

# DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: análises multidisciplinares

Organizadores

*Heric Santos Hossoé*

*Lindalva Silva Correia*

*Lucy Rosana Silva*



EDUFMA

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL E  
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: análises  
multidisciplinares**



## UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

**Reitor**  
**Vice-Reitor**

Prof. Dr. Natalino Salgado Filho  
Prof. Dr. Marcos Fábio Belo Matos



EDUFMA

### EDITORA DA UFMA

**Diretor**

Prof. Dr. Sanatiel de Jesus Pereira

**Conselho Editorial**

Prof. Dr. Antônio Alexandre Isídio Cardoso  
Prof. Dr. Elídio Armando Exposto Guarçoni  
Prof. Dr. André da Silva Freires  
Prof. Dr. Márcio José Celeri  
Prof<sup>a</sup>. Dra. Diana Rocha da Silva  
Prof<sup>a</sup>. Dra. Gisélia Brito dos Santos  
Prof. Dr. Edson Ferreira da Costa  
Prof. Dr. Marcos Nicolau Santos da Silva  
Prof. Dr. Carlos Delano Rodrigues  
Prof<sup>a</sup>. Dr. Felipe Barbosa Ribeiro  
Prof. Dr. João Batista Garcia  
Prof. Dr. Flávio Luiz de Castro Freitas  
Bibliotecária Dra. Suênia Oliveira Mendes  
Prof. Dr. José Ribamar Ferreira Junior



Associação Brasileira das Editoras Universitárias

Heric Santos Hossoé  
Lindalva Silva Correia  
Lucy Rosana Silva  
(Organizadores)

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL E  
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: análises  
multidisciplinares**

São Luís



EDLIFMA  
2023

Projeto gráfico, Diagramação e Capa      José Renan Nunes de Oliveira e Silva  
Revisão      José Renan Nunes de Oliveira e Silva

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

Desenvolvimento regional e avaliação de políticas públicas: análises multidisciplinares / Heric Santos Hossoé, Lindava Silva Correia, Lucy Rosana Silva, (Orgs.) – São Luís: EDUFMA, 2023.

Vários autores.

188f.

ISBN: 978-65-5363-235-6

1. Economia 2. Desenvolvimento regional 3. Políticas Públicas I. Santos, Alan Vasconcelos II. de Souza, Alisson Danilo Silvestre III. Título.

CDD 330

CDU 330.552:338.43

---

Ficha catalográfica elaborada pela Diretoria Integrada de Bibliotecas - DIB/UFMA  
Bibliotecária: Regycléia Botelho Cutrim Alves - CRB 13-490/MA

**Criado no Brasil [2023]**

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzi-da, armazenada em um sistema de recuperação ou transmitida de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico, mecânico, fotocópia, microimagem, gravação ou outro, sem permissão do autor.

**EDUFMA | EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**

Av. dos Portugueses, 1966 | Vila Bacanga

CEP: 65080-805 | São Luís | MA | Brasil Telefone: (98) 3272-8157

www.edufma.ufma.br | edufma.sce@ufma.br

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACONERUQ	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
AGED-MA	Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão
AGERP	Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural
ALEMA	Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
ALUMAR	Consórcio de Alumínio do Maranhão
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAEMA	Companhia de Águas e Esgoto do Maranhão
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEBES	Centro Brasileiro de Estudos
CEDRUS-MA	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
CEST	Consórcio Estreito Energia
CF	Constituição Federal
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CME	Campanha de Merenda Escolar
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COLISEU	Companhia de Limpeza e Serviços Urbanos
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
CONASS	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde
CPR	Cédula de Produto Rural
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DAP	Declaração de Aptidão
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito do Maranhão
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
E. Ex	Entidades Executoras
EBES	Estado de Bem Estar Social
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Norte do Brasil
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAPEMA	Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FESMA	Força Estadual de Saúde do Maranhão
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUMACOP	Fundo Maranhense de Combate à Pobreza
GAEPP	Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza
ha	Hectare
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEMA	Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográfico
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IR	Imposto de Renda
ITERMA	Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
JUCEMA	Junta Comercial do Maranhão
km <sup>2</sup>	Quilômetro quadrado
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MATOPIBA	Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia
MEC	Ministério da Educação
MNCMR	Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis
MP	Medida Provisória
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEI	Nova Economia Institucional
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAIS	Programa de Ações Integradas de Saúde
PAM	Pesquisa Agrícola Municipal
PDF-MA	Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão
PE	Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFPB	Programa Farmácia Popular do Brasil
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLPT	Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – “Luz para Todos”
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNFC	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNME	Programa Novo Mais Educação
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPM	Pesquisa Pecuária Municipal
PROCEM	Programa de Certificação de Empresas
PRODIM	Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSB	Partido Socialista Brasileiro
REHUF	Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais
SAF	Secretaria de Estado da Agricultura Familiar
SAGRIMA	Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária
SAI's	Sistemas Agroindustriais
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional

SECAP	Secretaria de Estado de Articulação Política
SECID	Secretaria de Estado das Cidades do Maranhão
SECTI	Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação
SECTUR	Secretaria de Estado do Turismo
SEDEL	Secretaria de Estado do Esporte e Lazer
SEDES	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social
SEDIHPOP	Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular do Maranhão
SEDUC	Secretaria de Educação do Governo do Estado do Maranhão
SEEJUV	Secretaria de Estado Extraordinária da Juventude
SEEPP	Secretaria de Estado Extraordinária de Articulação das Políticas Públicas
SEIR	Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais
SEMU	Secretaria de Estado da Mulher
SETRES	Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária
SIGPC	Sistema de Prestação de Contas
SIM	Sustentabilidade e Inovação no Maranhão
SINC	Secretaria de Indústria e Comércio
SINFRA	Secretaria de Infraestrutura
SINPAS	Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STIU-MA	Sindicato dos Urbanitários do Maranhão
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
SUDS	Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
t	toneladas
TEGRAM	Terminal de Grãos do Maranhão
TRT-MA	Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão
U. Ex	Unidades Executoras
VAB	Valor Adicionado Bruto



# SUMÁRIO

## PARTE 1

### **AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

#### **CAPÍTULO 1. PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES DO SERTÃO DO PAJEÚ/PE NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

Alisson Danilo Silvestre de Souza, Patrícia Ribeiro de Souza e Lindalva Silva Correia.....14

#### **CAPÍTULO 2. A PRODUÇÃO DE SOJA NO ESTADO DO MARANHÃO: UM INDICADOR PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO DA REGIÃO?**

Lindalva Silva Correia, Lucy Rosana Silva, Heric Santos Hossoé, Patrícia Ribeiro de Souza.....32

#### **CAPÍTULO 3. CADEIA PRODUTIVA DA SOJA NO MARANHÃO: UM ESTUDO NAS MESORREGIÕES SUL E LESTE**

Lindalva Silva Correia, Carlos Enrique Guanziroli, Lucy Rosana Silva, Alan Vasconcelos Santos..44

#### **CAPÍTULO 4. UMA ANÁLISE DA POLUIÇÃO HÍDRICA DA LAGOA DA JANSEN E SEUS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA REGIÃO**

Lucy Rosana Silva, Rodrigo Gustavo de Souza, Lindalva Silva Correia, Heric Santos Hossoé, Teresa Cristina dos Reis Sousa..... 62

#### **CAPÍTULO 5. O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES DO ESTADO DO MARANHÃO (PDF-MA): UMA POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA AO DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA REGIONAL**

Herick Santos Hossoé, Lindalva Silva Correia, José Tavares Bezerra Júnior, Alan Vasconcelos Santos.....81

## PARTE 2

### **POLÍTICAS PÚBLICAS: A ESTRATÉGIA DA AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS**

#### **CAPÍTULO 6. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DIALÉTICA DO SEU PROCESSO DE CONSTRUÇÃO NO BRASIL**

Thayanny Lopes do Vale Barros, Frednan Bezerra dos Santos..... 100

**CAPÍTULO 7. AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA E SUA RELEVÂNCIA SOCIAL: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Aylana Cristina Rabelo Silva, Zaira Sabry Azar.....115

**CAPÍTULO 8. PLANO MAIS IDH COMO ESTRATÉGIA AO ENFRENTAMENTO À POBREZA NO MARANHÃO: UMA CARACTERIZAÇÃO**

Talita de Sousa Nascimento Carvalho, Maria Ozanira da Silva e Silva..... 133

**CAPÍTULO 9. CONTRADIÇÕES E IMPASSES DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS NO MARANHÃO: UM DEBATE NECESSÁRIO E INADIÁVEL**

José Tavares Bezerra Júnior.....153

**CAPÍTULO 10. POLÍTICAS DE SAÚDE E O DESMONTE DO SUS: O BRASIL NA CONTRAMÃO DO DESENVOLVIMENTO**

Frednan Bezerra dos Santos, Thayanny Lopes do Vale Barros, José Renan Nunes de Oliveira e Silva.....166

**SOBRE OS AUTORES E AUTORAS..... 183**

## APRESENTAÇÃO

Este livro, organizado por professor/as do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão - Decon/UFMA, está estruturado em dez capítulos, que versam sobre diversos temas e dialogam com várias áreas do conhecimento.

Dividido em duas partes, cada uma com cinco capítulos, a primeira metade do livro aglutina produções que discorrem, de maneira crítica e sob a perspectiva da totalidade, questões mais direcionadas à análise socioeconômica da realidade maranhense e intitula-se “*AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL*”. A segunda parte apresenta uma coletânea de estudos sobre as formas de enfrentamento às desigualdades estruturais impostas pelo modo de produção capitalista, intitulada “*POLÍTICAS PÚBLICAS: A ESTRATÉGIA DA AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS*”.

No primeiro capítulo, abrindo a primeira parte, temos o artigo: “*PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES DO SERTÃO DO PAJEÚ/PE NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)*” de autoria de Alisson Danilo Silvestre de Souza, Patrícia Ribeiro de Souza e Lindalva Silva Correia.

Os capítulos dois e três abordam a produção de soja no estado, sendo o segundo capítulo: “*A PRODUÇÃO DE SOJA NO ESTADO DO MARANHÃO: um indicador para o crescimento econômico da região?*”, de autoria de Lindalva Silva Correia, Lucy Rosana Silva, Heric Santos Hossoe e Patrícia Ribeiro de Souza; e o terceiro, “*CADEIA PRODUTIVA DA SOJA NO MARANHÃO: um estudo nas mesorregiões sul e leste*” de autoria de Lindalva Silva Correia, Carlos Enrique Guanziroli, Lucy Rosana Silva e Alan Vasconcelos Santos.

O quarto capítulo, intitulado “*UMA ANÁLISE DA POLUIÇÃO HÍDRICA DA LAGOA DA JANSEN E SEUS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA REGIÃO*”, de autoria de Lucy Rosana Silva, Rodrigo Gustavo de Souza, Lindalva Silva Correia, Heric Santos Hossoé e Teresa Cristina dos Reis Sousa, apresenta uma análise acerca dos fatores que levaram à poluição do Parque Ecológico da Lagoa da Jansen, criado por lei nº 4.878/88 em 1988, como essa poluição foi desenvolvida e sua evolução.

Encerrando a primeira parte, o artigo “*O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES DO ESTADO DO MARANHÃO (PDF-MA): uma política pública voltada ao desenvolvimento da economia regional*” assinado por Heric Santos Hossoé, Lindalva Silva Correia, José Tavares Bezerra Júnior e Alan Vasconcelos Santos, tem como objetivo avaliar a formulação e a implementação do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão – PDF-MA.

A parte dois, que versa sobre as políticas públicas, começa com o artigo intitulado: “*AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise dialética do seu processo de construção no Brasil*”, de autoria de Frednan Bezerra dos Santos e Thayanny Lopes do Vale Barros, e apresenta reflexões sobre a avaliação de políticas e programas sociais inserida no movimento das políticas públicas e destaca os desafios atuais para esse ramo da pesquisa social aplicada.

No capítulo “*AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA E SUA RELEVÂNCIA SOCIAL: uma revisão bibliográfica*”, de Aylana Cristina Rabelo Silva e Zaira Sabry Azar, aborda-se a dimensão avaliativa das políticas públicas, com destaque para as especificidades da avaliação política da política e suas contribuições no âmbito social.

Em seguida, no artigo “*PLANO MAIS IDH COMO ESTRATÉGIA AO ENFRENTAMENTO À POBREZA NO MARANHÃO: uma caracterização*”, produzido por Talita de Sousa Nascimento Carvalho e Maria Ozanira da Silva e Silva, aborda-se o fenômeno da pobreza no Maranhão em suas mais diversas formas, com enfoque nas estratégias de combate à essa problemática de destaque no estado no período de 2004 a 2022, sobretudo através da implementação do Plano Mais IDH.

O nono capítulo, “*CONTRADIÇÕES E IMPASSES DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS NO MARANHÃO: um debate necessário e inadiável*” apresenta breves reflexões sobre o processo de eletrificação rural no Maranhão, avaliando suas contradições, impasses e respectivas particularidades regionais, escrito por José Tavares Bezerra Júnior.

O último capítulo, com o título “*POLÍTICAS DE SAÚDE E O DESMONTE DO SUS: o Brasil na contramão do desenvolvimento*”, de autoria de Frednan Bezerra dos Santos, Thayanny Lopes do Vale Barros e José Renan Nunes de Oliveira e Silva, discute o processo de criação do Sistema Único de Saúde – SUS, os impasses à sua efetivação e o seu desmonte, tema de grande importância, dado o contexto de pandemia da Covid-19.

Por fim, manifesto gratidão a todos os autores e autoras que generosamente cederam seus artigos para essa publicação, e agradeço aos colegas do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão que contribuíram com esse projeto.

Heric Santos Hossoé,

Chefe do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão.

**PARTE I**

**AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**

# I

## **PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES DO SERTÃO DO PAJEÚ/PE NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

Alisson Danilo Silvestre de Souza

Patrícia Ribeiro de Souza

Lindalva Silva Correia

# PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES DO SERTÃO DO PAJEÚ/PE NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)<sup>1</sup>

Alisson Danilo Silvestre de Souza<sup>2</sup>  
Patrícia Ribeiro de Souza<sup>3</sup>  
Lindalva Silva Correia<sup>4</sup>

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo verificar os valores monetários gastos na aquisição de alimentos da agricultura familiar, através dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, pelas entidades executoras da região do Sertão do Pajeú – PE, no período de 2009 a 2017. A agricultura familiar, nos últimos anos, ganhou *status* de destaque, sobretudo na região Nordeste do Brasil. Em parte, graças às políticas públicas como PNAE, por exemplo, que angaria alimentos da agricultura familiar, gerando desenvolvimento rural para a região. A metodologia consistiu na análise qualitativa e quantitativa dos repasses financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para o PNAE, através das prestações de contas e de seus relatórios. Como resultados, observou-se que os 20 municípios da região do Sertão do Pajeú-PE possuem uma atividade agropecuária regular ao longo do período analisado e existe participação destes na aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar. De maneira geral, os municípios cumprem a Lei 11.947/2009, que determina a utilização de 30% do repasse financeiro do PNAE para compra de alimentos do produtor rural familiar. Contudo, apenas 6 municípios conseguem cumprir, na maioria dos anos analisados, o que a referida Lei determina.

**Palavras-Chave:** agricultura familiar; Programa Nacional de Alimentação Escolar; sertão nordestino.

## ABSTRACT

This article aims at verifying the monetary values spent on the acquisition of food from family farms, through the Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE resources, by the executing agencies of the Sertão do Pajeú - PE region, from 2009 to 2017. Family farming in recent years has gained especially in the Northeast region of Brazil. In part, because of public policies such as PNAE, for example, which raises food from family farming, generating rural development for the region. The methodology consisted in the qualitative and quantitative analysis of financial transfers from the National Education Development Fund to the PNAE, through the rendering of accounts and its reports. As results and discussions obtained in the research, it was observed that the 20 municipalities in the Sertão do Pajeú region have a regular agricultural activity throughout the period and their participation in the acquisition of food from family agriculture for school feeding. In general, the municipalities comply with Law 11.947/2009, that determines the use of 30% of the financial transfer of the PNAE to buy food from the family farmer. However, only six municipalities can comply, in most of the analyzed years, with what the said Law determines.

---

<sup>1</sup> Uma primeira versão do artigo foi apresentado no IX Congresso da APDEA, Lisboa/Oeiras – Portugal, 2019.

<sup>2</sup> Psicanalista, bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE/UAST, especialista em Saúde Mental e Atenção Psicossocial pelo Instituto Nacional de Ensino Superior e Pesquisa (INESP).

<sup>3</sup> Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Mestrado em Administração e Desenvolvimento Rural e Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

<sup>4</sup> Graduação em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Mestrado em Economia Rural [C. Grande] pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Doutorado em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

**Keywords:** family farming; Programa Nacional de Alimentação Escolar; northeastern hinterland.

---

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a agricultura familiar no Brasil tem demonstrado seu potencial para a promoção do desenvolvimento local, a partir de um contexto institucional público que tem viabilizado sua caracterização e conceituação para fins de elaboração de políticas públicas que tentam acompanhar as mudanças dos cenários político e econômico nacionais (FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009).

No âmbito destes cenários político e econômico nacionais, podemos citar a elaboração de políticas públicas que beneficiaram, até os dias de hoje, diretamente a agricultura familiar e os sujeitos sociais envolvidos em todo o processo, como é o caso da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, em 1996, que teve como objetivo fornecer crédito aos agricultores familiares, além de assistência técnica, atividades de turismo, geração de renda etc. (SCHNEIDER, 2010). Outro exemplo, mais recente, está na aprovação da Lei 11.947/2009, que prevê que o gasto de 30% do recurso repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, seja destinado à aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, empreendedores individuais e suas organizações (MALUF et al., 2015).

Estas políticas públicas abrangem todas as regiões do país, sobretudo o Nordeste brasileiro, como demonstrado por Guanzirolí, Sabbato e Vidal (2011) ao comparar os censos agropecuários de 1995/1996 e 2006 e perceber que, dentre outros avanços, o Nordeste passou de 43% para 50,2% de participação de familiares na agricultura, por exemplo.

O Nordeste brasileiro detém 49,7% dos estabelecimentos agrícolas do país comparado às outras regiões (IBGE, 2009). Apesar disso, o nordestino enfrenta dificuldade no desenvolvimento da produção rural devido a fatores desfavoráveis, como é o caso do clima. Diante desta realidade, surgem as políticas públicas para amenizar essa situação, a exemplo do PRONAF que, na safra 2016/2017, teve 52,5% do seu crédito financeiro total sendo destinado para agricultores da região Nordeste (MDA, 2017). Ademais, o Governo Federal do Brasil, para uma melhor gerência das regiões, dividiu os espaços sob características comuns, a fim de efetivar a execução de políticas públicas que pudessem trazer benefícios locais. Um dos programas do Governo com essa finalidade é o Território da Cidadania, um estudo que mapeia as regiões e as divide em pequenas porções de



municípios que possuam as mesmas características e que possam receber políticas públicas para o seu desenvolvimento.

Nesse contexto, e com base no mapeamento supracitado, este artigo tem como objetivo verificar os valores monetários gastos na aquisição de alimentos da agricultura familiar, através dos recursos do PNAE, pelas entidades executoras da região do Sertão do Pajeú – PE no período de 2009 a 2017, através da utilização da classificação do Território da Cidadania Sertão do Pajeú<sup>5</sup>.

Assim, este artigo está dividido nas seguintes seções: a primeira aborda o PNAE. Em seguida, se discute a agricultura familiar no Nordeste e o PNAE. Logo após tem-se a metodologia utilizada. Os resultados e conclusões estão na seção subsequente para, enfim, serem apresentadas as referências.

## **2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE teve origem ainda na década de 1940 e passou por diversas nomenclaturas, mas só em 1979 adotou sua atual sigla. Contudo, seu marco legal se deu apenas na década de 1950 e sua base institucional, no ano de 1955, com a assinatura do Decreto nº 37.106 que implementou a Campanha de Merenda Escolar – CME (REIS; LOURENZANI; BERNARDO, 2018).

O ano de 1988 representou um marco para o PNAE, visto que a Constituição Federal Brasileira promulgada neste ano evidencia que a alimentação do aluno da rede pública de ensino é de responsabilidade de todos os entes federativos, ou seja, governos federais, estaduais e municipais. Assim, o PNAE visa não só atender à Constituição, mas também ao direito fundamental e humano à alimentação, umas das principais preocupações da Organização das Nações Unidas – ONU, que pretende unir alimentação, agricultura, segurança alimentar e nutricional no combate à pobreza e à fome, gerando desenvolvimento sustentável. Para tanto, os países vêm criando políticas direcionadas à questão, e no caso do Brasil, criou-se o PNAE, que alinha-se ao Guia Alimentar para a População Brasileira, do Ministério da Saúde (ALMEIDA; GUARESCHI; LOPES, 2018). Assim, Vieira, Brum e Fernandes (2018) esclarecem que

Quando se iniciou o programa de alimentação escolar uma das metas era suprir as necessidades nutricionais em curto prazo e auxiliar na diminuição das carências nutricionais, dentre elas a desnutrição. A partir do ano de 2004 o PNAE deixa de ter objetivos assistencialistas e se reestrutura, pautado no Direito Humano à Alimentação Adequada

---

<sup>5</sup> O Território é composto por 20 municípios: Santa Terezinha, Calumbi, Afogados da Ingazeira, Brejinho, Carnaíba, Flores, Ingazeira, Itapetim, Mirandiba, Santa Cruz da Baixa Verde, São José do Belmonte, São José do Egito, Serra Talhada, Solidão, Tabira, Triunfo, Tuparetama, Iguaracy, Quixaba e Sertânia.

(DHAA) e na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Dessa forma, foi expandida a população atendida, devendo garantir a oferta de refeições por no mínimo 200 dias letivos durante o ano (PEIXINHO et al., 2011; BRASIL, 2010 *apud* VIEIRA; BRUM; FERNANDES, 2018, p. 5).

Após a promulgação da Constituição brasileira, para melhor gerência, o Programa passa a ser descentralizado, e com a aprovação da Lei n° 8.913, de 12 de Julho de 1994, há um destaque para o papel dos municípios e da participação comunitária, impactando positivamente na logística de aquisição dos gêneros alimentícios e no respeito às idiossincrasias de cada região, ficando sua gerência, a nível nacional, a cargo do FNDE (SALGADO et al., 2018). Reis, Lourenzani e Bernardo (2018, p. 2) afirmam que:

[...] após a descentralização, a operacionalização do PNAE foi avaliada para refletir melhorias no funcionamento do programa. A descentralização permitiu a racionalização dos custos de distribuição, além de oferecer uma alimentação escolar condizente com os costumes locais. A utilização de um maior volume de produtos in natura, manutenção de hábitos alimentares e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), criado por meio da Lei n. 8.913/1994, são exemplos de ações estabelecidas pelo FNDE a fim de estabelecer um rígido controle de qualidade nas refeições escolares.

Como destaca Almeida, Guareschi e Lopes (2018, p. 6), os repasses financeiros do FNDE para os governos locais são de suma importância, “[...] pois além de promover uma alimentação escolar mais saudável e, conseqüentemente, um rendimento escolar melhor, promovem desenvolvimento econômico, social e sustentável das comunidades rurais (empresa familiar ou suas organizações)”. Isto nem sempre foi assim, pois, em seus primórdios, este programa de alimentação possuía sua centralização no Governo Federal, que assumia todas as funções, desde a gerência dos recursos até à escolha do cardápio alimentar, não conseguindo desenvolver as características atuais do Programa, como respeito às variedades regionais alimentares e o impulsionamento da economia rural pela agricultura familiar, ao inserir os gêneros alimentícios na merenda escolar (SALGADO et al., 2018). Contudo, é só a partir de 2003 que

[...] as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) trazem discussões para rever as compras institucionais de alimentos, no sentido de possibilitar a abertura de mercados para a agricultura familiar e também disponibilizar alimentos de qualidade para a alimentação escolar (VIEIRA; BRUM; FERNANDES, 2018, p. 2)

Ademais, aos 16 dias de junho de 2009 é publicada a Lei n° 11.947, que dispõem sobre o atendimento da alimentação escolar e o estende para toda a rede básica de educação, incluindo também a Educação de Jovens e Adultos – EJA, quilombola, assentamento e indígena, que figuram dentro do programa como prioridades (ALMEIDA; GUARESCHI; LOPES, 2018). A promulgação dessa lei representa um marco no direito à alimentação escolar, com desdobramentos que vão além dos muros da escola. Sendo assim, a legislação determina que sejam priorizados alimentos básicos no cardápio escolar, com foco na sustentabilidade e na diversidade agrícola de cada região, visando

aproximar a agricultura familiar e a comunidade e evitando ainda o consumo de produtos industrializados que, por sua vez, podem não ser saudáveis.

Tal arcabouço legal estabelece ainda que a prioridade da aquisição de alimentos deve ser do produtor rural inserido nas características da agricultura familiar, com ênfase nos assentamentos, comunidades quilombolas e reservas indígenas. Assim, na ausência do produtor rural local, procura-se alternativas na mesma região; não havendo, procura-se a nível de Estado e assim sucessivamente. Mas não estão envolvidos no PNAE apenas o agricultor e o aluno. Direta ou indiretamente há o envolvimento ainda dos chamados atores sociais, como gestores dos municípios, nutricionistas, funcionários escolares, dentre outros<sup>6</sup>. Aqui, vale ressaltar o que diz o artigo 14º da Lei 11.947/2009:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

Outro avanço da Lei nº 11.947/2009 diz respeito ao fato de dispensar os processos licitatórios, que são, por sua vez, lentos e burocráticos. Fica, então, instituída a chamada pública na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, e como premissa o agricultor familiar precisa portar a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, a identidade do agricultor familiar. Nesse contexto, na resolução de nº 04/2015 do conselho deliberativo do FNDE, há pontuações dos procedimentos que descrevem como deverá ser feita a venda dos alimentos provenientes da agricultura familiar. A partir disso, garante a qualidade e desempenho dos itens servidos na merenda escolar e, além disso, o programa fortalece o município e gera emprego e renda para a economia local.

Para que os agricultores familiares possam fornecer gêneros alimentícios ao PNAE é necessário que eles detenham a DAP, documento que permite participar das políticas públicas destinadas a este tipo de produtor rural, possibilitando a participação em grupos formais e informais. Os grupos formais caracterizam-se por aqueles que aderem à DAP jurídica e se organizam em

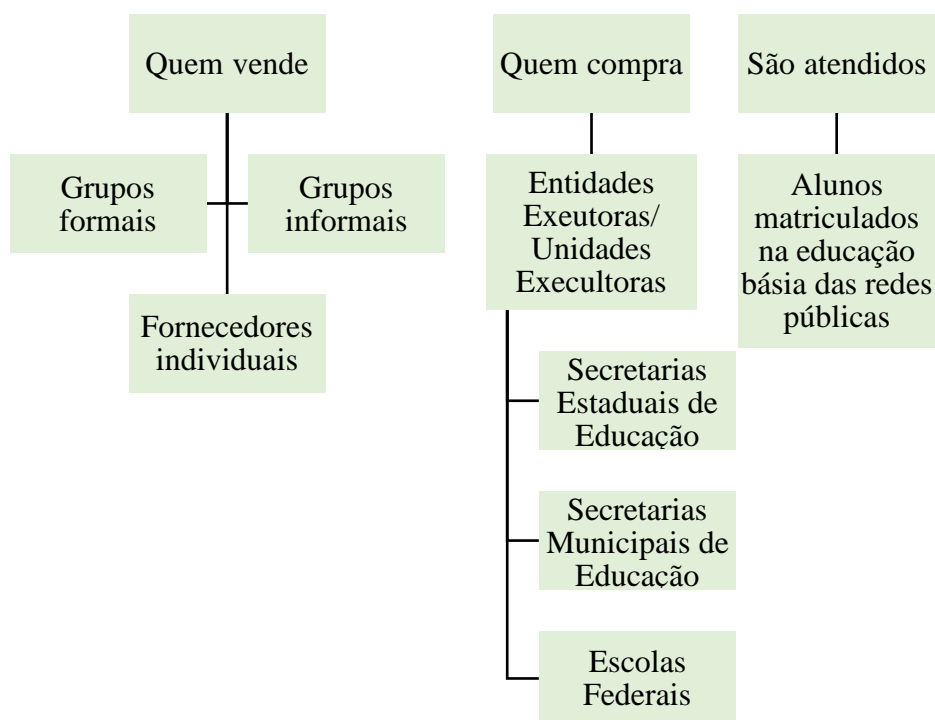
---

<sup>6</sup>Outra característica nesse processo de descentralização da alimentação escolar é a presença do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nos municípios. O CAE trata-se de um órgão fiscalizador permanente, deliberativo e de assessoramento, cenário de integração entre sociedade civil, gestores públicos e agricultores familiares. Este é composto por 7 membros sendo: um representante indicado pelo Poder Executivo; dois representantes dentre as entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação; dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares; dois representantes indicados por entidades civis organizadas (Resolução/CD/FNDE Nº 38, 2009). Por tratar de um programa plural, de grande abrangência e de dependência mútua entre os atores, a interação entre seus agentes é fundamental tanto para a execução como para a obtenção dos resultados satisfatórios dispostos nos objetivos do PNAE. São agentes do PNAE o FNDE (responsável pela transferência de recursos), CAE, Secretarias de Saúde e Agricultura, Entidades Executoras, nutricionistas, merendeiras, agricultores familiares, membros de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural), Associações, Cooperativas e os alunos assistidos pelo programa (SALGADO et al., 2018, p. 5-6).

associações e cooperativas, e os grupos informais são os agricultores familiares individuais que aderem à DAP física. Além destes, há ainda os *fornecedores individuais*, compostos por agricultores familiares não organizados em grupo, mas que possuem a DAP física, e as *entidades articuladoras*, que são definidas pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ajudando agricultores familiares que possuem a DAP física a elaborarem seus projetos de venda, mesmo sem receber nenhum recurso, muito menos assinar ou se responsabilizar juridicamente pelo trâmite (SOUZA, 2017).

Os demandantes dos gêneros alimentícios da agricultura familiar são as instituições públicas de ensino federal, estadual ou municipal, que recebem recurso do FNDE para a efetivação do PNAE. A compra pode ser efetuada de forma centralizada pelas Entidades Executoras (E. Ex), que obtém recursos diretamente do FNDE, a depender da escolha dos órgãos públicos (secretarias federal, estadual ou municipal), ou, ainda, de forma descentralizada, através das Unidades Executoras (U.Ex). Estas são entidades sem fins lucrativos, representantes das escolas e responsáveis por apresentar a prestação de contas ao órgão que a designou, bem como realizar a compra dos gêneros alimentícios, devendo cumprir com todas as normas de execução do programa, incluindo o percentual mínimo destinado à compra de alimentos provenientes da agricultura familiar. O fluxograma a seguir resume as informações supracitadas (MDA, 2018).

**Figura 1** - Fluxograma detalhado do PNAE



Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (2018).

Para adquirir os alimentos da agricultura familiar, a Secretaria de Educação deve entrar em contato com a Secretaria de Agricultura – ou até mesmo os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais – para fazer o mapeamento dos agricultores rurais e sua produção. Após este mapeamento, deverá ser construído um cardápio por profissional nutricionista respeitando as questões sociais, culturais e levando em consideração a diversidade da agricultura local, assim como as questões sazonais. Seguidamente, as entidades executoras (secretarias estaduais, prefeituras ou escolas), através da chamada pública – e utilizando os meios de comunicação local, lançam o edital, que deverá permanecer aberto por, no mínimo, 20 dias, descrevendo os alimentos provenientes da agricultura familiar e as quantidades que desejam comprar. Diante disso, os agricultores familiares apresentam um projeto de venda demonstrando interesse em ofertar esses itens solicitados, assinam o contrato e enviam a documentação, que deverá conter a lista dos nomes, CPF, RG e a DAP de todos os agricultores familiares envolvidos (MDA, 2018).

Quando o valor do repasse do FNDE para o PNAE for superior a R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) por ano, o Ministério de Desenvolvimento Agrário aponta que as entidades executoras poderão optar por solicitar apenas grupos formais que possuam a DAP jurídica. Será selecionado o projeto que atenda a todas as solicitações do edital, seguindo a ordem de prioridade estabelecida para a seleção. Ou seja, grupos de assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas, grupos formais (DAP jurídica) e os que possuam certificações de qualidade orgânica. Em seguida, assinam o contrato e estabelecem um cronograma de execução do projeto, dando início na data estipulada. Os pagamentos são realizados de acordo com as datas acordadas no contrato, assim como também é recolhido todas as notas fiscais no decorrer da execução do projeto, pois serão usadas, posteriormente, na prestação de contas (MDA, 2018).

### **3 AGRICULTURA FAMILIAR NO NORDESTE E O PNAE**

Nesse ambiente de regras e procedimentos para execução do PNAE na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, é possível afirmar que todas as regiões brasileiras se beneficiaram com a execução do Programa, em menor ou maior grau. Como se verifica, uma dessas regiões com certeza foi a Nordeste:

No período de 1950 até 2010, a região Nordeste tem passado por um ciclo de crescimento econômico e de mudanças, em que diferentes contextos se definem a partir de modelos predominantes no meio rural, resultados das políticas agrárias e agrícolas nacionais de desenvolvimento regional. Tais mudanças se devem de um lado, na manutenção de velhas instituições que defendem a reprodução do modelo econômico do Centro-Sul, com o crescimento de atividades modernizadas em grandes empresas e, do outro, no surgimento de

novas instituições, que buscam um desenvolvimento levando em consideração as atividades tradicionais por meio da agricultura familiar

Oliveira (2006) destaca que a agricultura familiar do semiárido tem grande importância tanto econômica como social por contar com mais de 62% dos estabelecimentos rurais do Nordeste e 30% do valor bruto de toda a produção agropecuária nordestina, produzindo principalmente alimentos básicos, além de ser a principal geradora de mão de obra, ocupando 58% do pessoal ocupado do Nordeste (NUNES et al., 2018, p. 3-4).

A região Nordeste possui números relacionados à agricultura familiar mais significativos do que a própria média nacional, como é o caso, por exemplo, da participação dos estabelecimentos familiares na área ocupada, sendo a média nacional 32,4%, enquanto no Nordeste é de 46,9%. Destes, 92,7% estão na categoria familiar, ultrapassando a média brasileira, que é de 87,5%. O valor bruto da produção dessa categoria de produtor no Nordeste é de 50,2% e, no Brasil, 40%, de acordo com o censo agropecuário de 2006.

A região Nordeste possui 2.274.120 estabelecimentos do tipo agricultura familiar. Mas apesar disso, apenas 155.379 (6,83%) estão entre os grupos mais capitalizados (Tipo A), estando a maior parte (50,72%) na categoria do tipo D, menos capitalizado, superando a média nacional (IBGE, 2009).

A agricultura familiar no Nordeste ocupa uma posição diferenciada em comparação ao Brasil. Entre essas características, é possível observar registros importantes sobre a irrigação no Nordeste. De acordo com o censo agropecuário de 1996, a região Nordeste possuía 751,8 mil hectares irrigados e, em 2006, passa para o valor de 985,3 mil hectares. Além disso, houve aumento no uso de energia elétrica, que possibilitou uma ampliação expressiva de sua cobertura (GUANZIROLI; SABBATO; VIDAL, 2011).

Em decorrência da criação das políticas públicas foi possível desenvolver outras camadas sociais da população nordestina. Anteriormente, a inserção do micro e pequeno produtor rural nos espaços de produção e competição comercial era difícil, tendo em vista a presença dos grandes produtores rurais que dispunham de meios e recursos abundantes para a produção em larga escala, diferentemente do agricultor familiar rural (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZILORI, 2003). Até pouco tempo, as políticas existentes favoreciam apenas os grandes produtores. Contudo, a partir da regulação jurídica, como a Lei nº 11.947/2009, a inserção do produtor familiar rural foi possível, gerando oportunidade de participação no mercado de venda de gêneros alimentícios para o ambiente escolar, através do PNAE.

## **4 METODOLOGIA**

A metodologia desenvolvida nesse trabalho é construída a partir de uma pesquisa exploratória que, segundo Gil (2002), se caracteriza na maioria dos casos pelo levantamento bibliográfico para a construção do referencial teórico. Para a análise dos dados é utilizada a pesquisa descritiva, que tem como objetivo principal a descrição de determinadas características de uma população e visa descobrir a existência de associações entre as variáveis (GIL, 2002).

No que concerne aos procedimentos de coleta de dados, trata-se de análise quantitativa, tendo em vista “[...] a natureza dos dados coletados, a extensão da amostra, os instrumentos de pesquisa e os pressupostos teóricos que norteiam a investigação” (GIL, 2002, p. 133). Assim, este tipo de dado foi coletado nos Censos Agropecuários de 1995/96, 2006 e 2017, no banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a partir da Pesquisa Agrícola Municipal – PAM e da Pesquisa Pecuária Municipal – PPM, ambos entre os anos de 2009 e 2017, que representa o período mais recente.

Também foi usada a base de dados quantitativos do Sistema de Prestação de Contas – SIGPC – contas online –, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, referente aos dados da aplicação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, a partir dos critérios estabelecidos pela Lei nº 11.947/2009.

Para corroborar a coleta de dados qualitativa do SIGPC, foram analisados os questionários respondidos e disponibilizados anualmente pelo gestor municipal e pelo CAE. Estes dados foram coletados a partir do ano de 2009, quando a Lei começou a ser aplicada, até o ano de 2017, sendo essa a prestação de contas mais recente disponível no site.

A forma como a prestação de contas é exposta no site do SIGPC apresenta algumas mudanças ao longo dos anos<sup>7</sup>. Sendo assim, é necessário fazer o cálculo manual da porcentagem gasta com a agricultura familiar, nos anos de 2009 até 2014, como ilustra a equação:

---

<sup>7</sup>Mudanças ao longo dos anos na forma de prestação de conta no SIGPC/FNDE. Nos anos de 2009 e 2010, a prestação de contas era enviada pelo gestor municipal e pelo CAE para o FNDE através de um anexo no sistema de um demonstrativo sintético anual da execução físico financeira, parecer conclusivo do CAE e extratos bancários do referido Programa contendo o valor gasto com agricultura familiar, porém não apresentando a porcentagem nem o questionário respondido pelos responsáveis. Nos anos seguintes, até 2012, a prestação de contas deixa de ser em anexo, passando agora a integrar o preenchimento no sistema e disponibilizando o questionário, mas ainda sendo necessário fazer o cálculo da porcentagem gasta com gêneros alimentícios da agricultura familiar manualmente. Nos anos de 2013 e 2014 é apresentado o questionário, porém não há mais a ferramenta de demonstrativo anual, sendo agora a prestação de contas feita de forma descentralizada, tendo uma ferramenta específica para cada informação. Nesses dois anos, os valores gastos com agricultura familiar não estavam descritos como antes, sendo necessário fazer a soma do valor gasto a partir da identificação de autorização de despesas, somando-se um a um os gastos por entidade. De 2015 a 2017, a porcentagem, assim como o valor gasto com agricultura familiar passa a integrar o questionário na questão 6°.



$$PAF = \frac{VGAF - (RP + SR)}{RT} \times 100$$

PAF = Porcentagem do Valor Gasto com Agricultura Familiar através do PNAE

VGAF = Valor Anual Gasto com a Agricultura Familiar Pelos Municípios

RP = Recurso Próprio do Município

RT = Receita Total do PNAE

SR = Saldo Reprogramado do Exercício Anterior

Contudo, vale registrar que, a partir do ano de 2015, o sistema disponibiliza o valor gasto com agricultura familiar e a porcentagem no questionário, não sendo necessário o cálculo manual.

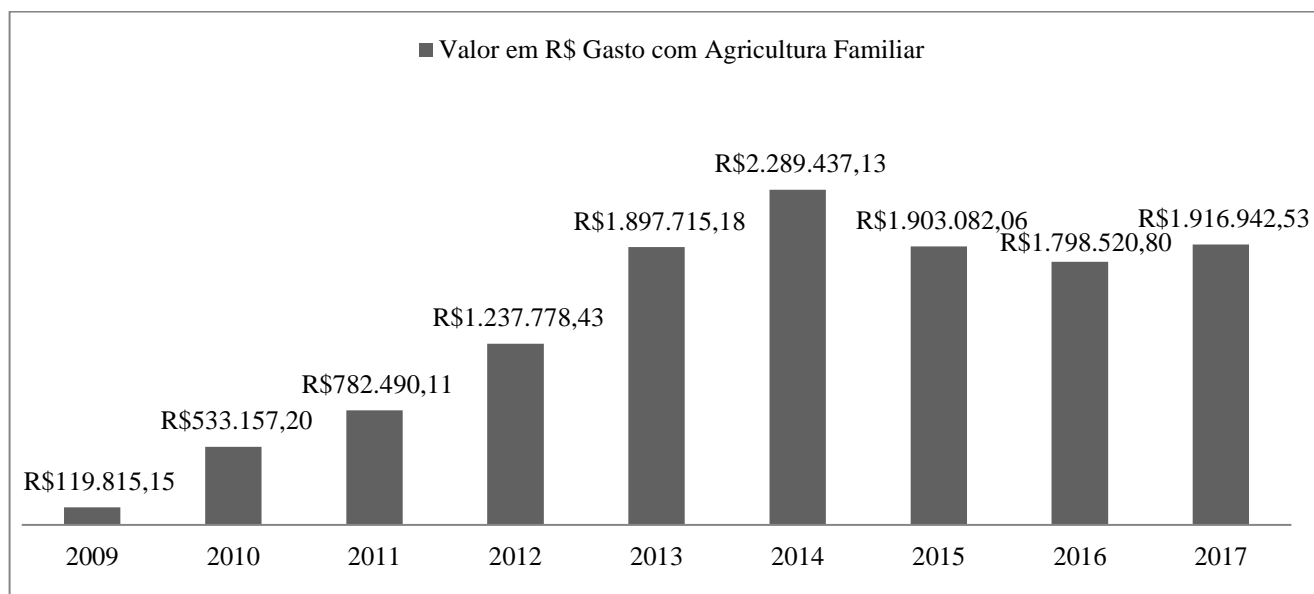
## **5 ANÁLISE DO PNAE NO SERTÃO DO PAJEÚ – REGIÃO NORDESTE DO BRASIL**

Nesta seção será exposta a prestação de contas dos municípios do Sertão do Pajeú no PNAE, a fim de analisar a participação dos agricultores familiares de cada município na oferta mínima de 30% do valor repassado pelo PNAE na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, em detrimento ao cumprimento da Lei 11.947/2009 e, a partir disso, apontar os municípios que estão mais ou menos inseridos no programa, assim como identificar os principais motivos do não cumprimento.

O valor total gasto com a agricultura familiar no Sertão do Pajeú no PNAE entre 2009 e 2017, desde a implementação da Lei nº 11.947/2009 pode ser observado no gráfico 1, que demonstra o montante gasto após a aplicação da Lei.



**Gráfico 1** - Valor (em reais) gasto no sertão do Pajeú com a agricultura familiar no PNAE

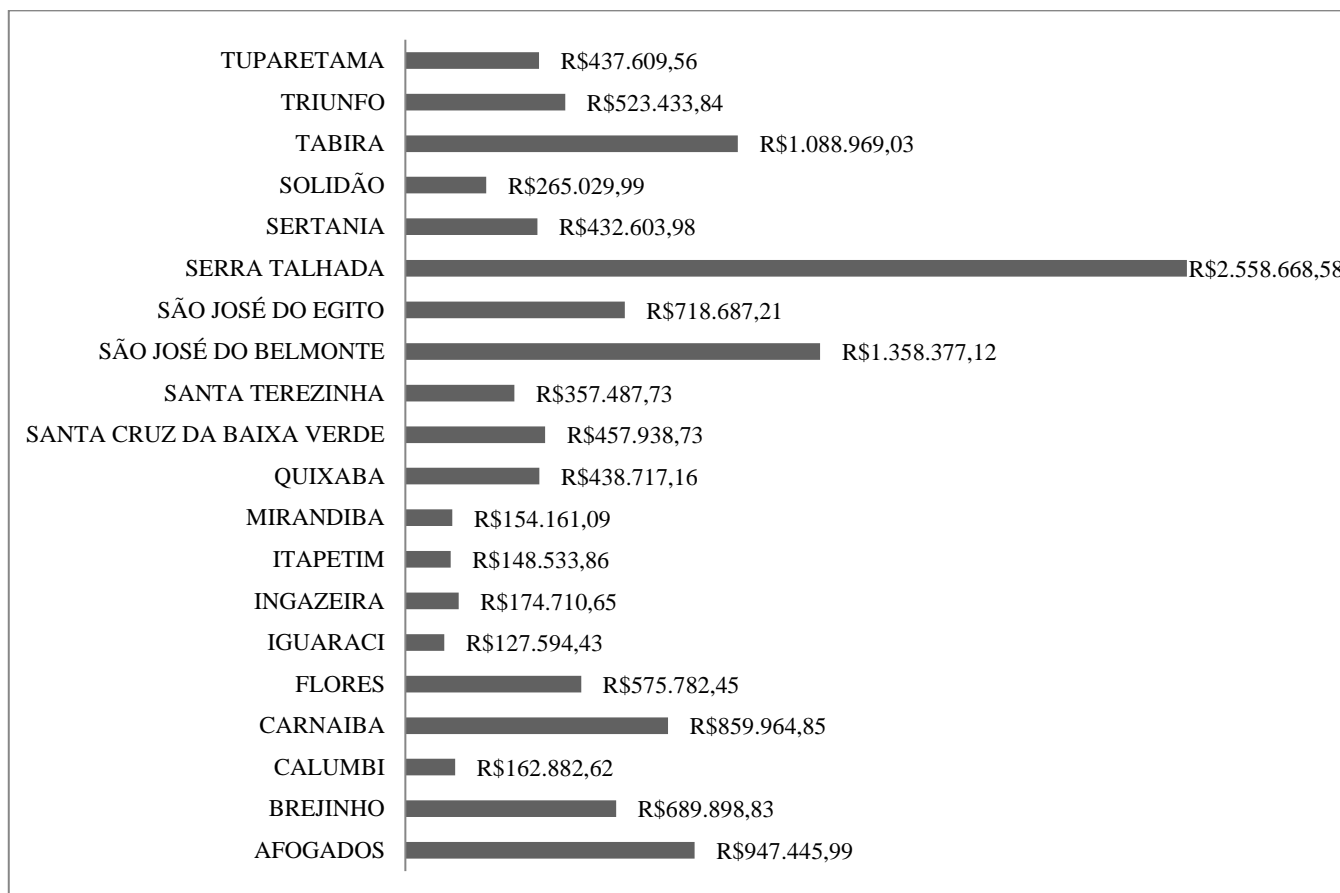


Fonte: elaboração própria, com base nos dados do SIGPC/FNDE (2018).

O gráfico acima revela que o menor valor empregado na agricultura familiar através do PNAE foi no ano de 2009, ano de implementação da Lei, que teve sua promulgação no final do primeiro semestre daquele ano, motivo pelo qual o valor gasto é inferior aos outros anos. Após 2009, é crescente o montante empregado, mas apresentando uma queda a partir do ano de 2015 e se mantendo estável ao longo dos anos até 2017. Essa redução pode ser explicada devido ao decreto de nº 40.647/2014 do Governo de Pernambuco, em virtude da estiagem nesse período, implicando diretamente na oferta agropecuária da época.

No gráfico 2 os dados coletados apresentam o valor total utilizado por cada município do Sertão do Pajeú, no interstício temporal estipulado neste trabalho:

**Gráfico 2** - Recurso do PNAE utilizado para compra de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar no período de 2009 a 2017.



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FNDE/SIGPC (2018).

Com base nos dados do gráfico 2, o município de Serra Talhada, seguido pelos municípios de São José do Belmonte e Tabira correspondem, respectivamente, aos maiores montantes gasto com a agricultura familiar no PNAE, em comparação aos outros municípios da região, como é o caso de Iguaracy, que representa o menor valor gasto ao longo dos anos. Ademais, vale a pena registrar que o valor total gasto com a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar no PNAE, ao longo dos anos 2009 a 2017, chegou à R\$ 12.478.498,59 (doze milhões, quatrocentos e setenta e oito mil, quatrocentos e noventa e oito reais e cinquenta e nove centavos) no Sertão do Pajeú.

## **5 RESULTADOS E CONCLUSÕES**

Nesta seção são apresentados os dados obtidos através de pesquisa bibliográfica exploratória. Para a coleta de dados foi utilizada a prestação de contas do PNAE, disponível no site do FNDE, além da PPM e da PAM ao longo dos anos de 2009 a 2017, a partir das fontes de dados secundários disponíveis qualitativamente e quantitativamente.

Na tabela 1 abaixo, pode ser observado a participação percentual do valor repassado ao PNAE para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura familiar dos municípios que compõem o Sertão do Pajeú demarcado pelo território da cidadania:

**Tabela 1** - Prestação de contas do PNAE nos municípios do Sertão do Pajeú entre os anos de 2009 e 2017 (em percentual)

CIDADE	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>BREJINHO</b>	11,29	32,15	0,00	44,65	60,45	56,18	79,70	80,30	75,40
<b>SÃO JOSÉ DO BELMONTE</b>	0,00	29,30	31,00	33,45	33,06	45,33	30,30	31,20	34,69
<b>SERRA TALHADA</b>	0,00	25	38,38	18,62	40,63	51,93	37,60	30,80	31,40
<b>SANTA CRUZ DA BAIXA VERDE</b>	100,00	35,70	43,07	37,94	31,64	57,06	0	0	10,70
<b>TABIRA</b>	0,00	0	18,02	23,01	60,75	70,67	30,60	37,20	39,80
<b>TUPARETAMA</b>	0	0	0	20,83	53,80	66,11	51,10	35	31
<b>QUIXABA</b>	0	24,34	28,8	37,54	17,48	40,97	29,50	34,10	31
<b>SANTA TEREZINHA</b>	0,00	0	20,82	36,35	33,86	46,67	26,90	14,80	36,40
<b>SOLIDÃO</b>	0,00	10,40	29,80	17,87	22,49	34,43	34,80	59,30	46,60
<b>CARNAIBA</b>	11,95	0	0	21,43	7,53	28,75	42,20	35,70	30
<b>AFOGADOS</b>	0,00	0	0,00	18,28	20,66	36,74	29,70	41,30	36,30
<b>INGAZEIRA</b>	0,00	0	34,18	28,35	38,34	42,79	29,70	18,50	17,59
<b>TRIUNFO</b>	0,00	0	30,00	25,82	29,92	57,58	11,10	3,70	23,30
<b>SÃO JOSÉ DO EGITO</b>	0	7,70	21,29	20,78	26,19	32,03	23	31,30	0
<b>ITAPETIM</b>	0	37,84	0	16,88	31,57	0	0	0	0
<b>FLORES</b>	0	22,76	21,96	23,80	17,15	34,65	17,60	19,40	10
<b>CALUMBI</b>	0,00	0	18,38	24,15	35,34	16,39	27,90	5,10	22,50
<b>MIRANDIBA</b>	0	1,98	9,64	19,22	6,27	9,10	0	13,50	13
<b>IGUARACI</b>	0,00	0	8,02	2,83	19,20	29,84	6,10	3,50	1,50
<b>SERTANIA</b>	0	0	0	17,13	21,51	9,74	11	6,00	21,6

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FNDE/SIGPC (2018).

Acima, observa-se os municípios do Sertão do Pajeú em que os agricultores familiares estão mais inseridos no PNAE, pois, ao longo de 9 anos de análise – desde que a Lei nº 11.947/2009 foi promulgada – pelo menos 6 municípios do Sertão do Pajeú cumpriram com a determinação legal, período que corresponde a mais da metade dos anos analisados, tendo destaque o município de

Brejinho, onde a porcentagem da aquisição da alimentação para o PNAE é observada na maioria dos anos analisados, chegando a valores maiores que 50% de utilização do recurso do PNAE, via FNDE, para aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Ainda a partir da tabela 1, os outros cinco municípios subsequentes que mais estão inseridos no programa, cumprem a Lei supracitada pelo menos nos últimos 5 anos, com exceção de Santa Cruz da Baixa Verde que, nos últimos 3 anos, não adquiriu o mínimo de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar previsto na Lei, apresentando nos questionários algumas justificativas: impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente, inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, condições higiênico-sanitárias inadequadas e outros (FNDE, 2018). Além destes, outro motivo pode estar relacionado à cultura de produção com tendência à especialização para atender, prioritariamente, o mercado da agroindústria.

Ademais, verifica-se que os municípios de Quixaba, Santa Terezinha e Solidão, embora tenham cumprido a Lei no ano mais recente de análise, cumprem apenas 4 dos 9 anos analisados, representando menos da metade do período. No questionário respondido pelos gestores municipais, as justificativas para o não cumprimento da lei na maioria dos casos são a inviabilidade do fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios e outros, que podem estar associados ao baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e às menores rendas *per capita*, se comparada aos outros municípios em análise. Apesar de apresentarem produção agropecuária local, bem como quantidade significativa de estabelecimentos familiares que poderiam contribuir para a oferta ao PNAE, a participação é baixa se comparada à sua capacidade produtiva.

Os municípios de Carnaíba, Afogados da Ingazeira e Ingazeira, conforme dados da tabela 1, estão entre os municípios que cumpriram apenas 3 anos do espaço de tempo analisado neste trabalho. Com isso, notou-se que os agricultores familiares estão pouco inseridos no PNAE. A cidade de Afogados da Ingazeira, embora apresente uma produção agropecuária significativa, justifica no questionário o seu não cumprimento em 2013 como ‘outros motivos’ (Situação de Emergência – Seca). Nesse ano, a estiagem afetou a região drasticamente, inviabilizando, portanto, a produção.<sup>8</sup>

Outrossim, o município de Ingazeira também justifica seu não cumprimento à legislação, na maioria dos anos, com a opção “outros motivos”. Isto pode estar relacionado a alguns fatores como: sua baixa capacidade produtiva agropecuária; apresenta um dos menores IDHM e renda *per capita*; e poucos estabelecimentos familiares, comparado aos demais municípios. Já o município de Carnaíba tem cumprido a Lei nos últimos 3 anos. Entretanto, apesar de ter capacidade produtiva agropecuária e uma quantidade de estabelecimentos familiares significativos, o valor em gêneros alimentícios

---

<sup>8</sup> Por esta razão, o estado de Pernambuco publicou o Decreto nº 40.647 de 22 de abril de 2014.

provenientes da agricultura familiar está abaixo de sua capacidade, e não há descrição do motivo do não cumprimento, mas acredita-se que esteja atrelado a fatores internos de governança (SOUZA, 2017).

Os municípios de Triunfo, São José do Egito e Itapetim estão entre os que cumpriram apenas 2 anos a Lei. Apesar disso, apresentam um número considerável de estabelecimentos familiares. Como justificativa do não cumprimento, o município de Itapetim também assinalou a opção “outros motivos”, utilizando o decreto nº 40.647/2014 como ratificação. Os outros dois municípios acusaram a inviabilidade do fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios.

No município de Triunfo, o somatório total da produção agrícola ao longo dos anos de 2009 a 2017 chegou a 129.545 toneladas. Desse valor, a produção de cana-de-açúcar chegou a 80.348t, representando 62,02% de toda produção agrícola e apresentando uma tendência à especialização da produção para atender ao mercado agroindustrial. A baixa participação no PNAE dos agricultores familiares do município de Triunfo, apesar da alta oferta agrícola municipal, também pode ser justificada, conforme discute Souza (2017), a partir das doações de gêneros alimentícios do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA para compor a merenda escolar ao longo desses anos.

Os municípios de Flores e Calumbi apresentaram uma baixa participação no PNAE, com o cumprimento da Lei em apenas dois anos, 2013 e 2014. Embora comprem gêneros alimentícios da agricultura familiar nos demais anos e apresentem um número significativo de estabelecimentos familiares, não conseguem atingir a porcentagem mínima e justificam através da inviabilidade do fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios da agricultura familiar.

No caso de Mirandiba, Iguaracy e Sertânia, os dados esclarecem que esses municípios não atingiram o valor mínimo do recurso do PNAE para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar de acordo com a Lei nº 11.947/2009 em nenhum dos anos analisados. Também apresentaram os menores valores de compra da agricultura familiar, muito embora tenham uma quantidade de estabelecimentos familiares significativa.

Conforme consta no relatório do SIGPC/FNDE/PNAE, em 2010 o Município de Iguaracy declarou na prestação de contas que a agricultura e a pecuária são de subsistência devido à sazonalidade da região, além de impasses burocráticos para legalização da agricultura familiar, no que diz respeito ao fornecimento constante e regular dos gêneros alimentícios para participação dos agricultores no PNAE. Os demais municípios (Mirandiba e Sertânia), também previram nas justificativas apresentadas ao FNDE a incapacidade do fornecimento constante e regular dos gêneros alimentícios dos agricultores familiares de sua localidade.

Sendo assim, conforme há municípios que se destacam no cumprimento da Lei nº 11.947/2009 e participam ativamente do PNAE ao longo dos anos estudados nesta pesquisa, como é

o caso de Brejinho, São José do Belmonte, Serra Talhada, Tabira e Tuparetama, que cumpriram por mais de 5 anos a utilização do mínimo de 30% do recurso destinado pelo PNAE, via FNDE, para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, há igualmente municípios que não atingiram as metas estabelecidas, como é o caso de Mirandiba, Iguaracy e Sertânia que não cumpriram, em nenhum dos anos observados, o mínimo destinado pela Lei.

Os questionários coletados do FNDE apontaram que alguns fatores inibiram o cumprimento das ações, como a indisponibilidade de gêneros alimentícios, dificuldades na oferta regular, tendo em vista questões climáticas desfavoráveis como a estiagem e secas prolongadas, ou até fatores burocráticos para a participação no Programa, culminando na falta de informação para o produtor rural familiar.

---

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M.; GUARESCHI, A.; LOPES, I. D. Repasses financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Sul. In: 56º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. [Anais...] 2018, Campinas - SP. SOBER, 2018.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e ... **Rev. Nutr.** [online]. 2009, vol.22, n.5, pp.595-607. ISSN 1415-5273.
- BRASIL. **Lei nº 11.947**, de 16 de Junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. [On-line]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm). Acesso em: 03 de Janeiro de 2019.
- BUAINAIN, A. M; ROMEIRO, A. R; GUANZILORI, C. Agricultura Familiar e o novo mundo rural. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 5, nº 10, Jul-dez 2003, pp.312-347.
- FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas**. Sistema de gestão de conselhos – SIGECON, Prestação de contas – parecer conclusivo. 2018.
- FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. A. **El censo agropecuario 2006 y la agricultura familiar en Brasil**. Brasília: MDA, 2009. 95 p. [on-line]. Disponível em: <http://www.nead.gov.br/portal/nead/nead-debate/>. Acesso em: 2 de dezembro de 2013.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo – SP. Atlas, 2002 p.176.
- GUANZIROLI, C. E; SABBATO, A. D; VIDAL, M. F. **Agricultura familiar no Nordeste: uma análise comparativa entre dois censos agropecuários** – Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2011. p.172.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário 2006: agricultura familiar - Brasil, grandes regiões e unidades da federação**. RJ: Rio de Janeiro, p. 265. Disponível

em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro\\_2006\\_agricultura\\_familiar.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf);  
<http://www2.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=1274&z=t&o=11>. [On-line] Acesso em: 11 de Janeiro de 2019.

MALUF, R. S.; BURLANDY, L.; SANTARELLI, M.; SCHOTTZ, V.; SPERANZA, J. S. Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. **Ciência e Saúde Coletiva**. p. 2303 - 2312. Rio de Janeiro - RJ, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. **Relatório anual**, 2017 e 2018. Disponível em <http://www.mda.gov.br/>. Acesso em: 11 de janeiro de 2019.

NUNES, E. M; MORAIS, A. C.; GURGEL, I. A.; SILVA, P. S. G. Políticas Públicas de Dinamização e de Inclusão Econômica: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na Região Nordeste do Brasil. In: 56° CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. [Anais...] 2018, Campinas - SP. SOBER, 2018.

REIS, T.; LOURENZANI, A. E. B. S.; BERNARDO, C. H. C. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Uma Revisão Bibliográfica Sistemática (RBS). In: 56° CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. [Anais...] 2018, Campinas - SP. SOBER, 2018.

SALGADO, R. J. S. F.; ANDRADE, D. B.; SOUZA, J. P. G. T.; VILELA, K. F. O papel dos Conselhos na implementação de políticas públicas de compra institucional de alimentos da agricultura familiar (PAA e PNAE). In: 56° CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. [Anais...] 2018, Campinas - SP. SOBER, 2018.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**. Vol. 30, nº 3 (119), pp. 511-531, julho-setembro. 2010.

SOUZA, R. P. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Pernambuco: determinantes de sucesso e insucesso**. 2017. 135 f. Tese (Doutorado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense. Niterói – RJ, 2017.

VIEIRA, E. L. BRUM, A. L.; FERNANDES, S. B. V. Cadeias produtivas de produtos da compra direta da Agricultura Familiar do PNAE no município de Ijuí/RS. In: 56° CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. [Anais...] 2018, Campinas - SP. SOBER, 2018.

## **II**

**A PRODUÇÃO DE SOJA NO ESTADO DO MARANHÃO:** um indicador para o crescimento econômico da região?

Lindalva Silva Correia

Lucy Rosana Silva

Heric Santos Hossoé

Patrícia Ribeiro de Souza



# A PRODUÇÃO DE SOJA NO ESTADO DO MARANHÃO: um indicador para o crescimento econômico da região?<sup>1</sup>

Lindalva Silva Correia<sup>2</sup>  
Lucy Rosana Silva<sup>3</sup>  
Heric Santos Hosoe<sup>4</sup>  
Patrícia Ribeiro de Souza<sup>5</sup>

## RESUMO

A modernização agrícola configurou novas relações e encadeamentos dos negócios agrícolas, que envolvem um amplo espectro de interdependências produtivas, tecnológicas e mercadológicas, permitindo a análise dos negócios da agricultura de forma sistêmica. Com esse entendimento, não se pode pensar a agricultura dissociada dos demais segmentos que a compõem. Nas últimas três décadas, o estado do Maranhão apresentou um crescimento expressivo no seu Produto Interno Bruto – PIB impulsionado, sobretudo, pela expansão do agronegócio. O presente artigo relata a evolução da produção de soja no estado do Maranhão desde a sua implantação na década de 90, o crescimento econômico e a evolução no emprego. A metodologia se apropria de uma análise quantitativa, para apresentar a oscilação das três variáveis supracitadas. Dados do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográfico – IMESC mostram que há contribuição do produto soja (soja em grão), no Valor Adicionado Bruto da Agropecuária – VAB do Maranhão nos anos 2010, 2011, 2012 e 2013, contabilizando 2,3%, 2,2%, 3,6%, 3,0%, respectivamente relação ao pessoal empregado na produção da soja em grãos em 2014, por exemplo, esse dado foi da ordem de 11.500 (onze mil e quinhentas) pessoas, com uma massa de rendimento de aproximadamente R\$ 29.859.018 (vinte e nove milhões oitocentos e cinquenta e nove mil e dezoito reais), conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Esses dados, entre outros, podem ser considerados um indicativo da importância do agronegócio da soja no Maranhão, a despeito de uma maior internalização dos ganhos econômicos no desenvolvimento da região.

**Palavras-chave:** modernização agrícola; soja; Maranhão; crescimento regional.

## ABSTRACT

Agricultural modernization has shaped new relationships and linkages of agricultural business that involve a broad spectrum of productive, technological, and market interdependencies, enabling a systemic analysis of agricultural business. With this understanding, one cannot think of agriculture dissociated from the other segments that compose it. In the last three decades, the state of Maranhão has shown a significant growth in its Gross Domestic Product (GDP), driven mainly by the expansion of agribusiness. This article reports the evolution of soybean production in the state of Maranhão since its implementation in the 90's, the economic growth and the evolution in

---

<sup>1</sup> Uma primeira versão do artigo foi apresentado no IX Congresso da APDEA, Lisboa/Oeiras – Portugal, 2019.

<sup>2</sup> Graduação em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Mestrado em Economia Rural [C. Grande] pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Doutorado em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

<sup>3</sup> Doutora em Engenharia Hidráulica pela Universidad Politécnica de Madrid, graduada em Engenharia Civil pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

<sup>4</sup> Economista, graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Mestre e Doutor em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA).

<sup>5</sup> Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Mestrado em Administração e Desenvolvimento Rural e Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

employment. The methodology uses a quantitative analysis to present the oscillation of the three variables mentioned above. Researches made by the Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográfico – IMESC, shows that the contribution of soybean (soybean grain) product in the Valor Adicionado Bruto da Agropecuária – VAB of Maranhão in the years 2010, 2011, 2012 and 2013, percentage values accounted for 2.3%, 2.2%, 3.6%, 3.0%, respectively. With respect to the personnel employed in the production of soybeans in 2014, for example, this was about 11,500 (eleven thousand and five hundred) people with an income mass of approximately R\$ 29,859,018 (twenty-nine million eight hundred and fifty-nine thousand and eighteen reais) according to data from Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. These data, among others, can be considered as an indication of the importance of soy agribusiness in Maranhão, despite the greater internalization of economic gains in the region's development.

**Keywords:** agricultural modernization; soy; Maranhão; regional development.

---

## 1 INTRODUÇÃO

O esforço de modernização do meio rural provocou uma reconfiguração desse espaço desde a sua base técnica, até aos encadeamentos necessários à sua dinâmica operacional. A agricultura já não poderia mais ser vista como um setor isolado dos outros setores/agentes responsáveis por todas as atividades inter-relacionadas ao elo central da produção agrícola. As atividades agrícolas passam a se conectar com a indústria que lhe fornece insumos e com a indústria de transformação dos seus produtos, em um processo complexo e interdependente que cria demandas e estímulos nos mercados de insumos e produtos.

A cadeia de produção, segundo Morvan (1988 *apud* BATALHA, 2014, p. 5) pode ser sintetizada como “[...] um conjunto de relações comerciais e financeiras que estabelecem, entre todos os estados de transformação, um fluxo de troca, situado de montante a jusante, entre fornecedores e clientes”.

O complexo sistema que envolve a cadeia produtiva da soja inicia-se com a indústria de insumos montada para a agricultura realizando as transações com o elo produtivo (agricultura propriamente dita). Após a produção do grão inserido nas fazendas, as etapas seguintes referem-se aos processos de transformação, comercialização, condicionamento, armazenamento, distribuição, consumo doméstico/internacional, serviços complementares relacionados a publicidade, bolsas de mercadorias, políticas públicas, entre outros (indústria à jusante), configurando o que se chama de *agribusiness*. Mediante as argumentações acima referenciadas e expondo a configuração de um novo padrão agrícola com a importância das cadeias produtivas, este estudo foi motivado. Nesse sentido, a pergunta que se faz é: a produção de soja no estado do Maranhão pode ser considerada um indicador importante do crescimento econômico?

O objeto de análise do presente trabalho diz respeito à cadeia produtiva da soja no estado do Maranhão. Temos como objetivo geral verificar a evolução da produção de soja no estado do Maranhão, utilizando variáveis que denotem sua relação como indutora do crescimento econômico do estado.

Em termos específicos, a pesquisa buscou alcançar dois objetivos:

- 1) Apresentar a evolução da produção de soja no estado, desde a sua implantação na década de 90, e o Valor Adicionado Bruto da Agropecuária (VAB);
- 2) Relacionar o VAB à evolução do emprego formal no estado do Maranhão.

Entendemos a importância econômica da produção de soja no estado, em termos de riqueza gerada e de empregos criados, que contribui para impulsionar o produto interno do estado. Entretanto, indaga-se: o agronegócio da soja no estado do Maranhão é ou não um indicador robusto do seu crescimento econômico?

A metodologia utilizada, em princípio, para relacionar as variáveis (evolução da produção de soja, contribuição do valor adicionado bruto da produção e criação do emprego formal) utilizou-se da matriz de correlação linear. Posteriormente, foi utilizado o teste de regressão múltipla com um nível de significância de 5%.

Em termos de estrutura do texto, este é composto de quatro seções: na primeira, tem-se a introdução ao tema, a problemática em pauta, os objetivos e as hipóteses do trabalho; a segunda apresenta breve revisão da literatura pertinente ao tema; na seção três descreve-se o procedimento metodológico; na quarta seção são apresentados os resultados obtidos; e, por fim, algumas considerações finais sobre a pesquisa.

## **2 AGRONEGÓCIO E CADEIA DE PRODUÇÃO:** alguns elementos básicos

Os primeiros estudos que compreenderam a agricultura como um encadeamento de operações com a indústria tiveram origem, segundo Batalha (2014, p. 5), em 1957, a partir dos trabalhos de John Davis e Ray Goldberg, professores da Universidade de Harvard, que originalmente criaram o termo *agribusiness* e o conceituaram como sendo “[...] a soma das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas unidades agrícolas, do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles”.

Nos anos 1960, na França, surge o conceito de *filière* (cadeia) aplicado ao agronegócio. A origem desses estudos pertence à Escola Francesa de Organização Industrial. Morvan (1988 *apud* BATALHA, 2014, p. 6) apresenta algumas definições. Uma sucinta, porém, elucidativa, entende a

cadeia de produção – ou produtiva – como uma “[...] sucessão de operações de transformação dissociáveis, capazes de ser separadas e ligadas entre si por um encadeamento técnico”.

A cadeia produtiva da soja no estado do Maranhão é, pois, nosso objeto de estudo. Adotamos, portanto, a conceituação de Morvan (1988 *apud* BATALHA, 2014), no que se refere ao intrincado conjunto de relações comerciais e financeiras que se estabelecem com outros setores a ela ligados, a exemplo dos segmentos industriais e de serviços complementares; dos encadeamentos realizados com as indústrias esmagadoras, refinadoras e produtores de derivados de óleo; das tradings, cooperativas e outros intermediários, tais como: corretores, armazenadores entre outros que atuam no tocante à comercialização (LAZZARINI; NUNES, 1998).

## **2.1 O agronegócio da soja no estado do Maranhão**

O Brasil é o primeiro maior produtor de soja do mundo, responsável por cerca de 123.829,5 milhões de toneladas, numa área plantada de 40.921,9 milhões de hectares, alcançando uma produtividade de 3.026 kg/ha, segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB obtidos no ano de 2022 (CONAB, 2023).

O cultivo da soja no cerrado esteve alicerçado, sobretudo, na “[...] descoberta de novas variedades de soja aptas às condições climáticas do Brasil Central” (REZENDE, 1990, p. 10). Nesse sentido, o esforço realizado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, dentre outros segmentos de interesse (produtores e empresas privadas), tornaram possível a produção com elevados níveis de produtividade.

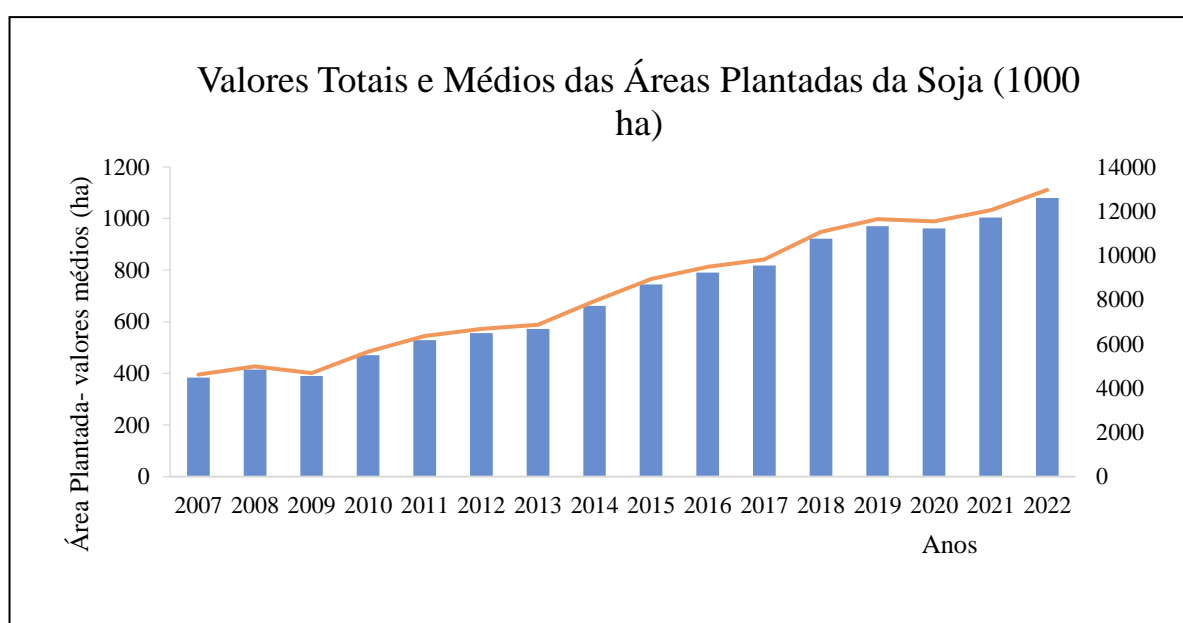
Os programas de melhoramentos da soja implantados no Brasil nos anos 1970, possibilitaram o avanço da cultura para regiões de baixas latitudes. O “[...] desenvolvimento de cultivares mais adaptados por meio da incorporação de genes que atrasam o florescimento mesmo em condições de foto período indutor confere a característica de período juvenil longo”, o que proporciona alta produtividade de grãos para as regiões produtoras no território brasileiro (KIIHL; GARCIA, 1989 *apud* FREITAS, 2011, p. 2).

O estado do Maranhão configura-se como importante fronteira agrícola no bloco formado pelos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia – MATOPIBA. Desde os anos 1990, quando houve a implantação da cultura nesse espaço, sua tendência foi de crescimento. A expansão do plantio esteve ancorada pelas novas tecnologias de produção aplicadas ao cerrado (especialmente, sementes adaptadas), pela abundância de crédito para a compra de máquinas e equipamentos, e pelo crédito privado para o custeio da produção.

Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (2015, p. 87), as áreas que vêm sendo ocupadas nesses estados dispõem de características essenciais para a prática da agricultura moderna. Dentre as características, têm-se que as terras são “[...] planas e extensas, têm solos potencialmente produtivos, disponibilidade de água e clima propício com dias longos e com elevada intensidade de sol”.

No bloco MATOPIBA, o estado do Maranhão teve uma participação, em termos de área plantada por hectare (ha), na safra 2022, na ordem de 12.962.993 ha/ano, segundo dados do IBGE (2023) e como exposto no gráfico 1 abaixo.

**Gráfico 1** – Área Plantada (1000 ha) de Soja no Estado do Maranhão no período de 2007 a 2022



Fonte: Elaboração própria com os dados do IBGE – Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (2023).

A produção de soja ainda era desenvolvida apenas no sul maranhense até 1997, e no ano 2001 a soja ocupava as mesorregiões leste e oeste numa área total de 213.436 ha, um crescimento quase doze vezes maior que o inicial. Em 2007, a plantação saltou para valores em torno de 4.612.758 ha/ano. Em 2022, o estado plantou 12.962.993 ha/ano, plantio muito superior ao inicial, conforme gráfico acima. O plantio de soja se expandiu para a mesorregião do leste maranhense somente a partir de 1994, quando foram plantadas apenas 45 ha. A expansão foi acontecendo progressivamente e, a partir de 1999, houve crescimento com tendência ascendente.

Os elementos balizadores dessa dinâmica estiveram ancorados em fatores determinantes, tais como: o baixo valor de suas terras e a proximidade com o porto do Itaqui, tendo em vista que este possui localização estratégica, por estar próximo aos mercados da América do Norte e Europa.

Ponto importante a ser ressaltado diz respeito à produtividade da cultura no estado, sobretudo a partir do ano de 1999, quando se movimenta *pari passu* à produção nacional e, em consonância com a média do bloco MATOPIBA, algo em torno de 3.206 kg/ha (BRASIL, 2019).

Com relação ao pessoal empregado na produção da soja em grãos em 2014, esse foi da ordem de 11.500 (onze mil e quinhentas) pessoas, com uma massa de rendimento de aproximadamente 29.859.018 (vinte e nove milhões oitocentos e cinquenta e nove mil e dezoito reais), conforme dados do IBGE (2014).

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

As variáveis utilizadas neste trabalho foram: Valor Adicionado Bruto da Produção Agropecuária – VAB no estado do Maranhão, Emprego Formal no Maranhão e Produto Interno Bruto – PIB do Maranhão. Os dados estão disponibilizados no quadro 1, abaixo. O período de abrangências das séries compreende os anos de 2006 a 2022.

O VAB no estado do Maranhão foi utilizado como *proxy* do VAB da Produção da soja no estado do Maranhão, pelo entendimento de que o conjunto de atividades que envolve a cadeia produtiva da soja está contido na produção agropecuária. Nesse contexto, embora as configurações não sejam idênticas, inclui evidentemente o setor rural com importante contribuição no desempenho econômico do estado. Com tal assimilação, justifica-se as hipóteses elencadas no trabalho estarem relacionadas com a produção de soja, com o produto interno bruto do estado, com o valor adicionado bruto da agropecuária e com a evolução do emprego formal no estado.

#### Quadro 1– Descrição das séries de tempo e das variáveis da pesquisa

Variáveis	Descrição das variáveis	Fonte dos Dados
Emprego formal no Maranhão	Y	Ministério do Trabalho/ RAIS/CAGED
Valor Adicionado Bruto (VAB) da Agropecuária	X1	IBGE/PAM
Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão	X2	IBGE/PIB

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados secundários descritos no Quadro 1 (2023)

No quadro acima estão descritas as variáveis utilizadas no trabalho, assim como as fontes dos dados. Para relacionar os dados da pesquisa, utilizou-se inicialmente a matriz de correlação para calcular diversos valores de r com as respectivas probabilidades. A tabela 1, abaixo, mostra a Matriz

de Correlação e o Coeficiente r de Pearson, que envolve dados contínuos entre as variáveis citadas acima.

**Tabela 1** – Matriz de Correlação

Parâmetros	PIB/MA e Emprego Formal no MA	PIB/MA e VAB da Agropecuária	Emprego formal no MA e VAB da Agropecuária
n (pares)	11	11	11
r (Pearson)	0.9043	0.9044	0.9199
IC 95%	0.67 a 0.98	0.67 a 0.98	0.71 a 0.98
IC 99%	0.52 a 0.98	0.53 a 0.98	0.59 a 0.99
R2	0.8177	0.8179	0.8463
t	6.3546	6.3583	7.0395
GL	9	9	9
(p)	0.0001	0.0001	< 0.0001

Fonte: Elaboração própria (2023).

Após a Matriz de Correlação, obteve-se o Teste de Regressão Múltipla por meio da seguinte equação:

$$y = \alpha + \sum_{j=1}^k \beta_j x_j + \varepsilon$$

$k$  representa o número de variáveis independentes. Os parâmetros,  $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$  são estimados pelos coeficientes  $a, b_1, b_2, \dots, b_k$ , pelo método dos mínimos quadrados, como mostra a tabela 2 abaixo.

Na equação,  $Y$  = Emprego Formal no Maranhão;  $\alpha$  = Emprego Autônomo,  $X_1$  = Valor Adicionado Bruto (VAB) da Agropecuária e  $X_2$  = Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão. Considerando as hipóteses:

Hipótese 1: o agronegócio da soja no estado do Maranhão não é um indicador robusto do seu crescimento econômico, onde:  $\beta_1 = 0, \beta_2 = 0, \beta_3 = 0$ ;

Hipótese 2: o agronegócio da soja no estado do Maranhão é um indicador robusto do seu crescimento econômico, onde: pelo menos um  $\beta_i \neq 0$ ; com um nível de significância  $\alpha = 0.05$ . A equação de regressão linear resulta em  $Y = 314.530 + 0,0377X_1 + 0,0021X_2$ .

**Tabela 2** – Teste de Regressão Múltipla

FONTES DE VARIACÃO	GL	SQ	QM
--------------------	----	----	----

Regressão	2	9768.01 E+07	4884.01 E+07
Erro	8	1395.29 E+07	1744111948.705
Total	10	1116.33 E+08	-
F Regressão (2, 8)	28.0028	-	-
(p)	0.0005	-	-
Coefficiente de determinação múltipla (R <sup>2</sup> <sub>yy</sub> )	0.8750	-	-
F R <sup>2</sup> <sub>yy</sub> (2, 8)	63.0064	-	-
(p)	< 0.0001	-	-
R <sup>2</sup> <sub>yy</sub> ajustado	0.8438	-	-
Coefficiente de correlação múltipla (R <sub>yy</sub> )	0.9354	-	-
Intercepto (a)	314530.0237	t = 6.7854	p = 0.0001
Coefficiente parcial de regressão (b1)	0.0377	t = 1.9145	p = 0.0918
Coefficiente parcial de regressão (b2)	0.0021	t = 1.3556	p = 0.2122
Comparação: Coeficiente (b1) e Coeficiente (b2)	-	t = 1.6857	p = 0.1303
Variável dependente	Estoque do emprego formal	-	-

Fonte: Elaboração própria (2023).

#### 4 RESULTADOS DA PESQUISA

Com relação aos resultados obtidos na matriz de correlação, o cálculo do valor de r foi determinado com o objetivo de verificar se havia algum relacionamento estatístico entre as situações: i) PIB/MA e Emprego formal no Maranhão; ii) PIB/MA e VAB/Agropecuária e iii) Emprego formal no Maranhão e VAB/Agropecuária.

Os testes indicaram um  $r = 0,9043$ ,  $r = 0,9044$  e  $r = 0,9199$ , respectivamente, mostrando todos com relacionamento positivo, sugerindo que há um relacionamento próximo entre as duas variáveis, que existe uma sensibilidade no comportamento da série de crescimento ou decréscimo, e mostrando maior ajustamento na série 3, referente ao número de emprego formal e valor adicionado bruto da agropecuária.

O valor de F (regressão) é significativo ( $p = 0.0005$ ), rejeitando-se assim a hipótese H1 e aceitando-se a alternativa ou H2: pelo menos uma das variáveis independentes (X1 ou X2) influencia o emprego formal no Maranhão.

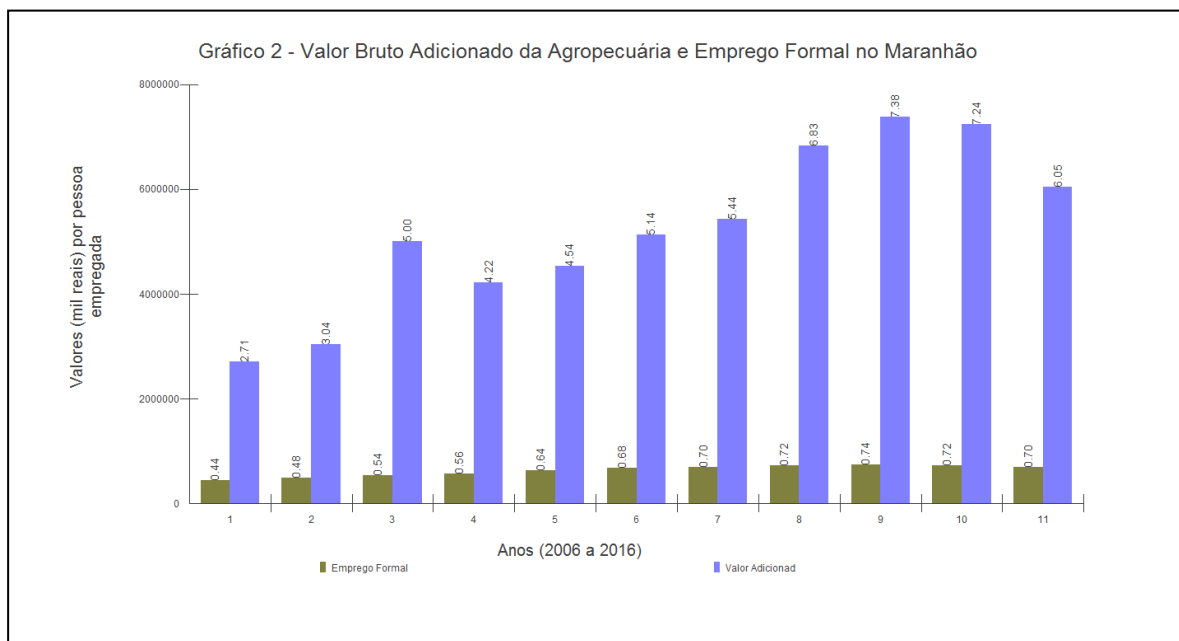
Entre os coeficientes parciais da regressão, b1 apresenta-se estatisticamente significativo (b1:  $t = 1.9145$ ,  $p = 0.0918$ ), sendo, portanto, X1 a variável que mais explica a variação de Y. Desse modo, o estoque do emprego formal (Y) deve aumentar em torno de 0,0377 para cada acréscimo de uma unidade do Valor Adicionado Bruto (VAB) da Agropecuária (X1), corroborando o



entendimento de que a cadeia produtiva da soja no maranhão, conforme citado em Morvan (1988 *apud* BATALHA, 2014, p. 6), pode ser entendida como uma “[...] sucessão de operações de transformação dissociáveis, capazes de ser separadas e ligadas entre si por um encadeamento técnico”, tendo, portanto, um efeito positivo irradiador nos diversos setores que compõe o sistema econômico, a despeito de uma maior internalização dos ganhos econômicos no desenvolvimento da região.

O gráfico 2, descrito abaixo, referente ao VAB da agropecuária e ao emprego formal no estado do Maranhão, comprova que existe uma contribuição modesta no nível geral de emprego. Todavia, quando assimilamos o entendimento de que a agricultura já não pode mais ser vista como um setor isolado dos outros setores/agentes responsáveis por todas as atividades inter-relacionadas ao elo central da produção agrícola, e que as atividades agrícolas passam a se conectar com setores à montante e à jusante do seu elo central, podemos estar subestimando a contribuição do VAB na geração de empregos formais no estado.

**Gráfico 2** – Valor Adicionado Bruto da Agropecuária e Emprego Formal no Maranhão



Fonte: Elaboração própria com dados IBGE (2023).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo geral averiguar a evolução da produção de soja no estado do Maranhão, utilizando variáveis que denotem sua relação como indutora do crescimento econômico do estado. Especificamente, buscou-se verificar a correlação entre a evolução da produção da soja no

estado do Maranhão, o VAB da Agropecuária e a evolução no emprego formal. Segundo Morvan (1988 *apud* BATALHA, 2014, p. 5), a cadeia de produção pode ser sintetizada como “[...] um conjunto de relações comerciais e financeiras que estabelecem, entre todos os estados de transformação, um fluxo de troca, situado de montante a jusante, entre fornecedores e clientes”.

A modernização agrícola configurou novas relações e encadeamentos dos negócios agrícolas que envolvem um amplo espectro de interdependências produtivas, tecnológicas e mercadológicas, permitindo a análise dos negócios da agricultura de forma sistêmica. Com esse entendimento, não se pode pensar a agricultura dissociada dos demais segmentos que a compõem, justificando, assim, a análise deste trabalho envolvendo o setor agropecuário como um todo.

Vale ressaltar, conforme preconiza a literatura pertinente ao tema rural, que a integração da produção agrícola com outros setores da economia e o estágio de desenvolvimento resultante da industrialização da agricultura e da formação dos complexos agroindustriais, acabam por refletir numa diminuição, em termos relativos, da contribuição do seu VAB no estoque de emprego e renda no produto interno nacional/regional, quando considerada a produção agrícola isoladamente.

No entanto, uma vez que os empregos gerados na atividade da cadeia produtiva se espalham por todos os setores, que envolvem serviços de transporte, armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles, pode parecer inapropriado mensurar a contribuição dessa atividade importante do setor rural no crescimento macroeconômico, excluindo os demais setores que se beneficiam com o elo central da cadeia. Esses efeitos podem estar sendo subdimensionados, a despeito de uma maior internalização dos ganhos econômicos no desenvolvimento da região, embora essa discussão não esteja presente no escopo desse trabalho.

Em se tratando de estudo estatístico, verificou-se neste trabalho uma sensibilidade nos dados muito sutis, denotando que os efeitos irradiadores dos valores brutos da agropecuária se dissolvem espacialmente, mantendo o emprego formal estável, nos anos da pesquisa.

A partir dos resultados verificados nesse trabalho, salvo as limitações, o mesmo poderá ser útil no estudo e acompanhamento do comportamento entre as variáveis estudadas: evolução da produção da soja e o número de empregos formais gerados na atividade, tendo em vista o seu crescimento contínuo e expressivo. Nesse aspecto, esta pesquisa, poderá servir também para amparar futuros estudos que visem a um aprofundamento das questões aqui elencadas, inclusive se colocando como contraponto ou mesmo corroborando e avançando nos tópicos em que foram demonstradas fragilidades.

## REFERÊNCIAS

BATALHA, M. O. **Gestão agroindustrial. GEPAI: Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais**. 3. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2014 (v. 1).

BRASIL. Ministério do Trabalho. Programa de Disseminação das Estatística do Trabalho. **Microdados RAIS e CAGED**. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/microdados-rais-e-caged>. Acesso em set. 2019.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Levantamento de Safra**. Séries Históricas. [2023]. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/>. Acesso em set. de 2022.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Soja em números** (safra 2018/19). Disponível em <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>. Acesso em set. de 2019.

FREITAS, M. M. A cultura da soja no Brasil: o crescimento da produção brasileira e o surgimento de uma nova fronteira agrícola. **ENCICLOPÉDIA BIOSFERA**, Centro Científico Conhecer, Goiânia, vol. 7, n. 12, pg.12, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Produção Agrícola Municipal (PAM)**. 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>. Acesso em set. de 2019.

IBGE. **Produto Interno Bruto**. Disponível em: <https://ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em set. de 2019.

IMESC. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. Disponível em <http://imesc.ma.gov.br/portal/Home>. Capturado em agosto de 2016.

LAZZARINI, S. G.; NUNES, R. Competitividade do sistema agroindustrial da soja. **Competitividade no Agribusiness Brasileiro**, v. 5, p. 194-420, 1998.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Projeções do Agronegócio: Brasil 2014/15 a 2024/25**. Projeções de longo prazo. 6ª ed. Brasília (DF). 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/projecoes-do-agronegocio-brasil-2014-2015-a-2024-2025.pdf/view>. Acesso em set. 2019.

REZENDE, G. C. **A agricultura de grãos no Centro-Oeste: evolução recente, Vantagens Comparativas Regionais e o Papel das Políticas de Preços mínimos** (Texto para Discussão). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro (RJ), 1990.

### **III**

#### **CADEIA PRODUTIVA DA SOJA NO MARANHÃO:** um estudo nas mesorregiões sul e leste

Lindalva Silva Correia  
Carlos Enrique Guanzioli  
Lucy Rosana Silva  
Alan Vasconcelos Santos

**Lindalva Silva Correia<sup>2</sup>**  
**Carlos Enrique Guanzirolí<sup>3</sup>**  
**Lucy Rosana Silva<sup>4</sup>**  
**Alan Vasconcelos Santos<sup>5</sup>**

## **RESUMO**

Atualmente, vem ganhando destaque no mercado nacional de grãos a nova fronteira agrícola que coloca o norte e o nordeste do Brasil em evidência e está se tornando promissora para a soja. MATOPIBA, como ficou conhecida a região do cerrado, compreende os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. O presente artigo objetivou analisar a cadeia produtiva da soja no âmbito do estado do Maranhão, a evolução da produção, produtividade e importância no cenário regional, culminando na indicação da sua estrutura de governança para compreender os arranjos contratuais e de preços realizados entre os agentes. O estado do Maranhão caracteriza-se como o oitavo maior do Brasil e segundo maior da Região Nordeste. Conforme divisão geopolítica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Maranhão está dividido em cinco mesorregiões e vinte e uma microrregiões. A presente pesquisa, no entanto, se concentrou nas mesorregiões sul e leste do estado. Com exceção da mesorregião norte, em todas as demais, há plantação de soja. O estado apresenta vantagens competitivas por estar próximo de grandes mercados consumidores da *commodity*, a exemplo da China. Foi realizada pesquisa empírica com produtores e *tradings* nos meses de janeiro e fevereiro de 2016, com aplicação de questionários ao público-alvo. De modo geral, os resultados encontrados nesta pesquisa permitiram identificar aspectos importantes presentes nas transações entre os agentes dessa cadeia, assim como a atuação do ambiente institucional que a influencia. Nesse sentido, apesar das limitações presentes, sobretudo por se tratar de um estudo multicaso, o que não nos autoriza uma generalização; as questões aqui elucidadas suscitam inquietações, que carecem de acompanhamento e aprofundamento *a posteriori*.

**Palavras-chave:** cadeia produtiva da soja; Maranhão; governança.

## **ABSTRACT**

Currently, the new agricultural frontier is gaining prominence in the national grain market, which places the north and northeast of Brazil in evidence and is becoming promising for soybean, MATOPIBA, as it was known in the Cerrado region, which includes the states of Maranhão, Tocantins, Piauí and Bahia. The present article aimed to analyze the soy production chain in the state of Maranhão, the evolution of production, productivity and importance in the regional scenario, culminating in the indication of its governance structure to understand the contractual arrangements and prices made among the agents. The state of Maranhão is characterized as the eighth largest in

<sup>1</sup> Uma primeira versão do artigo foi apresentado no IX Congresso da APDEA, Lisboa/Oeiras – Portugal, 2019.

<sup>2</sup> Graduação em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Mestrado em Economia Rural [C. Grande] pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Doutorado em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

<sup>3</sup> Graduado em Economia pela Universidade Nacional de Buenos Aires (UBA), Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Doutorado em Economia - University College London (UCL) e Pós Doutorado pela University of California (UCSC).

<sup>4</sup> Doutora em Engenharia Hidráulica pela Universidad Politécnica de Madrid, graduada em Engenharia Civil pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

<sup>5</sup> Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) com mestrado e doutorado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (CAEN-UFC).

Brazil and the second largest in the Northeast Region. According to the geopolitical division of the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Maranhão is divided into five mesoregions and twenty-one micro-regions. The present research, however, focused on the mesoregions south and east of the state. With the exception of the northern mesoregion, in all others, there is soybean plantation. The state has competitive advantages because it is close to large consumer markets of the commodity, like China. Empirical research was carried out with producers and traders in January and February 2016, with the application of questionnaires to the target public. In general, the results found in this research allowed to identify important aspects present in the transactions between the agents of this chain, as well as the performance of the institutional environment that influence. In this sense, in spite of the present limitations, especially since it is a multicase study, which does not authorize us a generalization; the issues raised here raise concerns, which need to be followed up and further *developed*.

**Keywords:** soybean production chain; Maranhão; governance.

---

## 1 INTRODUÇÃO

A soja [*Glycinemax* (L.) Merrill] é uma das mais importantes culturas produzidas na economia mundial, tendo em vista seu crescimento expressivo e contínuo. Diversos fatores foram responsáveis nesse *ranking*, dentre eles, os citados por Hirakuri e Lazzarotto (2014, p. 09):

[...] desenvolvimento e estruturação de um sólido mercado internacional relacionado com o comércio de produtos do complexo agroindustrial da soja; consolidação da oleaginosa como importante fonte de proteína vegetal, especialmente para atender demandas crescentes dos setores ligados à produção de produtos de origem animal, geração e oferta de tecnologias, que viabilizaram a expansão da exploração sojícola para diversas regiões do mundo.

Atualmente, vem ganhando destaque no mercado nacional de grãos a nova fronteira agrícola que coloca o norte e o Nordeste em evidência e está se tornando promissora para a soja. MATOPIBA, como ficou conhecida a região do cerrado, compreende os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Segundo levantamento da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, a produção de soja na Bahia, na safra 2015/16, atingiu 3.211,1 mil toneladas (t) em pouco mais de um milhão e meio de hectares (ha) cultivados. No mesmo levantamento, os estados do Maranhão, Piauí e Tocantins, juntos, contribuíram com uma produção de 3.582,7 mil toneladas de soja na mesma safra, numa área de 2.222,10 mil hectares. Na safra 2017/18, o Maranhão produziu 2.973,4 mil toneladas, enquanto o Bloco MATOPIBA contribuiu com 11.969,5 mil toneladas, segundo Boletim de Grãos (CONAB, 2019).

O estado do Maranhão configura-se como importante fronteira agrícola no MATOPIBA. Desde os anos 1990, quando houve a implantação da cultura nesse espaço, sua tendência foi de crescimento. A expansão do plantio esteve ancorada pelas novas tecnologias de produção aplicadas ao cerrado (especialmente sementes adaptadas), pela abundância de crédito para a compra de

máquinas e equipamentos, e pelo crédito privado para o custeio da produção. Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (2015, p. 87), as áreas que vêm sendo ocupadas nesses estados dispõem de características essenciais para a prática da agricultura moderna. Dentre as características, tem-se que as terras são “[...] planas e extensas, tem solos potencialmente produtivos, disponibilidade de água e clima propício com dias longos e com elevada intensidade de sol”.

Nesse sentido, o questionamento indutor da pesquisa se pauta em identificar como está inserida a cadeia produtiva da soja no estado do Maranhão e se existem entraves que dificultam uma melhor operacionalização.

Assim, este trabalho objetivou mapear a cadeia produtiva da soja no âmbito do estado do Maranhão, a evolução da produção, produtividade e importância no cenário regional, culminando na indicação da sua estrutura de governança, para compreender os arranjos contratuais e de preços realizados entre os agentes dessa cadeia que envolve os produtores de soja e as empresas de comercialização nas mesorregiões sul e leste maranhense. Para isso, foram verificadas as transações realizadas com os elos à montante (especificamente na compra de insumos) e com o elo à jusante (no aspecto da comercialização). Ademais, verificaram-se as opções e estratégias na comercialização do grão, buscando identificar a estrutura de governança predominante na cadeia produtiva. O resultado desta análise tem papel importante para a compreensão das relações entre o mercado produtor e o mercado comprador de soja no estado.

Este trabalho está estruturado em quatro seções. Na primeira, tem-se a introdução ao tema, a problemática em pauta, os objetivos. Na segunda seção é apresentada breve revisão da literatura pertinente ao tema. Na seção três, os procedimentos metodológicos. Na quarta seção, são apresentados os resultados obtidos; e, por fim, algumas considerações sobre o tema proposto.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1 Produção da Soja no Estado do Maranhão nas mesorregiões geográficas: sul e leste**

O Maranhão caracteriza-se como o oitavo maior estado brasileiro em extensão territorial e segundo maior da Região Nordeste. Conforme divisão geopolítica do IBGE (2007), o Maranhão está dividido em cinco mesorregiões e vinte e uma microrregiões. As mesorregiões sul e leste são objetos de análise deste trabalho. A mesorregião sul compreende as microrregiões de Chapadas das Mangabeiras, Gerais de Balsas e Porto Franco. A mesorregião leste abrange as seguintes microrregiões: Baixo Parnaíba Maranhense, Caxias, Chapadas do Alto Itapecuru, Chapadinha, Codó e Coelho Neto.

A produção de soja no estado iniciou em 1990, com uma plantação de 15.305 há, e praticamente toda a área plantada se localizava na mesorregião sul. No ano 1992, a área plantada com soja no estado cresceu 360,7% em relação ao ano anterior, conforme dados do IBGE (IBGE, 2016). A partir de 1996, a implantação da Lei Kandir, instituída em 13 de setembro de 1996 através da Lei Complementar nº 87, teve efeitos diretos sobre os produtos *in natura* em todo o país, à medida que desonerou as exportações sobre o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Essa política motivou as exportações de grãos e produtos *in natura*. No Maranhão, especificamente, observa-se um crescimento da produção já a partir de 1997, momento em que a área plantada praticamente dobrou na mesorregião sul<sup>6</sup>.

Até 1997, a produção de soja ainda era desenvolvida apenas no sul maranhense. A partir de 2001, já ocupava as mesorregiões leste e oeste, numa área total de 213.436 ha, um crescimento quase doze vezes maior que o inicial. Em 2015, o estado plantou 761.225 mil ha, quase o triplo do plantio de 1996. Na safra 2018/19, o estado plantou 970.500 mil hectares (CONAB, 2019<sup>7</sup>).

A inserção da soja inicialmente na mesorregião sul do estado, sobretudo nos Gerais de Balsas, encontra no baixo preço da terra e nas políticas públicas de incentivo seu maior motivador, somando-se à melhoria na infraestrutura logística e nos programas de apoio ao agronegócio. A primeira microrregião a incorporar a agricultura moderna foi a cidade de Balsas, atraindo muitos empresários de outras regiões<sup>8</sup>.

A partir de 2007, a cultura da soja no Maranhão atraiu a instalação da indústria de esmagamento Algar Agro<sup>9</sup>, uma empresa responsável pelo refino e processamento de derivados do óleo – possibilitada pelo aumento da área e da produção. Seus principais produtos são o óleo bruto, o óleo refinado e o farelo de soja.

---

<sup>6</sup> Muitas críticas foram feitas à Lei Kandir, dentre elas o fato de que ela desestimula a produção de bens com maior valor agregado, como o farelo e o óleo de soja. O fato de que a indústria brasileira ficar em desvantagem, visto que os seus competidores internacionais adquirem o grão de soja com isenção de impostos, enquanto a indústria local arca com ICMS de 12% pago nas operações interestaduais, é também uma crítica contundente em diversos trabalhos, dentre eles estão Aguiar e Matsuoka (2016).

<sup>7</sup> Estimativa em janeiro de 2019.

<sup>8</sup> Alguns trabalhos já descreveram como ocorreu o processo de atração dos empresários de outras regiões, sobretudo os “gaúchos”, para as mesorregiões produtoras de soja no Maranhão, dentre eles destacam-se Gaspar, (2013) e Cunha (2015). Para a mesorregião leste, tem-se o trabalho de Rodrigues (2012).

<sup>9</sup> A planta está localizada no pólo agroindustrial de Porto Franco, na região sul do Maranhão, e foi construída com um investimento de R\$ 70 milhões. Possui capacidade para processar 500 toneladas/ano e produzir 5,5 milhões de caixas de óleo por ano. A planta exporta óleo degomado – vendido para indústria de alimentos – e de biodiesel, bem como farelo de soja, que é comercializado nas regiões norte e nordeste. Com a unidade de refino e envase, a empresa passará a produzir óleo refinado pronto para o consumo. Na região do MATOPIBA, a Algar Agro possui nove unidades armazenadoras, com capacidade total para 374 mil toneladas de soja. No Maranhão, estão instaladas em Porto Franco, Balsas, Tasso Fragoso, na área da Batavo e Rio do Coco e até mesmo em Chapadinha (COM INVESTIMENTO ..., 2012).



O plantio de soja se expandiu para a mesorregião do leste maranhense somente a partir de 1994, quando foram plantadas apenas 45 ha (IBGE, 2016). A expansão foi acontecendo progressivamente e, a partir de 1999, houve um crescimento com tendência ascendente. Os elementos balizadores dessa dinâmica estiveram ancorados em fatores determinantes, tais como: o baixo valor de suas terras e a proximidade com o porto do Itaqui, tendo em vista que este possui uma localização estratégica por estar próximo aos mercados da América do Norte e Europa.

A mesorregião leste possui uma localização privilegiada, distando apenas 252,7 km do local de escoamento, sendo esse um elemento determinante para sua incorporação na rota da soja no estado. Ademais, conforme consta em Carneiro (2008), a construção de uma estrutura para armazenamento e exportação de soja no porto do Itaqui, proporcionada pela Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, representou um determinante na operacionalização dos negócios nessa mesorregião.

Outro ponto importante a ser ressaltado diz respeito à produtividade da cultura no estado, sobretudo a partir do ano de 1999, quando a mesma se movimenta *pari passu* à produção nacional e, em consonância com a média do bloco MATOPIBA, algo em torno de 2.450 kg/ha. Na safra 2017/18, a produtividade da cultivar está em torno de 3.125 kg/ha, aproximado da média nacional de 3.394 kg/ha, conforme dados da CONAB (2019).

A trajetória de crescimento na produtividade<sup>10</sup> da cultivar é crescente em todos os estados do MATOPIBA, demonstrando que as novas tecnologias, em termos de cultivares mais produtiva, são conhecidas e seguidas por todo o segmento produtivo.

Com relação à produtividade, é importante destacar que essa se encontra sujeita a vários fatores, dentre eles: as oscilações climáticas; os fenômenos naturais, a exemplo do *El Niño*; ao ataque de doenças e pragas na plantação etc. Por exemplo, no ano de 2015, a forte estiagem teve um efeito drástico na plantação de soja no Maranhão, assim como em outros estados produtores, potencializando o ataque de pragas e repercutindo diretamente na queda da produtividade da cultura.

## **2.2 Mercados Agrícolas e Instituições**

O ambiente institucional é um elemento pertinente e direcionador dos mercados agrícolas em diversos aspectos. Dentre eles, pode-se destacar a legislação, as regras do comércio exterior e as condições macroeconômicas que permeiam a coordenação dos agentes no espaço produtivo.

---

<sup>10</sup> A produtividade é, no entanto, um item que demanda preocupações por parte dos produtores, por se refletir diretamente na rentabilidade. Nesse sentido, o MAPA (2016, p. 39[há duas referências distintas do MAPA com o ano de 2016, preciso saber qual corresponde à esta nota, para diferenciá-las]) cita que “A produtividade da soja é considerada pela Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE) como grande desafio nos próximos anos. Essa preocupação é evidenciada pelo fato de que as projeções da produtividade mostram uma relativa estagnação, cuja média nacional fica em torno de 3,0 toneladas por hectare”.

Os mercados agrícolas se estendem por todo o sistema alimentar, desde o fornecimento da produção ao atacado e ao varejo até o consumo final de produtos alimentares. Os agentes em todo o sistema são envolvidos pelo risco e incerteza, e o objetivo da cadeia de produção é diminuir os custos de transação<sup>11</sup>, estando incluídos nestes todos os custos necessários para mover o sistema econômico (MYERS; SEXTON; TOMEK, 2010). O paradigma institucional permite analisar as interações econômicas que são fundamentais aos mercados agrícolas modernos.

Azevedo (2000, p. 34), enfatizando a ligação da utilização dos conceitos da Nova Economia Institucional – NEI e suas aplicações para a agricultura, destaca que:

Os sistemas agroindustriais são áreas onde as instituições em seus diversos níveis de análise são especialmente importantes. Direitos de propriedade da terra, políticas de preços mínimos, reforma agrária, assim como políticas de segurança alimentar... são elementos do ambiente institucional (macro instituições) que têm efeitos importantes sobre as ações daqueles que compõem os sistemas agroindustriais.

O autor supra citado ainda utiliza as principais especificidades dos produtos agrícolas e das transações realizadas no interior dos sistemas agroindustriais para justificar a utilização ampliada da NEI no escopo das investigações, dadas as características dos sistemas agroindustriais, de forma geral, e da cadeia de produção, especificamente. A cadeia de produção é uma “[...] sucessão de operações de transformação dissociáveis, capazes de ser separadas e ligadas entre si por um encadeamento técnico” (MORVAN, 1988 *apud* BATALHA, 2008, p. 06).

Desse modo, aspectos como a precibilidade dos produtos agrícolas, por um lado, e a importância da qualidade e regularidade dos insumos, por outro, levam a uma relação de dependência entre os elos da cadeia e, nesse sentido, a coordenação eficiente minimiza custos de transação e promove o bem-estar aos participantes (SEXTON, 2013). Assim, assume importância singular a estrutura de governança da cadeia produtiva.

### **2.2.1. Estruturas de Governança**

Williamson (1979, p. 235) se refere à estrutura de governança como o “[...] quadro<sup>12</sup> institucional dentro do qual a integridade de uma transação é decidida”. As instituições estabelecem as regras pelas quais as transações acontecem. A governança é a opção estratégica para regular uma determinada transação.

Identificam-se três tipos gerais de estrutura de governança: o mercado (são transações não específicas); a hierarquia, também chamada de integração vertical (altamente específica); e a híbrida

---

<sup>11</sup> Os custos de transação refletem os efeitos das instituições sobre o funcionamento da economia. O pioneiro dessa temática dos custos de transação e seus impactos na economia foi Coase (1937).

<sup>12</sup>Tradução livre.

(semiespecíficas) (Ibid., 1985). Nesse sentido, “[...] cada forma genérica de governança assenta em uma forma distintiva de direito contratual” (Ibid., 1994, p. 32). Assim, a governança via mercado está amparada pelo regime contratual clássico; a governança híbrida baseia-se em contratos neoclássicos; e o direito contratual de tolerância se aplica à organização interna ou à hierarquia.

Para Williamson (1979), o mercado é a estrutura de governança clássica não específica, na qual compradores e vendedores se encontram por um instante para realizar as trocas ou trocar bens padronizados a preços de equilíbrio. Como não existe relação de dependência entre as partes, a cooperação não incita problema. O mercado é uma estrutura de governança totalmente não especializada, uma vez que não possui regras específicas para transações individuais, sendo aplicada a mesma lógica para qualquer transação.

A hierarquia constitui-se numa estrutura de governança que se encontra no outro limite da classificação. Nela, a decisão se dá por autoridade hierárquica, já que existe uma elevada proporção de ativos específicos envolvidos. Assim “[...] as relações de interdependência mútua são tão importantes que a adoção de soluções cooperativas exige a aplicação de controles administrativos, e não de incentivos” (FIANI, 2011, p. 102). Esse tipo de estrutura de governança se encontra normalmente no interior da administração de empresas públicas e privadas, e órgãos da administração direta.

Por último, tem-se a estrutura de governança que se encontra no meio do caminho (intermediária): as denominadas híbridas, que incorporam tanto elementos do mercado quanto da hierarquia (ou quando as partes envolvidas mantêm autonomia, mas se encontram dependentes bilateralmente). Para Williamson (1994, p. 18), as formas híbridas são intermediárias no que se refere a seus atributos: Incentivos, Controle Administrativo e Regime de Lei Contratual. Assim, sabe-se que “[...] as estruturas de governança variam com a natureza da transação” (Ibid., 1979, p. 239) e o alinhamento discriminatório minimiza custos de transação.

Fiani (2011, p. 103-104) complementa que as características das transações definirão a estrutura de governança mais apropriada a ser adotada numa cadeia produtiva que minimize os custos de transação e otimize a coordenação do sistema. Esses aspectos foram observados na indicação da governança na cadeia produtiva da soja no Maranhão.

### **3 METODOLOGIA DA PESQUISA**

Esse trabalho foi produzido a partir da realização de uma pesquisa empírica. As buscas dos dados foram realizadas nas mesorregiões sul e leste, nos meses de janeiro e fevereiro de 2016, objetivando coletar informações sobre o funcionamento da cadeia através da aplicação de

questionário composto de perguntas semiestruturadas. Na mesorregião sul, foram entrevistados vinte e quatro (24) produtores com fazendas nos municípios de Balsas, Carolina, Loreto, Fortaleza dos Nogueiras, Tasso Fragoso, Baixo Penitente, São Raimundo das Mangabeiras, Alto Parnaíba, Sambaíba e Riachão. Na mesorregião leste, foram entrevistados onze produtores (11), nos municípios de Anapurus, Brejo, Chapadinha, Buriti e Mata Roma.

Nas mesorregiões (sul e leste) estudadas, existiam cerca de onze (11) *tradings* atuando por ocasião da pesquisa e, desse total, cinco (05) foram entrevistadas, sendo três (03) na mesorregião leste (Bunge, CHS e Algar Agro) e duas (02) na mesorregião sul (Agrex do Brasil e Algar Agro). Ademais, foram coletadas informações e dados junto às fontes secundárias, que permitiram a elaboração das figuras e complementaram a análise.

## **4 RESULTADOS DA PESQUISA**

### **4.1 Esquematização da Cadeia produtiva da soja no Maranhão: mesorregiões sul e leste**

A figura 1, a seguir, configura-se como um dos resultados da pesquisa empírica e descreve as interações realizadas entre os agentes econômicos pesquisados. Os agentes que fazem parte da cadeia produtiva da soja no Maranhão são compostos pelos fornecedores de insumos, que vendem direto para o produtor através de “*pool*” de compras (operação que consiste na venda direta a um grupo de produtores) ou pelos seus representantes comerciais, e pelos distribuidores autorizados com localização próxima às fazendas. Importante ressaltar que essas distribuidoras são de propriedade, na maioria dos casos, de produtores que também fazem revenda. Essa transação está expressa por T1, na figura 1.

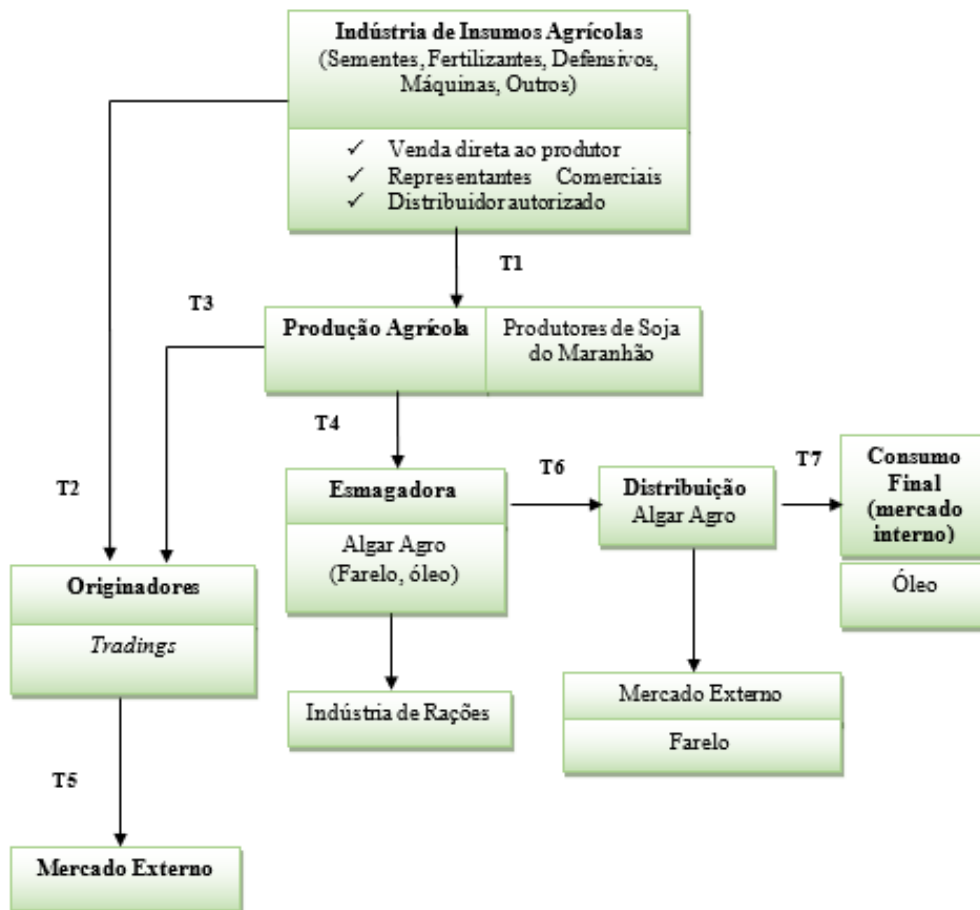
A indústria de insumos também fornece para as *tradings*, que vendem aos produtores através de financiamento utilizando contrato, normalmente a Cédula de Produto Rural – CPR. Essa transação está representada por T2.

O segmento descrito na transação três (T3) refere-se aos produtores de soja que vendem seu produto majoritariamente para os “originadores” (no caso aqui as *tradings*), e esses destinam a produção em geral para o mercado externo (T5). Nas mesorregiões pesquisadas, existem, em média, onze (11) *tradings* (Bunge, Cargill, Agrex do Brasil, CHS, Multigrain, Glencore, Algar Agro, entre outras). A parte que é destinada para a esmagadora Algar Agro acontece de forma similar às demais, uma vez que ela também atua como *trading* na compra da *commodity*.

A esmagadora Algar Agro, expressa na transação T4, atua junto aos produtores da região comprando soja e produzindo, dentre outros subprodutos da soja, o farelo e o óleo de marca ABC. O

farelo é consumido pela agroindústria aviária e suína no mercado interno, sobretudo no Nordeste, a exemplo da Agroindústria em São Luís e Balsas (Frango Americano e a Frango Nato, respectivamente, essa última, recentemente instalada em Balsas). Parte da produção de farelo também é exportada. O óleo comestível é outro subproduto produzido pela esmagadora e com destinação majoritariamente para o mercado interno, sobretudo do norte e nordeste.

**Figura 2** - Cadeia produtiva da soja no Maranhão (Fluxo de produto)



Fonte: Elaboração dos autores, com base na esquematização de Lazzarini e Nunes (1998).

A cadeia produtiva ainda comporta as entidades que regulam o ambiente institucional e que afetam o seu funcionamento. Atuam normatizando e fiscalizando questões pertinentes à Legislação Sanitária, a exemplo da Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão – AGED-MA, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA.

No entanto, no escopo desse trabalho, os agentes analisados foram os descritos pelas transações T1 e T2, conforme a figura acima. É, pois, nesse ambiente produtivo, que foi delimitada a pesquisa e os esforços no objetivo de descrever as relações estabelecidas no ambiente da cadeia

produtiva e as estratégias de comercialização da mesma, sob o prisma dos mecanismos da comercialização e da economia institucional, em particular sobre a estrutura de governança.

#### **4.2 Formas de comercialização da soja nas mesorregiões sul e leste maranhense e a Estrutura de Governança**

Nesta seção, foram apresentados, sucintamente, os aspectos relacionados à caracterização dos produtores das mesorregiões pesquisadas. Inicialmente, têm-se os resultados coletados com os produtores das duas mesorregiões (sul e leste, respectivamente). Na sequência, constam os resultados da pesquisa realizada com as empresas de comercialização (*tradings*), também nas duas mesorregiões.

Na pesquisa em pauta, observou-se que normalmente toda a produção nas duas mesorregiões é realizada através de contratos de comercialização. Uma pequena parcela, algo pouco ou quase inexpressivo, é esporadicamente vendida no mercado spot sem algum tipo de contrato, em torno de 5%, no máximo, quando se quer “fazer dinheiro rápido”, conforme depoimento de quase a totalidade dos produtores nas duas mesorregiões.

Quando indagados sobre os motivos da escolha por essa estratégia na comercialização do produto, 100% dos produtores responderam que esse recurso minimiza a incerteza de oscilação de preços na época da colheita.

A literatura da NEI enfatiza a importância dos contratos para minimizar os custos de transação. Martínez (2002), por exemplo, enfatiza a importância dos contratos e da coordenação vertical na agricultura moderna, na medida em que proporcionam um meio eficiente de organizar os mercados, reduzindo custos de transação.

Dando continuidade, indagou-se sobre como se operacionalizava a comercialização. Nesse aspecto, todos os produtores responderam que fazem uso da venda antecipada da produção. Essa modalidade de transação ocorre basicamente através de duas (02) formas: 1º) do contrato de compra e venda da soja em grãos com a *trading* compradora, em que a produção é negociada ainda no plantio, para entrega na colheita, ou seja, venda no mercado futuro sempre com entrega física do valor negociado; e 2º) da CPR, quando há adiantamento de recursos. Nesse último, a empresa exige garantia real, que normalmente é a terra do produtor.

No referido contrato, especificam-se todas as condições que envolvem a transação, desde atributos de qualidade, quantidade, preço, condições de entrega, pagamento, confissão de dívida até indenização, tributos, comissão e multa. Na cláusula referente a outros termos do contrato, são estabelecidas, entre outros pontos, as obrigações do produtor junto às normas do direito trabalhista e

da seguridade social, e a proteção dos Direitos Humanos garantidos na Constituição, no que se refere às condições de trabalho e à dignidade dos trabalhadores, como por exemplo: não utilizar mão-de-obra escrava, nem trabalho infantil no processo produtivo. O preço é estabelecido por saca de 60 kg e, desse valor ajustado, já é descontada a contribuição ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS sobre a comercialização da produção.

A venda antecipada ocorre em média com 40% da expectativa do que será produzido na safra. Os produtores chamam essa estratégia de “travar os custos da colheita”. A outra parte da produção (os 60% restantes) é vendida para as *tradings* em lotes (1000 kg), em geral no mesmo ano da colheita, e o produtor avalia o momento adequado da venda, observando o comportamento das forças de mercado, conforme depoimento dos mesmos.

Essa modalidade de contratos de comercialização não vincula contratante e agricultores em uma relação de longo prazo, podendo perdurar apenas o tempo suficiente de uma safra (MACDONALD; KORB, 2006). Nesse sentido, dá mais autonomia ao produtor, no que se refere às decisões de produções.

A outra modalidade apresentada pelos produtores diz respeito ao contrato no formato de CPR, quando há adiantamento de recursos e, nesse caso, a empresa exige garantia real. Em ambas as situações, todas as transações são feitas com arranjos contratuais formais. A CPR é um contrato com a exigência de registro em cartório, enquanto o contrato de compra e venda, apesar de não ter esse registro no cartório, possui as mesmas garantias e os mesmos deveres para as partes e, em caso de quebra contratual, a justiça faz a intermediação e o confisco do produto.

Os produtores, no geral, afirmaram sua preferência por a modalidade de compra e venda da soja sem adiantamento de recursos (só recebe o valor da produção quando entrega o produto), utilizando o crédito via CPR apenas em casos de descapitalização. Embora não sendo preferível, no ano da pesquisa (2015) alguns produtores – em torno de 30% na mesorregião leste e 25% na mesorregião sul – fizeram esse tipo de contrato envolvendo a troca de produto (fertilizantes e outros insumos) ou dinheiro em espécie por parte da produção em que foi emitida a CPR.

A maioria dos produtores afirmou não fazer uso do Seguro Rural por dois motivos simples: 1) o seguro é muito caro e burocrático, exceto quando o Banco “obriga”, porque incorpora no pacote do crédito; e 2) em decorrência da experiência que possuem na atividade, conseguem fazer previsão e gerenciar os riscos.

Quando acontece quebra de contrato, geralmente existem procedimentos por parte da empresa compradora: se for comprovado intempérie climática (estiagem prolongada), como por exemplo no ano de 2015/2016 em que as chuvas foram poucas e com muito atraso, dando espaço para proliferação de pragas e baixa produtividade dos grãos, diminuindo a quantidade produzida e



fazendo com que alguns produtores não consigam honrar todos os seus contratos, o comprador renegocia.

No caso de oportunismo por encontrar um preço mais alto com outros compradores, sobretudo no mercado spot, o beneficiário (a empresa que fez o acordo contratual) recorre à justiça, e no caso de o contrato ter sido uma CPR, há o confisco do produto no armazém da *trading* em que foi vendido, antes mesmo do embarque, dentre outras medidas cabíveis. Segundo as palavras de um produtor, nesses casos “[...] a empresa arresta a soja tanto pode ser na lavoura quanto no silo de outra *trading*”. O juiz emite liminar que dá o direito ao comprador sobre o volume de produção correspondente ao débito.

Na percepção dos produtores, eles têm interesse em preservar as relações de longo prazo e a reputação que desejam manter com os compradores, tendo em vista que tais operações se repetem com frequência, e esse atributo das transações promove o receio de ações retaliatórias por parte das empresas compradoras.

Desse modo, a preocupação com a reputação do produtor e os interesses dos compradores se alinham, de modo a minimizar o problema da quebra contratual. Esse ponto foi frisado com detalhes na tese de Rezende (2008) sobre o problema da quebra contratual dos produtores de soja em alguns estados brasileiros, nas safras de 2002/2003 e 2003/2004.

Assim, os atributos que se desejam consolidar nas relações contratuais deprimem os comportamentos oportunistas na cadeia produtiva, convergindo com os pontos de vista articulados por Williamson (1985), de que os custos de transação podem ser maiores ou menores a depender da transação efetuada, de modo que a frequência com as quais as transações ocorrem pode inibir o oportunismo.

Aplicando os pressupostos teóricos da NEI para análise específica da cadeia da soja no Maranhão, sobretudo no tocante às relações contratuais e às inter-relações que se estabelecem nas transações (comprador e vendedor), vão se desenhando os arranjos institucionais indicativos de uma estrutura de governança híbrida (via relação contratual).

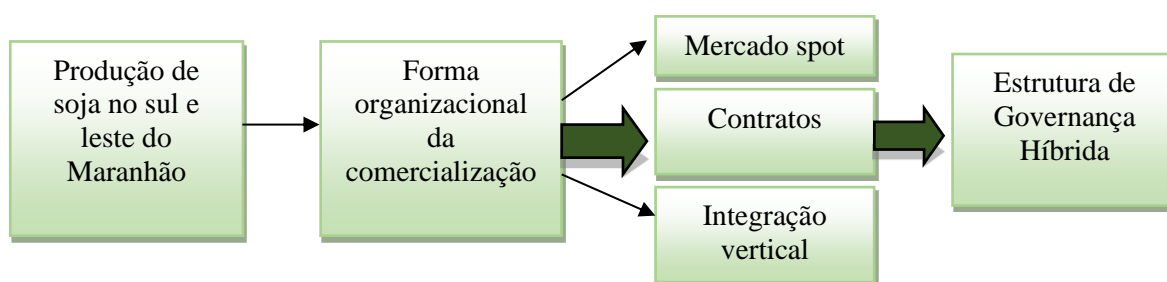
A produção de soja no Maranhão se insere na tipologia de agricultura moderna, de precisão, com utilização de tecnologias apropriadas e sementes geneticamente modificadas em parcela maior. Observa-se que as transações entre os agentes se repetem o ano inteiro, sendo, portanto, transações recorrentes. A comercialização é baseada majoritariamente pela via contratual neoclássica que, segundo estudiosos da questão (MACNEIL, 1974 *apud* WILLIAMSON, 1994, p. 04-05), aplica-se a contratos em que as partes na transação mantêm autonomia, mas são bilateralmente dependentes, significativamente.



A aplicação dos pressupostos da NEI na agricultura e nos Sistemas Agroindustriais (SAI's) se justifica, de forma geral, segundo Azevedo (2000), pelas especificidades do setor rural, tais como: perecibilidade dos produtos, custos dos fretes elevados e a importância da qualidade e regularidade no fornecimento do produto, sendo esse último ponto especificamente importante na cadeia produtiva analisada.

Com base no arcabouço teórico da NEI, a estrutura de governança híbrida parece ser a mais apropriada para minimizar custos de transação, operacionalizar a coordenação mais eficiente nessa cadeia específica (tendo em vista os arranjos contratuais do tipo – contratos de comercialização) e governar as transações, garantindo a compra do produto em condições de oferta normal (situação de equilíbrio). A estrutura de governança híbrida, nesse caso específico, economiza custos de transação e minimiza comportamentos oportunistas, tendo em vista as salvaguardas para as partes, caso haja rompimento de contrato. Esquemáticamente, teria o formato observado na figura 2, abaixo:

**Figura 3** - Esquemática da comercialização da soja no Maranhão



Fonte: Elaboração dos autores, com base em MacDonald e Korb (2006).

A produção agrícola da soja é comercializada majoritariamente utilizando os contratos de comercialização com o mercado comprador, não se caracterizando como uma forma organizacional baseada nas vendas ao mercado aberto (spot), tampouco utilizando os mecanismos de uma integração vertical – também denominados de contratos de produção ou hierarquia, segundo denominações de Martínez (2002).

### **4.3 Entraves e potencialidades da cadeia da soja nas mesorregiões sul e leste maranhense**

Para concluir o roteiro das questões exploradas na pesquisa empírica, os produtores foram solicitados a apontar o que eles consideravam como potencialidades e entraves para um melhor desenvolvimento da cadeia no estado. Assim, consideramos as entrevistas pertinentes, posto que foram realizadas diretamente com os produtores, todos com ampla experiência na atividade.

Na mesorregião sul, o destaque, na opinião dos produtores, recai sobre as leis ambientais, que são definidas por órgãos como o MAPA, IBAMA e SEMA. Reclamam especialmente da morosidade nos processos de licenciamento ambiental. Ademais, o mais preocupante, segundo os entrevistados, é que, em decorrência dessas dificuldades, alguns produtores por conta própria ampliam a área de produção antes que o licenciamento saia, muitas vezes em áreas impróprias para a atividade, e o agricultor que quer fazer tudo dentro da lei acaba penalizado. Esse representou o maior entrave para o desenvolvimento da cadeia produtiva da soja no estado do Maranhão, superando todos os demais itens, posto que 99% dos produtores pesquisados nas duas maiores mesorregiões produtoras apontaram essa questão.

Dentre os outros pontos citados com frequência pelos produtores, inclui-se a questão da qualidade das estradas que, segundo eles, dificulta a chegada ao porto do Itaqui e encarece o produto final, o que subtrai a competitividade de outros aspectos da cadeia.

Com relação às potencialidades, 99% dos produtores indicaram a ampliação da fronteira agrícola com a legalização de todas as áreas do produtor, mas com leis bem definidas, disseram alguns. Essa questão das leis refere-se, principalmente, à definição exata, em termos percentuais, das áreas que podem ser desmatadas. Em algumas mesorregiões não estão bem definidas, ou seja, não se sabe se fazem parte do Bioma da Amazônia ou do Cerrado, qual o percentual de área se deve deixar como reserva legal etc. Essas indefinições, na opinião dos entrevistados, têm um aspecto negativo na ampliação dos investimentos que o produtor deseja fazer.

Esses aspectos relacionados à incerteza e indefinições são coerentes com o argumento colocado por North (1994, p. 361) de que “[...] as instituições são as regras do jogo, as organizações e seus empresários são os jogadores”, carecendo, portanto, de um ambiente com o mínimo nível de certeza para que se realizem os investimentos e a sociedade obtenha os ganhos dos seus efeitos multiplicadores.

Outro ponto que foi colocado como uma potencialidade diz respeito à integração da lavoura com a pecuária, citada por quase todos os produtores. Ademais, a instalação de mais empresas representa externalidades positivas para a região e para o sistema agroindustrial. Foi igualmente destacada a falta de incentivo à produção de sementes, com variedades que atendam às necessidades do solo e do clima da mesorregião (no caso aqui a mesorregião leste).

Com relação às potencialidades, foram unânimes em ressaltar a importância do Terminal de Grãos do Maranhão – TEGRAM, na medida em que diminuiu o custo do frete e melhorou o funcionamento, em função da não formação de filas de espera no porto. São aspectos que barateiam o custo do frete: a logística pela proximidade do porto; a ausência de fungos que funciona como uma

potencialidade, pois requer baixo consumo de fungicida; e o baixo preço das terras, com possibilidade de ampliação da área agricultável.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou descrever o funcionamento da cadeia produtiva da soja no âmbito do estado do Maranhão, culminando na indicação da sua estrutura de governança para compreender os arranjos contratuais e de preços operacionalizados entre os agentes econômicos, denotados pela forma predominante de articular os aspectos da comercialização.

A forma organizacional que molda a comercialização do produto soja no Maranhão, ou a estrutura de governança, apresentou evidências de predominar a forma híbrida, tendo em vista que os arranjos contratuais do tipo – contratos de comercialização – governam as transações, garantindo a compra do produto em condições de oferta normal. A estrutura de governança híbrida, nesse caso específico, economiza custos de transação e minimiza comportamentos oportunistas, tendo em vista as salvaguardas para as partes, caso haja rompimento de contrato.

No rol das perguntas com teor qualitativo, foi indagado o entendimento dos produtores e das empresas de comercialização sobre os entraves e as potencialidades da cadeia produtiva naquele contexto específico. Uma insatisfação comum nos elos de análise da cadeia produtiva (produtor e empresas de comercialização) esteve relacionada à morosidade no licenciamento ambiental que, segundo os atores pesquisados, acaba prejudicando o produtor que deseja fazer investimentos na região.

Com relação às potencialidades, 99% dos produtores indicaram a ampliação da fronteira agrícola com a legalização de todas as áreas do produtor, desde que as leis sejam bem definidas. A implantação do TEGRAM foi ressaltada como de grande valor no desenvolvimento da cadeia produtiva, por vários motivos, dentre eles: a diminuição dos custos do frete, melhorando seu funcionamento, em função da não formação de filas de espera no Porto do Itaqui.

---

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, D., MATSUOKA, B. Mudanças na pauta de exportações e a primarização do complexo soja. **Revista de Política Agrícola**, v. 25, n. 1. 2016. p. 20-34. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1080>. Acesso em: jul. 2016.

AZEVEDO, P. F. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Agric.** São Paulo, SP, 47(1): 33-52, 2000. Disponível em:

[https://www.bibliotecaagpatea.org.br/agricultura/agricultura\\_geral/artigos/NOVA%20ECONOMIA%20INSTITUCIONAL%20-%20REFERENCIAL%20GERAL%20E%20APLICACOES%20PARA%20A%20AGRICULTURA.pdf](https://www.bibliotecaagpatea.org.br/agricultura/agricultura_geral/artigos/NOVA%20ECONOMIA%20INSTITUCIONAL%20-%20REFERENCIAL%20GERAL%20E%20APLICACOES%20PARA%20A%20AGRICULTURA.pdf). Acesso em: maio 2016.

BATALHA, M. O. **Gestão agroindustrial**. GEPAI: Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais. 3. ed. v. 1. São Paulo: Atlas, 2008.

CARNEIRO, M. S. A expansão e os impactos da soja no Maranhão. In: CARNEIRO, M. S.; NUNES, S. P. (Orgs.). **A agricultura familiar da soja na região sul e o monocultivo no Maranhão**: duas faces do cultivo da soja no Brasil. Rio de Janeiro: FASE, 2008.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Econômica**. vol. 4, n. 16 nov. 1937. p. 386-405. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. Acesso em: ago. 2016.

COM INVESTIMENTO de R\$ 70 milhões, Algar Agro inaugura refinaria e envase de óleo de soja no Maranhão. **Portal do agronegócio**. 19/06/2012. Disponível em: <https://www.portaldoagronegocio.com.br/agroindustria/processamento/noticias/com-investimento-de-r-70-milhes-algar-agro-inaugura-refinaria-e-envase-de-leo-de-soja-no-maranho-22056#:~:text=Com%20investimento%20de%20R%24%2070,no%20Maranh%C3%A3o%20%2D%20Portal%20do%20Agroneg%C3%B3cio>. Acesso em jul. 2015.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Boletim da safra de grãos**. 2019. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safra/safra-graos/boletim-da-safra-de-graos>. Acesso em: 03/07/2019.

CUNHA, R. C. Estruturas, estratégias de mercado e comercialização e fluxos de distribuição da soja no sul do Maranhão. XI Encontro Nacional da ANANPEGE. [**Anais...**] ISSN 2175-8875. Presidente Prudente: UFGD Editora, p. 6211-6222, 2015.

FIANI, R. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GASPAR, R. B. **O eldorado dos gaúchos**: deslocamento de agricultores do Sul do País e seu estabelecimento no Leste Maranhense. São Luís: EDUFMA, 2013.

HIROSHI H.; LAZZAROTTO, J. J. **O agronegócio da soja nos contextos mundial e brasileiro** [recurso eletrônico]. Londrina: Embrapa Soja, 2014. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/990000/1/Oagronegociodasojanoscontextosmundialebrasileiro.pdf>. Acesso em: jun. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Geopolítica**. [2007?]. Disponível em: [https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default\\_div\\_int.shtm?c=1](https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1). Acesso em: out. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produção Agrícola Municipal (PAM)**. [2016]. Disponível em: [www.sidra.ibge.gov.br/tabela/](http://www.sidra.ibge.gov.br/tabela/). Acesso em: out. 2016.

LAZZARINI, S.; NUNES, R. Competitividade do Sistema agroindustrial da soja. In: **Competitividade do Agribusiness Brasileiro**. Relatório Final. São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial (PENSA). 1998. (4 volumes). Disponível em: [http://www.pensa.org.br/pdf/relatorios/ipea/Vol\\_V\\_Soja](http://www.pensa.org.br/pdf/relatorios/ipea/Vol_V_Soja). Acesso em: out. 2016.

- MACDONALD, J. M.; KORB, P. Agricultural Contracting Update: Contracts in 2003 USDA. **Economic Research Service, Economic Information Bulletin**, n. 9, 2003. Disponível em: <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=44642>. Acesso em: mai. 2016.
- MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agrostat–Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro, 2016**. Disponível em <<http://indicadores.agricultura.gov.br/index.htm>>. Acesso em outubro de 2016.
- MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Projeções do Agronegócio 2014/15 a 2024/5**. Projeções de longo prazo. Brasília (DF) 2015.
- MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Projeções do Agronegócio 2015/16 a 2025/26**. Projeções de longo prazo. Brasília (DF), 2016.
- MARTÍNEZ, S. W. **Vertical coordination of marketing systems: Lessons from the poultry, egg, and pork industries**. 2002. Disponível em: <https://ageconsearch.umn.edu/record/34051/>. Acesso em: set. 2015. MYERS, J. R.; SEXTON, R. J.; TOMEK. W. G. A Century of Research on Agricultural Markets. **American Journal of Agricultural Economics**, 92: 376-403. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ajae/aaq014>. Acesso em: maio 2016.
- NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. DOI: <https://doi.org/10.1017/S004884020002308X>. Acesso em ago. 2016.
- REZENDE, C. L. **Pacta Sunt Servanda? Quebra dos Contratos de Soja Verde / Christiane Leles Rezende**. – São Paulo, 2008. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-07042008-143732/publico/Tese\\_Christiane\\_Leles\\_Rezende.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-07042008-143732/publico/Tese_Christiane_Leles_Rezende.pdf). Acesso em: ago. 2016.
- RODRIGUES, M. E. L. **Os impactos da expansão da sojicultura na microrregião de Chapadinha no período de 1999 – 2010**. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Maranhão, 2012.
- SEXTON, R. J. Market power, misconceptions, and modern agricultural markets. **American journal of agricultural economics**, v. 95, n. 2, p. 209-219, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1093/ajae/aas102>. Acesso em: set. 2015.
- WILLIAMSON, O. E. Comparative Economic Organization: the Analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, v. 36, n. 2, 1991, pp. 269–96. DOI: <https://doi.org/10.2307/2393356>. Acesso em: jun. 2016.
- WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. Nova York: The Free Press, 1985.
- WILLIAMSON, O. E. Transaction cost-economics: the Governance of contractual Relations. **Journal of Law and Economics**. v. 22, n. 2. 1979, pp. 233-61. DOI: <https://doi.org/10.1086/466942>. Acesso em: set. 2015.

## **IV**

### **UMA ANÁLISE DA POLUIÇÃO HÍDRICA DA LAGOA DA JANSEN E SEUS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA REGIÃO**

Lucy Rosana Silva

Rodrigo Gustavo de Souza

Lindalva Silva Correia

Heric Santos Hossoé

Teresa Cristina dos Reis Sousa

# UMA ANÁLISE DA POLUIÇÃO HÍDRICA DA LAGOA DA JANSEN E SEUS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA REGIÃO<sup>1</sup>

Lucy Rosana Silva<sup>2</sup>  
Rodrigo Gustavo de Souza<sup>3</sup>  
Lindalva Silva Correia<sup>4</sup>  
Heric Santos Hossoé<sup>5</sup>  
Teresa Cristina dos Reis Sousa<sup>6</sup>

## RESUMO

Este estudo apresenta uma introdução aos princípios da poluição que acontece no Parque Ecológico da Lagoa da Jansen, criado por lei nº 4.878/88 em 1988, como essa poluição foi desenvolvida e sua evolução. Houve explanação do tema e foram expostos os mais diversos estudos elaborados na área, mostrando todos os tipos de poluição existentes, sua causas e efeitos ao meio ambiente. Analisou-se a poluição hídrica e que efeito causa no desenvolvimento econômico da região. A metodologia do estudo fundamentou-se em levantamentos bibliográficos, coleta de dados junto aos órgãos do governo do Estado e aplicação do questionário a proprietários das empresas e moradores da região durante dois períodos (julho e outubro), resultando em duas amostras aleatórias, na qual foram determinadas as proporções. Os resultados foram satisfatórios para concluir que a poluição hídrica é um dos fatores que afetam o desenvolvimento econômico da região.

**Palavras-chave:** Lagoa da Jansen; poluição hídrica; meio ambiente.

## ABSTRACT

This study presents an introduction to the principles of pollution that occurs in the Jansen Lagoon Ecological Park, created by Law No. 4.878 / 88 in 1988, how this pollution was developed and how it continues to evolve. There was an explanation of the theme and exposed the most diverse studies elaborated in the area, showing all types of existing pollution, their cause and effect on the environment. Water pollution has been intensified and which has an effect on the economic development of the region. The methodology of the study was based on bibliographical surveys, a collection of data from state government agencies and application of the questionnaire to business owners and residents of the region during two periods (July and October), resulting in two random samples, in which the proportions were determined. The results were satisfactory to conclude that water pollution is one of the factors that affect the economic development of the region.

**Keywords:** Jansen Lagoon; water pollution; environment.

---

<sup>1</sup> Uma primeira versão do artigo foi apresentado no Congresso da SOBER realizado no ano de 2019 em Ilhéus-BA.

<sup>2</sup> Doutora em Engenharia Hidráulica pela Universidad Politécnica de Madrid, graduada em Engenharia Civil pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

<sup>3</sup> Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), possui mestrado e graduação em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM).

<sup>4</sup> Graduação em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Mestrado em Economia Rural [C. Grande] pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Doutorado em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

<sup>5</sup> Economista, graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Mestre e Doutor em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA) e vice coordenador do GAEPP/UFMA.

<sup>6</sup> Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

## **1 INTRODUÇÃO**

O crescimento populacional, a expansão agrícola e a forte industrialização registrada no último século vêm acarretando graves problemas de escassez e degradação dos recursos hídricos em todo o planeta. Diante da possibilidade de uma crise na disponibilidade de água em várias partes do mundo, faz-se necessária uma mudança de comportamento no uso que hoje fazemos deste recurso natural. Entre essas mudanças, uma será, certamente, tratá-la como um bem que tem valor econômico (MAY, 2010).

A poluição, conforme definem alguns autores como Sánchez (2006), James e Mendes (2005), é uma atividade que degrada o meio ambiente, afetando as características físicas e/ou químicas de determinado ecossistema. Existem diversos tipos de poluição, as quais interferem diretamente no equilíbrio do meio ambiente, sendo o homem o principal agente causador da destruição dos diversos ecossistemas.

A água, apesar de ser um recurso natural renovável, está se tornando-se cada vez mais escassa. A poluição causada pelo desenvolvimento desenfreado das atividades econômicas, sobretudo nas cidades, pelo aumento da deposição indevida de rejeitos advindos do sistema de esgoto e saneamento e o destino incorreto do lixo por parte da população, são algumas das mais diversas causas da aceleração da poluição hídrica no mundo.

No aspecto geográfico, é na bacia hidrográfica onde tudo o que é gerado em sua área de abrangência é escoado para seus afluentes e posteriormente para o leito do seu rio principal correspondente. Dessa forma, o aumento da poluição no espaço das cidades gera uma maior carga de poluentes para o leito dos rios que cortam essas áreas urbanas. No campo, o mesmo procedimento acontece, quando o uso indiscriminado de agrotóxicos faz com que os recursos hídricos sejam contaminados, uma vez que toda essa carga de compostos químicos acaba se destinando ao lençol freático ou ao curso d'água mais próximo. Os agrotóxicos usados nas lavouras infiltram-se no solo; parte escoar na subcamada e a outra parte infiltra-se até alcançar o lençol freático, conseqüentemente escoando para os rios, lagos e oceanos.

Portanto, com o desenvolvimento das sociedades, a intensificação do processo de industrialização e a introdução de novas técnicas de plantio no campo, cada vez mais as reservas hídricas encontram-se poluídas, gerando maior escassez de lugares que podem ser aproveitados para a utilização da água para consumo e outras funções.

Nos países subdesenvolvidos esse problema se encontra ainda mais acentuado, principalmente em áreas urbanas, através dos lixões, por exemplo, que são grandes depósitos de lixo a céu aberto e produzem mau odor devido ao estágio de decomposição dos elementos ali



depositados, além de causar transtornos como contração de doenças, contaminação do lençol freático e poluição do ar. Enquanto isso, nos países desenvolvidos e grandes centros urbanos que produzem cerca de 10 bilhões de toneladas de lixo sólido ao ano, como os Estados Unidos da América, um dos principais agentes poluidores são as embalagens descartáveis. Atualmente eles possuem uma política para diminuir a quantidade de lixo, aplicando medidas para amenizar e reduzir o consumo, reutilizando e reciclando. Já nos países em desenvolvimento, como o Brasil, existem algumas cidades – e até capitais – que a coleta de lixo e o depósito destes em áreas adequadas não acontece, tampouco uma política de educação ambiental e reaproveitamento desses dejetos para os diversos usos.

A falta de saneamento básico contribui para que grande parte do esgoto das casas e das indústrias seja despejado nos rios e córregos. Encontram-se facilmente, em algumas cidades, as estações de tratamento de esgoto que descartam o lixo produzido diretamente nas correntes. Nos aterros municipais, que muitas das vezes estão localizados em áreas inadequadas, os lixos quando vazam acabam indo para as águas subterrâneas. Os produtos químicos usados nas casas e apartamentos são jogados no lixo ou no esgoto. De uma maneira ou de outra, acabam escoando ou infiltrando no lençol freático e atingindo de maneira direta a água que abastece as cidades. Ademais, a chuva ácida provocada por agentes poluentes é outra das grandes fontes de poluição da água. Sua capacidade de destruição é tão grande que chega a acabar com a vida aquática.

Nos grandes centros urbanos, o desenvolvimento acelerado das atividades econômicas causa, entre outras consequências, a poluição das águas. Observa-se que a falta de procedimentos de saneamento<sup>7</sup> e a ausência de educação ambiental levam a população a utilizar o solo de forma inadequada, como por exemplo, dando o destino incorreto ao lixo e apropriando-se de áreas indevidas, deixando evidente o descaso da sociedade e do governo com a questão, que poderiam, ao invés disso, adotar políticas públicas que amenizassem o processo de contaminação.

Nos mares e oceanos também há muita poluição, gerada tanto pelo destino indevido do lixo doméstico como por práticas turísticas e de lazer nos ambientes litorâneos. Em alguns casos são poluições de difícil controle, como as causadas por derramamento de petróleo em plataformas, pela troca da água de lastro das navegações, ou até por desastres como o da barragem de Mariana, Brumadinho em Minas Gerais, que terminou afetando todo o percurso do rio chegando até o mar.

---

<sup>7</sup>Atividades relacionadas ao abastecimento de água potável, manejo de água pluvial, coleta e tratamento de esgoto, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, controle de pragas e qualquer tipo de agente patogênico, visando à saúde das comunidades.

Outro efeito da poluição hídrica é a ocorrência de um fenômeno chamado de *eutrofização*<sup>8</sup> da água. Esse processo ocorre principalmente em águas paradas e consiste na descarga excessiva de nutrientes oriundos de produtos químicos que contaminam os rios, lagos, açudes e represas, provocando a proliferação desenfreada de algas e cianobactérias que impedem a entrada de luz nos ambientes fluviais e reduz a disponibilidade de oxigênio na água.

De forma geral, temos alguns fatos: os recursos hídricos disponíveis estão cada vez mais escassos para seu uso doméstico, uma vez que aumenta o processo de degradação nas nascentes dos rios por meio do desmatamento, ou mesmo pela expansão urbana; o mau uso dos seus recursos na zona agrícola pois, de uma forma ou outra, a utilização de pesticidas sempre afeta os seres vivos no seu contorno; a falta de saneamento básico na zona rural e urbana. Tudo isso causa um problema socioeconômico ambiental, onde as instituições responsáveis pelo monitoramento e prevenção se tornam impotentes frente à evolução acelerada da população.

Na área objeto de estudo deste trabalho, durante o levantamento bibliográfico verificaram-se inúmeros trabalhos, de diversos temas, em especial trabalhos acadêmicos e relatórios de Secretarias de Estado e Municípios, que objetivam determinar o grau de contaminação da água, tanto da Lagoa da Jansen como na praia da Ponta D'areia, além de estudos relacionados à coleta do lixo, avanço imobiliário, infraestrutura. Porém, nenhum desses estudos mostrou as dificuldades na identificação da poluição hídrica e suas consequências para o turismo, o comércio, o lazer, a habitação, o bem-estar e a saúde.

Em vista, portanto, da importância e do interesse sobre esse fenômeno, esta pesquisa se propõe a analisar a poluição hídrica da Lagoa da Jansen e seus efeitos no desenvolvimento econômico da região, por meio de pesquisa empírica.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Conforme a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a poluição da água resulta da degradação da qualidade da água a ponto de prejudicar a saúde, a segurança e o bem-estar da população. Além disso, cria condições adversas às atividades sociais e econômicas, afeta desfavoravelmente a biota (conjunto de todos os seres vivos de um determinado ambiente ou de um determinado período) e as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente, e lança matérias ou energias em desacordo com os padrões ambientais (BRASIL, 1981).

---

<sup>8</sup> A **eutrofização** ou **eutroficação** é o crescimento excessivo de plantas aquáticas, para níveis que afetem a utilização normal e desejável da água. O fator substancial para este aumento é a maior concentração de nutrientes, essencialmente o nitrogênio e fósforo.

A poluição hídrica corresponde ao processo de poluição, contaminação ou deposição de rejeitos na água dos rios, lagos, córregos, nascentes, além de mares e oceanos. Trata-se de um problema sócio ambiental (PENA, 2014).

A exploração da natureza pelo homem afeta toda a biosfera, alterando o equilíbrio existente. Em relação às águas, muitas são as atividades humanas que causam poluição, alteram as características físicas, químicas ou biológicas de águas naturais, como destacam Benetti e Bidone (1986). Existem algumas fontes de poluição bem identificadas na atualidade, como os esgotos sanitários, águas residuais industriais, resíduos sólidos, águas de drenagem urbana, fontes acidentais (ex. transporte de material tóxico, derramamento de óleo por vários petroleiros e explosões de caráter radioativo etc.) e fontes atmosféricas (queima de combustíveis fósseis, abertura da camada de ozônio e efeito estufa etc.).

De acordo com Tucci (2015):

Os aspectos físicos, químicos e biológicos da poluição, são características consideradas importantes no meio aquático. Esses parâmetros são indicadores da qualidade da água e constituem impurezas quando alcançam valores superiores aos estabelecidos para determinado uso (TUCCI, 2015, p. 859).

Em relação à temperatura, que caracteriza grande parte dos outros parâmetros físicos da água tais como a densidade, viscosidade, pressão de vapor e solubilidade dos gases dissolvidos, ela influencia nas estações de tratamento de água, nas unidades de floculação e sedimentação, no depósito de lodos, na estratificação térmica em reservatórios e na diminuição da solubilidade do oxigênio. Por outro lado, tem efeitos sobre as características químicas da água, decorrente da influência que aquela exerce sobre as reações químicas.

Em se tratando do agente poluidor, temos o crescimento populacional, onde os autores Borsoi e Torres (1997) afirmam em sua pesquisa que o Brasil apresenta um quadro avançado de urbanização, com aproximadamente 75% da população, ou 111 milhões de pessoas, vivendo em núcleos urbanos. A urbanização acelerada não foi acompanhada dos investimentos de infraestrutura necessários, especialmente os relacionados ao saneamento. As periferias das regiões metropolitanas apresentam carência tanto em abastecimento de água quanto em coleta e tratamento de esgoto.

Assim, a poluição nos lagos e rios é frequente. Vasconcelos e Coriolano (2008) dizem em seus estudos que os resíduos sólidos dispostos incorretamente e vestígios de fogueiras são verificados no entorno das lagoas. Os impactos diretos, como lixo e restos de fogueiras, são facilmente observados, e ações mitigadoras podem ser realizadas em um curto prazo pelas municipalidades.

A ausência da coleta gera o acúmulo de resíduos e pode ocasionar a proliferação de ratos e insetos, que por sua vez podem transmitir doenças à população. A falta de políticas por parte das

prefeituras, ou o descaso desta, pode prejudicar o ambiente e tornar-se um risco à saúde humana. A falta de infraestrutura e de controle das atividades em algumas lagoas geram níveis de impacto no meio ambiente e em seu contorno, afetando a conservação do ecossistema e acelerando o processo natural do ambiente.

O uso indevido das lagoas com alterações que causam danos à vegetação e à fauna, somados às construções irregulares, resíduos dispostos incorretamente, pesca, poluição sonora e outros fatores, comprometem as fontes de água doce que abastecem os habitantes da região costeira.

Em se tratando de uma abordagem na teoria econômica, fundamenta-se o tema da poluição em Arthur Cecil Pigou, pioneiro no início do século XX, o qual defende que o dano causado pela poluição é custo social, uma externalidade negativa, resultante do fato de um agente econômico, pela sua atividade, gerar um custo pelo qual outro agente tem que pagar (CÁNEPA, 2010).

Como visto à citação anterior, a parte econômica é de responsabilidades de todos, sociedade e governo. Para combater qualquer tipo de poluição é preciso intensificar as campanhas de conscientização ambiental nas escolas, famílias, no trabalho e promover medidas de controle e fiscalização da legislação do meio ambiente existente, além de se realizar o correto manejo dos resíduos sólidos e o tratamento da água. É necessário, pois, que sejam adotadas medidas sustentáveis, sobretudo no sentido de garantir a manutenção desse e de outros recursos naturais para as gerações futuras.

Nesse sentido, Moraes e Jordão (2002) confirmam que as gerações atuais precisam de uma nova cultura em relação ao uso da água, pois, além da garantia de seu próprio bem estar e sobrevivência, devem cultivar a preocupação com as próximas gerações.

Para outros autores, como Lanzer, Ramos e Marchett (2013), o crescente uso das lagoas para atividades turísticas, sem qualquer planejamento, coloca em risco esses ecossistemas, comprometendo sua conservação. Necessita-se de gestão pública para elaborar um zoneamento nas lagoas, delimitando áreas prioritárias para conservação e áreas destinadas a atividades turísticas de veraneio e comércio.

Como afirmam Gonçalves, Matias e Lanzendof (2017), a única maneira preservar a lagoa e resolver o problema de contaminação é desenvolvendo políticas e programas sociais que conscientizem, tanto o poder público e as empresas privadas quanto a própria população, acerca da importância da lagoa e seus recursos, a fim de que desenvolvam estratégias para melhoria deste espaço e adquiram consciência do que está acontecendo.

## **2.1 Saneamento no Brasil**

No Brasil, apenas 45% dos esgotos passam por tratamento. Os outros 55% são despejados diretamente na natureza, o que corresponde a 5,2 bilhões de metros cúbicos por ano, segundo dados do Instituto Trata Brasil, obtidos pelo G1 em 2016. Esse estudo é feito com base nos dados recentes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que se referem ao ano de 2016. Os números indicam que o saneamento tem avançado no país nos últimos anos. Em 2016, 83,3% da população era abastecida com água potável, havendo, portanto, uma evolução de 0,9 pontos percentuais em comparação ao ano 2011, que o índice de atendimento era de 82,4%.

Quanto à coleta de esgoto, 51,9 % da população tinha acesso ao serviço em 2016. Os 48,1% restantes, ou mais de 100 milhões de pessoas, utilizavam medidas alternativas para lidar com dejetos, seja através de uma fossa, ou jogando o esgoto diretamente em rios. Em 2011, o percentual de atendimento era 48,1%, um avanço de 3,8 pontos percentuais. Apenas 44,9% do esgoto gerado no país eram tratados em 2016. Em 2011, o índice era de 37,5%, uma evolução de 7,4 pontos percentuais.

Nesse período, os dados para a Região Nordeste indicam que 75% da população não possuía rede coletora de esgoto e quase 70% do esgoto coletado não recebia tratamento. Em busca de solução para essa situação, os governos veem na privatização a única saída. Os investimentos públicos não têm se mostrado suficientes para amenizar essa situação, imperando a desestatização das companhias.

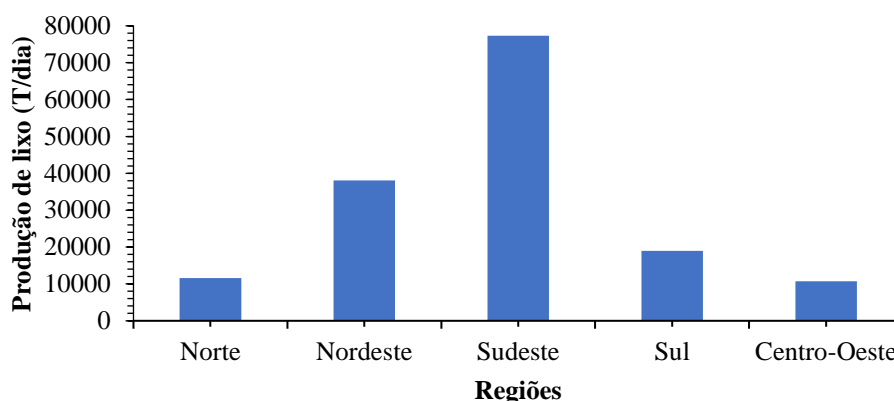
Todos os estados da Região Nordeste manifestaram interesse na desestatização, visando o crescimento dos investimentos e melhora na qualidade e quantidade dos serviços prestados. O Maranhão é o terceiro da Região Nordeste, e o quinto do Brasil, com maior número de domicílios que possuem fossas não ligadas à rede de esgotamento sanitário: 1,3 milhões de casas com esgoto irregular, que correspondem a mais de 64% dos domicílios avaliados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNADC) durante o ano 2016 e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No ranking do esgotamento sanitário irregular do Nordeste, o Maranhão se encontra no terceiro posto. Houve um aumento na quantidade de domicílios que possuem rede geral ou fossa ligada à rede de esgotamento. Em 2016, havia um total de 351 mil adequados e, em 2017, o número passou para 394 mil. Em 50,3% dos domicílios maranhenses, o lixo é coletado diariamente, enquanto em 26,2% os dejetos são queimados dentro da propriedade. Além disso, em 18% dos domicílios o lixo é coletado em caçambas e em 5,5% das casas é dada outra forma de destinação para o lixo.

A produção de lixo no Brasil, em 2020, esteve em torno de 157 mil toneladas por dia. O gráfico 1 ilustra esse dado por região.

**Gráfico 3** – Produção de lixo no Brasil em 2020, por região.

### Produção de lixo em regiões do Brasil (2020) em toneladas/dias



Fonte: Elaboração própria, com dados do IBGE, 2023.

No Brasil, os destinos do lixo são na forma de vazadouro a céu aberto (lixão), vazadouro em áreas alagadas, aterro controlado, aterro sanitário, estação de compostagem, estação de triagem, incineração e locais não fixos, conforme pode ser visualizado no Tabela 1.

**Tabela 2** – Destino do Lixo das Regiões do Brasil em %

Regiões	Unidade de destinação final do lixo coletado em porcentagem								Total
	Vazadouro a céu aberto (lixão)	Vazadouro em áreas alagadas	Aterro controlado	Aterro sanitário	Estação de compostagem	Estação de triagem	Incineração	Locais não fixos	
Norte	59.0	0.7	27.7	11.6	0.0	0.0	0.1	0.8	100.0
Nordeste	54.4	0.1	16.1	28.4	0.3	0.3	0.1	0.3	100.0
Sudeste	16.0	0.1	21.1	53.2	7.0	1.5	0.5	0.7	100.0
Sul	25.8	0.2	26.0	41.0	1.8	4.6	0.2	0.3	100.0
Centro-Oeste	24.2	0.1	38.6	29.0	6.4	0.7	0.2	0.7	100.0

Fonte: Elaboração própria, com dados do IBGE, 2023.

Conforme a tabela 1, observa-se que 59% do lixo produzido na região Norte vai para vazadouro a céu aberto (lixão), local onde se descartam os dejetos sem nenhuma possibilidade de reciclagem, causando graves problemas socioambientais; 28% em aterro controlado, que é a fase intermediária entre o lixão e o aterro sanitário, mas que também não possui sistemas que tratam o chorume e os gases que se transformam em gases-estufa e contaminam o meio ambiente; 12% em

aterro sanitário, que garante a disposição correta dos resíduos sólidos urbanos que não puderam ser reciclados; e 1% nos demais destinos.

Na região Nordeste, 54% do lixo vai para vazadouro a céu aberto (lixão), 28% para aterro sanitário, 16% para aterro controlado e 2% nos demais destinos, enquanto na região Sudeste, observamos que 53% do lixo produzido é descartado em aterro sanitário, 16% em vazadouro a céu aberto (lixão), 21% em aterro controlado e 10% nos demais destinos.

A região Sul tem 41% do seu lixo despejado em aterro sanitário, 26% em vazadouro a céu aberto (lixão), 26% em aterro controlado e 7% nos demais destinos. E a região Centro-Oeste, 39% em aterro controlado, 29% em aterro sanitário, 24% vai para vazadouro a céu aberto (lixão) e 8% para os demais destinos.

No caso do estado do Maranhão especificamente, a PNADC, divulgada pelo IBGE em 2018, afirma que mais de 64,8%, ou o equivalente a 1,3 milhões de domicílios maranhenses, tinham fossas não ligadas à rede de esgoto no ano de 2017.

O Esgotamento Sanitário de São Luís é gerenciado pela Companhia de Águas e Esgoto do Maranhão – CAEMA. Conforme o Censo Demográfico do IBGE (2000), dos 171.612 domicílios particulares permanentes com banheiro ou sanitário do município de São Luís, apenas 49,65% contam com esgotamento sanitário por rede geral ou pluvial. Dos domicílios pesquisados, 13,31% são servidos por fossa séptica, 28,03% por fossa rudimentar, 5,69% apresentam vala como forma de esgotamento, 2,30% são servidos por rio, lago ou mar e 1,02% têm outro escoadouro como forma de esgotamento sanitário, como mostra a tabela 2 abaixo.

**Tabela 3** – Esgotamento Sanitário do Município de São Luís (MA)

<b>Forma de esgotamento</b>	<b>Número de Domicílios (%)</b>
<b>Rio, Lago ou Mar</b>	2,3
<b>Vala</b>	5,69
<b>Fossa Rudimentar</b>	28,03
<b>Fossa Séptica</b>	13,31
<b>Rede Geral ou Pluvial</b>	49,65
<b>Outros</b>	1,02

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, 2000.

A capital do estado do Maranhão, São Luís, conforme a estimativa do IBGE (2017) possui uma população de 1.091.868 habitantes, encontrando-se com a maioria dos domicílios com novas urbanizações, com sistema de esgotamento sanitário por rede geral ou pluvial.

No litoral, somente o bairro do Calhau possui rede de esgotamento sanitário. Os bairros que apresentam os piores índices de esgotamento sanitário são: Cidade Olímpica, Santa Clara, Coroadinho, Jaracaty, Vila Itamar, Jardim São Cristóvão II, Tirirical, Conjunto São Raimundo,



Pindorama, parte da Cohama e Olho D'água, os bairros que estão localizados às margens do Rio Anil e a área do Itaqui-Bacanga. Nestes bairros, os esgotamentos sanitários são do tipo fossa rudimentar, alguns jogando diretamente em rio, lago ou mar, e esgotamento do tipo vala. Os bairros da Ponta D'areia, parte do Calhau, Olho D'água, Turu, Bequimão, Forquilha, São Cristóvão e Anil apresentaram fossa séptica como forma de esgotamento sanitário.

A rede de drenagem pluvial da Ilha de Upaon Açú (que compreende o espaço da capital São Luís, Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa sofre grandes problemas de ordem natural. Alguns pontos da cidade ficam alagados quando coincidem chuvas intensas e a influência da maré alta. Essa conjunção de fatores induz a rede de esgotamento sanitário a estourar em alguns pontos da ilha, causando grande transtorno à população.

Outros problemas são oriundos da ocupação desordenada de terrenos baixos facilmente alagáveis; da precariedade no sistema de manutenção e falta de ampliação da rede de esgoto; da ausência de limpeza, manutenção e pavimentação das vias em alguns bairros etc. As modificações do terreno natural para a criação dos aterros e a dificuldade em se obter uma rede coletora em alguns trechos da ilha provoca uma situação crítica, facilitando o surgimento de outros problemas como: limpezas periódicas das bocas de lobo, faltas de lixeiras e da própria educação ambiental por parte da população etc.

Na atual gestão da prefeitura de São Luís, a responsabilidade pela gerência, planejamento e ordenamento de despesas do sistema de limpeza urbana de São Luís, instituída por meio do Decreto Municipal nº 47.429/2015, é do Comitê Gestor de Limpeza Urbana, enquanto a operacionalização dessa limpeza fica a cargo da Companhia de Limpeza e Serviços Urbanos – COLISEU.

No município de São Luís, de acordo com dados do Censo Demográfico do IBGE (2000), dos 202.231 domicílios particulares permanentes, em 147.940 deles, ou seja, 73,15% do total, a coleta de lixo é realizada por serviço de limpeza ou por caçamba de serviço de limpeza. O lixo não coletado representa 26,85% dos domicílios particulares permanentes, distribuídos conforme tabela 3, abaixo.

**Tabela 4** – Resumo da porcentagem do lixo não coletado e a forma que é eliminado.

<b>Lixo não coletado</b>	<b>(%)</b>
<b>Domicílios com lixo enterrado</b>	1,25
<b>Domicílios com lixo queimado</b>	10,90
<b>Domicílios com lixo jogado em terreno baldio ou logradouro</b>	11,26
<b>Domicílios com lixo jogado no rio, lago ou mar</b>	2,54
<b>Outros destinos de lixo</b>	0,90

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, 2010

Os piores índices de coleta de lixo encontram-se nos bairros da Cidade Olímpica, Santa Clara, Cidade Operária, Turu, na área Itaqui – Bacanga e nos bairros localizados nas margens do rio Anil.



Nesses locais há predominância de lixo jogado em terreno baldio ou em rio, lago ou mar, ou de lixo queimado. Conforme os dados da Superintendência de Limpeza Pública, são coletados e transportados diariamente para o Aterro Municipal da Ribeira 1.400 toneladas de resíduos sólidos e varridos cerca de 2.300 km de sarjetas, conforme mostrado na tabela abaixo.

**Tabela 5** – Quantitativo de resíduos sólidos coletados e transportados São Luís.

<b>Quantidade de resíduos sólidos coletados e transportados</b>	<b>Toneladas/dia</b>
<b>Domiciliares e comerciais</b>	600
<b>Provenientes da limpeza de logradouros públicos</b>	170
<b>Entulhos depositados em pontos clandestinos</b>	580
<b>Serviços de Saúde (não infectante)</b>	20
<b>Feiras e mercados</b>	30

Fonte: Superintendência de Limpeza Pública, 2005.

A Ilha de Upaon Açú se encontra dividida em 5 (cinco) bacias de esgotamento sanitário, denominadas: Bacia Anil, Bacia Bacanga, Bacia Paciência, Bacia Oceânica e Bacia Jeniparana<sup>9</sup>.

### **3 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO**

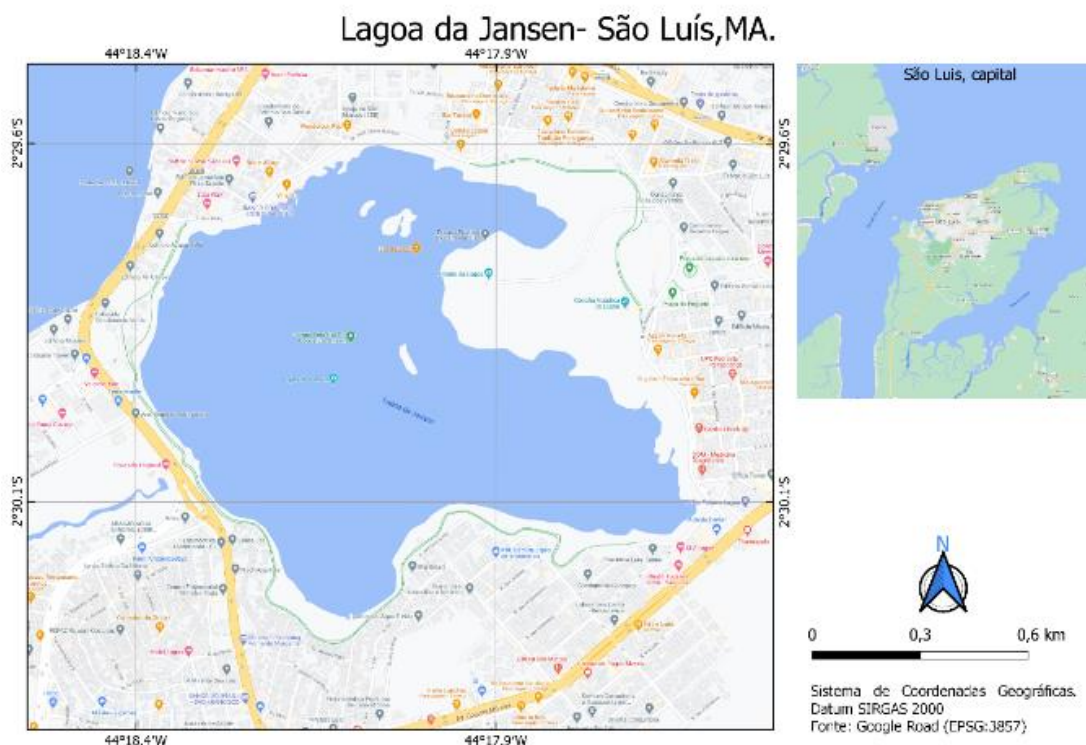
O Parque Estadual da Lagoa da Jansen, criado através da Lei 4.870 de 23 de junho de 1988, está localizado no bairro da Ponta D'areia, área urbana do município de São Luís, capital do Estado do Maranhão, limitada pelos bairros de São Marcos, Ponta do Farol, Renascença e São Francisco. Encontra-se entre as coordenadas geográficas 2°29'31'' a 2°30'18'' latitude sul e 44°18'31'' e 44°17'31'' longitude oeste, com uma área aproximada de 1,5 km<sup>2</sup> e um perímetro aproximado de 5.125 metros.

Os autores Ferreira e Sousa (2014) afirmam em seus estudos que a lagoa constitui um grande reservatório, com mais de 30% de matéria orgânica. Dentre ela, se localizam materiais alóctones (aquilo que se encontra fora de seu local de origem), como argila e detritos diversos. A temperatura varia entre 24° e 30°, a precipitação na área é em torno de 1800 mm e a umidade média relativa anual é 80%.

A área do Parque da lagoa da Jansen está limitada pelas avenidas Holandeses, Castelo Branco, Maestro João Nunes e Colares Moreira, constituída de empresas de vários ramos, de porte pequeno, médio e grande, além de grandes áreas de lazer e urbanizações em seu contorno.

<sup>9</sup> Bacias delimitadas pela CAEMA.

**Figura 4** – Visão em camadas da região do Parque Estadual da Lagoa da Jansen e da Ilha de Upaon Açú.



Fonte: Elaboração própria, com dados do google/Qgis, 2022.

Neste trabalho, foram adquiridos, mediante a Junta Comercial do Maranhão – JUCEMA, os dados de quantidades de empresas que se encontraram com legalização no ano de 2018, e os bairros que o compõem: Renascença I e II, Jardim Renascença e Ponta do Farol, como apresentado na tabela abaixo:

**Tabela 6** – Empresa nas áreas circunvizinhas ao Parque Estadual da Lagoa da Jansen.

ITEM	BAIRROS	TOTAL
01	Renascença	49
02	Renascença II	7
03	São Francisco	4.115
04	Jardim Renascença	1.618
05	Ponta do Farol	470
06	Alto São Francisco	48
07	São Francisco I	89
08	São Francisco II	159
09	Vila São Francisco	241
10	Jardim São Francisco	76
	<b>TOTAL</b>	<b>6.872</b>

Fonte: Elaboração própria, com dados da Jucema, 2018.

O estudo de Coelho (2002) fornece informações de que a profundidade média da lagoa é de 1,00m e máxima de 3,50m. Apresenta pouca vegetação natural, mangue e solo totalmente ocupado, impermeável, com asfalto e urbanização. A área se encontra com um crescimento acelerado de urbanizações na vertical, que conseqüentemente aumenta a demanda de implantação comercial, porém com rotatividade muito curta. Para a legislação urbanística de 1992, os usos permissíveis nas zonas da área de estudo são agrupados em áreas residenciais, comercial, serviços, institucionais e industriais.

A área de estudo se encontra na bacia de esgotamento oceânica e abrange a faixa territorial situada na posição norte da Ilha, limitada pelo Oceano Atlântico. Ao Sul, limita-se pelos divisores das bacias do Anil e Paciência; e a leste, pelo contorno dos municípios de São Luís e São José de Ribamar. Possui uma área de 2.331,30 ha, com população residente estimada em 76.933 habitantes. Conta com 89,47 km de rede coletora e 9.543 ligações prediais de esgotos implantadas, correspondendo a um índice de 9,38 metros de rede por ramal predial. A malha hidrográfica desta bacia é constituída por cursos d'água de pequena expressão, que deságuam na faixa costeira do Oceano Atlântico. Os principais corpos hídricos da bacia são os rios Pimenta, Calhau, Seco, Jaguarema e Igarapé das Bicas. A vazão dos esgotos desta bacia, em torno de 110,73 l/s, é transposta integralmente para a bacia do Anil.

Apesar das residências serem supridas com abastecimento de água encanada, nada ocorre com o serviço de esgoto sanitário. Faz parte da realidade desta população águas utilizadas escoando por sarjetas e valas, contribuindo para a contaminação do lençol freático e disseminação de doenças, assim como atoleiros nas principais ruas em épocas de chuva, o intenso odor vindo da lagoa, enxurradas provenientes de bairros vizinhos, quintais alagados, invasão de insetos e ratos, dentre outros (FERREIRA; SOUSA, 2014).

#### **4 METODOLOGIA E DADOS UTILIZADOS**

Para avaliar o efeito da poluição hídrica no desenvolvimento socioeconômico da área de estudo, utilizou-se pesquisa quantitativa e adotou-se o modelo de teste de hipóteses, baseado na aplicação do Teste *t* conhecida para médias populacionais com desvio padrão desconhecidos, teste reconhecido universalmente.

Os dados obtidos para a análise foram construídos através de aplicações de questionários com perguntas semiestruturadas, simulando uma situação da realidade, tal qual se produz na área, onde os dados adquiridos são adequadamente validados nas condições locais, uma vez que as hipóteses serão testadas.

Os dados da poluição hídrica foram resultados de um questionamento acerca da opinião dos agentes que convivem no seu entorno, proprietários ou trabalhadores de estabelecimentos comerciais: os efeitos da poluição hídrica nesta área afetam ou não o seu desenvolvimento econômico e de que forma se apresentam os efeitos? Também foram feitas entrevistas com moradores da área da Lagoa.

Esse estudo foi realizado objetivando identificar a percepção que a comunidade afetada tem em relação à poluição hídrica na área da Lagoa da Jansen.

As entrevistas foram realizadas com moradores, trabalhadores e proprietários de empresas, para obter informações preliminares. Os dados coletados por meio de questionário, correspondem a 15 (quinze) perguntas, agrupadas em 3 (três) contextos importantes: primeiro, relacionado à poluição do odor; o segundo, pelo direcionamento dos seus dejetos; e o terceiro relacionado ao investimento e drenagem urbana.

Partindo desse pressuposto, as elaborações das questões foram direcionadas, e as respostas também acompanharam o raciocínio do cálculo, a ser utilizada, então, a escolha das respostas SIM ou NÃO. Foi aplicado o questionário na área de estudo no período do mês de julho e outro no mês de outubro de 2018, tendo sido coletadas 32 amostras com dados aleatórios.

O teste estatístico utilizado foi para duas amostras relacionadas, que é um procedimento onde dois conjuntos são investigados, onde o segundo conjunto é constituído dos mesmos elementos do primeiro.

O *Teste t de student* com o número de 32 estabelecimentos comerciais com o nível de significância de  $\alpha=0,01$ . Todos os testes consideram a diferença entre as médias amostrais e que o desvio padrão amostral depende da média das diferenças. Foi admitido que a média dos valores de diferença que a hipótese de nulidade seja que a poluição hídrica não afete ao desenvolvimento econômico.

A média das diferenças entre entradas de dados nas amostras de valores  $d$ :

$$\bar{d} = \frac{\sum d}{n}$$

O desvio padrão das diferenças entre entradas de dados de observações, e

$$s_d = \sqrt{\frac{\sum (d_i - \bar{d})^2}{n - 1}}$$

O valor da estatística de teste,

$$t = \frac{\bar{d} - \mu_d}{s_d/\sqrt{n}}$$

## 5 RESULTADOS OBTIDOS

Apesar do desenvolvimento matemático da distribuição  $t$  se basear na suposição de uma distribuição normal para a população da qual extraímos a amostra, as pesquisas indicam que a distribuição  $t$  pode ser aplicada de maneira bem sucedida em muitas situações em que a população se desvia significativamente da normal (SWEENEY; WILLIAMS; ANDERSON, 2014).

Os resultados do teste  $t$  para um IC 95% foi de 2,776 e para IC 99% de 4,604. Como o resultado do valor de  $t$  calculado é igual a 10,70, com  $p < 0.0001$ , ou seja, o valor positivo observado é estatisticamente muito significativo, encontrando-se na zona de rejeição, a poluição hídrica afeta o desenvolvimento econômico da região.

O estudo procurou verificar, por meio de pesquisa de campo, se a poluição hídrica afeta o desenvolvimento econômico, ou se havia outros fatores que impedissem o desenvolvimento econômico da região. Em uma análise *in loco*, mediante a aplicação de questionários, obtiveram-se os seguintes resultados:

A pesquisa revelou que a poluição do mau odor na lagoa ocorre em meados dos meses de setembro a outubro, em função dos seguintes fatores: elevação da temperatura, o nível d'água da lagoa baixa e estações de ventos fortes que levantam o material orgânico poluído no fundo da lagoa causado pela morte e decomposição de algas e peixes no local, coincidindo com a maior quantidade de dejetos depositados nesse período.

Outro resultado considerado relevante é que 81% dos proprietários de estabelecimentos da amostra de 32 unidades afirmaram que os gastos com energia são maiores nesse período, devido aos clientes preferirem estar dentro do estabelecimento, embora alguns revelaram que mesmo dentro ainda sentem o mau odor da lagoa. Os proprietários acreditam ser justamente esse o período em que eles poderiam faturar melhor, pois tem muitos turistas, e a área tem uma beleza natural e muito próxima a hotéis e praias.

Quando perguntados se os seus dejetos são colocados diretamente na lagoa, 20% dos entrevistados responderam que sim. Os demais responderam que colocam diretamente na rede de esgoto ou na fossa.

A empresa responsável pela coleta do lixo executa o serviço somente uma vez ao dia e 90% dos moradores e donos dos estabelecimentos confirmaram que a prefeitura investiu muito pouco e que a drenagem urbana continua comprometida: algumas residências jogam seus dejetos nas sarjetas, algumas ruas não têm asfalto, não têm calçada adequada, o próprio asfalto com pouca declividade e ondulações e de péssima qualidade.

Uma das ações da prefeitura é a retirada de pontos clandestinos de esgoto na lagoa, quando ocorrem denúncias, ou seja, pode ser que ainda existam.

Existem duas comportas. Porém, foi detectado *in loco* que somente uma delas funciona. Observou-se também que ainda existem pescadores clandestinos, áreas com focos de dejetos colocados diretamente em seu contorno, a população coloca lixo dentro da lagoa e em seu contorno e que os proprietários dos estabelecimentos e moradores têm o hábito de colocar o lixo na calçada muito antes da coleta, propiciando uma poluição visual bastante negativa para área.

## **6 CONCLUSÃO**

Os resultados desta análise da poluição hídrica da Lagoa da Jansen e seus efeitos no desenvolvimento econômico da região permitem concluir que, segundo alguns autores pesquisados e a partir de visita *in loco*, o esgotamento sanitário se encontra insuficiente na área de contorno da lagoa, afetando direta e indiretamente a população existente nesse ambiente.

Embora exista um plano diretor na cidade, se pode observar que a ocupação pelas urbanizações planejadas, ou mesmos as áreas invadidas ao longo do tempo, grande parte da cobertura vegetal foi retirada. Outra observação foi que a poluição hídrica também afeta a economia local, principalmente em lugares turísticos e comerciais, que vêm diagnosticando as perdas econômicas nesse período.

Nesse estudo, porém, as várias limitações nos impediram de elaborar o custo econômico, em termos quantitativos. A população estudada identificou os despejos de efluentes domésticos na lagoa, que percorrem um trajeto até chegar à praia da Ponta D'areia, como um dos principais causadores dessa poluição.

Em termos de condições socioeconômicas, a degradação ambiental da área da lagoa se observa a um largo período: a ocupação desenfreada das áreas alagadiças e dos manguezais, loteamentos em entorno da Lagoa, proliferação das palafitas, poluição ambiental e obras de saneamento inacabadas, entre outros.

O incentivo à valorização do turismo na área se encontra prejudicado, devido o poder público não oferecer serviços de infraestrutura na mesma velocidade do crescimento imobiliário, agravando os problemas de água, esgoto e pavimentação.

Com base nos dados coletados nesta pesquisa, verificou-se que ao determinar as causas da poluição hídrica parte é causada pelo despejo de esgoto doméstico no local e pela falta de escoamento da água, pois existem comportas que servem para renovar a água do local, oriunda da

Baía de São Marcos, porém não funcionam. Sendo assim, a sujeira se amontoa nas margens e resulta no mau odor.

Quanto aos efeitos da poluição hídrica na área de estudo desta pesquisa, observou-se que existe um acúmulo no fundo da Lagoa decorrente dos anos de despejo de esgoto. A matéria orgânica foi se decompondo e gerando vários tipos de organismos e, em consequência, ocasionou um transtorno à saúde pública local e ao ambiente aquático pois comprometeu os teores de oxigênio da água.

Atualmente, muitas espécies de peixes que existiam na Lagoa foram reduzidas pela metade. Por fim, mesmo os dados coletados em períodos insuficientes, conseguiu-se obter resultados satisfatórios, identificando as causas e efeitos da poluição na Lagoa da Jansen.

---

## REFERÊNCIAS

- BENETTI, A.; BIDONE, F. O meio ambiente e os recursos hídricos. IN: TUCCI, C. E. M. **Hidrologia: ciência e aplicação**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS/ABRH, 1995. p. 849.
- BORSOI, Z. M. F.; TORRES, S. D. A. A política de recursos hídricos no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. [143]-165, dez. 1997. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11774>. Acesso em mai 2018.
- BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente [...]. Brasília, DF, [1981]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.html). Acesso em fev. 2021.
- CÁNEPA, E. M. Economia da poluição. In: MAY, P. H. **Economia do Meio Ambiente: teoria e prática**. 2ª ed. Rio de Janeiro. Elsevier. 2010. p. 79-98.
- COELHO, M. T. M. **Avaliação da eficácia da lei de uso e ocupação do solo em São Luís: o caso da Lagoa da Jansen**. São Luís, 2002. 145 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, 2002.
- DANTAS, F. V. A.; LEONETI, A. B.; OLIVEIRA, S. V. W. B. de; OLIVEIRA, M. M. B. de. Uma análise da situação do saneamento no Brasil. **Facef – Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão**, v. 15, n. 3, p. 272-284, 2012. Disponível em: <http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/facefpesquisa/article/view/549/513>. Acesso em: 25 jun. 2020. .
- FERREIRA, F. G. C.; SOUSA, H. T. A lagoa da Jansen e a Urbanização: os impactos sociais e ambientais causadas pela exacerbada ocupação/exploração da laguna. **Jus** [online]. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32682/a-lagoa-da-jansen-e-a-urbanizacao>. Acesso em set 2018.
- GONÇALVES, B.; MATIAS, D. K. V. M.; LANZENDOF, F. N. Poluição e escassez de animais na Lagoa do Imaruí: possíveis causas e sua influência na vida da população ribeirinha. **Maiêutica-Ciências Biológicas**, v. 5, n. 1, 2017. Disponível em:



[https://publicacao.uniasselvi.com.br/index.php/BID\\_EaD/article/view/1754/862](https://publicacao.uniasselvi.com.br/index.php/BID_EaD/article/view/1754/862). Acesso em mar 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico. Tabela 2332 – quantidade diária de lixo coletado, por unidade de destinação final do lixo coletado. 2000. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2332#resultado>. Acesso em mai 2023.

JAMES, J. O. T.; MENDES, I. L. **Geografia Geral e do Brasil: Estudos para a compreensão do espaço**. 1ª ed. FTD. 2005.

LANZER, R. M.; RAMOS, B. V. C.; MARCHETT, C. A. Impactos ambientais do turismo em lagoas costeiras do Rio Grande do Sul. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p.134-149, abr. 2013. MAY, P. H. **Economia do Meio Ambiente: Teoria e Prática**. Elsevier, Rio de Janeiro. 2010.

MORAES, D. S. L.; JORDÃO, B. Q. Degradação de recursos hídricos e seus efeitos sobre a saúde humana. **Revista de Saúde Pública**, 2002. 36 (3):370-4.

PENA, R. F. A. Geografia Ambiental. **Portal Mundo Educação** [online]. [2014]. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/geografia-ambiental.html>. Acesso em mai 2016.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 495 p., 2006.

SWEENEY, D. J.; WILLIAMS, T. A.; ANDERSON, D. R. **Estatística Aplicada à administração e economia**. 3ª edição. Editora Cengage Learning: São Paulo, 2014.

TUCCI, C. E. M. **Hidrologia, Ciência e Aplicação**. UFRGS/ABRH. Porto Alegre. 2015.

VASCONCELOS, F. P.; CORIOLANO, L. N. M. T. Impactos socioambientais no litoral: um foco no turismo e na gestão integrada da zona costeira no estado do Ceará, Brasil. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, n.8, v.2, p. 259-275, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3883/388340124019.pdf>. Acesso em jun 2018.



V

**O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES DO  
ESTADO DO MARANHÃO (PDF-MA): uma política pública voltada ao  
desenvolvimento da economia regional**

Heric Santos Hossoé

Lindalva Silva Correia

José Tavares Bezerra Júnior

Alan Vasconcelos Santos

# **O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES DO ESTADO DO MARANHÃO (PDF-MA): uma política pública voltada ao desenvolvimento da economia regional**

**Heric Santos Hossoé<sup>1</sup>**  
**Lindalva Silva Correia<sup>2</sup>**  
**José Tavares Bezerra Júnior<sup>3</sup>**  
**Alan Vasconcelos Santos<sup>4</sup>**

## **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo avaliar a formulação e a implementação do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão – PDF-MA. Vale destacar que este programa emerge da necessidade das grandes empresas e do Estado oferecerem respostas para os empresários locais e à sociedade, no sentido de integrá-los às cadeias produtivas das grandes empresas. No entanto, para atingir essa finalidade, é necessário ressaltar que a avaliação do PDF-MA desenvolvida é dinâmica e pretende ir desde o geral – as relações econômicas internacionais –, passando pelos reflexos dessas relações no Brasil e chegando ao mais específico – o programa exposto. No percurso, utilizou-se de uma abordagem qualitativa e quantitativa, tendo como técnicas de pesquisa as modalidades documental e bibliográfica. Dessa forma, pretende-se descortinar uma nova visão sobre o PDF-MA.

**Palavras-chave:** avaliação de políticas públicas; desenvolvimento sustentável; PDF-MA.

## **ABSTRACT**

This article aims to evaluate the formation and implementation of the Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão – PDF-MA. It is worth noting that this program emerges from the need of big business and the state to provide answers to local businessmen and the society, to integrate them to the supply chains of large companies. However, to this end, it should be emphasized that the evaluation of developed PDF-MA is dynamic and intends to start from the general – international economic relations –, through the reflections of these relations in Brazil and reaching the more specific, the discussed program. Along the way, we used a qualitative and quantitative approach, having as research techniques the documental and bibliographical modalities. Thus, intends to unveil a new vision about PDF-MA.

**Keywords:** public policy evaluation; sustainable development; PDF-MA.

---

<sup>1</sup> Economista, graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Mestre e Doutor em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA) e vice coordenador do GAEPP/UFMA.

<sup>2</sup> Graduação em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Mestrado em Economia Rural [C. Grande] pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Doutorado em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

<sup>3</sup> Doutorando em Políticas Públicas pela UFMA (bolsista CAPES). Mestre em Energia e Ambiente (UFMA), graduado em Economia (UFMA) e membro do GAEPP/UFMA.

<sup>4</sup> Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) com mestrado e doutorado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (CAEN-UFC).

## **1 INTRODUÇÃO**

Desde a década de 1980, quando os primeiros empreendimentos de grande porte chegaram no estado do Maranhão, com destaque para a Companhia Vale do Rio Doce e do Consórcio de Alumínio do Maranhão – Alumar, muitas expectativas foram geradas em torno dessas empresas. Havia a promessa de crescimento econômico, com geração de empregos e aumento de renda para a população maranhense. Vale ressaltar que, por conta das promessas de tantos benefícios, o governo gastou recursos e renunciou impostos para que esses empreendimentos se concretizassem.

Passados mais de 30 anos destas implantações, é possível perceber que a efetivação das promessas esteve muito aquém das expectativas geradas pela chegada dos investimentos. Se por um lado o governo concedeu todo incentivo para a implantação desses empreendimentos, por outro não se preocupou em promover uma efetivação do mercado local.

Atualmente, o Maranhão recebeu a proposta de implantação de diversos empreendimentos de grande porte, dentre os quais: a Refinaria Premium da Petrobrás, a ampliação da Alumar, os novos projetos de expansão da Vale, a implantação da Suzano em Imperatriz, dentre outros. Novamente, fala-se que a economia maranhense tende a um cenário promissor, repetindo-se o mesmo discurso do passado.

Entretanto, questiona-se se esse movimento de expansão das grandes empresas instaladas, ou implantação das que pretendem se instalar, vem acompanhado de uma política pública que vise, de fato, beneficiar a população local, distribuindo parte da riqueza gerada por esses novos investimentos.

Nesse sentido, há pouco mais de 10 anos, o governo lançou um programa que tinha como objetivo corrigir as lacunas deixadas pela vinda desses grandes empreendimentos: o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão (PDF-MA). O referido programa foi implementado junto com o Governo estadual, por meio da Secretaria de Indústria e Comércio – SINC, e tem por finalidade a articulação entre poder público e iniciativa privada. Essa articulação visa possibilitar oportunidades de crescimento para as empresas locais, com ênfase nas micro e pequenas empresas, com perspectivas de participação nos novos investimentos e projetos de expansão e atuando em três áreas: capacitação e certificação; divulgação e promoção; e assessoria para viabilização de negócios.

O objetivo do governo com essas ações é criar um cenário favorável para que as empresas parceiras do programa (Alumar, Cemar, Centrais Elétricas do Norte do Brasil – ELETRONORTE, Consórcio Estreito Energia – CESTE, FC Oliveira, MPX Energia, Renosa e Vale, dentre outras)

priorizem a compra de bens e serviços de fornecedores locais, possibilitando o fortalecimento destes na concorrência com empresas de outros estados.

Como é possível notar, esse programa não é novo e vem perdurando por diversos governos. No entanto, com a atual conjuntura econômica maranhense, ele entra em evidência e passa a ser o ponto central no debate sobre as possibilidades de aumento da participação das empresas locais nesse ciclo de novos investimentos no estado.

Por isso, surge a necessidade de se entender como ocorreu a implementação do PDF-MA, para que se possa compreender se essa estratégia está sendo efetiva quanto aos objetivos aos quais se propôs, ou seja, se ela está sendo capaz de proporcionar a inserção das empresas locais, em especial as micro e pequenas empresas, na cadeia produtiva dos grandes empreendimentos do estado. Dessa forma, esse artigo traz contribuições na discussão crítica sobre a relação entre os grandes empreendimentos e as cadeias produtivas locais, bem como sobre os princípios que governam os modos de intervenção do poder público nesse campo da economia maranhense.

## **2 METODOLOGIA**

Segundo Freitas (2009, p. 02), o tema do desenvolvimento sustentável é muito debatido na atualidade e tem um conceito sistêmico que se traduz em um modelo de desenvolvimento global. Este conceito de desenvolvimento sustentável foi utilizado pela primeira vez em 1987, no Relatório Brundtland, que o define como:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais. (BRUNDTLAND, 1991).

Nesse conceito há três grandes pilares: a proteção ambiental, a responsabilidade social e o equilíbrio econômico. Por isso, atitudes que provocam a instabilidade desses pilares expõem-se como grandes ameaças para a sociedade e para as futuras gerações. Partindo desse ponto de vista, ações e fatos que servem para superar tais instabilidades tornam-se cada vez mais difíceis, pois, como afirma Freitas (2009, p. 06), tal instabilidade “É um emaranhado complexo de fatores e ocorrências no qual dificilmente se consegue identificar o que é causa e o que é efeito. Cada vez fica mais difícil o estabelecimento de planos, projetos e ações para reverter o desequilíbrio sócio econômico que assola o planeta”.

Nessa esteira, ideias criativas que sirvam para implantar projetos cujo objetivo seja a construção de uma corrente virtuosa na economia local em prol desse desenvolvimento sustentável, facilmente se transformam em fonte de esperança da sociedade na busca pela sustentabilidade. Tais pressupostos formaram o sustentáculo da proposta do governo estadual na implementação do programa estudado, e é nesse contexto que emerge o PDF-MA.

No entanto, faz-se necessário, contextualizar o conceito de desenvolvimento sustentável. Este conceito surge na esteira da reestruturação produtiva e na necessidade de readequação do Estado, para dar respostas tanto ao aumento do desemprego quanto às contradições impostas pela globalização.

Percebe-se, então, que os condicionantes da reestruturação produtiva, em especial a forma como vem se dando a inserção internacional do Brasil, sobretudo no que diz respeito às estratégias das grandes empresas frente ao cenário da globalização da economia mundial, e constata-se que, ao contrário do que se poderia esperar, a globalização reforça as estratégias de especialização regional, ou seja, a nova organização dos espaços nacionais tende a resultar, de um lado, da dinâmica de produção regionalizada das grandes empresas (atores globais), e de outro, da resposta dos Estados nacionais para enfrentar os impactos regionais seletivos da globalização.

Logo, podemos perceber a correlação existente entre a política pública adotada e os movimentos mais gerais do capital, tanto nacional quanto internacional. Portanto, dessa solução encontrada pelo governo do estado do Maranhão emergem naturalmente duas concepções distintas de pensamento. A primeira, de tendência neoliberal, argumenta que a implementação desse programa pelo governo vem no sentido de corrigir uma deficiência que se instalou junto à implantação dos primeiros grandes empreendimentos no estado, fazendo com que se reverta o ciclo de negócios considerados negativos para as empresas locais, e porque não dizer, para toda a população maranhense.

Já a segunda corrente de pensamento, de tendência marxista, coloca que, na contemporaneidade, a terceirização assume um papel de destaque. Assim, a novidade estaria em quem e onde se realiza o trabalho coletivo, uma vez que, em qualquer um dos métodos de organização do trabalho, os ganhos com a redução de custos (oriundos da intensificação da produtividade) são sempre apropriados pela classe burguesa. A este respeito, afirma Marcelino (2004, p. 30): “Como só é possível extrair *mais-valia* de trabalho vivo, rebaixar salários por meio da terceirização é uma forma de exploração renovada dentro do capitalismo”.

O fato dessas concepções de pensamento serem essencialmente divergentes é que torna oportuna a pesquisa realizada. Ela sugere uma inquietação no sentido de incitar a seguinte indagação: Como está ocorrendo a implementação do PDF-MA? Esse questionamento ganha relevância

exatamente porque sua resposta pode definir qual das concepções de pensamento tende a se concretizar na materialização dessa política pública. E para que possamos aprofundar nos questionamentos que permeiam a investigação, é necessário compreender as dúvidas que surgem nas explicações que ambas as correntes dão para o mesmo fenômeno.

Para a primeira concepção, de tendência neoliberal, as empresas de grande porte estão sempre inseridas em um contexto de transação com outras empresas, seja para vender ou para comprar, e é nessa esteira que as organizações empresariais de todo mundo, independentemente de sua área de atuação, estão enfrentando uma nova realidade, conforme a concepção de Oliveira (2005), onde cenários cada vez mais competitivos pressionam-nas à reestruturarem-se e munirem-se de novos instrumentos e técnicas para sobreviverem.

Nesse sentido, de uma posição altamente verticalizada, em que praticamente faziam tudo, essas empresas passam cada vez mais a envolver outras na realização de suas atividades. Conforme Amato Neto (1995, p. 25), “A concentração no negócio principal implica a redução do tamanho da cadeia interna de suas atividades, o que se denomina desintegração vertical ou terceirização de atividades internas”.

Ademais, para que essa desintegração ou terceirização possa acontecer, ela precisa estabelecer uma cadeia de fornecedores constituída por empresas competentes e capazes de atender às condições e níveis de qualidade de bens e serviços definidos pelas grandes empresas. Por isso, Krugman (1991, p. 51) coloca que a atuação das empresas em cadeia é imprescindível para o sucesso delas, pois “Parece que o sucesso de uma indústria é em grande parte uma construção social – que empresas individuais não permanecem ou desaparecem como resultado de seus próprios esforços, mas depende dos efeitos mutuamente fortalecedores do sucesso de cada uma”.

Havendo essa interdependência das empresas, surge a importância de se estabelecerem relações harmoniosas entre elas. Vários autores concordam que a atuação entre empresas compradoras e seus fornecedores deve ocorrer de forma próxima, estabelecendo uma atuação parceira. No entanto, para que sejam cada vez mais competitivas, é importante que as empresas possam contar com fornecedores locais competentes, que atuem em sintonia com as estratégias estabelecidas pelos grandes empreendimentos, visando alcançar melhores resultados. Fornecedores bem preparados e confiáveis podem representar um importante fator de sucesso, em especial para grandes empresas, como no caso maranhense.

Justamente em busca da ampliação da sintonia entre as empresas, pressuposto da corrente de pensamento em questão, é que surgiria o ciclo virtuoso do desenvolvimento sustentável tão esperado pelos governos, motivo pelo qual o governo estadual criou o PDF-MA.

O programa atuaria, nesse sentido, intervindo nas relações sociais, articulando compradores (grandes empresas, lhes oferecendo uma ação conjunta para colocar em prática a terceirização de suas atividades), fornecedores locais (empresas locais, com a perspectiva de que as grandes empresas os contratassem), entidades de classe e o governo, em busca do proposto equilíbrio econômico, possibilitando o aumento do volume de negócios local. Desse modo, todos os sujeitos envolvidos sairiam ganhando, como afirma Freitas (2009, p. 29):

Os compradores por terem empresas locais, próximas e mais rápidas, lhes oferecendo o que precisam. Os fornecedores, por terem compras asseguradas o que vai lhes aumentar o movimento. Os trabalhadores que terão mais emprego. A comunidade que será beneficiada pelo trabalho e pela economia dele decorrente. O estado, que, devido a maior movimento econômico terá ampliada a arrecadação de tributos. As entidades associativas, devido ao aumento no número de associados e à ampliação de sua representatividade.

Por essa visão, o programa em tela contribuiria para o tão esperado desenvolvimento sustentável. Mas será que esse programa conseguiu efetivamente promover a integração que pretendia?

Essa pergunta é pertinente sob a ótica da segunda concepção de pensamento. Primeiro, por indagar: no que se refere às empresas que participam do PDF-MA, é possível observar um aumento em seu volume de negócios após a implantação do programa? E mais importante ainda: Seria, portanto, a implementação desse programa apenas mais um modo de institucionalizar a exploração capitalista?

Estas perguntas têm como base questionar o discurso da primeira corrente, que demonstra, preferencialmente, as vantagens da política pública em questão. Mas como mostra Harvey (1992), não é bem assim. Há uma tendência atual dos mercados de trabalho em reduzir o número de trabalhadores “centrais”, empregar cada vez mais uma força de trabalho que é absorvida facilmente e que pode ser demitida sem custos quando o cenário econômico piora. Segundo Marx e Engels ([1845], 2007, p. 78-80):

As ideias dominantes são, pois, nada mais que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são essas as relações materiais dominantes compreendidas sob a forma de ideias; são, portanto, a manifestação das relações que transformam uma classe em classe dominante; são dessa forma as ideias de sua dominação. [...] cada nova classe que ocupa o lugar da que dominava anteriormente vê-se obrigada, para atingir seus fins, a apresentar seus interesses como sendo o interesse comum de todos os membros da sociedade.

Diante do exposto, pode-se pressupor que o fundamento da terceirização é a ideologia da classe dominante, e que, provavelmente, esta classe pode se utilizar desse instrumento para aprimorar sua busca incessante pelo lucro, traduzindo-o como “fenômeno inevitável” dentro do processo de crescimento econômico ao qual o Brasil, e em especial o estado do Maranhão, precisariam estar inseridos.

No entanto, essas ideias disseminadas pela classe burguesa, vestida pelo manto dos grandes investimentos, em última análise configuram-se fundamentos do neoliberalismo. Mas estes fundamentos não são verdades absolutas, e por isso mesmo devem ser questionados em sua essência. Visto esta explicação, o artigo propõe, através de um olhar crítico, discutir os argumentos de ambas as correntes expostas, na busca pela compreensão do fenômeno social que emerge do PDF-MA em suas múltiplas determinações.

Por fim, em virtude da complexidade do objeto de estudo, tem-se como paradigma metodológico a avaliação de políticas públicas como modalidade de pesquisa adotada, inserindo um caráter crítico, com a finalidade de ir além de um olhar superficial, buscando uma aproximação da realidade através de análises qualitativa e quantitativa, realizadas a partir dos dados levantados por meio de procedimentos de pesquisa documental e bibliográfica.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Seguindo o percurso trilhado no artigo, cabe destacar que este item está dividido em três subitens, com vistas à uma sequência lógica dos fatos, que constitui uma totalidade em movimento.

#### **3.1 Contextualização Histórica**

Deve-se, antes de qualquer coisa, elaborar uma contextualização histórica, tendo em vista que esta etapa permeia toda a discussão desenvolvida no trabalho. É justamente neste momento que estão desbravadas as nuances em torno das categorias, que juntas, constituem a fundamentação teórica para o artigo, relacionando-as com as diversas facetas do programa governamental escolhido.

Dessa forma, para atingir o objetivo do artigo, que é a avaliação do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores do Estado do Maranhão (PDF-MA), fez-se necessário localizar o objeto a ser estudado. Portanto, torna-se perceptível que este estudo é dinâmico e pretende ir desde o geral, ou seja, das relações socioeconômicas internacionais, passando pelos reflexos dessas relações no Brasil, chegando ao mais específico, que é o referido programa implementado pelo governo do Maranhão, desenhado nesse novo cenário.

Justamente por se pretender abordar do geral ao específico, adotou-se como ponto de partida o modelo keynesiano-fordista. Nesse período histórico, vemos que tal modelo de organização surgiu, se desenvolveu e declinou, tanto no que se refere ao regime de acumulação capitalista quanto aos meios de regulação social e política a ele associados.



Seguindo a lógica dos acontecimentos, apresenta-se o fenômeno da reestruturação produtiva. Este foi tomando forma e espaço a partir das sucessivas crises, por diversos motivos, que se abateram sobre o modelo keynesiano-fordista. Analisa-se, então, um novo contexto, de maior competitividade, que força a busca por manter-se ativo e, por consequência, impõe às empresas e indivíduos novo reestruturamento, procurando diminuir seus custos e aumentar sua produtividade.

A partir dos dois primeiros momentos, emerge o terceiro: a ascensão da acumulação flexível e do neoliberalismo. Tem-se, então, uma sequência lógica dos fatos históricos que se realizou na economia mundial, fechando assim a reconstituição dos movimentos gerais do capital ao longo do tempo, dando subsídios, tanto para se entender quais os desdobramentos desses movimentos no Brasil quanto para se verificar como eles afetaram o PDF-MA.

Antes, contudo, cabe elaborar uma breve explicação sobre as estratégias da acumulação flexível, o que implica na exposição de duas iniciativas quase complementares para que seja possível efetivar esse novo modelo de acumulação do capital, sendo elas: a desintegração vertical das cadeias produtivas e a terceirização. Sobre essas iniciativas, voltamos para os detalhes deste processo, que segue primeiro por enxugar e tornar flexíveis as grandes empresas, reduzindo estas às suas atividades principais e, em seguida, dinamizar o setor que pode dar suporte a esse objetivo, dando destaque ao fenômeno da terceirização (FERRAZ, 2006).

Após a construção dos movimentos históricos abordados no artigo, sobre o capitalismo mundial, passa-se às estratégias nacionais de especialização regional, para buscar uma compreensão das mutações, que influenciadas pelas transformações globais, tomaram forma no Brasil. Em outras palavras, descreve-se o andamento da economia e da política nacional, da década 1990 até os dias atuais.

Além das explicações feitas, é imprescindível expor a nova dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas e o enfrentamento dos impactos regionais seletivos da “globalização”. Com essas categorias, pretende-se clarificar os seguintes aspectos, respectivamente: primeiro, faz-se uma breve reconstituição de como é a relação entre as empresas e o Estado e quais as estratégias de ambos em uma nova dinâmica no período em questão; o segundo aspecto tem por finalidade explicar que os movimentos do capitalismo geram impactos nem sempre positivos, como perda de arrecadação e aumento do desemprego e, por esse motivo, merecem políticas de enfrentamento aos impactos regionais desses movimentos globalizantes.

Contemplados todos os componentes teóricos, tem-se uma visão do panorama contextual no qual o PDF-MA se desenvolve, para que seja possível adentrar no objeto de estudo, facilitando, assim, a compreensão das nuances desta importante política pública.

### **3.2 A Formulação do PDF-MA**

No âmbito da avaliação política da política em curso, propõe-se aqui um olhar crítico sobre os elementos contextuais do universo do PDF-MA, considerando-se alguns aspectos que foram encontrados ao decorrer da pesquisa documental e bibliográfica empreendida.

Em princípio, inicia-se com uma breve reflexão sobre a inserção do PDF-MA na agenda governamental. Essa percepção é valiosa, pois ajuda a desvendar a origem, a forma e a materialização das nuances e determinantes que foram importantes para que o PDF-MA pudesse adentrar enquanto prioridade na agenda do governo maranhense.

Nesse sentido, entende-se que tal programa entrou na agenda formal por via dos grupos com maiores poderes, por isso, começou-se a desconfiar que, embora o Estado invista fortemente em propaganda para demonstrar as vantagens do programa – e por consequência tente convencer a população de que ter o modelo de grandes empreendimentos é bom para todos –, os interesses que estão por trás não são tão bons assim, pelo menos, não para a maioria, levando-nos a observar que esta política pública veio de cima para baixo, conforme definição de Dye (2011).

Corroborando com o exposto, Favre (1992) distingue quatro formas principais de emergência de determinados problemas à agenda política. Dentre estas, percebe-se que o PDF-MA se enquadraria na que trata sobre a emergência capturada, que é quando uma instituição exterior ao campo político se apropria do problema. Foi justamente isso que a Companhia Vale do Rio Doce fez quando sugeriu ao governo estadual a implantação do PDF-MA.

Ademais, faz-se indispensável explicar o modo de atuação do PDF-MA. Neste momento, mostra-se o modo de operação do programa, sendo então explicada sua base de sustentação, ou seja, qual a sua filosofia e metodologia. Conforme podemos observar, tem-se a percepção de que o PDF-MA tenta maximizar o efeito onda: o programa vai se multiplicando e se espalhando pela rede, e ao final, supostamente, todos saem ganhando, como afirma Freitas (2009, p. 29).

Englobando tudo e visualizando a rede como um todo, os formuladores do programa pregam que o Estado é o grande beneficiado, pois é formado por todos os pontos da rede PDF-MA. Esses ganhos podem ser medidos passo a passo, proporcionados pelo Programa de Desenvolvimento de Fornecedores, integrando as várias partes, fazendo com que conversem e com que descubram os pontos de convergência, além de despertar para a necessidade de cooperação, promover o treinamento, mostrando a importância de estar integrado à comunidade e sendo dela partícipe, em todos os sentidos.

O PDF-MA pretende promover um salto qualitativo e quantitativo em todos os locais onde

for empregado. No entanto, seja visto como efeito onda, seja como uma rede, o programa, em sua base, suporta-se em um tripé com a seguinte constituição: Capacitação e Certificação; Divulgação e Promoção; e Assessoria para os negócios. Dado o exposto, faz-se necessário uma reconstituição dos sujeitos, interesses e racionalidades envolvidas no PDF-MA, cujas relações são observadas de vários pontos de vista diferentes, para que se possa visualizar como se estruturaram as dimensões (indicadores) da avaliação política da política neste artigo.

Dentre os elementos de uma avaliação política da política faz-se necessário elucidar fatores de ordem econômica, sociocultural e políticos, que interagem de modo a constituir a conjuntura favorável para que determinada política pública, dentre tantas outras, ganhe destaque na agenda governamental. Por outro lado, as condições históricas em que ocorre o planejamento e a criação da política pública são igualmente importantes, na medida em que forjam características determinantes para sua formulação (SILVA, 2008).

Nesse percurso, invariavelmente, o embate de diferentes sujeitos, interesses e racionalidades durante o processo modelam características únicas que, de outro modo, poderiam resultar em uma política pública inteiramente distinta da que outra conjuntura histórica seria capaz de produzir. Pode-se mesmo afirmar que uma complexa teia de fatos históricos converge a favor ou contra a emergência de determinado tema na agenda governamental, de modo que seria virtualmente inviável enumerá-los. Assim, essa busca se restringe àqueles fatos históricos que se apresentam relevantes o suficiente para exercer influência estrutural na política pública em questão.

Dessa forma, por meio de documentos oficiais, material propagandístico e livros, procede-se à análise que se segue, costurada a partir do recorte de fragmentos das falas dos sujeitos que atuaram diretamente no processo estudado, por consequência, imersos na história agora desconstruída, tanto em favor da sistematização dos fatos quanto da compreensão aprofundada do artigo.

Nesse caminho, percebe-se que a vida em sociedade propõe, dentre outras coisas, o compartilhamento, quer seja dos benefícios, quer seja do ônus de sua existência. Essa inextirpável condição determina, por outro lado, a necessidade de uma estrutura social, pois à medida que uma sociedade se expande demograficamente, tal compartilhamento se torna exponencialmente mais difícil e complexo. Dessa forma, o conflito emerge como outra condição social elementar que, no entanto, deve ser contida, sob pena de interferir negativamente sobre o compartilhamento e, portanto, sobre a própria estrutura social vigente.

É evidente que a coerção não configura uma opção sustentável de administração de conflitos sociais, já que sua manutenção enseja um custo social elevadíssimo quando é exercida por longos períodos ou em grandes grupos populacionais. Por outro lado, a política figura como uma condição essencial de sustentabilidade da vida em sociedade, já que possibilita o compartilhamento, sem os

elevados custos da coerção.

Desse modo, ao incorporar a negociação como uma forma pacífica de resolução de conflitos, a política proporciona condições para manutenção da ordem social. Entretanto, na vida em sociedade, as demandas tendem a ser ilimitadas e os recursos limitados, de modo que tal paradoxo impele as sociedades a constituírem formas de racionalizar a aplicação e distribuição de recursos, associando a necessidade de racionalização à existência das políticas públicas, já que “[...] toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, apresentam interesses e expectativas diversas” (SILVA, 2001, p. 37).

Fazendo uma interação entre a lógica empreendida nas políticas públicas e a explicação dos formuladores do programa proposto, observam-se claramente os sujeitos delineados, restando, portanto, explorar cada um deles e enquadrá-los em uma determinada categoria no campo das políticas públicas.

Os fornecedores locais (empresas locais e trabalhadores) e as entidades de classe são os grupos de pressão, os movimentos sociais ou outras organizações da sociedade, potenciais beneficiários do programa estudado. Estes colocaram em questão os incentivos dados pelo governo às grandes empresas, por isso, é possível perceber que são orientados pela lógica das necessidades e dos resultados.

O governo são os partidos políticos ou políticos que, individualmente, aprovaram a política pública mencionada, sendo responsáveis por tomar decisões e fixar suas prioridades e objetivos. Nesse sentido, o governo é orientado pela lógica política, centrando-se mais nas demandas do que nas necessidades e sendo sensível às pressões de grupos organizados para defender seus interesses.

Os compradores (grandes empresas) se enquadram na lógica dos administradores e burocratas. Estes propuseram e são responsáveis pela condução do PDF-MA e são orientados por uma racionalidade baseada nos procedimentos, na aplicação de normas e na competência legal, ancorados então pela lógica jurídica.

Com essas explicações, pretende-se fechar o segundo subitem da avaliação proposta, tendo assim a identificação dos determinantes conjunturais e matrizes de interesses dos grupos envolvidos na política pública em questão.

### **3.3 A Implementação do PDF-MA**

Como parte do processo avaliativo em curso, o terceiro momento condensa duas perspectivas distintas sobre o PDF-MA, a partir de uma avaliação de processo, para que se possa entender como

ocorreu a implementação deste programa. Inicialmente, concentrou-se nos momentos que precederam a criação do programa e na crítica de elementos de ordem conjuntural, como a categoria central utilizada pelos formuladores: o Desenvolvimento Sustentável. Ademais, foi exposta a relação dos fatos mencionados com o surgimento do PDF-MA, permitindo breve reflexão sobre os determinantes conjunturais e matrizes de interesses enquanto dimensões da avaliação política da política. Em seguida, aborda-se o PDF-MA, buscando analisar as contradições que emergiram das diferentes orientações que ajudaram a compor seu projeto inicial.

Como avaliar uma política pública é, antes de qualquer coisa, emitir um julgamento sobre esta determinada política, nesse item foram avaliados os resultados e colocados em discussão, para tentar se aproximar da verdade sobre a materialização do PDF-MA.

Em todo o estudo realizado foram vistos os movimentos mais gerais do capital, passando pelos desdobramentos destes movimentos no Brasil e, em especial, no Estado do Maranhão, constitutivos da base de materialização do PDF-MA, foco da investigação em curso. Com isso, tentou-se dar uma visão mais ampla, considerando o PDF-MA não como uma política pública isoladamente, mas dentro de um contexto que, com toda a certeza, exerceu muita influência – e se pode até dizer que foi determinante – em sua formulação e implementação.

Dadas estas explicações, passa-se então a busca da compreensão dos resultados, que se pode observar no subitem que tratou sobre a evolução do PDF-MA, para que em seguida discutir esses resultados a luz de uma perspectiva crítica.

A primeira informação relevante explorada refere-se aos indicadores da dimensão da Promoção e Divulgação. Nesse sentido, o número de empresas cadastradas no programa começou com 122 e terminou com 509 empresas, no acumulado entre os anos de 2000 e 2007. Em sua série temporal, pode-se perceber que houve significativa variação de um ano para o outro, mantendo-se bastante irregular, mas sempre com resultados positivos, significando uma ampliação relevante das empresas maranhenses se considerado o resultado acumulado. Desde a criação do programa, a participação dos empresários locais aumentou mais de 300% até 2007.

Outro fator que deve ser analisado, em conjunto com a informação anterior, é o aumento da participação de empresas mantenedoras do programa que, como se pode constatar, passou de duas (Vale e Alumar) para quatro (Vale, Alumar, ELETRONORTE e TRANSPETRO), tendo assim um aumento de 100% no número de empresas mantenedoras. Olhando para esses dados, é fácil identificar que a adesão, tanto das grandes empresas quanto dos empresários locais, ocorre devido à aceitação da política pública adotada, que buscou a participação e a interação de todos os sujeitos envolvidos, tendo êxito em sua promoção e divulgação.

A segunda informação que foi exposta é a que representa a dimensão da Assessoria para os

Negócios. Para avaliar esta dimensão, são apresentados o número de reuniões com grandes empresas e o número de reuniões com entidades de classe. O período de início é o ano 2000, que começa com 59 reuniões com grandes empresas; depois, nos dois anos seguintes, há um decréscimo, chegando a 16 reuniões no ano de 2002; e, após esse período, há um gradativo aumento, ano a ano, chegando a 2007 com 61 reuniões, sendo relevante destacar que em todos os anos foram promovidas reuniões, e no acumulado, foram 296 reuniões com grandes empresas.

Na segunda série, mais animadora, tem-se como ano de início também o ano de 2000, com 9 reuniões com as entidades de classe. Mas ao contrário do que aconteceu com as reuniões das grandes empresas, as reuniões com entidades cresceram exponencialmente, ano a ano, chegando à 2007 com 72 reuniões. No acumulado, esses números se tornam mais expressivos: foram realizadas 254 reuniões com entidades. Além desses dados já citados, vale acrescentar que no período de análise do programa, de 2000 a 2007, mais de 300 fornecedores já foram visitados, o que mostra a assertiva nessa ação do PDF-MA.

A terceira informação avaliada foram os indicadores da dimensão referente à Capacitação e Certificação. Para isso, é preciso voltar aos dados que apresentam as empresas certificadas pelo Programa de Certificação de Empresas – PROCEM. Os dados obtidos constataam que o início do subprograma só aconteceu 3 anos depois da implantação do PDF-MA, a partir do ano de 2003, no qual participaram 15 empresas. Nos anos seguintes, houve uma tendência de baixa, chegando a 8 empresas participantes no ano de 2006. Contudo, em seguida houve uma retomada, já em 2007, com 18 empresas participantes. Assim como a maioria dos dados do PDF-MA, embora nesse quesito tenha tido altos e baixos, no acumulado, o PDF-MA já certificou 63 empresas, um número significativo se comparado ao primeiro ano com a participação de 15 empresas, mas ainda muito baixo se adotar-se como parâmetro a quantidade de empresas cadastradas no programa com potencial de serem certificadas.

Vale lembrar que essa dimensão tem três indicadores: a capacitação de empresários, de empregados e a certificação das empresas. Como a capacitação dos empresários ocorre junto com o processo de certificação, observam-se os números do PROCEM valendo por dois indicadores. Falta ainda esclarecer o terceiro indicador, o da capacitação dos empregados. Embora não se tenha um quadro que mostre essa evolução, os próprios formuladores do programa reconheceram que este ainda preocupa muito o PDF-MA, e o único dado apresentado foi o treinamento de 2.400 trabalhadores, sem, contudo, esclarecer a representatividade desse fato para o programa.

Para sintetizar, o que se pode aferir desses dados referentes à dimensão da Capacitação e Certificação é que essa foi a área em que o PDF-MA menos avançou, muito em decorrência de ser

uma área que necessita de bastante investimento, tempo e esforço para sair da situação inicial que as empresas e os trabalhadores se encontravam de quase amadorismo.

A quarta e última informação avaliada, é a que por fim pode responder à pergunta chave deste trabalho: este programa está servindo para integrar as empresas locais às cadeias produtivas dos grandes empreendimentos? Para responder a esta indagação, analisou-se os dados que revelam o volume, em termos monetários, de compras efetuadas por essas grandes empresas no mercado local.

Nesse sentido, a resposta é clara: começa-se no ano de 2000, primeiro ano do programa, com um volume de compras na ordem de 332 milhões de reais, tendo, nos anos seguintes, aumentado de forma vertiginosa, o que ratifica o acerto na implementação do programa em questão. No ano de 2007, o programa chegou a um volume de compras na ordem de 1 bilhão e 484 milhões de reais, quase 5 vezes o valor inicial, se considerar o acumulado, tornando o resultado ainda mais enfático. Então, diante deste inegável fato, pode-se afirmar que o PDF-MA contribui sim para inserir as empresas locais no ciclo de investimentos das grandes empresas, servindo para integrar a cadeia produtiva em torno das empresas maranhenses.

Mas esses resultados explanados não são o fim da história. Cabe aqui a tentativa de ultrapassar a aparência, buscando a essência do fenômeno estudado. Para tanto, é preciso retomar o debate da terceirização, introduzido no primeiro subitem. Por isso, volta-se à seguinte pergunta: seria o PDF-MA, portanto, apenas mais um modo de institucionalizar a exploração capitalista?

Explicado todo o contexto histórico, a metodologia, os resultados, pode-se aferir como crítica principal ao PDF-MA a ausência de uma quarta vertente, que pode indicar a que racionalidades essa política pública responde. Para compreender a vertente proposta, deve-se considerar a proximidade de conexões entre as transformações do capitalismo mundial e a proposta do PDF-MA. O período de avaliação em que os dados estão disponíveis ainda deixa lacunas, pois de 1999, quando o programa começou, até 2007, de modo geral, houve um período de crescimento econômico no mundo, no Brasil, e especificamente no Maranhão, que está fortemente atrelado à economia mundial devido às empresas mantenedoras serem voltadas para a exportação.

Dessa forma, fica latente que foi preciso um período de depressão econômica de forma mundial, com rebatimentos no Brasil e no Maranhão, para averiguar como se comportaria o PDF-MA. Nesse momento, se pode perceber a falta de atuação do governo maranhense, e também do PDF-MA, em não buscar – através de uma quarta dimensão, que poderia ser a gestão de contratos – proteger as empresas locais dos ciclos considerados negativos, visto que as empresas de grande porte, assim como as mantenedoras, têm lastro para suportar tais períodos, mas as empresas locais, que dependem do fornecimento das grandes empresas, muitas vezes não suportam tais períodos.

Com base nessas explicações, é possível concluir que o PDF-MA atende mais aos interesses



das classes dominantes, das grandes empresas, do que se preocupa com as consequências que isso pode trazer para as empresas locais ou para os trabalhadores dependentes desta lógica, servindo, assim, ao neoliberalismo, como forma de aumentar a exploração capitalista, embora, de alguma forma, traga algum alento nos períodos positivos da economia.

#### **4 CONCLUSÕES**

No percurso desta reflexão, por meio das múltiplas e fragmentadas evidências que emergiram de uma análise mais atenta sobre o fértil campo de disputas que moldou a formulação e constituição do PDF-MA, buscou-se transpor a superfície linear deste momento histórico que pontuou o início da implementação da política pública em questão. Para tanto, a avaliação política da política nos instrumentalizou a propor a sistematização do dinâmico conflito de sujeitos, interesses e racionalidades que demarcou as características estruturantes do PDF-MA, bem como por meio da avaliação do processo de implementação, sobre a qual tenta-se desconstruir a serenidade aparente de seus primeiros anos de atuação.

No entanto, avaliar uma política pública implica, como explicado, emitir julgamento com base nos condicionantes históricos e conjunturais que, ao oferecer a janela de oportunidade para sua existência, também a delimitaram. Desse modo, atribui-se valores às múltiplas facetas do fenômeno em questão para, neste momento, ampliar a percepção em direção ao quase infinito horizonte de elementos que circundam a questão central.

Nesse instante, torna-se preponderante constatar que foi importante todo o caminho percorrido desde o primeiro momento, visto que seria impossível olhar para o PDF-MA sem termos antes observado a conjuntura que o cerca. Por isso, entende-se que esse programa ou, por assim dizer, essa política pública, se encaixa perfeitamente nos movimentos mais gerais do capital.

Como enfatizado, o PDF-MA emerge no ano de 1999, justamente no auge da corrente neoliberal no Brasil, impulsionado por estas medidas, como abertura comercial e financeira, além, é claro, da necessidade dos governos e dos grandes empreendimentos de mitigarem os danos causados por essas medidas liberalizantes, tendo o setor privado o desejo de desverticalizar as cadeias produtivas, encontrando como caminho para a realização de seus anseios a terceirização.

Outro fator a destacar é que o PDF-MA foi formulado por iniciativa das grandes empresas, que tinham a clara intenção de moldar a própria política pública em duas direções: melhorar sua imagem de vilã, pois ganhavam enormes incentivos do governo local e deixavam muito pouco no final para a população, que se tornava cada vez mais insatisfeita com isso; e conseguir flexibilizar os



seus processos, buscando uma saída legal para a questão trabalhista, solucionada, como explicado, através da desverticalização e da terceirização.

Torna-se claro, no momento da formulação, em que o governo, por meio do PDF-MA, atua somente na promoção, adequação das empresas por treinamentos e assessoria para os negócios, que em nenhum momento foi cogitada a possibilidade de proteger o elo mais fraco dessa política pública – o empresariado local e os trabalhadores – buscando, por qualquer meio que fosse, que estes mitigassem o sofrimento de seus fornecedores nos momentos de crises internacionais, onde as grandes empresas cortam suas compras.

Isso poderia ser feito por diversos mecanismos, que deveriam ter sido expressos através dos contratos. Contratos estes que possibilitariam ao governo interferir em favor da parte mais fraca, propondo seguros, indenizações e quaisquer outros instrumentos que pudessem atingir este fim.

Além disso, é relevante destacar que a categoria central utilizada para dar suporte ideológico ao programa, o Desenvolvimento Sustentável, não passa de um mecanismo de propaganda que desvirtua sua verdadeira intencionalidade. Isto foi constatado quando foram apresentados os números que mostram que a maioria das empresas fornecedoras não participam do PROCEM.

Contudo, embora existam várias críticas que possam ser feitas, considerando tudo o que foi exposto, principalmente sobre a avaliação do processo de implementação, deve-se reconhecer que o PDF-MA cumpriu aquilo que se propôs: foi eficaz em aumentar o volume, em termos monetários, de compras das grandes empresas nos fornecedores locais, contribuindo, dessa forma, para melhorar o desenvolvimento do estado do Maranhão.

Percebe-se ainda que, embora o PDF-MA tenha se configurado como um avanço, ele por si só não soluciona a questão do desenvolvimento. Associadas à essa medida, o Governo do Estado do Maranhão deve pensar políticas complementares de desenvolvimento das indústrias, que utilizem parte do material primário exportado para produzir produtos acabados para o mercado local gerando, assim, mais estabilidade, tanto para as grandes empresas quanto para seus fornecedores, pois essa ação deixaria o Brasil, e conseqüentemente o Maranhão, menos vulnerável às oscilações externas.

---

## REFERÊNCIAS

AMATO NETO, J. Reestruturação industrial, terceirização e redes de subcontratação: os principais fatores que têm induzido os processos de desintegração vertical e de terceirização das grandes empresas, com base no contexto de reestruturação da indústria mundial. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 33-42, 1995. Disponível em: [scielo.br/j/rae/a/47bKxphCCBNfj4zdJBDSnnR/?format=pdf&lang=pt](http://scielo.br/j/rae/a/47bKxphCCBNfj4zdJBDSnnR/?format=pdf&lang=pt). Acesso em maio 2022.

BRUNDTLAND, G. H. **Nosso futuro comum**: Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Boston: Longman, 2011.

FAVRE, P. L'émergence des problèmes dans le champ politique. In: FAVRE, P. (org.). **Sida et politique**: Les premiers affrontements, 1981-1987, Paris, L'Harmattan, 1992.

FERRAZ, F. B. **Terceirização e demais formas de flexibilização do trabalho**. São Paulo: LTR, 2006.

FREITAS, D. V. **PDF – Programa de Desenvolvimento de Fornecedores**: uma estratégia de sucesso. Vitória: Editora Sebrae, 2009.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Ed. Loyola, 1992.

KRUGMAN, P. **Geography and trade**. Cambridge: MIT Press, 1991.

MARCELINO, P. R. **A logística da precarização**: terceirização e trabalho na Honda do Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. [1845], São Paulo: Martin Claret, 2007.

OLIVEIRA, O. J. **Modelo de gestão para pequenas empresas de projeto de edifícios**. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-15062005-112500/publico/TESE.pdf>. Acesso em: jun. 2022.

SILVA, M. O. S. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria & prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, M. O. S. (Org.). **Pesquisa Avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Luís, MA: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

## **PARTE II**

# **POLÍTICAS PÚBLICAS: A ESTRATÉGIA DA AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS**

## **VI**

### **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise dialética do seu processo de construção no Brasil**

Thayanny Lopes do Vale Barros

Frednan Bezerra dos Santos

# **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise dialética do seu processo de construção no Brasil<sup>1</sup>**

**Frednan Bezerra dos Santos<sup>2</sup>**  
**Thayanny Lopes do Vale Barros<sup>3</sup>**

## **RESUMO**

Neste artigo, apresentamos reflexões sobre a avaliação de políticas e programas sociais inserida no movimento das políticas públicas e destacamos os desafios atuais para esse ramo da pesquisa social aplicada. Nosso objetivo consiste em debater sobre o percurso da pesquisa avaliativa no Brasil e seus desafios atuais. Para tanto, realizamos revisão da literatura recente sobre a temática. A avaliação, apesar de sua heterogeneidade, ganhou centralidade no processo das políticas públicas e tornou-se, assim, elemento fundamental para o processo de tomada de decisão. A partir dos seus desdobramentos, trajetórias e perspectivas no percurso histórico, buscamos traçar a compreensão de estudiosos do tema, apontando para os desafios da pesquisa avaliativa na atualidade. Contudo, compreendemos que a avaliação de políticas e programas sociais obedece a um processo contraditório e não linear, pois não é um ato neutro e nem exterior às relações sociais.

**Palavras-chave:** políticas públicas; pesquisa avaliativa; Brasil.

## **ABSTRACT**

In this article, we present reflections on the evaluation of social policies and programs within the cycle of public policies and highlight the current challenges for this branch of applied social research. Our aim is to discuss the course of evaluative research in Brazil and its current challenges. Therefore, we performed a review of the recent literature on the subject. Evaluation, despite its heterogeneity, gained centrality in the public policy process and thus became a fundamental element in the decision-making process. From its developments, trajectories and perspectives in the historical course, we seek to trace the understanding of scholars on the subject, pointing to the challenges of evaluative research today. However, we understand that the evaluation of policies and social programs follows a contradictory and non-linear process, as it is not a neutral act nor external to social relations.

**Keywords:** public policy; evaluative research; Brazil.

---

## **1 INTRODUÇÃO**

A pesquisa avaliativa se estrutura a partir do refinamento das ações estatais em meio ao contexto de crise fiscal dos Estados, num ambiente de hegemonia do pensamento neoliberal. No

---

<sup>1</sup> Uma primeira versão do artigo foi apresentado em junho de 2023 no X Encontro Brasileiro de Administração Pública realizado na cidade de Brasília – DF, ISSN: 2594-5688.

<sup>2</sup> Economista, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE/UFMA) e doutorando do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA).

<sup>3</sup> Assistente Social, mestranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA).

Brasil, destaca-se o processo de redemocratização enquanto ponto de partida da pesquisa avaliativa. Mas é na década de 1990, com as exigências do ajuste neoliberal, que esse campo se consolida.

A avaliação, apesar de sua heterogeneidade, ganhou centralidade no processo das políticas públicas e tornou-se elemento essencial para a tomada de decisão. Assim, destacamos de forma breve a avaliação no percurso histórico, contudo, sem a pretensão de aprofundar sobre o diverso elenco de técnicas ou manuais metodológicos.

Neste texto, buscamos compreender a avaliação inserida no debate social, ou seja, no jogo de poder dos mais diversos agentes (classes sociais, partidos políticos, movimentos sociais) que interferem na decisão e na elaboração das políticas públicas. O que pretendemos, de fato, é pontuar a avaliação, esmiuçando reflexões sobre os processos e fundamentos políticos voltados à apresentação de soluções para a sociedade. É por conta dessa necessidade que a avaliação das políticas públicas se expande e passa a subsidiar ações governamentais.

Na primeira parte do artigo destacamos a avaliação como centro do processo das políticas públicas, explicando seu percurso de expansão com a experiência norte-americana, passando pelo contexto latinoamericano e finalizando com as características da experiência brasileira. Em seguida, enfatizamos o processo de tomada de decisão.

No segundo conjunto de observações, tratamos dos desafios na avaliação das políticas públicas na atualidade. Para tanto, buscamos situar os diversos entendimentos e conceitos sobre avaliação para então apontar como está inserida em um processo político e contraditório. Assim, evidenciamos como desafio para a análise de políticas públicas a compreensão da totalidade dos processos sociais.

## **2 AVALIAÇÃO NO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A avaliação possui um papel de destaque no processo de análise das políticas públicas, sendo um elemento essencial no gerenciamento da administração pública. Nesta seção, vamos abordar a avaliação como tema central no processo das políticas públicas. Portanto, entendemos que a avaliação está presente em todo o processo das políticas públicas e não se limita a um momento estanque.

### **2.1 A avaliação como cerne do processo das políticas públicas**

No percurso histórico, a avaliação de políticas e programas sociais se expandiu a partir dos Estados Unidos nos anos 1960, com foco nos programas de combate à pobreza. Nesse período, se

registrou uma expressiva ampliação de financiamento para avaliação de programas sociais, objetivando a criação de modelos que pudessem dimensionar o grau de sucesso/fracasso das instituições estatais na área social (SILVA, 2013).

Nesse contexto, Silva (2013) assinala que se estruturou uma “indústria da pesquisa avaliativa”, com cursos e treinamentos de graduação e pós-graduação em análise de políticas e pesquisas em diversas universidades norte-americanas. Entretanto, esse esforço inicial foi marcado por um caráter “quantitativista e neutralista”, voltado apenas para a eficácia e eficiência das políticas, ignorando as variáveis contextuais.

Já nos anos 1990, a avaliação passou a ser utilizada como possibilidade de controle do Estado por meio das políticas, na busca pela eficiência dos gastos públicos e da eficácia das políticas e programas sociais sendo, inclusive, exigência de organismos financeiros internacionais no contexto do neoliberalismo e da reforma do Estado.

Nesse período, nas democracias ocidentais de modo geral, e na América Latina em particular, se testemunhou a busca pelo fortalecimento da função da avaliação na gestão governamental. Tal processo foi justificado pela necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de dinamização e legitimação da reforma dos Estados.

No Brasil, se verifica, a partir dos anos 1980, a expansão da avaliação de políticas e programas sociais quando os movimentos sociais elevam a pressão pela redemocratização e passam a demandar políticas sociais universalizadas, enquanto direito de cidadania.

Trevisan e Hans (2008), ao relatarem o *boom* da análise das políticas públicas impulsionado pela transição democrática, destacam os motivos de sua expansão: em primeiro, o deslocamento da agenda pública ao “modelo brasileiro” de desenvolvimento; em segundo lugar, maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública; e em terceiro, a difusão da ideia de reforma do Estado como fator determinante para a propagação de estudos no campo das políticas públicas.

Entretanto, foi sobretudo na década de 1990, com a adesão à agenda neoliberal, que a avaliação adquire status de exigência, em especial por conta dos compromissos do governo brasileiro com agências multilaterais e a pesquisa avaliativa ganha destaque no Brasil, mas com a primazia de uma perspectiva gerencial/técnica, em detrimento à dimensão política.

Para Marques (2013), a literatura nacional tem avançado e se depara com, pelo menos, “três fronteiras” fundamentais: primeiro, a conexão entre a produção de políticas públicas e os processos legislativos e a dinâmica da democracia no Brasil; em segundo lugar, os estudos sobre os formatos institucionais; e, por fim, sobre o funcionamento do Estado a partir da análise da burocracia.

Parece-me que o desenvolvimento articulado recente das três agendas citadas tem trazido um acúmulo substancial de conhecimento a essa área temática, quando comparado com o

patamar em que nos encontrávamos em décadas passadas. Essa produção recente tem avançado de maneira informada pelos paradigmas e debates teóricos (nacionais e internacionais), reduzindo o risco de fragmentação analítica, mas ao mesmo tempo tem ancorado fortemente sua produção empiricamente, especificando efeitos e processos e fazendo avançar nosso conhecimento concreto. A combinação dessas duas dimensões me parece absolutamente essencial para que possamos melhor compreender nosso Estado e suas políticas (MARQUES, 2013, p. 46).

Embora Marques (2013) indique que ainda existe um longo caminho a ser percorrido, em termos comparativos com a literatura internacional, enfatiza que o debate teórico e a pesquisa empírica avançam no Brasil. Já Souza (2007), ao discorrer sobre o que chamou de “estado da arte” nas políticas públicas, faz breve resgate histórico sobre a avaliação de políticas públicas no Brasil e destaca a austeridade fiscal, entendida enquanto uma faceta da hegemonia neoliberal que se materializa nas metas da política fiscal e afeta as políticas sociais que, diante das restrições, passam de universais a focalizadas.

Souza (2007) coloca em evidência o ciclo da política pública, que para ela é constituído pela definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Dentre as várias vertentes teóricas elencadas pela autora, enfatizamos a neo-institucionalista, com enfoque na ação racional enquanto cerne da tomada de decisão:

A ação racional também depende das percepções subjetivas sobre alternativas, suas consequências e avaliações dos seus possíveis resultados. Sem negar a existência do cálculo racional e auto-interessado dos decisores, esses ramos do neoinstitucionalismo afirmam que o cálculo estratégico dos decisores ocorre dentro de uma concepção mais ampla das regras, papéis, identidades e ideias (SOUZA, 2007, p. 91).

Um traço marcante apontado por Souza (2007) sobre a vertente neo-institucionalista na avaliação de políticas públicas, reside na simplicidade e elegância das análises, em especial, na vertente da escolha racional. O que evidencia a influência do pensamento econômico neoclássico que “dominou as ciências sociais”, em especial a norte-americana, com um viés quantitativista alicerçado no avanço do processamento e análise de dados advindos do desenvolvimento das novas tecnologias da informação.

No entanto, vozes dissonantes não deixaram de existir e, dentre essas, destacamos Silva (2001; 2013; 2020), que entende a pesquisa avaliativa como instrumento de mudança social ao construir conhecimento com compromisso social:

O desenvolvimento de uma consciência e de prática do controle social pelos técnicos, o interior das instituições, e pelos usuários dos programas sociais, no âmbito dos conselhos de gestão de políticas públicas e do movimento social organizado, pode fortalecer a luta por mudança social (SILVA, 2013, p. 115).

Para Silva (2013), esse pressuposto orientador da formação se ergue a partir de um referencial metodológico que entende que a avaliação de políticas e programas sociais exige a análise dialética



das dimensões técnica e política. Assim, a dimensão política busca descortinar a realidade em suas múltiplas determinações, buscando a compreensão dos processos contraditórios. De tal modo, a pesquisa avaliativa está focada em responder como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas. Para a autora, o ponto de partida são as “situações-problema” que, por pressão social, podem transformar-se em questões merecedoras de intervenções.

De acordo com Silva (2013), a pesquisa avaliativa é uma aplicação sistemática de procedimentos que visam apreender a concepção, o desenho, o processo de implementação e os objetivos de programas e políticas sociais através de metodologias científicas, com a função de julgar e modificar/aperfeiçoar as várias etapas do processo de construção das ações.

A avaliação possui papel fundamental no processo de análise das políticas públicas, sendo um elemento chave no gerenciamento da administração pública. Ela está presente em todo o processo das políticas públicas e não se resume a um momento final; ao contrário, se refere a todo ele, incorporando a elaboração de seu objeto, objetivos, bem como procedimentos do processo de intervenção e resultados.

## **2.2 A pesquisa avaliativa e a tomada de decisão**

Conforme Silva (2020), apesar de o desenvolvimento da teoria e prática da pesquisa avaliativa remontar à década de 1950, é na década de 1970 que a literatura indica o surgimento de um novo estágio, centrado na utilização pragmática da avaliação para os processos decisórios. Assim, foi a síntese dos estágios embrionários da pesquisa avaliativa que possibilitou a construção da dimensão política na concepção de avaliação, o que implica “[...] perceber a pesquisa avaliativa mais que mera aplicação de métodos e procedimentos técnicos” (SILVA, 2020, p. 232).

Segundo Chaves (2014), a forma de inserção do instrumental avaliativo na gestão das políticas e programas produz efeitos que podem ser positivos ou negativos pois, se por um lado cria uma forma de prestação de contas das ações estatais, por outro pode criar uma cultura compulsória de valoração e quantificação de resultados, através de indicadores que se encerram em si mesmos:

Nesse sentido, a inclusão da prática da avaliação produziu um efeito ilusório dos dados e indicadores sociais ao conferir credibilidade e certificação às informações e ações submetidas a processos avaliativos. Como estratégia governamental e de prestação de contas das ações governamentais é possível afirmar que a inclusão da avaliação como etapa obrigatória da ação governamental possibilita maior transparência das ações e um maior comprometimento do Estado com as políticas sociais (CHAVES, 2014, p. 75).

A partir da análise apresentada por Chaves (2014) é possível compreender que a avaliação de políticas públicas pode produzir tanto efeitos positivos como negativos, na medida em que pode

trazer transparência para as ações governamentais, mas também possibilita o “risco” da cultura valorativa descontextualizada da realidade.

Para a compreensão da avaliação de políticas e programas sociais, entendemos que se faz necessário ter a dimensão de todo o processo, pois, segundo Silva (2013), ela está carregada de intencionalidades, possui dimensão política e se estrutura por um conjunto de procedimentos científicos que a qualifica como geradora de conhecimento.

Portanto, a avaliação das políticas públicas, em sua totalidade, exige situá-la enquanto parte de um ciclo que engloba diversos momentos, num processo não linear, sobretudo dialético, tendo em vista que o movimento das políticas públicas envolve diferentes sujeitos, jogos de interesses, ações e omissões, decisões e não decisões, condicionados por processos econômicos, políticos e culturais de uma sociedade.

Segundo Silva (2013):

A avaliação é, por conseguinte, considerada parte dos processos das políticas públicas, e apontada a sua dimensão política, na medida em que a prática da avaliação depende de interesses dos diferentes sujeitos que entram e saem nos diferentes momentos do processo das políticas públicas, expresso por sua concepção, formulação e implementação em contextos geográficos locais, estaduais e federais, influenciados ainda por diferentes realidades políticas e administrativas (SILVA, 2013, p. 34).

Para a autora, a política pública, desde a sua formulação, envolve mobilização e alocação de recursos, trabalho e poder, em um ambiente marcado por interações entre sujeitos com interesses diversos e incertezas sobre processos e resultados.

Arretche (2001) corrobora com a não linearidade apontada por Silva (2013), ao destacar que uma política ou programa social dificilmente será implementado inteiramente de acordo com o desenho proposto e planejado, o que não implica necessariamente em uma avaliação negativa da política/programa. Em seguida, explica porque a implementação transforma as políticas no processo de execução: “Assim, para superar uma concepção ingênua da avaliação de políticas públicas, que conduziria necessariamente o avaliador a concluir pelo fracasso do programa sob análise, é prudente, sábio e necessário admitir que a implementação modifica as políticas públicas” (ARRETCHE, 2001, p. 43).

Essa “concepção ingênua” da pesquisa avaliativa deve ser superada a partir de instrumentais flexíveis. Assim, destacamos o entendimento de Silva (2013), que indica a necessidade da avaliação de políticas e programas sociais ser construída de modo que se aproprie da dialética entre as dimensões técnica e política.

[...] a definição dos procedimentos mais adequados para a avaliação de determinada política ou programa social **não ocorre previamente**. Essa definição se situa no âmbito do planejamento de cada experiência avaliativa, tendo como critérios o referencial teórico

selecionado; a natureza da política ou programa a ser avaliado; o objeto e os objetivos da avaliação e as **condições concretas** para sua realização (tempo e recursos de todas as ordens) (SILVA, 2013, p. 92, grifo nosso).

De acordo com Silva (2013), a questão central é a tomada de decisão sobre o que será considerado objeto da ação do poder público, sendo, portanto, incluído na agenda pública, característica comum dentro do processo decisório da gestão pública, visto que: “A não decisão sobre dada situação ocorre quando indivíduos ou grupos de influência política ou o próprio sistema político trabalham para deixar de fora das decisões e da própria agenda determinados problemas (issues) da arena política” (SILVA, 2013, p. 24).

Tomada a decisão de incluir um objeto no rol das ações da agenda governamental, cabe agora analisar o processo de implementação dos programas e ou políticas. Portanto, é fundamental definir, de forma clara, o que Silva (2013) entende por implementação: “[...] a fase de execução de serviços para o cumprimento de objetivos e metas preestabelecidos, tendo em vista obter resultados pretendidos” (SILVA, 2013, p. 26).

Essa perspectiva evidencia a complexidade do processo das políticas públicas, exigindo uma concepção abrangente de avaliação que seja capaz de capturar as dimensões presentes em qualquer programa, que, para Arretche (2001), se resume em duas dimensões: “[...] que podem ser analiticamente desagregadas, i) objetivos e ii) uma metodologia ou estratégia pela qual pretende-se que estes objetivos sejam atingidos”. (ARRETCHE, 2001, p. 44).

A definição da estratégia para Arretche (2001) é uma escolha entre alternativas possíveis. Logo, cabe ao pesquisador tomar a decisão dos caminhos a seguir a partir dos seus objetivos, mas sem perder de vista “[...] que um mesmo objetivo pode ser atingido através de diversas modalidades de ação.” (ARRETCHE, 2001, p. 44).

Desse modo, a decisão estratégica reflete preferências do tomador de decisão, e pode ser contrariada por aqueles que executam a política; ou seja, um programa é o resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos sujeitos, que podem convergir ou divergir.

A despeito dos esforços de regulamentação da atividade dos implementadores, estes têm razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos. Neste sentido, eles têm a prerrogativa de, de fato, fazer a política. É esta autonomia que, por sua vez, lhes permite atuar segundo seus próprios referenciais (ARRETCHE, 2001, p. 45).

Para Arretche (2001), mesmo que uma adequada estrutura de incentivos seja fundamental para a implementação de qualquer política, é somente no processo de avaliação que podemos mensurar os possíveis desvios do desenho original e propor ajustes.

Nesse sentido, Gertler *et al.* (2018) discorre que:

As avaliações de impacto são necessárias para orientar os formuladores de políticas públicas a respeito de uma série de decisões, que vão dos cortes em programas ineficazes à ampliação das intervenções que funcionam, ao ajuste dos benefícios e à seleção entre várias alternativas de programas (GERTLER et al., 2018, p. 24).

Compreendemos que a avaliação de políticas e programas sociais representa uma ação para mudar o comportamento ou desempenho de uma política ou programa e, além disso, oferecer informações para decisores políticos, visando tornar a avaliação um instrumento de ajuste. Assim, se faz imperioso refletir sobre os desafios da pesquisa na atualidade.

### **3 DESAFIOS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ATUALIDADE**

Para falar dos desafios atuais para a avaliação de políticas públicas, vamos começar com a contribuição de Souza (2007), o qual destaca que a formulação de políticas públicas constitui-se na expressão das plataformas políticas vencedoras no processo eleitoral. Assim, “Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2007, p. 79).

O entendimento apresentado por Souza (2007) nos interessa por colocar em destaque as intencionalidades presentes no processo de avaliação, uma vez que avaliar significa atribuir valor, determinar a valia de algo. Assim, constitui um esforço de aferir efeitos reais, determinar o que é bom, ruim, positivo, negativo. Para Silva (2013), trata-se de um julgamento valorativo, portanto, não representa um ato neutro e nem exterior às relações de poder, mas é um ato, sobretudo político, que requer exercícios de objetivação, independência e ações interdisciplinares.

Apesar disso, para a pesquisa avaliativa, o julgamento não pode ocorrer sem a devida explicação do processo da política pública e dos sujeitos da avaliação. Assim, “[...] fazer pesquisa constitui um processo de trabalho complexo que envolve teoria, método, operacionalização e criatividade.” (MINAYO, 2014, p. 19).

Ainda que a bibliografia especializada indique múltiplas interpretações, vamos destacar Minayo (2014), que chama atenção para o “[...] indissociável imbricamento entre subjetivo e objetivo, entre atores sociais e investigadores, entre fatos e significados, entre estruturas e representações.” (MINAYO, 2014, p. 60), e ainda ressalta a concordância de que a subjetividade e o simbólico são partes integrantes da realidade social.

Trevisan e Hans (2008) advertem que não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois se admitem múltiplas definições, e muitas delas inclusive contraditórias.

Assim, a partir da compreensão da totalidade, o nosso ponto de partida para reflexão sobre os desafios da pesquisa avaliativa converge com a definição de avaliação construída por Nemes (2001):

A avaliação é aqui definida como parte de um projeto que procura auxiliar os formuladores de políticas, gerentes, e agentes, a desenvolver objetivos e resultados esperados para um programa de forma mais clara. Nesse sentido, a avaliação pode contribuir para identificar objetivos que estejam “encobertos”, que não estejam claramente enunciados, assim como para desenvolver consensos sobre quais são os objetivos mais operacionalizados (NEMES, 2001, p. 16).

Nemes (2001) é enfática em afirmar que não existem metodologias “prontas”: “É preciso ressaltar de novo aqui que o método depende do objetivo e do objeto da avaliação. O objetivo depende muito do nível da intervenção que se quer avaliar.” (NEMES, 2001, p. 21).

Nessa esteira, Laisner e Mário (2012) advertem que:

[...] avaliar envolve uma discussão mais aprofundada do saber científico que não se restringe a uma visão supostamente técnica, pura e simplesmente. Ademais, em uma perspectiva mais avançada de pesquisa social, nem neutra, nem meramente quantitativa. Avaliar é, antes de tudo, identificar processos e resultados, comparar dados, julgar, informar e propor. Não é apenas medir, mas analisar a partir do referencial que se tem (LAISNER; MÁRIO, 2012, p. 624).

Apesar da importância de se ter uma conceituação da avaliação para se compreender a que ela se propõe, é fundamental entender qual a capacidade e a quais interesses está atendendo. Prima somente pela eficácia e eficiência de suas ações? A capacidade de identificar as estratégias de realocação de recursos? Cumpre uma função social ao permitir o maior controle social pela população?

Sobre isso, Laisner e Mário (2014) esclarecem que a incorporação da avaliação na definição e implementação das políticas públicas está cada vez mais comum. Assim, é possível notar uma série de desafios que precisam ser superados no seu *modus operandi*, para que, de fato, esse processo avance a contento, sobretudo do ponto de vista do aprofundamento da cidadania.

Um importante desafio colocado para a pesquisa avaliativa é a superação do reducionismo das análises ao quesito eficiência. Para Silva (2013), não se pode resumir o processo avaliativo, considerando que:

[...] a avaliação se propõe, sobretudo, a emitir um julgamento e que esse julgamento não pode ser arbitrário, a prática da avaliação de políticas e programas sociais supõe a adoção de critérios, sendo destacados os seguintes: **eficiência** ou rentabilidade econômica, entendida como a relação entre os custos despendidos e os resultados do programa; **eficácia**, que o grau em que os objetivos e metas foram alcançados em relação à população beneficiária, num determinado período de tempo; e **efetividade**, considerando os impactos diretos e indiretos dos serviços prestados na vida do público usuário e da comunidade, referindo-se a resultados, impactos e efeitos (SILVA, 2013, p. 49).

Concordamos com Silva (2013), e destacamos que um dos desafios da pesquisa avaliativa é exatamente a multiplicidade de julgamentos possíveis a partir dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, com a compreensão que os resultados de uma política/programa, previstos nos objetivos e metas, derivam do processo da política pública.

O debate sobre os resultados, conforme Gertler *et al.* (2018), “[...] é o selo distintivo das avaliações de impacto. Igualmente, seu desafio central é identificar a relação causal entre o programa ou a política e os resultados de interesse.” (GERTLER *et al.*, 2018, p. 4).

Em um contexto no qual os formuladores de políticas e a sociedade civil exigem resultados e cobram prestação de contas dos programas públicos, a avaliação de impacto pode oferecer evidências críveis e robustas quanto ao desempenho e, fundamentalmente, quanto a saber se um programa específico atingiu ou está atingindo os resultados desejados (GERTLER, 2018, p. 4).

Silva (2013) destaca que “[...] os impactos são, por sua vez, alterações ou mudanças na realidade objeto de atuação do programa e por ele provocadas, enquanto os efeitos se referem a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional onde se realizou” (SILVA, 2013, p. 49).

Arretche (1999), ao abordar o que chamou de “tendências na avaliação”, destaca que a distinção da avaliação em termos dos seus resultados em relação aos objetivos de eficiência, eficácia e efetividade “[...] é basicamente um recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos e, por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação” (ARRETICHE, 1999, p. 31).

Assim, a análise dos resultados necessariamente nos coloca diante do debate sobre abordagens quantitativas e qualitativas, o que nos remete à compreensão de Figueiredo e Figueiredo (1986), que indicam a particularidade da pesquisa avaliativa na adoção de métodos e técnicas que permitam inferir relações de causalidade entre políticas e programas e os resultados mensurados, sendo que a avaliação permitirá “[...] controlar com devida antecipação o tamanho e a qualidade do efeito desejado” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 5).

Entretanto, é a complexidade do objeto que pressupõe o seu conhecimento sistemático e referenda as escolhas do pesquisador, por exemplo, sobre questões relacionadas à abordagem quantitativa ou qualitativa e as variáveis que devem ser mensuradas. Acerca disso, Nemes (2001) indica a necessidade de análises “quanti-quali”, por ampliarem a capacidade de compreensão da realidade:

Existem muitas metodologias qualitativas e quantitativas que podem auxiliar processos avaliativos. Em avaliações promovidas por programas na vida real muitas vezes será necessário recorrer a especialistas que possam assessorar o processo e auxiliar na escolha das metodologias mais adequadas a cada caso. Nenhuma metodologia, entretanto, é

suficientemente esclarecedora se não estiver adequada a uma teoria consistente. Isto vale para os métodos quantitativos e qualitativos (NEMES, 2001, p. 23).

As importantes indicações de Nemes (2001) são corroboradas, em essência, por Arretche (1999) e Silva (2013), mas chamamos atenção agora para a questão da confiabilidade dos resultados da pesquisa, como assevera Nemes (2001):

Ainda em relação ao polo metodológico é importante lembrar a necessidade – em qualquer abordagem – de garantir a máxima confiabilidade e validade das medidas que comporão os indicadores de avaliação, especialmente quando se trata de avaliações internas nas quais, muitas vezes, o pesquisador é o próprio agente do trabalho que se está avaliando. Neste ponto também o recurso a especialistas pode ajudar muito (NEMES, 2001, p. 23).

Nemes (2001), ao chamar atenção para a “confiabilidade” da pesquisa avaliativa, não se “rende” ao quantitativismo, mas assinala que qualquer metodologia deve ser pensada para uma situação concreta de forma criteriosa e responsiva.

Ademais, a pesquisa avaliativa para Silva (2013) vai além de um enfoque meramente descritivo, e não privilegia métodos quantitativistas/cartesianos, mas se vale da análise quantitativa e indicadores de forma articulada. A autora acrescenta que a associação das abordagens qualitativas e quantitativas é essencial e que não existe uma dicotomia entre elas:

[...] o que deve haver na pesquisa social e, em particular, na pesquisa avaliativa, é uma articulação da abordagem quantitativa com a abordagem qualitativa, na perspectiva de que a realidade social também se expressa por quantidades, devendo seus significados ser interpretados numa perspectiva quantitativa (SILVA, 2013, p. 72-73).

É importante ressaltar também, corroborando com Minayo (2016), que “[...] o foco nos estudos qualitativos traz uma diferença em relação aos trabalhos quantitativos que não são de hierarquias e sim de natureza.” (MINAYO, 2016, p. 21).

Para Minayo (2014), a pesquisa qualitativa não possui o mesmo prestígio da quantitativa, mesmo dentro da área social. Contudo, a autora destaca que as abordagens possuem seu valor, e não devem ser hierarquizadas:

Na comparação com as abordagens quantitativas, entendo que cada um dos dois tipos de método tem seu papel, seu lugar e sua adequação. No entanto, ambos podem conduzir a resultados importantes sobre a realidade social, não havendo sentido de atribuir prioridade de um sobre o outro (MINAYO, 2014, p. 57)

Nada obstante toda a argumentação desenvolvida até aqui, compreender os desafios da pesquisa avaliativa perpassa todo o seu percurso de conformação até os resultados. Mas se torna incondicional levantarmos o debate de que compreender e aplicar os resultados no campo interdisciplinar é tarefa elementar.



No entanto, não pretendemos discutir aqui nesse breve ensaio os modelos de avaliação propostos na literatura, tampouco as diversas técnicas disponíveis e seus processos metodológicos. O que destacamos é a perspectiva crítico-dialética apontada por Silva (2020) em contraponto à objetividade da ciência positiva. Assim, consideramos que fazer ciência e construir conhecimento implica abordar criticamente a realidade social enquanto espaço de realização de pesquisa.

Por sua vez, Alves (2011) aponta a abordagem da avaliação como um processo político e contraditório por envolver interesses de classes antagônicas. Por isso, nessa perspectiva, nas avaliações das políticas sociais devem ser considerados os antagonismos, conflitos e a historicidade. Essa não é uma tendência nas avaliações na era neoliberal, tendo em vista que esta mistifica e pulveriza a realidade, sendo os fatos deslocados da totalidade e naturalizados.

Considerar essa análise teórica significa negar a neutralidade, apoiando um projeto societal de mudança. Nesse sentido, Silva (2020) nos alerta:

Só a partir de um referencial que situa o conhecimento no âmbito das relações sociais, no contexto da correlação de forças, o que implica em ação de fortalecimento das lutas sociais de segmentos populares organizados, é possível ser pensada e construída uma concepção de pesquisa avaliativa que articule uma dimensão técnica com uma dimensão política. Uma concepção de pesquisa avaliativa que se apoia num ato de compromisso de classe; num ato que também nega a dita objetividade da ciência positivista, mas que procura desenvolver um processo de objetivação que não permita cair-se na armadilha da subjetividade (SILVA, 2020, p. 239).

Sublinhamos que nisso reside mais um desafio para a avaliação de políticas públicas: a apreensão do real, cultivando uma visão de totalidade e reconstruindo a complexidade social da sociedade capitalista contemporânea. Portanto, na perspectiva do materialismo histórico, se faz necessária a ultrapassagem da imediaticidade fragmentada dos fenômenos sociais por meio de aproximações sucessivas, desvelando a objetividade através do movimento que vai do singular ao universal.

#### **4 CONCLUSÃO**

Buscamos, neste texto, fazer reflexões acerca da avaliação de políticas e programas sociais, entendendo-a como um elemento com bastante diversidade dentro do processo das políticas públicas. Por isso, é determinante destacar seu papel como instrumento de aprimoramento estatal que busca desenvolver ações eficientes e eficazes em meio às necessidades sociais e as correlações de forças presentes neste circuito.

Desta forma, não custa ratificar que a pesquisa avaliativa se constitui por um processo social e histórico, e sobretudo complexo, que envolve sujeitos antagônicos e vontade política que se efetiva



pela intervenção ou não do Estado. Por isso, se considera que a avaliação é uma modalidade de pesquisa que gera um novo conhecimento, pois é, além de tudo, um processo de investigação.

Os desafios da pesquisa avaliativa são diversos e ensejam a compreensão de que o processo avaliativo não pode ser concebido por um modelo único, pois a realidade exige do processo de investigação flexibilidade, não permitindo, portanto, uma metodologia “pronta”, mas indicações metodológicas que possibilitem a construção da avaliação a partir do conhecimento da realidade concreta.

Em síntese, compreendemos a avaliação como uma etapa que perpassa todo o processo das políticas públicas, da concepção à implementação. Além disso, é importante considerar o poder atribuído às avaliações, pois impactam em ações governamentais e, por conseguinte, na vida das pessoas, grupos e populações, requerendo, assim, zelo nas técnicas e metodologias adotadas. Por isso, destacamos a importância dos resultados das pesquisas avaliativas no fortalecimento do controle social sobre as políticas públicas.

A superação de análises reducionistas passa necessariamente pelos critérios adotados e resultados auferidos. Assim, cabe destacar o “falso” debate entre a hierarquia de pesquisas qualitativas e quantitativas, pois parte relevante da literatura sobre o tema aqui resenhada nega essa dualidade.

Destarte, por tudo que foi analisado, aqui finalizamos com a convicção de que a avaliação de políticas e programas sociais obedece a um processo contraditório e não linear, pois não é um ato neutro e nem exterior às relações sociais.

---

## REFERÊNCIAS

- ALVES, A. A. F. Avaliação de políticas sociais orientada pelo materialismo histórico de inspiração marxiana. *Argumentum*, Vitória (ES), ano 3, n. 3, v.1, p. 125-137, jan/jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.18315/argumentum.v3i1.1173>. Acesso em jun 2022.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no Estudo Sobre Avaliação. In: Elizabeth Melo Rico (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate*. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 1999, p. 29-39.
- ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2001, p.43-56.
- CHAVES, H. L. A. Avaliação e políticas públicas: entre a estratégia governamental e a agenda do capitalismo contemporâneo. In: ARCOVERDE, A. C. B. (Org.). *Avaliação de políticas públicas em múltiplos olhares e diferentes práxis*. Recife: ed. Universitária da UFPE, 2014.

FARIA, C. A. P. A política de avaliação das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**. Vol. 20 nº. 59 outubro/2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 01 de novembro de 2021.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. **Avaliação política de políticas**: um quadro de referências teóricas. São Paulo: Idesp, 1986.

GERTLER, P. J. et al. **Avaliação de impacto na prática**. 2.ed. Washington: Grupo Banco Mundial: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018.

LAISNER, R. C.; MARIO, C. G. Os desafios da avaliação das políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e controle social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 2, p. 619-630, jul./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v18n2p619-630>. Acesso em set 2022.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In. MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MINAYO, M. C. S. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S. (org.): **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21ª ed. Petrópolis: Vozes, 2016. (Série Manuais Acadêmicos)

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 14 ed. São Paulo: Hucitec, 2014. (Saúde em Debate; 46)

NEMES, M. I. B. **Avaliação em Saúde**: questões para os programas de DST/Aids no Brasil. Série Fundamentos de Avaliação n.1. Rio de Janeiro: ABIA. 2001.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M. O. S. (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras editora, 2001.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In. SILVA, M. O. S. (coord.). **Pesquisa Avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos, 2ª ed. São Paulo: Veras, 2013.

SILVA, M. O. S. Por uma Teoria Crítica para Instrumentalidade Profissional do Serviço Social na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. In: AMARO, S.; CRAVEIRO, A. V. **Trabalho e Instrumentalidade do Serviço Social**, 24. Ed. Nova Práxis Editorial, 2020, p. 231-254.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In. HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. 448 p.

TREVISAN, A. P.; HANS, M. V. B. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Maio/Junho, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300005>. Acesso em ago 2022.

## VII

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA E SUA RELEVÂNCIA SOCIAL:** uma  
revisão bibliográfica

Aylana Cristina Rabelo Silva

Zaira Sabry Azar

# AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA E SUA RELEVÂNCIA SOCIAL: uma revisão bibliográfica

Aylana Cristina Rabelo Silva<sup>1</sup>  
Zaira Sabry Azar<sup>2</sup>

## RESUMO

O trabalho analisa a dimensão avaliativa das políticas públicas, com relevo para as especificidades da avaliação política da política e suas contribuições no âmbito social. Para o exercício de investigação, foram realizados levantamento e revisão de literatura, como importante dinâmica da pesquisa bibliográfica, com ênfase em fontes secundárias. Quanto ao método, foi utilizado o materialismo histórico e dialético, num incessante movimento de compreender os conceitos, abordagens e expressões na realidade, como fruto de uma construção histórico-social. De forma concomitante, foram exploradas referências que abordam a temática em tela, assim como experiências de avaliação política. Os principais resultados evidenciam a avaliação, ainda que com desafios e limites impostos pela racionalidade neoliberal, como mecanismo potencial na efetivação e expansão dos direitos sociais expressos na carta magna.

**Palavras-chave:** avaliação política; direitos sociais; políticas públicas;

## ABSTRACT

The work analyzes the evaluative dimension of public policies, with emphasis on the specificities of the political evaluation of the policy and its contributions in the social sphere. For the investigation exercise, a survey and literature review were carried out, as an important dynamic of bibliographical research, with emphasis on secondary sources. As for the method, historical and dialectical materialism was used, in an incessant movement to understand concepts, approaches and expressions, as the result of a historical-social construction. Concomitantly, references that address the topic at hand were explored, as well as political evaluation experiences. The main results show the evaluation, even with challenges and limits imposed by neoliberal rationality, as a potential mechanism in the realization and expansion of social rights expressed in the magna charter.

**Keywords:** political evaluation; social rights; public policy.

---

## 1 INTRODUÇÃO

Esta elaboração consiste em uma análise acerca da dimensão avaliativa das políticas públicas, com realce para as especificidades da avaliação política de uma política. De forma característica, buscou-se compreender enquanto possíveis contribuições, no que refere ao aspecto político, a importância da pesquisa avaliativa, sobretudo da modalidade sublinhada, no processo de controle social e, por consequência, no fortalecimento da gestão democrática.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Políticas Públicas e graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

<sup>2</sup> Doutora. Docente do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

O interesse pela referida temática é proveniente de reflexões oportunizadas pela disciplina *Metodologia de Avaliação de Políticas e Programas Sociais*, ofertada pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, que tentou, dentre outros tantos aspectos, analisar os pressupostos históricos, teóricos e conceituais da dimensão avaliativa no campo das políticas públicas. Destaca-se, ainda, que considerar tais questões no âmbito da mencionada disciplina é articular esforços para contemplar os objetivos do referido programa, que propõe-se a formar professores e pesquisadores, capacitar técnicos no campo das políticas públicas, além de fomentar a produção e a circulação de conhecimentos sobre questões afetas às políticas públicas.

Ressalta-se que, no âmbito do Brasil, a pesquisa avaliativa no campo das políticas públicas alcançou centralidade no bojo do processo de redemocratização<sup>3</sup>, a partir da década de 1980. Desta maneira, a prática da avaliação é disposta nessa dinâmica como reivindicação da “[...] transparência dos gastos sociais públicos e do controle social num espaço de lutas sociais pela ampliação e universalização dos direitos sociais reprimidos durante mais de vinte anos de ditadura [...]” (SILVA, 2008, p. 11).

A partir de 1990, a pesquisa avaliativa contribuiu para a composição da Reforma do Estado<sup>4</sup>, com relevo para a atenuação dos gastos sociais e numa compreensão gerencialista, em desfavor da atenção combativa às expressões da questão social<sup>5</sup>. Por conseguinte, em um contexto de descentralização das políticas públicas e controle de recursos para a esfera social, a avaliação foi utilizada para fundamentar deliberadas alternativas ou posições.

Nesses termos, acerca da intencionalidade da prática avaliativa, Silva (2008) precisa a relação dialética de duas dimensões, a técnica e a política, e desvela três funções essenciais da avaliação, a saber: função técnica, função política e função acadêmica. Logo, compartilha dessa formulação a importância da avaliação para a possibilidade de expandir conhecimento acerca da realidade social e das Políticas Públicas, em especial, revelando os sentidos, os aportes e os desafios de programas

---

<sup>3</sup> No final da década de 1970 e início dos anos 1980, a realidade brasileira experimentou um processo de efervescência das lutas sociais, que possuíam como escopo um processo de redemocratização quando se sobressaíram os movimentos pela anistia, a luta expansão dos canais de participação, a campanha pelas eleições diretas e os movimentos por liberdade de expressão e política.

<sup>4</sup> Silva (2008, p. 03) ao citar Cardoso (1998), explica que: “Em agosto de 1995 foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº 173 que versava sobre a reforma do Estado brasileiro. Deste modo, o governo de Fernando Henrique Cardoso inaugura uma nova ofensiva contra os direitos sociais instituídos com a Constituição Federal de 1988. Amparado pela popularidade e legitimidade adquiridas nas urnas, o novo Presidente inicia o seu governo organizando uma ampla reforma nas políticas e nos aparelhos do Estado pretendendo reduzir o “custo Brasil”, solucionar a crise da economia brasileira e garantir as condições de inserção do país na economia globalizada”.

<sup>5</sup> “[...] considerada em suas expressões no contexto da sociedade capitalista, como produto das contradições engendradas historicamente pelas relações capital *versus* trabalho, que se expressam no conjunto dos problemas sociais, econômicos e políticos e nas formas de intervenção do Estado e da sociedade civil sobre os mesmos” (ABREU, 2002, p. 32).

sociais para a vida das populações, sobretudo aquelas que mais necessitam da proteção social do Estado.

Analisar essa relação na conjuntura atual expõe contrastes, visto que vivenciamos o avanço de traços fascistas e a consolidação de um projeto reacionário conservador e obscurantista, que estimula o ódio de classe e o ódio aos grupos sociais historicamente excluídos.

Para tal exercício de investigação, foram realizados levantamento e revisão de literatura, como importante dinâmica da pesquisa bibliográfica, com ênfase em fontes secundárias. Destacam-se produções de autorias como: Silva (2008), Vázquez e Delaplace (2011), Arretche (2013), Aguilar e Ander-Egg (1994), Draibe (1997), Figueiredo e Figueiredo (1986), além de busca na base de dados do Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza – GAEPP<sup>6</sup>.

Enquanto método, o materialismo histórico e dialético possibilita um incessante movimento de compreensão dos conceitos, abordagens e expressões na realidade, como fruto de uma construção histórico-social. Por sua vez, possui como “mola propulsora” a contradição, e dá-se a partir de aproximações sucessivas do movimento real, considerando a não imanência do sistema hegemônico vigente.

O exercício analítico, que nessa construção é “[...] o curso do pensamento abstrato que se eleva do mais simples ao complexo” (MARX, 1982, p. 15), permite retornar ao objeto, com este agora sendo reconstruído e compreendido. Para tanto, Marx propunha uma apreensão dos fenômenos em sua historicidade, contradição e complexidade, ponderando um movimento para além da interpretação analítica – embora esta seja essencialmente significativa -, ou seja, uma articulação fundamental entre a teoria e práxis.

Nesta perspectiva, esta elaboração encontra-se organizada, além desta introdução, em uma primeira parte, que busca compreender as especificidades da dimensão avaliativa no campo das políticas públicas; um segundo momento, que objetiva refletir as contribuições sociais da pesquisa avaliativa a partir de experiências de avaliações políticas de diferentes programas sociais; e, à guisa de conclusão, os resultados dessa aproximação exploratória sob a ótica de uma reflexão crítico analítica.

---

<sup>6</sup> O GAEPP foi fundado em 1996. É um Grupo interdisciplinar que congrega professores de diversos Departamentos Acadêmicos e alunos de graduação e de pós-graduação da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, vinculado ao Departamento de Serviço Social, articulado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e integra o Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa organizado pelo CNPq. Desenvolve atividades de pesquisa, de consultoria, assessoria e capacitação de recursos humanos, privilegiando as seguintes temáticas: pobreza, trabalho e políticas sociais e centrando-se na análise e avaliação de Políticas Públicas. São, portanto, temas relevantes para estudos do GAEPP: pobreza e políticas públicas direcionadas à pobreza; trabalho e políticas de geração de emprego e renda; programas de transferência de renda; políticas sociais, com especial ênfase à política de assistência social e metodologia de análise e avaliação de políticas públicas.

## **2 A DIMENSÃO AVALIATIVA NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para esta exposição analítica, é imprescindível preliminarmente especificar que as políticas públicas tratam de um campo complexo e que possui profusos aspectos, posto que não é uma construção homogênea, unilinear e estática. Em vista disso, ressalta-se uma de suas modalidades: as políticas sociais.

Assim sendo, entende-se que

A política social é um termo que se refere à política de ação que visa, mediante esforço organizado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, requerendo deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social, que, por sua vez, devem ser amparados por leis que efetivem direitos. Ao contemplar todas as forças e sujeitos sociais, **a política social se configura como política pública** (LEMOS; FACEIRA, 2015, p. 02, grifo nosso).

Historicamente, o atendimento às necessidades sociais esteve relacionado ao movimento de consensos e dissensos na esfera política, intrínseca à humanidade. Posto isto, recorre-se à definição de Hannah Arendt (1998), que concebe a arena política a partir das vinculações estabelecidas entre os distintos e contrários no esforço de acordos. Nesse entendimento, a política emerge na esfera da convivência humana, caracterizando-se, assim, não enquanto fenômeno “instintivo” ou “natural”, mas decorrente das relações estabelecidas entre os sujeitos.

É nessa conexão com o campo político que situa-se um esboço de delineamento conceitual acerca das políticas sociais, enquanto mediações resultantes dos processos contraditórios que permeiam a relação das lutas sociais da classe trabalhadora com o Estado, em uma dinâmica que converge para a incorporação de conquistas à referida classe e à reprodução do modo de produção capitalista.

Conforme Silva (2008, p. 90), toda política pública é

[...] **um mecanismo de mudança social**, orientado para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser também um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social, **vista como um mecanismo social que contém contradições** (grifo nosso).

Portanto, embora haja um caráter contraditório que permeia, inclusive, a articulação com as correlações de forças entre Estado e classe trabalhadora na dinâmica do modo de produção hegemônico, as políticas públicas derivam de um contexto de situações que se intencionam transformar. Isto significa empregar recursos públicos na efetivação de direitos historicamente conquistados, com vistas à materialização de princípios da cidadania e justiça social.

Entretanto, o cunho público da política não se refere somente à sua relação com a mediação estatal, mas às relações contraditórias estabelecidas entre Estado e Sociedade Civil. Assim, nos

referimos a um campo de medidas formuladas e executadas com escopo de responder às demandas e necessidades sociais, e implicando em participações que podem possuir interesses similares ou antagônicos.

Pereira (2008) explicita que as políticas públicas se transformam e variam de acordo com o contexto histórico e geográfico, sendo produzidas numa arena de conflitualidade relacionada ao modo de regulação. Para tanto, os processos de desenho, implementação e avaliação de políticas públicas perpassam relações dialéticas e complexas, que contam de forma estreita com os interesses sociais.

Por conseguinte, compartilha-se do entendimento de que política pública se caracteriza enquanto toda conformação de regulação e intervenção na sociedade, que abrange a participação de diversos sujeitos que possuem interesses e perspectivas variados, em contextos econômicos, sociais e culturais específicos (SILVA, 2008). Essas intervenções resultam de uma esfera de embates que envolvem, entre outros fatores, múltiplas decisões – e até não decisões – no âmbito do Estado.

A tomada de decisões é um dos processos que compõem o ciclo de vida de uma política pública, em associação com a formação da agenda, com a formulação da política, com a implementação e com a avaliação. Consideram-se esses processos a partir de um ciclo que se retroalimenta de modo contínuo, e não como fases ou etapas estanques, dado o movimento e simultaneidade.

A agenda pública é incumbida de converter um problema social em problema público, e garantir visibilidade e problematização a partir de diversos sujeitos e instituições. A construção da agenda requer, portanto, a especificação de prioridades, delineadas a partir de forças reivindicativas, seja de natureza econômica, social ou política.

Vasquez (2011) ao analisar o problema social e a formação da agenda, convoca importância para o seguinte aspecto:

Tudo começa com o surgimento de um problema, **não de qualquer problema**, mas de um considerado “público”. Esse elemento é essencial porque existem problemas que, embora afetem muitas pessoas (problema social), podem não ser considerados públicos. Por exemplo, o status subordinado das mulheres durante muito tempo não foi considerado um problema público, assim como a violência contra a mulher também não era considerada um problema público, mas um problema que deveria ser resolvido na esfera privada e no qual o Estado não deveria intervir. O que atualmente é considerado problema público, provavelmente antes não era e possivelmente depois não será, **pois a formação da agenda pública é mutante**. Quando um problema tem o status de público? Quando é recuperado por alguma das múltiplas instituições que integram o governo (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 36, grifos nossos).

A percepção e estruturação do problema público são determinantes para os processos de tomada de decisões e desenho da política, considerando que estes possuem uma relação estreita com



as distintas possibilidades de resolução da problemática. Essa esfera é permeada por interesses e ideologias, que nem sempre estão conexos. Todavia, é a partir das diversas possíveis soluções que as consonâncias precisam se objetivar nas definições para disposição da política.

Após estruturar o problema público e eleger a forma de confrontá-lo, põe-se em seguimento a política pública; este é o momento da implementação. Essa dinâmica do ciclo é tão precisa quanto as anteriores (não há uma hierarquia entre os processos que englobam o ciclo). Importante relevar que, na implementação se põe precisamente em prática a política pública traçada e deliberada, sendo possível, mesmo após longo estudo, análise e escolha da solução mais pertinente, o surgimento de alguns problemas que inibem a acertada implantação (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Em grande medida, os problemas podem acontecer porque a complexidade da realidade social impede que seja viável conjecturar sempre todas as razões que variam ou intervém em uma política pública. O processo de implementação também pode apresentar desafios de outras naturezas, tais como: divergências entre os sujeitos que formularam e os sujeitos que estão na operacionalização da política; os problemas institucionais que dificultam, por vezes, a materialização de elementos do campo do planejamento, como as metas.

Devido a estes aspectos, e tantos outros, é que situa-se a imprescindibilidade da avaliação enquanto processo sistemático de valoração ou juízo, apto a analisar os impactos, a implementação, e até mesmo a concepção de uma política pública.

É manifesto que toda forma de avaliação compreende impreterivelmente um julgamento. Trata-se substancialmente de conferir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação à uma política ou programa público, de analisá-la a partir de uma certa compreensão de justiça. Nesta perspectiva, não existe viabilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra (ARRETCHE, 2013).

Em consonância com este entendimento, Aguilar e Ander-Egg (1994) ponderam:

A avaliação é uma **forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida**; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante **para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa** (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados (p. 32, grifos nossos).

Destarte, em todos os referidos processos que compõem os ciclos das políticas públicas, participam diversos sujeitos de formas e lógicas distintas. Na análise de Silva (2005), dentre os principais sujeitos que participam dos ciclos das políticas públicas, têm-se os chamados grupos de

pressão, movimentos sociais e outras organizações; os partidos políticos, políticos individualmente; os administradores e burocratas; técnicos, planejadores e avaliadores; o Judiciário; e a mídia.

Os mencionados sujeitos se articulam a partir de competências e estratégias diferenciadas, delineando um percurso de conflitualidades para demandar intervenção pública, ou mesmo mudança na esfera social. Vale afirmar que o confronto que se delineia no intento de consensos, ou mesmo dissensos, são expressões de interesses da própria dinâmica de classes<sup>7</sup> existente na sociedade capitalista.

Para além dos sujeitos da governança, a mídia<sup>8</sup>, como importante sujeito na efetuação da opinião pública, intervém demasiadamente na formação da agenda. Assim, a forma como muitas problemáticas e confrontos são evidenciados, ou mesmo escamoteados, pode estabelecer o ângulo pelo qual a sociedade visualiza a questão. Por esta percepção, identifica-se que as relações de poder se materializam a partir da força dos sujeitos que possuem mais ou menos potencialidade de influência nesses processos.

Evidencia-se ainda a influência dos movimentos sociais<sup>9</sup>, a partir do entendimento de que tratam-se de sujeitos com construções de consonâncias e dissonâncias significativas em todo o movimento das políticas públicas, com intervenções que materializam uma arena de conflitualidade necessária para o avanço de decisões, e ações que visam o atendimento de necessidades históricas dos grupos sociais.

Para pensar a relevância dos movimentos sociais, parte-se do pressuposto de que existe uma relação estreita entre as políticas sociais e as pressões reivindicativas que são inerentes às contradições engendradas pelo capital e o trabalho. Esses sujeitos politizam suas demandas e

---

<sup>7</sup> É válido ressaltar, assim, a análise de Thompson (1987) citada por Marques (2008, p. 59), a respeito de classe social: “A classe acontece quando alguns homens, como resultado de experiências comuns (herdadas ou partilhadas), sentem e articulam a identidade de seus interesses entre si, e contra outros homens cujos interesses diferem (e geralmente se opõem) dos seus. A experiência de classe é determinada, em grande medida, pelas relações de produção em que os homens nasceram – ou entraram involuntariamente. A consciência de classe é a forma como essas experiências são tratadas em termos culturais: encarnadas em tradições, sistemas de valores, ideias e formas institucionais”. A partir de tal entendimento pode-se compreender que fazer-se classe diz respeito a uma série de processos que não se restringem às relações de produção. Mas considera a condição objetiva, subjetiva e a elementos primordiais das lutas sociais como situação de classe.

<sup>8</sup> No intuito de problematizar acerca da função da mídia no movimento da luta de classes dialoga-se com Antonio Gramsci, que em sua obra *Cadernos do Cárcere* contextualiza imprensa como parte mais dinâmica da superestrutura ideológica das classes dominantes. Em suma a atemporalidade dos escritos Gramscianos aqui mencionados são para fundamentar o papel exercido pela mídia de formuladora de “homogeneidades” e construção de culturas. Nessa concepção a mídia é “[...]”a organização material voltada para manter, defender e desenvolver a frente teórica ou ideológica [...]” (GRAMSCI, 2005, p. 32). Assim, a partir do enfoque ou ângulo estabelecido, direta ou indiretamente a mídia possui expressiva influência na formulação de opiniões públicas.

<sup>9</sup> Por movimentos sociais compreende-se que embora não exista apenas uma definição, e que mesmo para traçar uma delimitação conceitual se precisa considerar a complexidade de análise, busca-se as contribuições de Gohn (1997) que releva os movimentos sociais enquanto atuações coletivas de feição sociopolítica, construídas por sujeitos sociais pertencentes a distintas classes sociais.

originam um campo político de potência social na sociedade civil, de modo que suas ações estruturam-se por composições criadas sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas, além de desenvolverem um processo social e político-cultural que proporciona uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum.

No que refere à importância da participação dos referidos sujeitos e o processo mais específico da avaliação, Arretche (2001) enfatiza que, para realizarmos avaliações menos recatadas, é indispensável levar em conta os diversos sujeitos/agentes envolvidos nos ciclos da política, suas concepções ideológicas, empenhos assumidos e ainda suas competências técnicas.

Por sua vez, a respeito da importância da avaliação, Cohen e Franco (2004) destacam ser um mecanismo que engendra uma retroalimentação que admite decidir entre profusos projetos, de acordo com sua eficácia e eficiência, e, ao relacionar os resultados, possibilita rever as ações e reconduzi-las em direção ao fim conjecturado. Nesta mesma perspectiva, Draibe (1997) afirma que a avaliação possibilita a apreensão das políticas e do Estado em ação, visando o seu aprimoramento. Assim, se consolida enquanto instrumento para a tomada de decisões e para ensejar o controle social sobre o gasto público e as ações de governo, um valoroso direito na vigência do Estado democrático (LOBO, 2001; ARRETCHÉ, 2001).

Concernente aos aspectos que remontam às possibilidades da pesquisa avaliativa, entende-se que

[...] a avaliação de políticas públicas é percebida na relação dialética de duas dimensões a ela inerentes: a **dimensão técnica** e a **dimensão política**. Isso por se tratar de teorias e práticas orientadas por intencionalidades, constituindo a dimensão política da avaliação, e por um conjunto de procedimentos científicos e técnicos que atribui à avaliação a possibilidade de desenvolver conhecimento sobre a realidade social, e sobre as políticas públicas, em particular, desvendando os significados, **as contribuições e limites de programas sociais para a vida das populações** (SILVA, 2008, p. 11, grifos nossos).

Por consequência, dada a não homogeneidade dos processos que compõem os ciclos das políticas públicas, haverá diferentes formas de avaliação, que podem tomar como escopo ângulos e momentos específicos. Considerando estes aspectos, têm-se enquanto tipologias: a) Avaliação política; b) Avaliação de implementação; c) Avaliação de impacto.

Na avaliação política, observa-se a justificabilidade formal e potencial de um programa, dando importância à coerência interna entre seus componentes (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994). Nesta modalidade, é primordial perceber a construção do programa, compreendendo o contexto político, econômico e social em que fora composto, assim como os princípios ideológicos que o sustentam, buscando atentar para a sua lógica e potencialidade.

A avaliação de processo procura identificar, regularmente, as potencialidades e dificuldades que ocorrem durante a implementação. Tais elementos propiciam a detecção dos legítimos assuntos

do programa, se sua materialização está conforme o esperado, se está alcançando o público-alvo e se os benefícios estão sendo distribuídos corretamente. Segundo Aguilar e Ander-egg (1994), esta modalidade de avaliação possibilita a identificação das limitações do processo e a possibilidade de ajustes necessários.

Nesses termos, Ramos e Schabbach (2012, p. 1277), ao citarem Viana (1996), enfatizam que

[...] a avaliação de processo diferencia-se da de impacto pelo seu objeto — que é a aferição da adequação entre meios e fins, considerando os aspectos organizacional e institucional, social, econômico e político — e pelo seu objetivo, qual seja, o de permitir a correção do modelo de causalidade e da implementação, visando reorientá-la em função dos objetivos propostos.

Na avaliação de impacto é importante averiguar em que proporção o programa alcançou os objetivos propostos, e quais sejam as consequências e repercussões, buscando a análise de possíveis modificações nas situações que se conformou enquanto problemática inicial para pensar o programa.

Estas duas últimas modalidades proporcionam análises no que refere à relação entre a proposta e os resultados, sejam eles os propostos e alcançados, e/ou mesmo os que se materializaram e não estavam propostos, além da relação desses resultados com os prazos, numa perspectiva de compreender o quão positivo ou negativo serão em médio ou longo prazo (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Distinta das avaliações de processo e de impacto, a avaliação política de uma política busca compreender o programa a partir dos variados processos que contribuíram para sua elaboração e dos elementos que o compõe. A referida modalidade avaliativa se detém ao “[...] exame substantivo da política e de seu produto, sem entrar no mérito da efetiva apropriação de seus benefícios por parte da população [...]” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 110).

Em vista disso, a avaliação política possibilita analisar os determinantes de ordem econômica, política e sociocultural que estruturaram a formulação da política, assim como os fundamentos éticos e princípios de justiça, que podem apontar para uma conformação da ordem ou para uma subversão desta. Além das referidas dimensões, esta modalidade pode avaliar os componentes de uma política, como os fundamentos conceituais e a relação entre pertinência das estratégias de ação e objetivos, que garantem a coerência da proposta.

Isto posto, percebe-se a indispensabilidade da pesquisa avaliativa na garantia de processos mais transparentes no campo das políticas públicas e seu compromisso na construção de uma gestão mais participativa e democrática. Ponderando as possibilidades da avaliação, no próximo tópico sublinham-se algumas experiências de avaliações políticas e suas contribuições para a população.

### **3 EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA E SUAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS**

Nesta elaboração, foram designados de forma proposital três estudos com contextos distintos, para conversar com a metodologia definida e os pontos suscitados. Destaca-se que as produções selecionadas encontram-se disponíveis na página do GAEPP, e enquanto critério primordial de inclusão, ressalta-se que se tratam de avaliações políticas, com ênfase para áreas da educação, da saúde e dos resíduos sólidos.

Os elementos analisados de cada produção envolvem: a) Caracterização do objeto de pesquisa (com realce para a relação do objeto e sua justificabilidade); b) Objetivos que nortearam o estudo; c) Percurso metodológico; d) Principais resultados. E os estudos selecionados são: a) Avaliação Política do Programa Farmácia Popular do Brasil à Luz dos Princípios do Sistema Único de Saúde, do autor Gilvan Alves Aragão Júnior; b) Avaliação da Política Nacional de Resíduos Sólidos: fundamentos, determinações e sujeitos no processo de formulação da política, autoria de Lorena Saboya Vieira Soares; c) O Programa Novo Mais Educação: uma avaliação política da política, da autora Mônica Porto Carreiro Monteiro.

Em sua produção, Mônica Monteiro explicita enquanto objetivo geral a realização de uma avaliação política do Programa Novo Mais Educação – PNME, visando desvelar o sentido político e ideológico do novo programa e apreender o que há de novo em sua proposta. O PNME surgiu em outubro de 2016, por meio de portaria ministerial do Ministério da Educação – MEC (BRASIL, 2016), em substituição ao Programa Mais Educação (BRASIL, 2010), e foi composto com o propósito de aperfeiçoar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental.

Enquanto enfoque do seu trajeto investigativo, a referida autora demarcou que buscou desvendar os pressupostos políticos e ideológicos que sustentaram as novas formulações delineadas para a educação no Brasil, considerando o contexto econômico, político e institucional em que surge o governo Temer, instalado em maio de 2016.

Com esse intuito, seu percurso metodológico consistiu em uma pesquisa avaliativa de abordagem qualitativa, na modalidade de avaliação política da política, tendo como objeto o programa citado. A escolha por esta metodologia foi justificada pela compreensão de que a avaliação política é capaz de fornecer elementos para elucidar as motivações e o conteúdo substantivo que inspiram a ideia do “novo” na política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer, tomando-se como parâmetro o Programa Mais Educação.

Ao mencionar que o método que possibilitou a realização da pesquisa fora o materialismo histórico-dialético, a autora enfatizou que se utilizou de

Múltiplos caminhos investigativos visando à construção de uma verdadeira aproximação e compreensão da realidade, com vistas à apreensão dos fenômenos em sua totalidade, dadas as suas múltiplas determinações, a partir da exploração dos nexos existentes entre as dimensões do singular, manifesta na PNME, do particular para o universal na análise desse fenômeno [...] (MONTEIRO, 2018, p. 20).

O estudo analisou as questões que perpassam o processo de formulação, concepção e engenharia da política de educação integral para o ensino fundamental, considerando a complexidade desta política na medida em que educação está relacionada à diversas esferas da vida humana. Então, a autora reconheceu em suas considerações que todos os esforços empenhados no percurso investigativo foram para a realização de uma avaliação política do programa, o que pressupõe uma análise política, logo não sendo uma análise meramente técnica ou instrumental, tampouco neutra ou desinteressada.

A tese reflete a educação a partir de sua natureza política e das lutas travadas no Brasil acerca dessa questão. Assim, as políticas públicas nessa produção foram analisadas no bojo do sistema capitalista, na busca por compreender as nuances da educação a partir das implicações do modo de produção hegemônico. Com isso, houve ênfase no governo Temer, devido à tessitura contextual em que o programa fora gestado e as correlações de forças existentes para a consolidação de um projeto conservador de educação.

O programa surge no contexto das limitações de gastos na educação, e dessa maneira, sofre efeitos de restrições orçamentárias, fazendo com que os critérios de seleção do público beneficiário limitem cada vez mais a ampliação do tempo do aluno na escola. Ainda, sob a liderança de intelectuais orgânicos do Partido Socialista Brasileiro – PSB, o programa sofreu influência de agentes externos na sua formulação e no provimento de dados que balizaram as decisões governamentais, como Itaú Social e Banco Mundial.

O estudo expõe as conexões e interações do PNME que colocam a educação pública em disputa, e as interferências as quais o projeto de educação pública no Brasil está sendo submetido. Logo, evidencia a educação enquanto direito social em um campo de disputas.

Os resultados apontam retrocessos, à medida em que o PNME não considera a educação atrelada a uma perspectiva humana, de emancipação e liberdade. Se utilizando de um arcabouço teórico e revolucionário, este estudo propõe o entendimento de educação em consonância com uma necessidade de reflexão da totalidade, visto que se refere ao contexto dos sujeitos e, em consequência, à demanda de uma política pedagógica que caminhe para a transformação.

Além da política de educação, outra política pública analisada foi a de saúde, a partir da produção de Gilvan Aragão. O mencionado autor desvela que realizou uma avaliação política do

Programa Farmácia Popular do Brasil, no que diz respeito à sua relação com a Política Nacional de Assistência Farmacêutica e os princípios do Sistema Único de Saúde.

Na caracterização do programa, os seguintes elementos foram elencados:

O programa Farmácia Popular do Brasil (PFPPB) foi criado na tentativa de evitar a alta incidência de abandono de tratamento por parte da população brasileira que recorre à rede privada para obter medicamentos, mas sofre impacto financeiro no orçamento familiar por essa aquisição. O programa Farmácia Popular funciona através de um eixo chamado “rede própria” que é composto por farmácias populares, ou seja, unidades próprias implantadas pelo Ministério da Saúde, que são geridas pela Fundação Oswaldo Cruz (ARAGÃO, 2012, p. 17).

No que refere às especificidades da pesquisa avaliativa, o autor dialoga com Arretche (2007) e Silva (2008) para esboçar um delineamento conceitual acerca da avaliação. Importa ainda destacar o esforço de pensar a avaliação articulada e essencial ao processo de planejamento, com uma fundamentação teórica alicerçada em Figueiredo e Tanaka (1996), que enfatizam a avaliação enquanto dinâmica essencial para a tomada de decisão.

Enquanto percurso metodológico, Gilvan enfatizou a utilização da abordagem qualitativa e das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, ponderando que na fase exploratória foram utilizados os seguintes documentos: a) A Constituição Federal de 1988; b) Publicações Oficiais (Leis, decretos, resoluções, normas operacionais, e relatório final da conferência nacional de medicamentos).

O estudo realizou uma avaliação com enfoque nos determinantes de ordem econômica, política e sociocultural que condicionaram a formulação da política, bem como no referencial ético-político e princípios de justiça, identificando a manutenção da acomodação social ou a promoção da equidade social.

Todo percurso analítico considera os processos de saúde e doença relacionados à dinâmica do capitalismo, as iniquidades em saúde, as desigualdades desveladas no acesso aos medicamentos e, por consequência, a mercantilização da saúde no sistema capitalista. Em síntese, nos capítulos são tecidas reflexões críticas sobre a priorização da dívida externa em detrimento das políticas sociais, e a orientação da assistência farmacêutica pela política neoliberal<sup>10</sup>.

Nos resultados, o autor explicita que a tarefa foi dificultada devido à escassa produção oficial tratando do tema, e ainda pelo fato de que nenhum documento deixa claro que os princípios doutrinários do Sistema Único de Saúde subsidiaram a formulação do PFPPB.

---

<sup>10</sup> Enquanto referência, explicito o pensamento de Perry Anderson (1995) como basilar, o qual concebe o neoliberalismo como uma reação teórica e política ao Keynesianismo e ao Welfare State, promovida pelos liberais no final dos anos 1970 e 1980, expandindo-se na década de 1990 por todo o mundo.



Outros elementos de natureza mais sistêmica e estrutural foram considerados, como o fato de o Sistema Único de Saúde herdar uma estrutura em que o setor privado tem grande participação, o que representa um grande obstáculo a ser superado para que seja possível o oferecimento de serviços não apenas financiados por recursos públicos, mas verdadeiramente públicos.

A análise aponta que o investimento deve ser realizado no setor público, elevando os laboratórios oficiais à condição de grandes produtores de medicamentos não apenas contra as doenças negligenciadas, mas também parte significativa dos medicamentos essenciais. Caso contrário, a situação de dependência em relação ao setor privado perdurará.

O estudo em tela suscita que a sociedade contemporânea, a partir da ideologia do capital, dimensiona suas relações sociais cada vez mais, bem como acentua as expressões da questão social e forja um cenário de desigualdades, caracterizando-se assim enquanto “[...] líquida, volátil, desregulada, flexível, inconstante, privatizada/individual, desintegrada, egoísta, hedonista, com laços frouxos e afetos solúveis, que tem a racionalidade, a economia e o dinheiro como base da vida social” (BAUMAN, 2009 apud XAVIER; ARAÚJO, 2014, p. 05).

Uma outra política, que possui relações próximas com educação e saúde, e que vem ganhando destaque devido a exponenciais discussões sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, é a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. A autora Lorena Saboya Soares realizou em sua tese uma avaliação política da PNRS, em sua concepção e desenho, cujo escopo foi desvelar os determinantes sócio históricos, os sujeitos, os interesses e as racionalidades presentes no processo de formulação política, bem como a sua consistência e adequação ao tratamento satisfatório dos resíduos sólidos.

Para analisar a problemática de estudo e concretizar os objetivos eleitos, foram tomados como referência dois pressupostos fundamentais: a) as políticas públicas são formuladas no contexto de diversos interesses e expectativas de distintos sujeitos e racionalidades; b) nesse processo de objetivação, que envolve a pesquisa, admite-se a experiência e as concepções prévias, porém com postura questionadora.

A autora relevou que uma avaliação política da política se dirige a emitir julgamentos em relação à própria política, em sua concepção e desenho. Portanto, analisa a política a partir dos princípios explícitos e implícitos que a fundamentam, sendo estes fundamentos e condicionamentos de ordem política, econômica, social e ambiental que determinaram o processo de formulação da PNRS.

Enquanto percurso metodológico, Soares (2021) destacou a realização de pesquisa bibliográfica e documental sobre a temática, a partir da análise das categorias delimitadas e suas relações no contexto nacional e internacional, segundo o ponto de vista de diversos autores. A



investigação também deu conta de documentos fornecidos pela Câmara dos Deputados, Ministério do Meio Ambiente, assim como de associações e instituições locais, nacionais e internacionais relacionadas ao estudo dos resíduos sólidos.

A análise perpassou os aspectos e externalidades que contribuíram para a concepção e a estruturação do texto legal, bem como a relação humana com os resíduos, a discussão tardia, os problemas ambientais, sociais e de saúde pública, e ainda a relação com a sociedade do consumo e o capitalismo. São elencados os principais marcos institucionais, como conferências e encontros mundiais, e os avanços da PNRS em meio aos desafios da efetivação da Constituição Federal de 1988.

Dentre as substanciais críticas tecidas neste estudo, destacam-se a diluição das especificidades locais e regionais na política e a não participação dos sujeitos e cidadãos comuns nos processos de decisão, embora tenha percebido uma participação, em meio a uma arena de correlação de forças, do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis – MNCMR. Tais pontos elucidados indicam desafios estruturais no que refere à consumação da democracia participativa.

A produção denuncia a urgência de revisão do documento legal e sugere uma reformulação precedida por participação popular, seja por meios de conferências, audiências ou demais formas de escutas públicas, considerando que ideias sugeridas e processos políticos possuem expressão de poder e pesos das partes envolvidas. Por fim, e como expressiva contribuição desta análise, a autora explicita que aquilo que foi conquistado não pode ser perdido e que ainda há muito para se avançar.

Por consequência, nos três estudos observa-se a avaliação direcionada às questões que alicerçam as políticas, princípios e fundamentos que podem estar tanto implícitos quanto explícitos, mas que não são neutros ou desprovidos de uma concepção política e ideológica. Considera-se, também, as correlações de forças que perpassam as decisões, oriundas de sujeitos que ocupam espaços de poder diferenciados e que pertencem a contextos político, econômico, social e cultural específicos.

Verifica-se nestas experiências de avaliação que os estudos apontam limites estruturais e conjunturais, mas se empenham em considerar as potencialidades e sugerir caminhos para que as políticas públicas sejam formuladas a partir de princípios da equidade e justiça social e assim se materializem enquanto possibilidades concretas para as classes subalternas.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Isto posto, podemos considerar que, embora a cultura forjada no Brasil por uma estrutura colonial, paternalista, coronelista e patrimonialista tenha consolidado relações que fragilizam, em alguns aspectos, a participação e o controle social, ao longo da história nacional mecanismos

diversos foram sendo pensados, sobretudo suscitados pela participação de movimentos progressistas, para garantir o desenvolvimento e vigência de um Estado democrático.

A Constituição Federal de 1988 possui relevância essencial para a institucionalização de princípios e valores democráticos, precipuamente aqueles que amparam a participação e controle social. É, portanto, nessa esfera que situa-se a importância da dimensão avaliativa no campo das políticas públicas, mesmo que no contexto de Reforma do Estado este mecanismo tenha subsidiado uma administração mais gerencial e focada em resultados.

Na atualidade, ainda que com desafios e limites impostos pela racionalidade neoliberal, as políticas públicas se evidenciam enquanto possibilidades de efetivação e expansão dos direitos expressos na carta magna. Assim, a avaliação se potencializa enquanto instrumento essencial no trajeto da eficácia e eficiências destas políticas.

Logo, para além de uma questão gerencial, a avaliação, a partir da garantia da transparência de recursos e resultados, e por consequência da dilatação da participação social, se apresenta como mecanismo significativo no percurso tanto para o fortalecimento do controle social quanto para uma gestão mais democrática.

Por fim, destacamos o caráter inacabado desta pesquisa e das inquietações sobre os elementos levantados neste trabalho, a fim de possibilitar problematizações para debates futuros acerca da complexidade vigente entre as categorias analisadas.

---

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1994.

ARAGÃO, G. **AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE**. 2012. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.

ARENDT, H. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1998.

ARRETCHE, M. Tendências no Estudo Sobre Avaliação de Políticas Públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**. Ano I n. 01, jul/dez, 2013. Disponível em: <https://revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/64>. Acesso em dez 2022.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre o Programa Mais Novo Educação. Brasília: Casa Civil, 2010.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis: Vozes, 2004.

DRAIBE, S. M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 4. p. 3-15, 1997. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2092019/mod\\_resource/content/1/Draibe%20politicass%20p%C3%BAblicasv11n04\\_01.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2092019/mod_resource/content/1/Draibe%20politicass%20p%C3%BAblicasv11n04_01.pdf). Acesso em jan 2023.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIRADO, A. M. C. A avaliação política e a avaliação de políticas: um quadro de referências teóricas. **Anál. e conj.**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-197, set./dez. 1986. Disponível em: <https://picture.iczhiku.com/resource/paper/whksjoUKOudfEbXb.pdf>. Acesso em jan 2023.

GOHN, M. G. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** Edições Loyola, 1997.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere.** Org. de Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000 (v. 2).

LEMONS, A.; FACEIRA, L. OS MOVIMENTOS SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CENÁRIO BRASILEIRO. In: Seminário Nacional, Trabalho e Política social. [Anais...] Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2015. Disponível em: [https://seminarioservicosocial2017.ufsc.br/files/2017/05/Eixo\\_3\\_056.pdf](https://seminarioservicosocial2017.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_3_056.pdf). Acesso em out 2022.

LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 2001.

MARQUES, M. I. M. A atualidade do termo camponês. In: **Revista Nera.** Presidente Prudente. Ano 11. pp. 57-67. Jan. Jun/2008.

MARX, K. **Para a Crítica da Economia Política.** Salário, Preço e Lucro. O Rendimento e suas Fontes. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MONTEIRO, M. **O PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: Uma avaliação política da política.** Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I.; MIOTO, R. C. T.; SANTOS, S. M. M. (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-108.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: Conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em jan 2023.

SILVA, M. O. S. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. S. **Pesquisa Avaliativa: aspectos Teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras, 2008.

SOARES, L. **AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: Fundamentos, determinações e sujeitos no processo de formulação da política**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021.

VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um Campo em Construção. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 14, jun. 2011. Disponível em: <http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur14-port-daniel-vazquez-e-domitille-delaplace.pdf>. Acesso em: set. 2022.

XAVIER, M. P.; ARAÚJO, J. S. O CONCEITO DE SAÚDE E OS MODELOS DE ASSISTÊNCIA: considerações e perspectivas em mudança. **Saúde em Foco**, v. 1, n. 1, p. 137-149, 2014. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/saudeemfoco/article/view/326>. Acesso em mar. 2023.

## **VIII**

### **PLANO MAIS IDH COMO ESTRATÉGIA AO ENFRENTAMENTO À POBREZA NO MARANHÃO: uma caracterização**

Talita de Sousa Nascimento Carvalho

Maria Ozanira da Silva e Silva

# PLANO MAIS IDH COMO ESTRATÉGIA AO ENFRENTAMENTO À POBREZA NO MARANHÃO: uma caracterização.<sup>1</sup>

Talita de Sousa Nascimento Carvalho<sup>2</sup>  
Maria Ozanira da Silva e Silva<sup>3</sup>

## RESUMO

O fenômeno da pobreza no Maranhão se expressa em suas mais diversas formas e pode ser identificado na carência de renda, na dificuldade de acesso a serviços e bens, bem como na fraca inserção cultural e política da população do estado. Por isso, essa temática mostrou-se como prioridade em todos os planos de governo analisados neste artigo, com destaque para o Plano Mais IDH, a maior estratégia de enfrentamento da pobreza institucionalizada no estado no período de 2004 a 2022. O Plano trouxe a problemática da pobreza para o centro da agenda do Governo, de tal forma que alguns programas que nasceram no âmbito do Plano Mais IDH se expandiram além dos 30 municípios ou inspiraram outras iniciativas estaduais.

**Palavras-chave:** políticas públicas; Plano Mais IDH; pobreza; Maranhão.

## ABSTRACT

The phenomenon of poverty in Maranhão is expressed in its most diverse forms and can be identified in the lack of income, in the difficulty of accessing services and goods, as well as in the poor cultural and political insertion of the state's population. Therefore, this theme was shown to be a priority in all government plans analyzed in this article, with emphasis on the Mais IDH Plan, the largest institutionalized strategy to combat poverty in the state in the period from 2004 to 2022. The issue of poverty to the center of the Government's agenda, in such a way that some programs that were born within the scope of the More IDH Plan have expanded beyond the 30 municipalities or inspired other state initiatives.

**Keywords:** public policy; Mais IDH Plan; poverty; Maranhão.

---

## 1 INTRODUÇÃO

A pobreza é um fenômeno complexo e multifacetado, pois não se restringe à carência de renda, embora essa seja a forma de mensuração mais recorrente. No decorrer do século XX, ampliaram-se os estudos de caracterização desse fenômeno. Em um primeiro momento, o enfoque predominante foi a ausência ou insuficiência de renda. Logo em seguida, incorporaram-se os aspectos das necessidades básicas humanas e, posteriormente, as abordagens de cunho mais social,

---

<sup>1</sup> O presente artigo é uma fragmento da tese de doutorado da autora.

<sup>2</sup> Economista (UFMA), mestre e doutora em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA. Professora Adjunta A do Departamento de Economia da UFMA. Pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP).

<sup>3</sup> Doutora em Serviço Social. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP [www.gaepp.ufma.br](http://www.gaepp.ufma.br)), da mesma Universidade. Pesquisadora, nível IA, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

político e histórico foram integradas.

Quanto mais o conceito da pobreza se amplia, mais é necessário levar em consideração uma complexa combinação de fatores, como: crescimento econômico, redistribuição da riqueza produzida, oferta de serviços, desenvolvimento de capacidades, participação social e política, dentre outros, para a elaboração de estratégias de enfrentamento desse fenômeno. No Maranhão, a pobreza é uma problemática recorrente e o estado é conhecido nacional e historicamente por seus precários indicadores sociais e econômicos, ocupando as piores colocações nos *rankings* nacionais.

No Maranhão, a situação de pobreza se apresenta em suas diversas expressões, dentre as quais se pode citar: menor rendimento do país, com um rendimento médio domiciliar *per capita* de R\$ 637,1 em 2019, enquanto o do Brasil era de R\$ 1.405,80 e o do Nordeste de R\$ 884,00 no mesmo ano (IBGE, 2020); maior taxa de insegurança alimentar dentre os estados do Brasil, com 66,2% dos domicílios classificados nessa condição, contra 36,7% no Brasil, nos anos de 2017/2018; quarta maior taxa de analfabetismo (19,3%) do Brasil (9,0%) (IBGE, 2020a); terceira menor produtividade do trabalho, com média de R\$ 43,6 mil por trabalhador em 2018, sendo a média do Brasil de R\$ 75.857; 13ª maior desigualdade do Brasil, medida pelo Índice de Gini, que estava em 0,530 em 2019 (IBGE, 2020); menor expectativa de vida do país, com apenas 71,41 anos em 2019, ao passo que a do Brasil era de 76,5 anos (IBGE, 2020a).

Esses indicadores situam o Maranhão como um dos estados mais pobres do Brasil, com significativa parcela da sua população vivendo em condições de pobreza e de extrema pobreza, o que evidencia a tolerância dos governos, frente a essa problemática.

Estudos desenvolvidos permitiram identificar a temática da pobreza em vários Planos de Governos do Estado do Maranhão, seja de forma explícita ou implícita, nas estratégias e programas estabelecidos em Lei. E, de fato, não poderia ser diferente, devido à dimensão dessa problemática no estado. Todavia, essa aparente prioridade não se traduziu em ações estruturantes de enfrentamento desse complexo e multifacetado fenômeno no Maranhão.

Dentre os anos de 2015 a 2022, primeiro e segundo mandatos do Governador Flávio Dino, tem-se o Plano Mais IDH como a principal estratégia de enfrentamento da pobreza no estado. Criado em janeiro de 2015, por meio do Decreto n° 30.612, de 2 de janeiro de 2015, o Plano tem o objetivo de reduzir a extrema pobreza no Maranhão, por meio de um conjunto de ações articuladas e em parceria com o poder público municipal, nos municípios mais vulneráveis do Maranhão.

O critério utilizado para a seleção dos municípios foi o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, e a proposta é elevar o IDHM dos 30 municípios com menores índices do estado, retirando-os do *ranking* dos 100 piores do Brasil, por meio da melhoria nas condições de vida da população.

Tendo em vista a extensão e relevância do Plano Mais IDH para o Maranhão, o presente artigo tem como proposta fazer uma caracterização desse Plano, que pode ser considerado a principal estratégia institucionalizada de enfrentamento à pobreza do Maranhão no período de 2003 a 2022, a partir dos documentos pesquisados. Para tanto, fez-se primeiro um levantamento das abordagens do fenômeno da pobreza, a fim de identificar em qual delas o Plano se fundamenta. Logo em seguida, fez-se um resgate histórico dos Plano de governos e Planos Plurianuais (PPAs) no período de 2004 a 2020 e, logo em seguida, uma caracterização do Plano Mais IDH: antecedentes, marco legal, abrangência, programas e projetos, gestão, instância de participação e controle social, dentre outras informações.

Lançou-se mão, principalmente, dos seguintes documentos: Pacto por um IDH justo; Decreto de criação do Plano Mais IDH; Caderno de Projetos do Plano, revisado e lançado em 2016; Leis e decretos dos Programas; Propostas de Governo; PPAs; e Avaliações dos PPAs.

## **2 CONCEITO DE POBREZA QUE NORTEIA O PLANO MAIS IDH**

Não há uma única forma de se caracterizar o fenômeno da pobreza. Esse fenômeno pode ser analisada sob várias perspectivas teóricas ou abordagens na literatura. As diversas abordagens decorrem de diferentes perspectivas teóricas e formulações desenvolvidas por grupos de estudiosos, com base em dados das realidades prevaletentes em determinados contextos históricos. Como afirma Silva (2002, p. 74):

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

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

### **2.1 Abordagem das Capacidades Humanas**

Os trabalhos do final da década de 1970 e início dos anos 1980, do economista e filósofo indiano Amartya Sen, introduzem a Abordagem das Capacidades Humanas, na qual a pobreza passa



a ser caracterizada não apenas pela carência de recursos, mas também pela possibilidade de acesso a esses meios. Essa abordagem recebeu destacada contribuição de Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de economia em 1998. Baseia-se na concepção de Justiça de John Rawls, de 1981, que é uma das mais importantes teorias contemporâneas de justiça, cujo princípio basilar é a prioridade da liberdade formal.

Sen (2000) procura demonstrar que, para muitas finalidades avaliativas, o espaço apropriado não é o das liberdades formais, mas o das liberdades substantivas. Essa maneira de apreender a pobreza leva em conta a liberdade, “[...] vista sob a forma de capacidades individuais para fazer coisas que uma pessoa com razão valoriza.” (SEN, 2000, p. 74).

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

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

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

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

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

Os funcionamentos contabilizados para a análise de Sen (2000) vão desde aqueles de natureza

física, como estar bem nutrido, adequadamente vestido, morar bem e evitar morbidade, até a consecução de objetivos sociais mais complexos, como participar da vida em comunidade. Apesar do avanço no pensamento acerca da pobreza, o autor não abandona a ideia de que uma das principais causas da pobreza é a baixa renda, já que ela pode ser considerada o fator preponderante na causa da privação de capacidades de um indivíduo.

Com base na análise da Abordagem das Capacidades, fica demonstrado que, no decorrer das últimas duas décadas, o modo de caracterizar a pobreza se ampliou em direção a uma percepção multidimensional e mais complexa do fenômeno. A vantagem das abordagens multidimensionais é que elas permitem que se leve em conta, na busca pela compreensão do fenômeno da pobreza, uma grande quantidade de problemas, tanto em termos de suas causas como de consequências. Essa abordagem exerceu grande influência para instituições internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e o Banco Mundial (MOUNTIAN, 2018).

A Abordagem das Capacidades Humanas é considerada uma das principais referências de programas de enfrentamento da pobreza na América Latina, como destaca Silva (2016), ao analisar programas de transferência de renda condicionados do Brasil (Programa Bolsa Família), da Argentina (*Asignación Universal por Hijo*) e do Uruguai (*Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares*). Além disso, essa abordagem também passou a nortear a elaboração de diversos índices sintéticos, com maior destaque para o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, elaborado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq com colaboração de Amartya Sen, e divulgado no *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 1990, do PNUD.

## **2.2 Abordagem Estrutural**

A Abordagem Estrutural busca a explicação para o fenômeno da pobreza em fatores externos ao indivíduo. Os pobres são afastados, parcial ou definitivamente, do mercado de trabalho não por uma decisão própria ou por desinteresse pelos valores da sociedade em geral. Pelo contrário. Na realidade, acontece que “[...] na ausência de renda estável, de poder e de instrução, [os pobres] reconhecem que suas chances de promoção social são comprometidas e que estão condenados a viver por mais ou menos tempo em um contexto cultural no limite da exclusão social.” (PAUGAM, 2003, p. 52).

É no campo marxista que a Abordagem Estrutural tem seu principal expoente:

El núcleo sobre el problema de la pobreza en la sociedad capitalista está presente en la obra de Marx desde los Manuscritos hasta *El Capital*. Se puede identificar a lo largo de sus trabajos científicos del movimiento de la sociedad diferentes núcleos teórico-metodológicos concretos explicativos del concepto. (SOTO, 2003, p. 7).

Marx, em suas análises, se contrapôs ao pensamento dominante da época, que reduzia o fenômeno da pobreza, principalmente, “[...] *a una situación de carencia de una parte de la población, autonomizando la producción del problema del movimiento de la sociedad como un todo.*” (SOTO, 2003, p. 6). As teorias dominantes apresentavam as relações sociais burguesas, isto é, relações de produção, divisão do trabalho, crédito, dinheiro etc., como categorias fixas, eternas e imutáveis. Desse modo,

Para comprender la pobreza en la sociedad capitalista es necesario entender desde una perspectiva de totalidad el movimiento histórico que le da vida. Entendiendo la pobreza misma como una construcción social transitoria y mutable, fruto y parte del movimiento de la sociedad capitalista (SOTO, 2003, p. 8).

Soto (2003) enfatiza que as relações fundamentais da sociedade formam sempre um todo. Logo, para compreender a pobreza, é necessário entender a sociedade como um todo. Compreender a pobreza exige conhecer as condições materiais de existência dos homens, os definindo não como expectadores, mas como autores e sujeitos, ao mesmo tempo, de sua própria história.

Silva (2016a, p. 40-41) conclui, no livro *O Bolsa Família: verso e reverso*, que na Abordagem Estrutural a pobreza é identificada como um fenômeno inerente ao modo de produção capitalista, por isso, tem um caráter estrutural, complexo, multidimensional, relativo, histórico e socialmente construído, que “[...] não pode ser tomado como natural”.

Por fim, destaca-se que a categoria teórica da Abordagem Estrutural, que considera pobreza “[...] como expressão das relações vigentes na sociedade, marcada por um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria” (SILVA, 2016, p. 40), é a concepção adotada para referenciar as reflexões desenvolvidas no presente artigo. Dessa forma, a pobreza é entendida como uma categoria multidimensional e complexa, cuja determinação principal é de natureza estrutural. É nesse sentido que Silva (2016, p. 40), com base em Martins (1991), considera que “[...] pobreza não pode ser apenas caracterizada pelo não acesso a bens, mas se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças”.

### **3 OS PLANOS DE GOVERNOS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO MARANHÃO**

A situação da pobreza extrema no Maranhão é uma problemática histórica. Parafraseando Yazbek (2009, p. 294), pode-se dizer que

A pobreza tem sido parte constitutiva da história do [Maranhão], assim como os sempre

insuficientes recursos e serviços voltados para o seu enfrentamento. Nessa história, é sempre necessário não esquecer o peso da “[...] tradição oligárquica e autoritária, na qual os direitos nunca foram reconhecidos como parâmetros no ordenamento econômico e político da sociedade” (TELLES, 1993, p. 2-4). Estamos nos referindo a uma sociedade desde sempre desigual e “[...] dividida entre enclaves de ‘modernidade’ e uma maioria sem lugar [...]”, uma sociedade de extremas desigualdades e assimetrias.

A recorrente colocação do Maranhão nas piores posições das estatísticas nacionais expressa a situação de pobreza e extrema pobreza que se reproduz no estado, o que evidencia a inércia dos governos, que vigoraram até então, frente à condição de extrema precariedade de significativa parcela da população. Nas palavras do ex-governador do Maranhão, José Reinaldo Tavares: “Nenhum desastre natural, nenhuma força da natureza, a não ser a irresponsabilidade dos homens, justifica o título que se atribui ao Maranhão de campeão nacional da miséria.” (TALENTO, 2011).

Para identificar os programas e planos de governos no Maranhão, lançou-se mão principalmente de documentos oficiais, com complementação de notícias veiculadas na internet. Os documentos utilizados foram os programas de governo, registrados no Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão – TRT-MA; Leis dos PPAs aprovadas na Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão – ALEMA e seus respectivos anexos; e leis de revisões e relatórios de avaliação dos PPAs. Assim, foram escolhidos os PPAs do período 2004 a 2020, por se encontrarem disponíveis para consulta pública na internet, os quais compreendem os governos: José Reinaldo Tavares, Jackson Kepler Lago, Roseana Sarney Murad e Flávio Dino.

### **3.1 Políticas e formas de enfrentamento da pobreza no Maranhão: uma análise dos anos 2003 a 2022**

No período de 2004 a 2020, o Maranhão foi administrado por quatro governadores: José Reinaldo Tavares (2003-2006), Jackson Kepler Lago (2007-2009), Roseana Sarney Murad (2011-2014) e Flávio Dino de Castro e Costa (2015-2022).

Inicialmente, convém destacar que, no decorrer de todos os Programas de Governo e PPAs analisados, o enfrentamento da pobreza é posto como prioridade e, em alguns, como a principal diretriz do Governo, conforme evidenciado nos trechos a seguir.

No Governo José Reinaldo (2003 a 2006), o principal Programa de enfrentamento da pobreza foi direcionado à pobreza rural, o Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão – PRODIM, cujo objetivo era “[...] a redução dos atuais índices de pobreza da população rural estimulando e apoiando as associações das comunidades como atores e propulsores das transformações no campo.” (MARANHÃO, 2005, p. 137). O público-alvo era a população pobre, com prioridades para os 80 municípios de menor IDHM, as áreas quilombolas, os territórios

definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – CEDRUS-MA e os assentamentos do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – ITERMA e do Programa Crédito Fundiário.

O PRODIM possuía projetos nas áreas de educação (nas comunidades rurais); saúde (saúde e de saneamento nas comunidades rurais); geração de renda (criação e fortalecimento de atividades produtivas voltadas para o mercado ou autoconsumo da comunidade); meio ambiente (preservação do meio ambiente, mantendo os impactos positivos na qualidade de vida e renda das comunidades rurais); e cultura (fortalecimento do capital social e humano das comunidades, apoiando as atividades culturais que promovam a identificação comunitária e a capacidade de autopromoção) (MARANHÃO, 2005).

A participação social deu-se por meio da ouvidoria, conselhos setoriais (CEDRUS, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – STTR, colônias de pescadores, Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão – ACONERUQ), grupos indígenas e grupos de jovens, com mobilização do público-alvo para sua aprovação e divulgação (MARANHÃO, 2008a).

Ainda no Governo José Reinaldo, foi criado o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza – FUMACOP, por meio da Lei Estadual nº 8.205, de 22 de dezembro de 2004, como unidade destinada a captar, canalizar e gerenciar recursos, com o objetivo de diminuir os níveis de pobreza do Maranhão. De acordo com a lei de criação, os recursos do Fundo foram destinados a programas e ações de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros que ajudem a efetivamente diminuir os níveis de pobreza do estado (MARANHÃO, 2008).

No governo de Jackson Lago (2007 a 2009), o PRODIM continuou como o principal Programa de enfrentamento da pobreza no estado explícito no PPA 2008-2011. O seu objetivo passou a ser “[...] promover a inclusão social da população rural situada abaixo da linha da pobreza” e as ações eram: “Fortalecimento de Cadeias Produtivas; Fortalecimento de Empreendimentos rurais e de grupos especiais.” (MARANHÃO, 2007, p. 60). Em umas das avaliações do PPA, ainda no Governo Jackson Lago, foi constatado que “[...] apesar de pertinente, as ações são insuficientes para enfrentar as causas do problema, tendo em vista o que está formulado, pelo órgão, na apresentação do problema e na estratégia de implementação.” (MARANHÃO, 2009, p. 35).

No Governo de Roseana (2009 a 2010), que assumiu após a cassação do Governador Jackson Lago, houve uma reestruturação dos programas sociais financiados com recursos do FUMACOP, que passaram a ser: Viva Água, Viva Luz, Viva Casa, Viva Terra, Viva Meu Primeiro Emprego, Viva Produção, dentre outros, ainda no PPA 2008-2011.

No Programa de Aquisição de Alimentos – PAA da gestão subsequente da Governadora

Roseana, eleita para cumprir mandato no período 2011 a 2014, foram destacados dois Programas de enfrentamento da pobreza, além dos já citados: a) Sustentabilidade e Inovação no Maranhão – SIM, cujo objetivo era promover a inclusão social da população rural situada abaixo da linha de pobreza, por meio do fortalecimento de cadeias produtivas, do fortalecimento da sustentabilidade de empreendimentos comunitários, do apoio às ações do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNFC e da capacitação para a inclusão socioprodutiva (MARANHÃO, 2012, p. 39); e b) Viva Maranhão, cujo objetivo foi “[...] ampliar e modernizar a infraestrutura social e econômica do Maranhão para reduzir a pobreza e extrema pobreza.” (MARANHÃO, 2012a, p. 15).

Mediante a leitura dos planos de governo citados, fica demonstrado que o enfrentamento da pobreza sempre esteve presente nas agendas governamentais, em alguns casos de forma mais estruturada e, em outros, menos. Mas o fato de o enfrentamento da pobreza estar presente nos planos de governos, e até mesmo nos instrumentos de planejamento, não se traduziu, efetivamente, em programas concretos, colocados em prática de forma sistêmica e continuada.

É muito sensato concluir, que a problemática da pobreza não poderia ser excluída do planejamento dos governos do Maranhão, uma vez que essa é a mais cruel realidade da história do estado. Ademais, o fato de o Maranhão continuar apresentando os maiores percentuais de pobreza e os piores indicadores socioeconômicos do país evidencia a necessidade de adoção de estratégias mais estruturadas, assertivas e continuadas de enfrentamento, que ultrapassem os horizontes eleitorais.

É nesse contexto que, no primeiro mandato do Governo Flávio Dino (2015 a 2018), foi criado o Plano Mais IDH, como principal estratégia de combate à pobreza em sua gestão. No segundo PPA do Governo Flávio Dino (2019 a 2022), a pobreza, dentre outros temas, foi institucionalizada como um tema transversal, e o Plano Mais IDH foi caracterizado como agenda estratégica do governo.

Ao situar o Plano Mais IDH como uma agenda estratégica do Governo, e a pobreza e extrema pobreza como temática transversal, o combate à pobreza ganha significativo destaque no planejamento público. O enfrentamento dessa problemática deixa de ser implementado por meio de programas isolados e passa a transitar em diversos setores do Governo, de forma integrada.

### **3.2 Plano Mais IDH: principal estratégia de enfrentamento da pobreza no Maranhão no período de 2015 a 2022**

No Maranhão, o Plano Mais IDH foi apresentado como a principal estratégia do Governo Flávio Dino para o enfrentamento da extrema pobreza persistente no estado. O Plano propôs-se a reduzir a extrema pobreza e as desigualdades nos 30 municípios de menor IDHM, com “[...] promoção de justiça social e cidadania para as populações mais vulneráveis do estado.”

(MARANHÃO, 2020, p. 17). O Plano foi implementado no primeiro mandato do Governo Flávio Dino (2015-2018) e mantido no segundo (2019-2022).

Os antecedentes do Plano Mais IDH são identificados no ano de 2014, durante a campanha eleitoral do então candidato Flávio Dino. Militantes e dirigentes de movimentos sociais, sindicais e populares do campo e da cidade celebraram com Flávio Dino o Pacto por um IDH Justo, o qual consistiu em um documento elaborado por essas categorias sociais e que foi entregue ao candidato como ato de comprometimento, por parte dele, em reverter os baixos indicadores sociais do Maranhão.

O Pacto tinha como principal objetivo “[...] mudar os rumos do desenvolvimento estadual a partir da democratização da renda, do poder, da terra e do conhecimento.” (PACTO ..., 2014, p. 01). A forma de se alcançar os objetivos propostos seria por meio de uma mudança política, “[...] um novo modelo de desenvolvimento e gestão pública, ancorado na justiça social, na efetiva participação popular e no fortalecimento dos mecanismos de controle social.” (PACTO ..., 2014, p. 02-03).

Após eleito, o candidato Flávio Dino instituiu o Plano Mais IDH no primeiro dia do seu mandato, por meio do Decreto n° 30.612, de 02 de janeiro de 2015. O Plano, composto por 23 ações iniciais, apresentou como principal objetivo “[...] promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.” (MARANHÃO, 2015, p. 01).

Para alcançar o objetivo principal, foram traçadas as diretrizes que trouxeram, como princípios basilares do Plano, a integração de políticas públicas, o planejamento territorial, a participação popular, a cidadania, a inclusão e integração produtiva e a valorização da diversidade, conforme descrito no Decreto n° 30.612/2015:

- I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial;
- II - ampliação dos mecanismos de participação popular na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos municípios;
- III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;
- IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais, calcada em um modelo de desenvolvimento que atenda às especificidades de cada um deles;
- V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações (MARANHÃO, 2015, p. 01).

O Plano Mais IDH evidencia-se como uma intervenção direta do Estado, em parceria com o poder público municipal, nos municípios com menor grau de desenvolvimento humano do Maranhão, propondo-se a repensar o modelo de desenvolvimento do estado mediante essa inovadora tecnologia social. O critério utilizado para a seleção dos municípios foi o IDHM.

Nesses termos, o referido Plano propõe-se a elevar o IDHM dos 30 municípios com menor



índice no estado, retirando-os do *ranking* dos 100 piores do Brasil, por meio da melhoria nas condições de vida da população. Os municípios contemplados por esse Plano foram: Fernando Falcão, Marajá do Sena, Jenipapo dos Vieiras, Satubinha, Água Doce do Maranhão, Lagoa Grande do Maranhão, São João do Carú, Santana do Maranhão, Arame, Belágua, Conceição do Lago-Açu, Primeira Cruz, Aldeias Altas, Pedro do Rosário, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto, São João do Soter, Centro Novo do Maranhão, Itaipava do Grajaú, Santo Amaro do Maranhão, Brejo de Areia, Serrano do Maranhão, Amapá do Maranhão, Araiões, Governador Newton Bello, Cajari, Santa Filomena do Maranhão, Milagres do Maranhão, São Francisco do Maranhão e Afonso Cunha.

Considerando as faixas de desenvolvimento humano adotadas pelo PNUD, no Maranhão há quatro municípios na faixa de muito baixo desenvolvimento, 154 classificados na faixa de baixo desenvolvimento, 55 com médio desenvolvimento e apenas 4 com alto desenvolvimento humano. Esses dados demonstram que a escolha de 30 municípios é um recorte muito modesto, tendo em vista a possibilidade de outros municípios ocuparem o *ranking* dos piores IDHMs do Brasil, caso não sejam empreendidos esforços para superação da pobreza nessas localidades, uma vez que eles detêm características socioeconômicas muito semelhantes entre si.

Segundo o Governador do Estado, Flávio Dino, esses 30 municípios foram um recorte inicial e emergencial, com a finalidade de desenvolver “[...] tecnologias sociais que sirvam de modelo aos demais, multiplicando a experiência local.” (DINO, 2015, p. 03). Todavia, no decorrer do tempo, não houve ampliação de municípios no Plano, mas sim de ações nos 30 municípios.

Além do critério do IDHM, a escolha dos 30 municípios foi justificada a partir da estratégia territorial do Plano, ao identificar e considerar positivo o fato de os municípios estarem “[...] distribuídos de maneira mais ampla pelas regiões do Maranhão [...], o que facilita uma estratégia de governo baseada no diálogo entre combate à pobreza e matriz de desenvolvimento territorial.” (MARANHÃO, 2016, p. 10).

O desenvolvimento territorial é um dos principais elementos do Plano Mais IDH. Segundo o secretário adjunto de Promoção do Mais IDH, da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular do Maranhão – SEDIHPOP, o desenvolvimento territorial foi concebido a partir de três perspectivas prioritárias: dispersão territorial no estado; reconhecimento das múltiplas realidades e desigualdades históricas do estado, com destaque à presença de territórios diversos em segmentos populacionais, como indígenas, quilombolas e ribeirinhos; desenvolvimento territorial sustentável; territorialidades intramunicipais.

De fato, a atuação do Plano em 12 regiões de desenvolvimento do estado permitiu que as ações chegassem aos mais diferentes públicos: populações indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, movimentos do campo e da cidade, entre outros, conforme atesta a SEDIHPOP. Todavia,



a dispersão territorial apresentou aspectos negativos, devido à grande extensão territorial do estado e às péssimas condições de acesso a algumas sedes municipais.

Inicialmente, as ações do Plano Mais IDH foram agrupadas em quatro eixos: educação; saúde; renda; gestão e participação social. A ideia foi seguir as dimensões que compõem o IDH (educação, saúde e renda) e, dessa forma, atuar na alavancagem dos indicadores com impacto nessas dimensões.

No final do ano de 2017, o Plano Mais IDH foi ampliado e reestruturado com o objetivo de atender a uma gama maior de carências, identificadas com a implementação do Plano. A quantidade de programas passou de 23 para 46. Os eixos que compõem o Plano passaram a ser: educação; saúde e saneamento; trabalho e renda; infraestrutura; gestão, cidadania e participação popular; gênero, raça e juventude, conforme indicação do **Quadro 1** indicado abaixo. Os novos eixos criados foram o de infraestrutura, o qual passou a congrega todos os programas constituídos por obras; e o de gênero, raça e juventude, que congrega programas direcionados para esses segmentos, que não estavam contemplados no desenho inicial do Plano.

No caso do Plano Mais IDH, tem-se assistido a uma constante ampliação de ações que visam atender às mais diversas carências dos 30 municípios e que extrapolam as medidas feitas a partir das dimensões e dos indicadores do IDHM. Tendo em vista esse conjunto de programas que compõem o Mais IDH, fez-se necessário um esforço para manter a complementariedade entre os diversos programas que integravam o Plano, por meio de estratégias de intersetorialidade, a fim de otimizar recursos e alcançar os resultados planejados.

**Quadro 1 - Quadro de programas do Plano Mais IDH, por eixo**

EDUCAÇÃO	SAÚDE E SANEAMENTO	TRABALHO E RENDA	INFRAESTRUTURA	GESTÃO, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR	GÊNERO, RAÇA E JUVENTUDE
Programa Escola Digna   assistência técnico-pedagógica (SEDUC)	Força Estadual de Saúde do Maranhão (SES/SEEPP)	Ater para o Mais IDH (SAF/AGERP)	Escola Digna – construção de escolas (SEDUC/SINFRA)	Mais busca ativa (SEDES)	Rota quilombola (SEIR)
Sim, Eu Posso (SEDUC/MST)	Abastecimento de água com rede plena de distribuição (CAEMA)	Feiras da agricultura familiar (SAF)	Mutirão Rua Digna (SETRES)	Centro de Referência de Assistência Social (SEDES)	Juventude com ciência (SEEJUV/FAPEMA)
Leitura no campo (SAF)	Saneamento básico rural (SEDES)	Regularização fundiária (ITERMA/SECAP)	Minha casa, meu Maranhão (SECID)	Gestão urbana (SECID)	Mais extensão universitária (UEMA/FAPEMA)
Programa Brasil Alfabetizado (SEDUC)	Kits sanitários (CAEMA)	Desenvolvimento do comércio local (SEDES)	Cozinhas comunitárias (SEDES)	Maranhão desenvolvido, mais justo e solidário (SETRES)	Carreta da mulher (SEMU)
Projeto Avança (SEDUC)	Projeto Ninar (SES)	Desenvolvimento da cadeia produtiva do artesanato e trabalhos manuais (SETRES/SECTUR)	Infraestrutura de escolas estaduais e quadras: reformas e construções (SEDUC/SINFRA)	Mutirões (Mais IDH, Dia D, Documentação, Previdenciário) (SEDIHPOP)	CNH jovem e rural (SEEJUV/DETRAN)
Qualificação profissional (SETRES)	Poços rota quilombola Icatu (SEDIHPOP)	Desenvolvimento do turismo (SECTUR)	Mais asfalto, melhoria de rodovias estaduais e pontes (SINFRA)	Comitês Municipais Mais IDH (SEDIHPOP)	Tour jovem cidadão (SEEJUV/SECTUR)
IEMA mais IDH (SECTI/IEMA)		Desenvolvimento da pesca e do extrativismo (SAGRIMA)	Quadras poliesportivas (SEDEL)	Mais IDH em números e mapas (IMESC)	
Bolsa Escola (Mais Bolsa Família) (SEDES)		Cisternas – segunda água (SAF)			
		Água doce (SAF)			
		Mais sementes (SAF)			
		PAA – Programa de Aquisição de Alimentos (SAF)			
		Regularização fundiária urbana (SECAP)			

Fonte: Elaboração da autora, com base nas informações disponibilizadas no site da SEDIHPOP (Disponível em: <http://www.maisidh.ma.gov.br/o-plano/acoes/>).

A intersetorialidade mostra-se como uma importante ferramenta e mecanismo de “[...] interação e integração dos diversos órgãos e instituições no compromisso comum de efetivação de direitos, garantindo-se, também, a participação social como requisito essencial de legitimidade das políticas sociais.” (CUSTÓDIO; SILVA, 2015, p. 03). Essa ferramenta foi planejada para promover o encadeamento das ações no âmbito intramunicipal, tendo em vista a identificação de carências comuns nas localidades atendidas, como exemplificado a seguir: as comunidades beneficiadas com abastecimento de água deveriam ser priorizadas nos projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER; as famílias beneficiadas com ATER deveriam ser priorizadas no PAA, nas Feiras da Agricultura Familiar e como fornecedoras dos Restaurantes Populares; as localidades em que seriam construídas as Escolas Dignas e as casas do Programa Minha Casa, Meu Maranhão, quando necessário, também deveriam receber sistema simplificado de abastecimento de água e ampliação da rede elétrica; e no âmbito do Programa de alfabetização *Sim, eu posso!*, a Força Estadual de Saúde – FESMA identificou demanda de alunos com problemas de visão. Algumas dessas ações intersetoriais estavam previstas nos projetos executivos, mas outras foram traçadas no decorrer da implementação dos Programas.

No âmbito da gestão do Plano Mais IDH, foram estruturadas as seguintes instâncias: Comitê Gestor, que era presidido pelo Governador e composto pelos secretários e gestores das 24 Secretarias de Estado e Autarquias estaduais que integravam o Plano, com a função de propor as ações para integrar o Mais IDH; o Comitê Executivo, que era presidido pela SEDIHPOP e formado pelos técnicos que coordenam a execução das ações; os Comitês Municipais, constituídos por representantes dos governos locais e da sociedade civil organizada, funcionando como instâncias de controle social e participação social do Plano, de caráter consultivo e sua finalidade era acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução local dos Programas propostos, devendo ser acionados em todas as fases de implementação nos municípios, bem como todas as vezes que se considerasse necessário.

O propósito desse modelo de gestão foi a criação de uma conexão e sinergia entre o planejamento central do Governador, os órgãos estaduais executores do Plano e os municípios beneficiários. Ao criar essas instâncias de gestão, o Plano Mais IDH objetivava cumprir a segunda diretriz proposta, que se refere à “[...] ampliação dos mecanismos de participação popular na gestão das políticas.” (MARANHÃO, 2015, p. 01).

De acordo com a SEDIHPOP, os Comitês são fóruns de ampla participação social, geridos por meio de uma coordenação composta por dez membros, distribuídos paritariamente entre representantes do poder público e da sociedade civil – os primeiros, indicados pelas Prefeituras Municipais (três membros) e Câmaras Municipais de Vereadores (dois membros); os demais (cinco membros), eleitos em assembleia geral.

Embora a participação e o controle social do Plano estejam assegurados por meio dos Comitês Municipais, notaram-se alguns pontos críticos nesse processo, a exemplo da frágil interação entre o Comitê Executivo e os Comitês Municipais; do fato de muitos Comitês terem se tornado espaço de disputa de poder e influência política; da composição predominantemente do poder público, que elegia representantes da sociedade civil ligados ao funcionalismo público; e da ausência obrigatória de beneficiários nessa instância.

Exposta a configuração do Plano Mais IDH, procurando identificar a concepção ou concepções de pobreza que fundamentam o Plano, uma vez que não há essa indicação explícita nos documentos oficiais, é possível inferir que o desenho do Plano tem grande aproximação com a Teoria das Necessidades Básicas, quando considera um grande conjunto de necessidades a serem atendidas (educação, saúde, saneamento básico, moradia, renda, esporte, infraestrutura, alimentação, dentre outros) e aposta no desenvolvimento como meio de satisfazê-las. Todavia, ao propor a redução da extrema pobreza com promoção de justiça social e cidadania, o Plano vai além da Abordagem das Necessidades Básicas e apresenta aderência à abordagem seniana das Capacidades Humanas, pois insere a pobreza no campo da justiça social.

Verifica-se, por conseguinte, que o Plano vai além das abordagens do desenvolvimento que se limitam ao crescimento da renda, ao indicar diversos tipos de liberdades, tanto sociais como econômicas, o fortalecimento dos direitos civis (por meio da participação popular) e a valorização da diversidade social, cultural, política, institucional e ambiental dos municípios (com programas como *Sim, Eu posso!*, *Leitura no campo*, *Rota Quilombola*, dentre outros).

Na Abordagem das Capacidade Humanas, o conceito de pobreza é centrado no indivíduo, nas suas capacidades e relações com as estruturas de oportunidades disponibilizadas, quer pelo Estado, quer pela sociedade. Trata-se de uma interpretação complexa sobre a pobreza por destacar sua multidimensionalidade, contribuindo para formulação do enfoque de Desenvolvimento Humano adotado pelo PNUD, que é a Instituição idealizadora do IDH e uma das idealizadoras do IDHM. Todavia, como pontuado anteriormente, essa abordagem desconsidera as determinações estruturais da pobreza conforme destaca a abordagem estrutural, que orienta as análises desenvolvidas neste artigo.

Convém ainda ressaltar que, na análise do Plano Mais IDH, é possível identificar indicação, mesmo que tangencial, da Abordagem Estrutural sobre a pobreza, ao questionar o modelo de desenvolvimento vigente, “[...] determinado historicamente por um modelo de crescimento assentado em concentração de terra e renda, oportunidades para poucos e ausência do Estado na vida dos que mais precisam [...]”, e ao se propor a “[...] desenhar um modelo de desenvolvimento capaz de romper com a dicotomia entre econômico e social e, principalmente, com o ciclo perverso da pobreza” com

forte intervenção do Estado e mobilização social (MARANHÃO, 2016, p. 06).

Nas palavras do Governador do Estado à época, o Plano traz “[...] o problema da desigualdade social para a agenda político-administrativa, tratando a pobreza não como tragédia individual, mas como questão de Estado e responsabilidade de todos”, com o desafio de desenvolver e articular “[...] iniciativas emergenciais e iniciativas estruturais e criar sinergia nas várias áreas de governo”, priorizando, em todo o processo, a “[...] efetiva participação social, de forma que os usuários das políticas públicas e toda sociedade civil possam discutir, propor e fiscalizar.” (MARANHÃO, 2016, p. 07).

Entretanto, a aproximação com a Abordagem Estrutural se deu mais de forma retórica do que, efetivamente, na concretização de ações. Ao adentrar em uma análise detalhada dos programas que o integram, identificou-se que o Plano Mais IDH possui uma maior aderência à Abordagem das Capacidades Humanas, pelos motivos expostos anteriormente e pelo fato de não ter avançado em temas estruturantes, a exemplo da regularização fundiária, da identificação e consolidação de cadeias produtivas, da constituição de polos de desenvolvimento regional, e da consolidação de mecanismos de participação popular efetivos, para citar alguns exemplos.

#### **4 CONCLUSÃO**

O Plano Mais IDH se apresenta como a maior e mais estruturada estratégia institucionalizada de enfrentamento da pobreza no Maranhão, considerando o levantamento das principais formas de combate à pobreza no estado no período de 2003 a 2021. Para tratar as diversas expressões desse fenômeno no estado, o Plano não se utilizou de uma linha de pobreza, mas do IDHM como critério de seleção de intervenção.

O IDHM é uma medida de desenvolvimento e não de pobreza. Logo, não permite identificar as pessoas pobres, apenas o município onde elas vivem. Por isso, o IDHM foi o critério utilizado para selecionar o recorte dos 30 municípios-alvo do Plano, para posterior seleção dos beneficiários. O objetivo do Plano, no período analisado, foi reduzir a extrema pobreza, não apenas pela elevação da renda, mas, principalmente, por meio do acesso a serviços básicos e ao exercício de direitos e liberdades individuais.

No decorrer dos anos, o Plano ampliou o seu escopo de atuação, ao incorporar mais secretarias e órgãos do estado no processo de enfrentamento dos diversos problemas identificados nos 30 municípios. As contribuições se deram nas mais diversas escalas de atuação, o que culminou em um conjunto de 46 programas, alguns com maiores e outros com menores potenciais de mudança das realidades locais. A coordenação estadual do Plano também passou a considerar como parte do

Plano Mais IDH todas as ações governamentais executadas nos 30 municípios.

Dessa forma, pode-se inferir que o Plano trouxe a problemática da pobreza para o centro da agenda do Governo, de tal forma que alguns programas que nasceram no âmbito do Plano Mais IDH se expandiram para além dos 30 municípios ou inspiraram outras iniciativas estaduais, a exemplo da Escola Digna, da FESMA e da ATER para o Mais IDH.

---

## REFERÊNCIAS

CUSTÓDIO, A. V.; SILVA, C. R. C. A intersetorialidade nas políticas sociais públicas. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11.; MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 1., 2015, Santa Cruz do Sul. [Anais...], Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/issue/view/64>. Acesso em 25 mai 2020.

DEDECCA, C. S. *et al.* Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília, DF, 2012. p. 17-54. (Série Desenvolvimento Rural e Sustentável, v. 16). Disponível em: [http://iicaforumdrs.org.br/iica2011/adm/arquivosup/dee2c039602cc8377e428081b945a331Volume%2016\\_final\\_29maio.pdf](http://iicaforumdrs.org.br/iica2011/adm/arquivosup/dee2c039602cc8377e428081b945a331Volume%2016_final_29maio.pdf). Acesso em: 1 dez. 2020.

DINO, F. O Plano de Ações Mais IDH como estratégia para combate à pobreza no Maranhão. **Boletim Periódico**, São Luís, ano 4, n. 2, p. 1-4, 2015. Entrevista realizada por Talita Nascimento. Disponível em: <http://www.gaepf.ufma.br/boletim/index.php/25-ano-4-numero-2/79-atualidades>. Acesso em: 7 dez. 2014.

FERREIRA, L. C. B. **A pobreza no Maranhão em anos recentes: dimensão de determinações**. 2008. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais 2020: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=29143&t=sobre>. Acesso em: 6 dez. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2019**. Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil. Rio de Janeiro, 2020a. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/11/65c3023462edaabf0d7318c1a0f80ca4.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

MARANHÃO. **Lei nº 8.272 de 30 de junho de 2005**. Altera o anexo da Lei nº 8.051, de 19 de dezembro de 2003 que dispõe sobre o Plano Plurianual do estado do Maranhão para o período 2004-2007. São Luís, 2005. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-8272-2005-maranhao-altera-o-anexo-da-lei-n-8051-de-19-de-dezembro-de-2003-que-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-para-o-periodo-2004-2007>. Acesso em: 12 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Social. Secretaria Adjunta de Promoção do Mais IDH. **Plano Mais IDH: Cadernos de Projetos**. São Luís, 2016. V. 2.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Superintendência de Planejamento e Gestão do FUMACOP. **Fundo Maranhense de Combate à Pobreza – FUMACOP Cartilha de Procedimentos**. São Luís, 2008. V. 2009. Disponível em: [https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/cartilha\\_fumacop\\_2009.pdf](https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/cartilha_fumacop_2009.pdf). Acesso: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Superintendência de Planejamento Estratégico de Governo. **Plano Plurianual 2008-2011: Projeto de Lei**. São Luís, 2007. v. 1.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Superintendência de Planejamento Estratégico de Governo. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: Exercício 2007, Ano Base 2006**. São Luís, 2008a. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Decreto nº 30.612, de 02 de janeiro de 2015**. Institui o Plano de Ações "Mais IDH" e seu respectivo Comitê Gestor, e dá outras providências. São Luís, 2015. Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/legislacao/documento/?id=3768>. Acesso em: 12 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento, Coordenação, Acompanhamento e Avaliação. **Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: Exercício 2008**. São Luís, 2009. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Revisão do Plano Plurianual 2012-2015 do Governo do Estado do Maranhão**. São Luís, 2012. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Relatório de avaliação do PPA 2016-2019: exercício 2016-2019**. São Luís, 2020. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. **Viva Maranhão: Investimentos Integrados para o Desenvolvimento Socioinclusivo**. São Luís, 2012a.

MOUNTIAN, André Gal. O Liberalismo Econômico e a Pobreza: raízes teóricas, estratégias de redução e limitações. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 23., Niterói, 2018. **Anais [...]**. Niterói: SEP, 2018. Disponível em: <https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%205/81.pdf>. Acesso: 16 nov. 2020.

PACTO por um IDH justo. São Luís, 2014. Disponível em: <https://peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=BR73863>. Acesso em: 30 out. 2020.

PAUGAM, S. **A desqualificação social: um ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O tamanho da pobreza: Economia Política da Distribuição de**



Renda. Petrópolis: Garamond, 2001.

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

SILVA, M. O. S. (Coord.). **O Mito e a Realidade no Enfrentamento à Pobreza na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, M. O. S. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 2, p. 65-102, jan./jun. 2002.

SILVA, M. O. S. **O bolsa família: verso e reverso**. Campinas: Ed. Papel Social, 2016a.

SOTO, F. S. El concepto de pobreza em la teoria marxista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 73, p. 5-22, mar. 2003.

TALENTO, A. **Maranhão é o Estado com maior proporção de miseráveis**. Folha de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/2011/07/940853-maranhao-e-o-estado-com-maior-proporcao-de-miseraveis.shtml>. Acesso em: 20 jun. 2020.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009.



## **IX**

### **CONTRADIÇÕES E IMPASSES DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS NO MARANHÃO: um debate necessário e inadiável**

José Tavares Bezerra Júnior

# CONTRADIÇÕES E IMPASSES DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS NO MARANHÃO: um debate necessário e inadiável<sup>1</sup>

José Tavares Bezerra Júnior<sup>2</sup>

## RESUMO

O processo de eletrificação rural passou por uma fase de relativo impulso em todo o Brasil, motivado pelas necessidades urgentes da população rural em torno do acesso à energia elétrica, mas sobretudo por interesses de ordem econômica e política, vinculados a um processo de privatização e entreguismo do patrimônio público. Assim, o presente estudo busca apresentar breves reflexões observadas no processo de eletrificação rural no Maranhão, avaliando suas contradições, impasses e respectivas particularidades regionais.

**Palavras-chave:** eletrificação rural; privatização; Luz para Todos.

## ABSTRACT

The rural electrification process went through a phase of relative impulse throughout Brazil, motivated by the urgent needs of the rural population regarding access to electricity, but above all for economic and political interests, linked to a process of privatization and handing over of public assets. Thus, this study seeks to present brief reflections observed in the rural electrification process in Maranhão, evaluating its contradictions, impasses and respective regional particularities.

**Keywords:** rural electrification; privatization; Luz para Todos.

---

## 1 INTRODUÇÃO

Na atual fase de desenvolvimento das forças produtivas, vê-se uma insigne transformação da sociedade derivada de antagonismos históricos – de crescente complexidade – e permeada por questões econômicas, sociais, políticas, filosóficas etc. As contradições observadas no mundo hodierno são resultadas, em certa medida, de pujantes avanços (ou retrocessos em determinados casos) tecnológicos, processos agudizados da exploração do homem pelo homem – objeto de exploração máxima do capital – , bem como de diversas antinomias que se permeiam mutuamente dentro de relações intrincadas e que dão base para a sobrevivência do modo de produção capitalista, dado que as crises são inerentemente, ao mesmo tempo, prerrogativas e sustentáculos perversos, constituindo-se como *fôlego* do sistema de produção vigente.

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Doutorando em Políticas Públicas pela UFMA (bolsista CAPES). Mestre em Energia e Ambiente (UFMA), graduado em Economia (UFMA) e membro do GAEPP/UFMA.

Essa totalidade tem sido agravada sobremaneira pela atroz pandemia da Covid-19, que tem ceifado diariamente milhares de vidas ao redor de todo o mundo, embora alguns líderes políticos à serviço do capital, dentro da observância de uma apologia genocida, neofascista e num contexto de retorno à barbárie, menosprezem de forma hedionda e dantesca as vidas humanas em função da busca pelo poder, e favorecendo o aumento da lucratividade a qualquer custo, privatizações espúrias, sem prioridades sociais. Portanto, há total desprezo pelas classes historicamente esquecidas pelo próprio poder público, denotando ampliação do abismo social, desemprego, miséria e fome, resumindo os anseios nefastos e as ambições celeradas e ignóbeis do projeto neoliberal.

Dentro deste cenário, um daqueles elementos constituintes das forças produtivas tem, conforme o bel-prazer do todo poderoso aparelhamento manipulador midiático, ganhado status nas míopes vitrines que ostentam este ou aquele determinado tema, de tal maneira que o famigerado assunto em questão se agigante ou momentaneamente caia nas plagas do esquecimento. Assim sendo, quando a força produtiva energia elétrica vira a “bola da vez”, temos simultaneamente, em largas braçadas, a sua trama particular veiculada a partir de temas correlatos na *misancene* do setor elétrico, a exemplo do processo de privatização (seja na geração, transmissão ou distribuição), apagão elétrico, elevação das tarifas, subsídio, universalização, qualidade no fornecimento, energias não renováveis, crise energética, queima de equipamentos, acidentes fatais etc.

Destarte, buscando-se gerar um contributo para o tema em baila, apresenta-se neste artigo o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – “Luz para Todos” – PLPT, dentro do arcabouço intrinsecamente crítico e transpassado pelo prisma da ótica regulatória e seus devaneios de ajustamento e sistematização. A necessidade precípua aqui posta diz respeito à fuga das determinações meramente descritivas, classificações taxinômicas e de vieses positivistas, buscando superar a aparência do fenômeno para chegar à sua essência em suas múltiplas determinações.

Dessa forma, o objetivo do presente estudo é fazer breves apontamentos e reflexões acerca da problemática observada no processo recente de eletrificação rural no Maranhão, abordando alguns aspectos sociais na observância dos desafios locais derivados da contradição entre interesses públicos e privados, dentro da perspectiva de sinergia e articulação do PLPT com aspectos econômicos, sociais e políticos, inerentemente condicionados ao cenário local.

Para alcançar o objetivo apresentado, adotou-se uma abordagem de caráter exploratório, tendo em vista a hodierna criação do PLPT e, portanto, com uma quantidade relativamente diminuta de estudos específicos e direcionados sobre o assunto. Ademais, o estudo faz levantamento bibliográfico com base em material publicado, visando a fundamentação teórica para o

desenvolvimento da pesquisa e buscando contribuir para o aprimoramento da literatura sobre o assunto.

Além desta introdução, o texto está estruturado em quatro partes: a parte inicial faz um apanhado geral sobre a mercadorização da energia elétrica; na segunda parte é feita uma breve contextualização, no que tange à problemática do processo de privatização do setor elétrico; as especificidades do Maranhão são abordadas na terceira parte; na parte quatro são levantados alguns entraves do PLPT; e, finalmente, na última parte, são feitas as considerações finais sobre o estudo.

## **2 ENERGIA ELÉTRICA NÃO É MERCADORIA**

São considerados de grande relevância, em sua ampla maioria, os benefícios advindos do uso da energia elétrica no meio rural, onde ela pode possibilitar o aumento da qualidade de vida, acesso à informação, perspectivas de trabalho, geração de renda e, portanto, aumento do bem-estar individual e coletivo para a população rural. Existe na literatura uma miscelânea de pesquisas que atestam os benefícios da eletrificação rural, onde a mesma aumenta a produtividade e a oferta de postos de trabalho na pequena propriedade rural – em especial para as mulheres nas zonas não citadinas (DINKELMAN, 2011) –, permite uma utilização mais eficiente da irrigação com bombas d'água para a pequena agricultura familiar (SILVA; FERREIRA; WANDER, 2017), é uma importante política para promoção do bem-estar (FREITAS et al, 2015), resulta em incremento da produção agrícola, aumento da renda e inclusão social (CAMARGO, 2010), contribui significativamente para a promoção da qualidade de vida (REIS JÚNIOR, 2015), pode desencadear o desenvolvimento econômico e social (BENSCH; KLUVE; PETERS, 2011) e gera resultados positivos sobre produtividade, rendimento, educação e saúde (SOARES; GARCIA; TEIXEIRA, 2017).

Nessa perspectiva, a criação do PLPT, no ano de 2003<sup>3</sup>, pelo então presidente Lula e a ministra de Minas e Energia Dilma Rousseff, almejou atender pretéritos anseios da população rural, pois tem como objetivo principal promover a universalização do acesso à energia elétrica em todo território brasileiro e, por conseguinte, possibilitar a fixação do homem no campo<sup>4</sup>, buscando diminuir as desigualdades sociais. Segundo o Ministério de Minas e Energia – MME (BRASIL,

---

<sup>3</sup> À propósito, numa perspectiva histórica de forma breve, como precursores do PLPT tem-se o Programa de Eletrificação Rural Luz da Terra, criado em 1996 exclusivamente para o estado de São Paulo (BETIOL JUNIOR et al, 2006) e o Programa Nacional de Eletrificação Rural Luz no Campo, desenvolvido em 1999, os quais merecem uma análise mais acurada, embora não seja o objetivo primeiro dessas breves notas.

<sup>4</sup> No final do século XIX, “A luz elétrica que prolongava o dia e embelezava a paisagem urbana à noite era mais um privilégio de poucos que um benefício coletivo. Servia como metáfora da riqueza produzida coletivamente, mas acumulada e consumida apenas por uma pequena parcela” (LEMOS, 2009, p. 11).

2021), o objetivo do PLPT é contribuir para a redução da pobreza e aumento da renda familiar, dando prioridade às escolas rurais, quilombolas, indígenas, assentamentos, ribeirinhos, pequenos agricultores e famílias em reservas extrativistas, poços de abastecimento d'água e postos de saúde. Cruz et al (2004) acrescenta que a eletrificação rural é um importante fator indutor do desenvolvimento humano, econômico e social, pois atende aos pequenos consumidores com baixo poder aquisitivo e que vivem em regiões dispersas sem acesso à energia elétrica.

Porém, a atual mudança pela qual vem passando o processo de eletrificação rural via PLPT, intrinsecamente demonstra que outros tipos de interesses estão alavancando de fato este processo, os quais, através da associação entre o capital público e o privado, fundamentam, sobretudo, uma articulação entre a esfera política e econômica, criando verdadeiros óbices para o público-alvo e, ao mesmo tempo, dando guarida e refúgio para o processo de expansão do capital financeiro e de grandes grupos econômicos.

Este planejamento concretiza novas articulações entre o capital e o Estado, nas quais cabe ao Estado a regulação, o planejamento e o financiamento das infraestruturas a serem implementadas, geridas e prioritariamente usadas pela iniciativa privada. Trata-se, portanto, de um planejamento governamental em que a produção, transmissão e consumo da energia em larga escala tende a se distribuir entre os grupos econômicos que sustentam as formas de inserção competitiva no mercado internacional (LEMOS, 2009, p. 04).

Ou seja, segundo Lemos (2009), esta modalidade de programa atende majoritariamente ao processo geral de acumulação capitalista, onde a energia elétrica é equivocadamente tida como mercadoria, adquirindo um caráter eminentemente econômico e, dessa forma, condicionada a um determinado padrão de interesses dominantes e exploratórios<sup>5</sup>.

### **3 AVANÇO DO PROJETO PRIVATISTA NO SETOR ELÉTRICO**

O estado do Maranhão possui uma área total de aproximadamente 331.936 km<sup>2</sup>, com 217 municípios, e população estimada em 7.114.598 habitantes, sendo que 36,92% vivem no campo, o que equivale dizer que, em termos proporcionais, o Maranhão tem a maior população rural do Brasil (IBGE, 2016). Neste cenário, o PLPT surge em um contexto histórico de agravamento da pobreza e das desigualdades sociais. Acerca disso, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2012) observa no Maranhão o uso de políticas insuficientes para combate à miséria no campo:

---

<sup>5</sup> “A crise do Estado afetou particularmente o Setor Elétrico (...). A solução encontrada para enfrentar a crise foi a reestruturação do modelo setorial (ainda em curso), baseada na privatização, desverticalização do setor (geração, transmissão e distribuição) e incentivo à participação da iniciativa privada na produção e distribuição de energia” (LEMOS, 2007, p. 287).

Tendo em vista o contexto rural, os indicadores de pobreza extrema apresentados no Maranhão (39,8% em 2001 e 27,9% em 2009) mostram-se desfavoráveis em relação à tendência observada no resto do estado. Isso pode sugerir a insuficiência, no caso maranhense, das políticas de transferências governamentais, que contribuem para mitigar a miséria no campo e para minimizar as discrepâncias entre as condições de vida das populações extremamente pobres, nas zonas rurais e urbanas (IPEA, 2012, p. 16-17).

A realidade socioeconômica do Maranhão, de profundas desigualdades sociais e econômicas, contrasta com a elevada injeção de investimentos advindos do PLPT, pois o real intuito do Programa, de minimização da pobreza, relaciona-se de forma antagônica com os agentes participantes do setor elétrico, os quais direcionam seus interesses na busca incessante pelo lucro, saque do patrimônio público, exploração da força de trabalho, ênfase na competição, produtividade a qualquer custo, etc., dentro de um contexto recente de aviltamento e privatizações do setor elétrico.

A privatização do público é uma falsa consciência de desnecessidade do público. Ela se objetiva pela chamada falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna onde as formas aparentes são as de que o privado, as burguesias emprestam ao Estado: logo, o Estado, nessa aparência, somente se sustenta como uma extensão do privado. O processo real é o inverso: a riqueza pública, em forma de fundo, sustenta a reprodução do valor da riqueza, do capital privado. Esta é a forma moderna de sustentação da crise do capital, pois anteriormente, como nos mostrou a Grande Depressão de trinta, assim como todas as grandes crises anteriores, o capital simplesmente desvalorizava (OLIVEIRA, 1999, p. 68).

Para o caso do Maranhão, o processo de privatização observado dentro da cadeia da energia acaba obedecendo, de fato, a um padrão que extrapola o setor elétrico, estando subordinado à capitais externos que miram setores de infraestrutura nacionais:

Além de afetar diretamente o nível de emprego, via redução de gastos, esse desequilíbrio financeiro do setor público foi invocado como justificativa para a implementação de um programa de privatizações que se concentrou, principalmente, nos setores elétrico, de telecomunicações e de recursos minerais e significou a transferência, a preços aviltantes, de parte representativa do patrimônio nacional para capitais de origem estrangeira (LIMA, 2003, p. 14).

Dado que o PLPT surge num contexto de amplas disparidades sociais, faz-se necessário, portanto, buscar elementos para auxiliar a desvendar a essência do fenômeno e os reais condicionantes do processo de eletrificação rural no Maranhão, onde surgem questionamentos que necessitam de ponderações aprofundadas, apontando direcionamentos para entendimento real do cerne do fenômeno: o processo de privatização do setor elétrico afeta em qual medida a autonomia das populações tradicionais?<sup>6</sup>; a nova reconfiguração territorial está respeitando a soberania da população impactada?; os consumidores rurais estão recebendo subsídios para arcar com os custos da

---

<sup>6</sup> “Assiste-se como que a uma regressão do universal abstrato que cria o Estado como ‘comunidade ilusória’ para o mero chão dos interesses privados que, já agora não se universalizam, já não têm, aparentemente, a necessidade de liberarem-se de sua forma de interesses privados, tal o nível de dominação, ou sobretudo da experiência subjetiva vivida pela burguesia. Tal é mesmo o sentido das privatizações ‘stricto sensu’.” (OLIVEIRA, 1999, p. 69).

energia?; a segurança em relação ao uso da energia está sendo corretamente disseminada para o público-alvo? Naturalmente, não pretende-se aqui esgotar o debate para questões tão complexas e trazer o ponto final para essas indagações, devido ao grau intrincado e abstruso das mesmas, senão apontar caminhos e propostas para ampliar o debate e contribuir para a construção do pensamento sobre o tema proposto, visando sempre gerar benefícios concretos para a população-alvo do Programa, “[...] envolvendo os usuários do programa avaliado, que são os mais diretamente interessados nos resultados” (SILVA, 2013, p. 47).

#### **4 ESPECIFICIDADES DO MARANHÃO**

Em linhas gerais, as características de desigualdades, especificidades marcantes no estado do Maranhão, caracterizam-se, originalmente, por fatores históricos específicos advindos da formação econômica do Brasil, a partir de fatores inerentes ao denominado sistema centro-periferia. Conforme ressalta Furtado (1998):

As fases de progresso, como a que conheceu o Maranhão, haviam sido de efeitos locais, sem chegar a afetar o panorama geral. A instalação de um rudimentar sistema administrativo, a criação de um banco nacional e umas poucas outras iniciativas governamentais constituíam - ao lado da preservação da unidade nacional - o resultado líquido desse longo período de dificuldades. As novas técnicas criadas pela Revolução Industrial escassamente haviam penetrado no país [...] (FURTADO, 1998, p. 110).

Esta precedente problemática socioeconômica explica, em grande parte, os determinantes da atual dinâmica econômica contraditória do Maranhão, derivada da época colonial e vinculadas ao que Furtado (1998) chama de “falsa euforia”. Além do fato de não ser recente, esse processo de disparidades perdura de forma dramática, sobretudo no que diz respeito aos serviços públicos, que transformam-se em moeda de troca em benefício de determinados interesses, os quais podem, de certa forma, ser considerados um dos aspectos centrais da problemática exposta, mesmo com a característica de determinantes multifacetados.

Ao mesmo tempo em que o Estado se afastou dos chamados gastos sociais tivemos a transformação dos serviços públicos em objeto de valorização do capital com a sua progressiva mercantilização. Esse processo teve grande contribuição no agravamento do já dramático quadro social do Estado do Maranhão, que apresenta o pior IDH do país (GOMES; REGO, 2011, p. 62).

Além disso, como características marcantes na dinâmica econômica do Maranhão, dentro de uma perspectiva socioeconômica recente, Paula e Mesquita (2008) destacam variáveis de fragilidade aliadas ao processo de reprodução ampliada do capital, sempre voltado às atraentes taxas de lucros. “Se analisarmos algumas variáveis importantes como a dinâmica demográfica, a dinâmica

econômica e dinâmica social, veremos que o desenvolvimento socioeconômico recente do Maranhão é insustentável” (Ibid., p. 11), onde o modelo historicamente excludente inibe a equidade na repartição da riqueza.

Que estratégia adotar, para a superação desse quadro desigual, perverso e concentrador de riqueza que está posto ao Maranhão? Manter o atual modelo excludente ou partir para a construção de um projeto de desenvolvimento que distribua a riqueza gerada internamente de forma mais democrática que almeje uma melhor distribuição de renda e acesso ao emprego? (PAULA; MESQUITA, 2008, p. 19).

Silva e Mesquita (2009) acrescentam ainda que algumas estratégias de ação para combater a exclusão social e gerar renda, em muitos lugares, têm alcançado êxito, embora ainda faltem muitas políticas públicas robustas. O IPEA (2012) confirma esta perspectiva, observando a situação de precariedade e de desigualdade social existente no Maranhão<sup>7</sup>. Em termos de acesso à energia elétrica especificamente, “[...] o Maranhão encontra-se em pior situação do que o Nordeste como um todo, e ainda aquém da média brasileira. Este serviço está caminhando para a universalização, mas na zona rural do Maranhão, 18,8% da população ainda estão no escuro” (IPEA, 2012, p. 34).

Segundo IPEA (Ibid.), o acesso à energia elétrica na zona rural apresenta os seguintes percentuais: i) Brasil: 93,29%; ii) Nordeste: 91,42%; e iii) Maranhão: 81,24%. Ou seja, além do fato de não ser recente, as distorções observadas são, em grande parte, influenciadas por questões de natureza econômica e político/eleitorais, engendradas por interesses escusos em sua ampla maioria.

Ao lado das políticas propriamente ditas, faz-se necessário também pensar em construir um arcabouço institucional mais propício, inclusive, a mudanças traumáticas. Isto, no sentido de que as políticas possam vir a ser menos abaladas por circunstâncias exógenas, notadamente aquelas de natureza político/eleitorais (MOURA; MOURA; SANTOS, 2010, p. 267).

Como *alternativa* de ampliação dos serviços públicos e minimização das disparidades sociais, o poder público criou no ano de 2003 o chamado Programa Luz Para Todos (PLPT), conforme dito anteriormente, tendo como objetivo fundamental a universalização da distribuição do serviço de energia elétrica no meio rural brasileiro e a redução da pobreza, embora a mudança no setor elétrico já houvesse sido iniciada desde meados da década de 90<sup>8</sup>. Todavia, o abismo social se aprofunda cada vez mais em decorrências das políticas neoliberais que assolam inexoravelmente a classe trabalhadora, com políticas seletivas que agravam e oprimem uma parcela da população

---

<sup>7</sup> “No Maranhão, as desigualdades de renda média aumentaram. A renda domiciliar per capita da zona rural teve um crescimento de 22,8% (...) enquanto o aumento na zona urbana foi de 51,7%. (...) Em suma, apesar do melhor desempenho, em termos do crescimento de renda observado nos últimos anos, o Maranhão ainda apresenta patamares muito inferiores ao nacional, sendo que, na zona rural, a situação chega a ser mais precária” (IPEA, 2012, p. 14-15).

<sup>8</sup> “Nos anos 1990, um conjunto de transformações, nos âmbitos nacional e internacional, determinou mudanças no papel do Estado na economia e uma radical reestruturação do Setor Elétrico. Com o surgimento de novos agentes, nova estrutura institucional, novo marco legal e novos mercados, a análise da relação entre o território e as políticas setoriais de energia elétrica se tornou muito mais complexa” (LEMOS, 2009, p. 08).



historicamente humilhada, tendo como pano de fundo o processo ilegítimo das privatizações<sup>9</sup> das concessionárias de energia elétrica em todo o Brasil, que resultam em demissões em massa, aumento da exploração da força de trabalho, elevação das tarifas e lucros exorbitantes para os proprietários dos meios de produção, obedecendo à lógica da acumulação capitalista, aprofundada pela pandemia da Covid-19.<sup>10</sup>

## **5 O PLPT E ALGUNS DE SEUS ENTRAVES**

O PLPT surgiu como uma política pública emergencial de combate ao déficit energético na distribuição de energia elétrica e, de fato, encontra uma série de obstáculos e barreiras para cumprir seu objetivo de universalização. É sabido que, entre os sujeitos participantes do programa, não se pode perder de vista que – pelo prisma de uma abordagem inclusiva, cidadã, democrática e emancipatória – os principais interessados deveriam ser os usuários finais do programa. Entre os outros sujeitos partícipes, tem-se a coordenação do Programa, que é realizada pelo MME, cabendo à Eletrobrás a operacionalização do mesmo, e às concessionárias, em parceria com os governos estaduais, a execução do Programa (BRASIL, 2021).<sup>11</sup>

Lançado em 11/11/2003, esse programa de eletrificação rural é o único em andamento em todo o Brasil e foi orçado em R\$ 7,6 bilhões, sendo que deste montante, R\$ 5,5 bilhões eram provenientes de fundos setoriais geridos pelo Governo Federal (Conta de Desenvolvimento Energético - CDE e Reserva Global de Reversão - RGR) e o restante partilhado entre governos estaduais, municipais e as distribuidoras de energia elétrica (BETIOL JUNIOR et al, 2006, p. 18).

Segundo Fournier e Penteadó (2008), as principais limitações do PLPT estão relacionadas a aspectos estruturais, financeiros e sociais, onde se destacam os seguintes: i) ocupação da área rural de maneira dispersa, o que dificulta a construção da infraestrutura necessária para instalação elétrica e eleva os custos de implantação; ii) baixo padrão de consumo per capita de energia pela população

---

<sup>9</sup> “Essa experiência subjetiva, ao lado da objetividade [...] da falência do Estado, constitui a pedra de toque da privatização do público. Este aparece como desnecessário. É uma reforma do Estado que o faça parecer-se com essa objetividade subjetivada, vale dizer, com a empresa privada e com a experiência burguesa cotidiana, constitui uma reificação quase necessária desse movimento” (OLIVEIRA, 1999, p. 72).

<sup>10</sup> “É oficial que o lucro líquido do Grupo Equatorial em 2019 foi R\$ 2,4 bilhões, mais que o triplo do resultado apurado um ano antes (dados da CVM), ou seja, a Equatorial suportaria passar pela crise da pandemia com tranquilidade, sem penalizar e massacrar seus empregados, mas a ganância pelo lucro não permite que o Grupo aja com o mínimo de responsabilidade protegendo aqueles que precisam efetivamente sobreviver à crise com seus empregos e salários já achatados.” (STIU-MA, 2020, p. 03).

<sup>11</sup> É sabido que a contrapartida financeira do governo estadual, desde o início do programa, nunca foi observada, seja de forma parcial, seja na sua plenitude.

rural, aumentando o tempo necessário para recuperação do capital investido; e iii) pequena capacidade de pagamento dos consumidores rurais, em função da disponibilidade de renda.

Assim, percebe-se que, aparentemente, a eletrificação rural não é financeiramente *vantajosa* para os atores que ditam as regras no mercado de energia, tendo em vista os altos investimentos, elevados custos operacionais, baixo consumo e reduzida capacidade de pagamento dos serviços pela população beneficiada, fazendo com que outros tipos de interesse movam verdadeiramente as engrenagens do Programa. No entanto, Fournier e Penteado (2008) destacam que é preciso compreender que a eletrificação rural não se reduz a uma questão técnica ou econômica, e sim a um processo de inclusão social mais amplo e significativo.

No caso do Maranhão, em função da extensão territorial, tem-se ainda a problemática da dificuldade de acesso e logística a determinados povoados e sistemas isolados, como por exemplo o óbice das Ilhas das Canárias, município de Araiões – Maranhão. Além disso, outros entraves são apontados por Acende Brasil (2007), como a insuficiência de recursos para cobrir os altos custos de implantação, operação e manutenção do Programa e o risco da inviabilização das tarifas de energia, pois os encargos são repassados diretamente ao consumidor através do aumento da tarifa de energia na área de concessão, entre outros.

Entretanto, no âmbito da questão vinculada aos entraves do PLTP estão inerentemente os determinantes políticos e financeiros, permeados pelas parcerias público-privadas, privatizações, financiamentos de obras de infraestrutura controversos e vultosos.

## **6 CONCLUSÃO**

Os benefícios proporcionados pelo do uso da energia elétrica são apontados como essenciais para o bem-estar da sociedade contemporânea, tendo em vista as diversas melhorias geradas para integração do indivíduo à sociedade e à medida em que pode disponibilizar condições básicas para auxiliar no exercício da cidadania.

O PLPT foi criado com o objetivo de universalizar o acesso à energia elétrica em todo o território brasileiro, atendendo, sobretudo, a população rural. O presente estudo buscou fazer um levantamento contextual, ressaltando os aspectos sociais acerca da eletrificação rural no Maranhão, analisando o fenômeno e investigando as articulações (e contradições) entre os interesses econômicos e sociais permeados pelo aviltante processo de privatização das empresas do setor elétrico e pela ignominiosa lógica capitalista, que busca de forma incessante os superlucros às custas da exploração da força de trabalho.

Nota-se que os agentes e empresas privadas do mercado de energia aparentemente não possuem vantagens financeiras na operação do Programa a curto prazo, pois os mesmos atuam de forma a atender objetivos de caráter essencialmente político num primeiro momento e, portanto, dentro de um processo inerentemente condicionado, buscando, a longo prazo, aferir vantagens que lhe assegurem a *posteriori* relações nefastas com o poder público, sempre na ganância de expropriar, acumular e apropriar o patrimônio público.

Avaliar de que forma a população rural está sendo efetivamente beneficiada pelo PLPT, analisar as questões relacionadas à segurança em torno do “novo insumo”, investigar as condições que os usuários finais do programa têm de arcar com os custos tarifários, entre outros, são alguns exemplos de desafios prementes que surgem após o novo marco regulatório estabelecido pelo setor e questões que apontam para a necessidade de novas pesquisas e aprofundamento sobre o tema, reconhecendo a complexidade do fenômeno e as particularidades e limitações observadas no cenário maranhense.

---

## REFERÊNCIAS

BENSCH, G.; KLUVE, J.; PETERS, J. Impacts of Rural electrification in Rwanda. **Journal of Development Effectiveness**, v. 3, n. 4, p. 567-588, 2011. Disponível em: <http://anon-ftp.iza.org/dp6195.pdf>. Acesso em jun, 2021.

BETIOL JUNIOR, G.; STRAZZI, P. E.; CARMO, J. R. et al. Metodologia de análise técnica para redução de custo no planejamento das obras do programa "Luz Para Todos" em São Paulo.. In: ENCONTRO DE ENERGIA NO MEIO RURAL, 6., 2006, Campinas. **Proceedings online...** Disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000022006000200009&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000022006000200009&lng=en&nrm=abn). Acesso em: jun. 2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Informações sobre o Programa Luz para Todos**. Disponível em: [https://www.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o\\_programa.asp](https://www.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp). Acesso em: jna. 2021.

CAMARGO, E. J. S. **Programa Luz para Todos** – da eletrificação rural a universalização do acesso a energia elétrica – da necessidade de uma política de Estado. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CRUZ, C. N. P.; MOURAD, A. L.; MORINIGO, M. A. et al. Eletrificação rural: benefícios em diferentes esferas. In: ENCONTRO DE ENERGIA NO MEIO RURAL, 5. [**Anais...**], 2004, Campinas. **Proceedings online...** Disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000022004000100050&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000022004000100050&lng=en&nrm=abn). Acesso em: jun. 2021.

DINKELMAN, T. The effects of rural electrification on employment: New evidence from South Africa. **The American Economic Review**, v. 101, n. 7, p. 3078-3108, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.101.7.3078>. Acesso em: mai. 2021.

FOURNIER, A. C. P.; PENTEADO, C. L. C. Eletrificação rural: desafios para a universalização da energia. In: XII Congresso Brasileiro de Energia. [**Anais...**]. Rio de Janeiro, 2008. Desafios do setor energético brasileiro. Rio de Janeiro, 2008. v. I. p. 373-387. Disponível em: [https://www2.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/eletrificacao\\_rural\\_XII.pdf](https://www2.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/eletrificacao_rural_XII.pdf). Acesso em ago. 2021.

FREITAS, Gisele de; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. **Programa Luz Para Todos**: uma representação da teoria do programa por meio do modelo lógico. PPP/IPEA, n. 15, jul/dez 2015. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6532/6/PPP\\_n45\\_Programa.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6532/6/PPP_n45_Programa.pdf). Acesso em 17 nov. 2022.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Ed. Nacional, 1998.

GOMES, J. M.; REGO, J. S. A execução orçamentária do Maranhão, de 1988 a 2009: uma análise preliminar. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 18, n. 2, mai/ago, 2011. p. 57-63. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/233148233.pdf>. Acesso em mai. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese do estado do Maranhão**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=ma>. Acesso em 05 jun. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Situação Social nos Estados – Maranhão**. Brasília: IPEA, 2012.

LEMOS, C. F. **O Processo Sociotécnico de Eletrificação na Amazônia**: articulações e contradições entre Estado, capital e território (1890 a 1990). Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

LEMOS, C. F. O Processo Sociotécnico de Eletrificação na Amazônia: esboço de uma análise histórica. In: XIII Encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional [**Anais...**]. Florianópolis, 2009.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Padrões de acumulação e políticas sociais no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís-MA, v. 7, n.1, p. 137-164, 2003. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3734>. Acesso em jun. 2021.

MOURA, J. G.; MOURA, E. P.; SANTOS, A. V. Promoção de Arranjos Produtivos Locais em ambientes instáveis: o caso do Maranhão. In: APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. (Org.). **Políticas para Arranjos Produtivos Locais**: análise em estados do Nordeste e Amazônia Legal. 1 ed. Natal: EDUFRN, 2010, v. 1, p. 241-270.

OLIVEIRA, F. Privatização do Público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.) **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. NEDIC. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 55-81.

PAULA, R. Z. A.; MESQUITA, B. A. A dinâmica recente, impacto social e perspectivas da economia do estado do Maranhão - 1970/2008. In: Fórum BNB de desenvolvimento e XIII encontro regional de economia, 2008, Fortaleza. **Anais do XIII encontro regional de economia**. Fortaleza, 2008. Disponível em:

<https://www.bnb.gov.br/documents/45787/665175/A+din%C3%A2mica+recente%2C+impacto+soci+al+e+perspectivas+da+economia+do+estado+do+Maranh%C3%A3o+-+1970-2008..pdf/523a2fb8-f4d5-e58e-af20-6d314f13dccc?version=1.0&t=1638447469695&download=true>. Acesso em: jan 2021.

REIS JÚNIOR, E. M. **Avaliação do Programa “Luz para Todos” no estado do Amazonas sob o aspecto da qualidade da continuidade do serviço de energia elétrica**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2015. p. 144. Disponível em: <https://goo.gl/8U7Tme>. Acesso em: mai. 2021.

SILVA, J. R. S.; MESQUITA, B. A. Algumas consequências da política neoliberal para a agricultura familiar na Amazônia brasileira: exclusão social e concentração de riqueza. In: 12º Encuentro de Geografos Latinoamericanos. [Anais...]. Montevideo, 2009. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/09.pdf>. Acesso em: jun. 2021.

SILVA, M. O. S. (Coord.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras, 2013.

SILVA, O. F. da; FERREIRA, E. P. B. ; WANDER, A. E. **Agroeconomic Viability of Co-inoculation in Common Beans**. In: Tropentag/2017, Bonn, Germany. International Research on Food Security, Natural Resource Management and Rural Development. Bonn, Germany: Tropentag, 2017. Disponível em: <https://www.tropentag.de/2019/abstracts/full/92.pdf>. Acesso em: jun. 2021.

SOARES, S. G.; GARCIA, F. R.; TEIXEIRA, G. S. Investimentos em infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico: o caso do Programa Luz para Todos. **PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 49, p. 321-356, 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8246/1/ppp\\_n49\\_investimentos.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8246/1/ppp_n49_investimentos.pdf). Acesso em: mai. 2021.

STIU-MA. Sindicato dos Urbanitários do Maranhão. Vírus da ganância acomete Equatorial e penaliza trabalhadores e trabalhadoras da empresa. **BOLETIM INFORMATIVO EQUATORIAL**. Julho de 2020. Disponível em: <http://urbanitarios.org.br/plus/modulos/edicao/ver.php?cdedicao=389>. Acesso em: jun. 2021.

# **X**

## **POLÍTICAS DE SAÚDE E O DESMONTE DO SUS: o Brasil na contramão do desenvolvimento**

Frednan Bezerra dos Santos

Thayanny Lopes do Vale Barros

José Renan Nunes de Oliveira e Silva

**Frednan Bezerra dos Santos<sup>1</sup>**  
**Thayanny Lopes do Vale Barros<sup>2</sup>**  
**José Renan Nunes de Oliveira e Silva<sup>3</sup>**

## **RESUMO**

O artigo discute o processo de criação do Sistema Único de Saúde - SUS, os impasses à sua efetivação e o seu desmonte. De modo preliminar, joga luz ao debate sobre a saúde como pressuposto ao processo de desenvolvimento. Ademais, destaca o papel desempenhado pelo movimento sanitário no processo de gênese do SUS e seu percurso histórico de avanços e recuos até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Igualmente, aponta aspectos do *Welfare State* no Brasil a partir da consolidação das políticas sociais, notadamente a previdência social e o SUS. Constata que a manipulação da questão fiscal escamoteia a verdadeira situação fiscal e seus determinantes, concluindo que a atual conjuntura engendra contrarreformas extremamente danosas para a sociedade brasileira, indo na contramão do desenvolvimento.

**Palavras-Chave:** SUS; Welfare State; desenvolvimento.

## **ABSTRACT**

The article discusses the creation process of the Unified Health System - SUS, the obstacles to its implementation and its dismantling. Preliminary, it sheds light on the debate on health as budgets for the development process. In addition, it highlights the role played by the sanitary movement in the genesis of the SUS and its historical path of advances and retreats until the enactment of the Federal Constitution of 1988. It also points out aspects of the Welfare State in Brazil from the consolidation of social policies, notably social security and SUS. I note that the manipulation of the fiscal issue conceals the true fiscal situation and its determinants, concluding that the current conjuncture engenders extremely harmful counter-reforms for Brazilian society, going against the grain of development.

**Keywords:** SUS; Welfare State; development.

---

## **1 INTRODUÇÃO**

A crise do Estado nas sociedades capitalistas ocidentais se expressa de forma severa na garantia dos direitos sociais que emergem no século XX como espólio do Estado democrático e se cristalizam no Estado de Bem Estar Social – EBES, em especial na Europa, se tornando referência de desenvolvimento social.

---

<sup>1</sup> Economista, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE/UFMA) e doutorando do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA).

<sup>2</sup> Assistente Social, mestranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA).

<sup>3</sup> Assistente Social, mestrando do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA).

Para Draibe (1993), o EBES ou *Welfare State* é algo estranho ao debate sobre política social no Brasil, argumentando que, em nossa literatura, a questão econômica é hegemônica. No entanto, Kerstenetzky (2012) afirma que mesmo que haja controvérsia em torno da caracterização de um EBES no Brasil, se vivencia um processo de construção dele, e que o fato de sermos retardatários nesse processo permite possíveis vantagens de aprendizado com as experiências exitosas em outros países.

Assim, entendemos o processo de redemocratização brasileiro, expresso na “Constituição Cidadã” de 1988, como o ponto de partida para a construção de um EBES no Brasil, sendo o seu pilar principal a legalidade democrática que, para Sacramento e Gentili (2016), é a fiança mínima para a construção “[...] da proteção do Estado aos direitos sociais e como garantia de um mínimo de sociabilidade que envolva a vida coletiva de homens e mulheres em suas condições de existência real” (SACRAMENTO; GENTILLI, 2016, p. 104).

A legalidade democrática é, portanto, pressuposto para a garantia de uma agenda social básica no discurso dos governos eleitos, porém, as recorrentes crises econômicas que, ao fim ao cabo, são expressões do avanço neoliberal que enfraquece ou até mesmo subtrai conquistas históricas. Segundo Nogueira (2001), a ofensiva neoliberal em curso no Brasil desde a década de 1990 provoca desmobilização e fragmentação das lutas políticas, com repercussões ambíguas e contraditórias nos encaminhamentos dos governos e de seus respectivos projetos políticos.

Isto posto, tem-se como avanço fundamental nas sociedades criação das políticas sociais em geral. Na especificidade brasileira, a luta política garantiu a criação de sistemas de saúde e previdência públicos, além do reconhecimento da Assistência Social enquanto política pública, destituindo-a dos ranços filantrópicos, assistencialistas e caritativos, conquistas que consideramos as principais quando se discute o significado social da Constituição Federal de 1988 – CF-1988. Não obstante, imediatamente a correlação de forças se alterou e foi dado início ao processo de desconstrução das políticas sociais universais, antes mesmo de suas efetivações.

Assim, o artigo em questão aponta, primeiramente, aspectos gerais sobre os sistemas de saúde existentes no Brasil desde o século XX e o movimento de Reforma Sanitária em prol do Sistema Único de Saúde e contra a histórica negação do direito à saúde para a grande massa da população. Em seguida, aborda as relações deste sistema com o modelo de desenvolvimento social europeu *Welfare State*, evidenciando as características brasileiras conquistadas a partir da CF-1988. Por fim, aborda os impactos da adesão nacional ao neoliberalismo na década de 1990 na consolidação das políticas sociais, em especial a de saúde, situando o arrocho fiscal provocado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95, em 2016.



## **2 A GÊNESE DO SUS: um breve histórico**

O processo que culmina na constituição do Sistema Único de Saúde – SUS deve ser entendido a partir do processo de luta pela reforma sanitária, que se iniciou ainda na década de 1970 em plena ditadura civil-militar. Nesse período, a questão da saúde no Brasil era privilégio de poucos, resumindo-se à um sistema cindido entre a medicina previdenciária, destinada apenas aos trabalhadores formais, e as poucas unidades de saúde pública, geralmente advindas da filantropia.

Entretanto, a narrativa do movimento que resultou na constituição do SUS ocorreu de forma concomitante ao processo de industrialização em andamento no Brasil. Em 1923, através da Lei Eloy Chaves, foram criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, financiadas por empregados, empresas empregadoras e pela União. As CAPs representam os primeiros esforços estatais de garantia mínima do direito à saúde, mas mostraram-se incipientes, uma vez que só grandes empresas conseguiam mantê-las, não abarcando a massa real de trabalhadores/as (BRAVO, 2018).

No período do Estado Novo, durante a Ditadura Vargas, são criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs, que passam a ser instrumento de provimento de serviços de saúde ao trabalhador através da compra de serviços junto ao setor privado. Já no período da ditadura militar, os IAPs são unificados, dando origem ao Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, que consolida o caráter assistencial à saúde por meio da compra de serviços privados, fomentando o processo de expansão do setor privado de saúde.

Ademais, na década de 1970 foi criado o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social – SINPAS, e, em 1974, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, que passa a ser o grande órgão governamental prestador da assistência médica – basicamente à custa de compra de serviços médico-hospitalares e especializados do setor privado. É possível dizer que a lógica do INAMPS, que sobreviveu como órgão nacional de saúde até a criação do SUS, ainda se reproduz no interior do Sistema Único de Saúde.

Nessa esteira, na década de 1980 foi criado o Programa de Ações Integradas de Saúde – PAIS, que dava particular ênfase à atenção primária, com a rede ambulatorial passando a constituir a "porta de entrada" do sistema. O PAIS visava a integração das instituições públicas de saúde mantidas pelas diferentes esferas de governo e propunha ainda a criação de sistemas de referência e a atribuição de prioridades para a rede pública, com a complementação pela rede privada (SANTOS, 2007).

Entendemos ser importante destacar que as ações de saúde dos governos militares buscaram incentivar a expansão do setor privado, portanto, a compra de serviços privados pela previdência foi

estimulada, além de conceder incentivos fiscais às empresas para a contratação de companhias privadas ou cooperativas de médicos que prestassem serviços de saúde aos seus funcionários.

Por outro lado, o “Movimento Sanitário Brasileiro” teve importante papel no processo de luta pela “Reforma Sanitária”, que representou uma ampla articulação de sujeitos sociais, incluindo membros dos departamentos de medicina preventiva de várias universidades, entidades como o Centro Brasileiro de Estudos – CEBES, fundado em 1978, movimentos sociais de luta por melhores condições de saúde, autores e pesquisadores, militantes do movimento pela redemocratização do país nos anos 1970 e 1980 e parlamentares de oposição.

Não há como se discutir o processo de luta por saúde pública para o conjunto da população sem demarcar o momento histórico-político representado pela 8ª Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986, na cidade de Brasília. Diferente das anteriores, esta contou com a participação direta da sociedade, introduzindo o tema da saúde enquanto direito e lutando não apenas pela criação do SUS, mas pela Reforma Sanitária, que representaria a redefinição da concepção e modelo de saúde.

Os debates saíram dos seus fóruns específicos (ABRASCO, CEBES, Medicina Preventiva, Saúde Pública) e assumiram outra dimensão com a participação das entidades representativas da população: moradores, sindicatos, partidos políticos, associações de profissionais, parlamento. A questão da Saúde ultrapassou a análise setorial, referindo-se à sociedade como um todo, propondo-se não somente o Sistema Único, mas a Reforma Sanitária (BRAVO, 2018, p. 8).

No ano de 1987 foram criados Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde – SUDS, que tinham como principais diretrizes: universalização e equidade no acesso aos serviços de saúde; integralidade dos cuidados assistenciais; descentralização das ações de saúde; implementação de distritos sanitários. Trata-se de um momento marcante, pois, pela primeira vez, o Governo Federal começou a repassar recursos para os estados e municípios ampliarem suas redes de serviços, renunciando a municipalização que viria com o SUS:

O conceito de saúde forjado pelo movimento sanitário se vale da determinação social da saúde, ou seja, o nível de saúde de um grupo social dependerá das condições de vida dos indivíduos nele integrados. Portanto, saúde não se restringe à assistência médico-sanitária. Um bom nível de saúde é decorrência de múltiplas intervenções intersetoriais, realizadas pelo conjunto das políticas sociais voltadas à melhoria na qualidade de vida. Não se limita à oferta de um sistema de atenção e de cuidados à saúde, mas, ao mesmo tempo, inclui esse sistema em suas pautas políticas e reconhece sua importância (COSTA, 2013, p. 240).

Com a promulgação da CF-1988, a “Constituição Cidadã”, foi estabelecido que a saúde é “Direito de todos e dever do Estado”. Ela apresenta, na seção II, como pontos básicos:

[...] as necessidades individuais e coletivas são consideradas de interesse público e o atendimento um dever do Estado; a assistência médico-sanitária integral passa a ter caráter universal e destina-se a assegurar a todos o acesso aos serviços que por sua vez devem ser

hierarquizados segundo parâmetros técnicos e a sua gestão deve ser descentralizada (BRASIL, 1988).

O SUS nasce a partir da promulgação da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, também chamada de “Lei Orgânica da Saúde”<sup>4</sup>, que representa a tradução do princípio constitucional da saúde como direito de todos e dever do Estado, estabelecendo em seu artigo 7º que todas as ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados devem ser desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da CF.

A Lei Orgânica da Saúde delineou os objetivos e atribuições, os princípios e diretrizes, a organização, direção e gestão, a competência e atribuições de cada nível da administração pública (federal, estadual e municipal) e a participação complementar do sistema privado.

Ademais, a Lei no 8.142/1990 instaura a participação da sociedade na gestão do SUS. A partir desta foram instituídos os Conselhos e Conferências de Saúde de forma descentralizada, nos governos estaduais (Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde – CONASS) e municipais (Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS).

Para Costa (2013), os permanentes avanços observados na implementação do SUS devem ser creditados à robusta e longa trajetória de um movimento de profissionais, gestores, organizações sociais e outros atores, que alimentam um processo contra hegemônico pela saúde a partir da conquista representada pela introdução do projeto político na CF-1988:

Esse projeto de reforma sanitária sustenta a concepção de Estado forte e comprometido com a seguridade social, os direitos e as políticas sociais, no qual a inserção da saúde está aliada à democratização dos direitos sociais e é resultado de políticas sociais e econômicas convergentes para o desenvolvimento (COSTA, 2013, p. 239).

Como afirma Costa (2013), o projeto de reforma sanitária que serviu de base para a construção do SUS trazia em sua essência um projeto de desenvolvimento para a sociedade brasileira inspirado no *Welfare State* europeu. Assim, o movimento se situou nas fileiras progressistas da batalha constituinte, onde obteve grandes vitórias, com destaque para a definição da saúde como direito universal e dever do Estado, no contexto da seguridade social, e ressaltou que esse direito seria efetivado mediante políticas sociais e econômicas que objetivassem a redução do risco de doença e de outros agravos.

Portanto, entendemos o SUS como resultado de um vigoroso processo de luta social, com contradições e tensões, mas que conseguiram romper barreiras políticas, possibilitando a

---

<sup>4</sup> A criação do SUS se deu através da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, que “dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes”.

institucionalização do SUS como sistema universal, administrado de forma participativa pela sociedade; um sistema público, gratuito, integral e de qualidade, com participação e controle social.

### **3 WELFARE STATE NO BRASIL:** da construção do SUS à liberalização da saúde

A CF-1988 representou importante vitória da luta do povo brasileiro por direitos sociais, quando o debate sobre a reforma sanitária, a despeito do impulso privatista já presente no período, ganhou força com a mobilização da sociedade civil que se materializou na Emenda Parlamentar assinada por 150 mil eleitores e 167 entidades da sociedade civil, encaminhada ao Congresso Constituinte (SACRAMENTO; GENTILLI, 2016).

Esse processo de construção de uma relativa hegemonia em torno de uma política estatal de saúde pública universal deve ser pensada a partir do entendimento do sistema de saúde vigente antes do SUS, ou seja, o direito à saúde no Brasil era vinculado às atividades produtivas com regulamentação previdenciária e, portanto, de caráter contributivo. Isto colocava os trabalhadores não formalizados, apesar da sua maior vulnerabilidade, em situação de exclusão da assistência médica estatal, cabendo às fundações filantrópicas prestar auxílio a esses excluídos sociais.

Com a criação do SUS a sociedade brasileira superou, em grande medida, a divisão da massa da população, no tocante ao acesso à saúde, entre dois grupos fundamentais: previdenciários e não previdenciários. Assim, o SUS representou a quebra do paradigma da “exclusão dos excluídos”, desvinculando a oferta dos serviços de saúde da inserção formal no mercado de trabalho.

Por si só a criação do SUS já constituiu grande avanço, uma vez que a arquitetura previdenciária determinava a estrutura e o financiamento do sistema de saúde e privilegiava o grupo dos trabalhadores formalizados em detrimento do segundo grupo que, além de representar maior parcela da população, era composto pelas classes de mais baixa renda que não tinham a mínima condição de acesso à escassa “rede” de saúde privada (TEIXEIRA; CRUZ; AZEVEDO, 2016).

O SUS é colocado por Kerstenetzky (2012), ao lado de outras políticas, como elemento fundamental da construção do *Welfare State* no Brasil:

Incluem-se entre as medidas mais importantes a criação do seguro-desemprego, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), a aplicação das novas regras universalizantes da Previdência Rural e a regulamentação da assistência social “cidadã” – o reconhecimento, enfim, da responsabilidade pública por vários riscos sociais, antigos e novos, e pela “promoção, proteção e recuperação da saúde” (KERSTENETZKY, 2012, p. 217).

Entende-se que a proposta do SUS requer um Estado democrático de direito, e a consolidação das suas instituições, o que estabelecia uma monumental tarefa para a sociedade brasileira. Assim, a constituição do SUS deveria obedecer às diretrizes e recomendações técnicas e organizacionais

editadas pelo Ministério da Saúde, respeitadas as especificidades de cada unidade federativa e de cada município, mas sempre observando o caráter técnico específico. As diretrizes do SUS são, portanto, o conjunto de normas voltadas para problemas específicos, produzidas com o concurso de especialistas de reconhecido saber na área de atuação e que funcionam como orientadores da configuração geral do sistema em todo o território nacional (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, Kerstenetzky (2012) explica que as políticas sociais são imediatamente afetadas pelas determinações constitucionais inscritas no campo da seguridade social, que, a partir de 1988, surge como a unificação das políticas de previdência social, assistência social e saúde.

O SUS foi a expressão mais acabada do esforço do Estado brasileiro em garantir o acesso universal dos seus cidadãos aos cuidados em saúde necessários à longevidade. Embora seja notória a necessidade de um conjunto de políticas econômicas e sociais mais amplas (emprego, moradia, saneamento, alimentação, educação, segurança etc.), é inquestionável a importância de uma política de saúde que, para além da universalidade, garanta a equidade, a integralidade e a qualidade do cuidado em saúde prestado aos seus cidadãos.

Entretanto, o avanço da lógica neoliberal produtivista e excludente que se sucedeu na sociedade brasileira, principalmente pós-1990, impôs sérias dificuldades para a construção do SUS e extensão dos seus benefícios para os milhões de brasileiros que necessitam dele exclusivamente por falta de recursos para acessar a saúde privada. Na década de 1990, período marcado por importantes transformações, tanto no contexto mundial, como nacional, temos, dentre as principais transformações a nível nacional, objeto desta comunicação, uma intensa e abrupta abertura comercial fundamentada no Consenso de Washington<sup>5</sup>.

Nesse contexto, o principal interesse do grande capital residia na minimização do Estado, sob a apologia da recuperação da economia através de um severo ajuste fiscal e da ampliação da livre competitividade estrutural dos mercados, ou seja, o uso e incorporação dos serviços sociais como espaço de mercantilização e lucro, trazendo para esses serviços a lógica e a racionalidade privadas.

A hegemonia neoliberal foi construída com base na expansão e manutenção da ordem econômica e política regional, nacional e transnacional, alinhada ao movimento do capital, de forma a fortalecer a concentração de capital e a abertura de “novos espaços” de acumulação, em especial com o processo de privatização do setor público e mercantilização acelerada da vida. Neste sentido,

---

<sup>5</sup> Na interpretação de Belluzzo (2007), o Consenso de Washington foi pensado como um “tratamento de choque” para as nações que apresentavam um excessivo endividamento. Os dez principais pontos [do Consenso], [...] envolvem disciplina e reforma fiscal, redução e reorientação de gastos, flexibilização da taxa de juros, câmbio competitivo, liberalização e desregulamentação do comércio, privatizações, respeito aos direitos de propriedade e criação de um ambiente favorável para investimentos externos (VAZ; MERLO, 2020, p. 39).

Sacramento e Gentilli (2016, p. 108) discorrem que “[...] os neoliberais geraram a criação das condições que permitiram o rompimento de todas as barreiras nacionais que dificultavam a expansão do capital para além das fronteiras dos Estados nacionais por todo o planeta”.

Esse período foi marcado pelo que Chesnais (1996) chamou de “Mundialização do Capital”, movimento que deve ser pensado como uma fase específica do processo de internacionalização do capital, estando, portanto, atrelada à busca de valorização do capital em escala mundial. A partir do momento em que bancos e outras instituições financeiras não se satisfazem mais com suas funções de intermediação financeira e de criação de crédito a serviço do investimento, a esfera financeira passa a desempenhar novas funções e ocupar um campo de valorização específico.

Nesse contexto, diversos Estados nacionais são “forçados” a subordinarem-se à lógica do capital financeiro mundializado, sendo obrigados a renunciar as políticas econômicas anticíclicas tradicionais (keynesianas) e políticas industriais, permitindo a livre movimentação de capitais financeiros.

Tal mecanismo, cujos capitais se movimentam sem vínculos com o Estado-nação, passaram a determinar os rumos da economia, aumentando seu domínio e poder para todas as áreas da vida social. O capital passa a investir naqueles setores que são potencialmente criadores de novas expansões tecnológicas, organizacionais e produtivas mais adequadas à acumulação flexível, inclusive nas políticas públicas, que se revelam novos nichos de mercado rentáveis, como é o caso da saúde (SACRAMENTO; GENTILLI, 2016, p. 108).

A área da saúde despertou grande interesse, devido ao grande potencial de consumo privado – seguros e planos de saúde para os mais diversos segmentos de renda; indústria de medicamentos e equipamentos de saúde; redes hospitalares e farmacêuticas etc. Assim, a saúde pública é transformada em um campo de degradação contínua, implicando em sérios prejuízos para a população usuária e para os profissionais que nela atuam, o que é notório a partir das frequentes reportagens sobre a ausência de atendimento, de medicamentos e de condições de assistência médico-hospitalar em qualquer lugar do país.

Nesse aspecto, ao confrontarmos a materialidade da lei e a aplicabilidade dos recursos na área da saúde, verifica-se que o problema que permeia hoje a ineficiência dos serviços ofertados é resultado do financiamento sufocado e da secundarização da política, em detrimento do acúmulo e do incentivo à iniciativa privada.

Isto reverbera socialmente num processo constante de comercialização da vida e construção de uma imagem de desprestígio dos sistemas públicos de saúde através de uma política midiática patrocinada pelos grandes grupos de saúde privada, com o objetivo de manipular o pensamento coletivo contra o avanço na construção do SUS (COSTA, 2013).

Para Costa (2013), foi durante a “Reforma Bresser”<sup>6</sup> que se aprofundou a privatização e a iniquidade do sistema de saúde no país. Nesse período, cerca de 50 milhões de brasileiros recorreram aos planos privados de saúde, subsidiados por renúncia fiscal ou por transferência de recursos do Estado.

De forma paralela ao processo de financiamento da saúde privada, também se assistiu à rápida implementação de “modelos de gestão” pautados na terceirização, modalidade que novamente passa a ser fortemente incentivada através da regulamentação da terceirização de todas as atividades da empresa na forma da Lei nº 13.429/2017.

Nesse quadro de precarização, houve quase que uma busca compulsória da população pelos serviços de saúde no mercado. Em consonância, a demanda de atendimento no SUS pela população que não conseguia o acesso aos serviços de saúde pela via do mercado cresceu, posto que sua condição de vida foi assolada pelo aumento expressivo do desemprego, e por precárias condições de habitação e de trabalho.

O avanço neoliberal sobre a saúde alcançou seu auge no governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, com a proposta de entrega dos serviços prestados pelas políticas sociais brasileiras (notadamente a Saúde) à iniciativa privada por meio das Organizações Sociais – OS (instituídas pela Lei nº 9.637, de 15 maio de 1998), e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (regulamentadas pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999), inserindo a lógica gerencial oriunda das empresas privadas (produtividade, metas, competitividade etc.) no serviço público. O projeto OS/OSCIP foi retomado no governo Lula quando foi também posto na pauta as Fundações Públicas de Direito Privado, encaminhando-as às propostas ao Congresso Nacional que as aprovou celeremente.

Na sequência, em 2010 o Governo Federal iniciou a Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – REHUF, e em seguida, a institucionalização da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH, por meio de Medida Provisória – MP. Esta, apesar de se diferenciar das OS por manter a gestão pública, funciona com sistema jurídico híbrido.

A atuação parlamentar em prol das reformas direcionadas à ampliação do mercado privado de saúde no Brasil sempre obteve forte *lobby* político e grande apoio legislativo, o que nos leva a concordar com Mota (2000) na análise de que a intervenção do Estado no desmonte do SUS tinha como pilar garantir apenas o mínimo ao cidadão que não pode comprar o serviço privado, ficando o

---

<sup>6</sup> Luiz Carlos Bresser Pereira liderou um projeto de reforma durante o primeiro governo FHC quando esteve à frente do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).



acesso pela via do mercado restrito ao cidadão-consumidor. Isto inverte a lógica constitucional de complementariedade da iniciativa privada, colocando-a em primeiro plano.

Assim, a descentralização e a privatização das funções públicas, no que toca a saúde, são pré-requisitos do mercado financeiro para o fomento e criação de mercados privados, de novos espaços para a valorização do capital, e para a focalização do Estado nas populações ditas mais pobres (ANDREAZZI, 2013).

Portanto, a partir do momento em que as instituições financeiras não se satisfazem mais com suas funções de intermediação financeira e de criação de crédito a serviço dos setores produtivos, a esfera financeira passa a desempenhar novas funções e ocupar um campo de valorização específico, modificando a divisão da mais-valia entre os diversos setores capitalistas. Desse modo, a busca por maiores lucros financeiros se transforma em cooptação das funções do Estado.

#### **4 A SAÚDE COMO ELEMENTO CENTRAL NO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

De fato, as mudanças ocorridas no cenário social brasileiro no início do século XXI ocasionaram impactos reais sobre a política de saúde estruturada no final da década de 1980, especialmente quanto ao indicador de mortalidade infantil, que foi alvo de ações de grande abrangência e por sua sensibilidade à melhoria do quadro social.

Em termos econômicos, saúde e educação são os dois pilares do capital humano, sendo que o acesso da população a esses serviços é fundamental para a redução da pobreza, para o crescimento e o desenvolvimento econômico de longo prazo (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2001).

Nenhum país pode ser considerado desenvolvido enquanto houver precariedade das condições de saúde de sua população. A defesa da visão ampliada da saúde como um direito social constitui uma premissa, inclusive ética, para a definição do desenvolvimento justo e adequado ao país (COSTA, 2013, p. 241).

A saúde, apesar de possuir importante participação relativa ao orçamento, normalmente fica à margem dos debates sobre desenvolvimento. Nessa perspectiva, é fundamental que seja colocada como eixo fundamental para o projeto progressista de desenvolvimento, o que somente será possível se rompida a barreira erguida historicamente àqueles que não possuem acesso, radicalizando o texto constitucional.

Para isso é necessário irromper com a hegemonia neoliberal que se baseia na manutenção da ordem econômica e geopolítica regional, fornecendo uma visão de desenvolvimento global pautada na progressiva e acelerada concentração de capital:



Na saúde pública, esse poder hegemônico se traduz na comercialização da vida, numa propriedade intelectual que beneficia a indústria médica, no controle da mídia e dos meios de comunicação – que se encarregam de criar necessidades baseadas na insegurança – e no desprestígio dos sistemas públicos de saúde, ou seja, na manipulação da sociedade civil em suas múltiplas formas de violência e outras sórdidas estratégias de colonização do pensamento coletivo (COSTA, 2013, p. 242).

Quando a saúde é pautada, normalmente a visão mercadológica é escamoteada por questões humanistas que norteiam os discursos, mas que na prática se esvaziam perante a narrativa liberalizante sarcástica que fundamenta a mercantilização da saúde como produto comercial.

[...] O SUS é criado para dar conta da assistência e do cuidado, ou seja, promover e recuperar a saúde. Entretanto, o direito à saúde tem sido violado, postergado e utilizado como artifício para favorecer interesses particulares, sejam eles político-partidários, do mercado ou mesmo de gestores públicos (COSTA, 2013, p. 243).

Assim sendo, se enfatiza que o tema da saúde está intrinsecamente vinculado ao desenvolvimento de uma sociedade justa, de modo que até mesmo quando a abordamos pelo prisma do crescimento econômico, corroboramos com Costa (2013) que afirma ser necessária a análise das suas múltiplas dimensões, que impactam importantes funções econômicas de produção.

Outrossim, aspectos sócio-históricos não podem ser renegados, sendo a saúde resultante da qualidade de vida de uma sociedade que “[...] *implica pensar em sua conexão estrutural com o desenvolvimento econômico, a equidade, a sustentabilidade ambiental e a mobilização política da sociedade.*” (COSTA, 2013, p. 243, itálicos da autora).

A saúde deve ser considerada parte endógena do debate sobre desenvolvimento, de forma que a agenda da saúde pública avance para além do debate setorial e ocupe efetivamente papel de destaque na orientação de um padrão de desenvolvimento no Brasil (COSTA, 2013).

Quanto ao problema do financiamento do SUS, o que se observa em diversos estudos é uma marcante insuficiência de recursos a ponto de impedir não somente a implementação progressiva/incremental do sistema, como e principalmente de avançar na reestruturação do modelo e procedimentos de gestão em função do cumprimento dos princípios constitucionais (SANTOS, 2007).

Como afirma Batista Júnior (2010), com o sub-financiamento crônico, deflagrou-se um dos mais violentos ataques praticados contra o *Welfare State* no Brasil. O SUS foi colocado à disposição dos grupos hegemônicos políticos e econômicos que se apoderaram da sua gestão e dos seus destinos através de nomeações e licitações “viciadas”, promovendo prejuízos ao sistema. Logo, foi desmontada boa parte da rede pública e de componentes estratégicos da atenção primária e especializada. (TEIXEIRA; CRUZ; AZEVEDO, 2016).

A despeito da Constituição Cidadã, o Brasil viveu, entre 1990 e 2002, uma institucionalidade francamente neoliberal para as políticas sociais, com predominância das forças de mercado na política econômica, voltada à liberalização da economia, à estabilização monetária, ao ajuste fiscal e à redução do papel do Estado, tanto no âmbito da produção como na prestação de serviços (COSTA, 2013, p. 243).

O desvio do uso dos recursos do orçamento da seguridade social para outras áreas de governo, que se iniciou ainda nos anos 1990, já demonstrava as brechas estratégicas forjadas para a sabotagem na construção efetiva do SUS. Para além disso, temos o direcionamento de políticas fiscais, como observou Ocké-Reis (2014), estratégia pela qual o Estado incentiva de forma decisiva a expansão do setor privado de saúde e a constituição de seguradoras de saúde através de subsídios e exonerações fiscais. Isto desvela a outra face do problema, visto que ao deixar de arrecadar os impostos, o Estado age como se estivesse realizando um pagamento, pois trata-se de pagamento implícito – isto é, não há desembolso –, mas se constitui, de fato, em gasto.

Para financiar seus gastos, os governos utilizam da arrecadação compulsória de recursos que, em termos técnicos, caracteriza a tributação de um país. O conjunto de normas que definem e delimitam o processo de arrecadação compõe o sistema tributário legal. Em geral, os sistemas tributários não possuem outro objetivo, senão o de gerar recursos para a administração. O dispêndio de tais recursos é feito por fora do sistema tributário, por meio de orçamentos aprovados pelos representantes da população.

No entanto, o sistema tributário é permeado por desonerações tributárias, que são consideradas todas e quaisquer situações que promovam: presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2016).

Nesse marco institucional, as pessoas físicas podem deduzir da renda tributável os dispêndios realizados com saúde; porém, de maneira diversa da área da educação, não existe limite (teto) para tal abatimento – a não ser o próprio nível de renda do indivíduo.

Essa forma de renúncia aplica-se de igual modo ao empregador, quando fornece assistência à saúde a seus empregados, pois esta é considerada despesa operacional e pode ser abatida do lucro tributável (OCKÉ-REIS, 2014). Além dos planos de saúde, a renúncia fiscal ocorre com a saúde de civis e militares (MARQUES; PIOLA, 2014).

Estudo realizado por Ocké-Reis (2014) estimou que o governo deixou de arrecadar R\$197.786 milhões de 2003 a 2011 através da renúncia sistemática do imposto de renda da pessoa física e jurídica, bem como as desonerações fiscais da indústria farmacêutica e dos hospitais filantrópicos.

A renúncia fiscal vinculada à indústria farmacêutica refere-se ao fato de que sobre ela não incidem os impostos do Programa de Integração Social – PIS e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e, no caso das entidades filantrópicas, não incide sobre elas o Imposto de Renda – IR, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e COFINS (MARQUES; PIOLA, 2014).

Tais desonerações, em sentido amplo, podem servir para diversos fins. Por exemplo: a) simplificar e/ou diminuir os custos da administração; b) promover a equidade; c) corrigir desvios; d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; e) compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; f) promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou, g) incentivar determinado setor da economia.

Toda desoneração que promovesse desvios em relação às características colocadas acima, e ao mesmo tempo, tivesse a intenção de promover alguma ação de governo seria considerada um gasto tributário. Por outro lado, a alteração que promovesse uma aproximação das regras tributárias com aquelas características expostas anteriormente, deveria ser considerada como parte da própria estrutura tributária (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2016, p. 11).

O gasto tributário, em linhas gerais, consiste na forma menos controlada do gasto público, ou mesmo não controlada, uma vez que não existe fluxo monetário para os cofres públicos e diante da falta de regulamentação da modalidade.

No debate setorial, existe relativo consenso de que existem sérios problemas no SUS que se resumem em duas ordens: financiamento e gestão. É óbvio que a gestão sempre pode e deve ser aprimorada e fortemente fiscalizada com vistas à melhoria da eficiência e eficácia, porém, a questão do financiamento é extremamente nebulosa diante do discurso de austeridade fiscal.

A vinculação de recursos para a saúde foi tema de constante debate nos anos 1990, em virtude das diversas crises financeiras enfrentadas pelo sistema para manutenção dos serviços de saúde, o que obrigou o Ministério da Saúde a contrair empréstimos de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT para pagar os atendimentos realizados por prestadores públicos e privados (BRASIL, 2011; ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2013).

Nesse contexto, surgiram diversas propostas de reformas do sistema que não expressam formalmente o sentido que o termo carrega. Como aponta Filgueiras (2017), as reformas sempre expressaram a necessidade da realização das chamadas “tarefas democráticas” nos países capitalistas periféricos, tal como havia ocorrido, historicamente, na maior parte dos países capitalistas centrais. Isto implica mudanças nas estruturas políticas, econômicas e sociais, mudanças estas que não foram aceitas pela chamada direita neoliberal do Brasil, patrocinada pelo grande capital, que nunca aceitou a promulgação da Constituição Cidadã de 1988:

A partir do Governo Collor, no entanto, as reformas passaram a ser sinônimo das contrarreformas neoliberais: abertura comercial-financeira da economia, privatização/redução do patrimônio e dos serviços públicos, redução da seguridade social e privatização da previdência social, redução/extinção de direitos trabalhistas, privatização da saúde e educação etc. Todas de natureza regressiva, social e politicamente, mas defendidas com o argumento de que seriam “condição para o crescimento econômico e a geração de empregos” (FILGUEIRAS, 2017, p.3).

Para Filgueiras (2017) o processo atual de contrarreformas têm um denominador comum: ao beneficiarem o rentismo, reduzirem e redirecionarem os gastos públicos, concentrarem renda e diminuir a capacidade de consumo da maior parte da sociedade, se colocam inevitavelmente na contramão do crescimento econômico. A contrarreforma da Previdência Social e o congelamento dos gastos correntes do governo por 20 anos compartilham do mesmo objetivo: redução dos gastos sociais em benefício da ampliação dos gastos com juros e amortização da dívida pública, e ampliação da demanda por saúde e previdência privadas.

Como observou Alves Junior (2017), a chamada Lei do Teto impõe, por um prazo de dez anos, a limitação das despesas primárias pelas despesas pagas no ano anterior, incluindo os restos a pagar, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA acumulado em 12 meses, até junho do ano anterior. A partir do décimo ano, o presidente poderá rever o critério de recomposição do orçamento, uma vez a cada mandato, enviando um projeto de lei complementar ao Congresso Nacional.

O fundamento de tal política de austeridade se encontra no termômetro de confiança do mercado financeiro, que para a ortodoxia econômica é o principal pilar de sustentação do tripé macroeconômico brasileiro. A referida tese, como observa Alves Junior (2017), repetida à exaustão, carece de fundamentos teóricos e empíricos, sendo desprovida de base científica, prática e histórica.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise do SUS como um dos principais instrumentos da política de *Welfare State* no Brasil exige entender a especificidade da intervenção social neste caso, e que suas características estão atreladas ao processo de desenvolvimento econômico capitalista que engendra formas de intervenção estatal a partir das condições históricas particulares do Brasil.

O processo de bloqueio à efetiva construção do SUS e o seu desmonte institucional são processos paralelos engendrados pela conjuntura política e econômica que na atualidade se mostra bastante severa após o golpe institucional que usurpou o poder executivo federal. É nessa conjuntura que se concretizam perdas históricas para a população brasileira, sendo a sangria dos avanços

políticos democráticos das últimas décadas iniciada com a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 55 e aprofundada pelas contrarreformas trabalhistas e previdenciárias.

O novo regime fiscal aprovado pelo governo Michel Temer, a partir da Emenda Constitucional nº 95, obteve grande espaço e apoio midiático como política estruturante de longo prazo. O novo regime fiscal terá duração de 20 anos, contados a partir de 2017, com a possibilidade de alteração no método de correção dos limites a partir do décimo ano de vigência, pelo Executivo.

Nesse contexto, é certa a fragilização da política de saúde e o esvaziamento do conteúdo transformador do processo de construção do Sistema Único de Saúde do Brasil, requerendo ampla atuação dos movimentos sociais e da sociedade civil como um todo, fortalecendo os espaços de cogestão e controle social.

---

## REFERÊNCIAS

ALVES JUNIOR, A. J. Lei do Teto dos Gastos: não pode durar! In: **Jornal dos Economistas**, n. 333, Rio de Janeiro, mai/2017. p. 9-10.

ANDREAZZI, M. F. S. O público e o privado na atenção à saúde: notas para uma caracterização de trajetórias e desafios no Brasil. In: BRAVO, M. I. S.; MENEZES, J. S. B. (Orgs.). **Saúde, Serviço Social, movimentos sociais e conselhos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013. (p. 29-54).

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 2. ed., São Paulo: PEDEX, 1994. (Caderno Dívida Externa, n. 6.).

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Assuntos Administrativos. **SUS: a saúde do Brasil / Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva, Subsecretaria de Assuntos Administrativos**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2011. (Série F. Comunicação e Educação em Saúde)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL . Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. **Sistema Único de Saúde (SUS): princípios e conquistas / Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2000.

BRAVO, M. I. S. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA, A. E [et al.] (orgs.). **Serviço Social e Saúde: trabalho e formação profissional**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2018.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, A. M. Saúde é desenvolvimento, p. 239-252. In.: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa n. 8**, Campinas: Unicamp, 1993.

FILGUEIRAS, L. O golpe e as contrarreformas neoliberais. In: **Jornal dos Economistas**, n. 333, Rio de Janeiro, mai/2017. p. 3-4.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MARQUES, R. M.; PIOLA, S. F. O financiamento da saúde depois de 25 anos de SUS. In: COSTA, A. M.; RIZZOTTO, M. L. (Orgs.). **25 anos do direito universal à saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, 2014. p. 177-94.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da Política**. São Paulo: Ed. SENAC, 2001.

OCKÉ-REIS, C. O. O Ministério da Saúde deve também regular o gasto tributário em saúde? **Consensus** [online], Brasília, DF, v. 13, out./dez. 2014. Disponível em: <http://www.conass.org.br/consensus/carlos-octavio-ocke-reis-o-ministerio-da-saude-devetambem-regular-o-gasto-tributario-em-saude/>. Acesso em: 19 mai. 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2016** – Série 2011 a 2016. Brasília: Março, 2016.

SACRAMENTO, H. T; GENTILLI, R. M. L. Mundialização do capital e política de saúde: desafios para as práticas integrativas e complementares no SUS. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 20, n. 1, p.103-120, jan./jun. 2016.

SANTOS, N. Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 429-435, abr. 2007.

TEIXEIRA, J. V; CRUZ, C. A. M; AZEVEDO, A. P. Universalidade do atendimento à saúde no Brasil: impasses e perspectivas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 20, n. 1, p.201-220, jan./jun. 2016.

VAZ, V. R. C.; MERLO, E. M. O Consenso de Washington no Brasil: Estabilização Conservadora e Estagnação. **Aurora**, v.13, n. 1 , p. 37-58, Jan./Jun., 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/1982-8004.2020.v13n1.p37-58>. Acesso em jun 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Macroeconomics and health: investing in health for economic development**. Report of the Commission on Macroeconomics and Health. Geneva: World Health Organization, 2001.

## **SOBRE OS AUTORES E AUTORAS**

### **ALAN VASCONCELOS SANTOS**

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) com mestrado e doutorado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (CAEN-UFC). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Maranhão. Tem interesse na área de Teoria Econômica, com ênfase em Econometria.

### **ALISSON DANILO SILVESTRE DE SOUZA**

É psicanalista de orientação Lacaniana, bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE/UAST, especialista em Saúde Mental e Atenção Psicossocial pelo Instituto Nacional de Ensino Superior e Pesquisa (Faculdade INESP). Atende em seu consultório e desenvolve pesquisas e grupos de estudo sobre pessoa com deficiências intelectuais e múltiplas. Coordena o Grupo de Estudo Psicanalítico de Serra Talhada - GEPST, é coordenador estadual de saúde e prevenção das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE'S) de Pernambuco e coordenador administrativo da APAE de Serra Talhada- PE, onde atua em grupos terapêuticos com os assistidos e seus familiares, também é professor nos cursos de graduação e pós graduação.

### **AYLANA CRISTINA RABELO SILVA**

Doutoranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Maranhão - UFMA (atual). Mestra em Desenvolvimento Socioespacial e Regional pela Universidade Estadual do Maranhão - UEMA (2020). Especialista em Residência Multiprofissional em Saúde pelo Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HUUFMA (2018). Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA (2016). Durante a graduação foi bolsista CNPq compondo o Grupo de Estudos, Pesquisa e Debates em Serviço Social e Movimento Social - GSERMS, realizando estudos no eixo da cultura profissional, ênfase para as relações do Serviço Social com as lutas sociais da classe trabalhadora. Foi professora na Faculdade do Baixo Parnaíba - FAP (2019/2021). Atualmente Professora na Faculdade Edufor. Estuda nas seguintes linhas de pesquisas: a) Questão agrária e movimentos sociais; b) Serviço Social e lutas sociais no campo; c) Serviço Social e Determinantes Sociais do Processo Saúde e Doença.

### **CARLOS ENRIQUE GUANZIROLI**

Possui graduação em Economia pela Universidade Nacional de Buenos Aires-UBA(1975), Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro- COPPE (1983), Doutorado em Economia - University College London- UCL (1990) e Pós Doutorado pela University of California UCSC (2003). Atualmente é professor titular na Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador da FAO/ONU (1992-2002), UNICAMP/



Banco Mundial (2002-2004), do IICA/OEA (2004-2010), Cooperação Britânica em Africa, LSE, e de outros projetos de pesquisa. Publicou 10 livros e 50 artigos nas áreas de agricultura familiar, agronegócio e cadeias agroindustriais. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Agrícola, atuando principalmente nos seguintes temas: cadeias agroindustriais, agricultura familiar, desenvolvimento rural, política agrícola, reforma agrária e agricultura.

## **FREDNAN BEZERRA DOS SANTOS**

Economista, Professor com formação pedagógica em Matemática, Especialista em Produção e Desenvolvimento Rural, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE/UFMA) e Doutorando em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA). Tem experiência no setor público como Economista no Núcleo de Estudos Econômico-Fiscais da Secretaria da Fazenda do Estado do Maranhão (NEEF-GABIN/SEFAZ-MA) e coordenador dos eixos educação e produção do Plano Mais IDH (SAPIDH/SEDIHPOP). Foi eleito três vezes presidente do Conselho Regional de Economia da 15ª Região-MA com mandatos nos anos de 2017, 2018 e 2020. Foi Membro do Conselho Consultivo do Complexo Portuário e Industrial do Porto do Itaqui, da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP (2020) e Membro-Titular do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA/MA, na qualidade de representante da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular – SEDIHPOP (2019-2020). Atualmente é professor do Departamento de Direito, Economia e Contabilidade da Universidade Estadual do Maranhão (DDEC/UEMA) e atua principalmente nas áreas de Economia Agrária, Economia Agrícola e Economia Regional e Urbana.

## **HERIC SANTOS HOSSOÉ**

Economista, graduou-se em Ciências Econômicas (2008) e tornou-se Mestre (2013) e Doutor (2018) em Políticas Públicas sendo todos os cursos realizados na Universidade Federal do Maranhão (UFMA), além disso realizou aperfeiçoamento em Didática Universitária pela Escola de Negócios Excellence (ENE) (2012). No âmbito profissional, exerceu o cargo de Gerente Administrativo na empresa Tory Brindes LTDA (2008-2014) e foi professor do Instituto Federal do Maranhão - IFMA Campus Bacabal (2013-2014), atualmente exerce o Cargo de Docente e ocupa a Função Gratificada de Chefia do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Como contribuição social, atualmente é Conselheiro Federal Efetivo do Conselho Federal de Economia COFECON (2019-2021) (2022-2024), coordenando o Grupo de Trabalho de Estatísticas Econômicas. Vale destacar que teve a experiência do exercício da Vice-presidência (2015-2016-2017) e da Presidência (2016) do Conselho Regional de Economia do Estado do Maranhão (CORECON-MA), além disso, foi Diretor Efetivo da Associação Comercial do Maranhão (ACM) (2017-2019) e Vogal da Junta Comercial do Estado do Maranhão (JUCEMA) (2018-2022). No exercício da docência, tem ministrado disciplinas, como Introdução a Economia, Teoria Microeconomia I, Economia Internacional I e II, dentre outras. No âmbito da pesquisa, participa do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP) ([www.gaepp.ufma.br](http://www.gaepp.ufma.br)) desde 2014 e



atualmente encontra-se como vice coordenador. Tem experiência na área de Economia e Administração, com ênfase em Avaliação de Políticas Públicas, Desenvolvimento Socioeconômico, Economia Internacional, Economia Aplicada e Planejamento Econômico, atuando principalmente nos seguintes temas: Crédito Consignado, Desenvolvimento Regional e Urbano, Integração de Cadeias Produtivas, Desenvolvimento de Fornecedores e Políticas Públicas.

### **JOSÉ RENAN NUNES DE OLIVEIRA E SILVA**

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí – UFPI (2020). Pós-graduação *latu sensu* na modalidade de Residência em Área Profissional da Saúde – Atenção à Saúde da Mulher, pelo Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA (2022). Atualmente é discente do Mestrado em Políticas Públicas - UFMA (2022-2024) e membro do Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Relações de Gênero Étnicos, Raciais, Mulheres e Feminismo – GERAMUS, do Departamento de Serviço Social – DESES e vinculado ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFMA. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Saúde, questão de gênero e questão agrária, atuando principalmente nos seguintes temas: saúde da mulher, direitos sexuais e reprodutivos, direito ao aborto, feminismos e agroecologia.

### **JOSÉ TAVARES BEZERRA JÚNIOR**

É professor adjunto do Departamento de Economia da UFMA. Possui graduação em Economia pela UFMA (2003), mestrado em Energia e Ambiente pela UFMA (2013) e doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, PPGPP/UFMA (2023). Tem MBA em Gestão Financeira, Auditoria e Controladoria pela FGV (2009). Foi professor substituto da UFMA, UEMA, UNICEUMA, UEMAnet e Faculdade Pitágoras. Tem experiência no segmento de energia elétrica e meio ambiente, atuando por 12 anos na CEMAR (atual Equatorial Energia MA). Foi membro do Conselho de Administração da CEMAR (representante dos empregados escolhido por votação) e foi vice-presidente da CIPA/CEMAR (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes de Trabalho), gestão 2007. Foi membro titular do Conselho Deliberativo da Fundação de Previdência Complementar (FASCEMAR), gestão 2009, e membro suplente do Conselho Fiscal (2012). É conselheiro do CORECON-MA (Conselho Regional de Economia - MA). Linha de pesquisa: desenvolvimento, eletrificação rural, energia elétrica e meio ambiente.

### **LINDALVA SILVA CORREIA**

Possui Graduação em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (2000), Mestrado em Economia Rural [C. Grande] pela Universidade Federal da Paraíba (2004) e Doutorado em Economia (Conceito CAPES 6) pela Universidade Federal Fluminense (2017). Atualmente é docente da Universidade Federal do Maranhão. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Rural, atuando principalmente nos seguintes temas: pequeno produtor, sustentabilidade, modernização agrícola, irrigação e desenvolvimento.

## **LUCY ROSANA SILVA**

Doutora em Engenharia Hidráulica pela Universidad Politécnica de Madrid, graduada em Engenharia Civil pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Atualmente é Professora Associada I do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão (DECON/UFMA) e pesquisadora com atuação na área de Economia do Meio Ambiente .

## **MARIA OZANIRA DA SILVA E SILVA**

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA (1966); Master of Social Work - Western Michigan University (1976) e doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1987). Desenvolveu estágio pós-doutoral no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA e Coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza ([www.gaep.ufma.br](http://www.gaep.ufma.br)). Tem direcionado sua prática acadêmica no campo das Políticas Sociais, com ênfase na Política de Assistência Social e em Avaliação de Políticas e Programas Sociais, atuando principalmente nos temas: pobreza, programas de transferência de monetária e avaliação de políticas e programas sociais. Revisora de 6 periódicos; Membro do Corpo Editoria de 10 Revistas nacionais e estrangeiras; membro de 3 comitês de assessoramento; e revisora de projeto de fomento em 3 instituições. Na pós-graduação, foi coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFMA, em diversos mandatos, no período 1993 a 2011; representante Adjunta na Área de Serviço Social na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), nos períodos 2001-2004 e 2005-2007; na pesquisa, entre 1995 a 2022, coordenou 20 projetos de pesquisa. Atualmente coordena 02 projeto; foi membro titular do Comitê de Assessoramento de Psicologia e Serviço Social no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), no período 2003/2005 e de 07/2008 a 06/2011. A produção acadêmica, até outubro de 2022, foi representada pelas seguintes publicações: 37 livros publicados/organizado ou edições; 107 capítulos de livros; 60 artigos completos publicados em periódicos científicos nacionais e estrangeiros; 89 trabalhos completos publicados em anais de eventos científicos nacionais e internacionais. Na orientação acadêmica, além da orientação de inúmeras monografias de conclusão de cursos de graduação, Iniciação Científica e especialização, orientou 18 dissertações de mestrado e co-orientou 01; orientou 17 teses de doutorado e co-orientou 02 e supervisionou 04 estágios pós-doutorais, na área de Políticas Públicas. Entre outros, recebeu os seguintes prêmios e títulos: Doutora Honoris Causa, Universidade Federal do Maranhão. (2015); Prêmio FAPEMA 2013 - Orientação de Tese de doutorado, Fundação de Amparo à Pesquisa e o Desenvolvimento Tecnológico do Maranhão FAPEMA (2013); Prêmio FAPEMA 2013 - Honra ao Mérito Científico-Tecnológico (Pesquisadora), Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Tecnológico do Estado do Maranhão FAPEMA (2013); Diploma de Economista Emérito, Conselho Regional de Economia do Maranhão - 15a Região - MA (2013); Mérito Científico, designação: Patrona do

Prêmio Mérito Científico Professora Maria Ozanira da Silva e Silva, Universidade Federal do Maranhão (2013); Cruz do Reconhecimento Social e Cultural, Câmara Brasileira de Cultura (2012); Grã Mestre da Ordem dos Timbiras, Governo do Estado do Maranhão (2012); Palmas Universitárias, Universidade Federal do Maranhão (2010); Prêmio FAPEMA 2008 Pesquisador Sênior Humanas, Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Tecnológico do Maranhão FAPEMA. (2008); Medalha Sousândrade do Mérito Universitário, Conselho Universitário - UFMA 1982.

### **PATRÍCIA RIBEIRO DE SOUZA**

Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense, possui Mestrado em Administração e Desenvolvimento Rural e Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural de Pernambuco. Professora da UAST-UFRPE e têm participado de projetos públicos e privados que abordam os seguintes temas: agricultura familiar, políticas públicas para a agricultura familiar e agroecológica.

### **RODRIGO GUSTAVO DE SOUZA**

Professor Adjunto do Departamento de Economia e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico - PPGDSE/ UFMA). Líder do Grupo de Pesquisa em Economia Quantitativa (GPEQ). Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), possui mestrado e graduação em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Tem como área de interesse Macroeconomia e Economia Aplicada, atuando em temas como Economia da Educação, crescimento e desenvolvimento econômico e utilizando metodologias como séries temporais, dados em painel e Estatística Bayesiana.

### **TERESA CRISTINA DOS REIS SOUSA**

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA (2018), foi orientada pela professora Lucy Rosana Silva.

### **TALITA DE SOUSA NASCIMENTO CARVALHO**

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (2010), mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (2013) e doutorado em Políticas Públicas na UFMA (2021). Professora Adjunta A do Departamento de Economia da UFMA. Pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP). Tem experiência na área de Economia, atuando principalmente nos seguintes temas: economia maranhense, pobreza e indicadores socioeconômicos.

### **THAYANNY LOPES DO VALE BARROS**

Mestranda em Políticas Públicas - UFMA (2022-2024). Especialista em Política Social e Processos Pedagógicos em Serviço Social - UFMA (2017). Especialista na Atenção à Saúde Cardiovascular na modalidade Residência Integrada

Multiprofissional em Saúde pelo Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HUUFMA, Unidade Presidente Dutra. (2013). Assistente Social graduada pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA. (2010). Atua no SUS na área de processos de gestão da qualidade e hospitalar na alta complexidade.

### **ZAIRA SABRY AZAR**

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão (1984) e mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (2005). Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. É membro do Grupo de Estudos e Debates em Serviço Social e Movimento Social (GSERMS) do DESES e vinculado ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Tem experiência na área de Serviço Social, com atuação em movimentos sociais do campo.

*Realizado o Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme Lei n. 10.994, de 14 de dezembro de 2004.*

<b>TÍTULO</b>	Desenvolvimento regional e avaliação de políticas públicas: análises multidisciplinares
<b>ORGANIZAÇÃO</b>	Heric Santos Hossoé, Lindava Silva Correia, Lucy Rosana Silva
<b>PROJETO GRÁFICO</b>	José Renan Nunes de Oliveira e Silva
<b>CAPA</b>	José Renan Nunes de Oliveira e Silva
<b>FORMATO</b>	210 x 297 mm
<b>PÁGINAS</b>	188
<b>TIPOGRAFIA</b>	Times New Roman   Corpo Times New Roman   Títulos Times New Roman   Capa
<b>EDIÇÃO</b>	2023
<b>PUBLICAÇÃO</b>	EDUFMA - Editora da Universidade Federal do Maranhão