

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
SOCIOECONÔMICO

**MARIA JULIANA DE SOUZA ALVES**

**A ATUAÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO  
ESTADO DO MARANHÃO:** uma análise da efetividade em promover o  
desenvolvimento socioeconômico do Território Médio Mearim, através  
da gestão social, no período de 2006 a 2012.

São Luís

2017

**MARIA JULIANA DE SOUZA ALVES**

**A ATUAÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO ESTADO DO  
MARANHÃO:** uma análise da efetividade em promover o desenvolvimento  
socioeconômico do Território Médio Mearim, através da gestão social, no período de  
2006 a 2012.

Dissertação apresentada ao Programa  
de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Socioeconômico da  
Universidade Federal do Maranhão  
para obtenção do título de Mestre em  
Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. João Gonsalo de  
Moura

São Luís

2017

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pela autora.  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Alves, Maria Juliana de Souza.

A ATUAÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO ESTADO DO MARANHÃO: uma análise da efetividade em promover o desenvolvimento socioeconômico do Território Médio Mearim, através da gestão social, no período de 2006 a 2012 / Maria Juliana de Souza Alves. - 2017.

141 f.

Orientador: João Gonsalo de Moura.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico/ccso, Universidade Federal do Maranhão,

São Luís, 2017.

1. Desenvolvimento Territorial. 2. Gestão Social. 3. Políticas Públicas. 4. Territórios da Cidadania. I. Moura, João Gonsalo de. II. Título.

**MARIA JULIANA DE SOUZA ALVES**

**A ATUAÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO ESTADO DO  
MARANHÃO:** uma análise da efetividade em promover o desenvolvimento  
socioeconômico do Território Médio Mearim, através da gestão social, no período de  
2006 a 2012.

Dissertação apresentada ao Programa  
de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Socioeconômico da  
Universidade Federal do Maranhão  
para obtenção do título de Mestre em  
Desenvolvimento Socioeconômico.

Aprovada em: 08/03/2017

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. João Gonsalo de Moura  
Universidade Federal do Maranhão  
Orientador

---

Prof. Dr. César Augustus Labre Lemos de Freitas  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof. Dr. Samuel Costa Filho  
Universidade Federal do Piauí

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por todas as oportunidades concedidas.

Agradeço especialmente ao meu orientador, professor Doutor João Gonsalo de Moura, que nesses anos de convivência, muito me ensinou, colaborando para o meu crescimento. Pelo apoio durante o processo de definição e orientação, pelas suas relevantes contribuições, pela confiança depositada em mim e, principalmente, pela paciência que teve com minhas limitações.

À minha família, à qual dedico este trabalho, que acompanhou minhas conquistas e dificuldades, por acima de tudo, se esforçarem em me ajudar a concretizar meus sonhos, acreditando na minha capacidade em realiza-los. Ao amado Fabricio, pela paciência, carinho e incentivo.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), por ter auxiliado financeiramente o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE) e à Universidade Federal do Maranhão (UFMA), pela oportunidade de realização do curso de mestrado.

A todos os professores do programa, que, com ensinamentos me ajudaram ativa ou passivamente neste projeto. Às funcionárias da secretaria de pós-graduação, pela disponibilidade simpatia e gentileza.

Agradeço também a todos os colegas de mestrado que me acompanharam e me ajudaram, direta ou indiretamente, nessa caminhada e que contribuíram com seus conhecimentos ou com sua amizade e sugestões.

Sinto-me grata!

## RESUMO

Com o intuito de analisar a atuação do Programa Territórios da Cidadania no Maranhão e no Médio Mearim, este estudo traz como objetivos principais explorar as políticas públicas concebidas no âmbito do TC Médio Mearim e verificar as ações e políticas sociais aplicadas por meio desse programa como instrumento de desenvolvimento regional, através de três dimensões: econômica, social e institucional. O Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, tem como importante objetivo a universalização das políticas sociais em torno de um planejamento territorial voltado para a promoção do desenvolvimento sustentável. Tal objetivo seria substancializado através da integração entre as ações ministeriais e a coordenação da política nas diversas esferas de governo e seria calcado na participação popular. A partir desse contexto, a finalidade dessa dissertação passou pela compreensão dos desafios e perspectivas que emergiram com a implementação do PTC Médio Mearim. A metodologia utilizada buscou identificar inicialmente os conceitos de desenvolvimento territorial, abordando a discussão de territórios e territorialidades, dos principais pensamentos institucionalistas, bem como dos elementos de governança, com ênfase na gestão social participativa, foco dessa política; além disso, tratou-se das políticas de desenvolvimento, através das principais concepções acerca de políticas públicas, com ênfase no Programa Territórios da Cidadania e no TC Médio Mearim, que por sua vez, foi configurado em seus aspectos de maior relevância; os resultados dessa análise foram obtidos por meio do desenvolvimento e da aplicação de indicadores. Ao todo, foram utilizados cinco indicadores, distribuídos entre as três dimensões (econômica, social e institucional). Esses resultados sugerem que a ideia exposta nos documentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é conveniente, no entanto, necessitaria de mais esforços, de outros fatores e de uma maior efetividade em sua prática para, de fato, dinamizar o desenvolvimento da região. Desta forma, o programa em evidência não efetivou os objetivos propostos na sua formulação e sua implementação foi marcada pela desmobilização generalizada da participação popular e do poder público, ao contrário do propósito abordado por essa política pública.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Territorial, Políticas Públicas, Gestão Social, Territórios da Cidadania.

## ABSTRACT

With the purpose of analyzing the activities of the Territorios da Cidadania Program in Maranhão and in Medio Mearim, this main objectives of the study are to explore how public policies are conceptualized within the framework of the TC Medio Mearim and to verify the social actions and policies implemented by this program as an instrument of regional development, through three dimensions: economic, social and institutional. The Territorios da Cidadania Program, launched in 2008, has as its main objective the universalization of social policies around territorial planning aimed at promoting sustainable development. Such objective would be substantialized by the integration between the ministerial actions and the coordination of the politics in diverse spheres of government and would be based on popular participation. In this context, the purpose of this dissertation was the understanding of the challenges and perspectives emerged with an implementation of the PTC Medio Mearim. The methodology that was used sought initially to identify the concepts of territorial development, addressing a discussion of territories and territorialities, the main institutional thoughts, as well as the elements of governance, with participatory social management, focus of this policy; In addition, it regarded to questions of development policies, through the main conceptions about public policies, with emphasis in the Territorios da Cidadania Program and TC Medio Mearim, which, in turn, was configured in its greatest relevance aspects; The results of this analysis were obtained through the development and application of indicators. A total of five indicators were used, according to the three dimensions (economic, social and institutional). These results suggest that the idea presented in the documents of the Ministry of Agrarian Development (MDA) is convenient, however, it also require more efforts, other factors and more effectiveness in its practice in order to boost the development of the region. Thus, the program in evidence does not make the objectives proposed in its formulation effective and its implementation was marked by the generalized demobilization of popular participation and public power, which is contrary to the objective addressed by its public policy.

**Keywords:** Territorial Development, Public Policies, Social Management, Territórios da Cidadania.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de concepções de territórios .....	25
Quadro 2 - Valor Adicionado (Agricultura) por município .....	71
Quadro 3 - Valor Adicionado (Indústria) por município .....	74
Quadro 4 - PROINF - Projetos apoiados no TC Médio Mearim, de 2003 a 2014 .....	82
Quadro 5 - Distribuição por faixa percentual em relação à média estatal dos municípios maranhenses economicamente deprimidos, segundo o INCMA, para o ano de 2012. ....	97
Quadro 6 - Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual dos Territórios da Cidadania Maranhenses, segundo o INC, para o ano de 2012. ....	101
Quadro 7 - Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual dos municípios maranhenses, segundo o IRCMA para os anos de 2006 a 2012.....	103
Quadro 8 - Classificação do ritmo de crescimento dos TC, segundo faixas do IRC, para o ano de 2012.....	108
Quadro 9 - Combinação dos indicadores econômicos: INC e IRC dos municípios maranhenses - 2006 e 2012. ....	109
Quadro 10 - Combinação dos indicadores econômicos: INC e IRC no Território Médio Mearim - 2006 e 2012. ....	112
Quadro 11 - Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual, segundo o ILMA, para o ano de 2010. ....	114
Quadro 12 - Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual, segundo o IEMA, para o ano de 2010. ....	116
Quadro 13 - Classificação por ordem do IEMA dos 10 primeiros municípios maranhenses acima da média estadual. ....	116
Quadro 14 - Classificação por ordem do IEMA dos 10 municípios maranhenses com os piores resultados, localizados abaixo da média estadual.....	117
Quadro 15 - Distribuição por faixas em %, segundo o grau de participação no IQI dos municípios maranhenses, para o ano de 2012. ....	120
Quadro 16 - Grau de participação dos municípios inseridos no TC Médio Mearim, para o ano de 2012.....	121
Quadro 17 - Relação dos 20 municípios maranhenses com os menores índices Receita/Despesa, para o ano de 2013. ....	123
Quadro 18 - Existência de cadastro imobiliário nos municípios maranhenses, para o ano de 2012. ....	124
Quadro 19 - Distribuição por faixa percentual segundo a capacidade gerencial do setor público dos municípios maranhenses. ....	126
Quadro 20 - Combinação dos indicadores socioinstitucionais no conjunto de municípios tipo BB, determinados na dimensão econômica. ....	128
Quadro 21 - Combinação dos indicadores socioinstitucionais, para o TC Médio Mearim, no conjunto de municípios tipo BB, determinados na dimensão econômica. ....	130

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Arcabouço da NEI.....	32
Figura 2 – Pilares do desenvolvimento territorial.....	42
Figura 3 - Ciclo da Gestão Social.....	45
Figura 4 - Critérios que caracterizam a existência de uma política pública .....	50
Figura 5 - Ciclo das Políticas Públicas .....	51
Figura 6 - Mapa dos 120 Territórios da Cidadania.....	59
Figura 7 - Gestão dos territórios.....	62
Figura 8 - Mapa dos Territórios da Cidadania - Maranhão .....	64
Figura 9 – Municípios inseridos no TC Médio Mearim.....	67
Figura 10 - Localização do TC Médio Mearim .....	67
Figura 11 - Bacia hidrográfica do Rio Mearim.....	70
Figura 12 - IDHM do TC Médio Mearim (2000/2010).....	77
Figura 13 - Possibilidades de combinações segundo o Nível de Crescimento Econômico e o Ritmo de Crescimento Econômico .....	87
Figura 14 - Indicador de Qualidade Institucional dos municípios maranhenses – IQIMA.....	91
Figura 15 - Conselhos Municipais para medir o grau de participação dos municípios maranhenses. ....	92
Figura 16 - fatores que compõem o subindicador do IQIMA, Capacidade Gerencial	93
Figura 17 - Caracterização das quatro combinações dos indicadores econômicos dos municípios.....	95
Figura 18 - Caracterização das oito combinações para determinar o potencial endógeno dos municípios maranhenses. ....	96
Figura 19 - Classificação dos municípios em relação ao nível e ao ritmo de crescimento econômico - 2006 e 2012. ....	109
Figura 20 - Classificação dos Territórios da Cidadania em relação ao nível e ao ritmo de crescimento econômico - 2006 e 2012. ....	111
Figura 21 - Municípios maranhenses que cobram IPTU e que possuem planta genérica de valores, para o ano de 2012. ....	125

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Território do Médio Mearim – População Urbana e Rural em %, 2010 ...	69
Gráfico 2 - Valor Adicionado/VA por setor no Território Médio Mearim.....	71
Gráfico 3 - Representatividade das Empresas Ativas no Estado do Maranhão .....	75
Gráfico 4 - % de extremamente pobres no TC Médio Mearim, em 2010 .....	76
Gráfico 5 - Número de estabelecimentos da agricultura familiar e número de famílias assentadas no TC Médio Mearim .....	78
Gráfico 6 - Número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no TC Médio Mearim, em 2015. ....	80
Gráfico 7 - Evolução dos investimentos do PROINF no TC Médio Mearim, de 2003 a 2014 .....	81
Gráfico 8 - Potencial de desenvolvimento econômico dos municípios maranhenses, segundo faixas de % do INC, para o ano de 2012.....	98
Gráfico 9 - Indicador do nível de crescimento econômico dos Territórios da Cidadania maranhenses, segundo faixas do INC, para o ano de 2012. ....	100
Gráfico 10 - Classificação do ritmo de crescimento dos municípios maranhenses, segundo faixas de % do IRC, para o período de 2006 a 2012. ....	104
Gráfico 11 - Indicador do Ritmo de Crescimento Econômico (IRC) dos Territórios da Cidadania Maranhenses .....	107
Gráfico 12 - IL por faixa percentual nos TC maranhenses, para o ano de 2010. ....	115
Gráfico 13 - IE por faixa percentual nos TC maranhenses, para o ano de 2010. ....	118
Gráfico 14 - Grau de participação em percentual dos Territórios da Cidadania maranhenses, para o ano de 2012. ....	121
Gráfico 16 - Distribuição dos municípios economicamente deprimidos e de baixo potencial endógeno entre os Territórios da Cidadania Maranhenses.....	130

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação por ordem do INCMA dos 18 municípios maranhenses acima da média estadual, para o ano de 2012. ....	98
Tabela 2 - Classificação por ordem do INCMA dos 10 municípios maranhenses abaixo da média estadual, para o ano de 2012. ....	99
Tabela 3 - Classificação por ordem do IRC dos 97 municípios maranhenses acima da média do Estado, para os anos de 2006 a 2012 .....	105
Tabela 4 - Classificação por ordem do IRC dos 14 municípios maranhenses abaixo da média do Estado, para os anos de 2006 a 2012. ....	106

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
CADÚNICO – Cadastro Único  
CEF – Caixa Econômica Federal  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EPGVB – Estação de Produção e Escoamento de Gás Natural de Gavião Branco  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
GVB – Gavião Branco  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IEMA – Índice de Educação dos Municípios  
ILMA – Índice de Longevidade dos Municípios  
INCMA – Indicador do Nível de Crescimento Econômico dos Municípios  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INMET – Instituto Nacional de Meteorologia  
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana  
IRCMA – Indicador do Ritmo de Crescimento Econômico dos Municípios  
ISAM – Instituto Socioambiental do Médio Mearim  
IQIMA – Indicador de Qualidade Institucional dos Municípios  
Linf – Limite inferior  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
Lsup – Limite superior  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
NEI – Nova Economia Institucional  
NOTA AA<sub>i</sub> – Nota para Adultos Alfabetizados no Município *i*  
NOTA FE<sub>i</sub> – Nota para Frequência Escolar no Município *i*

NOTA AA<sub>m</sub> – Nota média para Adultos Alfabetizados no Estado  
NOTA FE<sub>m</sub> – Nota média para Frequência Escolar no Estado  
NUGEO – Núcleo Geoambiental  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ONGs – Organizações Não-Governamentais  
PBF – Programa Bolsa Família  
PGN – Parnaíba Gás Natural  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNRA – Plano Nacional da Reforma Agrária  
PROINF – Projeto de Infraestrutura  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais  
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural  
PTC – Programa Territórios da Cidadania  
PTDRS – Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável  
PTRI – Programa Territórios Rurais de Identidade  
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
SIT – Sistema de Informações Territoriais  
TAA<sub>i</sub> – Taxa de Alfabetização de Adultos no Município i  
TC – Território da Cidadania  
TFE<sub>i</sub> – Taxa de Frequência Escolar no Município i  
UEMA – Universidade Estadual do Maranhão  
UTG – Unidade de Tratamento de Gás  
VA – Valor Adicionado

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA</b> .....	19
2.1. Desenvolvimento Territorial.....	19
2.2. Territórios e Territorialidades .....	23
2.3. Instituição e Institucionalismo: abordagens e teorias.....	26
2.3.1. Velho institucionalismo .....	28
2.3.2. Nova economia institucional.....	30
2.3.3. Neo-shumpeterianismo .....	36
2.4. Políticas e Instituições.....	37
2.5. Governança: elementos conceituais.....	39
2.5.1. Governança territorial .....	41
2.5.2. Gestão social participativa .....	44
<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO</b> .....	47
3.1. Concepções de Políticas Públicas .....	47
3.2. Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial.....	53
3.3. Programa Territórios da Cidadania: características gerais .....	58
3.4. Territórios no Maranhão.....	63
3.4.1. O Território do Médio Mearim .....	66
3.4.1.1. Configuração espacial, demografia e população .....	66
3.4.1.2. PIB: valor adicionado .....	70
3.4.1.3. Indicadores socioeconômicos.....	75
3.4.1.4. Dados da agricultura familiar e da reforma agrária.....	77
3.4.1.5. O Programa bolsa família.....	79
3.4.1.6. Outros Programas .....	80
3.5. Considerações.....	83
<b>4. ASPECTOS METODOLÓGICOS E RESULTADOS</b> .....	84
4.1. Aspectos Metodológicos .....	84
4.1.1. O período .....	85
4.1.2. Os indicadores .....	85
4.1.2.1. Dimensão econômica.....	86
4.1.2.2. Dimensão social.....	88
4.1.2.3. Dimensão Institucional.....	90

4.1.2.4. Classificação dos municípios em relação à dimensão econômica e potencial endógeno .....	94
4.2. Resultados e Discussões .....	96
4.2.1. Análise da dimensão econômica .....	96
4.2.2. Análise da dimensão social .....	113
4.2.3. Análise da dimensão institucional .....	119
4.2.4. Confronto das dimensões .....	127
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>132</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>136</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Esse estudo traz como tema central a análise da atuação do Programa Territórios da Cidadania no Médio Mearim. Com o intuito de colocar o diálogo como protagonista, o PTC baseia-se no conceito de gestão social participativa, considerado recente e inovador. França Filho (2008) coloca que esse conceito é construído a partir de diversas outras teorias, no entanto pode ser definido, em suma, como uma gestão voltada para o social.

Com o processo de democratização do país, que teve início em meados da década de 1980 e ápice com a promulgação da Constituição Federal em 1988, tornou-se perceptível uma alteração na agenda das políticas públicas voltadas ao meio rural. A partir de 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) iniciou o enfoque em diversas iniciativas e políticas públicas direcionadas aos espaços rurais, criando a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, o que representou uma inovação, por se tratar de uma ação descentralizada.

Objetivando a redução das desigualdades sociais e regionais, em 2008 foi criado o Programa Territórios da Cidadania (PTC) pelo Governo Federal. As principais propostas do programa eram: aproximar socialmente, favorecendo a solidariedade e a cooperação; envolver diversos atores da sociedade; articular as iniciativas públicas e privadas, as políticas sociais e produtivas e os instrumentos locais; e promover a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

Em 2008, foram criados 60 Territórios distribuídos por todo o país e, no ano seguinte, ocorreu uma expansão para 120 Territórios. Revertidos para as regiões do Brasil que mais necessitassem de auxílio para se desenvolver, principalmente no meio rural, o PTC abrangeu outro programa com o qual o Governo Federal já trabalhava: o Programa Território Rurais de Identidade (PTRI), que tinha como objetivo o atendimento das necessidades básicas da população e a ampliação das oportunidades de geração de trabalho e renda de forma sustentável, a partir de processos locais.

Então, a partir de 2009, alguns desses Territórios Rurais passaram a se chamar Territórios da Cidadania, ainda, em outras regiões, novos Territórios foram implementados. A mudança se deu pelo fato de que o conceito de território propõe uma abrangência maior e o PTC não envolve apenas as zonas rurais, mas agrega pequenas cidades e aglomerados populacionais.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) estabelece que os processos de desenvolvimento são realizados através da gestão social, que prevê a articulação social entre os vários agentes locais, públicos e privados. No entanto, para que sua eficácia seja garantida, é necessário que essa gestão seja baseada na participação dos diversos atores envolvidos. A gestão social é o processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, enquanto cidadania deliberativa significa que a legitimidade das decisões políticas deve se originar de um processo de discussão orientada pelo princípio da inclusão e da igualdade participativa (TENÓRIO, 2008).

O PTC buscou atingir sua principal finalidade de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania através de uma estratégia de desenvolvimento territorial, por meio da participação da sociedade e da integração das ações entre o Governo Federal, Estados e municípios. Através dessa pesquisa, foi possível identificar e analisar a efetividade dessa gestão social participativa nos Territórios da Cidadania, além de outros aspectos envolvendo diferentes dimensões.

Para efeito de delimitação e aprofundamento, optou-se por analisar o Território Médio Mearim. Nesse sentido, foi proposto o seguinte problema de pesquisa: Em que medida a implantação do Programa Territórios da Cidadania Médio Mearim praticou a gestão social participativa e promoveu, efetivamente, o desenvolvimento socioeconômico daquela região?

O objetivo central é fazer uma análise dos processos econômicos, sociais, políticos e institucionais que informam a execução da política territorial nessas áreas e sua maior ou menor capacidade de tratar os desafios de combate à pobreza. A partir da sistematização dos dados secundários, que possibilitaram a visualização dos indicadores territoriais, chegou-se aos resultados obtidos nesse estudo. De modo específico, pretende-se:

- a) Identificar e analisar as políticas públicas concebidas no âmbito do Território Médio Mearim;
- b) Verificar a importância das ações e políticas sociais praticadas no Território Médio Mearim como instrumento de desenvolvimento regional;
- c) Identificar e analisar as desigualdades econômicas, sociais e institucionais, através de indicadores que captem as dimensões desses três aspectos;
- d) Estratificar os municípios em agrupamentos, caracterizando-os em termos da dimensão econômica e associando-os com as dimensões social e institucional;
- e) Mensurar os índices de capital humano e capital social através dos níveis de educação e de participação.

O período analisado vai de dois anos antes do lançamento do programa, 2006, até 2012, ano em que o PTC já estava implementado e atuante na região.

Essa dissertação está organizada em três partes, além dessa introdução. No Capítulo 1, abordou-se a temática do desenvolvimento. Considerando que a palavra desenvolvimento, quando tratada sozinha, torna-se muito abrangente, esta parte do trabalho enfatizou o desenvolvimento territorial, tratando dos conceitos de territórios e territorialidades; de institucionalismo, apresentando as principais vertentes acerca das teorias institucionais; e de governança, com foco na governança territorial e na gestão social, conceitos importantes para o bom andamento do programa estudado.

Considerando que o tema central dessa pesquisa trata de uma política pública de desenvolvimento territorial, o Capítulo 3 abordou as concepções de políticas públicas, com ênfase nas de desenvolvimento territorial; e tratou das estratégias de desenvolvimento territorial adotadas no Brasil. Ainda, caracterizou o Programa Territórios da Cidadania e o TC Médio Mearim, através de diversos elementos, como demográficos, espaciais e socioeconômicos.

O Capítulo 4 expôs os aspectos metodológicos, os resultados e discussões a respeito da atuação do Programa Territórios da Cidadania em 120 municípios maranhenses, em especial, nos 16 do TC Médio Mearim. Para essa análise foi utilizada a metodologia apresentada no referido capítulo, baseada na aplicação de indicadores, não avaliados de forma isolada, mas distribuídos entre três dimensões

que agregam aspectos econômicos, sociais e institucionais dos municípios maranhenses, em relação à permanência ou à intensificação das desigualdades regionais. Assim, foi possível não apenas conhecer o estágio recente de crescimento e de desenvolvimento dos municípios inseridos no Território Médio Mearim, mas também identificar os elementos e fatores que contribuíram para isso. Finalmente, as Considerações Finais apresentaram uma síntese conclusiva do estudo.

## 2. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA

Este capítulo tem como objetivo apontar algumas questões e aportes teóricos acerca da temática do desenvolvimento territorial. Além disso, serão apresentadas reflexões conceituais sobre os seguintes aspectos: território e territorialidade, teorias institucionalistas, estruturas de governança e gestão social.

Para tanto, o conteúdo subdivide-se em quatro seções: na primeira, busca-se compreender as noções de desenvolvimento territorial; na segunda seção, serão discutidas as concepções de territórios, bem como de territorialidade e territorialização; a seguir, serão abordados alguns pontos das bases conceituais da economia institucionalista, desde a sua origem, denominada de velho institucionalismo, para, em seguida, apresentar as contribuições mais recentes da Nova Economia Institucional e do Neo-shumpeterianismo, além disso, essa seção destaca a relação entre políticas e instituições; finalmente, a quarta seção expõe os elementos conceituais sobre governança, ressaltando o aspecto territorial.

### 2.1. Desenvolvimento Territorial

Nas décadas de 50 e 60, o debate sobre o desenvolvimento regional recebeu influência direta de todas as correntes principais das chamadas teorias do desenvolvimento econômico, levando a um deslocamento da escala internacional e nacional para a regional. Foi o período de auge da Economia do Desenvolvimento e, como o destaque era dado à esfera nacional, aspirava-se maior interesse em eliminar as desigualdades nesse âmbito (BRANDÃO, 2007).

Com a crise do desenvolvimentismo e a crescente propagação das ideias de liberalização dos mercados, nota-se um declínio da política regional, e consequentemente, da “região” como foco de atividade política. Neste momento, surgem os questionamentos sobre a qual escala de atuação política dar prioridade. “É neste contexto que ganha relevo o território, agora como uma noção com estatuto operacional que permite a superação dos condicionantes e limites do aporte regional” (SHNEIDER, 2009).

Shneider (2009, p. 102) ressalta:

O território emerge como nova unidade de referência para a atuação do Estado e a regulação das políticas públicas. Trata-se, na verdade, de uma

tentativa de resposta do Estado, entendido como instituição jurídico-social, às fortes críticas a que vinha sendo submetido, sobretudo tendo em vista a ineficácia e a ineficiência de suas ações, seu alto custo para a sociedade e a permanência das mazelas sociais mais graves como a pobreza, o desemprego, a violência, etc.

O entendimento em torno da descentralização do planejamento público e da necessidade de um processo de desenvolvimento mais inclusivo começou a ganhar destaque. À palavra desenvolvimento foram incorporados vários adjetivos, entre eles: social, humano, regional, local e territorial (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007).

Historicamente, preocupações com as diferenças regionais ocupam há muito tempo a agenda de decisões do governo federal. Nesse contexto, a concepção de desenvolvimento territorial tem se tornado, recentemente, uma das estratégias para se considerar as formas de atuação do Estado e de atores locais, na promoção de políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza no Brasil. A implantação dos “Territórios da Cidadania” é um marco dessa estratégia, na medida em que objetiva articular o direcionamento de recursos e programas oriundos de diferentes ministérios para os territórios eleitos como prioritários para receberem tais apoios (ANDRADE, 2014).

Assim, o debate acerca da construção de territórios como lócus para promover estratégias de desenvolvimento, vinculadas a políticas públicas estabelecidas pelo Estado, não é recente. Inclusive, em alguns países europeus, em períodos anteriores, as estruturas territoriais foram adotadas, levando à geração de uma institucionalidade, que estabeleceu relação entre os atores locais e os Estados. Esse vínculo foi se enraizando à medida em que os países progrediam tecnologicamente e, ao mesmo tempo, aprofundava-se a ideia de que era possível separar os espaços essencialmente urbanos dos rurais, sendo que os primeiros eram vistos como “lócus privilegiado” do desenvolvimento (CORRÊA, 2009).

A partir dos anos 70, o debate acerca das políticas desenvolvimentistas, voltadas para determinada localidade, se aprofundou, somado às experiências europeias e norte-americanas, nas quais o desenvolvimento de um espaço dependia, em parte, do nível de organização da sociedade em relação aos seus objetivos comuns. Essas experiências possibilitaram a abordagem territorial e demonstraram a importância da articulação entre agentes de uma determinada localidade, reunidos em prol de estratégias que levassem à expansão daquele espaço.

Esse debate perdura ao longo dos anos 70, mas ao final da década de 80 passa a ter menor visibilidade, já que, a partir de então, o cenário econômico ganha uma vertente mais ortodoxa e a discussão das especificidades regionais perde destaque. Surge assim, um novo modelo de desenvolvimento, associado ao processo de globalização, baseado numa organização social que privilegia a descentralização e o livre mercado.

É nesse contexto que nasce a discussão sobre “desenvolvimento endógeno” e independente para determinadas regiões, desde que se organizassem entre elas em torno de um projeto, capaz de fomentar a atividade local. Isso acabou potencializando a ideia de “desenvolvimento local”, apontando que as iniciativas locais poderiam ser indutoras de fatores de competitividade, ao tornarem o ambiente em que atuam, espaços inovadores (CORRÊA, 2009).

No final da década de 90, entretanto, o conceito de desenvolvimento passa a ser incorporado a outras dimensões, além da econômica. Uma referência dessa visão mais ampla, é a configuração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado no início de 1990, no campo dos indicadores de desenvolvimento. Ele manifesta-se em virtude do debate de que os resultados do crescimento econômico não eram distribuídos igualmente entre as nações, fazendo-se necessária a abordagem do desenvolvimento, principalmente na sua perspectiva social.

Por outro lado, houve uma retomada em torno da discussão do papel do Estado na promoção do desenvolvimento regional, um indício disso, foi o fato da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1991, analisar estudos que relacionavam as políticas regionais e locais, levando à conclusão de que a estratégia de desenvolvimento local deveria ser considerada um complemento ao desenvolvimento regional. Ainda, julgava-se importante a adoção de uma estratégia maior, que tivesse como base o desenvolvimento territorial. A ideia era elaborar uma maior combinação entre as políticas governamentais descendentes (“de cima para baixo”) e o desenvolvimento endógeno (“de baixo para cima”) (VEIGA, 2002).

Desta forma, o desenvolvimento territorial passou a destacar a importância dos atores locais, implementando uma proposta capaz de criar cooperações positivas para o espaço em que atuam, de modo vinculado às políticas públicas implantadas pelos Estados. As experiências de desenvolvimento territorial passaram a ser cada vez mais

motivadas, e essa perspectiva chegou à América Latina e ao Brasil, ao longo dos anos 90, de forma que as políticas públicas passaram a ser estimuladas por esse arcabouço teórico, e temas como o vínculo entre o desenvolvimento econômico e a pobreza começaram a se fazer presentes, especialmente a partir de 2003 (CORRÊA, 2009).

No Brasil, o debate recente sobre o desenvolvimento territorial é fundamentado, principalmente, na observação da persistência conexa da pobreza rural e da desigualdade regional, e está inserido na discussão (mais ampla) sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade. Além disso, outra realidade que chama atenção, especialmente pela sua profundidade histórica, é a desigualdade social e econômica entre as diversas regiões do país. Observa-se, por exemplo, que a renda per capita do Estado mais rico do Brasil, o Distrito Federal, era, em 2015, mais de 4 vezes superior à do Estado mais pobre, o Maranhão (IBGE, 2016). A diferença a nível das microrregiões é ainda maior e ganha mais profundidade a nível municipal.

Vale lembrar a influência da herança histórica, pois essa discriminação territorial/regional surgiu durante o período colonial e ganhou força durante o período republicano, através da concentração industrial. Após ter se verificado uma desconcentração durante a segunda metade do século XX, observa-se um advento da reconcentração espacial das atividades econômicas, principalmente no eixo Sul/Sudeste do país, que atua como um polo de aglomerados industriais. Assim, o Brasil ainda é um país com grandes desigualdades espaciais e sociais, já que a maior parte do PIB está concentrado em uma área bastante restrita do país (Centro-Sul) e, quando se trata de outras regiões, nas capitais (ARAÚJO, 2006).

Esse cenário é posto em perspectiva, no período atual, por meio de duas diretrizes estratégicas de desenvolvimento: a aspiração de estimular a retomada do crescimento econômico e a ideia de fomentar o desenvolvimento sustentável. A estratégia de impulsionar o crescimento, implica num bom posicionamento dos produtos no mercado, tanto interno quanto externo, enquanto a sustentabilidade, por sua vez, traz à tona o cuidado com a preservação dos recursos naturais e com a integração das dimensões econômicas, sociais e ambientais. A coerência entre essas duas diretrizes, estabelece um debate permanente entre os atores públicos e privados.

É na intersecção dessas duas diretrizes estratégicas que se encontram os conceitos de território. Esses conceitos serão tratados a seguir.

## **2.2. Territórios e Territorialidades**

Compreender os significados de territórios é fundamental para dar embasamento às temáticas de institucionalismo e governança. Existem diversas variações conceituais de território, o que intensifica a dificuldade em validar somente uma concepção. A respeito do significado da palavra território, etimologicamente, deriva da expressão em latim “*territorium*”, e denota “terra que pertence a alguém”, e tem duas conotações: uma material (de terra) e outra simbólica (de posse).

Um dos autores pioneiros a abordar o tema território foi Raffestin (1993). Com uma obra de caráter político, compreendeu o conceito de espaço geográfico como uma base, preexistente ao território. Dentro dessa concepção, o território é tratado, sobretudo, com uma ênfase político-administrativa, isto é, como um espaço físico onde se localiza uma nação e se delimita uma ordem jurídica e política; medido e marcado pela projeção do trabalho humano com suas linhas, limites e fronteiras.

O aspecto simbólico, que relaciona território com posse, é fundamentado nas relações de espaço-poder, e atrelado ao Estado e suas atividades políticas (FREUND, 1977). Nessa acepção, território é visto como “um espaço de poder instituído” (ARAUJO, 2003), sujeito a um Estado que exerce total poder sobre esse espaço e seus cidadãos.

Desta forma, o território é tomado como um espaço em que, ainda que exista interação social e cooperação entre os agentes, é também um ambiente de influências, onde as relações são socialmente estabelecidas através da constituição de categorias sociais e de conflitos (SCHNEIDER, 2009).

Andrade (1995), por sua vez, elabora uma distinção entre território e espaço. O território associa-se à ideia de integração, de uma área efetivamente ocupada pela população, pela economia, a produção, o comércio, a fiscalização etc. É no território que as relações se constituem efetivamente. Já o espaço é mais amplo que o território, englobando também as áreas vazias que ainda não se “territorializaram”, ou seja, que ainda não sofreram uma ocupação humana efetiva.

Portanto, o espaço é mais amplo que o território, englobando-o. É uma área delimitada geograficamente e administrativamente pelas suas fronteiras. Pertinente ao território, tem-se a expressão “territorialidade”.

Pode vir a ser encarada tanto como o que se encontra no território, estando sujeito à sua gestão, como, ao mesmo tempo, o processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar-se em um Estado [...] A formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentido da territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre elas. (ANDRADE, 1995, p. 20).

Já territorialização é a maneira como se materializa o território, assim como a manifestação das pessoas, a especialização de qualquer segmento da sociedade como, por exemplo, a produção econômica de um determinado produto.

Outro aspecto relaciona território como espaço de identidade, considerando a perspectiva local e valorizando a idealização de vínculos sociais entre os indivíduos que o ocupam. Nesse sentido, o território se estabelece através da identidade dos indivíduos em relação ao lugar que ocupam.

Ainda, segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA (BRASIL, 2003, p. 4), território é conceituado como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam, interna e externamente por meio de processos específicos, onde se podem distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

Nota-se então, que o território pode se organizar a partir do ponto de vista material, simbólico, cultural, etc., por meio de uma ampla variedade de estratégias e possibilidades de interações. O território resulta justamente dessas interações e se edifica através dos elos entre as estruturas sociais.

Desta forma, não existe apenas uma concepção de território, que se ajuste a todas as diversas esferas. Haesbaert (2006) mostra que existem diferentes perspectivas:

Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder [...]; a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção [...]; a Antropologia destaca a sua dimensão simbólica [...]; a Sociologia o enfoca [...] nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente,

incorpora-o no debate sobre a construção da [...] identidade pessoal [...] (HAESBAERT, 2006, p. 37).

Em suma, se todas essas concepções forem agrupadas, resultarão em, ao menos, quatro vertentes com as quais o território é destacado: política/jurídica, cultural/simbólica, econômica e natural. No Quadro 1 são apresentadas algumas das variações conceituais de território.

Quadro 1 - Tipos de concepções de territórios

Concepções de Territórios	
<b>Perspectiva Materialista-Naturalista</b>	Nesta visão, o território tem uma conexão, tanto com o comportamento dos animais, quanto com a interação da sociedade com a natureza. Alguns autores, como Howard (1948), e Ardrey (1969), usam argumentos da “Etologia”. Dessa maneira, existe uma necessidade “biologista” –do animal e do homem – de dominar um “pedaço” de terra. Além disso, essa perspectiva pode ser definida com base nas “reservas naturais”, da ecologia, biosfera, e meio ambiente.
<b>Perspectiva Materialista-Econômica</b>	Nesta visão, o território oferece os “direitos de acesso”, de “controle” e de “uso”, da totalidade ou de parte dos recursos que são necessários a reprodução social e material de um determinado grupo. Assim, a sociedade poderá explorar os recursos do seu território. Em geral, na concepção econômica, o termo território é substituído pelo conceito de espaço, espacialidade ou região. Milton Santos (2000), nesta visão, cunhou o termo de “território usado”, em que o território é visto como um recurso.
<b>Perspectiva Materialista-Jurídico-Política</b>	Nesta visão, o território está associado à “dominação estatal”, aos “fundamentos materiais do Estado”, as “relações de poder” e as “fronteiras geográficas”. Dessa maneira, o território tem uma determinada tradição, no campo das questões políticas, sendo um espaço qualificado pelo domínio de um grupo humano, além de estar restrito a determinado espaço geográfico. Ou seja, o Estado depende de um território para estabelecer suas instituições políticas, econômicas e sociais.
<b>Perspectiva Idealista-Simbólica</b>	Nesta visão, o território tem uma “dimensão ideal” ou de “apropriação simbólica”, é visto como área controlada para usufruto de seus recursos. Isso supõe a existência de “realidades visíveis”, e de “poderes invisíveis”. Nesta perspectiva, o território é compreensível a partir de “códigos culturais”. Isso mostra um caráter subjetivo, em que entre o meio físico, e o homem se interpõe sempre uma “ideia”. Assim, existe um ambiente de identidade, de pertencimento, de afeto, e amor ao espaço.

<b>Perspectiva Integradora</b>	Nesta visão, o território é um ambiente que não pode ser considerado nem “natural”, nem “unicamente político, econômico, ou cultural”. O território é idealizado através de uma perspectiva “integradora” entre as diferentes dimensões sociais, e entre a sociedade e a natureza. O território tem uma ideia mais ampla – aproximando-se da concepção de “região”. Assim, não há vida sem, ao mesmo tempo, conciliar as atividades econômicas, o poder político, e a criação de significado e de cultura.
--------------------------------	--

Fonte: HAESBAERT, 2006.

Independentemente da concepção adotada, nos últimos anos, os territórios voltaram aos debates das ciências sociais, e conseqüentemente, as vantagens características da “escala menor” passaram a ser propagadas, principalmente em virtude da desigualdade socioeconômica. Havia uma expectativa de que o “localismo” solucionasse as “falhas de mercado” e o resultado disso, é que a escala local passou a ter bastante espaço nos debates sobre desenvolvimento regional, para inúmeras vertentes teóricas (BRANDÃO, 2007).

Essas vertentes evidenciaram novos elementos e conceitos, como: comunidade; atores locais; capital cultural; capital social; capital humano; cooperação; governança; sustentabilidade; entre outros, objetivando extinguir a centralização e a concentração de poder.

Essas são algumas concepções que norteiam o debate sobre território na contemporaneidade. Diante das várias interpretações e de acordo com diferentes intencionalidades, a compreensão sobre essa categoria se faz essencial no debate da seção a seguir.

### **2.3. Instituição e Institucionalismo: abordagens e teorias**

Ao abordar o tema territorial, é necessário falar sobre hábitos, normas, convenções sociais, racionalidades, atores sociais, evolução, etc. Falar de tudo isso, é falar de um institucionalismo, capaz de interpretar os sistemas de regulação da economia, os comportamentos dinâmicos e as ações coletivas. Desta forma, a teoria institucionalista está inserida na dinâmica das economias de mercado, através da presença do Estado, das associações e comunidades, entre outros (REIS, 2002).

Entretanto, o que são as instituições e o pensamento institucionalista? Instituições são as regras – formais e informais – que regulam as interações sociais.

Na clássica definição de Davis e North (1971, p. 6), um ambiente institucional (*institutional environment*) é constituído pelas regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais, que estabelecem o fundamento para o funcionamento do sistema econômico. Essas regras gerais e básicas definiriam o sistema político e econômico, transcendendo as normas que os agentes privados estabeleceriam para si, nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares, as quais, por sua vez, constituiriam arranjos institucionais (FIANI, 2013).

North (1994) compreende que as instituições são como “as regras do jogo” numa sociedade, tornando-as delineadoras das relações econômicas e, principalmente, sociais. As instituições podem ser formais, como leis e constituições, ou informais, como padrões de comportamento, convenções e códigos de conduta (LOPES, 2013). Elas são operacionalizadas pelas organizações, que também podem ser formais ou informais, além de políticas (partidos, agências reguladoras), econômicas (sindicatos, empresas, cooperativas), sociais (igrejas, associações, clubes) e educacionais (escolas, universidades).

A definição que North dá às instituições acaba se tornando diferente das outras, ao reconhecer que é comum denominar um órgão público ou uma empresa, por exemplo, de “instituição”. Para o autor, uma instituição é uma “regra”, por isso uma escola, por exemplo, é uma “organização” e os regimentos, estatutos e leis a ela relacionados é que são “instituições”. Assim, North hierarquiza instituições e organizações (MIRA, 2011).

Conceição (2001), destaca que a definição de instituições sob apenas uma perspectiva acaba “empobrecendo” o seu campo analítico, que tem na diversidade e na interação sua própria relevância teórica. Nesse sentido, Pondé (2005), buscou estabelecer um conceito que comportasse todas essas abordagens, apresentando a definição a seguir:

Instituições são regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico (PONDÉ, 2005, p. 126).

Assim, instituições são regularidades de comportamento, aceitas pelos membros de um grupo social, que tendem a produzir padrões de conduta firmes, amortecedores dos conflitos de poder e das assimetrias de informações, gerando um ambiente mais previsível para os agentes econômicos. Por esse motivo, as

instituições, devem ser críveis e estáveis, e ainda, não só padronizadoras das interações entre os agentes, mas também delimitadoras das ações disponíveis entre eles (PONDÉ, 2005). Ao mesmo tempo, as instituições são desenhadas pelos homens, indicando que as restrições idealizadas por eles é que as formam (NORTH, 1990).

Em um contexto de busca pela compreensão das mudanças institucionais e tecnológicas nas economias de mercado – que resultou em uma gama de teorias caracterizadas como institucionalistas – podemos destacar três abordagens que trazem, cada uma delas, uma interpretação diferente acerca do institucionalismo: a) velho institucionalismo; b) nova economia institucional; c) neo-shumpeterianismo, que serão tratadas com mais detalhes, posteriormente.

A abrangência e a multiplicidade do pensamento institucionalista, não podendo ser legado de uma única visão, atribui às múltiplas concepções a possibilidade de se avançar em direção à constituição de uma teoria da dinâmica das instituições. Independentemente do enfoque adotado, é atribuído ao “velho-institucionalismo”, a partir dos escritos de Veblen (1898), Commons (1934), e Mitchel (1941) – expoentes da Escola Institucionalista Americana no início do século XX – a matriz da teoria institucionalista. Vale ressaltar que “velho” e “novo” aqui, refere-se a uma conotação temporal e não de “ultrapassado” e “atual”. Embora as teorias da Nova Economia Institucional (NEI) tenham mais espaço na literatura atual, por se apoiarem na sociedade contemporânea, a importância de autores relacionados ao Velho Institucionalismo ainda é reconhecida e este tem papel crucial no desenvolvimento da ciência econômica.

### **2.3.1. Velho institucionalismo**

Os americanos foram os pioneiros a tratarem do institucionalismo e a destacarem a importância econômica dos hábitos de conduta e de pensamento, analisando o papel das instituições sociais na dinâmica da economia. Veblen é considerado o fundador da escola institucionalista, juntamente com Commons e Mitchell.

A visão institucional de Veblen (1965) se origina na corrente de pensamento americana de economia política, dominante entre os anos de 1890 e 1940. Essa corrente teve influência da escola histórica alemã do século XIX e utilizava conceitos

provenientes da psicologia e do evolucionismo de Darwin, além disso, criticava a exclusão das instituições no cerne da economia. Portanto, basearam sua investigação na importância das instituições, reivindicando uma economia evolucionária.

Veblen firma sua teoria na concepção de instituição como um conjunto de ideias, modos de pensar partilhados, hábitos sociais, capazes de serem identificados e mutáveis no tempo e no espaço. Desta forma, a instituição se definiria pela maneira própria dos indivíduos de planejar a organização da vida comum (CAVALCANTE, 2014).

O autor vincula instituições a tipos de caráter, isto é, a tipos de indivíduos, e estabelece uma relação entre eles, visto que elas escolhem os tipos de indivíduos mais adequados, que moldarão as instituições herdadas do passado à sua imagem e semelhança (VEBLEN, 1965, p.178-179). Em outras palavras, “as instituições são os produtos de processos passados, adaptados a circunstâncias passadas e, por conseguinte, nunca estão de pleno acordo com as exigências do presente” (VEBLEN, 1965, p.181).

A abordagem do velho institucionalismo centra-se em três pontos fundamentais: a inadequação da teoria neoclássica em tratar as inovações, supondo-as “dadas” e, portanto, desconsiderando as condições de sua implantação; a preocupação, não com o “equilíbrio estável”, mas em como se dá a mudança e o conseqüente crescimento; e a ênfase no processo de evolução econômica e transformação tecnológica (CONCEIÇÃO, 2001). Nesse sentido, o mais importante é entender as mudanças e transformações da economia.

Neste contexto, ocorrem os processos de seleção ou coerção, em que “[...] a vida do homem em sociedade, assim como a vida de outras espécies (pensamento evolucionário), é uma luta pela existência [...]”, ou seja, uma sucessão de adaptações (Veblen, 1899 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 28-29) onde são as instituições, aptidões e rotinas que determinam a evolução da estrutura social, igualmente, o próprio processo de seleção natural de instituições. Este processo de seleção ou coerção institucional não quer dizer que elas sejam imutáveis, pelo contrário, as instituições sofrem mudanças, mesmo que graduais, e podem pressionar o sistema, através de

conflitos e crises, levando a mudanças de atitudes e ações. A tecnologia, por sua vez, deve ser considerada como a soma de conhecimentos e habilidades.

Essa corrente constituiu a ruptura com a economia clássica de David Ricardo e seu *laissez faire*, se diferenciando das abordagens econômicas contemporâneas à época, na medida em que se embasava nas perspectivas culturais e coletivas das instituições (SUNKEL, 1989). Outro aspecto que alicerçava a crítica de Veblen ao pensamento neoclássico, era a falsa concepção da natureza humana, já que o indivíduo era visto, equivocadamente, como socialmente passível, inerte e imutável. Veblen ainda destaca a importância do papel da sociedade, ao definir valores, costumes e instituições, sem deixar de lado a interação entre ela e os indivíduos (CONCEIÇÃO, 2001).

Commons (apud DOMINGUES, 2015), expandido a visão do velho institucionalismo, aloca no núcleo da teoria econômica a análise dos processos de produção de normas de comportamento pela ação coletiva, visando compreender as atividades econômicas. Assim, segundo Commons, as instituições se convertem em sedes de uma rede de transações reguladas, em que os indivíduos são os atores. Ainda, entre os precursores do velho institucionalismo, encontra-se Mitchell, responsável pelo embrião de uma teoria da economia monetária e de uma teoria implícita do ciclo endógeno.

Em suma, pode-se afirmar que o velho institucionalismo segue uma concepção cultural de formação e evolução dos valores e das condutas da sociedade. Enfatiza o papel dinâmico do progresso técnico e apresenta uma visão histórica e evolutiva do processo de transformação econômica e social, utilizando, como ponto de partida, a sociedade e seus comportamentos. Ainda, confere importância ao poder e destaca o papel do Estado como variável determinante na evolução do processo de desenvolvimento.

É do legado do velho institucionalismo que brota a Nova Economia Institucional.

### **2.3.2. Nova economia institucional**

Nas últimas décadas, desenvolveu-se no meio acadêmico um crescente interesse e, conseqüentemente, uma ampliação de estudos no campo que ficou conhecido como “nova economia institucional” (NEI). Essa abordagem surgiu das

análises de Ronald Coase e Oliver Williamson, que apontam para diversos estudos que tratam, há alguns anos, de forma mais direta ou indireta, da nova economia institucional.

A NEI focaliza-se, fundamentalmente, em aspectos microeconômicos, com destaque para a teoria da firma em uma abordagem não convencional, combinada com história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial. Em conjunto, todos os autores evidenciam um ou mais destes aspectos (SILVA FILHO, 2006).

Coase (1937) questiona a teoria da firma neoclássica, principalmente se referindo a dois aspectos. O primeiro é o surgimento da firma “per se”. O autor entende que ela surge porque, em determinados casos, é mais caro recorrer ao mercado. O segundo aspecto questionado, estreitamente ligado ao primeiro, são os custos, posteriormente denominados de “custos de transação”. Segundo Coase, estes tem relevância para a firma, ainda que não possuam relação direta com a produção. Assim, parte dos custos da firma não se atribui a preços de insumos e/ou matérias primas. Quanto aos custos de transação, apesar da diversidade de conceitos, de modo geral são definidos como aqueles “[...] que os agentes enfrentam toda vez que recorrem ao mercado [...]. São os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato” (FIANI, 2002, p. 269). Para essa análise, os custos de transação tendem a aumentar, quando as instituições são consideradas frágeis.

Williamson (1991) constrói sua teoria a partir de Coase (1937), dando destaque aos arranjos institucionais e baseado em um escopo microeconômico. Esse autor tem como cerne as estruturas de governança – “diferentes tipos de estruturas institucionais para se organizar as transações no sistema econômico, das quais o mercado é apenas uma delas” (FIANI, 2011, p. 84).

Segundo Williamson (2000), a NEI, para o estudo do comportamento econômico, aborda quatro níveis que se diferenciam por amplitude de tempo, para que aconteçam mudanças em sua estrutura. Os componentes desses níveis estão representados na Figura 1.

Figura 1 - Arcabouço da NEI



Fonte: Williamson, 2000

- **Nível 1 – Raízes Sociais:** neste nível estão incluídas as regras informais e convenções que conduzem determinada sociedade, como costumes, tradições, religião, entre outras (que possuem papel de suma importância, ressaltado pelo autor), assim como aspectos culturais e cognitivos. As estruturas que dão origem a esse arcabouço possuem raízes evolucionistas, mas necessitam de maior estudo sobre a maneira por meio da qual influenciam o processo de desenvolvimento econômico. As convenções são transmitidas entre gerações, fazendo com que as mudanças nos seus componentes demandem, pelo menos, um século.
- **Nível 2 – Ambiente Institucional:** nesse nível, além das convenções sociais, se acrescentam as regras formais e estruturas do sistema social, isto é, constituições, instrumentos de atuação do governo, direitos físicos e jurídicos, portanto, o marco regulatório do direito de propriedade. Esse estágio reflete a prática da evolução institucional e seus elementos são determinantes para o desenvolvimento econômico, podendo se converter em impulsionadores ou barreiras para a ocorrência de relações contratuais. As mudanças ocorrem de

maneira mais rápida, em comparação ao nível anterior (de dez a cem anos) e as ramificações políticas, bem como os direitos de propriedades são objetos de estudo nesse nível.

- **Nível 3 – Governança:** Esse nível destaca as escolhas feitas como forma de minimização de custos, para a realização de transações de forma ordenada, comum e com objetivo central do ganho mútuo. Estão incluídas nele, as formas adaptativas de organização e aspectos estruturais das instituições de mercado de trocas, bem como as instituições de regulamentação financeira, governança corporativa e mecanismos de acesso ao crédito e financiamento.
- **Nível 4 – Alocação de Recursos:** Williamson adota que para esse nível, pode-se aplicar a teoria neoclássica de mercado, com a otimização da alocação dos recursos através do mecanismo de preços (referindo-se à tomada de decisão diária), bem como a análise marginal. Em suma, esse nível engloba decisões, mecanismos e impactos contratuais acerca dos recursos empregados pela empresa, no que tange preços, capital humano, custos de transformação, os quais sofrem influência do nível exatamente anterior, mais especificamente, das imperfeições de mercado.

Para Williamson, um dos determinantes dos custos de transação é a racionalidade limitada, isto é, existem limitações no que se refere ao acúmulo, ao processamento e à transmissão de informações. Além disso, os custos de transação são agravados pelo ambiente de complexidade e incerteza que caracteriza o “mundo real”, principalmente a incerteza em que não é possível calcular a probabilidade de um evento, simplesmente porque seu universo é desconhecido (incerteza knightiana). Um segundo determinante dos custos de transação é o oportunismo, compreendido como “a exploração maliciosa das informações que se possui (e que a outra parte na transação ignora) para a obtenção de vantagem na transação” (FIANI, 2011, p. 90), causando informação seletiva ou distorcida.

Ambos concordam com a existência de interdependência e complementaridade, visto que as instituições informais influenciam as instituições

formais. Elas definem os chamados direitos de propriedade, os quais são direitos que proprietários tem sobre um recurso e que são assegurados pelo Estado.

Para compreender esse conceito, o mercado imobiliário pode ser utilizado como exemplo. Quando uma política governamental dá prioridade a todos os direitos do inquilino, em detrimento aos direitos do proprietário, estes, por não possuírem garantias, optam por não disponibilizar seu imóvel. Consequentemente, haverá uma falta de imóveis disponíveis no mercado, originando custos de transação, e a disponibilidade para atender à demanda estará com custos mais elevados. Contudo, quando o governo garante o direito de propriedade em suas leis, os proprietários, assegurados por contratos seguros, disponibilizam imóveis, levando à estabilidade do mercado, que repercute na redução dos preços. Portanto, a correção dessa ineficiência no mercado de aluguéis envolve mudanças institucionais.

North (1994), compartilha com Williamson o legado de Coase ao estabelecer os custos de transação como ponto fundamental de sua análise. No entanto, North realiza uma investigação de propósito macroeconômico, destacando a matriz institucional como limitadora ou indutora do desenvolvimento econômico. Para ele, a teoria neoclássica se equivocou ao não incorporar as instituições e o tempo em sua análise (que possui um caráter estático-comparativo). Em contrapartida, North mantém em sua crítica o pressuposto da racionalidade como determinante das escolhas, embora também trate de uma racionalidade limitada, exercida diante da assimetria de informação e num ambiente de complexidade e incerteza, resultando em mercados do tipo imperfeito e não de concorrência perfeita (CONCEIÇÃO, 2001).

Para North, as instituições, ao reduzir os custos de transação na sociedade, tem o papel de gerar cooperação, tornando necessária a aplicação de regras à sociedade, com o intuito de criar um ambiente cooperativo. No entanto, a simples existência das instituições não assegura esse ambiente, sendo a natureza do ambiente institucional o fator determinante do nível de desenvolvimento econômico. Assim, as instituições podem ocasionar conflitos e restringir o desenvolvimento em vez de impulsioná-lo. Por exemplo, se a matriz institucional contempla a pirataria, surgirão organizações piratas; por outro lado, se recompensa as atividades produtivas, nascerão organizações comprometidas com essas atividades (NORTH, 1994).

North defende ainda que nas transações em mercados de séculos passados, devido à pessoalidade marcante inseridas nelas, os custos relevantes eram os de produção. Entretanto, a impessoalidade dos mercados atuais (visto a estruturação do mercado em redes, principalmente a internet) tem nos custos de transação os mais relevantes, extinguindo o oportunismo e criando um ambiente seguro em meio à racionalidade limitada, complexidade e incerteza. Esse raciocínio se estende para as diversas relações na sociedade, como sociais e políticas (MIRA, 2011).

Essa impessoalidade que marca os mercados contemporâneos e os diferentes resultados que a matriz institucional gera a cada país, visto que as instituições incidem características históricas e culturais, explicam os estágios de desenvolvimento dos países. Desta forma, a combinação dessas relações impessoais em ambientes complexos com instituições incapazes de conduzi-las, gera altos custos de transações e, conseqüentemente, baixos níveis de desenvolvimento.

Uma importante referência da matriz institucional é o Estado, principal responsável pela resolução de conflitos e com papel relevante no incentivo ou restrição do desenvolvimento, isto é, um Estado incapaz de sanar conflitos acaba criando empecilhos ao desenvolvimento. Assim, países desenvolvidos, segundo North, são aqueles em que a matriz institucional é eficaz no sentido de reduzir os custos de transação e gerar cooperação social (GALA, 2003).

Vale ressaltar que embora North não utilize o termo desenvolvimento, notadamente enfatiza tipos diferentes de sociedades, inclusive no que se refere às condições de vida da população. Desta forma, a sua teoria não é uma teoria do desenvolvimento, apesar de mostrar a relação de casualidade entre este e as instituições. North atribui grande importância ao aprendizado incorporado “na linguagem, na memória humana e nos sistemas de armazenamento de símbolos que inclui crenças, mitos e as formas de fazer as coisas que compõem a cultura de uma sociedade” (NORTH, 1994, p. 07).

Em suma, o principal objetivo da NEI é analisar os custos de transação, uma vez que os eles darão origem a modos alternativos de organização da produção, que alteram a eficiência do sistema econômico e que assume distintas formas de estruturas de governança, através do arcabouço analítico institucional. Além disso, as instituições e os arranjos sociais, anteriormente considerados como resultado casual

de forças políticas, sociais, históricas ou legais, passam a ser melhor interpretados como soluções eficientes para determinados problemas econômicos.

### **2.3.3. Neo-schumpeterianismo**

A última abordagem institucionalista a ser retratada é a neo-schumpeteriana. Para Possas (1989), os autores dessa abordagem podem ser divididos em dois grupos: os que apresentam modelos “evolucionistas” (Nelson e Winter), e os que traçam “paradigmas e trajetórias tecnológicas”, (Freeman e Dosi).

Os dois grupos são voltados à investigação dos processos de geração e difusão de novas tecnologias, realçando sua articulação com a dinâmica industrial e a estrutura dos mercados (POSSAS, 1989). O fundamento metodológico praticado por esses autores é o do desequilíbrio e da incerteza, e o princípio teórico é o da concorrência schumpeteriana.

A perspectiva “neo-schumpeteriana” não só se reproduz em direção à economia da mudança tecnológica, mas estabelece nesta última, o ponto central de sua análise, na medida em que – bem como Schumpeter – confere à inovação o papel de fomentador das economias de mercado (POSSAS, 1989). Então, as diversas abordagens buscam traçar modelos em que, tanto variáveis de comportamento, quanto variáveis estruturais, tem dinâmicas mútuas, que levem a um percurso não mais focado no equilíbrio, mas sim na mudança.

No enfoque “evolucionista” emprega-se uma afinidade biológica, para ilustrar o processo de criação e propagação de inovações tecnológicas, por meio dos procedimentos de busca e seleção – em sua ligação com a concorrência schumpeteriana. Desta forma, os pressupostos de equilíbrio estático neoclássico são suprimidos, demonstrando que os desequilíbrios são fundamentais no processo de mudança estrutural.

Nestas circunstâncias, pressupõe-se que o progresso técnico é o componente indutor da origem e transformação das estruturas de mercado (POSSAS, 1989). Assim, o propósito é reconhecer as características da tecnologia que a torna fator de mudança estrutural, salientando a dimensão tecnológica das inovações

Alguns autores, como Conceição (2001) e Possas (1989), equiparam o institucionalismo com o pensamento de algumas referências teóricas no campo da

reflexão crítica em economia. Assim, o institucionalismo independente do enfoque adotado, parte “[...] de suas diferenças com o neoclassicismo, e de suas afinidades com o evolucionismo, buscando a constituição de uma possível teoria institucionalista [ou uma teoria da dinâmica das instituições]” (CONCEIÇÃO, 2001).

É interessante ressaltar que a dinâmica das instituições está inserida na própria estrutura da sociedade e da economia, sendo, portanto, um reflexo do comportamento dos indivíduos e dos atores coletivos e diretamente ligada a culturas, hábitos, valores, rotinas e regras (REIS, 2007). Deste modo, o institucionalismo é algo singular de cada território, que não pode ser refletido em outras localidades. Esse pensamento é reconhecido nas três abordagens citadas acima, e estabelece que as instituições são fruto de preferências, discussões, acordos e conflitos sociais.

## **2.4. Políticas e Instituições**

Segundo a concepção econômica usual, as políticas econômicas estudadas, quando se referem às políticas de desenvolvimento, abrangem cotação do câmbio, política monetária, políticas fiscais, subsídios para estimular setores específicos da economia, investimento público em infraestrutura e em capital humano, etc. Nesse contexto, o debate geralmente desconsidera o papel das instituições.

Somado a isso, existem autores, como Pierson (2006), que alegam que políticas públicas são instituições e a discriminação entre políticas e instituições não seria uma análise relevante. Para ilustrar, esse autor utiliza o caso dos Estados Unidos, que empregam um complexo código tributário como um “formidável aparato de ativismo de política” (“*a formidable apparatus of policy activism*”, p. 114). Ao levar em consideração este fato e a condição em que o Estado, atualmente, através de suas políticas, regula de forma quase onipresente o cotidiano de seus cidadãos, Pierson conclui que as normas institucionais que regem a vida dos indivíduos e das organizações nas sociedades modernas são, na realidade, políticas públicas. Ademais, afirma que as políticas públicas atingem a maneira como os indivíduos atuam politicamente, agindo como instituições.

A análise do autor sobre uma separação rigorosa entre políticas e instituições, focando apenas nestas últimas, leva ao fato de que em um grande número de casos, as normas institucionais são instrumentos de políticas de Estado, isto é, a inteligibilidade das instituições separadamente das políticas fica afetada. Por outro

lado, é evidente que as políticas públicas comprometem o diálogo entre os indivíduos, e não apenas as instituições. Segundo Pierson, tratam-se de dois importantes argumentos a serem levados em conta na análise institucionalista, mas não devem ser tomados de forma absoluta.

Ao se caracterizar as instituições (no sentido habitual de regras que limitam o comportamento dos agentes) como um fator significativo e distinto das políticas, pode-se obter uma vantagem crítica substantiva. Isto ocorre na medida em que se possibilita perceber uma dependência da trajetória (*path dependence*) institucional, e deste modo, examinar mais a fundo, entre outros temas de interesse no estudo do desenvolvimento, as barreiras institucionais a políticas de desenvolvimento. Vale ressaltar, porém, que os vínculos entre as políticas e o conjunto de instituições de uma sociedade não são triviais ou unidirecionais. Como colocado por Dixit (1996):

Ações políticas individuais no interior de um dado conjunto de regras podem parecer fáceis de reverter no interior do mesmo arcabouço, mas eles frequentemente criam fatos, instituições, e expectativas que têm o seu próprio momentum e adquirem ao menos algo da mesma durabilidade de uma mudança na própria constituição. Reversões se tornam custosas politicamente e economicamente, e há uma “histerese” de atos políticos (DIXIT, 1996, p. 25).

Assim, uma vez que uma política pode suscitar instituições e expectativas, comumente torna-se difícil revertê-la. Na realidade, não somente as instituições que sustentam uma política, mas também as organizações que são criadas para implementá-la podem ser poderosas entaves a mudanças posteriores.

Dessa discussão, surge um importante questionamento acerca da importância das políticas adotadas, em contraponto às instituições, para o desenvolvimento. Embora pareça que os dois elementos – políticas e instituições – sejam importantes para alcançar o desenvolvimento, uma ampla literatura tem se aplicado para determinar qual desses dois elementos seria o mais relevante para propiciar o êxito do desenvolvimento econômico. Portanto, de um lado tem-se as contribuições de North (1981, 1990, 1999), Rodrik (2005), North, Wallis e Weingast (2009), Acemoglu (2009) e Acemoglu e Robinson (2012), que conferem um papel decisivo às instituições na promoção do desenvolvimento. Enquanto de outro lado, autores como Qian (2003), Lee e Kim (2009) e Miller (2009) têm procurado destacar o papel das políticas em graus variados, sendo possível encontrar desde a afirmação de que instituições e políticas são igualmente importantes, até a defesa da teoria de que o fator realmente

decisivo do desenvolvimento são as políticas adotadas e não as instituições (FIANI, 2013).

Por outro lado, autores como Evans (2004) e Chang (1996) enfatizam que a capacidade do Estado para atuar no desenvolvimento com as políticas mais apropriadas depende expressivamente da sua capacidade organizacional e da estrutura institucional. Assim, adota-se que não só as políticas de promoção do desenvolvimento, mas também as instituições, desempenham papel significativo, podendo inclusive, dificultar a implementação de políticas desenvolvimentistas.

É interessante lembrar que o papel das instituições sempre esteve presente de alguma maneira na literatura econômica, mesmo que não recebendo igual importância da atualidade. Por exemplo, em alguns países, a baixa quantidade de capital físico, humano e de tecnologia estava associado à qualidade das instituições denominada pelo autor de “*right institutions*”. A qualidade das instituições, juntamente com os insumos produtivos, é que determinariam o grau de desenvolvimento econômico. Assim, instituições e insumos produtivos possuíam papéis iguais no estabelecimento do desenvolvimento histórico dos países (WOLF JR, 1955).

## **2.5. Governança: elementos conceituais**

Entre as instituições e os atores locais, isto é, entre o ambiente institucional e o indivíduo, estão as estruturas de governança. A condição de governança se manifesta dentro dos limites impostos pelo ambiente institucional e pelos indivíduos (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997), levando a uma relação de influência mútua entre os quatro níveis, como já abordado anteriormente (Ver Figura 1). Portanto, as mudanças institucionais, bem com os ideais e preferências dos indivíduos, orientam as mudanças que ocorrerão em uma estrutura de governança. Da mesma forma, a estrutura de governança também altera (e/ou restringe) o ambiente institucional e o indivíduo.

Mas, o que é a governança e quais seus instrumentos? A complexidade em conceituar surge da origem e uso da definição de governança, primeiramente mais empregado nos sistemas corporativos – introduzido por Ronald Coase, em 1937, quando publicou um artigo intitulado *The Nature of the Firm* – e apenas posteriormente, adquirindo espaço no debate acerca da gestão pública. Essa

transição ocorre através das abordagens do Estado gerencial, concepção que ganha espaço no Brasil nas décadas de 80 e 90.

A governança pode ser entendida como o exercício do poder e autoridade para gerenciar um país, território ou região, abordando os mecanismos, processos e instituições, por meio das quais, os cidadãos e grupos articulam seus interesses públicos, incluindo entre os atores, representações dos agentes sociais. Assim, sucintamente, a governança refere-se ao ato de conferir poder à sociedade para governar, portanto, o exercício da governança é realizado através das relações de poder (DALLABRIDA, 2007).

A literatura acadêmica acerca da governança conceitua o termo, “grosso modo, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo” (MILANI; SOLINÍS, 2002, p. 273). Segundo os autores, os aspectos relacionados à essa literatura sobre governança, geralmente estão ligados à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder público entre os que governam e os que são governados; às negociações entre os atores sociais; e à descentralização da autoridade no ato de governar.

Segundo Reis (2007), governança é:

O conjunto de processos pelo qual se coordenam ordens relacionais diversas e parciais, através de relações de poderes diferenciados, de mecanismos plurais e de vocabulários cognitivos próprios, tendo em vista a geração de dinâmicas sociais e organizacionais. A governação [ou melhor, governança] envolve hierarquia, proximidade e mudança (REIS, 2007, p. 40).

Existem diversos instrumentos de governança, como: regras e normas, informação e organização (REIS, 2007). De acordo com Farina, Azevedo e Saes (1997), a função da estrutura de governança é a redução dos custos de transação. Nesse contexto, Reis (2007) reforça, afirmando que o “mundo da governança” é o “mundo dos custos de transações positivos”, e o seu principal objetivo é economizar os custos de transações. Assim, as estruturas de governança diminuem o “oportunismo” e a “incerteza”.

É por meio dos diversos custos de transações, que Williamson (1991) esclarece que diferentes estruturas de governança, conduzem as próprias transações. Porém, não se limitam apenas às diversidades dos custos de transações. Nesse sentido, a governança admite diversas estruturas, atores, mecanismos, entre outros, isto é, não

se trata de uma relação entre apenas dois mundos, mas sim uma relação de variedades de interações.

Desse modo, as estruturas de governança são construídas com base na diversidade, e sua definição abrange especificidade de ativos, frequência, incerteza e os níveis ótimos de produto (ORTEGA, 2011). Além disso, as estruturas de governança são aplicáveis a vários arranjos institucionais, que compreendem diversas formas de coordenação da ação coletiva com os mercados, comunidades e Estado.

Percebamos que o caminho da evolução dos sistemas coletivos (sociedades nacionais, territórios, organizações) não é necessariamente o da convergência e da homogeneização obrigatórias, mas também o da diferenciação, da diversidade e até do inesperado, justificando o relevo que hoje assume a *análise comparada das formas de capitalismo* (REIS, 2007).

Portanto, é sensato reconhecer que as estruturas de governança, bem como as instituições, possuem uma complexidade. Nesse sentido, os moldes de governança tornam-se difíceis de serem replicadas de um espaço para outro, já que cada território, cada sociedade, cada localidade, e ainda, cada instituição, diante da sua variedade de interações, possuem um conjunto característico de formas organizacionais, para responder às suas próprias necessidades e especificidades institucionais. Logo, no âmbito territorial, a governança assume linguagens e metodologias singulares.

Retomando o conceito de governança e contextualizando à abordagem territorial, pode-se afirmar que ele se relaciona ao ambiente político e institucional, onde são realizados os conflitos de interesses e do processo de coordenação adequado que garanta uma gestão democrática e participativa. Portanto, a definição de governança não está restrita aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, mas refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam as transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (SANTOS, 1996, p. 342). Percebe-se então que a governança está estreitamente atrelada à relação Estado-sociedade e à ideia de governo plural, temas centrais para compreender o enfoque territorial.

### **2.5.1. Governança territorial**

O debate sobre governança territorial tem sido abordado em diferentes enfoques. Dallabrida (2003) relacionou o tema com a prática do planejamento do desenvolvimento, na visão da institucionalização de um processo de cooperação

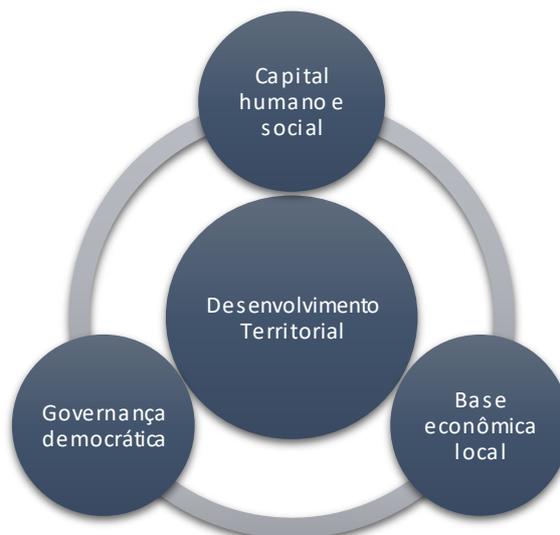
público-privada, inserindo-o ainda na discussão sobre a dinâmica territorial do desenvolvimento.

O termo governança territorial é utilizado para relacionar-se às iniciativas ou ações que demonstram a capacidade de uma sociedade, organizada territorialmente, gerir as questões públicas a partir do envolvimento cooperativo e em conjunto dos atores sociais, econômicos e institucionais.

Dallabrida e Becker (2003), concebem governança territorial como a prática de poder e da autoridade, pelos cidadãos ou grupos apropriadamente estruturados nas suas instituições, objetivando identificar a realidade, delimitar prioridades, articular a implementação das ações e, desta forma, definir os recursos financeiros, materiais e humanos, que devem ser alocados, para que os potenciais sejam impulsionados e os desafios superados, em direção ao desenvolvimento territorial.

Pode-se ilustrar o desenvolvimento territorial como sustentado por três pilares: capital humano e social, base econômica local e governança (Figura 2). Essa estrutura atua no diagnóstico do desenvolvimento de um território, bem como na definição das estratégias de intervenção.

*Figura 2 – Pilares do desenvolvimento territorial*



*Fonte: ARNS, Paulo Cesar, 2010.*

A governança e o desenvolvimento territorial não se tratam de fenômenos homogêneos e acontecem de maneira diferenciada, de acordo com as circunstâncias sociais, econômicas e políticas e em função dos atores, tanto públicos quanto privados, direta ou indiretamente envolvidos. Estes elementos são permeados pelas diversas expressões da cultura local, que condicionam e estimulam o modo como esses atores se organizam dentro do contexto em que estão inseridos.

A dinâmica do desenvolvimento territorial justifica-se pelo fato de que se compreende que o desenvolvimento ocorre de forma localizada: no território, na localidade, no município, etc. Sustenta-se assim, o pressuposto de que o desenvolvimento está diretamente relacionado à dinâmica – social, econômica, política e cultural – dos diversos territórios.

Boisier (1998), argumenta que a elaboração do poder político local-regional é condição necessária para que haja uma maior participação democrática dos cidadãos nos propósitos do seu espaço, seja ele o bairro, a cidade, a região, ou ainda o território. Ademais, afirma que as coisas não são mudadas por voluntarismo, mas sim mediante o uso de poder, o qual deve provir de duas fontes: a descentralização, supondo a transferência de poder; e a concordância social, supondo a criação de poder. No entanto, o autor coloca que esse poder que se concentra na comunidade regional não é capaz de fazer uma “revolução”, sendo apenas suficiente para alterar os parâmetros do modo de desenvolvimento, mas não os parâmetros do sistema.

Em síntese, a governança territorial pode ser compreendida como uma categoria institucional de exercício de poder a nível territorial, e a sua aplicação pode refletir-se sobre os seguintes tipos de processos: o estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a efetivação de condições necessárias para sua gestão; a elaboração de consensos, por meio da implementação de diferentes maneiras de acordos sociais, como utilização da ação coletiva; e a construção de uma perspectiva de futuro. A prática especializada da governança territorial é indispensável para que ocorra o desenvolvimento.

Discutir os conceitos de desenvolvimento, territórios, teorias institucionais e governança, é essencial para o entendimento da implementação das políticas públicas contemporâneas, principalmente aquelas destinadas à promoção do desenvolvimento territorial. É interessante ainda apontar que a governança territorial, através de suas

características de proximidade espacial e institucional, está atrelada e pode contribuir para o exercício da gestão social, a qual será abordada a seguir.

### **2.5.2. Gestão social participativa**

Acompanhado às concepções de governança que se estabeleciam no Brasil, está o processo de disseminação da gestão social, que teve início nos fins do regime militar e início da década de 1990, com o advento de um processo de redemocratização e descentralização político-administrativo do país. Foram evidenciadas novas formas de gestão na formulação e implementação das políticas públicas, visando atenuar as desigualdades socioeconômicas e aproximar a sociedade civil dos governantes, através de uma maior participação desses atores sociais (ARAÚJO, 2010).

Mesmo com a grande disseminação dessa temática nas últimas décadas, o processo de gestão social é um conceito em construção, em virtude do uso de suas abordagens de forma bastante diversificada por muitos autores, necessitando assim de uma maior contextualização.

Para Tenório (2005), a gestão social é o processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, ou seja, é um espaço onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação. Para ele, o conceito de gestão social está apoiado na compreensão da inversão das seguintes categorias: Estado-sociedade; capital-trabalho; sociedade-mercado, e no conceito de cidadania deliberativa.

Não cabe aqui, detalhar minuciosamente essas categorias, torna-se necessário somente o esclarecimento de que o autor aplicou a permutação dos pares de palavras, no intuito de acentuar a importância e o protagonismo da sociedade civil e do trabalho nessas relações, descartando a finalidade de minimizar o papel do Estado e do capital, e ainda utilizando a categoria “sociedade-mercado” para dar uma abrangência maior ao debate.

A cidadania deliberativa, por sua vez, significa, segundo Tenório, “que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (2005, p. 105). Nesse sentido, a gestão social é tida

como uma maneira de gerir, em que os participantes exercem a tomada de decisão de forma coletiva, sem que haja maior influência de um em relação ao outro, e o termo “social” ganha um cunho local, onde as relações são efetivadas (TENÓRIO, 2005).

A gestão social pode ser conceituada como “aquela orientada para o social (enquanto finalidade) e pelo social (enquanto processo), norteada por princípios de ética e solidariedade” (FISCHER; MELO, 2006, p. 17). Desta forma, ao acrescentar o adjetivo “social” à gestão, torna-se implícito a importância da sociedade e dos impactos causados por ela.

Reforçando os conceitos já contextualizados acima, França Filho (2008) afirma que o Estado, na gestão social, não é o único agente responsável por tentar atender as reivindicações sociais. A própria sociedade, através de várias formas de auto-organização, a exemplo do associativismo, pode desempenhar esse papel, cooperando para a democratização das decisões. A Figura 3 mostra o ciclo da gestão social proposto pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), envolvendo os possíveis quatro processos interligados (planejamento, organização, direção/coordenação e controle social).

Figura 3 - Ciclo da Gestão Social



Fonte: BRASIL, 2005.

Assim, com o estabelecimento da gestão social, a sociedade civil ganha papel relevante na tomada de decisões, permitindo o estreitamento das relações com o Estado, e conseqüentemente uma aproximação do poder público com os atores sociais, objetivando uma maior eficácia das políticas públicas. Nesse contexto, Fischer (2006) utiliza as expressões “gestão do desenvolvimento social” e “gestão social do desenvolvimento territorial”, assegurando que a gestão social não é resultado de processos descontextualizados, mas sim ancorados territorialmente e voltados para o desenvolvimento.

Conclui-se deste modo, que a gestão social está atrelada à ideia de que a sociedade pode e deve ser protagonista no processo de tomada de decisões e de deliberação de ações que visem a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento socioeconômico, visto que esses atores são conhecedores da realidade em que vivem e dos problemas que afetam as suas localidades, o que os torna capazes de contribuir para a eficiência administrativa e o êxito na finalidade das políticas públicas de desenvolvimento territorial, que serão tratadas mais detalhadamente no próximo capítulo, com destaque para a política Territórios da Cidadania.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO

É interessante discutir alguns entendimentos acerca das políticas públicas de desenvolvimento, pois essa é a raiz do Programa analisado neste estudo, o Territórios da Cidadania. Neste capítulo serão tratados alguns conceitos e será apresentado um breve histórico das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, para, no final, fazer uma abordagem do referido Programa no país, e no Maranhão.

Na primeira seção, serão abordadas as principais concepções de políticas públicas, e esta servirá como base para o entendimento da segunda seção, que tratará das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial; a seguir, o Programa Territórios da Cidadania é caracterizado, para a compreensão dessa política pública no Maranhão e, posteriormente no foco deste trabalho: o Médio Mearim. Para isso, configuram-se as características do Território Médio Mearim, desde a sua localização, demografia e população, passando pelos dados de cada setor (agropecuária, indústria e serviços), indicadores socioeconômicos, agricultura familiar e assentamentos, até aspectos relacionados ao Programa Bolsa Família e outros programas do Território.

#### 3.1. Concepções de Políticas Públicas

O conceito de política pode ser analisado através do ponto de vista de Secchi (2010) de que *Politics* é “a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem” (SECCHI, 2010, p. 1), ou ainda, de que a política tem relação com as diretrizes para a decisão e ação. O termo política pública, por sua vez, está relacionado, ao segundo sentido da palavra, neste caso, “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões [...] é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2010, p. 2).

Portanto, a causa para a elaboração de uma política pública ocorre em razão do entrosamento coletivo para a resolução de determinado problema, nessa perspectiva, Secchi afirma que uma política pública compreende dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Quanto à implantação das políticas públicas, esse autor destaca que o Estado Moderno se sobressai em relação aos demais atores sociais, e isso se dá devido a alguns elementos:

1) a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais da existência do Estado moderno; 2) o estado detém o monopólio do uso da força legítima e isso lhe dá uma superioridade objetiva com relação a outros atores; 3) e Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente, (SECCHI, 2010, p. 4).

Assim, políticas governamentais são aquelas executadas por atores governamentais, e que requerem vários órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O autor ainda destaca que as políticas governamentais são o subgrupo mais importante das políticas públicas e reforça que a principal característica da política pública é o problema público, desta forma, “[...] o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal” (SECCHI, 2010, p. 4).

Na origem do conceito de políticas públicas, a ideia de política pública foi estabelecida nos Estados Unidos, no ano de 1950, onde se implantou o conceito de *government*, buscando-se estabelecer como “a formação dos interesses pode conduzir à implementação de boas políticas, eficientes, correspondendo aos objetivos definidos sem desperdiçar o dinheiro dos cidadãos” (MULLER, 2004, p. 4). Nessa percepção, a ação racional do governo é enfatizada, e uma política pública é compreendida como um programa delineado com metas, valores e práticas.

Na Europa, em contrapartida, predominaram os pensamentos de Hegel e Weber, que julgavam o Estado “como uma instituição que transcende a sociedade e domina os atores da sociedade civil e do setor privado” (LEITE; DELGADO, 2011, p. 48). Assim, política pública pode ser definida como as intervenções de uma autoridade do poder público, que possui legitimidade governamental sobre determinado aspecto da sociedade ou do território, ou seja, em comparação com a definição anterior, esse conceito ressalta o caráter legal do poder do Estado (THOENIG, 2004).

Assim como em outros países, no Brasil, o processo de elaboração das políticas públicas – compreendidas, numa perspectiva inicial, como sendo as intervenções públicas referentes à economia, à sociedade e ao meio ambiente, em escala nacional – evoluiu consideravelmente no decorrer das últimas décadas, acompanhando as transformações no contexto político e na situação econômica do país.

Leite e Delgado afirmam que um outro conceito de políticas públicas as coloca inseridas em um jogo político e de diálogo com os atores sociais, isto é, uma política pública é um percurso de ações que tem como objetivo solucionar um problema da sociedade. Esses autores ainda ressaltam que estudos recentes indicam que há uma ligação entre o conceito de política pública e a “ingovernabilidade” da sociedade, se referindo “[...] à multiplicidade de atores organizados, à diversificação dos fóruns e lugares de interação Estado-Sociedade, ao peso crescente das interações multiníveis [...] na conformação dos problemas da sociedade” (LEITE; DELGADO, 2011, p. 49).

Nesse contexto, Massardier (apud LEITE; DELGADO, 2011) enxerga uma política pública baseado na presença de alguns elementos:

Dispositivos e recursos de ação pública (orçamento, normas jurídicas e instituições especializadas); práticas de intervenção dentro de um setor da sociedade ou de um setor econômico, ou mesmo um projeto; dispositivos oriundos de uma construção social coletiva e complexa por atores diversificados (indivíduos, empresas, associações...) ou grupos de atores (movimentos sociais) ou ainda a pressão das organizações internacionais (LEITE; DELGADO, 2011, p. 49).

Desta forma, essa concepção questiona a centralidade do Estado dentro do processo de elaboração das políticas, determinando-lhe apenas o estatuto de um ator como qualquer outro. Essa redução do papel do Estado, juntamente com a complexidade crescente do processo de elaboração das políticas, leva alguns autores a questionarem a própria denominação “política pública” e a proporem a sua substituição pelo conceito de “ação pública”, que designaria, de forma mais apropriada, a pluralidade dos atores envolvidos.

Essa complexidade, em várias dimensões, do processo de elaboração das políticas públicas, atualmente, se dá por diversas razões. Uma delas é que os problemas sociais foram intensificados pelo aumento demográfico e pela pressão, cada vez maior, sobre os recursos naturais e a interdependência multiníveis (desde o local até o internacional) de maneira cada vez mais globalizada. Uma outra razão, é que os governos atuais são incumbidos de corrigir as externalidades negativas, principalmente os problemas de pobreza, desigualdade social, carência de infraestruturas, etc. Além de outras razões, como a propagação dos atores organizados, o reconhecimento da diversidade das peculiaridades socioterritoriais e a diversificação dos espaços de discussão dessas políticas.

A multiplicidade de abordagens e a complexidade crescente dos métodos fazem emergir, por sua vez, a questão da compreensão dos processos de elaboração, implementação e avaliação dos resultados das políticas públicas.

Nesse contexto, Thoenig (apud MULLER, 2002) definiu cinco critérios que caracterizam, segundo ele, a existência de uma política pública (Figura 4):

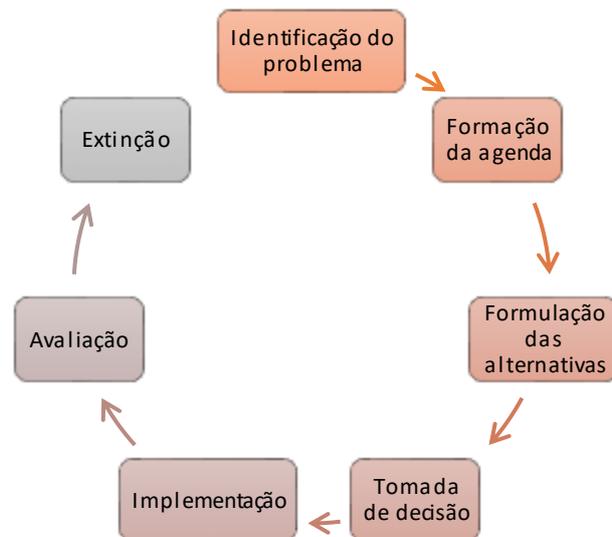
*Figura 4 - Critérios que caracterizam a existência de uma política pública*

<b>Critérios que caracterizam a existência de uma Política Pública</b>	1. Contempla uma série de medidas que constituem a substância concreta da política;
	2. Inclui decisões de caráter autoritário, embora de intensidade variada;
	3. Insere-se num marco geral de ação, que nem sempre está explícito;
	4. Objetiva atingir um ou mais públicos-alvo a serem beneficiados ou, ao contrário, a serem penalizados;
	5. É definida a partir de um objetivo a atingir, que está associado a um problema existente na sociedade.

*Fonte: MULLER, 2002*

Assim, de certa maneira, uma política pública corresponde a um procedimento sequencial de ações que conforma um ciclo de vida. Nesse sentido, Secchi (2010) desenvolveu um “ciclo de políticas públicas”, com o intuito de visualizar a organização da existência de uma política. O ciclo possui sete fases sequenciais e interdependentes: identificação do problema; formação da agenda; formulação das alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção, como pode ser visto na Figura 5.

Figura 5 - Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: SECCHI (2010)

- **Identificação do problema:** Secchi afirma que o problema pode surgir repentinamente, pode adquirir importância aos poucos, ou pode existir por muito tempo, mas não receber a devida atenção porque a sociedade aprendeu a conviver com ele. Para o autor, essa fase é determinada pela diferença entre aquilo que é e aquilo que gostaria que fosse uma realidade.
- **Formação da agenda:** conjunto de problemas compreendidos como pertinentes. De acordo com o autor, pode se apresentar no formato de um programa governamental, um estatuto partidário, um planejamento orçamentário, ou ainda uma relação de temas julgados importantes. Podem haver três tipos de agendas: a agenda política (conjunto de problemas enxergados pela comunidade pública); a agenda formal (responsável pela enumeração dos problemas) e a agenda da mídia (elenco de problemas que ganham atenção dos meios de comunicação de massa).
- **Formulação das alternativas:** fase em que as estratégias, e ações necessárias para alcançar os objetivos propostos são elaboradas.

- **Tomada de decisão:** momento em que os interesses dos diversos atores são ponderados e os métodos para enfrentar um problema público são evidenciados.
- **Implementação:** fase em que os resultados tangíveis da política pública são gerados. É nessa fase que as regras e processos sociais são tirados do papel para serem convertidos em ação.
- **Avaliação:** fase de *feedback* sobre as etapas executadas anteriormente. Essa é parte do ciclo em que o processo de implementação e desempenho da política pública são analisados, para que se conheça a fundo o seu estado e o quanto o problema que a gerou foi reduzido ou solucionado.
- **Extinção:** o autor afirma que, bem como acontece com o ciclo de vida dos organismos, o ciclo da política pública também tem um momento de extinção.

No entanto, dificilmente esse ciclo representa a real dinâmica de uma política pública, já que as fases comumente se apresentam alternadas. Ainda assim, ele é útil para organizar as ideias e simplificar a complexidade de uma política, além disso, colabora para que administradores e pesquisadores criem um “referencial comparativo para casos heterogêneos” (SECCHI, 2010, p. 34).

Outra importante referência, no atual contexto de análise das políticas públicas, é a do enfoque cognitivo, que atribui um papel de destaque às ideias no seu processo de elaboração. Essas ideias são estabelecidas baseadas em valores, crenças e normas e são organizadas pelos diversos atores envolvidos no processo de construção da política pública, para tomarem suas decisões. Esses atores decidem suas estratégias para a resolução de problemas da sociedade, baseados em uma representação do seu espaço. Muller destaca que, nessa acepção, “as políticas públicas devem ser analisadas como os processos, mediante os quais, são elaboradas as representações de uma sociedade para entender e agir sobre a realidade tal como é percebida” (MULLER, 2004, p. 59).

Nessa mesma lógica, insere-se o enfoque estabelecido a partir dos referenciais do institucionalismo, que propõe analisar os processos de negociações entre os atores, como resultado da interação entre a variedade de ideias relacionadas aos seus interesses e às instituições existentes ou em construção.

Assim, nem sempre uma política pública é tida como um objeto dado, fixo e delimitado, sua identificação demanda um trabalho de pesquisa. Ainda que se trate de uma política de Estado, questiona-se a influência dos atores sociais e do setor privado na elaboração e adequação dos instrumentos implementados. Essa interação pode evidenciar impactos diferenciados de uma determinada política a nível local e territorial.

### **3.2. Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial**

As políticas de desenvolvimento territorial são frutos de um processo histórico que culminou, nas últimas décadas, na diversificação das políticas públicas direcionadas ao meio rural brasileiro e que engrandeceu o leque de instrumentos voltados ao desenvolvimento desse meio.

A partir do processo de redemocratização do Brasil, que teve início na década de 80 e auge com a Constituição Federal de 1988, tornou-se notória uma alteração na agenda das políticas públicas voltadas ao meio rural. A revitalização dos movimentos sociais e a reivindicação de participação e de protagonismo no processo decisório, passaram a fazer parte das discussões e das propostas relacionadas com o planejamento, em sua perspectiva global, setorial e territorial. Até então, não existiam políticas diferenciadas, com abrangência nacional, que levassem em conta uma perspectiva ampliada do meio rural e dos segmentos sociais que o integram. Tradicionalmente, as políticas para o meio rural pautavam-se em instrumentos de crédito agrícola diferenciado ou em mecanismos para manutenção dos preços dos produtos agrícolas e, conseqüentemente, do setor agrário brasileiro.

Assim, até a década de 80, a agricultura possuía um importante papel no desenvolvimento econômico, exercendo funções como: produzir alimentos e matérias primas a baixo custo e causar superávits na balança comercial através da elevação das exportações. Nesse contexto, as políticas públicas que objetivavam o desenvolvimento do meio rural direcionavam-se à modernização dos latifúndios e focavam no aumento dos índices de produtividade nas propriedades, através de

pacotes da Revolução Verde. Quanto aos pequenos produtores e às parcelas que atualmente correspondem ao universo diversificado da agricultura familiar, ocorria esse mesmo processo. Assim, esses segmentos eram destinados a disputar por recursos públicos e por políticas num mesmo bloco de grupos extremamente capitalizados, restringindo desta forma, imensamente, seu acesso.

Ao mesmo tempo, intensificavam-se os estudos que diferenciavam o meio rural das atividades primárias, destacando o seu recorte espacial e sua concepção como um espaço geográfico munido de relações políticas, econômicas, sociais e culturais particulares e que não se limitavam a meras características produtivas. Esses estudos colaboraram para o reconhecimento da importância do meio rural para o desenvolvimento econômico do Brasil, além disso, evidenciaram que nesse meio eram desenvolvidas outras atividades além da agricultura, com destaque para a pluriatividade das famílias rurais.

Um importante marco institucional, que contribuiu ao processo de diversificação das políticas de desenvolvimento rural, foi a criação, em 1985, do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento (MIRAD), responsável pela criação do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Elaborado como uma das expressões de redemocratização do país, o PNRA expressou uma visão ampliada da Reforma Agrária, e tinha o intuito de mudar a estrutura agrária do país. Para isso, seria necessária a democratização do acesso à terra, e ações direcionadas a impulsionar uma nova estrutura produtiva, que garantisse o fortalecimento dos assentados da Reforma Agrária, da agricultura familiar e das comunidades tradicionais. Essa mudança no meio rural, envolveria a garantia de crédito, do seguro agrícola, da assistência técnica, da extensão rural, da preservação ambiental, entre outros.

Como abordado na seção anterior, a política pública emerge como uma forma de diagnosticar um problema público. Assim, a partir dos anos 90, o enfoque territorial passou a ser assunto dos planejadores de políticas públicas no Brasil. Em 1995, outro importante marco foi a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), no entanto, a maior evidência da necessidade de reconhecimento das singularidades da agricultura familiar dá-se em 1999, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que se constitui em um dos mais importantes atores na formulação e implementação de políticas públicas diversificadas e voltadas para o âmbito territorial, para a agricultura familiar e para povos e comunidades tradicionais.

Ainda na década de 90, num cenário em que a agricultura brasileira passava por um processo de incremento à abertura comercial, colocando os produtos brasileiros sob a concorrência do mercado internacional, ao mesmo tempo em que o crédito rural se tornava escasso e a inflação apresentava um desempenho crescente, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), como resposta às organizações dos agricultores familiares, que reivindicavam um programa de crédito específico.

Assim, o Pronaf foi estabelecido com o propósito de estabelecer a agricultura familiar como categoria social, através de apoio financeiro, capacitação e suporte à infraestrutura social e econômica dos territórios rurais, estreitamente caracterizados pela referida agricultura. Embora nos últimos anos o Governo tenha passado a desenvolver novas ações, grande parte dos esforços desse programa ainda estão voltados para o crédito rural, desde a sua criação.

A partir de 2003, a política de desenvolvimento territorial instituída no quadro de ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, constituiu uma inovação, por se tratar de uma ação descentralizada do Estado, em parceria com organizações da sociedade civil. Em 2006, o Congresso Nacional aprovou a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, que concede reconhecimento político à categoria produtiva da agricultura familiar e estabelece conceitos, princípios e instrumentos para a formulação das políticas públicas.

A principal política pública, que adota a estratégia territorial como incentivo, é o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que visa fortalecer a dinâmica econômica das regiões interioranas do país e promover a cidadania. Ele surge como uma tentativa de ampliar o Programa de Apoio as Territórios, sob a competência da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Neste último, também considerado um importante programa, são reunidas ações de capacitação, associativismo e cooperativismo, dinamização das economias locais e apoio à infraestrutura. Todas essas ações restritas ao ambiente da agricultura familiar.

Favareto (2009) coloca que, além destes que carregam o adjetivo territorial explicitamente, há ainda outras três políticas públicas, no Brasil, que comportam elementos compatíveis com a abordagem territorial, no entanto falham por causa do

caráter acentuadamente setorial, que são: a Agenda XXI, o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional e o Programa das Mesorregiões.

A Agenda XXI, sob alçada do Ministério do Meio Ambiente, apoia várias ações relacionadas à conservação ambiental, algumas delas envolvendo atuações e projetos produtivos, sob a coordenação de fóruns regionais com participação social. No entanto, Favareto afirma que o recorte é setorial e restrito a gestão de recursos naturais.

Um segundo, o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social, também constitui fóruns regionais com participação social, e apoia projetos que favoreçam a segurança alimentar. Novamente, o recorte é setorial e restrito ao apoio a ações de produção e abastecimento alimentar, em escala regional.

Uma terceira política é o Programa das Mesorregiões, sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, seu objetivo consiste em fortalecer a competitividade das mesorregiões brasileiras, através de ações de articulação, capacitação e investimento em infraestrutura. Contudo, Favareto afirma que a articulação com os ministérios responsáveis pelas políticas setoriais é frágil ou inexistente.

O que chama a atenção nestes programas é o fato de que todos eles preveem: a) a elaboração de planos locais de desenvolvimento; b) a constituição de fóruns participativos para a gestão das políticas contidas nestes planos e que serão parcialmente apoiadas pelos programas. Contudo, inexistente qualquer tentativa de harmonização dos planos ou de concertação entre os fóruns criados (FAVARETO, 2009, p. 16)

Os programas do Governo Federal Territórios Rurais de Identidade e Territórios da Cidadania são resultados de uma política de erradicação de pobreza no campo, e apoio ao desenvolvimento rural. O PTC, com enfoque territorial, possui objetivos próprios, que antecedem a escolha desta abordagem para atender a seu público-alvo, que são agricultores familiares, assentados de reforma agrária e comunidades tradicionais. (LEITE, DELGADO, 2011).

Em relação ao Programa Territórios Rurais de Identidade, este tem como objetivo o atendimento das necessidades básicas da população e a ampliação das oportunidades de geração de trabalho e renda de forma sustentável, a partir de processos locais (BRASIL, 2000) e tem como principal ferramenta o Programa

Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT, que visa “[...] promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2010, p. 10).

O PRONAT é um programa voltado exclusivamente para o setor da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, promovendo a ideia de projetos coletivos territorializados, elaborados pelos atores sociais, conforme suas peculiaridades socioculturais. Nele, as áreas rurais que possuem maiores graus de pobreza rural são listadas e identificadas, a fim de receberem uma maior concentração de esforços para a superação da pobreza e dinamização da economia. A participação social nessa política é incentivada em diversas fases, o que pode ser notado na composição de colegiados territoriais.

O Programa Territórios da Cidadania, criado no ano de 2008, é um desdobramento do PRONAT e manifesta-se com o intuito de articular, em torno de um mesmo território, um amplo leque de políticas públicas. O PTC abrange projetos de diversos ministérios do Governo Federal e, segundo Favareto (2009), é um misto de políticas sociais com apoio à agricultura familiar.

O principal conceito por trás do Programa é a necessidade de se pensar o desenvolvimento através da implementação de ações multisetoriais, aplicadas de maneira orientada a áreas prioritárias, comumente carentes. Seu intuito é interceder nas causas estruturais para a pobreza rural. O PTC se caracteriza por ser um dispositivo que visa à concentração e à articulação de políticas públicas setoriais em determinados recortes territoriais, preocupando-se com a governança das políticas públicas.

Nessa concepção, Leite e Delgado (2011) destacam que os Territórios da Cidadania constituem um espaço de governança híbrido:

[...] agrupando programas de diferentes lógicas, desde a organização descentralizada de serviços públicos até programas voltados para o desenvolvimento local elaborados pela própria sociedade. No caso dos Territórios da Cidadania, esta hibridação parece acarretar algumas limitações operacionais. A partir das entrevistas com os gestores de programas, observa-se notadamente que a implicação dos órgãos ministeriais no programa é bastante diversificada. Ainda que a participação no Territórios da Cidadania seja considerada importante e justificada, os graus de adoção da lógica territorial dos Territórios da Cidadania pelos ministérios mostram-se bastante variáveis. (LEITE; DELGADO, 2011, p. 83).

Desta forma, os objetivos, interesses e instituições do PTC se diferenciam da lógica dos demais programas, visto que “suas ações se voltam para a geração de resultados diretamente sobre os mecanismos e formas que o Estado põe em marcha para realizar intervenções no espaço público” (LEITE, DELGADO, 2011, p.71), isto é, além dos propósitos diretos nos territórios e nos atores sociais, essa política busca remodelar e reorganizar um vasto leque de políticas públicas com estes fins.

### **3.3. Programa Territórios da Cidadania: características gerais**

Lançado em 2008, o programa Territórios da Cidadania tinha como objetivos, segundo o Governo Federal, promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, com a participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios (PORTAL DA CIDADANIA, 2014).

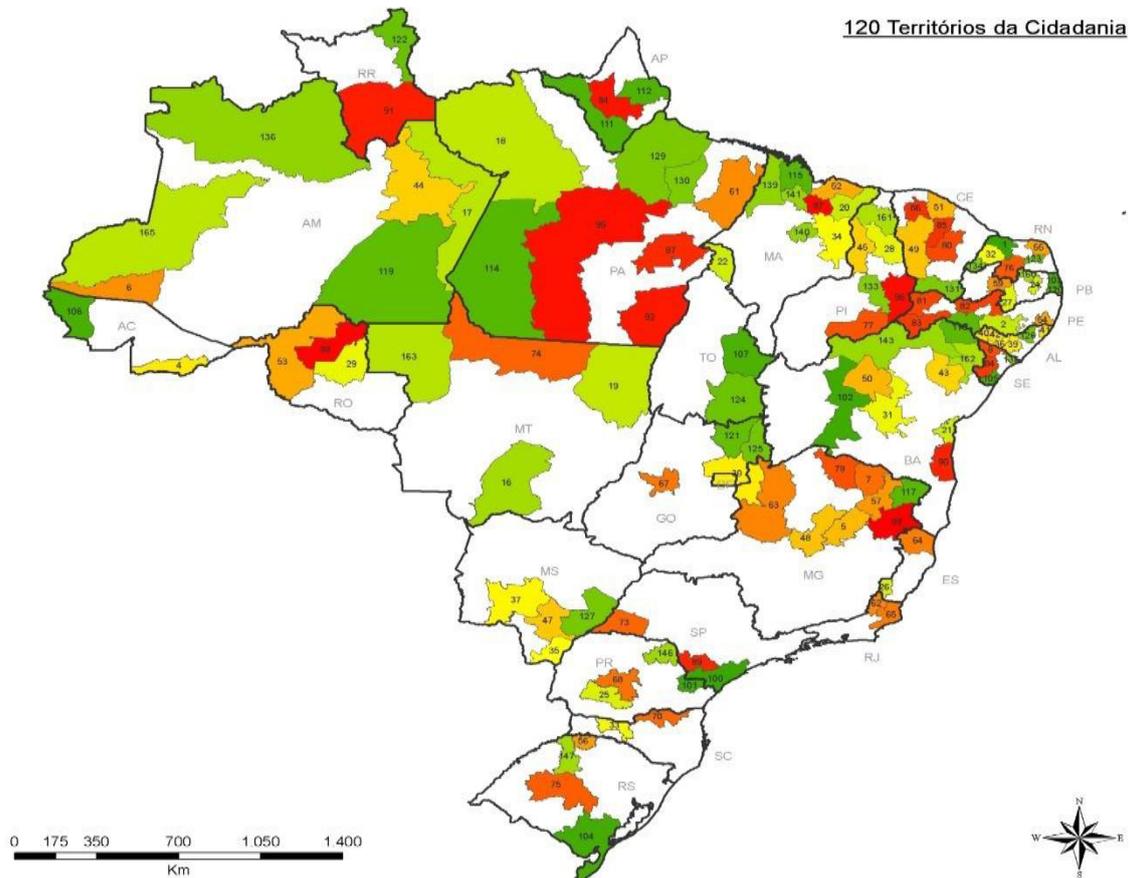
Foram, ao todo, 120 territórios criados e espalhados pelo Brasil, nas áreas que exibem um histórico de vulnerabilidade e desigualdade social “[...] e que estas, em sua grande maioria possuem uma economia de base agropecuária, carecem de políticas públicas que focalizem uma integração das várias facetas de geração de renda para estas populações” (PEREIRA, 2010, p. 2).

Destinado às regiões brasileiras que mais precisam de ajuda para se desenvolver, principalmente o meio rural, o Programa Territórios da Cidadania, como visto, contemplou outro programa com o qual o governo já trabalhava, os Territórios Rurais de Identidade. A partir de 2008, alguns Territórios Rurais passaram a se chamar Territórios da Cidadania, e em outras regiões novos Territórios da Cidadania foram criados. Essa alteração foi feita porque a ideia de território sugere uma ampliação para o conjunto de setores e de atividades econômicas que compõem esta unidade, e, ainda, porque o PTC não envolve somente os campos, considerados produção primária, mas agrega pequenas cidades e aglomerados populacionais (BRASIL, 2005).

Assim, o programa beneficiou, inicialmente, 60 territórios, e em 2009 criou mais 60, totalizando 120 nas 5 regiões do país, sendo: 56 na Região Nordeste; 27 na Norte; 15 na Sudeste; 12 na Centro-Oeste e 10 na Região Sul, segundo o Portal da Cidadania (PORTAL DA CIDADANIA, 2014).

Na Figura 6, encontram-se os 120 Territórios implantados.

Figura 6 - Mapa dos 120 Territórios da Cidadania



Fonte: Portal da Cidadania, 2014.

Buscou-se considerar na constituição de cada Território, municípios com até 50 mil habitantes e densidade populacional menor que 80 habitantes/Km<sup>2</sup> e que participassem da política Territórios Rurais de Identidade. Também foram priorizados municípios que tivessem alguma integração com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Ministério do Desenvolvimento Social e das Mesorregiões do Ministério da Integração Nacional, além de municípios pertencentes à Amazônia Legal, BR 163, Bacia do São Francisco, Babaçu, Costeiro, Arco Verde e Resex.

Ainda, foram levados em consideração os municípios que tivessem o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); maior concentração de agricultores familiares e assentados na Reforma Agrária; maior concentração de populações

quilombolas, indígenas e de pescadores; maior número de beneficiários da política Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; ter convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de diferentes tipos de governo, ruralidade, maior organização social; menores IDHs da Educação Básica e um máximo de oito Territórios da Cidadania por unidade da federação (BRASIL, 2008).

Estes territórios podem ser considerados espaços físicos caracterizados por critérios multidimensionais, os quais o MDA define da seguinte forma:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processo específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005, p.7).

Para reforçar essa estratégia, o Ministério do Desenvolvimento Agrário tentou direcionar as suas ações às regiões que sentem uma demasiada carência dos 22 Ministérios e 85 órgãos do Governo Federal, estados e municípios e a escolha dos municípios abrangeu critérios que consideravam o objetivo do programa que tratava de:

[...] promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla: integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões das populações (FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 2012, P. 1)

Para a integração entre o governo federal, estados e municípios e a sociedade local na formulação, articulação e implementação da política, o Territórios da Cidadania conta com um Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual e Colegiados Territoriais (ECHEVERRI, 2010).

No Comitê Gestor Nacional atuam secretários executivos e nacionais de todos os ministérios e secretarias que participam do programa. Entre as principais atividades deste comitê estão a demarcação de novos territórios, admissão de relatórios de gestão, definição e avaliação de ações da política. O Comitê de Articulação Estadual

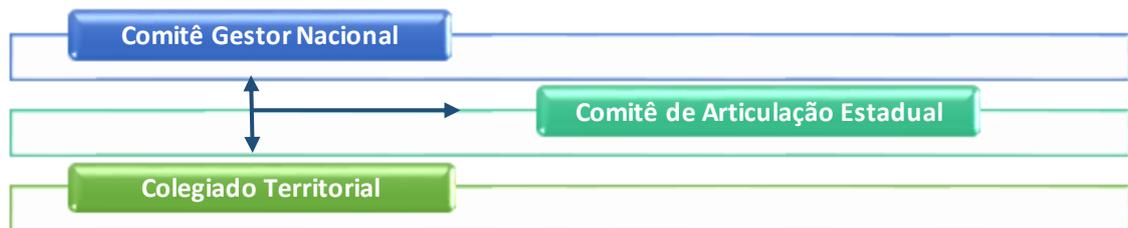
integra órgãos federais, estaduais e representação das prefeituras dos Territórios e tem o trabalho de assessorar na divulgação da política no Estado, expor propostas para ações e para a criação de novos territórios e ainda promover a participação e mobilização dos colegiados, além de acompanhar a execução da política.

O Colegiado Territorial por sua vez, conta com representantes das três esferas do governo e da sociedade local e com a diversificada participação de diversos setores e segmentos sociais, como associações, universidades, cooperativas, ONGs, sindicatos, etc. Como principais funções estão a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento, sugestão de novas ações para uma nova matriz, identificação de demandas locais para que o órgão gestor dê prioridade no atendimento, apresentação de projetos estratégicos para o governo e a promoção da mutualidade entre gestores públicos e conselhos setoriais (BRASIL, 2008).

O Colegiado Territorial é ainda uma instância política de deliberação sobre o processo de desenvolvimento sustentável do território; é um espaço de participação social, de representação, articulação e concentração política. Cada território deve possuir um plano territorial, o qual tem o intuito de discutir e propor ações para o desenvolvimento sustentável dos territórios, articular políticas públicas de Governo e da sociedade civil, bem como realizar o planejamento das ações e determinar os programas e projetos que devem compor o plano. A composição do Colegiado Territorial envolve o governo e a sociedade civil, que desempenham um papel conjunto de representação no Colegiado, mas possuem diferentes papéis que não podem ser substituídos ou confundidos.

A gestão dos territórios funciona através do Comitê Gestor Nacional que organiza e aprova as ações que deverão ser desenvolvidas e manda para o Colegiado Territorial. Este, por sua vez, deverá identificar as necessidades do seu território e enviar para o Comitê Gestor Nacional, isto é, trata-se de uma maneira que o Governo Federal encontrou de se aproximar da sociedade civil carente, especialmente do meio rural, e esta, por sua vez, possui um espaço para expressar suas carências. Já o Comitê de Articulação Estadual fomenta essas ações e acompanha a execução, como pode ser observado na Figura 7.

Figura 7 - Gestão dos territórios



Fonte: MDA, 2009

Os planos e processos de desenvolvimento territorial se dão pela gestão social. Quando se trata de desenvolvimento territorial, a gestão social prevê a articulação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados, isto é, ela deve gerar assuntos políticos, porém, para que ela ocorra com eficiência, é necessário que se baseie na participação dos atores envolvidos, com a democratização da informação e, principalmente, com o estabelecimento de parcerias (BRASIL, 2005).

Uma Matriz de Ações é apresentada todo ano em cada território, contendo as ações ofertadas pelo Governo Federal, com dados descritivos, metas e valores territorializados. Em seguida, o Comitê de Articulação Estadual realiza e coordena o debate territorial com os colegiados e indica demandas e prioridades com base em seus Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Na etapa seguinte, a partir das indicações dos Colegiados, o Governo ajusta e complementa a Matriz, produzindo o Plano de Execução, base para o monitoramento e o controle social das ações pactuadas. Finalmente, os Relatórios de Execução disponíveis no Portal da Cidadania detalham estágios da execução e as providências adotadas.

No entanto, essa é a proposta sugerida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ao estabelecer as diretrizes do programa. Na prática, as estratégias de participação social dos atores envolvidos e os debates territoriais com os colegiados não foram satisfatoriamente consolidados.

O Programa Territórios da Cidadania propõe romper a centralização do Estado, isto é, “[...] objetiva compartilhar o processo de decisão, notadamente no que diz respeito à elaboração de políticas públicas, entre o poder central, os estaduais e municipais e os atores territoriais privados e civis” (BONNAL, 2008, p. 3).

O PTC consiste, portanto, em um modelo de gestão social regulado “[...] nos princípios da participação, descentralização, democracia e transparência” (PEREIRA

et. al., 2011 p. 275). Para o Catálogo de Programas do Governo Federal destinados aos municípios, a ampliação da esfera pública para formulação, construção e adequação das políticas públicas a partir das potencialidades e demandas territoriais, contribui para:

- a) Fusão de alguns conselhos, cujos temas tem a ver com a perspectiva territorial, passando os temas específicos a serem tratados nas comissões setoriais que os compoariam;
- b) Qualificação do capital humano para participar nesses conselhos, pois o conjunto formado por diversos municípios permitiria ampliar o universo de representados e de organizações da sociedade civil, contribuindo para que se revelassem mediadores sociais ainda mais comprometidos, representativos e qualificados;
- c) O capital social alcançaria níveis mais elevados de articulações horizontais e verticais, ampliando as possibilidades de entendimentos entre grupos sociais distintos e habitantes de regiões diversas, formando novas institucionalidades mais autênticas, com maior capacidade para participar da formulação e do controle social das políticas públicas. (BRASIL, 2005, p. 61-62).

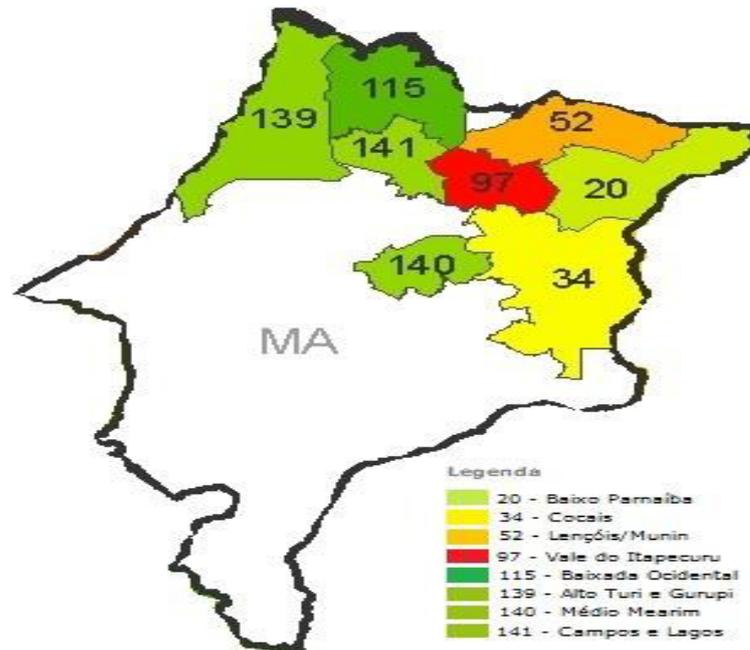
Após apresentar algumas características referentes aos Territórios da Cidadania, a próxima seção busca contextualizar e verificar as características dos TC pertencentes ao Estado do Maranhão.

### **3.4. Territórios no Maranhão**

Tendo como ponto de análise a política pública dos Territórios da Cidadania, o recorte geográfico escolhido para a obtenção de dados deste trabalho foram os Territórios do Estado do Maranhão, especificamente o Território do Médio Mearim. No Maranhão foram criados oito territórios, sendo eles: Alto Turi e Gurupi; Baixada Ocidental; Baixo Parnaíba; Campos e Lagos; Cocais; Lençóis Maranhenses/Muni n; Médio Mearim e Vale do Itapecuru. Estes atendem, no total, 120 municípios (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2009).

Na Figura 8, observa-se o mapa do Maranhão com seus respectivos territórios.

Figura 8 - Mapa dos Territórios da Cidadania - Maranhão



Fonte: Portal da Cidadania, Governo Federal (2014).

A seguir, as características concernentes a cada território – com exceção do Território do Médio Mearim, que será tratado com mais detalhes posteriormente, por se tratar do recorte deste trabalho – levantadas segundo informações do SIT (Sistemas de Informações Territoriais):

- **Alto Turi e Gurupi:** abrange uma área de 27.777,00 Km<sup>2</sup> e é composto por 18 municípios: Araguañã, Boa Vista do Gurupi, Cândido Mendes, Carutapera, Centro do Guilherme, Centro Novo do Maranhão, Godofredo Viana, Governador Nunes Freire, Junco do Maranhão, Luís Domingues, Maracaçumé, Maranhãozinho, Nova Olinda do Maranhão, Presidente Médici, Santa Luzia do Paruá, Zé Doca, Amapá do Maranhão e Governador Newton Bello. A população total do território é de 288.985 habitantes, dos quais 113.135 vivem na área rural, o que corresponde a 39,15% do total. Possui 11.210 agricultores familiares, 14.632 famílias assentadas e 2 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,58.
- **Baixada Ocidental:** abrange uma área de 18.273,30 Km<sup>2</sup> e é composto por 19 municípios: Alcântara, Apicum-Açu, Bacuri, Bacurituba, Bequimão, Cajapió,

Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Peri Mirim, Pinheiro, Porto Rico do Maranhão, Presidente Sarney, Santa Helena, Serrano do Maranhão, Turiacu e Turilândia. A população total do território é de 388.861 habitantes, dos quais 206.007 vivem na área rural, o que corresponde a 52,98% do total. Possui 23.828 agricultores familiares, 7.597 famílias assentadas e 194 comunidades quilombolas. Seu IDH médio é 0,60

- **Baixo Parnaíba:** abrange uma área de 19.178,80 Km<sup>2</sup> e é composto por 16 municípios: Água Doce do Maranhão, Anapurus, Araisos, Belágua, Brejo, Buriti, Chapadinha, Magalhães de Almeida, Milagres do Maranhão, Santa Quitéria do Maranhão, Santana do Maranhão, São Benedito do Rio Preto, São Bernardo, Tutóia, Urbano Santos e Mata Roma. A população total do território é de 411.525 habitantes, dos quais 219.641 vivem na área rural, o que corresponde a 53,37% do total. Possui 30.020 agricultores familiares, 6.715 famílias assentadas e 14 comunidades quilombolas. Seu IDH médio é 0,55.
- **Campos e Lagos:** abrange uma área de 8.955,50 Km<sup>2</sup> e é composto por 12 municípios: Arari, Cajari, Matinha, Olinda Nova do Maranhão, Palmeirândia, Pedro do Rosário, Penalva, São Bento, São João Batista, São Vicente Ferrer, Viana e Vitória do Mearim. A população total do território é de 319.761 habitantes, dos quais 181.264 vivem na área rural, o que corresponde a 56,69% do total. Possui 24.359 agricultores familiares, 6.530 famílias assentadas e 10 comunidades quilombolas. Seu IDH médio é 0,60.
- **Cocais:** abrange uma área de 29.970,40 Km<sup>2</sup> e é composto por 17 municípios: Afonso Cunha, Aldeias Altas, Caxias, Codó, Coelho Neto, Coroatá, Duque Bacelar, Fortuna, Matões, Parnarama, Peritoró, Senador Alexandre Costa, Timbiras, Timon, Buriti Bravo, Lagoa do Mato e São João do Soter. A população total do território é de 767.787 habitantes, dos quais 233.853 vivem na área rural, o que corresponde a 30,46% do total. Possui 34.257 agricultores familiares, 11.739 famílias assentadas e 13 comunidades quilombolas. Seu IDH médio é 0,59.

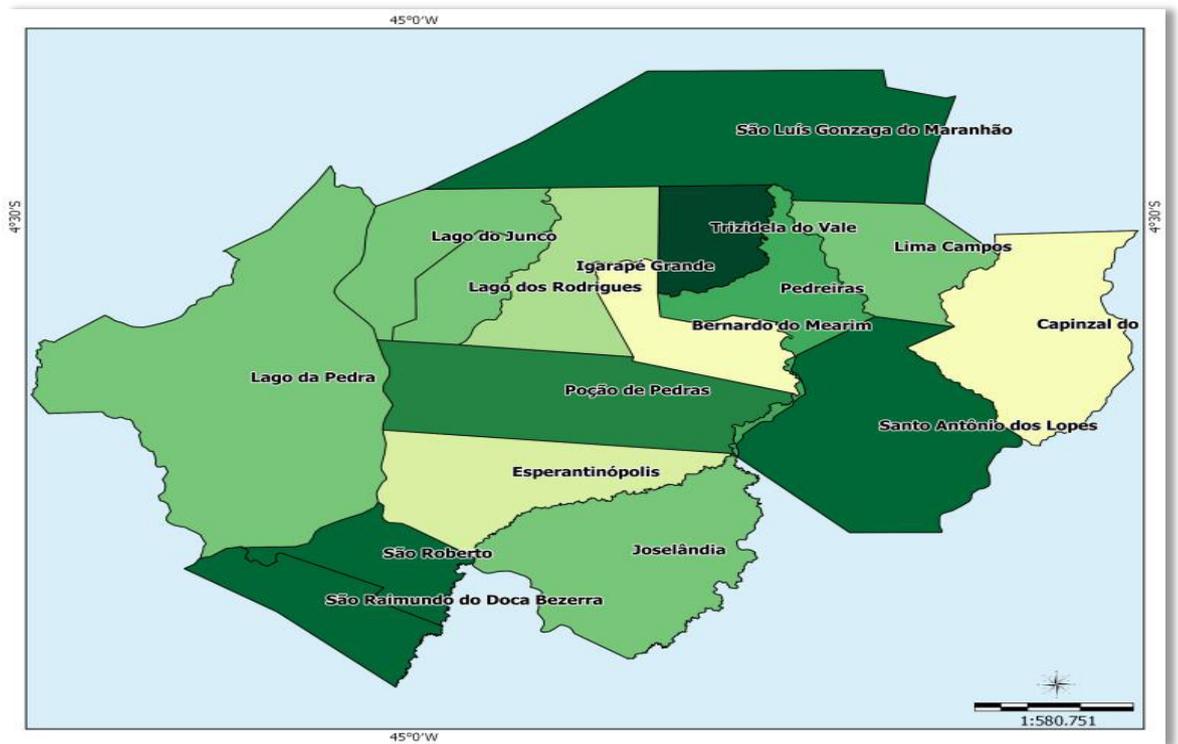
- **Lençóis Maranhenses/Munim:** abrange uma área de 14.374,90 Km<sup>2</sup> e é composto por 12 municípios: Axixá, Bacabeira, Barreirinhas, Cachoeira Grande, Humberto de Campos, Icatu, Morros, Paulino Neves, Presidente Juscelino, Primeira Cruz, Rosário e Santo Amaro do Maranhão. A população total do território é de 252.306 habitantes, dos quais 153.344 vivem na área rural, o que corresponde a 60,78% do total. Possui 12.286 agricultores familiares, 8.640 famílias assentadas e 8 comunidades quilombolas. Seu IDH médio é 0,57.
- **Vale do Itapecuru:** abrange uma área de 8.932,20 Km<sup>2</sup> e é composto por 10 municípios: Anajatuba, Cantanhede, Itapecuru Mirim, Matões do Norte, Miranda do Norte, Nina Rodrigues, Pirapemas, Presidente Vargas, Santa Rita e Vargem Grande. A população total do território é de 268.335 habitantes, dos quais 127.814 vivem na área rural, o que corresponde a 47,63% do total. Possui 16.865 agricultores familiares, 6.130 famílias assentadas e 54 comunidades quilombolas. Seu IDH médio é 0,57.

### **3.4.1. O Território do Médio Mearim**

#### **3.4.1.1. Configuração espacial, demografia e população**

O Território Médio Mearim, criado em 2008 é composto por 16 municípios – Bernardo do Mearim, Capinzal do Norte, Lima Campos, Santo Antônio dos Lopes, Esperantinópolis, Igarapé Grande, Joselândia, Lago da Pedra, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues, Pedreiras, Poção de Pedras, São Luís Gonzaga do Maranhão, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto e Trizidela do Vale – com características sociais, ambientais, econômicas e culturais semelhantes (SIT, 2015).

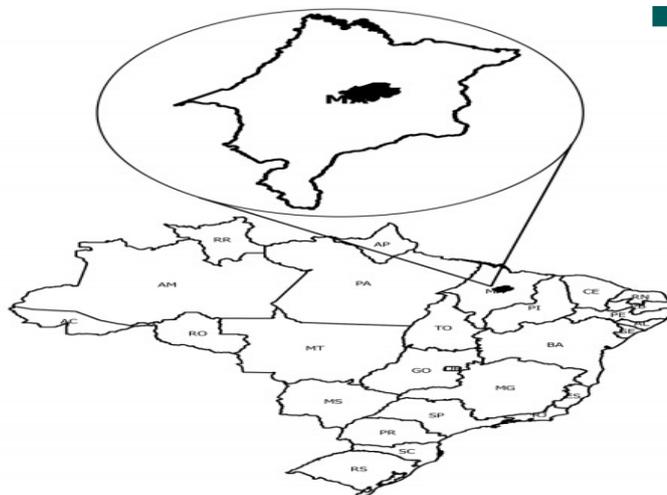
Figura 9 – Municípios inseridos no TC Médio Mearim



Fonte: SIT/MDA, 2015.

Com uma área de 8.765,30 Km<sup>2</sup> (equivalente a 2,64 % da superfície do Maranhão), o Território Médio Mearim localiza-se na mesorregião Centro Maranhense e faz divisa ao leste com o Território Cocais.

Figura 10 - Localização do TC Médio Mearim



Fonte: SIT/MDA, 2015.

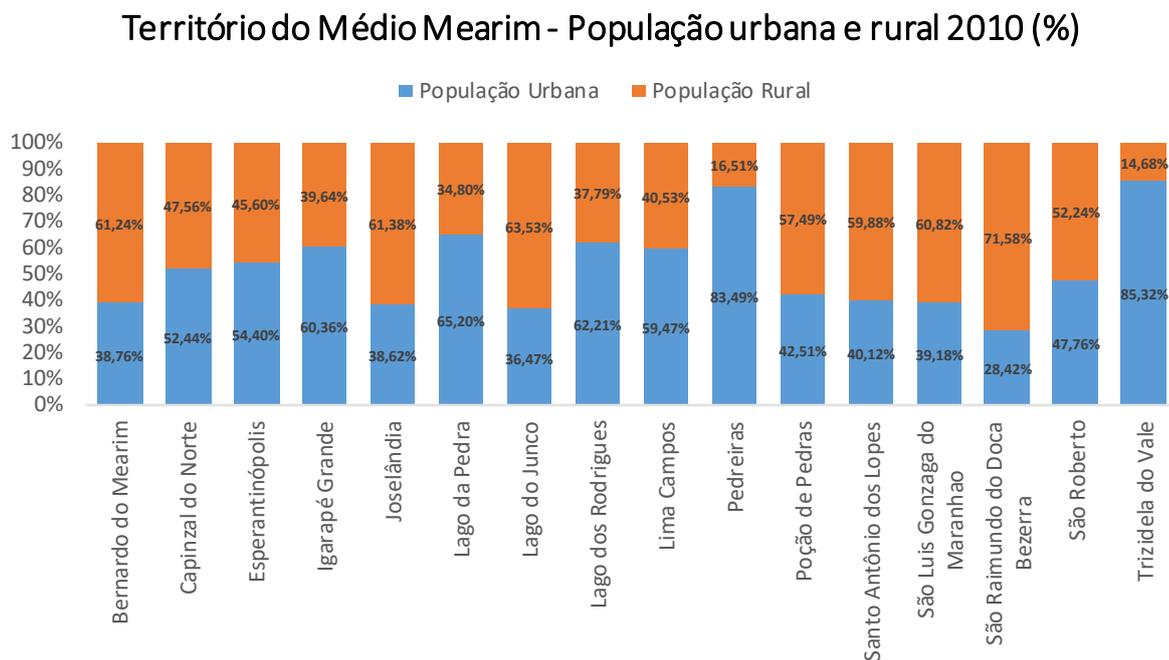
Conforme os dados dos últimos Censos Demográficos, a população total do Território passou de 257.309 em 2000 para 262.246 habitantes em 2010 registrando um aumento de apenas 1,92% no período. O Território é formado, em sua maioria, por municípios pequenos, com até 20 mil habitantes, à exceção dos 3 a seguir: Lago da Pedra, Pedreiras e São Luís Gonzaga do Maranhão. Possui ainda, 3.257 famílias assentadas, 23 comunidades quilombolas, além de 876 mil hectares e cerca de 20 mil famílias de pequenos agricultores.

O município de Lago da Pedra possui a maior população do Território, 46.083 habitantes, e uma densidade demográfica de 37,15 hab/km<sup>2</sup>, seguido pelo município de Pedreiras com 39.448 habitantes e densidade de 136,77 hab/km<sup>2</sup>, concentrando o maior contingente populacional por área do TC. No extremo oposto, São Roberto é o município do Território com menor população, 5.957 habitantes. As densidades demográficas mais baixas são encontradas em São Raimundo do Doca Bezerra (14,52 hab/km<sup>2</sup>), Capinzal do Norte (18,12 hab/km<sup>2</sup>) e Santo Antônio dos Lopes (18,52 hab/km<sup>2</sup>).

A população do Território é majoritariamente urbana, 151.883 pessoas (58% do total), enquanto 110.363 (42%) vivem na área rural, e 8 dos 16 municípios do Território apresentam população rural superior à urbana, proporção exagerada quando se trata dos padrões brasileiros. Contudo, esse percentual requer uma caracterização sociológica mais afinada, pois, sabe-se que muitas aglomerações consideradas urbanas são, na realidade, tipicamente rurais, e as atividades agropecuárias são a base de sobrevivência da sua população, levando em conta que pequenos povoados, com características rurais, são considerados pelo IBGE como urbanos, desde que contenham alguma infraestrutura, como energia elétrica.

No período intercensitário 2000/2010, a variação populacional urbano-rural do Território foi de 11,5% (urbana) e -8,86% (rural), de modo que a variação da população urbana foi inferior à média nacional (16,65%), à da região Nordeste (17,73%) e à do Maranhão (23,18%). Metade dos municípios apresentou crescimento urbano abaixo da média territorial, alguns tiveram sua população praticamente estagnada e um deles, reduzida, foi o caso de Poção de Pedras, que perdeu população urbana durante o período.

Gráfico 1 - Território do Médio Mearim – População Urbana e Rural em %, 2010



Fonte: IBGE, 2010.

Totalmente arraigado no clima tropical maranhense, o TC Médio Mearim pertence a um bioma de transição entre a floresta amazônica e o cerrado, portanto rico em biodiversidade, que necessita ser preservada (ISAM – Médio Mearim, 2012). As principais ameaças à sua conservação são o desmatamento dos remanescentes de floresta primária para agricultura e pecuária; o manejo inadequado dos solos, florestas e água; a remoção das florestas secundárias de palmeiras para aumentar pastagens e culturas anuais; e o uso do fogo para limpar as áreas para pastagens e culturas anuais (EMBRAPA, 2016).

O Território está inserido na Bacia Hidrográfica do rio Mearim, que possui uma área de 99.058,68 km<sup>2</sup>, correspondendo a 29,84% da área total do Estado, sendo assim a maior entre todas as bacias hidrográficas do Maranhão. Desta forma, encontra no rio algumas fontes de abastecimento para a população e escoamento para os produtos cultivados (UEMA/NUGEO, 2009).

Figura 11 - Bacia hidrográfica do Rio Mearim



Fonte: UEMA/NUGEO, 2009

As chuvas possuem uma média de 1.645mm/ano e seis meses de estiagem, sendo que o período chuvoso começa em meados do mês de janeiro, atingindo seu auge em abril e se estendendo até junho. O período seco vai de julho a outubro, esses meses oscilando entre período de extrema seca e de seca moderada (o mês mais seco é setembro, com 14mm de precipitação), enquanto novembro e dezembro estão inseridos em uma faixa de transição, havendo ano em que seu percentual de chuvas é bem considerável e anos em que isso não ocorre (INMET, 2015).

### **3.4.1.2. PIB: valor adicionado**

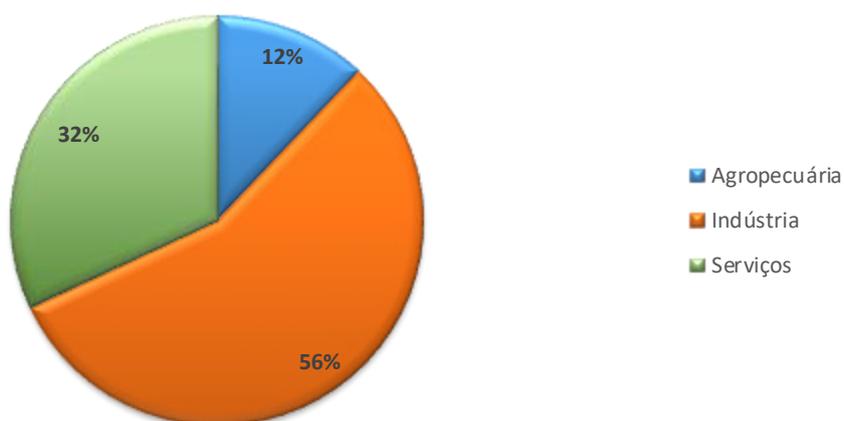
O Valor Adicionado consiste naquele que se adiciona ao produto em cada estágio da produção, ou seja, é a renda adicionada em cada setor produtivo. Para se chegar ao produto final da economia basta somar o valor adicionado a cada estágio da produção (GARCIA e VASCONCELLOS, 2004).

Este valor demonstra o quanto o setor contribuiu para a formação do Produto Interno Bruto (PIB) do país, estado ou município, isto é, qual foi a contribuição para

geração de riqueza na economia, resultante do conjunto de esforços de todos os setores: agropecuário, industrial e de serviços.

O Gráfico 2 apresenta o percentual dos valores adicionados de cada setor no Território Médio Mearim, nota-se que o setor da indústria (55,93%) é o que representa a maior contribuição ao valor do PIB no Território, seguido pelo setor de serviços (32,56%) e do setor agropecuário (11,51%).

Gráfico 2 - Valor Adicionado/VA por setor no Território Médio Mearim



Fonte: IBGE, 2013

### a) Agropecuária

Avaliando os índices do IBGE, 2013, os 4 municípios do Território Médio Mearim que tiveram maior participação no setor da agropecuária no Estado do Maranhão, somando 46,84% do total, tendo em vista os seus respectivos VA foram: Lago da Pedra, São Luís Gonzaga do Maranhão, Poção de Pedras, Pedreiras, Santo Antônio dos Lopes e Joselândia, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 - Valor Adicionado (Agricultura) por município

Valor Adicionado: Agropecuária (2013)	
Município	%
Lago da Pedra	14,44
São Luís Gonzaga do Maranhão	12,5
Poção de Pedras	10,22
Pedreiras	9,68

Fonte: IBGE, 2013

- **Lago da Pedra:** embora tenha como principal atividade econômica a exploração vegetal, principalmente a produção de babaçu e carvão vegetal (que teve uma redução de 4% na sua extração em 2013, em relação a 2012), destaca-se também a criação de bovinos e galináceos, além da aquicultura, com o cultivo significativo de tabaqui.
- **São Luís Gonzaga do Maranhão:** tem como principal atividade econômica a exploração vegetal, com destaque para o babaçu e o carvão vegetal. A produção de babaçu teve um aumento de 4% em relação ao ano anterior, em contrapartida, o carvão sofreu uma redução de 8% em 2013. Assim como no município anterior, o cultivo de tabaqui, bovinos e galináceos se sobressai na pecuária.
- **Poção de Pedras:** tem como sua principal atividade econômica a exploração vegetal, destacando-se o babaçu e o carvão vegetal, que possui a maior quantidade produzida, em relação aos demais municípios do TC.
- **Pedreiras:** Tem como sua principal atividade a exploração vegetal de babaçu, que apresentou um aumento de 13% de sua produção no ano de 2013, em relação a 2012, inclusive sendo a maior produção em relação aos demais municípios do Território. Destaca-se também a pecuária, com a criação de tabaqui, na aquicultura, bovinos e galináceos, cujo efetivo de rebanho teve aumento de mais de 100% em 2013.

Como pode ser observado, é importante salientar a relevância do babaçu para o Território, que é utilizado para alimentação e comercialização de produtos naturais extraídos. Dos frutos são extraídas as sementes que são utilizadas na alimentação e confecção de sabonetes e outros cosméticos, enquanto as folhas são utilizadas principalmente na cobertura de casas.

#### **b) Indústria**

A participação significativa da indústria no PIB do território se dá, substancialmente, devido ao município de Santo Antônio dos Lopes, que sozinho

contribuiu com 93,51% para o Valor Adicionado desse setor. O motivo é a existência de gás natural, que instigou o investimento na construção de uma usina termelétrica no município.

O maior volume de recursos aplicados foi da MPX (atual Eneva), empresa do Grupo EBX, no ano de 2011. A Usina Termelétrica Parnaíba, no município de Santo Antônio dos Lopes, previa em 2012, investimentos de R\$ 6 bilhões para a geração de 3.722 MW de energia. Ainda, no referido ano, foram iniciadas as etapas de terraplenagem e preparo do terreno, bem como a instalação dos conjuntos turbo-geradores a gás.

Em maio de 2015, as obras para a instalação da Estação de Produção e Escoamento de Gás Natural de Gavião Branco (EPGVB) e de seu gasoduto principal – que possui 40km de extensão e vai interligar o campo de Gavião Branco (GVB), em Lima Campos, à Unidade de Tratamento de Gás (UTG), em Santo Antônio dos Lopes – foram iniciadas, além do gasoduto de Santa Vitória, que possui 11,5km de extensão. Foram gerados, ainda em 2015, 400 empregos na construção civil e, segundo a PGN (Parnaíba Gás Natural), a previsão é de que 900 trabalhadores sejam empregados até o final de 2016 (PGN, 2015).

Em fevereiro de 2016, a PGN deu início à produção no GVB, localizado no município de Lima Campos (também pertencente ao TC Médio Mearim), com a extração do primeiro gás. O GVB apresenta um volume estimado de *gas in place* de 3,24 bilhões de metros cúbicos de gás e adiciona uma capacidade de produção de 1,5 milhão de metros cúbicos por dia, segundo a PGN, que é operadora do bloco com 70% de participação, sendo os outros 30% pertencem ao grupo BPMB Parnaíba.

Além do início da produção no campo de Gavião Branco, a PGN anunciou a conclusão da EPGVB, também localizada em Lima Campos. A unidade recebe e faz o pré-tratamento do gás produzido em GVB, que de lá segue para a UTG, em Santo Antônio dos Lopes, por meio do gasoduto principal. A estação tem capacidade de tratamento de 5 milhões de metros de cúbicos de gás por dia. A obra da EPGVB integra a construção de toda uma infraestrutura de tratamento e escoamento do gás proveniente dos novos campos.

Além de Santo Antônio dos Lopes, que obteve participação de 93,52% no VA da indústria, os outros municípios do Território Médio Mearim que tiveram maior

participação no setor da indústria no Estado do Maranhão, tendo em vista os seus respectivos VA foram: Pedreiras, Lago da Pedra e Trizidela do Vale, como demonstrado no quadro a seguir.

*Quadro 3 - Valor Adicionado (Indústria) por município*

<b>Valor Adicionado: Indústria (2013)</b>	
<b>Município</b>	<b>%</b>
Santo Antônio dos Lopes	93,52
Pedreiras	1,61
Lago da Pedra	0,85
Trizidela do Vale	0,81

*Fonte: IBGE, 2013*

Além dos investimentos da PGN, que possibilitam o crescimento da economia e o desenvolvimento dos municípios da região; em Pedreiras, Lago da Pedra e Trizidela do Vale, devido ao grande extrativismo de produtos provenientes da palmeira de babaçu, como visto anteriormente, destacam-se as indústrias de transformação, a partir do processamento do óleo extraído do babaçu para a fabricação de sabão e produtos de limpeza. Destaca-se ainda em Pedreiras, a Indústria de Torrefação e Moagem Café Mamoré, que contribui para a geração de emprego e renda ao município.

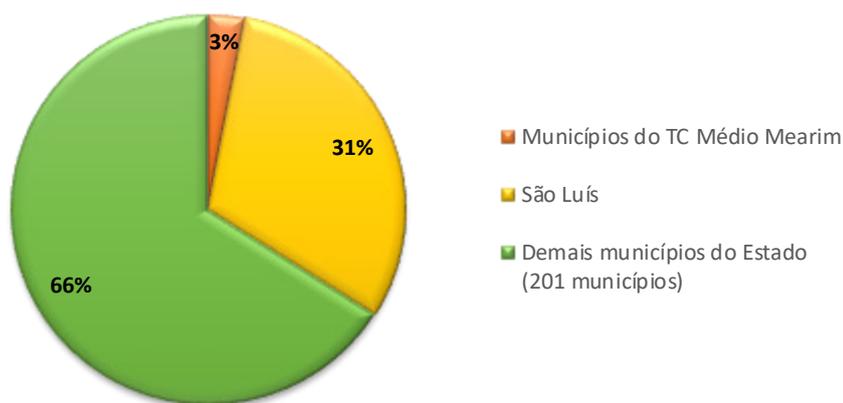
### **c) Serviços**

Considerando o ano de 2013, os 4 municípios do TC Médio Mearim que tiveram maior participação no Setor de Serviços, tendo em vista seus respectivos VA foram os mesmos do Setor anterior (Indústria): Santo Antônio dos Lopes (36,73%), Pedreiras (22,5%), Lago da Pedra (11,28%) e Trizidela do Vale (5,38%). As principais atividades econômicas destes municípios, além das termelétricas e das indústrias de transformação, foram o comércio, a administração pública, as atividades imobiliárias e os aluguéis.

Segundo os dados do Empresômetro, que consiste em informações da Receita Federal do Brasil - RFB, secretarias estaduais de fazenda, secretarias municipais de finanças, agências reguladoras, cartórios de registro de títulos e documentos,

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério do Trabalho e Emprego, Caixa Econômica Federal (CEF), juntas comerciais, portais de transparência e IBGE, foi realizado o levantamento do número de empresas ativas nos 16 municípios do Território Médio Mearim.

Gráfico 3 - Representatividade das Empresas Ativas no Estado do Maranhão



Fonte: Empresômetro, 2015.

O Gráfico 3 apresenta uma relação percentual das empresas ativas no Estado do Maranhão, no ano de 2015. Os municípios do Território são responsáveis por apenas 3% destas, enquanto a capital, São Luís, detém sozinha 31% das empresas ativas.

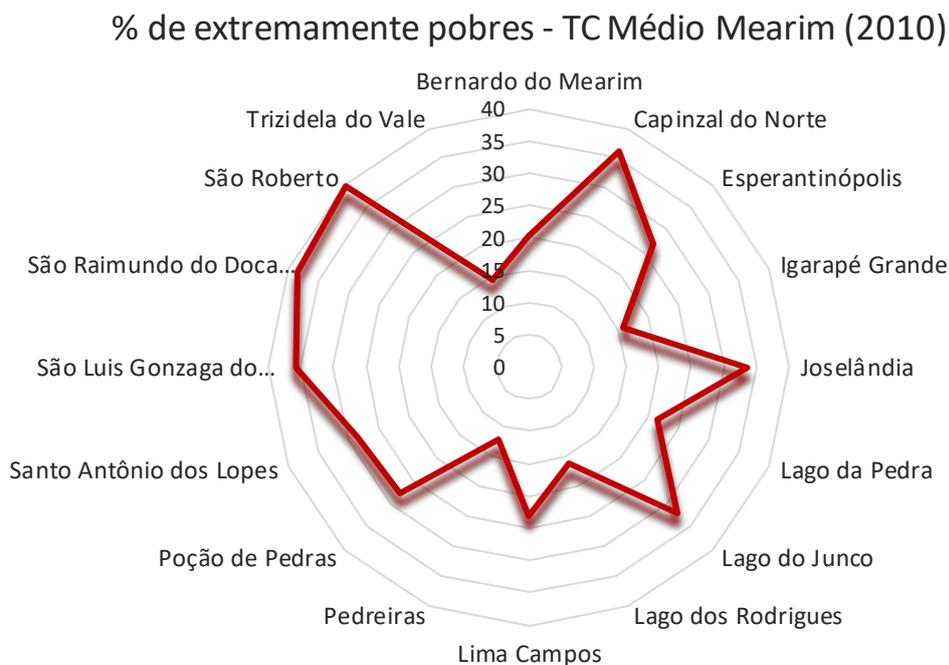
### 3.4.1.3. Indicadores socioeconômicos

Quanto aos indicadores socioeconômicos, o Território Médio Mearim apresentou um aumento do IDHM médio de 0,39 para 0,59, ao se comparar a sua evolução ao longo de 2000 e 2010, permitindo classificá-lo como de desenvolvimento baixo, inferior ao índice geral do Estado do Maranhão, classificado como médio. Vale lembrar que o PTC teve início no ano de 2008.

Dentre os indicadores utilizados para apurar tais índices, a queda da mortalidade infantil e do analfabetismo colaboraram para a mudança do IDH-M do Território. Contudo, a taxa de analfabetismo ainda é alta na região: 22% da população desta é analfabeta, superior à taxa do Estado; ainda, os aspectos de renda evidenciam as condições difíceis que o Território enfrenta: em 2010, em torno de 69% da

população sobrevivia com renda *per capita* de até ½ salário mínimo e a média da população extremamente pobre era de 26% (Gráfico 4).

Gráfico 4 - % de extremamente pobres no TC Médio Mearim, em 2010

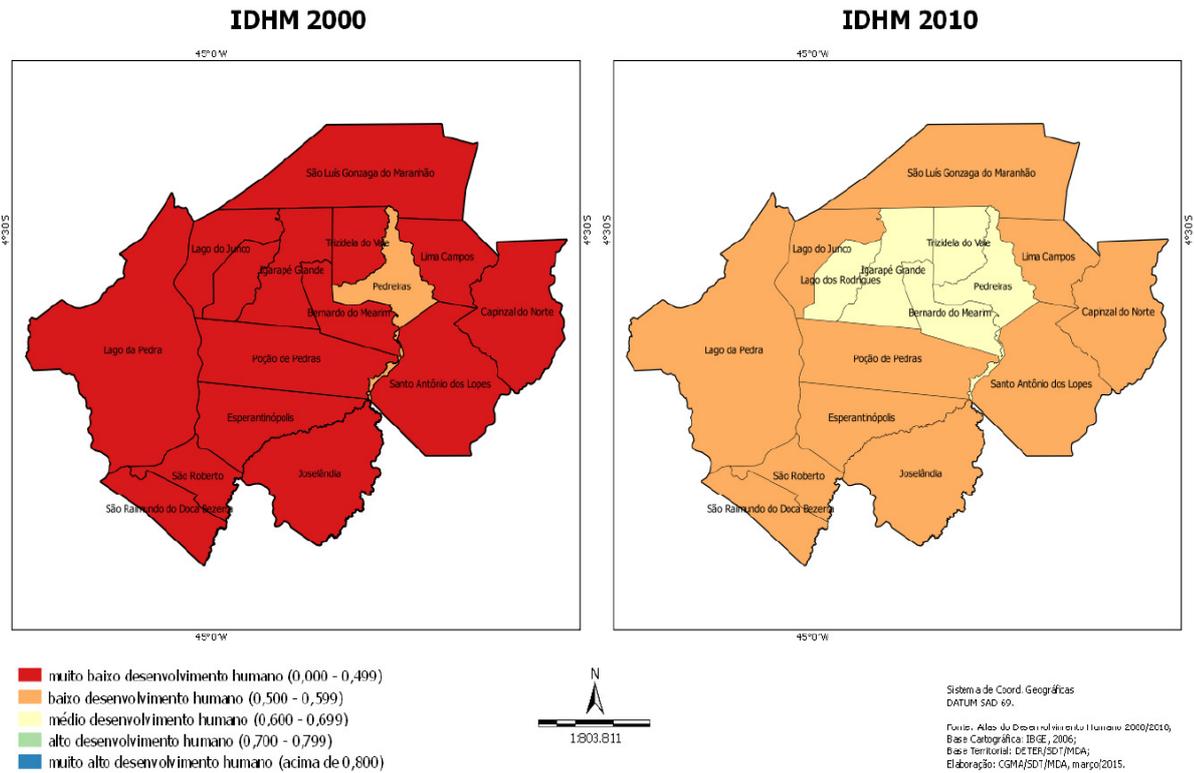


Fonte: BRASIL, 2015.

Dos municípios presentes no TC Médio Mearim, São Roberto é o que apresenta o maior percentual de vulnerabilidade à pobreza (39,74%), seguido de perto pelo município de São Raimundo do Doca Bezerra (38,58%), Capinzal do Norte também apresenta um percentual alto para os extremamente pobres (36,14%), além de São Luís Gonzaga do Maranhão (35,78%) e Lago do Junco (32,17%). No Território, a média de vulnerabilidade à pobreza é de 89%.

A seguir, mapa que compara o IDH dos Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010 no Território.

Figura 12 - IDHM do TC Médio Mearim (2000/2010)



Fonte: BRASIL, 2015.

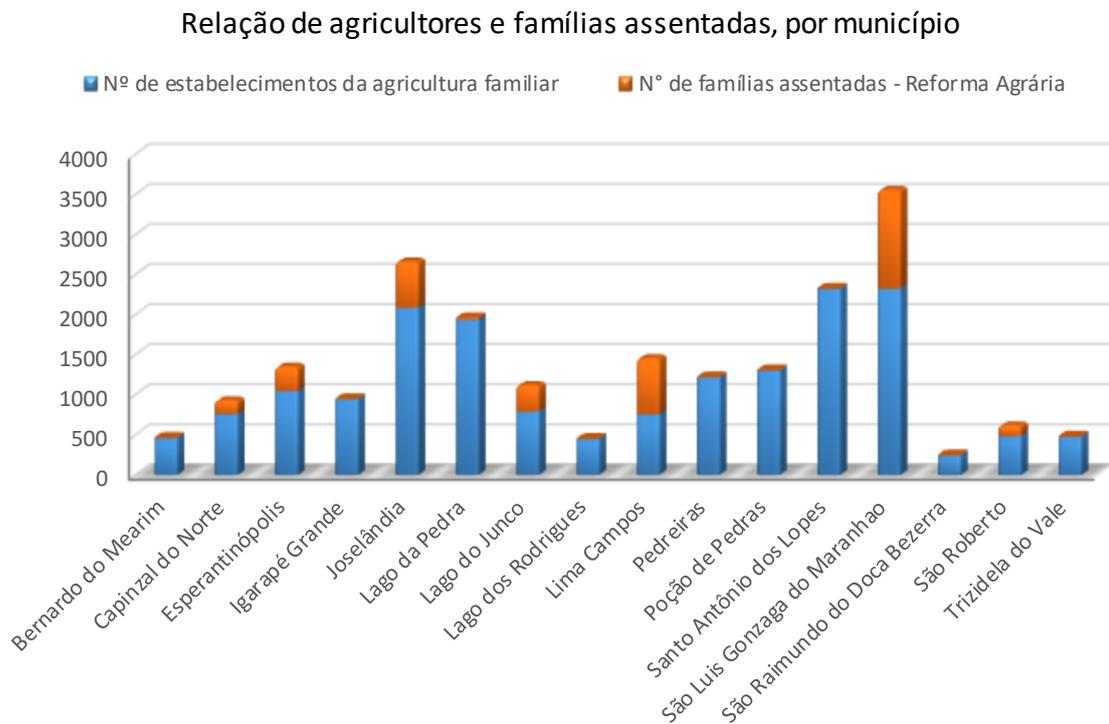
### 3.4.1.4. Dados da agricultura familiar e da reforma agrária

De acordo com o Censo Agropecuário (2006), o Território apresenta um total de 17.588 estabelecimentos familiares e 49.328 pessoas ocupadas na agricultura familiar. Santo Antônio dos Lopes e São Luís Gonzaga são os municípios que concentram os maiores números de estabelecimentos, 2.323 e 2.322, respectivamente. No outro extremo encontra-se o município de São Raimundo do Doca Bezerra, com apenas 243 estabelecimentos.

Nos últimos anos tem ocorrido processos de transformação da estrutura agrária por meio de distintos instrumentos de desapropriação e/ou de aquisição de terras (INCRA, 2012), de modo que o Território conta com 3.520 famílias assentadas, numa área total de 111.056 hectares.

O Gráfico 5 demonstra o número de estabelecimentos familiares e de famílias assentadas, por município, no Território.

Gráfico 5 - Número de estabelecimentos da agricultura familiar e número de famílias assentadas no TC Médio Mearim



Fonte: IBGE, 2006; Incra, 2015.

Recentemente, o meio rural passou a contar com um conjunto de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e assentados da reforma agrária. Nesse contexto, a ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) buscou desempenhar o papel de assumir o desempenho estratégico na implementação das políticas públicas voltadas para o rural, especialmente de inclusão produtiva, segurança alimentar e nutricional, fortalecimento da agricultura familiar e reforma agrária, e promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Em 2015, estava em curso no Território Médio Mearim o projeto de ATER direcionado a populações que trabalham e vivem no campo, com renda familiar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70. A equipe do ATER no TC compreende 64 técnicos, entre engenheiros agrônomos, técnicos agrícolas, veterinários, assistentes sociais, entre outros, que atendem famílias de agricultores difundidas nos 16 municípios. Além disso, um total de R\$ 716.352,00 de Crédito Fundiário foi financiado, distribuídos entre os municípios de Esperantinópolis, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues e Santo Antônio dos Lopes.

A respeito do Crédito Fundiário, trata-se de um Programa desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, destinado aos trabalhadores rurais, filhos de agricultores familiares ou estudantes de escolas agro técnicas que oferece um financiamento para que possam comprar um imóvel rural. O recurso ainda é usado na estruturação da infraestrutura necessária para a produção e assistência técnica e extensão rural. Além da terra, o agricultor pode ter acompanhamento técnico para se desenvolver de forma independente e autônoma (MDA, 2016).

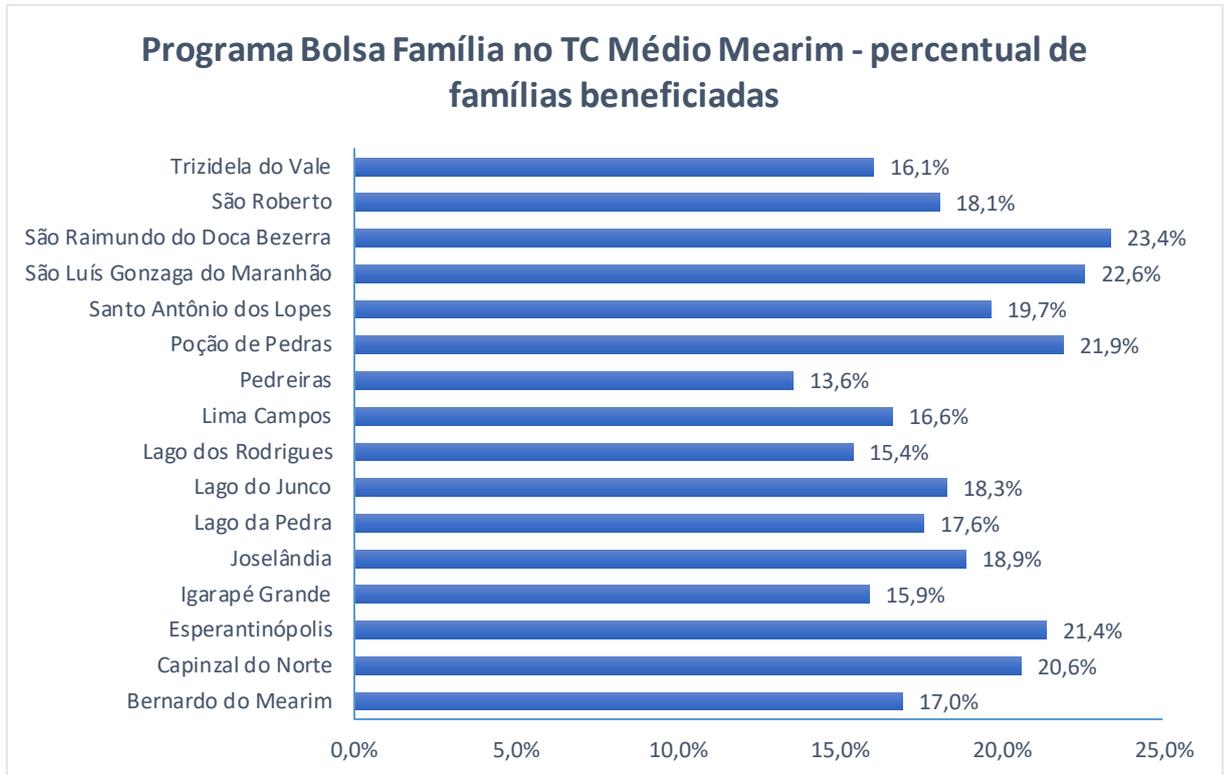
A produção agrícola do TC Médio Mearim demonstra a necessidade de diversificação das atividades econômicas, visto que praticamente todos os municípios são produtores de banana e laranja, na lavoura permanente, e arroz, feijão, milho e mandioca, na temporária (predominam as culturas temporárias). Mesmo com a introdução de tecnologias de irrigação que possibilitaram sistemas de cultivo de outros produtos, a agricultura do Território é de sequeiro e quando há safras consideradas satisfatórias, os preços dos produtos sofrem quedas significativas, devido à superprodução, causando desequilíbrios econômicos para os agricultores e queda na competitividade da lavoura. Além disso, a atividade industrial está totalmente concentrada no município de Santo Antônio dos Lopes, tornando os desempenhos dos demais municípios praticamente inexpressivos. Ainda, os indicadores socioeconômicos do Território indicam as elevadas taxas de analfabetismo e os altos níveis de pobreza na região.

#### **3.4.1.5. O Programa bolsa família**

Nos últimos anos, o acesso da população mais vulnerável às políticas de cunho social obteve avanços, assim como sua relevância na complementação da renda das famílias pobres, principalmente aquelas da zona rural. Um exemplo disso é a dinamização econômica trazida pelas aposentadorias rurais na década de 90, que hoje são complementadas pelos recursos do Bolsa Família. Contudo, é comum o fato de que muitas famílias, embora sendo público alvo dessa política, ainda estão à margem do PBF. Muitas dessas famílias sequer estão inscritas no CadÚnico, um dos requisitos para o acesso a esse benefício.

O Gráfico 6 apresenta o total de famílias urbanas e rurais que são beneficiárias do Programa Bolsa Família no Território Médio Mearim.

Gráfico 6 - Número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no TC Médio Mearim, em 2015.



Fonte: PBSM/MDA, 2015

O município de São Raimundo do Doca Bezerra apresenta o maior percentual de famílias beneficiadas pelo referido programa (23,4% das famílias do município); destacam-se também os municípios de São Luís Gonzaga (22,6% das famílias), Poção de Pedras (21,9%), Esperantinópolis (21,4%) e Capinzal do Norte, com 20,6% do total de famílias do município, beneficiadas. Ao todo, no Território Médio Mearim, 46.921 famílias, urbanas e rurais, são beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.

Para acesso às políticas sociais dos ministérios, em especial do MDS e da Previdência e Assistência Social, faz-se necessário que os possíveis beneficiários estejam cadastrados no CadÚnico. Além disso, a estratificação do perfil do beneficiário por renda *per capita* classifica-o segundo os critérios de linha de pobreza – entre R\$ 70 e R\$ 140 – e de extrema pobreza, abaixo de R\$ 70.

### 3.4.1.6. Outros Programas

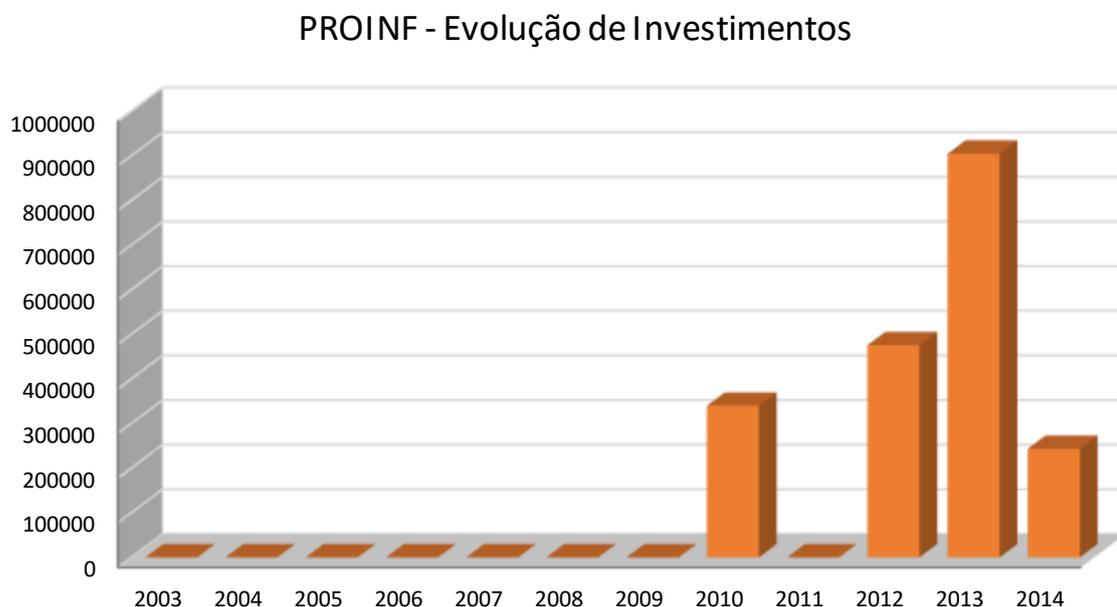
Além do Bolsa Família, outros Programas do Governo Federal atuam no Território Médio Mearim, contribuindo para o desenvolvimento dos projetos apoiados

no TC. Um exemplo disso é o PNAE, Programa Nacional de Alimentação Escolar. Implantado em 1995, o PNAE contribui para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem, rendimento escolar, e formação de hábitos saudáveis dos estudantes, através da oferta de alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional. Um dos focos do Programa é o atendimento a alunos de entidades comunitárias, por meio de transferência de recursos financeiros. No TC Médio Mearim foi transferido, em 2012, um total de R\$ 302.703,91, voltados para 7 municípios, para a agricultura familiar.

Por fim, o Território conta, desde 2010, com o apoio do PROINF (Projetos de Infraestrutura), que disponibilizou recursos no valor de R\$ 1.962.587,56 destinados ao apoio de 9 projetos voltados para a dinamização da economia do TC, para o fortalecimento das redes sociais e de cooperação e o fortalecimento da gestão social.

A seguir, o Gráfico 7 demonstra a evolução dos investimentos do PROINF no TC Médio Mearim e um quadro descritivo dos 9 projetos apoiados no Território.

*Gráfico 7 - Evolução dos investimentos do PROINF no TC Médio Mearim, de 2003 a 2014*



*Fonte: CEF, 2015/CGMA/SDT, 2015*

Os investimentos dos Projetos de Infraestrutura (PROINF) tiveram início a partir do ano de 2010, que contou com R\$ 339.793,00 investidos; em 2011, no entanto, não

houveram investimentos, estes retornaram no ano de 2012, com o valor de R\$ 475.454,40; 2013 obteve o maior investimento, um total de R\$ 904.340,16, enquanto 2014, entre os anos que obtiveram algum valor, obteve o menor investimento (R\$ 243.000,00). Em quatro anos, foi investido no PROINF um total de R\$ 1.962.587,56.

Quadro 4 - PROINF - Projetos apoiados no TC Médio Mearim, de 2003 a 2014

Ano	Município	Objeto	Valor	Sit. Contrato	Sit. Obra
2010	Lago do Junco	Instalação do Centro de Produção de Alevinos do TC Médio mearim no município de Lago do Junco.	100.473,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	NORMAL
2010	Lago do Junco	Instalação de uma Unidade Pedagógica Agroindustrial de Beneficiamento com aproveitamento integral do coco babaçu, no município de Lago do Junco	119.660,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	NORMAL
2010	Lago dos Rodrigues	Instalação de uma Unidade Pedagógica Agroindustrial de Beneficiamento com aproveitamento integral do coco babaçu, no município de Lago dos Rodrigues	119.660,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	NORMAL
2012	Capinzal do Norte	Aquisição de equipamentos e veículos para estruturação de serviço ATER e apoio à comercialização da produção oriunda da agricultura	101.203,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUÍDA
2012	Lago dos Rodrigues	Aquisição de equipamentos e veículos para estruturação de serviço de apoio à comercialização da produção oriunda da agricultura	229.903,40	EM SITUAÇÃO NORMAL	NÃO INICIADA
2012	Lima Campos	Aquisição de equipamentos e veículos para estruturação de serviço de apoio à comercialização da produção oriunda da agricultura	144.348,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	CONCLUÍDA
2013	Bernardo do Mearim	Aquisição de máquinas e equipamentos	500.000,00	EM SITUAÇÃO NORMAL	PARALISADA
2013	São Raimundo Doca Bezerra	Construção de entreposto para comercialização de produtos da agricultura familiar e aquisição de maquinário têxtil	404.340,16	CONTRATADA COM CLÁUSULA SUSPENSIVA	NÃO INICIADA
2014	Lago do Junco	Aquisição de patrulha mecanizada	243.000,00	SOB LIMINAR E CLÁUSULA SUSPENSIVA	NÃO INICIADA

Fonte: CEF, 2015/SDT, 2015

Os projetos do PROINF apoiados no TC Médio Mearim tiveram início no ano de 2010, juntamente com os investimentos, e a maioria apresentou seus contratos em situação normal, com exceção do projeto de “Construção de entreposto para comercialização de produtos da agricultura familiar e aquisição de maquinário têxtil”, em Bernardo do Mearim; e do projeto de “Aquisição de patrulha mecanizada”, no município de Lago do Junco, ambos declarando cláusula suspensiva. No entanto, apesar da situação normal de alguns contratos, apenas dois projetos concluíram as suas obras (um em Capinzal do Norte e outro em Lima Campos); um projeto não teve as obras iniciadas, apesar do seu ano de início ter sido no ano de 2012, enquanto o projeto com o maior investimento de recursos (Aquisição de máquinas e equipamentos, Bernardo do Mearim), encontra-se com suas obras paralisadas.

### **3.5. Considerações**

Este capítulo teve como objetivo atualizar e sistematizar os principais instrumentos que possibilitaram a implementação da política de desenvolvimento territorial, em particular o Programa Territórios da Cidadania e o Território Médio Mearim. Para tanto, foi feita uma rápida caracterização socioeconômica do Território, assim como uma análise das peculiares condições nas quais a política de desenvolvimento territorial vem se processando no Maranhão, chamando a atenção para o importante papel da abordagem territorial.

No próximo capítulo, essa análise será estendida e detalhada no âmbito de três dimensões: econômica, social e institucional; além da análise da governança e da efetividade da gestão social no Território Médio Mearim, com uma preocupação em aprofundar na trajetória, na dinâmica de funcionamento e no contexto dos Colegiados Territoriais.

## 4. ASPECTOS METODOLÓGICOS E RESULTADOS

Com base nos elementos abordados anteriormente, este capítulo traz como pressuposto o potencial de desenvolvimento endógeno dos Territórios da Cidadania maranhenses, em especial o TC Médio Mearim. Para que o desenvolvimento endógeno possa ser mensurado com maior precisão, devem-se incluir variáveis que capturem a contribuição do capital humano e do capital social (BOISIER, 2000).

Para melhor entendimento dos resultados, foi subdividido em relação às dimensões: econômica, social e institucional. Neste estudo, o capital humano estará incluído na dimensão social, através dos indicadores de educação e longevidade populacional, enquanto o capital social será obtido por meio da dimensão institucional, formada pela existência de conselhos municipais, pelo modo de participação da população nesses conselhos, pela existência de um plano diretor, entre outros. Os municípios são utilizados como unidades espaciais de análise. Assim, um conjunto de municípios com dados característicos possibilitará expressar a realidade dos Territórios.

Inicialmente, as variáveis mais relevantes para representar as diversas dimensões – econômica, social e institucional – foram definidas, além de serem utilizadas na elaboração dos indicadores, que serão incumbidos de evidenciar a posição relativa de cada município e, conseqüentemente, do Território Médio Mearim em relação à média estadual, em todas as dimensões.

### 4.1. Aspectos Metodológicos

Essa seção especifica o modo pelo qual a pesquisa foi executada, para analisar a efetividade do Programa Territórios da Cidadania, conforme enunciado. A questão norteadora foi: Em que medida a implantação do Programa Territórios da Cidadania Médio Mearim praticou a gestão social participativa e promoveu, efetivamente, o desenvolvimento socioeconômico daquela região?

Todos os indicadores utilizados para análise das dimensões nos municípios e Territórios foram construídos com base na metodologia desenvolvida por Piacenti (2012) e adaptados para o caso do Maranhão. Eles serão explicados com detalhes, a seguir.

#### **4.1.1. O período**

O período utilizado como base para análise do Programa Territórios da Cidadania foi o intervalo de 2006 a 2012. Optou-se por um recorte em que um dos anos antecederem à existência do programa (que foi lançado em 2008), até 2012, ano em que o PTC já estava implementado e atuante com os projetos na região, totalizando um intervalo de seis anos.

O intuito é observar as mudanças em termos socioeconômicos e de participação social, antes e depois da implementação do PTC, para avaliar se, na prática, as propostas apresentadas pela política foram efetuadas e se esse programa promoveu o desenvolvimento do Território.

#### **4.1.2. Os indicadores**

Foram utilizados cinco indicadores, distribuídos entre três dimensões – econômica, social e institucional – com o objetivo de analisar a efetividade do Programa Territórios da Cidadania nos municípios maranhenses, especialmente no Médio Mearim.

Para mensurar a dimensão econômica foram empregados dois conjuntos de indicadores: o Indicador do Nível de Crescimento Econômico dos Municípios (INC<sub>MA</sub>) e o Indicador do Ritmo de Crescimento Econômico dos Municípios (IRC<sub>MA</sub>), a variável utilizada nesses indicadores foi o PIB *per capita*.

Na dimensão social, também foram utilizados dois indicadores: o Índice de Longevidade dos Municípios (IL<sub>MA</sub>), calculado com base da esperança de vida ao nascer; e o Índice de Educação dos Municípios (IE<sub>MA</sub>), baseado na taxa de alfabetização e na taxa bruta de frequência escolar, e utilizado ainda para medir o capital humano dos municípios.

A dimensão institucional, por sua vez, contou com apenas um indicador: o Indicador de Qualidade Institucional dos Municípios (IQI<sub>MA</sub>), subdividido entre o grau de participação, medido através da existência de Conselhos, dos Conselhos instalados, paritários, deliberativos e que administram fundos; capacidade financeira, mensurada por meio da receita corrente x dívida; e capacidade gerencial, calculada através da existência de cadastro imobiliário, cobrança de IPTU, instrumentos de gestão e de

planejamento. A dimensão institucional é utilizada para medir o nível de capital social dos municípios.

#### 4.1.2.1. Dimensão econômica

Essa dimensão tem como objetivo calcular o nível e o ritmo de crescimento dos municípios maranhenses e identificar aqueles que se encontram acima da média estadual, e com possibilidade de um alto potencial de desenvolvimento endógeno; e os municípios economicamente deprimidos e com baixo potencial de desenvolvimento.

##### a) Indicador do nível de crescimento econômico dos municípios – $INC_{MA}$

Para calcular o nível de crescimento econômico apresentado por cada um dos 217 municípios maranhenses, e posteriormente pelos Territórios, foi elaborado um indicador com base no PIB per capita de cada um dos municípios, através da equação (1):

$$INC_{MA} = \left( \frac{PIB_{pci}}{PIB_{pcm}} \right) \times 100 \quad (1)$$

Sendo:

$PIB_{pci}$  = PIB *per capita* do município i;

$PIB_{pcm}$  = PIB *per capita* médio estadual.

Portanto, esse indicador tem como objetivo situar cada município em relação ao PIB per capita médio estadual.

##### b) Indicador do ritmo de crescimento econômico dos municípios – $IRC_{MA}$

Para determinar o ritmo de crescimento econômico dos municípios maranhenses foi construído, para cada município, um indicador do ritmo de crescimento relativo à média estadual. Para isso, foi utilizada a seguinte equação (2):

$$IRC_{MA} = \left[ \frac{\left( \frac{\pi}{\psi} \right) - 1}{\left( \frac{\kappa}{\phi} \right) - 1} \right] \times 100 \quad (2)$$

Sendo:

$\pi = PIB_{pc}2012_i$  = PIB *per capita* do município i em 2012;

$\psi = PIB_{pc}2006_i$  = PIB *per capita* do município i em 2006;

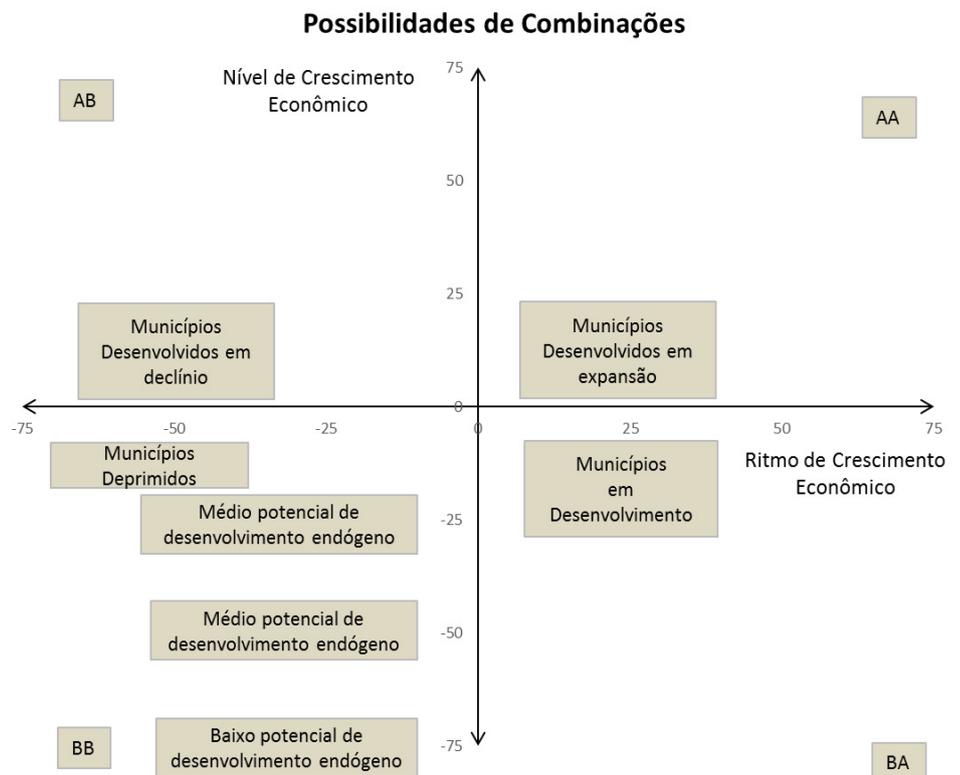
$\phi = PIB_{pc2012_m} = \text{PIB per capita médio estadual em 2012};$

$\kappa = PIB_{pc2006_m} = \text{PIB per capita médio estadual em 2006};$

Assim, esse indicador determinou o ritmo de crescimento econômico dos municípios maranhenses, em relação à média estadual, entre dois períodos, possibilitando medir o desempenho econômico não somente em um único ano, mas de maneira dinâmica em dois momentos diferentes (2006 e 2012), permitindo a captação do valor do PIB *per capita* ao longo de um período de tempo.

Empregando a combinação dos dois indicadores econômicos: o nível de crescimento e o ritmo de crescimento econômico de cada município, é possível classificá-los entre acima (A) ou abaixo (B) da média estadual, segundo descrito na Figura 13, que mostra as possibilidades de combinação entre os dois indicadores.

Figura 13 - Possibilidades de combinações segundo o Nível de Crescimento Econômico e o Ritmo de Crescimento Econômico



Fonte: Piacenti, 2012.

Por meio do cruzamento dos dois indicadores apresentados, verifica-se que:

- **(AA) Municípios desenvolvidos em expansão:** aqueles com nível de crescimento e ritmo de crescimento econômico acima da média estadual;
- **(AB) Municípios desenvolvidos em declínio:** aqueles com nível de crescimento econômico acima da média estadual, porém ritmo de crescimento em declínio, abaixo da média;
- **(BA) Municípios em desenvolvimento:** aqueles com ritmo de crescimento econômico em expansão, porém com nível de crescimento abaixo da média estadual;
- **(BB) Municípios deprimidos:** aqueles com nível de crescimento e ritmo de crescimento econômico abaixo da média estadual.

#### 4.1.2.2. Dimensão social

Essa dimensão é determinada através da combinação de dois indicadores: o índice de longevidade, medido por meio da esperança de vida ao nascer; e o índice de educação dos municípios maranhenses, mensurado através da taxa de alfabetização e da taxa de frequência escolar. O indicador de educação será utilizado para identificar os níveis de capital humano.

##### a) Índice de longevidade dos municípios – $IL_{MA}$

Para o cálculo do Indicador de Longevidade, foi utilizada a Esperança de Vida ao Nascer, medida em anos. A posição relativa de cada município e de cada Território, em relação ao Estado, foi obtida através da equação (4):

$$IL_{MA} = \left( \frac{EVN_i}{EVN_m} \right) \times 100 \quad (4)$$

Sendo:

$EVN_i$  = Esperança de vida ao nascer do município  $i$ ;

$EVN_m$  = Esperança de vida ao nascer média do Estado.

Portanto, para a determinação do índice de longevidade dos municípios maranhenses utilizou-se a esperança de vida ao nascer, medida em anos, em relação à esperança de vida média do Estado.

### **b) Índice de educação dos municípios maranhenses - IEMA**

O uso desse índice servirá como uma espécie de canal para mensurar o nível de capital humano do município por se tratar de um elemento impulsionador da transformação do crescimento de curto prazo em desenvolvimento de longo prazo. Desta forma, a educação é uma maneira de investimento realizado no presente com o objetivo de adquirir qualificações que proporcionem compensações futuras, passando a ser parte integrante da pessoa a partir de seu recebimento, isto é, uma forma de capital humano.

Para a construção do Índice de Educação foram utilizadas as duas variáveis que integram o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Devem ser consideradas as mesmas ponderações que são utilizadas para a formação do IDH-M (HADDAD, 2004). Portanto, a *taxa de alfabetização de adultos* composta pelo percentual de pessoas acima de 15 anos de idade que sabem ler e escrever terá peso (2), conforme demonstra a equação (5). Enquanto a *taxa bruta de frequência escolar*, calculada através da proporção entre o número total de pessoas em todas as faixas etárias que frequentam os cursos fundamentais, segundo grau ou superior em relação ao total de pessoas na faixa etária de 7 a 22 anos, terá peso (1), conforme a equação (6).

A princípio, será atribuída uma nota que varia de 1 a 10 para cada variável:

$$Nota AA_i = \left\{ \left[ \frac{(TAA_i - Linf)}{(Lsup - Linf)} \right] \times 9 \right\} + 1 \quad (5)$$

$$Nota FE_i = \left\{ \left[ \frac{(TFE_i - Linf)}{(Lsup - Linf)} \right] \times 9 \right\} + 1 \quad (6)$$

Sendo:

$TAA_i$  = Taxa de alfabetização de adultos no município  $i$ ;

$TFE_i$  = Taxa de frequência escolar no município  $i$ ;

$Linf$  = Limite inferior;

$Lsup$  = Limite superior

Limite inferior = 0; Limite superior = 100.

A próxima etapa apresenta o cálculo da nota média, conforme a equação (7):

$$IE_{MA} = \left[ \frac{\left( \frac{Nota AA_i \times 2 + Nota FE_i}{3} \right)}{\left( \frac{Nota AA_m \times 2 + Nota FE_m}{3} \right)} \right] \times 100 \quad (7)$$

Sendo:

$Nota AA_i$  = Nota para adultos alfabetizados no município i;

$Nota FE_i$  = Nota para frequência escolar no município i;

$Nota AA_m$  = Nota média para adultos alfabetizados no Estado;

$Nota FE_m$  = Nota média para frequência escolar no Estado.

A nota média, foi ponderada pelos pesos, para cada município, e transformada no indicador relativo à média estadual (base 100).

#### 4.1.2.3. Dimensão Institucional

A dimensão institucional serviu de meio para medir o capital social, através do cálculo do indicador de qualidade institucional dos municípios maranhenses. A classificação de cada município dentro desse indicador se deu através da combinação dos resultados de três conjuntos de subindicadores com o mesmo peso, cada um: grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial.

##### a) Indicador de qualidade institucional dos municípios – IQI<sub>MA</sub>

Esse indicador foi estimado para os 217 municípios do Estado, com dados referentes ao ano de 2012. Foi obtida uma classificação a partir de três conjuntos de subindicadores, com peso igual para cada um deles (33,33%): grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial. Cada conjunto foi elaborado a partir de um número variado de índices considerados significativos para sua determinação e com pesos que retratam a importância que será atribuída aos aspectos considerados (HADDAD, 2004).

A Figura 14 demonstra a elaboração do referido indicador, que ajudará no estabelecimento da capacidade de endogenia do município a partir da participação popular na formação e nas ações de deliberação dos conselhos municipais,

característica do Programa Território da Cidadania. Esta forma de participação será utilizada como meio de definir o índice de capital social.

Atribuiu-se uma nota ao município, que variou de 1 a 6, para a construção de cada índice. Para tanto, utilizou-se a expressão (8):

$$Nota I = \left[ \frac{X - menor X}{maior X - menor X} \times 5 \right] + 1 \quad (8)$$

Sendo:

$X$  = valor do dado município para cada índice.

O termo  $X$  é o valor encontrado para o município em cada um dos elementos que compõem os subindicadores. Assim, a nota foi atribuída para cada um dos 217 municípios, a partir da combinação de  $X$  com seus menores e maiores valores. No caso dos municípios em que não estava disponível a informação, atribuiu-se o menor valor.

Figura 14 - Indicador de Qualidade Institucional dos municípios maranhenses – IQI<sub>MA</sub>

<b>IQI<sub>MA</sub></b>	<b>Grau de Participação (33,3%)</b>	Existência de Conselhos - 4%
		Conselhos instalados - 4%
		Conselhos paritários - 7,16%
		Conselhos deliberativos - 7,17%
		Conselhos que administram fundos - 11%
	<b>Capacidade Financeira (33,3%)</b>	Receita Corrente x Dívida
	<b>Capacidade Gerencial (33,3%)</b>	Existência de Cadastro Imobiliário - 8,33%
		Cobrança de IPTU - 8,33%
		Instrumentos de Gestão - 8,33%
		Instrumentos de Planejamento - 8,33%

Fonte: Haddad, 2004 (adaptado).

Para maior compreensão desses subindicadores, e a forma como foram calculados, a seguir será feita a descrição de cada um deles.

**i) Grau de participação dos municípios maranhenses**

Através desse subindicador calculou-se o grau de participação da população na administração municipal a partir da quantidade de Conselhos Municipais criados e que de fato estavam em funcionamento e das características dos seguintes conselhos:

*Figura 15 - Conselhos Municipais para medir o grau de participação dos municípios maranhenses.*



*Fonte: Piacenti, 2012.*

Compreende-se que os municípios, devido à obrigatoriedade da legislação, apontam um número bem maior de conselhos. Nesse caso, os conselhos que, por Lei, existem em todos os municípios, tais como Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Educação, entre outros, foram desconsiderados.

Portanto, atribuiu-se a pontuação ao município em função do número de conselhos existentes, de quantos deles estão instalados e de fato operando, quantos são paritários, quantos são deliberativos e ainda, quantos administram fundos.

O capital social é proveniente de uma rede de cooperação em que a honestidade, a confiança e a observância da lei são fatores fundamentais para o aumento dos estoques de capital social no município. Neste trabalho, a captação do capital social se deu por intermédio da participação popular nas ações dos conselhos municipais e contribuirá para definir a importância do desenvolvimento endógeno através da participação para a elaboração de uma política democrática e participativa.

## ii) Capacidade financeira dos municípios maranhenses

Esse subindicador foi calculado através do seguinte índice: relação entre a dívida do município e as suas receitas correntes líquidas das despesas de pessoal, isto é, a capacidade do município de quitar essa dívida no tempo. Assim, para cada município foi medida a despesa, e esta, dividida pelas receitas correntes líquidas, já deduzidas as despesas de pessoal. Portanto, esse índice caracterizou os municípios maranhenses que, no ano de 2012, possuíam recursos suficientes para liquidarem suas dívidas, já descontados, da receita, os gastos com folhas de pagamento.

## iii) Capacidade gerencial dos municípios maranhenses

A capacidade gerencial, que tem participação de peso 33,33% na composição do IQIMA, foi determinada com base em quatro fatores, cada um representando 8,33% (Figura 16).

Figura 16 - fatores que compõem o subindicador do IQIMA, Capacidade Gerencial



Fonte: Piacenti, 2012.

- **Existência de Cadastro Imobiliário:** para a composição desse índice, foram levadas em consideração quatro variáveis: existência de cadastro imobiliário,

cadastro imobiliário informatizado, existência de planta genérica de valores e planta genérica de valores informatizada. Para cada uma dessas variáveis, a resposta foi sim ou não.

- **Cobrança de IPTU:** para a composição desse índice, foram levadas em consideração duas variáveis: se o município cobra IPTU e o ano de publicação da lei que autoriza essa cobrança. Desta forma, se o município cobra o imposto, isso representa 5,33% e os 3% restantes foram atribuídos em função do ano de publicação da lei. Assim, para os municípios em que a lei autorizando a cobrança do imposto foi anterior a 1970, o município obteve nota 6; para os que se encontram entre 1971 e 1990, atribuiu-se a nota 5; enquanto para os municípios cuja autorização aconteceu entre 1991 e 2005, a nota foi 4.
- **Instrumentos de Gestão Pública:** para a composição desse índice, foram levadas em consideração quatro variáveis: a existência da Lei de Zoneamento ou similar, a existência da Lei de Parcelamento do Solo, a existência do Código de Obras e Código de Posturas e a existência da lei específica de Contribuição de Melhoria.
- **Instrumentos de Planejamento:** para a composição desse índice, foram levadas em consideração duas variáveis: a existência de plano diretor, se o município estava elaborando o plano diretor no ano de 2012.

#### **4.1.2.4. Classificação dos municípios em relação à dimensão econômica e potencial endógeno**

Para estabelecer a quantidade de municípios maranhenses deprimidos, em relação ao potencial de desenvolvimento endógeno, foi necessário, antes, determinar, sob a perspectiva da dimensão econômica, quais deles estariam classificados como economicamente deprimidos em relação ao INC<sub>MA</sub> e IRC<sub>MA</sub>.

Para tanto, foram estabelecidas quatro combinações possíveis a partir da análise dos indicadores, conforme a posição do município entre acima (A) ou abaixo

(B) da média estadual, em relação a cada um dos indicadores econômicos. Através da análise dessas combinações, foi possível realizar a caracterização dos municípios maranhenses, em relação à dimensão econômica, de acordo as suas tipologias (Figura 17).

Os municípios tipificados como BB foram considerados economicamente deprimidos. Eles serão melhor caracterizados na dimensão social e institucional.

Figura 17 - Caracterização das quatro combinações dos indicadores econômicos dos municípios.



Fonte: Haddad, 2004

Essa mesma lógica foi aplicada para determinar as oito combinações possíveis entre os indicadores socioinstitucionais (educação, longevidade e qualidade institucional), de acordo com a colocação do município entre acima (A) ou abaixo (B) da média estadual, em relação às dimensões social e institucional.

Figura 18 - Caracterização das oito combinações para determinar o potencial endógeno dos municípios maranhenses.



Fonte: Haddad, 2004.

A diferença é que, para esse caso, são levadas em consideração somente os municípios já classificados como economicamente deprimidos (tipo BB na tipologia econômica).

## 4.2. Resultados e Discussões

Nessa seção, todos os indicadores apresentados anteriormente serão aplicados aos 217 municípios maranhenses e distribuídos entre os oito Territórios da Cidadania Maranhenses, com ênfase nos 16 municípios que compõem o Médio Mearim. A partir da execução desses indicadores, será possível explicar a situação dos municípios em cada uma das dimensões (econômica, social e institucional), e conseqüentemente, identificar os municípios e territórios deprimidos, as situações do capital humano e do capital social, bem como o grau de participação social nos Territórios da Cidadania.

### 4.2.1. Análise da dimensão econômica

Conforme descrito na seção 4.1, para caracterizar essa dimensão, foram construídos dois indicadores: Indicador do Nível de Crescimento Econômico dos Municípios Maranhenses – INCMA e Indicador do Ritmo de Crescimento Econômico dos Municípios Maranhenses – IRCMA.

### a) Indicador do Nível de Crescimento Econômico dos Municípios – INC<sub>MA</sub>

O INC<sub>MA</sub> foi utilizado para calcular o nível de crescimento econômico de cada um dos 217 municípios maranhenses. A variável utilizada neste indicador foi o PIB per capita relativo ao ano de 2012. Através deste indicador, foi possível situar cada município em relação ao PIB per capita médio estadual, que foi da ordem de R\$ 8.760,34. Com essa média, o Maranhão está colocado entre os 5 últimos Estados com as piores médias de PIB per capita e bem abaixo da média brasileira que, em 2012, foi de R\$ 22.645,86 (IBGE, 2013).

Os resultados apresentados no Quadro 6 demonstram que, dos 217 municípios maranhenses, 199 deles apresentaram um PIB per capita inferior à média estatal, isto é, 91,71% dos municípios foram classificados como economicamente deprimidos, segundo o INC<sub>MA</sub>.

*Quadro 5 - Distribuição por faixa percentual em relação à média estatal dos municípios maranhenses economicamente deprimidos, segundo o INCMA, para o ano de 2012.*

Potencial de Desenvolvimento Econômico	Faixas em % do INC <sub>MA</sub> em relação à média estadual	Número de Municípios	% de Municípios
Baixo	De 30 a 40	10	4,61
	De 40 a 50	67	30,88
Médio	De 50 a 60	66	30,41
	De 60 a 70	22	10,14
	De 70 a 80	19	8,76
Alto	De 80 a 90	10	4,61
	De 90 a 100	5	2,30
Total de municípios inferior à média estadual		199	91,71
Total de municípios superior à média estadual		18	8,29
<b>Total</b>		<b>217</b>	<b>100</b>

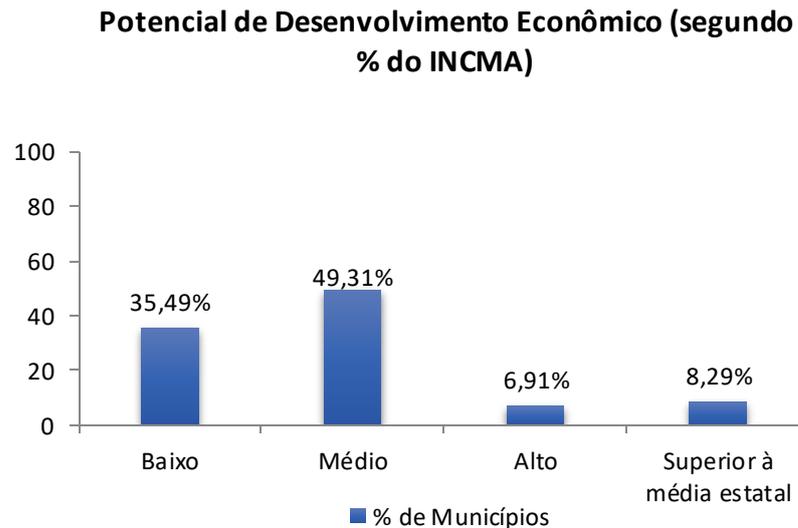
*Fonte: IBGE, 2012; Resultados da pesquisa.*

Esse resultado demonstra que, aproximadamente 36% dos municípios do Estado estão classificados nas faixas mais distantes do PIB *per capita* médio estadual. Dentre os municípios maranhenses situados abaixo da média estadual, a maior concentração, cerca de 61%, está entre as faixas de 40 a 60 por cento da média, indicando que mais da metade dos municípios apresentam um PIB *per capita* inferior

à média estatal, colaborando para a ampliação das desigualdades regionais. No outro extremo, apenas 8,29% dos municípios estão situados acima da média do Estado.

Representando os resultados do Quadro 5 graficamente, tem-se:

*Gráfico 8 - Potencial de desenvolvimento econômico dos municípios maranhenses, segundo faixas de % do INC, para o ano de 2012.*



*Fonte: IBGE, 2012; Resultados da pesquisa.*

Desta forma, esses resultados confirmam uma grande concentração de riqueza em algumas regiões, mais especificamente, em alguns municípios, pois na medida em que apenas 8,29% dos municípios apresentam um potencial de desenvolvimento superior à média estadual, 35,49% exibem um baixo potencial de desenvolvimento econômico.

A Tabela 1 apresenta a relação, por ordem crescente, dos 18 municípios, em relação ao INC<sub>MA</sub>, com resultado superior à média estadual.

*Tabela 1 - Classificação por ordem do INCMA dos 18 municípios maranhenses acima da média estadual, para o ano de 2012.*

Ordem	Município	INC <sub>MA</sub>	Ordem	Município	INC <sub>MA</sub>
1	Tasso Fragoso	617,99	10	Bacabeira	149,64
2	São Luís	270,13	11	Imperatriz	130,28
3	Sambaíba	270,13	12	Riachão	118,00

4	Balsas	224,36	13	Godofredo Viana	114,34
5	Porto Franco	214,36	14	Vila Nova dos Martírios	111,43
6	São Raimundo das Mangabeiras	202,69	15	Santo Antônio dos Lopes	110,45
7	São Domingos do Azeitão	198,70	16	Loreto	108,46
8	Açailândia	196,70	17	Brejo de Areia	107,84
9	Alto Parnaíba	150,50	18	Itinga do Maranhão	102,86

*Fonte: IBGE, 2012; Resultados da pesquisa.*

No entanto, os dados mostram uma desconcentração da capital, já que o resultado mais significativo ficou por conta do município de Tasso Fragoso, com o maior índice (617,99), mais que o dobro do segundo colocado, a capital São Luís (270,13), seguida do município de Sambaíba, com o mesmo  $INC_{MA}$  (270,13).

O significativo desempenho econômico dos municípios de Tasso Fragoso e Sambaíba, ambos localizados no Sul do Maranhão – além de vários outros municípios da lista – se dá pelo aumento da produção de soja, acompanhado de uma escalada nos preços do produto, no período analisado, o que favoreceu a ampliação da renda desses municípios (IBGE, 2013), destaca-se também a extração de gás, possibilitando que o município de Santo Antônio dos Lopes esteja presente na classificação. A maioria desses municípios se assemelham por se tratarem de espaços metropolitanos e centros regionais de maior porte e densidade populacional e econômica.

Em contrapartida, a Tabela 2 mostra os 10 municípios com os piores resultados em relação ao  $INC_{MA}$ , classificados com baixo potencial de desenvolvimento.

*Tabela 2 - Classificação por ordem do  $INC_{MA}$  dos 10 municípios maranhenses abaixo da média estadual, para o ano de 2012.*

Ordem	Município	$INC_{MA}$
1	Bacuri	31,13
2	São Vicente Ferrer	34,03
3	Timbiras	36,37
4	São Bento	36,52
5	Cururupu	36,71
6	São Francisco do Maranhão	37,81
7	Santo Amaro do Maranhão	38,10
8	Matões	38,12

<b>9</b>	<b>Peri Mirim</b>	<b>38,87</b>
<b>10</b>	<b>Santa Helena</b>	<b>39,16</b>

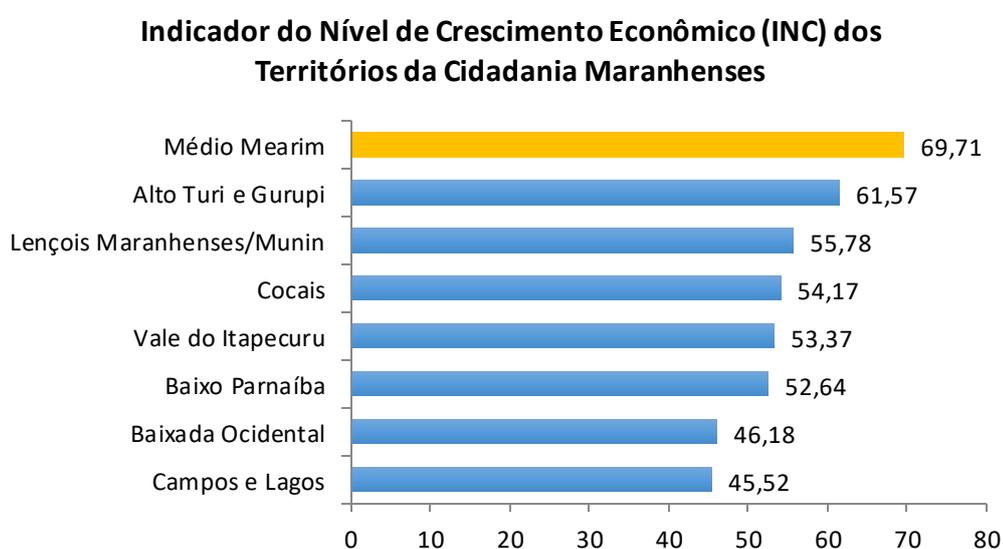
Fonte: Resultados da pesquisa.

Esses 10 municípios, considerados de baixo nível de crescimento econômico, estão classificados entre 30 e 40, segundo as faixas percentuais do INCMa em relação à média estadual, e representam 4,61% dos municípios do Maranhão.

Tais municípios caracterizam-se pelas baixas quantidades de empregos formais, pelas disparidades entre as áreas urbanas e rurais, adentrando no limite mais acentuado das desigualdades sociais. Assim, esses são os municípios maranhenses com IDHM dos mais baixos do Estado, demonstrando fracos indicadores de habitação, infraestrutura urbana e pobreza.

Em relação aos 120 municípios inseridos nos Territórios da Cidadania maranhenses, os resultados são observados no Gráfico 9, que apresenta as médias dos Indicadores de Crescimento Econômico (INC), com base na distribuição dos municípios entre os Territórios: Alto Turi e Gurupi, com 18 municípios; Baixada Ocidental, com 19; Baixo Parnaíba, com 16; Campos e Lagos, com 12; Cocais, com 17; Lençóis Maranhenses/Munim, com 12; Médio Mearim, com 16 e Vale do Itapecuru, com 10 municípios.

Gráfico 9 - Indicador do nível de crescimento econômico dos Territórios da Cidadania maranhenses, segundo faixas do INC, para o ano de 2012.



Fonte: Resultados da pesquisa.

Todos os Territórios – quando classificados de acordo as faixas percentuais do INC<sub>MA</sub>, que indicam o potencial de desenvolvimento econômico – estão abaixo da média estadual, entre as faixas de 40 a 70, apresentando um potencial de desenvolvimento econômico entre baixo e médio, no ano de 2012, conforme mostra o Quadro 6. Os desempenhos mais expressivos foram os do Território Médio Mearim, com índice médio de 69,71 e do TC Alto Turi e Gurupi (61,57), que se classificaram como de médio potencial de desenvolvimento econômico. Todos os demais territórios foram classificados na faixa de baixo potencial de desenvolvimento, com destaque (negativo) para os Territórios Campos e Lagos e Baixada Ocidental, que obtiveram os piores resultados, 45,52 e 46,18, respectivamente. Apesar do bom resultado do TC Médio Mearim, em relação aos demais territórios, o desempenho, quando relacionado à média estadual não é tão expressivo, visto que ainda a faixa de 60 a 70 não é suficiente para classifica-lo acima da média do Estado.

Quadro 6 - Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual dos Territórios da Cidadania Maranhenses, segundo o INC, para o ano de 2012.

Potencial de Desenvolvimento Econômico	Faixas de % do INC em relação à média estadual	Territórios da Cidadania
<b>Baixo</b>	De 40 a 50	Baixada Ocidental
		Campos e Lagos
<b>Médio</b>	De 50 a 60	Baixo Parnaíba
		Cocais
		Lençóis Maranhenses/Munim
		Vale do Itapecuru
	De 60 a 70	Alto Turi e Gurupi
		<b>Médio Mearim</b>

Fonte: Resultados da pesquisa.

O Território Médio Mearim, que recebe maior ênfase neste trabalho, apresentou um PIB per capita médio de R\$ 6.106,89, no ano de 2012, abaixo da média estadual. No entanto, tal indicador pode ser considerado relativamente alto, quando comparado aos demais Territórios.

No âmbito do referido Território, entre os municípios com os maiores Indicadores do Nível de Crescimento Econômico (INC<sub>MA</sub>), destacam-se: Santo Antônio

dos Lopes (110,45), com índice acima da média estadual, Lago dos Rodrigues (88,65) e Pedreiras (88,25). No extremo oposto, entre os municípios que apresentaram os piores índices, o destaque vai para o município de São Raimundo do Doca Bezerra (48,92).

Como observado no capítulo anterior, o resultado favorável do município de Santo Antônio dos Lopes se dá devido à existência de gás natural na região, que acarretou o investimento na construção de uma usina termelétrica, e conseqüentemente o substancial crescimento econômico do município.

Portanto, quanto ao indicador do nível de crescimento econômico, o Território do Médio Mearim, apesar de classificado abaixo da média estadual, obteve um bom desempenho, quando comparado aos demais Territórios da Cidadania. Entre os municípios maranhenses que alcançaram os melhores resultados no referido indicador, – a maioria considerada cidades de grande porte e relevante infraestrutura – um deles está inserido no Médio Mearim (Santo Antônio dos Lopes); por outro lado, entre os que tiveram um fraco desempenho no INC<sub>MA</sub>, nenhum dos municípios faz parte deste Território.

#### **b) Indicador do Ritmo de Crescimento Econômico dos Municípios – IRC<sub>MA</sub>**

O segundo índice calculado dentro da dimensão econômica foi o Indicador do Ritmo de Crescimento Econômico dos Municípios Maranhenses (IRC<sub>MA</sub>). Esse índice determinou o ritmo de crescimento econômico dos municípios em relação à média estadual entre dois períodos, conforme demonstrado através da equação (2).

A diferença básica desse indicador para o calculado anteriormente (INC<sub>MA</sub>) é que o INC<sub>MA</sub> utilizou o PIB per capita de apenas um ano (2012), ou seja, de forma estática, enquanto o IRC<sub>MA</sub> usa, de forma comparativa, os valores do PIB per capita tanto do município quando o PIB per capita médio do Estado de dois períodos, 2006 e 2012.

Assim, foi possível medir o nível de desempenho econômico não só em um único ano (2012), mas o desempenho de forma dinâmica em dois momentos diferentes (2006 e 2012), possibilitando, desta forma, captar o valor do PIB per capita do município e do Estado ao longo de um período de tempo.

O Quadro 7 apresenta a distribuição dos municípios por faixas segundo o IRC<sub>MA</sub>. Nesse caso, o número de municípios que se encontram abaixo da média do Estado é 120, o que corresponde a 55,3% do total de municípios. Portanto, quando considerado o ritmo de crescimento, o Estado encontra-se bem dividido em relação aos municípios que estão abaixo e acima da média estadual.

*Quadro 7 - Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual dos municípios maranhenses, segundo o IRCMA para os anos de 2006 a 2012.*

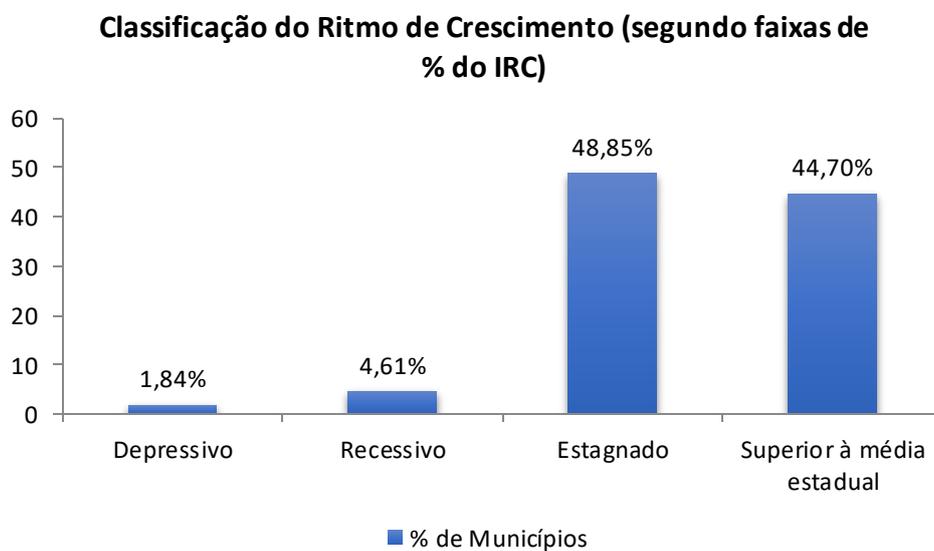
Classificação do Ritmo de Crescimento	Faixas em % do IRC em relação à média estadual	Número de Municípios	% de Municípios
<b>Depressivo</b>	De -100 a 0	4	1,84
	De 0 a 10	4	1,84
<b>Recessivo</b>	De 10 a 20	4	1,84
	De 20 a 30	2	0,92
<b>Estagnado</b>	De 30 a 40	5	2,30
	De 40 a 50	8	3,69
	De 50 a 60	13	5,99
	De 60 a 70	15	6,91
	De 70 a 80	23	10,60
	De 80 a 90	24	11,06
	De 90 a 100	18	8,29
<b>Total de municípios inferior à média estadual</b>		120	55,30
<b>Total de municípios superior à média estadual</b>		97	44,70
<b>TOTAL</b>		<b>217</b>	<b>100</b>

*Fonte: Resultados da pesquisa.*

Em relação ao IRC<sub>MA</sub>, 97 municípios maranhenses apresentaram um resultado superior à média estadual, sugerindo que alguns municípios apresentaram um desempenho econômico melhor, ao longo do tempo (2006 a 2012), do que aquele avaliado com base no INC<sub>MA</sub>, de forma estática, em 2012.

Representando os resultados do Quadro 7, graficamente (Gráfico 10):

Gráfico 10 - Classificação do ritmo de crescimento dos municípios maranhenses, segundo faixas de % do IRC, para o período de 2006 a 2012.



Fonte: Resultados da pesquisa.

Conforme o Gráfico 10, 44,7% dos municípios foram classificados na categoria “superior à média estadual”, uma quantia significativa, reforçando que estes apresentaram um bom ritmo de crescimento, quando tratados dinamicamente. No entanto, o percentual dos municípios maranhenses classificados como estagnados também é significativo, representando cerca de 48,84% do total de municípios. Por outro lado, aqueles considerados, quanto ao ritmo de crescimento, como depressivos e recessivos, apresentaram IRC<sub>MA</sub> nos valores de 1,84% e 4,60%, respectivamente.

Vale lembrar que a condição de “estagnada” é dada àqueles municípios que obtiveram classificação, segundo o indicador do ritmo de crescimento, entre as faixas de 30 a 100, em relação à média estadual. Portanto, a distribuição dos municípios é equilibrada em relação às categorias “superior à média estadual” e “estagnado”, e bastante heterogênea no tocante àqueles considerados como “depressivos” e “recessivos”.

A relação dos 20 primeiros municípios que apresentaram ritmo de crescimento superior à média estadual está demonstrada na Tabela 3.

Tabela 3 - Classificação por ordem do IRC dos 97 municípios maranhenses acima da média do Estado, para os anos de 2006 a 2012

Ordem	Município	IRC	Ordem	Município	IRC
1	Tasso Fragoso	370,00	11	São Félix de Balsas	216,63
2	São Domingos do Azeitão	359,92	12	Lago Verde	215,29
3	Godofredo Viana	340,90	13	Brejo de Areia	214,89
4	Sambaíba	297,07	14	Riachão	214,3
5	Axixá	294,50	15	Bela Vista do Maranhão	200,74
6	Alto Parnaíba	289,56	16	Buriti Bravo	198,26
7	Pastos Bons	241,43	17	Aldeias Altas	189,88
8	Barão de Grajaú	237,43	18	Loreto	185,42
9	Governador Nunes Freire	235,52	19	Parnarama	171,50
10	Santo Antônio dos Lopes	224,27	20	Santa Quitéria do Maranhão	170,67

Fonte: Resultados da pesquisa.

O que chama atenção nesse grupo é o bom desempenho apresentado por alguns municípios de pequeno porte – como São Domingos do Azeitão, São Félix de Balsas, São Pedro dos Crentes, Nova Colinas, entre outros – geralmente dependentes do setor rural e considerados de pouca expressão econômica no Estado.

Dos vinte municípios classificados com os melhores indicadores do ritmo de crescimento econômico, portanto acima da média, oito deles coincidem em relação ao indicador calculado anteriormente (IRC<sub>MA</sub>). São eles: Tasso Fragoso, Sambaíba, São Domingos do Azeitão, Alto Parnaíba, Godofredo Viana, Santo Antônio dos Lopes, Loreto e Brejo de Areia. Os doze municípios restantes representam aqueles que, quando considerado o PIB *per capita* de forma comparativa, obtiveram uma melhoria relevante entre os anos de 2006 e 2012.

Ao mesmo tempo, o IRC<sub>MA</sub> aponta para o fraco desempenho econômico de alguns municípios. Desta forma, a Tabela 4 demonstra a relação dos 10 municípios classificados como de ritmo de crescimento recessivo, nas três piores faixas acima de zero, caracterizando uma redução das atividades agrícolas, comerciais e industriais nesses municípios; e os 4 municípios que apresentaram uma redução no PIB *per capita* de 2012 em relação a 2006, isto é, localizados na faixa cujo desempenho econômico foi negativo e classificados como de ritmo de crescimento depressivo, fase considerada bem mais austera do que a recessiva, nenhum deles coincide com os classificados com os piores desempenhos no indicador de nível de crescimento econômico.

Tabela 4 - Classificação por ordem do IRC dos 14 municípios maranhenses abaixo da média do Estado, para os anos de 2006 a 2012.

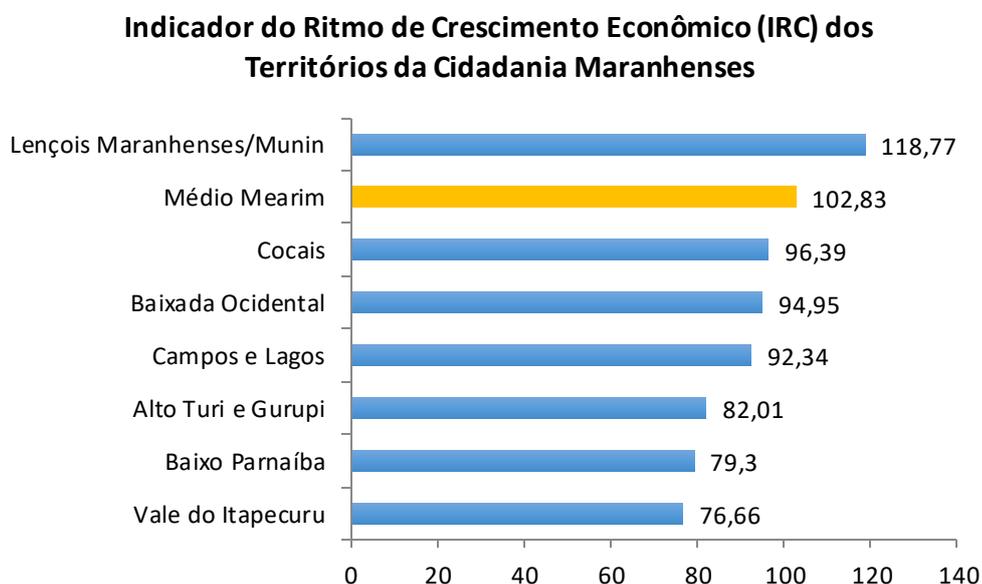
Ordem	Município	IRC <sub>MA</sub>
1	Centro Novo do Maranhão	-41,55
2	Vila Nova dos Martírios	-29,68
3	Igarapé do Meio	-17,01
4	Belágua	-3,93
5	Maracaçumé	0,01
6	Governador Edison Lobão	0,05
7	Pindaré-Mirim	1,28
8	Serrano do Maranhão	2,05
9	Santa Filomena do Maranhão	12,55
10	Lago dos Rodrigues	13,04
11	Jatobá	17,40
12	Fernando Falcão	18,49
13	Caxias	22,25
14	Campestre do Maranhão	22,87

Fonte: Resultados da pesquisa.

Desta forma, 106 municípios maranhenses foram classificados, quanto ao ritmo de crescimento econômico, como estagnados, isto é, eles exibiram uma situação de crescimento econômico nulo ou muito baixo. Apesar de essa ser uma situação menos grave do que um caso de recessão, a estagnação da economia local não deixa de ter impactos negativos, já que as taxas de crescimento econômico muito baixas, comumente, são insuficientes para criar novos empregos e necessárias para atender à demanda crescente de emprego – devido ao crescimento populacional – e para continuar dinamizando a economia local.

Direcionando a análise para a abordagem territorial, O Gráfico 11 apresenta as médias dos Indicadores do Ritmo de Crescimento Econômico (IRC), com base na distribuição dos municípios entre os Territórios da Cidadania maranhenses.

Gráfico 11 - Indicador do Ritmo de Crescimento Econômico (IRC) dos Territórios da Cidadania Maranhenses



Fonte: IBGE, 2012.

Os resultados do Gráfico 11, quando comparados aos do indicador do nível de crescimento econômico (Ver Gráfico 9) obtiveram uma melhoria de desempenho em todos os Territórios da Cidadania, isto é, quando analisado o PIB *per capita* dos TC de forma dinâmica, os resultados são mais expressivos. As melhores performances, segundo o IRC<sub>MA</sub>, foram as do Território Lençóis Maranhenses/Munim, com IRC médio de 118,77 e do Médio Mearim (102,83), classificados, desta forma, como superior à média estadual. Todos os demais territórios foram classificados como estagnados, com destaque (negativo) para os Territórios Vale do Itapecuru e Baixo Parnaíba, que obtiveram os piores resultados, 76,66 e 79,3, respectivamente. O Território Médio Mearim obteve bons resultados nos dois indicadores calculados, com melhoria no indicador de ritmo de crescimento econômico, que colocou o referido território acima da média do Estado.

O Quadro 8 apresenta o ritmo de crescimento dos Territórios da Cidadania distribuídos por faixas segundo o IRC<sub>MA</sub>.

Quadro 8 - Classificação do ritmo de crescimento dos TC, segundo faixas do IRC, para o ano de 2012.

Classificação do Ritmo de Crescimento	Faixas em % do IRC em relação à média estadual	Território da Cidadania
<b>Estagnado</b>	De 70 a 80	Vale do Itapecuru Baixo Parnaíba
	De 80 a 90	Alto Turi e Gurupi Campos e Lagos
	De 90 a 100	Baixada Ocidental Cocais
		<b>Médio Mearim</b>
<b>Superior à média estadual</b>		Lençóis Maranhenses/Munin

Fonte: IBGE, 2012.

A maioria dos Territórios – quando classificados de acordo as faixas percentuais do IRC<sub>MA</sub>– estão classificados como estagnados, isto é, entre as faixas de 70 a 100 do indicador, com exceção dos Territórios Médio Mearim e Lençóis Maranhenses/Munin, com desempenhos superiores à média estadual.

Portanto, o TC Médio Mearim apresentou um ritmo de crescimento superior à média estadual. Entre os municípios deste Território com os maiores Indicadores do Ritmo de Crescimento Econômico (IRC<sub>MA</sub>), acima da média estadual, destacam-se: Santo Antônio dos Lopes (224,27), Capinzal do Norte (145,70), São Roberto (127,49), Esperantinópolis (125,4), Pedreiras (112,68), São Luís Gonzaga do Maranhão (109,07) e São Raimundo do Doca Bezerra (102,48). No extremo oposto, entre as cidades que apresentaram os piores índices, o destaque vai para Lago dos Rodrigues (13,04).

O Quadro 9 apresenta o resultado da combinação dos dois indicadores econômicos: o nível de crescimento e o ritmo de crescimento de cada município, conforme já descrito na Figura 13 e reproduzido na Figura 19, com o respectivo número de municípios maranhenses que integram cada um dos quadrantes.

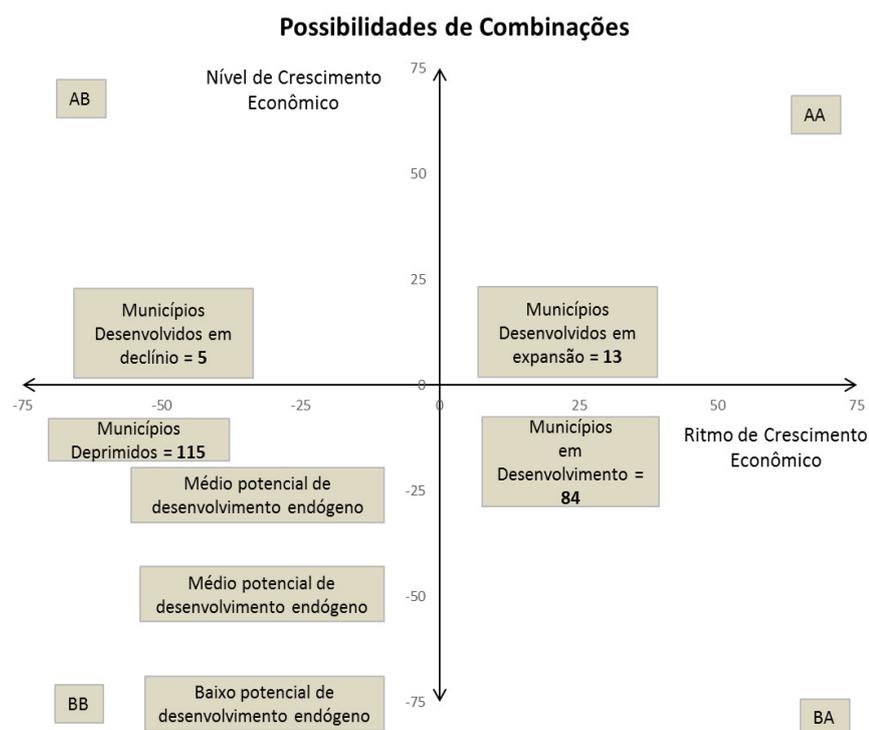
Quadro 9 - Combinação dos indicadores econômicos: INC e IRC dos municípios maranhenses - 2006 e 2012.

Classificação	Tipo	Nível de Crescimento	Ritmo de Crescimento	Número de Municípios	% de Municípios
Desenvolvidos em expansão	AA	Alto	Alto	13	5,99
Desenvolvidos em declínio	AB	Baixo	Baixo	5	2,3
Em desenvolvimento	BA	Alto	Alto	84	38,71
Deprimidos	BB	Baixo	Baixo	115	53
<b>Total</b>				<b>217</b>	<b>100</b>

Fonte: Resultados da pesquisa.

Como observado no Quadro 9, 38,71% dos municípios maranhenses foram classificados como “em desenvolvimento” (tipo BA); 5,99% como “desenvolvidos em expansão” (tipo AA); e 2,3% como “desenvolvidos em declínio” (tipo AB). No entanto, a maioria das municipalidades, cerca de 53%, foi categorizada como “deprimidos” (tipo BB), situação alarmante, pois indica que dos 217 municípios maranhenses, 115 obtiveram nível de crescimento e ritmo de crescimento baixos, no período analisado.

Figura 19 - Classificação dos municípios em relação ao nível e ao ritmo de crescimento econômico - 2006 e 2012.



Fonte: Resultados da pesquisa.

O quadrante AA da Figura 19 representa os municípios desenvolvidos em expansão do Estado. Foram 13 os que obtiveram um desempenho acima da média estadual, tanto no nível de crescimento econômico (2006), quanto no ritmo de crescimento econômico (período de 2006 a 2012). De um total de 217 cidades do Maranhão, somente 5,99% conseguiram se classificar nessa tipologia.

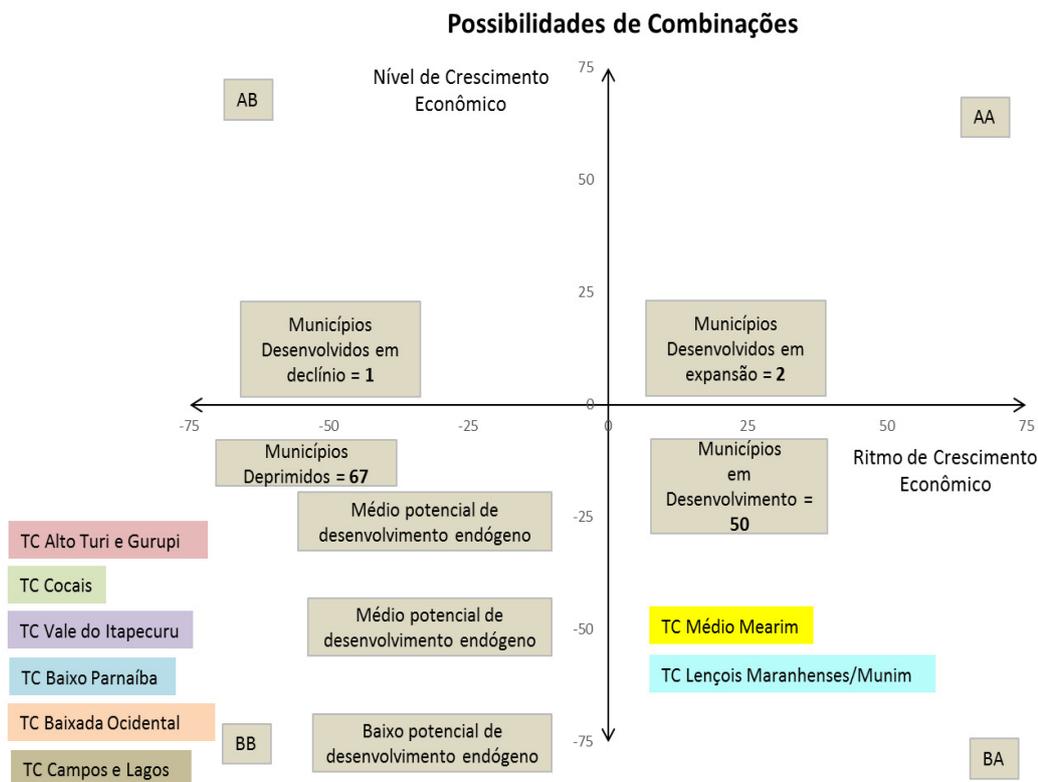
O quadrante AB representa os municípios desenvolvidos em declínio dentro do Estado. Foram 5 aqueles que obtiveram desempenho acima da média estadual no nível de crescimento e um desempenho abaixo da média estadual no ritmo de crescimento econômico. Nessa categoria, classificaram-se 2,3% das localidades.

O quadrante BA representa os municípios em desenvolvimento. Foram 84 aqueles que obtiveram um desempenho abaixo da média no indicador nível de crescimento econômico e um desempenho acima da média estadual no ritmo de crescimento. Classificaram-se 38,71% das cidades nessa tipologia.

O quadrante BB representa os municípios maranhenses deprimidos. Foram 115 aqueles que obtiveram desempenho abaixo da média estadual tanto no indicador de nível de crescimento, quanto no de ritmo de crescimento econômico, representando 53% das municipalidades do Estado.

Em relação às 120 cidades inseridas nos Territórios da Cidadania maranhenses, os resultados são observados na Figura 20, que apresenta as possibilidades de combinações dos dois indicadores, com base no  $INC_{MA}$  e  $IRC_{MA}$ .

Figura 20 - Classificação dos Territórios da Cidadania em relação ao nível e ao ritmo de crescimento econômico - 2006 e 2012.



Fonte: Resultados da pesquisa.

Apenas 2 municípios dos Territórios da Cidadania classificaram-se na categoria AA, com desempenho acima da média estadual para os dois indicadores, no período de 2006 a 2012, equivalente a 1,67% do total de localidades dos Territórios. Considerando a média dos dois indicadores, nenhum Território encontra-se nessa tipologia. O mesmo acontece para a categoria AB, que apresenta apenas um município do Território, classificado como “desenvolvido em declínio”.

Na categoria BA, classificaram-se 50 cidades dos Territórios da Cidadania (41,67%), que representa os municípios em desenvolvimento. Considerando a média, dois Territórios se encaixam nessa tipologia: TC Médio Mearim e TC Lençóis Maranhenses/Munim, isto é, obtiveram um desempenho abaixo da média no indicador nível de crescimento e acima da média estadual no ritmo de crescimento econômico. No entanto, os 6 Territórios restantes, classificaram-se na categoria BB, que representa os municípios deprimidos, a maioria, cerca de 55,83%.

Um dos municípios classificados na categoria AA, ou seja, desenvolvido em expansão, é Santo Antônio dos Lopes, inserido no Território Médio Mearim, que por sua vez, foi qualificado como “em desenvolvimento” (BA). Ademais, dos 16 municípios presentes nesse Território, 6 obtiveram desempenho BA ( $INC_{MA}$  abaixo da média e  $IRC_{MA}$  acima da média estadual), enquanto 9 obtiveram desempenho BB. O Quadro 10 apresenta a classificação de todos os municípios do TC Médio Mearim.

Quadro 10 - Combinação dos indicadores econômicos: INC e IRC no Território Médio Mearim - 2006 e 2012.

<b>Território Médio Mearim</b>			
<b>Município</b>	<b>Tipo</b>	<b>Nível de Crescimento</b>	<b>Ritmo de Crescimento</b>
Bernardo do Mearim	BB	Baixo	Baixo
Capinzal do Norte	BA	Baixo	Alto
Esperantinópolis	BA	Baixo	Alto
Igarapé Grande	BB	Baixo	Baixo
Joselândia	BB	Baixo	Baixo
Lago da Pedra	BB	Baixo	Baixo
Lago do Junco	BB	Baixo	Baixo
Lago dos Rodrigues	BB	Baixo	Baixo
Lima Campos	BB	Baixo	Baixo
Pedreiras	BA	Baixo	Alto
Poção de Pedras	BB	Baixo	Baixo
Santo Antônio dos Lopes	AA	Alto	Alto
São Luís Gonzaga do Maranhão	BA	Baixo	Alto
São Raimundo do Doca Bezerra	BA	Baixo	Alto
São Roberto	BA	Baixo	Alto
Trizidela do Vale	BB	Baixo	Baixo

Fonte: Resultados da pesquisa.

Esses resultados demonstram que apenas 1 município do Território Médio Mearim conseguiu manter um desempenho econômico superior à média do Estado em relação ao nível e ao ritmo de crescimento econômico, sugerindo que os municípios desse TC não conseguiram estabelecer, no período analisado, uma trajetória de crescimento estável e consistente e, como colocado no capítulo anterior, a maioria baseia sua economia no setor agropecuário, ficando assim dependentes do desempenho da produção e do nível de preço desse segmento.

Ainda que a maior parte da população de Santo Antônio dos Lopes esteja localizada na zona rural, sendo o grau de urbanização de 40,12% no ano de 2010, cabe destaque ao desempenho desse município, que obteve nos dois indicadores considerados, o melhor resultado, isto é, conseguiu ao longo do período de 2006 a 2012, manter um crescimento da sua renda de maneira sustentada frente aos demais municípios do Território.

Desta forma, a combinação dos indicadores de nível e de ritmo de crescimento econômico dos municípios maranhenses demonstraram a situação da dimensão econômica do Estado, medida através do PIB *per capita*. Os resultados mostraram que a realidade, em termos econômicos, do Maranhão, em especial dos Territórios da Cidadania e do Médio Mearim, é um tanto preocupante, visto a quantidade de cidades que obtiveram uma fraca performance nos dois indicadores, sendo classificadas, assim, como localidades deprimidas. Na próxima seção, para complementar a dimensão econômica, será analisada a dimensão social dos municípios maranhenses.

#### **4.2.2. Análise da dimensão social**

A análise da dimensão social baseou-se na combinação de dois indicadores: o Índice de Longevidade dos Municípios Maranhenses – ILLMA e o Índice de Educação dos Municípios Maranhenses – IEMA, essa variável será utilizada como um meio de captar o capital humano.

##### **a) Índice de Longevidade dos Municípios – ILM<sub>A</sub>**

Para mensurar o ILM<sub>A</sub> foi utilizada a esperança de vida ao nascer, medida em anos, relativa a cada município, em relação à esperança de vida média estadual, que foi de 69,43 anos no ano de 2010, 4 anos e meio menor que a média nacional (IBGE, 2010).

O Quadro 11 apresenta a distribuição dos municípios maranhenses segundo o Índice de Longevidade (ILM<sub>A</sub>), conforme equação (4). O número de cidades que se encontram abaixo da média estadual (base 100) é da ordem de 48,85%, correspondendo ao total de 106 municípios, todos esses classificados na faixa de 90 a 100 por cento da média do Estado.

Quadro 11 - Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual, segundo o IL<sub>MA</sub>, para o ano de 2010.

Faixas em % do IL <sub>MA</sub> em relação à média estadual	Número de Municípios	% de Municípios
De 90 a 100	106	48,85
Total de municípios superiores à média estadual	111	51,15
<b>Total</b>	217	100

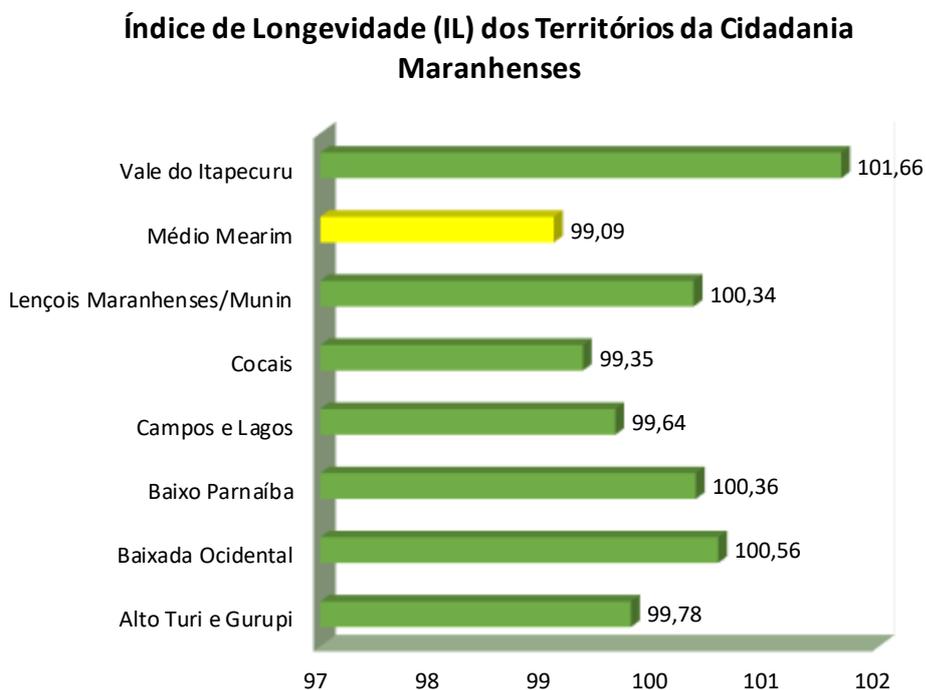
Fonte: IBGE, 2010; Resultados da pesquisa.

O percentual dos que estão situados acima da média é de 51,11%, equivalente a 111 municípios. Dentre esses municípios, os cinco primeiros com maior longevidade do Estado são: São Luís (106,24), Balsas (105,78), Imperatriz (105,39), Carolina (105,27) e Estreito (105,17). Desta forma, esses municípios, que apresentaram uma média superior à estadual podem refletir, através desse indicador, possíveis vantagens em investimentos na saúde pública, em relação aos demais. No entanto, o referido indicador não é suficiente para validar essa afirmação.

Entre os 120 municípios dos Territórios da Cidadania, 57 (47,5%) estão classificados na faixa de 90 a 100 por cento da média do Estado e localizados em praticamente todos os Territórios (a exceção é o TC Vale do Itapecuru, no qual todos os municípios estão classificados acima da média). O Território Alto Turi e Gurupi tem o maior número de municípios nessa faixa: 12. Os Territórios do Cocal e Médio Mearim aparecem em segundo lugar, cada um com 11 municípios na faixa de 90 a 100. Em relação aos que se encontram acima da média, quanto ao índice de longevidade, o percentual é da ordem de 52,5%.

O Gráfico 12 apresenta a média do Índice de Longevidade, segundo as faixas percentuais em relação à média estadual, para cada Território da Cidadania Maranhense.

Gráfico 12 - IL por faixa percentual nos TC maranhenses, para o ano de 2010.



Fonte: Resultados da pesquisa.

Do total de Territórios, metade classifica-se acima da média estadual e a outra metade está abaixo da média, segundo o índice de longevidade. O Território Vale do Itapecuru é o que apresenta o melhor resultado, com IL de 101,66. No Médio Mearim, encontra-se o município com o maior IL entre os inseridos nos Territórios maranhenses, trata-se de Pedreiras com índice de 104,41, ainda assim esse TC apresenta o pior IL (99,09). Entre os 16 municípios do TC Médio Mearim, 11 classificam-se na faixa de 90 a 100, abaixo da média estadual, os três municípios com os menores índices são: Capinzal do Norte (96,36), São Raimundo do Doca Bezerra (96,49) e Lima Campos (96,92). Vale ressaltar que esse indicador, por natureza não deve apresentar muita dispersão dentro do Estado.

#### **b) Índice de Educação dos Municípios – IEMA**

O segundo indicador utilizado para mensurar a dimensão social foi o Índice de Educação dos Municípios Maranhenses – IEMA, formado por duas variáveis (taxa de alfabetização e frequência escolar) que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Assim, esse estudo manteve as mesmas ponderações que são usadas para formação do IDH-M, conforme observado na equação (7).

Na composição da nota que foi atribuída a cada município e na sua respectiva colocação, foi utilizada a taxa de alfabetização de adultos média do Estado (77,49%) e a taxa de frequência escolar média no Estado (93,01%).

*Quadro 12 - Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual, segundo o IEMA, para o ano de 2010.*

Faixas em % do IE em relação à média estadual	Número de Municípios	% de Municípios
De 80 a 90	38	17,51
De 90 a 100	139	64,06
Total de municípios inferiores à média estadual	177	81,57
Total de municípios superiores à média estadual	40	18,43
<b>Total</b>	<b>217</b>	<b>100</b>

*Fonte: IBGE, 2010; Resultados da pesquisa.*

O Quadro 12 mostra que, em relação ao índice de educação, é alto o número de municípios que estão localizados abaixo da média estadual (81,57%), e apenas 18,43% estão situados acima da média do Estado. Nesse indicador, ainda que existam cidades abaixo da média, houve uma maior concentração de municípios próximos à média, tanto para os que estão abaixo quanto para os que estão acima, quando comparados aos demais indicadores.

O Quadro 13 apresenta a relação dos 10 municípios acima da média, com os melhores resultados para o Índice de Educação.

*Quadro 13 - Classificação por ordem do IEMA dos 10 primeiros municípios maranhenses acima da média estadual.*

Ordem	Município	IE
<b>1</b>	São Luís	113,06
<b>2</b>	Paço do Lumiar	111,86
<b>3</b>	São José de Ribamar	111,26
<b>4</b>	Imperatriz	108,55
<b>5</b>	Porto Rico do Maranhão	105,64

<b>6</b>	Balsas	105,21
<b>7</b>	Raposa	104,27
<b>8</b>	Porto Franco	104,22
<b>9</b>	Axixá	104,19
<b>10</b>	Fortaleza dos Nogueiras	104,01

*Fonte: Resultados da pesquisa.*

Da mesma forma que os indicadores de nível e de ritmo de crescimento, o índice de longevidade dos municípios maranhenses aponta os melhores resultados àquelas cidades de médio e grande porte do Estado, urbanizadas e com infraestrutura considerável.

Em contrapartida, o Quadro 14 apresenta a relação dos 10 com os piores resultados, entre os que estão localizados abaixo da média estadual, na faixa de 80 a 90.

*Quadro 14 - Classificação por ordem do IEMA dos 10 municípios maranhenses com os piores resultados, localizados abaixo da média estadual.*

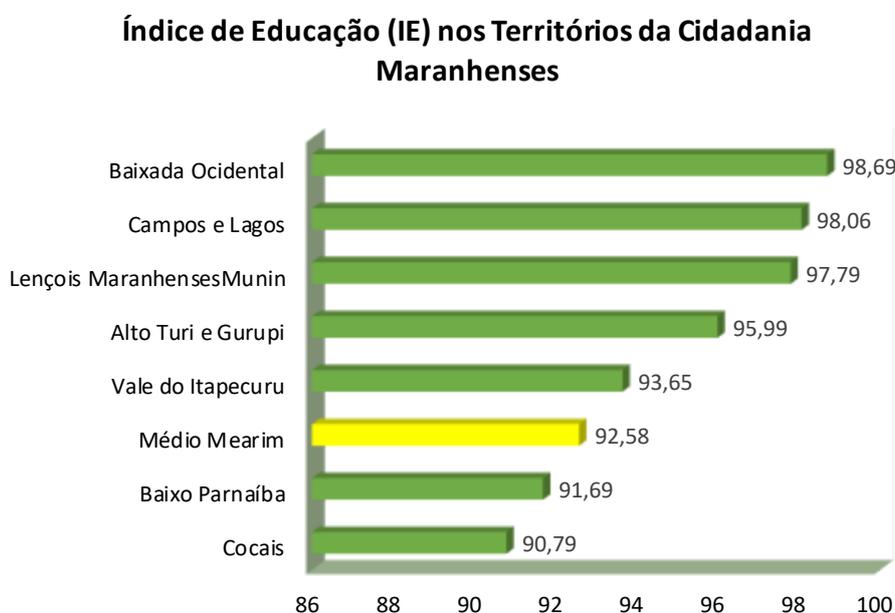
<b>Ordem</b>	<b>Município</b>	<b>IE</b>
<b>1</b>	Marajá do Sena	81,94
<b>2</b>	Timbiras	84,90
<b>3</b>	Fernando Falcão	84,97
<b>4</b>	São João do Soter	85,51
<b>5</b>	Jenipapo dos Vieiras	85,60
<b>6</b>	Aldeias Altas	85,85
<b>7</b>	Belágua	86,18
<b>8</b>	São Raimundo do Doca Bezerra	86,19
<b>9</b>	Governador Newton Bello	87,11
<b>10</b>	Brejo de Areia	87,12

*Fonte: Resultados da pesquisa.*

Entre as cidades classificadas com os piores índices de longevidade, isto é, com as piores esperanças de vida ao nascer em relação à média estadual, estão localidades de pequeno porte, caracterizadas pelo alto grau de ruralidade e desemprego, baixo Índice de Desenvolvimento Humano e, de modo geral, pela precária infraestrutura e baixa qualidade de vida.

Entre os Territórios da Cidadania, embora a maioria tenha municípios classificados entre os 40 acima da média, o maior destaque vai para o TC Baixada Ocidental, com 7 cidades. Em seguida, tem-se o TC Campos e Lagos (com 4), os Territórios Alto Turi e Gurupi e Lençóis Maranhenses/Munin (que classificaram 3 municípios cada) e, com somente 1 município classificado, aparecem os Territórios Cocais e Médio Mearim. Os Territórios Baixo Parnaíba e Vale do Itapecuru não apresentaram nenhum município acima da média estadual. A seguir, a classificação dos Territórios segundo o índice de educação (Gráfico 13).

Gráfico 13 - IE por faixa percentual nos TC maranhenses, para o ano de 2010.



Fonte: Resultados da pesquisa.

Todos os Territórios apresentaram o Índice de Educação abaixo da média estadual, no entanto na maior faixa (de 90 a 100). O Território Médio Mearim exibiu um IE de 92,58 (média dos índices de educação dos 16 municípios do TC) e o único município classificado acima da média foi Pedreiras (101,65). Na extremidade oposta, a cidade que apresentou o pior resultado em relação ao IE foi São Raimundo do Doca Bezerra (86,19), indicando baixos investimentos, no período analisado, no setor da educação.

### **4.2.3. Análise da dimensão institucional**

A terceira dimensão usada foi a institucional, através da qual se mensurou a qualidade institucional dos municípios maranhenses. Assim, foi desenvolvido o Indicador da Qualidade Institucional dos Municípios Maranhenses (IQIMA), que foi aplicado aos 217 municípios do Estado.

#### **a) Indicador da Qualidade Institucional dos Municípios – IQIMA**

A classificação de cada um dos municípios maranhenses dentro do IQIMA se deu através da combinação dos resultados de três conjuntos de subindicadores, os quais tinha o mesmo peso cada um (33,33%). Nesse contexto, foram utilizados os seguintes subindicadores: grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial – os três já descritos e apresentados na seção 4.1.3 desse capítulo, e apresentados na Figura 14.

##### **i) Grau de participação**

O primeiro subindicador teve como objetivo determinar o grau de participação da população dos municípios maranhenses, servindo, desta forma, como um meio de captar o capital social, isto é, buscou-se, através desse subindicador, avaliar a efetiva participação da comunidade nas ações da administração municipal, a partir do número de conselhos municipais criados e que de fato estavam funcionando e das suas características. Desta forma, foi avaliada a existência dos conselhos mencionados na Figura 15.

Ainda dentro desse subindicador, um outro índice usado foi a verificação de quantos dos conselhos existentes estavam instalados e efetivamente operando, já que em muitas cidades, foi constatada a existência do conselho através da lei, mas na prática, nunca foi instalado e, em muitas delas, mesmo ocorrendo a instalação, o conselho não estava operando regularmente. Uma vez constatada a existência do conselho e do seu funcionamento, mais três índices foram calculados para mensurar quantos deles são paritários, quantos são deliberativos e quantos administravam fundos.

O peso relativo que foi atribuído a cada um desses índices, isto é, a existência de conselhos e de conselhos instalados com peso relativo de 4%, a participação em conselhos paritários e em conselhos deliberativos com peso relativo de 7,16% e

7,17%, respectivamente e, para conselhos administradores de fundos, foi atribuído o peso de 11% (PIACENTI, 2012).

O Quadro 15 apresenta a distribuição dos municípios, por faixa, em relação aos 33,33% equivalente a esse subindicador. Nesse contexto, nota-se que a maior concentração de cidades se encontra na faixa de 0 a 15%, com 189 municípios, representando 87,10% do total. Apenas 1 município alcançou o percentual entre 25% e 33,33% e está localizado no Território Médio Mearim: o município de Pedreiras.

*Quadro 15 - Distribuição por faixas em %, segundo o grau de participação no IQI dos municípios maranhenses, para o ano de 2012.*

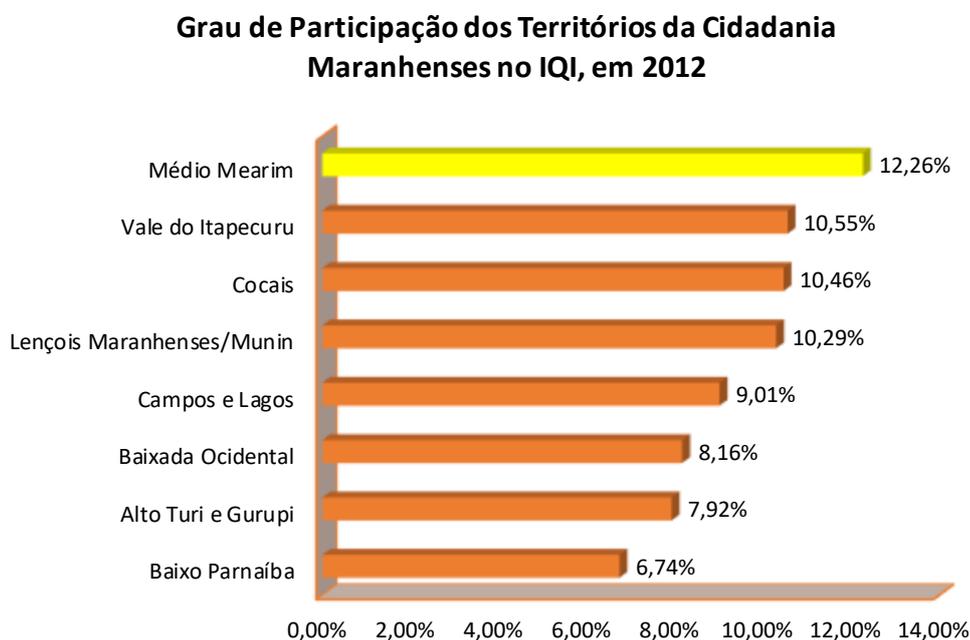
Faixas em % segundo o grau de participação no IQI dos municípios maranhenses	Número de municípios	% de municípios
De 0 a 15	189	87,10
De 15 a 25	27	12,44
De 25 a 33,33	1	0,46
<b>Total</b>	<b>217</b>	<b>100</b>

*Fonte: IBGE, 2012. Resultados da pesquisa.*

Os resultados desse subindicador refletem o fraco ou inexpressivo desempenho do grau de participação em relação aos conselhos municipais dos municípios maranhenses. Assim, a participação do cidadão nas tomadas de decisões do poder público, quando analisada através dos conselhos municipais foi pouco significativa.

Para o caso dos Territórios da Cidadania, esses resultados tornam-se ainda mais interessantes, visto que aproximar a sociedade civil dos governantes por meio da participação, é um dos cerne dessa política. No entanto, na prática, a realidade é diferente, pois no ano de 2012, quando já estavam em funcionamento todas as ações previstas para os Territórios, nenhum deles conseguiu atingir mais de 15% no grau de participação social (Gráfico 14).

Gráfico 14 - Grau de participação em percentual dos Territórios da Cidadania maranhenses, para o ano de 2012.



Fonte: Resultados da pesquisa.

O Território que obteve o melhor resultado foi o Médio Mearim, no entanto, com um percentual de apenas 12,26% o colocando na faixa inferior, do lado oposto, o Território Baixo Parnaíba apresentou o pior dos resultados, com apenas 6,74% de participação social. De modo geral, todos os resultados apresentados pelos oito Territórios da Cidadania neste indicador são insatisfatórios, já que o principal objetivo do programa é promover a participação dos atores sociais como parte do processo de desenvolvimento local. O Quadro 16 apresenta os municípios do TC Médio Mearim com seus respectivos graus de participação.

Quadro 16 - Grau de participação dos municípios inseridos no TC Médio Mearim, para o ano de 2012.

<b>Território Médio Mearim</b>	
<b>Município</b>	<b>Grau de Participação</b>
Bernardo do Mearim	9,25
Capinzal do Norte	8,25
Esperantinópolis	21
Igarapé Grande	5

Joselândia	5
Lago da Pedra	15,17
Lago do Junco	12,5
Lago dos Rodrigues	9,25
Lima Campos	22,67
Pedreiras	31,25
Poção de Pedras	12,5
Santo Antônio dos Lopes	5
São Luís Gonzaga do Maranhão	5
São Raimundo do Doca Bezerra	5
São Roberto	9,25
Trizidela do Vale	20

*Fonte: Resultados da pesquisa.*

De acordo com o Quadro Território Médio Mearim, apenas um dos municípios, Pedreiras (31,25%), classificou-se na faixa de 25 a 33,33, representando somente 6,25% do total de municípios, na faixa de 0 a 15, classificou-se a maioria (68,75%), enquanto a faixa de 15 a 25 correspondeu a 25% dos municípios.

Como visto no capítulo 3, além de visar a promoção do desenvolvimento econômico e a universalização de programas básicos de cidadania, o cerne do Programa Territórios da Cidadania está baseado em uma estratégia de desenvolvimento voltada para a gestão social participativa, isto é, na participação da sociedade e na integração entre o Governo Federal, estados e municípios, como impulsionadores do desenvolvimento territorial. No entanto, o que se observa, na prática, através da análise dos resultados do subindicador grau de participação, é que estes são insuficientes para uma política pública que vincula a participação da sociedade nas decisões do poder público como um dos seus destaques.

## **ii) Capacidade financeira**

O segundo subindicador determinou a capacidade financeira dos municípios e teve também o peso de 33,33% no IQIMA. O cálculo se deu por meio do índice receita corrente versus despesa. Desta forma, esse índice mensurou a relação entre as receitas correntes líquidas do município – já deduzidas as despesas de pessoal – e suas despesas e configurou os municípios que, no ano de 2013, tinham recursos suficientes para quitarem suas dívidas.

Assim, os resultados apontaram que 48 municípios apresentaram um índice menor que uma unidade, isto é, eles não possuíam, em 2013, recursos suficientes para liquidarem a folha de pagamento e os compromissos, revelando a situação precária das finanças municipais, além da baixa capacidade de investimentos do poder público local. O Quadro 17 apresenta 20 desses municípios, que obtiveram os piores resultados nessa categoria.

Quadro 17 - Relação dos 20 municípios maranhenses com os menores índices Receita/Despesa, para o ano de 2013.

Município	Receita/ Despesa	Município	Receita/ Despesa
Itaipava do Grajaú	0,5173	Cururupu	0,9268
Magalhães de Almeida	0,7434	Presidente Vargas	0,9270
Bacabeira	0,7926	Lago dos Rodrigues	0,9278
Bacuri	0,8525	Raposa	0,9316
Dom Pedro	0,8863	Governador Nunes Freire	0,9422
Pedro do Rosário	0,8994	Buriti Bravo	0,9438
Senador La Rocque	0,9119	Presidente Sarney	0,9443
Primeira Cruz	0,9202	Coelho Neto	0,9467
Turiação	0,9202	Cantanhede	0,9499
Olinda Nova Do Maranhão	0,9208	Governador Eugênio Barros	0,9526

Fonte: IBGE, 2013. Resultados da pesquisa.

Cabe observar que praticamente todas as cidades pertencem a algum Território da Cidadania, a maioria ao TC Baixada Ocidental, ou seja, municípios com baixo IDH e que não apresentaram um bom desempenho em relação às suas capacidades de pagamento. Apenas um deles está inserido no TC Médio Mearim, que é o município de Lago dos Rodrigues, com índice Receita/Despesa de 0,9278.

Esses resultados demonstram que mais de 22% dos municípios maranhenses apresentaram um baixo desempenho na sua capacidade de controlar a relação receita/despesa municipais. Uma das consequências disso é a dificuldade de alavancar a demanda efetiva das suas economias, via gastos públicos ou investimentos e manutenção da infraestrutura municipal.

### iii) Capacidade gerencial

O terceiro subindicador avaliou a capacidade gerencial dos municípios, com peso relativo de 33,33% e foi determinado apoiado em quatro índices com pesos relativos de 8,33% cada. O primeiro avaliou, para cada município, a existência de cadastro imobiliário, assim como se ele era informatizado, além da existência de planta genérica de valores, se era informatizada ou não; o segundo índice avaliou se o município cobra IPTU e, se for o caso, o ano da lei que instituiu essa cobrança; o terceiro, avaliou os instrumentos de gestão, que eram baseados na existência da lei de parcelamento do solo, na lei de zoneamento ou similar, no código de obras e na lei específica de contribuição de melhoria; o quarto índice, por sua vez, é formado pelos instrumentos de planejamento e baseou-se na existência do plano diretor, e como segunda opção, se o município estava elaborando esse plano no ano de 2012.

O Quadro 18 apresenta os resultados do primeiro índice levado em consideração no cálculo do indicador de qualidade institucional, a existência de cadastro imobiliário nos municípios maranhenses.

Quadro 18 - Existência de cadastro imobiliário nos municípios maranhenses, para o ano de 2012.

Existência de Cadastro Imobiliário	Número de municípios
Municípios que não apresentavam cadastro imobiliário	100
Municípios que não possuíam cadastro imobiliário informatizado	47
Municípios que não possuíam planta genérica de valores	151
Municípios que não possuíam planta genérica de valores informatizada	31

Fonte: Resultados da pesquisa

Quanto ao primeiro índice, que avaliou a existência de cadastro imobiliário, os resultados do Quadro 18 apontam que 100 municípios não apresentavam cadastro imobiliário, em 2012, e 47 municípios não possuíam cadastro imobiliário informatizado. Além disso, notou-se que 151 cidades não tinham a planta genérica de valores, e que 31 não a possuíam informatizada. Dos 217 municípios, apenas 32, ou

seja, cerca de 15% apresentaram resposta positiva em relação aos quatro itens utilizados, e levando em consideração que esses indicadores são o pilar para o cálculo da cobrança de tributos municipais, torna-se relativamente alta a quantidade de municípios que não possuíam uma política de implantação e de gerenciamento dos instrumentos tributários municipais.

Destes, menos da metade (14 municípios) pertencem aos Territórios da Cidadania maranhenses, refletindo, mais uma vez, o fraco desempenho desses municípios, dessa vez em relação à gestão de instrumentos de tributação. Dos 14 que apresentaram resposta positiva, 3 pertencem ao Território Médio Mearim (Capinzal do Norte, Lima Campos e Poção de Pedras). Assim, esse Território apresentou um desempenho relativamente bom, quando levados em consideração os demais TC.

A Figura 21 apresenta os resultados do segundo índice levado em consideração para compor o IQIMA, a cobrança de IPTU pelos municípios maranhenses.

*Figura 21 - Municípios maranhenses que cobram IPTU e que possuem planta genérica de valores, para o ano de 2012.*



*Fonte: Resultados da pesquisa.*

O resultado do segundo índice apresentado pela Figura 21 foi de 45,16% dos municípios praticando a cobrança de IPTU. Além do fraco desempenho desse índice, notou-se que, quando confrontado com os resultados da planta genérica, percebe-se que ainda que seja cobrado o imposto, em muitos dos municípios essa cobrança é realizada sem que se haja uma preocupação com o respectivo valor do imóvel, visto que apenas 22,58% apresentaram resposta positiva para os dois itens.

Quanto ao resultado do índice que mensurou o instrumento de gestão, nenhum dos municípios apresentou resultado positivo em todos os itens. Outro resultado que também se destaca pelo aspecto desfavorável, é que 135 municípios não apresentaram nenhum dos instrumentos de gestão positivo e 57,78% deles (78 municípios) pertencem aos Territórios da Cidadania maranhenses, demonstrando que nesses Territórios existem cidades totalmente carentes de instrumentos gerenciais para uma administração melhor.

O que chama a atenção nessa lista em que 135 municípios apresentaram instrumentos de gestão negativos, é a inclusão do município de Tasso Fragoso, já que, conforme constatou-se anteriormente, nos indicadores econômicos, apresentava o melhor desempenho dentre todos os municípios do Estado, tanto para o nível quanto para o ritmo de crescimento econômico.

O Quadro 19 apresenta a classificação dos municípios por faixa em relação aos 33,33% do subindicador que mede a capacidade gerencial. Mais de 60% dos municípios maranhenses estão localizados na faixa de 0 a 15%, demonstrando que, nesse aspecto, eles apresentaram um fraco desempenho nos recursos de gestão e nos instrumentos de gestão e planejamento. Apenas 10 municípios apresentaram um bom desempenho nesse quesito.

*Quadro 19 - Distribuição por faixa percentual segundo a capacidade gerencial do setor público dos municípios maranhenses.*

Faixas em % da Capacidade Gerencial dos municípios maranhenses	Número de municípios	% de municípios
De 0 a 15	136	62,67
De 15 a 25	71	32,72

De 25 a 33,33	10	4,61
<b>Total</b>	<b>217</b>	<b>100</b>

*Fonte: Resultados da pesquisa.*

Em relação aos Territórios da Cidadania, esses resultados são ainda piores, visto que todos eles se classificaram, em média, na faixa de 0 a 15% e dos 120 municípios pertencentes aos TC, apenas 3 classificaram-se na faixa superior (de 25 a 33,33): Bacabeira, Barreirinhas e Matões do Norte, ambos com 26% e inseridos no Território Lençóis Maranhenses/Munin e Vale do Itapecuru, respectivamente. No Território Médio Mearim, os municípios de Bernardo do Mearim (19%), Capinzal do Norte (18%), Lago da Pedra (22%), Lima Campos (20%), Pedreiras (20%) e São Bernardo (16%) classificaram-se na faixa de 15 a 25, enquanto os 10 municípios restantes classificaram-se na faixa inferior (de 0 a 15).

Desta forma, a utilização desse indicador apresenta a capacidade que os municípios dos Territórios têm de gerir e de planejar as fontes de recursos próprios, no entanto, 98% desses municípios demonstraram uma reduzida capacidade de gestão municipal, especialmente quando analisados sob a ótica de cada um dos índices propostos neste estudo.

#### **4.2.4. Confronto das dimensões**

De maneira semelhante ao que foi feito na dimensão econômica (na seção 4.2.1.), e como parte da metodologia proposta, para uma melhor caracterização dos municípios deprimidos, estes também foram caracterizados nas dimensões social e institucional. Para essas dimensões, foram obtidas oito combinações entre os indicadores socioinstitucionais, conforme a posição entre acima (A) ou abaixo (B) da média estadual. Neste caso, levou-se em consideração somente a combinação dentre os 115 municípios considerados economicamente deprimidos (tipo BB, Quadro 10), possibilitando assim, determinar o grau de endogenia e a capacidade de organização social e política dos municípios considerados economicamente deprimidos.

O Quadro 20 demonstra as oito combinações dentro do grupo dos 115 municípios classificados como economicamente deprimidos (tipo BB), os quais serão comparados com os indicadores de educação, de longevidade e qualidade

institucional. Assim, essa nova classificação apresentou uma concentração menor de municípios (46,08%) na tipologia na qual os três indicadores analisados preenchem uma posição inferior à média estadual, isto é, 53 municípios foram classificados como BBB.

*Quadro 20 - Combinação dos indicadores socioinstitucionais no conjunto de municípios tipo BB, determinados na dimensão econômica.*

<b>Tipo</b>	<b>Educação</b>	<b>Longevidade</b>	<b>Qualidade Institucional</b>	<b>Número de Municípios</b>	<b>% de Municípios</b>
<b>BBB</b>	Baixo	Baixo	Baixo	53	46,08
<b>BBA</b>	Baixo	Baixo	Alto	0	0
<b>BAB</b>	Baixo	Alto	Baixo	47	40,87
<b>ABB</b>	Alto	Baixo	Baixo	1	0,87
<b>ABA</b>	Alto	Baixo	Alto	5	4,35
<b>BAA</b>	Baixo	Alto	Alto	0	0
<b>AAB</b>	Alto	Alto	Baixo	3	2,61
<b>AAA</b>	Alto	Alto	Alto	6	5,22
<b>Total</b>				<b>115</b>	<b>100</b>

*Fonte: Resultados da pesquisa*

Os resultados alcançados dessa combinação, ou seja, a maioria, indicam uma carência dos municípios em relação às dimensões sociais e institucionais e, conseqüentemente, nas suas respectivas capacidades de endogenia, especialmente quando se trata dos indicadores de educação e qualidade institucional. Neste último, os resultados apresentam a debilidade dos municípios inseridos nessa categoria, pois ao analisar os três indicadores acima da média (AAA) dentro das três dimensões avaliadas, pode ser considerado anormal que se enquadrem apenas 6 municípios, que são: Pindaré Mirim, Porto Rico do Maranhão, Rosário, São Bento, São José de Ribamar e Viana, apontando que, ainda que tenham sido classificados como economicamente deprimidos, na dimensão econômica, essas cidades apresentam condições endógenas de escaparem dessa situação.

Através da combinação dos indicadores socioinstitucionais com os indicadores econômicos, foi possível estrutura-la de acordo com o número de indicadores acima da média ou abaixo da média do Estado, permitindo a constituição de uma proposta

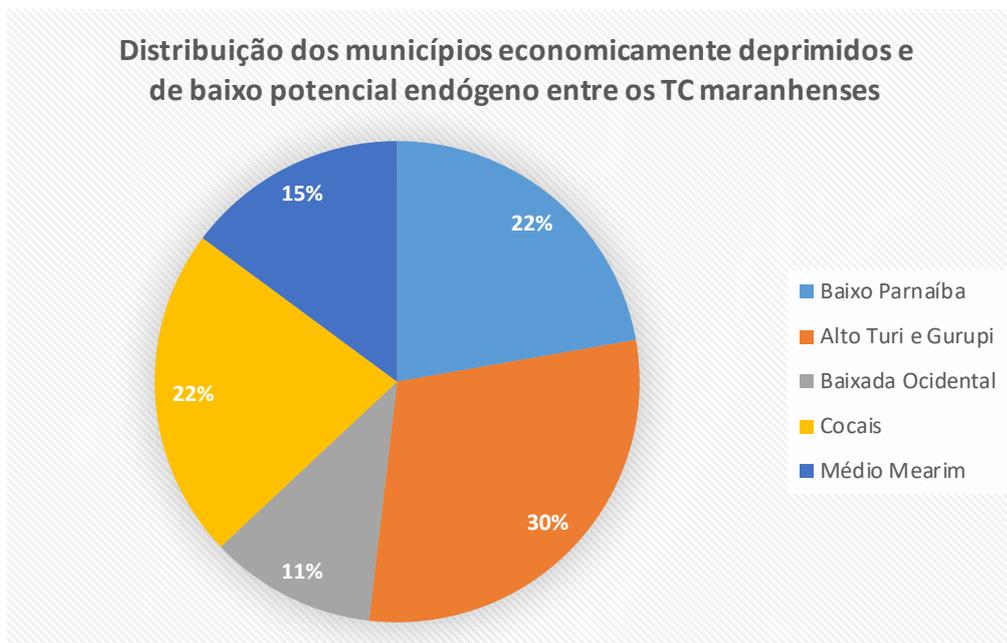
de modelos de municípios deprimidos, de acordo com seu potencial de endogenia (HADDAD, 2004).

Assim, foi considerado como município economicamente deprimido com alto potencial de desenvolvimento endógeno aquele que apresentou dois ou três indicadores socioinstitucionais acima da média estadual; como de médio potencial endógeno, o município que apresentou ao menos um indicador socioinstitucional acima da média do Estado; e, como de baixo potencial de desenvolvimento endógeno aquele que não apresentou nenhum indicador socioinstitucional acima da média estadual.

Desta forma, dos 115 municípios maranhenses classificados inicialmente como deprimidos, passaram a 53 economicamente deprimidos e com baixo potencial de endogenia, ou seja, aqueles que não apresentaram nenhum indicador socioinstitucional acima da média do Estado; 48 foram caracterizados como economicamente deprimidos de médio potencial endógeno, pois apresentaram pelo menos um dos indicadores, social ou institucional, acima da média e representam 41,74% dos economicamente deprimidos; já na categoria considerada como economicamente deprimidos e de alto potencial endógeno, por agruparem dois ou três indicadores positivos, foram obtidos 14 municípios, equivalente a 12,17%.

Os resultados apontam que, no Maranhão, os municípios deprimidos e com baixo potencial de desenvolvimento endógeno, estão distribuídos entre seis dos oito Territórios da Cidadania, no entanto, apresentam maior concentração no Território Alto Turi e Gurupi (Gráfico 15).

Gráfico 15 - Distribuição dos municípios economicamente deprimidos e de baixo potencial endógeno entre os Territórios da Cidadania Maranhenses.



Fonte: Resultados da Pesquisa.

Além do TC Alto Turi e Gurupi, os Territórios Baixo Parnaíba e Cocais também apresentam um número alto de municípios economicamente deprimidos e de baixo potencial endógeno. Assim, o subdesenvolvimento é espacialmente localizado em territórios que apresentam diferentes características geográficas e, nessa ótica nota-se que se tratam de municípios pobres, de baixo potencial econômico e dinamismo e, especialmente, que apresentam sinais de problemas para superar endogenamente suas dificuldades socioeconômicas. Basicamente, são municípios deprimidos em um sentido amplo e sem perspectiva de mudarem a situação em que estão.

Quanto ao Território Médio Mearim, o Quadro 21 apresenta a classificação dos municípios, anteriormente classificados como deprimidos, pertencente ao referido território.

Quadro 21 - Combinação dos indicadores socioinstitucionais, para o TC Médio Mearim, no conjunto de municípios tipo BB, determinados na dimensão econômica.

Município	Tipo	Educação	Longevidade	Qualidade Institucional
Bernardo do Mearim	BAB	Baixo	Alto	Baixo
Igarapé Grande	BAB	Baixo	Alto	Baixo
Joselândia	BAB	Baixo	Alto	Baixo

Lago da Pedra	BBB	Baixo	Baixo	Baixo
Lago do Junco	BAB	Baixo	Alto	Baixo
Lago dos Rodrigues	BAB	Baixo	Alto	Baixo
Lima Campos	BBB	Baixo	Baixo	Baixo
Poção de Pedras	BBB	Baixo	Baixo	Baixo
Trizidela do Vale	BBB	Baixo	Baixo	Baixo

*Fonte: Resultados da Pesquisa.*

No Território Médio Mearim, metade dos municípios foi classificada como economicamente deprimidos em relação à dimensão econômica. Desses 8 municípios, 4 estão inseridos na combinação na qual os três indicadores estão abaixo da média estadual, são eles: Lago da Pedra, Lima Campos, Poção de Pedras e Trizidela do Vale.

Portanto, mesmo com a proposta de promover o desenvolvimento da região, durante a atuação do Programa no TC nos anos analisados, os indicadores socioinstitucionais apresentados pelos municípios foram fracos, revelando a insuficiência da política pública nesse sentido.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar a efetividade do Programa Territórios da Cidadania – com recorte no Território Médio Mearim – em promover o desenvolvimento socioeconômico, através da gestão social. Para tanto, foram utilizados indicadores econômicos, sociais e institucionais

Quanto ao objetivo geral, a pesquisa alcançou o proposto. O programa Territórios da Cidadania foi criado com o propósito de promover a participação social e a integração de ações entre os governos. Porém, como resultado desse estudo, percebeu-se que o PTC no Médio Mearim não pratica efetivamente a gestão social, visto que não há, em valor significativo, a participação dos atores sociais, através da articulação da sociedade civil, para pleitear o programa para a região, como se fosse parte integrante dele. Desta forma, a ideia exposta nos documentos institucionais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é conveniente, porém, na prática, essa relação Estado x sociedade civil não ocorre e, conseqüentemente, não contribui para o desenvolvimento da região.

Foi utilizado, além de outros elementos, o PIB *per capita*. O fruto disso é que muitas cidades apresentaram situações preocupantes, o que nos leva a refletir de que forma a economia urbana desses municípios subsiste. O resultado nos leva a crer que sobrevivem provavelmente às custas de transferências que são extraídas do excedente econômico, originados dos municípios com maior prosperidade do país. Essas transferências, se apresentam, a título de renda das famílias, através do Programa Bolsa Família, da aposentadoria rural, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), entre outros; e, a título de finanças públicas dos municípios, através dos fundos setoriais, das regras adotadas pelo FPM, da cota-parte livre do ICMS, etc. (PIACENTI, 2012).

Esse fator acaba criando uma certa preocupação no que diz respeito à existência ou não dessas transferências, pois como visto anteriormente (seção 4.2.1.), o PIB *per capita* da maioria dos municípios apresentou um crescimento entre os anos de 2006 e 2012, mas esse aumento não significa que tenha ocorrido necessariamente um processo de crescimento econômico nesses municípios, já que as transferências, nesse mesmo período, cresceram a taxas muito maiores que o PIB *per capita*.

Além disso, buscou-se apresentar como hipótese que a maioria dos municípios maranhenses, classificados como economicamente deprimidos, seriam ainda os que apresentariam baixos indicadores de capital humano e capital social. Desta forma, indicadores foram medidos através do índice de educação e do grau de participação popular, respectivamente.

Os resultados apontam que os municípios economicamente deprimidos têm maior dificuldade de mobilização, organização e de participação popular, conseqüentemente ocasionando em maiores problemas com iniciativas coletivas de coesão social e com a dinâmica da organização social e política, elementos importantes para promover inquietação popular. Essas dificuldades geram o conformismo da comunidade local em relação à situação do município.

Quanto aos dados referentes à formação do índice de educação dos 53 municípios maranhenses que foram classificados como economicamente deprimidos e de baixo potencial endógeno, nota-se que são raros os municípios que se enquadram na classificação em que a taxa de alfabetização de adultos (AA<sub>i</sub>) apontaram um desempenho acima da média estadual, apenas 20,75% do total. No Território Médio Mearim, com exceção de Pedreiras, todos os municípios estão abaixo da média estadual quanto ao índice de educação.

O avanço desse índice é um fator essencial para a mudança do desempenho dos municípios com baixo potencial de desenvolvimento endógeno, já que o aumento do nível de capital humano é um elemento importante de mudança e de transformação local no médio e longo prazo, pois quanto maior e melhor o nível de instrução da população, tanto maior a sua eficiência e a sua produtividade, e conseqüentemente, as suas condições de vida. Para isso, seria necessário, fundamentalmente, que houvessem investimentos nessa área, para a qualificação das gerações que estão por vir.

Ainda que saibamos da importância e da contribuição particular de cada um dos tipos de capitais para a construção do desenvolvimento territorial, nesse estudo foram evidenciados os aspectos de capital social como parte impulsionadora do desenvolvimento endógeno dos municípios. Concedendo, portanto, ao município, a capacidade de criar, incitar e de sustentar associações cívicas organizadas.

No entanto, o que se verificou, em relação ao nível de cidadania dos municípios inseridos nos Territórios foi que, no geral, é muito baixa a participação da população nas decisões dos conselhos, tanto paritários quanto deliberativos. Levando em consideração apenas a participação nos conselhos deliberativos, tem-se que, dos 53 municípios classificados na tipologia BBB (economicamente deprimidos e de baixo potencial endógeno), 31 desses não apresentaram nenhuma participação, a nível de deliberação.

O mesmo ocorre em relação à participação nos conselhos paritários, ou seja, a maioria dos municípios tem, na elaboração de seus conselhos municipais, a prática de forma não paritária, sem envolvimento da população e sem nenhum comprometimento social.

Em suma, este trabalho revelou que o Território Médio Mearim ainda tem muito por caminhar para atingir um alto nível de desenvolvimento socioeconômico, posto que apresenta pobreza, exclusão social e baixo dinamismo econômico. Foram reforçados os argumentos de que grande parte dos municípios do TC são economicamente deprimidos e de baixo potencial de desenvolvimento, quando analisadas, detalhadamente, as características sociais, a infraestrutura e o desempenho econômico. Os resultados apontam ainda para elevadas taxas de analfabetismo e defasagem escolar, principalmente nos municípios menos urbanizados.

No período analisado, os indicadores econômicos e socioinstitucionais melhoraram suavemente, mas não o suficiente para mudar a realidade do Território. Isso revela a precariedade da infraestrutura urbana e rural e da qualidade da mão de obra dos municípios inseridos no TC Médio Mearim. Essa conjuntura socioeconômica demonstra que nem tudo depende da participação social, da força comunitária e da eficiência coletiva. O que se verificou é que grande parte do desenvolvimento econômico de algumas regiões estava atrelado a fatores externos ao Programa Territórios da Cidadania. É o caso dos polos de soja, no sul maranhense, e da extração de gás natural, no Médio Mearim e dos municípios que dispõem de altos índices de capital humano e social e de infraestrutura adequada.

Se observarmos os dados econômicos e sociais do capítulo 4, notaremos que o capital social do Território em questão ainda não foi capaz de modificar a realidade,

e, se o fez em determinadas realidades municipais, ficou limitado a poucas experiências e a poucos municípios, incapazes de influenciar toda a dimensão territorial.

Por fim, deve-se reconhecer a existência de alguns obstáculos e a necessidade de superá-los para que ocorra um processo de desenvolvimento mais abrangente no TC Médio Mearim: o desempenho econômico da região depende, em grande parte, do dinamismo das prefeituras municipais, responsáveis pela maior parte do PIB do Território. No entanto, tais prefeituras não geram receitas próprias, provenientes de impostos, como o caso do IPTU visto na seção 4.2.3. A maioria das receitas são provenientes de transferências federais e comprometidas com despesas de pessoal, impedindo que ocorram investimentos, profundamente necessários, em infraestrutura, capital humano e projetos de erradicação da pobreza. Em geral as prefeituras municipais são meras reprodutoras de políticas públicas federais e estaduais. Além disso, o desenvolvimento do Território ainda é concebido sob a ótica rural, isto é, na perspectiva de que o desenvolvimento territorial ainda está atrelado à expansão da atividade agrícola como fator suficiente, não levando em consideração os demais setores econômicos.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D. **Introdução to modern economic growth**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.

ANDRADE, J. E. P. A Importância da visão territorial para o desenvolvimento. In: GUIMARÃES, P. F.; AGRUIAR, R. A.; LASTRES, H. M. M.; SILVA, M. M (org.). **Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. Recife: IPESPE, 1995.

ARAUJO, T. B. **Território, desenvolvimento rural e regional**. Anais do I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento rural e Democracia. Instituto Intramericano de Cooperação para a Agricultura – ICCA. Fortaleza, 2003.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade In FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. ARAÚJO, T. B. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. FAVARETO, A. et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, v. 12, 2010.

BOISIER, B. I. **El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico**. Santiago de Chile: ILPES, 1998.

BONNAL, P. Territórios da cidadania: evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural brasileiro? **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**. nº 14. fev.2008. Disponível em: <http://www.observatoriodoagronegocio.com.br/page41/page42/files/014TerritCidadaniaMeioRural.pdf>. Acesso em: set/2016.

BONENTE, B. I; ALMEIDA FILHO, N. Há uma Nova Economia do Desenvolvimento? In: ORTEGA, A. C. (Org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Curitiba, 2007, n. 107, p. 56-77.

BRANDÃO, C. A. Teorias estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Brasília. 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Série Documentos Institucionais 01/2005. Brasília. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA. **Referências para a gestão social dos territórios rurais**. Documento Institucional do MDA n. 3. Brasília, 2005.

BRASIL. **Catálogo de programas destinados aos municípios**, 2008. 244 p. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivo/seges/bras\\_il\\_munimunicipi/CPGF\\_01dez08.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivo/seges/bras_il_munimunicipi/CPGF_01dez08.pdf); Acesso em set/2016.

CAVALCANTE, C. M. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, vol. 18, n. 3, p. 373-392. Rio de Janeiro, set/dez, 2014.

CHANG, H-J. **The political economy of industrial policy**. New York: Palgrave Macmillan, 1996.

COASE, R. The nature of the firm. In: COASE, R. **The firm, the market, and the law**. Chicago: University of Chicago Press, 1937.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento insitucionalista? In: **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre, 2001, v. 19, n.36 p.25-45.

CORRÊA, V. P. **Desenvolvimento territorial e a implementação de políticas públicas brasileiras vinculadas à esta perspectiva**. Brasília: IPEA: Regional, Urbano e Ambiental, 2009.

DALLABRIDA, V. R. Governanza y planificación territorial: para la institucionalización de uma prática de “concertación público-privada”. In: **Documentos y aportes em administración pública y gestión estatal**, Año 3, n. 4, Santa Fé, AR, 2003, p.61-94.

\_\_\_\_\_. A gestão territorial através do diálogo e da participação. In: **Scripta Nova**. Revista Electrónica de geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2007, vol. XI, n. 245, p.20.

DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. **Institutional change and americam economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DIXIT, A. K. **The making of economic policy**: a transaction-cost politics perspective. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1996.

DOMINGUES, R. A. A perspectiva institucional e a geografia economia. **Mercator**, Fortaleza, v. 14, n. 2, p.7-19, mai./ago. 2015.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, A. et. al. **Políticas de desenvolvimento rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA. 2010. 220p. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).

EMBRAPA – **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária**. Disponível em: <[https://www.embrapa.br/buscageral?p\\_auth=2YArMjE5&p\\_p\\_id=buscageral\\_WAR\\_pcebusca6\\_1portlet&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_buscageral\\_WAR\\_pcebusca6\\_1portlet\\_delta=10&\\_buscageral\\_WAR\\_pcebusca6\\_1portlet\\_javax.portlet.action=buscar](https://www.embrapa.br/buscageral?p_auth=2YArMjE5&p_p_id=buscageral_WAR_pcebusca6_1portlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column1&p_p_col_count=1&_buscageral_WAR_pcebusca6_1portlet_delta=10&_buscageral_WAR_pcebusca6_1portlet_javax.portlet.action=buscar)>. Acesso em: set/2016.

EMPRESÔMETRO. Disponível em: <<http://empresometro.cnc.org.br/>>. Acesso em set/2016.

EVANS, P. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade**: mercado, estado e organizações. São Paulo: Editora Singular, 1997.

FAVARETO, A. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Documento de trabalho n. 26. 2009. Disponível em [www.rimisp.org/.../N26\\_2009\\_Favareto\\_catastro-politicas-desenvolvimento-territorial-Brasil\\_PORT.pdf](http://www.rimisp.org/.../N26_2009_Favareto_catastro-politicas-desenvolvimento-territorial-Brasil_PORT.pdf). Acesso em set/2016.

FIANI, R. Teoria dos custos de transação. In: KUPFER, David (org). **Economia Industrial**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

\_\_\_\_\_. **Cooperação e conflito**. Instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

\_\_\_\_\_. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Rio de Janeiro: IPEA: Textos para discussão, 2013.

FISCHER, T.; MELO, V. P. Programa de Desenvolvimento e Gestão Social: uma construção coletiva. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, p. 13-41, 2006.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definindo a Gestão Social. In: SILVA JUNIOR, J.; et al. (Org.). **Gestão Social: Práticas em Debate, Teorias em Construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008, v. 1, p. 26-37.

FREUND, J. **A sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1977.

FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL. Edital bolsa biblioteca nacional. 2012. Disponível em: [http://www.bn.br/portal/arquivos/pdf/EDITAL%20CIRCULACAO\\_LITERATURA.pdf](http://www.bn.br/portal/arquivos/pdf/EDITAL%20CIRCULACAO_LITERATURA.pdf). Acesso em: set/2016.

GALA, P. A. Teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol. 23, n. 2 (10), São Paulo: abr/jun, 2003.

HADDAD, P. R. Força e fraqueza dos municípios de Minas Gerais. **Cadernos BDMG**. Belo Horizonte, MG: n.8, abr, 2004.

HAESBAERT, R. H. da C. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

IBGE – **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2016.

INCRA – **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/>. Acesso em: set/2016.

INMET – **Instituto Nacional de Meteorologia**. Disponível em: <http://www.inmet.gov.br/portal/>. Acesso em set/2016.

ISAM – **Instituto Socioambiental do Médio Mearim**. Disponível em: <http://institutosocioambiental.blogspot.com.br/>. Acesso em set/ 2016.

LEE, K.; KIM, B-Y. **Both institutions and policies matter but differently for diferente income groups of countries**: determinants of long-run economic growth revisited. *World development*, 2009, v. 37, n. 3, p.533-549.

LEITE, S. P. DELGADO, N. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Miranda, Carlos; TIBURCIO, Breno (org). Brasília: IICA. Série desenvolvimento rural sustentável, v.14, 2011.

LOPES, H. C. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol. 33, n. 4. São Paulo out/dez, 2013.

MDA – **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/tags/territ%C3%B3rios-da-cidadania>>. Acesso em set/out/nov, 2016.

MILANI, C.; SOLINÍS, G.. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). **Democracia e Governança Mundial** – Que Regulações para o Século XXI. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p. 266-291

MIRA, E. C. Desenvolvimento econômico além do mainstream institucionalismo e outras perspectivas. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. IPEA, 2011.

MULLER, P. **Les politiques publiques**. 5a Edição. Paris: PUF, 2004.

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

\_\_\_\_\_. El desempeño económico a lo largo del tiempo. Discurso de Douglas North na cerimônia de entrega do Prêmio Nobel de 1993. In: **El trimestre económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

NORTH, D.C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. **Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

NUGEO/UEMA – **Núcleo de Geoambiental da Universidade Estadual do Maranhão**. Disponível em <[http://www.nugeo.uema.br/?page\\_id=233](http://www.nugeo.uema.br/?page_id=233)>. Acesso em set/2016.

OLIVEIRA, G. B de. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**. Revista da FAE. Curitiba, 2002, v. 5, n. 2, p. 37-48.

ORTEGA, Antonio C.; SILVA, F. P. M. Uma visão crítica do desenvolvimento territorial e dos novos espaços de governança. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador: Ano XIII, n. 23, p. 32-52, julho de 2011.

PEREIRA, C. S. **Articulações de políticas públicas no município de Itaipé- MG a partir da atuação do programa Territórios da Cidadania**, 2010. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/semanas/geografia/geografiaruraleagraria/TCGRA05%20%20Claudinei%20da%20Silva%20Pereira.pdf>. Acesso em set/2016.

PEREIRA, J. R.; FERREIRA, P. A.; BOAS, A. A.; OLIVEIRA, E. R. de; CARDOSO, R. F.. **Gestão Social dos Territórios da cidadania: o zoneamento ecológico-econômico como instrumento de gestão do Território** noroeste de Minas Gerais. Cad. EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 3, Rio de Janeiro, P.724–747, set. 2011.

PGN – **Parnaíba Gás Natural**. Disponível em: <<http://www.pgnsa.com.br/wp-content/uploads/2015/08/release-contratacao-mao-de-obra-local-final.pdf>>. Acesso em set/out, 2016.

PIACENT, C. A. O Potencial de desenvolvimento dos municípios paranaenses. Curitiba, PR: Camões, 2012.

PIERSON, P. Public policies as institutions. In: SHARIPO, I.; SKOWRONEK, G. D. **Rethinking political institutions: the art of the state**. New York: New York University Press, 2006.

PONDÉ, J. L. Instituições e Mudança Institucional: uma abordagem schumpeteriana. In: **Revista Economia**. Brasília, DF, 2005, v.6, n.1, p.119-160.

PORTAL DA CIDADANIA. Territórios. 2014. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em set/2016.

POSSAS, M. L. Em direção a um paradigma microdinâmico: a abordagem neo-schumpeteriana. In: AMADEO, E. J. (Org.). **Ensaio sobre a economia política moderna: teoria e história do pensamento econômico**. São Paulo: Editora Marco Zero, 1989.

QIAN, Y. How reform worked in China. In: RODRIK, D. (Ed.). **Search of prosperity: analytic narratives on economic growth**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REIS, J. A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geoeconômicos e o simples funcionamento dos sistemas complexos. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de Economia Impura**. Coimbra: Edições Almedina, 2007.

RODRIK, D. Growth strategies. In: AGHION, P. DURLAUF, S. N. (Ed.). **Handbook of economic growth**, Amsterdam: Elsevier, 2005, v.1, p.967-1014.

SANTOS, M. Metamorphoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHEIDER, W. J. Território, ruralidade e desenvolvimento. In: VELÁSQUEZ, L. F.; MEDINA, J. G. F. (Ed.). **Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI**. 1ª Ed. Bogotá, CO: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, v.1, p.67-107.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA FILHO, E. B. da. A teoria da firma e a abordagem dos custos de transação: elementos para uma crítica institucionalista. **Pesquisa e Debate**, vol. 17, n. 2 (30), p. 259-277. São Paulo, 2006.

SIT – **Sistemas de Informações Territoriais**. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?opcaomapa=TC&modo=0>. Acesso em set/out/nov, 2016.

SUNKEL, Osvaldo. Institucionalismo y estructuralismo. **Revista de la CEPAL**, Chile, v.38, p.147-156, ago. 1989.

TENÓRIO, F. G. (Re) Visitando o Conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

\_\_\_\_\_. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social:**

**Práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

THOENIG, J.-C. Politique publique. In: L. Boussguet, Jacquot, P. Ravinet. ***Dictionnaire des politiques publiques***. Paris : Les Presses de Sciences Po, 2004.

VEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa:** um estudo econômico das instituições. São Paulo: Pioneira, 1965.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Revista Internacional do Desenvolvimento Local**, v. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002.

WILLIAMSON, O. E. **Mercados y hierarquias:** su análisis y sus implicaciones anti-trust: Fondo de Cultura, 1991.

\_\_\_\_\_. **The New Institutional Economics:** Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, pp. 595–613, 2000.