico de relações sociais que permeiam o campo brasileiro desde o século XX e que são verdadeiros desafios para a construção de agendas de políticas públicas dirigidas ao meio rural, o qual ainda concentra grande parte da extrema pobreza no Brasil, mas com a especificidade que no Maranhão tem perdido a cada ano mais postos de trabalho.

Assim, antes de destacar características relevantes da agricultura maranhense, é importante chamar atenção para o Censo Demográfico de 2010, no qual o Maranhão apresentava o maior percentual de população em área classificada como rural dentre os estados com 36,9%, mais que o dobro da média nacional (15,6%). Em termos absolutos, o estado apresenta a terceira maior população rural do país, com 2.425.607 habitantes, atrás somente da Bahia e Minas Gerais.

3.1 Caracterização atual da agricultura maranhense

A caracterização da agricultura maranhense, aqui rascunhada, tem como principal fonte a pesquisa publicada pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC, 2019). Esse estudo apresentou e discutiu o comportamento dos principais produtos agrícolas maranhenses, com base na pesquisa da Produção Agrícola Municipal (PAM), divulgada anualmente pelo IBGE.

A agricultura maranhense, em termos de área colhida entre 1998 e 2018, cresceu a uma taxa média de 2,41% ao ano, com destaque para as lavouras temporárias que têm um peso considerável (48,2%) no Valor Adicionado Bruto (VAB) do setor primário no Maranhão. Destaca-se a produção de grãos no estado que cresceu 103,6% em 2017, principalmente, no que se refere às culturas de soja (87,6%), milho (138,9%) e arroz (60,7%), culturas intensivas em capital com alta produtividade. Vale mencionar que esses produtos, juntos, representam cerca de 77,9% do total do valor da produção na lavoura temporária do estado, com destaque para a soja (56,5%) e o milho (16,1%) (IMESC, 2019).

Ainda sobre a evolução da área colhida no Maranhão, é importante destacar as supersafras de 2014 e 2017. Em 2014, o Maranhão registrou 2.005.779 hectares (ha), a maior área colhida da série analisada, sendo que as culturas de soja e milho foram as que apresentaram maior participação na área colhida total. Somadas, essas representaram 61,0% do total da área colhida no estado. O mesmo pode-se dizer do ano 2017, em que essas duas culturas também apresentaram maior participação na área colhida total, sendo 45% da soja e 26% do milho.

Considerando o Valor da Produção (VP), os dez principais produtos responderam por 99,1% do total do VP das lavouras temporárias e permanentes em 2018. Destes, apenas uma era da lavoura permanente: a banana, cujo VP alcançou mais de R$ 69 milhões.

De acordo com os dados da PAM (IBGE), o feijão e a mandioca foram as culturas mais presentes nos municípios maranhenses no período de 1998 a 2018. Essas culturas são caracterizadas pela incipiente geração de renda e baixa produtividade, mas de grande

relevância para a segurança alimentar e importante geradora de ocupações no meio rural, como destacado pelo IMESC (2019).

Quando comparamos os valores da produção nos anos de 1998, 2008 e 2018, pode-se observar alguns destaques no ranking com a soja liderando nos anos de 2008 e 2018. Entre 2002 e 2003, essa se tornou o produto com maior VP, seguida pelo milho em 2018, produto que saiu da quinta posição nos anos de 1990 e 2008 para a segunda em 2018.

No Maranhão, apesar do progresso tecnológico experimentado nas lavouras de grãos, a lavoura da mandioca no estado continua de forma tradicional com técnicas primitivas (roça do toco/queima) e processo de produção da farinha de mandioca de forma artesanal. Isso resulta na baixa produtividade e incompatibilidade com requisitos sanitários, com forte viés não mercadológico.

3.2 Produção para o autoconsumo: a mandioca

A farinha de mandioca é um produto muito consumido nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, sendo o Maranhão um importante mercado consumidor desse produto. A mandioca faz parte da cultura do povo maranhense e destaca-se a produção para o autoconsumo e sua relação com a extrema pobreza.

No Brasil, em razão de sua fácil adaptação e do uso eficiente de água e nutrientes, a mandioca é cultivada em todos os estados, com rendimentos diferenciados, usando poucos insumos (ou nenhum), em áreas com solos pobres e ácidos. Situa-se entre os oito principais produtos agrícolas do país no ano de 2017, em termos de área cultivada e valor de produção, com respectivamente 1,3 milhão de ha de área plantada e R$ 11,190 bilhões em valor da produção.

A produção estimada de mandioca no Brasil, para 2017, foi de 18,8 milhões de toneladas (IBGE, 2019) com rendimento médio de 14,2t/ha-¹. A produtividade média de raízes varia de região para região com o Norte apresentando 15,2t/ha-¹, Nordeste com 8,34t/ha-¹, Sudeste com 18,1t/ha-¹, Centro Oeste com 18,2t/ha-¹ e Sul com 21,6t/ha-¹ (IBGE, 2019).

Esses dados diferenciados podem estar relacionados com, pelo menos, dois dos principais fatores de produção: a oferta de água e de nutrientes nos solos das áreas de cultivo das diferentes regiões. Esses fatores são de extrema importância para o desempenho produtivo dessa cultura e adoção de tecnologias no processo de produção.

No Maranhão a mandioca ocupa a quarta posição em termos de valor de produção correspondendo no ano de 2017 a 11,04% do valor total das lavouras temporárias, em termos de produtividade temos 8,7t/ha-¹. Enquanto isso, o estado do Pará, principal exportador de farinha de mandioca para o Maranhão, apresenta 14,4t/ha-¹.

A baixa produtividade da cultura da mandioca no Maranhão e na produção dos seus derivados cria forte demanda externa por subprodutos da mandioca. Dentre os derivados da mandioca, destacam-se a fécula de mandioca, produto com relevante valor agregado, e farinha de mandioca produto tradicional da cultura alimentar do maranhense. A análise da produção local de ambos os produtos supre aproximadamente 45% da demanda local (comércio formal), o que em termos monetários indica a compra de mais de R$ 70 milhões de outros estados[3].

[3] Projeção de acordo com o estudo da Embrapa (2014).

Os dados do IBGE demonstram que a redução no consumo total de farinha de mandioca está relacionada ao crescimento da renda das famílias. Vale ressaltar que, no extrato de menor renda, o movimento foi inverso com um crescimento de 10% no consumo de farinha de mandioca no período de 2009/2010 em relação a 2002/2003.

Considerando as estimativas de consumo de farinha de mandioca o Maranhão enquadra-se na média de consumo da região Norte por entender a importância cultural da farinha de mandioca para o maranhense similar à observada nos estados do Norte. Assim, pode-se fazer um cálculo simples estimando o consumo de farinha no Maranhão, adotando a média da região Norte que lidera com um consumo per capita estimado em 16,9kg/ano que, multiplicado pela população maranhense, aproximadamente 7 milhões de pessoas, resulta em um consumo anual de 118 mil toneladas de farinha de mandioca.

Contudo, mesmo com essa demanda, a produção maranhense não consegue superar o nível de autoconsumo. Vale ressaltar que, a partir de 2014, o Maranhão passou a ser um importador de farinha de mandioca do Pará[4], quando se destaca a cidade de Castanhal/PA que em 2014 comercializou mais de R$ 500 mil com o Maranhão assumindo, a partir de então, protagonismo no mercado de farinha de mandioca.

Em Castanhal/PA, principal município vendedor de farinha de mandioca no mercado formal para o Maranhão, alguns produtores se destacam não pelo volume da produção, mas pelo nível tecnológico aplicado na cultura da mandioca. Desse modo, obtém produtividade acima de 40 t, ou seja, 2,6 vezes maior que a média do município (EMBRAPA, 2014).

A Embrapa (2014) realizou a caracterização de propriedades produtoras de mandioca em Castanhal/PA e obteve as seguintes informações: área média de 25 ha e as lavouras de mandioca variam de 5 ha a 10 ha. Mais de 95% dos agricultores têm a posse da terra. Cerca de 90% da produção é comercializada em um sistema integrado com um produtor-atravessador que embala o produto com marca e código de barra e fornece aos supermercados.

O sistema produtivo é “semimecanizado”, predominando a mão de obra contratada em complemento à mão de obra familiar, mas com o preparo do solo mecanizado. Alguns agricultores tiveram acesso ao crédito rural. O material para plantio (manivas) é retirado na propriedade ou comprado de terceiros e a maioria deles teve acesso aos serviços de assistência técnica. Mas, as condições de acesso às propriedades são precárias em decorrência da falta de manutenção das estradas vicinais, dificultando o escoamento da produção, especialmente no período chuvoso, o que consiste no maior entrave da ampliação da produção (EMBRAPA, 2014).

Considerando-se os preços relativos dos fatores de produção e da raiz de mandioca, conclui-se que, do ponto de vista econômico, o sistema de produção semimecanizado de mandioca predominante no município de Castanhal/PA é viável, embora com dificuldades logísticas por conta das péssimas estradas, insuficiência de assistência técnica e extensão rural.

O exemplo do “sucesso” da produção de farinha de mandioca em Castanhal/PA aponta caminhos para o desenvolvimento da cadeia produtiva da mandioca no Maranhão. Ressalte-se, todavia, que o mercado da raiz ainda é restrito no Pará, sendo a maior parte

[4] Dados coletados a partir do banco de dados da Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão – SEFAZ/MA.

da produção comercializada na forma de farinha, realidade diversa à maranhense que vive um boom de demanda por raízes que somente no primeiro semestre do ano de 2018 movimentou R$ 6,4 milhões, o que representa 5,5 vezes o comercializado no ano de 2014.

4 O MERCADO DE TRABALHO RURAL NO MARANHÃO COMO UM DOS VETORES DA EXTREMA POBREZA

4.1 Agricultura familiar e extrema pobreza

A agricultura familiar é um tema que recebeu atenção especial no meio acadêmico nas últimas décadas. Na década de 1990 a agricultura familiar ganhou relevância devido a sua "importância na absorção de mão de obra e na produção de alimentos" e por suas implicações ao debate de temas, que entraram em evidência a partir de concepções importadas de organismos internacionais (especialmente da Organização das Nações Unidas – ONU), tais como: segurança alimentar e degradação ambiental, que introduziram em nosso meio acadêmico um novo enfoque ao debate da concentração fundiária.

A cada novo Censo Agropecuário, em função de aprimoramentos na coleta dos dados primários, e de demandas específicas é comum adotarem propostas de reclassificação segundo alguma tipologia que se espera e que venha auxiliar na compreensão dos resultados divulgados pelo IBGE. Já no Censo Agropecuário 2006 foi introduzida uma nova classificação demanda por força da Lei nº 11.326 que definiu a agricultura familiar[5] de forma a disciplinar o acesso às políticas públicas direcionadas aos pequenos produtores, com destaque para o Pronaf.

Os resultados da pesquisa apontaram que a agricultura familiar é amplamente predominante em termos de número de estabelecimentos e de pessoal ocupado, mas com participação proporcionalmente menor no valor da produção e nas receitas do estabelecimento, devido à sua menor produtividade em comparação com a agricultura patronal.

A sua importância econômica podemos confirmar em estudos como o Novo Retrato da Agricultura Familiar (GUANZIROLI, 1998) que demonstra o quanto o seguimento familiar da agricultura brasileira, ainda que muito heterogêneo, responde por relevante parcela da produção agropecuária, apresentando em diversas atividades estreitas relações com os segmentos industriais e de serviços o que resulta em uma importante participação no produto agregado gerado pelo agronegócio. Todavia, suscita-se a importância do auxílio a esse setor uma vez que os agricultores familiares carecem de políticas públicas creditícias

[5] A Lei nº 11.326/2006 define o agricultor familiar como aquele que pratica atividades no meio rural, em área menor que quatro módulos fiscais com a utilização predominante de mão de obra familiar nas atividades produtivas e gerenciais e que tenha como principal fonte de renda a atividade agrícola que prática, com ressalva às especificidades tanto dos silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores e quanto às formas coletivas de produção, desde que essas não ultrapassem o limite de área por associado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm

e de assistência técnica permanente para continuidade da sua produção.

A fim de melhorar o direcionamento de políticas públicas, com ênfase no setor agropecuário familiar, uma vez que é primordial traçar o perfil deste segmento. A demarcação do espaço ocupado por este setor dentro do amplo contexto da economia brasileira é fundamental para as projeções do seu potencial com vista ao auxílio na criação de alternativas que visam à manutenção e, expansão do setor agrícola familiar em busca da tão almejada sustentabilidade socioambiental.

Entretanto, não é de se esperar que o governo seja o promotor da coletividade da agricultura familiar, mas, sim, que seja capaz de imprimir as medidas necessárias para que a produção familiar exerça um papel estratégico na promoção do bem-estar geral da sociedade através da produção de alimentos e geração de renda.

No relatório "Perfil da Pobreza: Norte e Nordeste Rurais", temos importantes dados sobre a pobreza e extrema pobreza e os impactos de determinadas políticas sociais nesses indicadores. Em Soares (2016) observa-se a expressiva queda da extrema pobreza e da pobreza entre as famílias agrícolas, mas, merece ser observada a concentração rural da pobreza.

No período entre 2004-2013, tanto no Brasil na sua totalidade como nas regiões Norte e Nordeste do país, a extrema pobreza caiu de 7,6% dos brasileiros em 2004 para 4,0% em 2013; a pobreza diminuiu por um fator de 2,5 no mesmo período, de 22,4% para 8,9% (SOARES, 2016).

É fato que o meio rural brasileiro passou por um processo de mudanças nas últimas décadas que reduziram significativamente as diferenças em relação às áreas urbanas. Mas, as áreas rurais brasileiras ainda mantêm especificidades, entre as quais podem ser mencionadas: famílias mais numerosas; piores condições de moradia; piores indicadores educacionais; maior importância das transferências para composição da renda total das famílias; maior importância dos gastos com alimentação em detrimento de gastos com educação, saúde e habitação; menor nível de renda per capita (IPEA, 2009).

Os dados sugerem que parte relevante da redução da pobreza rural no Nordeste pode ser explicada pela simples migração de pessoas que abandonam as áreas rurais ou ocupações agrícolas e se deslocaram para áreas urbanas. Outro fato notável é que 60% das famílias extremamente pobres do Nordeste vivem em áreas classificadas como agrícolas ou não agrícolas situadas em zonas rurais (SOARES, 2016).

4.2 Extrema pobreza e políticas públicas recentes no Maranhão

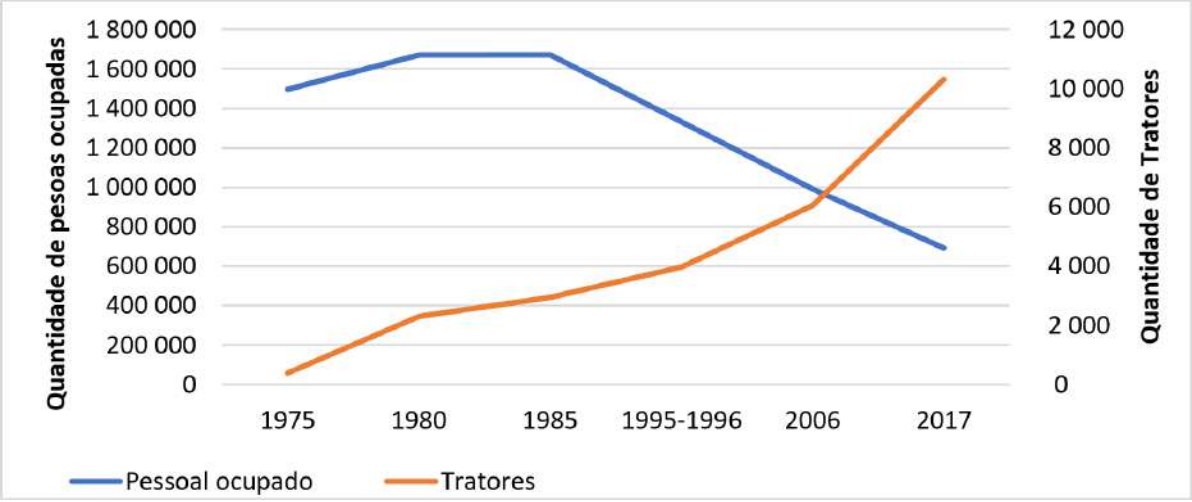
No Maranhão, estado com o maior percentual de habitantes na zona rural, o grupamento de atividade "Agropecuária, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura" perdeu participação no total de ocupações de forma absurda entre os anos de 2010 e 2019 saindo de mais de 30% para 14,8%. Outro dado importante é o rendimento médio real do trabalho recebido por mês nesse grupamento de atividade no quarto trimestre de 2019 que representava apenas 39% do rendimento médio total do trabalho, o que demonstra a baixa

remuneração do trabalho rural.

A Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE (2019) apontou que, embora um milhão de pessoas tenha deixado a linha de pobreza – rendimento diário inferior a US$ 5,5, medida adotada pelo Banco Mundial (BM) para identificar a pobreza em países em desenvolvimento como o Brasil – um quarto da população brasileira, ou 52,5 milhões de pessoas ainda viviam com menos de R$ 420,00 per capita por mês. O índice caiu de 26,5%, em 2017, para 25,3% em 2018, porém, o percentual está longe do alcançado em 2014, o melhor ano da série, que registrou 22,8%.

O Maranhão apesar de apresentar a maior proporção (53%) de pessoas com rendimento real efetivo domiciliar inferior a R$ 406,00 mensais em 2018 (ou até US$ 5,50 PPC diários) do país, em termos comparativos obteve a nona maior variação nesse indicador entre 2016 e 2018 (passou de 52,2% para 53%). Mas, o crescimento da extrema pobreza no Maranhão não difere do observado no Nordeste, onde questões climáticas e a migração campo cidade são vetores da redução de ocupações. A diminuição da ocupação rural também é reflexo das mudanças ocorridas no campo, que se caracterizam, entre outros aspectos, pela contínua especialização e mecanização do processo agrícola, com a consequente redução do número de postos de trabalho, uma das expressões mais visíveis da modernização da agricultura (ver **Gráfico 05**).

Gráfico 5 - Quantidade de pessoas ocupadas e de tratores, vários anos



Fonte: IBGE, Censos Agropecuários, anos selecionados. Elaboração própria

O pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários, segundo os dados dos Censos Agropecuários do IBGE, vem sofrendo substancial queda desde a década de 1990, sendo que entre os anos de 2006 e 2017 a redução foi de 36% no contingente de ocupações da agricultura familiar.

É nesse contexto que foi criado no Maranhão, em 2015, um plano de enfrentamento à extrema pobreza com recorte territorial, tendo em vista o quadro de acentuada desigualdade e a crise nacional que atingiu principalmente os setores da população mais vulneráveis. Esse Plano chamado de “Mais IDH” foi instituído pelo governo estadual e tinha por finalidade a redução da extrema pobreza, com promoção de justiça social e cidadania para a população

dos 30 municípios de menores índices de desenvolvimento humano do estado.

Assim, a partir do ano de 2016, investimentos na prestação de serviços de utilidade pública, no âmbito da assistência social, trabalho e renda, com destaque para as ações de fortalecimento da produção local, através dos programas "Mais Produção e Abastecimento", Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, Feiras da Agricultura Familiar, Regularização Fundiária, dentre outras ações.

Os investimentos públicos cumpriram um duplo papel nesses municípios, criando demanda interna (via geração de renda direta e indireta) e incentivando a produção da agricultura familiar. Mas, não foram capazes de mudar a realidade produtiva dos agricultores familiares.

Assim, outro importante projeto foi iniciado no ano de 2019, por meio da empresa AMBEV. Incentivado pelo estado através de benefícios fiscais, foi criada a Cerveja Magnífica[6] a base de mandioca, o que criou perspectivas de demanda por mandioca no Maranhão.

Dados da Conab (2019) indicam que no mês de julho de 2019, o preço médio da tonelada de mandioca no Maranhão tornou-se o segundo maior do país, com o valor aproximado de R$ 513,60. Este fato, evidencia o aumento da demanda por mandioca in natura a partir da demanda industrial da AMBEV.

As tendências do mercado nacional para a produção de mandioca, segundo o ETENE (2018), apontam para uma rápida profissionalização da produção, com destaque para a produção de farinha e fécula. "Outro fato a se observar é a verticalização da produção, principalmente, na produção de farinha, buscando reduzir custos totais de transação e favorecer todos os agentes participantes da cadeia produtiva" (ETENE, 2018, p. 7).

No entanto, a profissionalização e verticalização da produção, seguindo os caminhos naturais, não tendem a privilegiar os agricultores familiares, deixando-os ao largo do processo e pressionando cada vez mais suas margens de lucro com a redução dos preços advindas dos ganhos de produtividade dos produtores que dispuserem de mais recursos.

Assim, o desenvolvimento de uma política de ATER direcionada para a cultura da mandioca e o desenvolvimento de polos coletivos de produção é pilar fundamental para esta cadeia, a fim de tornar a atividade mais atrativa e rentável para o agricultor.

Diante dos desafios da produtividade, a produção maranhense tende a se qualificar com a orientação técnica e investimentos privados, mas cabe destacar que no Pará, estado vizinho, experiências sem grandes investimentos já garantem relevante produtividade se compararmos ao Maranhão. No estado vizinho um exemplo de maior produtividade sem grandes investimentos é o "Sistema de Bragança", que consiste no consórcio da mandioca com outras culturas, sem os embaraços do processo de introdução de novos plantios alheios ao produtor/à produtora, que além de incrementar os ganhos, são menos impactantes ao meio ambiente:

[6] Mais informações disponíveis em: https://www.ambev.com.br/marcas/cervejas/magnifica-do-maranhao/magnifica/

> [...] o Sistema Bragantino é uma tecnologia inovadora, prática e fac- tível para cultivo em consórcio e rotação de culturas, podendo subs- tituir o sistema tradicional de derruba-e-queima, oferecendo vanta- gem não só nos aspectos produtivos, mas também nos sociais e ambientais (EMBRAPA, 2014, p. 113).

Assim, o caminho a ser seguido pelo Maranhão no fortalecimento da cadeia produtiva da mandioca, passa pela estruturação de políticas públicas pautadas na organização coletiva da produção (tendo em vista a grande pulverização de produtores e as dificuldades de comercialização), formalização e profissionalização da produção a partir da assistência técnica e extensão rural e da agroindustrialização, para que sejam alcançados padrões de qualidade e sanitários indispensáveis para o acesso ao mercado.

Para além dos resultados de curto prazo que se manifestam na elevação da renda monetária das famílias, devemos destacar o potencial de estruturação da "Cadeia Produtiva da Mandioca" como vetor da política de enfrentamento à extrema pobreza no Maranhão, considerando a importância dessa cultura para as famílias de maior vulnerabilidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados dos Censos Demográficos, Agropecuários e das pesquisas amostrais do IBGE demonstram de forma contundente a redução de ocupações no meio rural, enquanto os dados do mercado formal de trabalho (RAIS-CAGED) indicam a baixa participação do trabalho rural no Maranhão frente ao número de ocupações rurais.

A dinâmica demográfica do estado se resume no fato desse possuir o maior percentual de população residente em zonas rurais no país e maior percentual de famílias consideradas pobres pelo IBGE. O estudo de Soares (2016) e os dados disponíveis são inequívocos em apontar a vulnerabilidade enfrentada por relevante percentual das pessoas residentes nas zonas rurais.

A literatura indica que a redução das ocupações rurais é reflexo das mudanças ocorridas no campo, pela contínua especialização e mecanização do processo agrícola, com a consequente redução do número de postos de trabalho, mas, não se resume apenas a esses aspectos.

O crescimento da extrema pobreza no Maranhão não difere em essência ao observado no Nordeste, onde questões climáticas e a migração campo cidade são vetores da redução de ocupações. Mas, foi esse contexto que engendrou políticas públicas de enfrentamento à extrema pobreza no Maranhão, sendo criado em 2015 o "Plano Mais IDH" como estratégia de enfrentamento à extrema pobreza com recorte territorial.

A extrema pobreza nas zonas rurais do Maranhão e o baixo índice de formalização de empregos demandam pesquisas capazes de desnudar as relações existentes entre a pobreza e as ocupações rurais para a formulação de políticas públicas locais capazes de enfrentar a pobreza rural diante de um cenário demográfico desafiador e uma agricultura familiar que se caracterizam pela baixa produtividade total dos fatores de produção que refletem na renda dos trabalhadores do campo.

Com essa perspectiva, destaca-se o projeto da Cerveja Magnífica que trouxe novas expectativas para a produção de mandioca no Maranhão, com o direcionamento da compra de mandioca para os municípios mais pobres, o que cria relevantes oportunidades para

a cadeia da mandioca nesses municípios que entraram no “radar das políticas públicas” com equipes fixas de profissionais extensionistas, equipamentos agrícolas, além de políticas habilitadoras para o desenvolvimento da produção, como regularização fundiária, alfabetização, atendimento em saúde e ampliação do abastecimento de água.

REFERÊNCIAS

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB -. **Relatório do PGPAF**. Disponível em: http://sisdep.conab.gov.br/precosiagroweb/. Acesso em: 15 fev. 2020.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA. **Cultura da mandioca**: apostila / Moisés de Souza Modesto Junior, Raimundo Nonato Brabo Alves, editores técnicos. Belém, PA: Embrapa Amazônia Oriental, 2014.

ESCRITÓRIO TÉCNICO DE ESTUDOS ECONÔMICOS DO NORDESTE – ETENE. Banco do Nordeste Brasileiro – BNB. COELHO, J. D. Produção de mandioca: raiz, farinha e fécula. **Caderno Setorial ETENE**, ano 3, n. 44, Setembro, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E A ALIMENTAÇÃO - FAO. **Produzir mais com menos:** Mandioca – Um guia para a intensificação sustentável da produção. [Rome], 2013. (Informe de Política). Disponível em: http://www.fao.org/ag/save-and-Grow/cassava/pdf/ FAOMandioca.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

GUANZIROLI, C. E. **Reforma agrária e globalização da economia**: o caso do Brasil. FAO (Cooperação FAO/INCRA), 1998. Disponível em: http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/ publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/492-reforma-agraria-e-globalizacao-da-economia-o- caso-do-brasil. Acesso em: 15 fev. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censos Agropecuários, vários anos**. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. Disponível em: http://www.sidra.ibge. gov.br. Acesso em: 25 fev. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico, vários anos.** Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. Disponível em: http://www.sidra.ibge.gov.br. Acesso em: 25 fev. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD, 2011 a 2019. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. Disponível em: http://www.sidra.ibge.gov.br. Acesso em: 25 fev. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Texto para Discussão (TD 1398). **O Mercado de Trabalho Rural**: Evolução Recente, Composição da Renda e Dimensão Regional. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4716. Acesso em: 25 fev. 2020.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOFIGURAS – IMESC. **Produção Agrícola Municipal** - O que mudou no Maranhão nos últimos 20 anos? São Luís: IMESC, 2019. Disponível em: http://imesc.ma.gov.br/portal/Post/view/outras-publicacoes/321. Acesso em: 25 fev. 2021.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOFIGURAS – IMESC. **Produto Interno Bruto do Estado do Maranhão:** período 2010 a 2018. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos-IMESC. v.14, n.1, jan./dez. – São Luís: IMESC,

2020. Disponível em: http://imesc.ma.gov.br/portal/Post/view/pib-estadual/394. Acesso em: 25 fev. 2021.

MINISTÉRIO DO TRABALHO – MTE. **Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho – PDET**. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED. Disponível em: http://pdet.mte. gov.br/caged. Acesso em: 25 fev. 2020.

SOARES, S. [et al.]. **Perfil da pobreza**: Norte e Nordeste rurais. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), 2016.

REVISTA
MUNDO ECONÔMICO

EDIÇÃO ESPECIAL



ANOS CORECON

CORECON MA
ACADÊMICO

CORECON MA
CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA

GOVERNO DO MARANHÃO
TRABALHANDO PARA TODOS

SEPLAN | IMESC

www.imesc.ma.gov.br