

ALGUNS DESAFIOS AO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO MARANHÃO, BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO, OBSTÁCULOS E ESTRATÉGIAS DE SUPERAÇÃO*

Jhonatan Uelson Pereira Sousa**

Buscamos com o presente artigo rever a discussão nacional sobre planejamento e desenvolvimento, encetada pelo Ipea, destacando um breve histórico, o contexto neoliberal e ascenso progressista, os desafios a serem superados, o conceito de desenvolvimento proposto e a possibilidade de um projeto nacional. A partir deste referencial analisamos a experiência do estado do Maranhão, principiada pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), inferindo uma sucinta retrospectiva, o contexto estadual, os obstáculos a serem enfrentados e as estratégias de superação. Por fim, entendemos que o projeto de desenvolvimento defendido para o Brasil é uma nova tentativa de inserção no capitalismo global e que a experiência do Maranhão não logrou êxito por força da estrutura política oligárquica local, possuidora de significativo poder na esfera federal. A nosso ver, uma mudança no quadro estadual só se efetivará pela construção de nova hegemonia política.

Palavras-chave: Planejamento; Desenvolvimento; Desafios Históricos; Estratégias de Superação.

THE SOME CHALLENGES PLANNING AND DEVELOPMENT OF THE MARANHÃO, BRAZIL: HISTORICAL CONTEXT, OBSTACLES AND STRATEGIES

This article reviews thenational discussionon planningand development, conceived by the IPEA, highlighting abrief history, the progressiveriseandthe neoliberal context, the challenges to be overcome,the concept ofthe proposed developmentand the possibility ofa projectnational. From this point of view we analyze the experience of the State of Maranhão, gestated by the Institute of Socioeconomic Studies and Cartography (IMESC), inferring abrief history, the state context, the obstacles to be faced and the strategies to overcome them. Finally, we believe that the development project advocated for Brazil is a new attempt at integration into global capitalism and the experience of Maranhão was not successful under local oligarchic political structure, possessing significant powerat the federal level. In our view, a change withinthe state, only become effectiveby the construction ofanewpolitical hegemony.

Key-words: Planning; Development; Historical Challenges; Strategies for Overcoming.

* Agradecemos a revisão de Triciane Rabelo dos Santos, nossa companheira de navegação venturosa e dedicamos este trabalho a Raimundo Palhano, nossa principal referência intelectual.

** Historiador, mestrando em Educação pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), especialista em Formação Política e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Maranhão (Uema) e licenciado em História pela Uema. É membro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e secretário executivo da Seção Estadual do Maranhão. Foi chefe de gabinete do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), vinculado à Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado do Maranhão (Seplan). *E-mail*: jhonatanalmada@yahoo.com.br

ALGUNOS DESAFÍOS A LA PLANIFICACIÓN Y AL DESARROLLO DEL MARANHÃO, BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO, OBSTÁCULOS Y ESTRATEGIAS

En este artículo revisamos la discusión nacional sobre la planificación del desarrollo, concebido por el Ipea, destacando un breve histórico, el contexto neoliberal y la ascensión progresista, los retos a superar, el concepto de desarrollo propuesto y la posibilidad de un proyecto nacional. Desde este punto de vista, analizamos la experiencia del Estado del Maranhão, gestada por el Instituto de Estudios Socioeconómicos y Cartografía (IMESC), infiriendo un breve histórico, el contexto local, los obstáculos que enfrentan y las estrategias para superarlos. Por último, creemos que el proyecto de desarrollo defendido por Brasil es un nuevo intento de integración en el capitalismo global y la experiencia de Maranhão no tuvo éxito frente a la fuerza de la estructura política oligárquica local, que posee un poder significativo en el nivel federal. En nuestro exámen, un cambio en el estado, sólo se hará efectivo por la construcción de una nueva hegemonía política.

Palabras-clave: Planeamiento; Desarrollo; Retos Históricos; Estrategias para la Superación.

LE PEU DE PLANIFICATION DÉFIS ET LE DÉVELOPPEMENT DU MARANHÃO, AU BRÉSIL: CONTEXTE HISTORIQUE, LES OBSTACLES ET LES STRATÉGIES

Cet article examine le débat national sur la planification et le développement, conçu par l'Ipea, soulignant un bref historique, le contexte du néolibéralisme et de la montée progressive, les défis à surmonter, le concept de l'aménagement proposé et la possibilité d'un projet national. De ce point de vue, nous analysons l'expérience de l'Etat du Maranhão, formulée par l'Institut d'études socio-économiques et de la cartographie (IMESC), la déduction un bref historique, le contexte local, les obstacles qu'ils rencontrent et les stratégies pour les surmonter. Enfin, nous croyons que le projet de développement défendu par le Brésil est une nouvelle tentative d'intégration dans le capitalisme mondial et l'expérience du Maranhão n'avait aucun succès contre la force de la structure politique locale oligarchique, qui a un pouvoir important au niveau fédéral. À notre avis, un changement dans l'état, ne sera efficace que pour la construction d'une nouvelle hégémonie politique.

Mots-clés: Planification; Développement; Défis historiques; Stratégies pour Surmonter.

1 INTRODUÇÃO

Em recente entrevista, Bauman (2010), ao propor que não estamos vivendo na pós-modernidade, mas na modernidade líquida, tese que tem defendido de forma recorrente, chamou a atenção para o fim da perspectiva do planejamento de longo prazo. Esse é só mais um dos lances fetichistas da “pós-modernidade” e de seus “teóricos”. Algo que emerge do debate recente é justamente o oposto da afirmação de Bauman (2010), pois a importância do planejamento e desenvolvimento para o crescimento econômico e aumento do bem-estar social de inúmeros países do mundo, mesmo nos quadros limitantes do sistema do capital, é inquestionável.

É certo que a introdução do planejamento nos países ocidentais se deu sob a influência do paradigma keynesiano, confundindo planejamento com intervenção do Estado. A versão “depurada” do planejamento, um planejamento como “instrumento do capital”, foi transferida para os países da América Latina e do Caribe.

A crise econômica de meados dos anos 1970 representa um refluxo para esse paradigma. A crítica e proposta neoliberal que o seguiu foram fatais para a ideia de planejamento. A classe dirigente brasileira ignorou os avanços ainda que limitados da modernização conservadora e adotou o credo neoliberal, atacando estes com sanha erínica¹ (BEHRING, 2003; ARRIGHI, 2007).

Essa crítica avassaladora, que encontrou forte recepção no âmbito governamental brasileiro e nos países da América Latina e do Caribe, não teve a mesma acolhida nos países asiáticos. Tais países perseveraram e aperfeiçoaram-se no planejamento com vista ao desenvolvimento nacional, exemplo da China (OLIVEIRA, 2008b) e da Índia. É importante lembrar que isso não livrou estes dois países das contradições inerentes ao modelo adotado (PATNAIK, 2010).

Foi necessária uma nova crise econômica em 2008 para pôr uma pá de cal nas ambições neoliberais, pelo menos nessa parte do mundo. Lamentavelmente isso significou muito mais um revigorar do paradigma keynesiano. Mas não só. A construção de alternativas viáveis e práticas que levam a mudanças radicalmente² estruturais têm prosperado com a revisão das experiências históricas concretas já realizadas (SADER, 2009a, 2009b) e a proposição da transição anticapitalista (HARVEY, 2009).

O neoliberalismo chegou com força ao estado do Maranhão nos anos 1990. Passamos de um planejamento vigoroso ainda que pouco efetivo, vivenciado até meados da década aludida, a um forte retrocesso que praticamente liquidou ou atrofiou a capacidade do planejamento público estadual. A luta pela reconstrução dessa capacidade foi favorecida pela ruptura na estrutura política oligárquica predominante, liderada pelo senador José Sarney desde 1965. A vitória da oposição nas eleições de 2006 deu início a este processo. Ele estava a caminho da consolidação quando teve seu percurso interrompido pela decisão judicial que defenestrou o governo Jackson Lago em abril de 2009.

Tendo em vista a riqueza do projeto iniciado, consideramos fundamental registrar essa experiência e expor nossas inquietações com sua descontinuidade. Nossa associação às forças progressistas daquele governo objetivou potencializar esse movimento rumo a uma estratégia de mudança estrutural possível, distanciando-nos das posições equívocas ou fatalistas que se seguiram à vitória da oposição e ao governo.

Entendemos ter sido o governo Jackson Lago um espaço de disputa hegemônica. Frente à especificidade da correlação de forças que o sustentava, não houve o ímpeto necessário para configurar uma ruptura, caminhando muito mais

1. De Erínias, deidades gregas da perseguição.

2. Radical é empregado neste trabalho como ir à raiz dos problemas.

para uma transição tensionada. O que não nos permite olvidar os elementos potenciais de ruptura que em si encerrou. Não obstante, mesmo essa transição foi lenta e consistentemente desconstruída pelas forças oligárquicas na utilização dos seus poderes político, econômico e midiático, acumulados ao longo de quatro décadas quase ininterruptas de exercício da hegemonia.

Após trazer à baila essas questões, estruturamos este trabalho em uma seção que versa sobre o debate brasileiro e outra que aborda a experiência maranhense.

A seção 2 trata do debate nacional sobre planejamento e desenvolvimento no Brasil, encetado pelo Ipea, e se desdobra em cinco subseções, nas quais explicitamos um breve histórico do planejamento público (2.1), o contexto neoliberal e ascenso progressista (2.2), os desafios a serem superados (2.3), o conceito de desenvolvimento proposto (2.4) e a possibilidade de um projeto nacional (2.5).

A seção 3 aborda a experiência em termos de planejamento e desenvolvimento do Maranhão, gestada pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), e se desdobra em quatro subseções, nas quais fazemos um breve histórico sobre o planejamento público estadual (3.1), tratamos do contexto estadual (3.2), apontamos os principais obstáculos ao desenvolvimento (3.3) e identificamos possíveis estratégias de superação de tais obstáculos, as quais configuram a perspectiva de um projeto de desenvolvimento estadual (3.4). Após estas subseções, traçamos nossas considerações finais na seção 4.

2 O BRASIL OU OS GRILHÕES QUE NOS FORJARAM³

O Ipea reabriu a discussão sobre o desenvolvimento no Brasil e sua importância para a construção de um projeto nacional. O texto-base produzido para subsidiar as discussões e debates foi o de Garcia (2009, p. 7), que teve como objetivo “melhor apreender a natureza dos problemas a serem enfrentados e dos obstáculos a serem ultrapassados”.

O autor é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e fala a partir do governo federal para a audiência de técnicos do próprio instituto e um público mais afeto aos temas do planejamento e do desenvolvimento. O trabalho engendra uma leitura crítica do passado recente – governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) – e um elogio ao presente próximo – governo Luiz Inácio Lula da Silva, doravante governo Lula –, instituindo uma visão retrospectiva negativa e esboçando elementos que possibilitarão a construção de uma visão prospectiva.

A concepção adotada é a de um desenvolvimento no sistema capitalista, resgatando a tradição do planejamento estatal brasileiro e trazendo o elemento novo

3. Alusão à estrofe do Hino da Independência: “Os grilhões que nos forjava; Da perfídia astuto ardil; Houve mão mais poderosa: Zombou deles o Brasil (...)”.

da explicitação de pacto nacional que possibilite a elaboração e implementação de um projeto nacional de desenvolvimento.

Em face disso, permanecem atuais as conclusões de Ianni (1991, p. 288), quando afirma que todos os projetos de desenvolvimento propostos até hoje na história brasileira recente oscilam entre a gestação de um capitalismo nacional e a manutenção de um capitalismo dependente ou associado. Entretanto, nenhum deles impediu que ocorresse um desenvolvimento desigual (CHEIN; LEMOS, ASSUNÇÃO, 2007), como sói acontecer nesse modo de produção.

Não é nosso objetivo discutir sobre as possibilidades ou a validade da ideia de desenvolvimento ou de projeto nacional no bojo do sistema capitalista, em que o Brasil se insere de forma periférica e o estado do Maranhão, na periferia da periferia. Porém, comungamos das posições que destacam a importância do planejamento público neste processo, seja em uma direção anticapitalista ou não.

O cerne da argumentação de Garcia (2009, p. 7) é que essa tarefa não é de natureza teórica ou acadêmica, mas um “projeto político nacional ordenado pelo Estado e conduzido, na prática, sob a liderança do governo federal”. Ora, apesar dessa advertência, a natureza teórica e acadêmica não é dispensável, dado que o próprio autor adota referenciais para tecer sua análise. Aparentemente a questão posta é a da imprescindível articulação teoria – prática, pensamento e ação transformadora, e soluções concretas para problemas concretos. Porém, a nosso ver, o autor elide a luta de classes da sua análise, reavivando as soluções conciliadoras que sempre caracterizaram nossa história política. Ao mesmo tempo, ignora a natureza contraditória do modo de produção capitalista, o qual não questiona.

2.1 Um breve histórico do planejamento público

Mindlin (2001) afirma que o planejamento enquanto instrumento de política econômica é relativamente recente. No Brasil, o planejamento é fruto de um acúmulo de experiências iniciado nos anos 1930 sob o governo Getúlio Vargas (1930-1945). Naquele momento o país transitava do Estado *patrimonialista*, sob a prevalência das oligarquias regionais, e do modelo primário-exportador para o Estado *burocrático*, com a ascensão de novos sujeitos políticos e sociais. Assim como ascendia à concepção de um modelo de desenvolvimento baseado na industrialização e na substituição de importações.

A primeira experiência foi o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, para o período de 1939 a 1945, e teve como resultados positivos a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Fábrica Nacional de Motores, a prospecção de petróleo, a expansão das ferrovias, entre outras realizações.

Com o fim do Estado Novo e o advento da primeira redemocratização, o Plano “Saúde, Alimentação, Transportes e Energia” (Salte), no governo Dutra (1946-1950), foi a experiência de planejamento mais global, mas foi abandonado e substituído pelo Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, no segundo governo Vargas (1951-1954). Esse plano foi elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), demarcando o interesse e a inserção do capitalismo internacional, sobretudo estadunidense. Este plano durou dois anos e meio, sendo desativado em seguida (IANNI, 1991, p. 126).

O Programa de Metas sob o governo Juscelino Kubitschek (1956-1960) é considerado um marco, pois avança na coordenação nacional da ação estatal, no estabelecimento de metas e setores prioritários e na articulação entre Estado, iniciativa privada e capital internacional. O programa atingiu cerca de 70% das metas estabelecidas. Entre os resultados positivos, podemos citar a construção de Brasília – deslocando o eixo de desenvolvimento do litoral para o centro – e a indústria automobilística na região Sudeste; do lado negativo, o endividamento externo.

O planejamento, até então, estava fortemente referido à ideia de desenvolvimento econômico como industrialização e emancipação econômica nacional, passando agora para uma perspectiva de industrialização associada ao capital internacional, ou seja, de um capitalismo nacional para um capitalismo associado dependente (IANNI, 1991, p. 189-192), conforme havíamos aludido no início da seção.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social emerge no governo João Goulart (1961-1963), em um tumultuado contexto político e econômico. Goulart, vice-presidente, assume após a renúncia de Jânio Quadros, em um cenário tensionado pela ampla mobilização social em prol de reformas e pela ameaça explícita de reação conservadora. Ao lado disso, observa-se o agravamento da inflação e dos desequilíbrios econômicos setoriais e regionais (IANNI, 1991, p. 202).

Tal ambiente resultou no violento Golpe Militar de 1964, autodenominado *Revolução de 1964*, findando o período de democratização experimentado no Brasil desde 1946 e iniciando um período profundamente repressor e autoritário; o que levou ao abandono do plano trienal.

O Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1966), primeiro da ditadura, elaborado sob a gestão do marechal Castello Branco (1964-1967), concentrou-se no combate progressivo ou gradual da inflação. Os planos passaram a ter uma perspectiva de longo prazo. É o caso do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), que estabeleceu diretrizes da política de desenvolvimento conduzida pelo governo federal (ALMEIDA, 2006, p. 17).

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) foi formulado na gestão do marechal Costa e Silva (1967-1969), em que se pretendeu um projeto nacional de desenvolvimento, cujos objetivos básicos eram a aceleração do crescimento econômico e a contenção da inflação, claramente contraditórios.

O programa Metas e Bases para a Ação do Governo foi lançado sob a gestão do general Emílio Médici (1970-1974). Nele demarca-se a ascensão do que Ianni (1991, p. 288-297) chama de “neonacionalismo da potência emergente”: a ideia do Brasil como grande potência. Prevê como objetivo-síntese o ingresso do país no mundo desenvolvido. Trabalha-se no longo prazo um “projeto nacional” executado nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) subsequentes. Logo após, foi elaborado o I PND (1971-1974), período no qual ocorreu forte crescimento econômico, puxado por uma conjuntura internacional favorável.

Desde então, no restante do período da Ditadura Militar, gestões dos generais Geisel (1975-1979) e Figueiredo (1980-1984), o II e III PND deram o tom do planejamento público, “verdadeiro ‘ponto alto’ do planejamento governamental no Brasil” (ALMEIDA, 2006, p. 21).

Com a redemocratização, segunda na história do país, sob o governo José Sarney (1985-1990) apresentou-se o I PND da Nova República. Este plano foi seguido de inúmeros outros, caracterizando superposição e incompatibilidade entre planejamento e orçamento, contribuindo para a escala crescente de desprestígio do planejamento público.

É importante lembrar que a partir da década de 1970 o capitalismo enfrenta profunda crise. A ideia do Estado interventor-planejador dá lugar ao Estado mínimo e o modelo desenvolvimentista é substituído pelo modelo neoliberal, como se detalhará na subseção 2.2.

No Brasil a ideia de desenvolvimento perde força e presença no âmbito do planejamento público. Este passa a estar circunscrito aos Planos Plurianuais, mais conhecidos pela sigla PPAs, por determinação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Segundo Cardoso Jr. (2010), passamos da primazia do planejamento sobre a gestão, característica do período de 1930 a 1980, para a primazia da gestão sobre o planejamento. Até então o planejamento foi um processo condicionado à economia, produzido por uma tecnocracia estatal, nem se cogitando a participação da sociedade neste processo. A partir daí as exigências por democratização são crescentes, o que não pode ser confundido com exigências atendidas ou satisfeitas.

O planejamento passou a se fixar no curto prazo, na conjuntura, na busca pela estabilização monetária e no controle da inflação. Seguiram-se os planos de estabilização: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1988), Mailson

(1989), Collor (1990) e Real (1994), fazendo uma sequência não exaustiva (CARDOSO JR., 2010, p. 14).

Os PPAs, ao contrário dos PNDs da ditadura militar, não têm força estratégica para direcionar o país a um projeto de desenvolvimento, pois estão submetidos aos imperativos da política econômica voltada fortemente para a estabilização.

O primeiro PPA (1991-1995), elaborado sob o governo Fernando Collor de Melo (1991-1992), doravante governo Collor, apenas cumpriu a determinação constitucional. Os PPAs seguintes, elaborados sob os dois mandatos do governo FHC (1995-2002), ensaiaram a retomada da ideia de desenvolvimento, porém ficaram esmaecidos diante do frenético processo de privatização e desmantelamento do Estado brasileiro neste período.

Tenta-se passar do Estado *burocrático-patrimonialista* para o Estado *gerencial*⁴ por intermédio da Reforma do Estado. Do ponto de vista econômico, perde fôlego a estratégia de desenvolvimento nacionalista para a estratégia de desenvolvimento associado, nos termos de Ianni (1991). Ainda que de forma restrita, na concepção desses PPAs, ocorreu certa participação, sobretudo de técnicos convidados e de consultas às unidades federativas por intermédio das secretarias de planejamento (ALMEIDA, 2006).

Os PPAs 2004-2007 e 2008-2011, sob o governo Lula,⁵ foram os que mais avançaram em termos de participação da sociedade, comparativamente aos anteriores, ainda que essa tenha sido consultiva e não implicado um canal permanente de diálogo. O planejamento nos últimos anos aponta para o revigoramento da estratégia de desenvolvimento nacionalista apontada por Ianni (1991), com a tendência de um Estado mais interventor, conforme Cardoso Jr. (2009).

2.2 Do totalitarismo neoliberal ao ascenso progressista

Após esse resgate histórico necessário, voltemos ao nosso percurso original. Garcia (2009) identifica duas linhas de pensamento sobre o desenvolvimento: a *liberal-conservadora*, que percebia o desenvolvimento exclusivamente pela dimensão econômica; e a *reformista ou revolucionária*,⁶ cuja convicção estava no desenvolvimento das forças produtivas para a solução de quase todos os problemas – à luz dos últimos 60 anos as duas se revelaram insuficientes.

4. A administração pública gerencialista ou gerencial, tradução peculiar e pleonástica feita por Bresser-Pereira da *new public management* é um movimento político e teórico que cruza as referências do neoinstitucionalismo, da *public choice* e da teoria agente *versus* principal. O comportamento dos cidadãos é equivalente aos dos consumidores; as instituições públicas funcionam como empresas competindo por recursos e clientes; e o mercado é considerado mais eficiente na alocação de bens, serviços e recursos (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 153). Sob a influência deste movimento, o *planejamento* perde espaço para a *gestão*, uma versão apolítica e piorada da administração, revivendo Taylor e Fayol.

5. Para uma análise bastante fecunda sobre o governo Lula, ver Anderson (2011) e Sader (2009a).

6. Discordamos da assertiva *reformista ou revolucionária*, pois leva a pensar que reforma é a mesma coisa de revolução. Uma linha revolucionária de fato existiu, mas nunca chegou ao poder na história do Brasil, preterida por eliminação sumária – como na Ditadura Militar –, cooptação – como no governo FHC e Lula – ou isolamento.

O autor destaca que paralelo a isso, os países do capitalismo central, com o apoio de organismos multilaterais, academias e *thinks tanks*, produziram o que ficou consagrado como “Consenso” de Washington (WILLIAMSON, 1990), difundido e imposto aos países da América Latina e do Caribe, constituindo-se em verdadeiro grilhão para a periferia do sistema capitalista.

O relatório de Balassa *et al.* (1986) precede cronologicamente o de Williamson (1990) e contou com a participação da Fundação Getulio Vargas (FGV). Este relatório estabelece as mesmas recomendações do “Consenso” de Washington, assim como este foi elaborado sob o resguardo do Institute for International Economics (IIE). Não é a toa que boa parte da “comunidade epistêmica” (Bresser-Pereira, Fernando Luiz Abrucio, Peter Spink e Lustosa da Costa, por exemplo), que atua em prol da Reforma do Estado no Brasil, não só tenha sido formada, como tem vínculos orgânicos com a FGV.

Dissemos “Consenso” entre aspas, tendo em vista a contribuição de Gentili (1998, p. 28). Ele afirma não ser um consenso, pois não resultou do “acordo unânime entre nações ou grupos que negociam questões de interesse comum”, mas sim de uma imposição do capitalismo central mediada pelas elites nacionais. Isso implicou tanto uma política de consentimento quanto de coerção, expressa, por exemplo, na imposição desse conjunto de medidas como condicionalidades para que esses países acessem aos créditos e ao auxílio técnico e financeiro do sistema Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Batista (1994), com clareza meridiana, denuncia a visão economicista dos problemas latino-americanos contida no documento. Tudo se passou como se as classes dirigentes entendessem que a crise econômica não tivesse raízes externas – alta dos preços do petróleo, das taxas internacionais de juros, deteriorização dos termos de intercâmbio –, mas apenas fatores internos, isto é, as equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e as formas autoritárias de governo que praticavam.

Ainda Batista (1994) assinala que o recomendado pelos países do capitalismo central nunca foi seguido por estes. Os Estados Unidos e a Inglaterra nunca praticaram a economia de mercado que propõem. Estes países contaram com a forte presença do Estado na indução do seu crescimento econômico, como vemos na subseção 2.4.3.

Com um atraso de dez anos, Chang (2009) afirma que as políticas sugeridas pelo consenso foram um ato de esperteza dos países desenvolvidos que, após atingirem seus patamares de “prosperidade”, chutaram a escada para os países em desenvolvimento, maus samaritanos, e passaram a pregar o que nunca fizeram na prática.

O problema da análise de Chang (2009) é, além da sua enorme ingenuidade, tomar o modo de produção capitalista como único horizonte possível. Ele acredita que os países do capitalismo central – especialmente Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, França e Japão – e os organismos internacionais ou “trindade profana” (FMI, BM e Organização Mundial do Comércio – OMC) recomendam essas políticas por força de uma “boa-fé” mal informada. Segundo ele, existe esperança para que esses países mudem essas políticas e deem um “tratamento especial” aos países em desenvolvimento, como se estes sofressem de alguma deficiência física. Esta esperança está fundada na sua certeza de que a maioria dos países desenvolvidos não é nem “gananciosa” nem “fanática” e, a partir do acesso a uma visão mais equilibrada – contida nos seus livros –, poderá mudar essas convicções.

As consequências para o Brasil foram sentidas na degradação do aparato estatal e brutal redução da capacidade de governo, na abertura comercial abrupta, na privatização das empresas estatais e na demissão do governo federal de inúmeras atribuições essenciais (GARCIA, 2009, p. 10).

O neoliberalismo implicado pelo aludido consenso já veio em resposta à outra crise do capitalismo, em meados de 1970 (DUMENIL; LEVY, 2007; CARCANHOLO, 2008, p. 250), como dito na subseção anterior. A crença na industrialização como geradora de um desenvolvimento ilimitado esbarrou em uma realidade em que as desigualdades cresciam cada vez mais, a degradação ambiental se dramatizava e o desemprego batia às portas.

A reestruturação produtiva surge como parte da resposta a essa crise do capitalismo, ou seja, à crise do modelo de regulação social fordista – tendendo-se à perda dos direitos sociais e ao agravamento da exclusão social. Propõem-se a desregulamentação, a descentralização e a privatização nas relações entre Estado e mercado, sob o selo comum das reformas do Estado.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) é o documento-síntese desses processos no Brasil. Ele foi publicado em 1995 e elaborado pela Câmara da Reforma do Estado (atual Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, do governo Dilma Rousseff), no governo FHC. Este documento não é uma lei, um decreto ou portaria, porém nunca foi formalmente substituído, negado ou revogado pelos governos que sucederam FHC. O PDRAE continua sendo a pedra angular no processo de reforma do Estado, apesar das consequências mencionadas por Garcia (2009).

Behring (2003) coloca o termo “reforma” entre aspas, pois a palavra expressou em um determinado momento do capitalismo – pós-1945 até os anos 1970 – conquistas em termos de direitos sociais por parte da classe trabalhadora, direitos que em seu conjunto configuraram o chamado Estado de Bem-Estar Social.

O termo foi apropriado por parte dos apologistas do neoliberalismo e passou a significar justamente o ataque a essas conquistas, a subtração desses direitos. Portanto, não se tratou de uma “Reforma” do Estado, mas de uma *contrarreforma do Estado*, pelo seu caráter conservador e regressivo.

Paralelamente ao avanço desse processo nefasto, tivemos a derrocada do socialismo real representado pela União Soviética e pelos países da Europa Oriental, o que significou encurtamento no horizonte de alternativas, desmobilização social, desorganização do debate e das formulações emancipatórias sobre as possibilidades da periferia do sistema capitalista (SADER, 2009b).

A realidade que emergiu após essa onda na década de 1990 foi tão acachapante que os movimentos políticos que se lhe opuseram avançaram em conquistas políticas importantes, como a eleição de governos progressistas no Brasil (2002), na Bolívia (2005), no Equador (2007) e na Venezuela (1998). Paralelamente ocorreu a construção de espaços de diálogo e contestação como o Fórum Social Mundial, projetos autóctones de integração e solidariedade como a Alternativa Bolivariana das Américas (Alba), e a União Sul-americana de Nações (Unasul) (SADER, 2009a; PRECIADO, 2008). Existe ainda a nascente Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, criada em 2010, em seção da Cúpula da Unidade da América Latina e Caribe, no México.

Nesse contexto, apesar da mobilidade excepcional de capitais que exige liberdade de movimento e redução de barreiras e controles nacionais, consequentemente diminuindo a margem de poder dos países da periferia, como apontado por Garcia (2009), surgem alternativas possíveis, especialmente na América Latina e no Caribe. Alternativas que, a partir dessa região, contestam essa visão e pensamento únicos dominantes. A ideologia totalitária do neoliberalismo está em franco declínio, mas ainda tem fôlego para resistir e dificuldade para desencarnar.

Alguns intelectuais, como Anuatti-Neto *et al.* (2005), Soares e Pinto (2008) e Hermann (2010), mantêm um silêncio angerônico⁷ quanto ao conjunto do disposto nos parágrafos anteriores, pois separam a economia da política, atendo-se a visões monocausais e unilaterais de uma economia afrásica. Sem cair nessa perspectiva, devemos reconhecer que um dos poucos méritos da década de 1990 no Brasil foi a estabilização inflacionária gerada pelo Plano Real (1994), os ganhos reais do salário mínimo e certa “competitividade” para as firmas brasileiras, o que não nos autoriza a ignorar as consequências supradestacadas.

Acresce-se que para manter essa estabilização, combina-se câmbio flexível, taxas de juros elevadas e superávit primário, reduzindo os investimentos disponíveis para o desenvolvimento nacional e preservando vultosos recursos para o pa-

7. De Angerona, deusa romana do silêncio.

gamento da dívida. A estabilização monetária sobrepõe o crescimento econômico e a geração de empregos; da mesma forma, a eficiência do gasto público prevalece sobre a progressividade na arrecadação tributária e a redistributividade alocativa (CARDOSO JR., 2010, p. 25). Com isso, dificulta-se a implementação das políticas sociais até hoje (MARQUES; MENDES, 2009).

2.3 Um conceito em busca de concretização

É no bojo desse declínio neoliberal e ascenso progressista que Garcia (2009, p. 11) resgata o pensamento de Celso Furtado para pensar um conceito de desenvolvimento. Assim, em perspectiva histórico-estrutural, reconhece a natureza multidimensional do processo de desenvolvimento, tarefa de toda a sociedade, do conjunto de suas estruturas, exigindo coesão social e liderança política.

O desenvolvimento defendido por ele não comportará qualificativos, como desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, desenvolvimento político-cultural etc., assim como não poderá se confundir com mero crescimento econômico. Envolverá crescimento promotor de equidade social e de sustentabilidade ambiental, manifestar-se-á em todas as dimensões relevantes da vida nacional, deve se espalhar por todo o território, articular e envolver virtuosa e integradamente todos os poderes públicos e instâncias federativas em sua direção.

Segundo Garcia (2009, p. 12), mais do que *simultaneidade convergente das mudanças*, a experiência de processos exitosos de desenvolvimento nacional aponta para a *sinergia intertemporal* entre as transformações mais importantes, ou seja, as coisas devem ser feitas à medida que vão sendo criadas as viabilidades e ampliados os espaços de liberdade de iniciativa. Ao lado disso, há uma visão de futuro do país, construída pelo Estado, ator capaz de produzir essa formulação global que empolgará a nacionalidade no projeto de desenvolvimento e integrará as múltiplas dimensões, contemplando o interesse geral e os interesses particulares em um jogo de soma positiva e no longo prazo.

Isso implicará a construção de instrumentos, conceitos, teorias, métodos, técnicas e concepções organizacionais que “permitam elaborar propostas de ação exequíveis, abrangentes o suficiente para dar expressão prática à noção mais ambiciosa de desenvolvimento” (GARCIA, 2009, p. 13).

Nogueira (2008, p. 10) junta a esta ideia de desenvolvimento a necessidade de *um pacto social de tipo desenvolvimentista*, que possua consistência, mas também “muita flexibilidade na sua agenda e muita generosidade ética e política”.⁸

8. Nota-se aqui uma das justificativas para a aliança entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sob o governo Lula (2003-2010), aprofundada no governo Dilma Rousseff (2011-2014).

2.4 Desafios a serem enfrentados

Após explicitar esse conceito de desenvolvimento, Garcia (2009, p. 13) entende que para concretizá-lo é necessário superar “o medo de pensar grande, de criar, de experimentar, de ousar”, considerando que aquele pensamento único da década de 1990 submeteu a sociedade brasileira a um “paralisante regime de contenção mental, de inibição e empobrecimento intelectual, de rebaixamento de expectativas, de redução de ambições” (*op. cit.*).

Em parte, isso é verdadeiro quando atentamos para a força da onda neoliberal na mídia, na academia e no Estado; mas nestes mesmos espaços ou a partir deles, já foram apontados caminhos alternativos para superação desse pensamento único.

Rangel (1992) já apontava que nossa integração na economia mundial deveria resultar de uma operação planejada e nunca no desmantelamento dos instrumentos fundamentais de planejamento. Mas, em determinado momento daquela década, falar em projeto nacional tendo o Estado como protagonista e uma cidadania ativa e partícipe na direção deste projeto era ser irresponsável.

O capitalismo vivencia mais uma crise, os movimentos sociais alcançam uma projeção global e as alternativas propostas têm grande repercussão e são experimentadas em alguns países, como observamos ao fim da subseção 2.2. As análises e críticas ao neoliberalismo ganharam destaque com o claro fracasso das medidas por ele preconizadas, governos progressistas chegaram ao poder na América Latina e no Caribe – existe ambiente e ambiência para a construção do novo ou, como afirma Garcia (2009, p. 15), para “romper com as amarras mentais e ideológicas” e “recuperar a visão profunda, alargar os horizontes intelectuais, dar vazão à inventividade, resgatar valores culturais básicos da nacionalidade e retomar ambições históricas” (*op. cit.*).

Garcia (2009) aponta três desafios a serem enfrentados: *i*) reconhecer o ponto de partida (subsubseção 2.4.1); *ii*) não desprezar o passado (2.4.2) e *iii*) aprender com a experiência alheia (2.4.3).

2.4.1 Reconhecer o ponto de partida

No primeiro desafio parte-se da constatação de que o Brasil é um país desigual e diversificado. Ao mesmo tempo, detemos grandes potencialidades e consideráveis capacidades, e almejamos o “aprofundamento da democracia, o crescimento acelerado, a inclusão social, a redução de todas as desigualdades, a sustentabilidade ambiental e a inserção internacional soberana” (GARCIA, 2009, p. 16).

No que tange à desigualdade e diversidade, Bacelar (2009) analisa sob o ponto de vista das nossas *heranças*:

1. a herança da concentração litorânea vinculada ao modelo primário-exportador, com infraestrutura, bases produtivas e universidades concentradas no litoral;
2. a herança da diversidade brasileira – é positiva;
3. a herança da concentração no Sudeste e dos dois Brasis – o urbano-industrial (concentrado dois terços em São Paulo) e o Norte/Nordeste; e
4. a herança da desigualdade – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), escolaridade etc.

A aludida pesquisadora não perde de vista as *tendências*: *i*) a *mudança demográfica* – com a mortalidade declinante e o envelhecimento da população, ao lado da emergência das cidades médias e pequenas; *ii*) o *avanço da ocupação não litorânea*. Existe ainda *iii*) a *desconcentração espacial da indústria e da agricultura* – a produção industrial e a produção agropecuária têm diminuído no Sudeste e aumentado relativamente no Nordeste nos últimos 30 anos.

Por fim, tem-se a descoberta da *iv*) a *importância da base da pirâmide social* – crescimento da classe média brasileira e do poder de compra das classes de menor renda; *v*) a *redução da pobreza* por meio de políticas assistenciais, apoio a agricultura familiar e aumento real e contínuo do salário mínimo, com maior impacto no Norte e Nordeste; e *vi*) a *busca de mudança no padrão de crescimento*.

Quanto a heranças e tendências, Bacelar (2009) deixa claro que não faz sentido pensar políticas para o enfrentamento das desigualdades e a potencialização das diversidades sem um projeto nacional, no que se coaduna com Garcia (2009). Não podemos vivenciar ou visionar a simples exaltação das nossas potencialidades e a maldição de nossas desigualdades, mas partir desse ponto para o enfrentamento dos problemas e o encontro de soluções possíveis.

2.4.2 Não desprezar o passado

Reconhecer o ponto de partida implica não desprezar o passado. No segundo desafio, Garcia (2009, p. 16) destaca que “nosso passado não quer passar. Tem força para se manter, se projetar no presente, ambicionando ser o futuro”. Analisando a história brasileira o autor demarca que o país passou por inúmeras imposições, não registrando “exemplos de construção de amplos consensos sociopolíticos que suportassem projetos emancipatórios duradouros” (*op. cit.*).

A colônia representou uma imposição às populações autóctones pelos conquistadores portugueses. A independência nacional foi uma articulação das elites locais que impuseram um imperador português e preservaram o *status quo*. A unidade nacional sob o Império foi alcançada com latifúndio escravocrata e

repressão aos movimentos sociais nas províncias. A República foi proclamada e governada sem povo tendo como signo inúmeros golpes e contragolpes de Estado, regimes de exceção e ditaduras militares, com curtos períodos democráticos.

Por outro lado, ressalva Garcia (2009, p. 18), no período republicano até o início da Ditadura Militar alguns avanços importantes foram alcançados, conflitando dois projetos de nação ou duas visões de Brasil: uma mais democrático-popular, com soberania e reformas de base, e outra elitista-conservadora, modernizante e submissa aos interesses externos – as duas linhas de pensamento e ação por ele referidas inicialmente.

A solução foi autoritária em favor da segunda visão. Existia um projeto de nação (o Brasil Potência) e um aparato institucional para promovê-lo – trata-se do neonacionalismo da potência emergente, referido por Ianni (1991) na subseção 2.1. Esse fato elogiável não olvida as vidas ceifadas e a violência institucionalizada pela Ditadura Militar que suprimiu a democracia, a participação popular e comprometeu a formação de pelo menos três gerações de brasileiros e brasileiras, sob o signo do conformismo, do autoritarismo e da descrença na política.

Ele cita as fundações e autarquias que foram criadas: como o Banco Central do Brasil (BCB), o Ipea, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO); as empresas públicas, como a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o sistema Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebras), a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras), a BR Distribuidora, a Vale do Rio Doce. Segundo ele “todo um aparato de intervenção, construção de articulações e sinergias foi sendo implantado com vistas a fazer um novo país” (GARCIA, 2009, p. 18).

Concomitantemente, haverá o enfrentamento dos problemas ou das deficiências nacionais, como: o desenvolvimento regional (com a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco etc.), meio ambiente, desenvolvimento urbano e metropolitano, transporte, redivisão territorial, meteorologia e sistema de informações estatísticas, cartográficas e gerenciais. Acrescem-se à política externa independente, um vigoroso programa de desenvolvimento científico e tecnológico, indústria aeroespacial e de armamentos, programa nuclear, busca da autossuficiência energética, inovações em telecomunicações, indústria de informática etc.

Oliveira (2008a) aponta com clareza que aquele enorme esforço institucional e histórico que custou vidas e gerações foi desfeito de um momento para o outro. A destruição da capacidade do Estado brasileiro se deu entre o governo Collor (1991-1992) e o governo FHC (1995-2002), com uma breve pausa no

governo de Itamar Franco (1993-1994), que assumiu com o impedimento de Fernando Collor de Melo.

Garcia (2009) aponta que essa ambição produziu a crise,⁹ pois os movimentos do mundo real, tais como a crise petrolífera, o esgotamento da capacidade financeira do Estado e o excessivo endividamento, foram ignorados pelos dos militares. A exacerbação das lutas sociais e políticas mantidas sob a rígida repressão voltam à tona e pressionam pelo fim da Ditadura Militar, que inicia a “lenta e agônica transição”. Nova imposição.

Apesar disso ou “apesar de você”,¹⁰ aos trancos e barrancos, o país se industrializou, urbanizou-se, modernizou sua agropecuária, construiu razoável infraestrutura, sistemas públicos de educação, saúde e previdência social, adquirindo certa competência científica e tecnológica (GARCIA, 2009, p. 21).

2.4.3 Aprender com a experiência alheia

Atentos às especificidades de nossa formação social, não podemos ignorar que estamos inseridos em determinado contexto, em determinada configuração histórica que é mundial, na periferia do sistema capitalista, como dissemos na introdução deste trabalho.

O terceiro desafio é aprender com a experiência alheia, não nos termos da pedagogia do exemplo, dos organismos internacionais (como no “Consenso” de Washington), mas na perspectiva de uma pedagogia da incorporação crítica. A experiência internacional fornece pistas e demonstra que países superaram situações graves e ameaçadoras; o desafio é incorporar criticamente o que nos parecer relevante. Garcia (2009, p. 22-25) cita o caso dos Estados Unidos, do Japão, da Alemanha, da Itália, da França e da Espanha, aos quais acrescentamos o caso da Coreia do Sul.

Os Estados Unidos enfrentaram a Grande Depressão, fruto da crise de 1929, por meio de um pacto denominado *New Deal* liderado pelo presidente Franklin Delano Roosevelt (eleito em 1932, reeleito em 1936, 1940 e 1944, e falecido em 12 de abril de 1945). Este presidente enfrentou a crise econômica e deu nova face à sociedade americana, não sem sofrer resistências (ISRAEL, 1987).

O Japão saiu derrotado da Segunda Guerra Mundial e com milhares de mortos. No pós-guerra, por meio de um poderoso planejamento estatal,

9. Aqui cabe uma observação crucial. Para os apologistas do neoliberalismo e de uma economia afrásica, as crises do sistema capitalista não lhes são inerentes, mas sim anomalias a serem corrigidas. Daí sua relação problemática com o passado, suas análises a-históricas, explicações monocausais e unilaterais. Uma mirada nos últimos dois séculos mostra claramente que o capitalismo sempre está em crise, o que varia é a intensidade de cada uma delas. Recomendamos enfaticamente a leitura de Mészáros (2002).

10. Alusão à música “Apesar de você”, de Chico Buarque.

articulação fina de todos os interesses – governo, partidos políticos, empresariado, trabalhadores e academia – e a negociação permanente, promoveu: uma reforma agrária; a universalização da educação de qualidade; vigoroso desenvolvimento científico e tecnológico; emprego vitalício; renda crescente do trabalho; e elevação da qualidade de vida da população.

A Alemanha, igualmente derrotada, foi destruída e dividida. Após a reunificação, estabeleceu um Pacto Corporativo para a Economia Social de Mercado. Este pacto criou uma nova sociedade, com economia dinâmica e integrada aos demais países da Europa Ocidental. Após ter abdicado do militarismo e do expansionismo, e a despeito da direção política ter se alternado entre os diversos partidos políticos, o aludido pacto foi respeitado e seguido.

A França, colaboracionista dos regimes nazifascistas, saiu cindida da guerra. A liderança forte de Charles De Gaulle e um planejamento estatal democrático-participativo promoveram o equilíbrio regional, incentivando setores promissores e instituindo o Estado de Bem-Estar Social. Representou, ao lado da Alemanha, um papel fundamental na criação da União Europeia, para Garcia (2009, p. 24) “um dos poucos casos de efetivo aprendizado com a história (Tratado de Versalhes), associado à visão longa de futuro”.

A Espanha, via Pacto de Moncloa, realizou a transição entre o regime franquista e a democracia. Construiu um consenso envolvendo da direita à esquerda, em torno do “mínimo denominador comum”, isto é, uma Espanha democrática, o respeito às autonomias regionais e uma economia integrada à da Europa. Apesar das inúmeras dificuldades posteriores, o pacto foi mantido e a Espanha se manteve democrática e integrada à União Europeia.

A Coreia do Sul (GUIMARÃES, 2010), após a chamada Guerra da Coreia, nos idos de 1953, estava com a economia arrasada. A partir de um planejamento público centralizado que estabeleceu a educação como cerne do desenvolvimento nacional – adaptou-se o sistema educacional a cada necessidade do estágio de desenvolvimento alcançado –, recuperou-se de forma espantosa.

Diante dos casos em tela, Oliveira (2008a) nos auxilia a compreender que esses processos não teriam ocorrido sem a atuação do Estado. Ele deixa claro que na história do sistema capitalista inexistem casos exitosos sem forte ação estatal. Cita o exemplo dos Estados Unidos com o patrocínio do Estado à expansão para o oeste, o caso da Inglaterra com a atuação da Marinha Real no combate ao tráfico de escravos e os casos mais clássicos da Alemanha, Itália e do Japão. Por fim, defende que “não precisamos de ausência do Estado, precisamos de controle sobre as forças do Estado. E usá-la de forma discriminada e discriminatória contra as forças que se opõem a isso” (OLIVEIRA, 2008a, p. 25).

Para Garcia (2009, p. 25) esses casos demonstram que, apesar de situações adversas, é possível “contra-arrestar tendências indesejáveis ou até mesmo destrutoras”, por intermédio de um projeto que vise ao bem comum, e revelam que “o impossível é transitório, (...) possibilidades bem aproveitadas podem fazer a diferença, (...) o aparentemente inconciliável pode ser harmonizado em horizontes temporais diferenciados” (*op. cit.*).

O desenvolvimento no Brasil até agora não correspondeu a uma democratização do poder, das tomadas de decisão, sempre ocorrendo processos que instituem sujeitos passivos, objetos de vontade dos planejadores (RIBEIRO, 2008). Assim, esse desenvolvimento só fará sentido se representar uma significativa mudança nas estruturas de poder, no sentido de seu maior compartilhamento e distribuição equânime.

A exclusão da centralidade unilateral do Estado apontada por Nogueira (2008) não implica sua desnecessidade. Segundo ele, precisamos recuperar o Estado, reestatizá-lo, impregná-lo da perspectiva de comunidade política que supere a destruição induzida e vivenciada sob o neoliberalismo; isso está sintonizado com Natal (2004), Garcia (2009), Pochmann (2009) e Sader (2009a, 2009b).

2.5 A possibilidade de um projeto nacional

A partir da superação dos desafios apontados na subseção 2.3, pode-se refletir sobre a possibilidade da construção de um projeto nacional. Segundo Garcia (2009), um projeto nacional de desenvolvimento será sempre resultado de um grande acordo ou pacto que expresse o máximo consenso social possível. Entendemos que essa ideia atualiza as análises de Rangel (1992) quanto aos pactos de poder.

O projeto nacional de desenvolvimento:

É um acordo que sanciona ganhos e perdas ao longo do tempo, com vistas a que todos se beneficiem, diferentemente e alterando as relações de poder, em um prazo mais dilatado. Estabelece sobre o que e como devem ser aplicados os esforços e recursos detidos por todos os pactuantes, objetivando a realização dos interesses comuns, à construção daquelas características de país que foram objeto de consenso (GARCIA, 2009, p. 26).

É uma tarefa de fôlego, como o autor afirma, exigirá a construção de conceitos e formulações, compreensão e organização de um roteiro básico que reverta “as tendências negativas e inaugure espiral virtuosa de democracia aprofundada, inclusão social, redução de todas as desigualdades, desenvolvimento equitativo e sustentável, uma vida pacífica e uma inserção internacional soberana” (GARCIA, 2009, p. 26).

Segundo ele, não é uma panaceia, pode ser considerado uma utopia, se a entendemos como algo que orienta o caminhar. Para ele o mais indicado a fazê-lo

é o governo, que possui a legitimidade e a liderança. Cremos que essa é a principal fragilidade da análise de Garcia (2009): acreditar em uma solução exclusivamente institucional para a complexidade de problemas apontados, ignorando as contradições do sistema do capital.

3 O MARANHÃO OU ENTRE O RUMOR DAS SELVAS SECULARES¹¹

O debate sobre planejamento e desenvolvimento no estado do Maranhão foi interdito a partir dos anos 1990, processo que culminou com a extinção do Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (Ipes), em 1998, sob o governo Roseana Sarney, como se verá na subseção 3.3.1. O Ipes era o congênere estadual do Ipea.

A criação do IMESC pelo governo Jackson Lago em 2006 objetivou a retomada desse debate. Porém, com a volta de Roseana Sarney em 2009, o IMESC tem tido um papel restrito à produção de estatísticas e análises conjunturais, abandonando as discussões mais amplas sobre desenvolvimento.

Atualmente, temos dois motivos auspiciosos para acreditar no fortalecimento desse debate – a criação do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico na UFMA e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional na Uema, ambos em 2010.

Feitas essas considerações preliminares, entendemos que a análise de Garcia (2009) nos estimula a refletir também sobre os desafios ao desenvolvimento maranhense.

3.1 Um breve histórico do planejamento público

A experiência maranhense de planejamento começa na sociedade civil organizada. A Associação Comercial do Maranhão (ACM) elabora o Plano de Fomento e Defesa da Produção, em 1945, primeiro plano de crescimento econômico até então, e o Plano Seta de 1948, este último encampado pelo governo estadual. A única medida cumprida pelo governo foi criar o Departamento de Terras, Geografia e Colonização.

Segundo Filho (1998), é a partir da década de 1950 que o ideário desenvolvimentista, tendo o planejamento como tarefa principal dos governos, é incorporado pelas administrações estaduais. Ideia embalada por um ambiente de “consenso” mundial fortemente estimulado por organismos como o BM e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). É a introdução da versão empobrecida do planejamento, o planejamento como instrumento do capital.

11. Estrofe inicial do Hino do Estado do Maranhão: “Entre o rumor das selvas seculares; Ouviste um dia no espaço azul vibrando; O troar das bombardas nos combates; Após um hino festival soando (...)”.

Essa incorporação implicou a criação do aparato burocrático-institucional correspondente, iniciado com a criação da Comissão de Planejamento Econômico do Maranhão (Copema) em 1958, sucedida por inúmeros grupos e comissões de estudos; e a instituição da Superintendência do Desenvolvimento do Maranhão (Sudema) em 1966, culminando com a criação da Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan) e o Sistema Estadual de Planejamento em 1972. Polary (1980, p. 25) afirma que a criação da Copema foi uma imposição da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e no fundo esse órgão se ocupou de elaborar projetos para financiamento. A criação da Sudema não redundou no planejamento global da economia.

O Plano de Recuperação Econômica do Estado (Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado) (1959), sob o governo Mattos de Carvalho (1957-1961), foi o primeiro plano estadual de desenvolvimento, centrando seu foco nos setores de energia elétrica, transportes e agropecuária, criando as condições estruturais para a industrialização.

O 2º Plano Estadual de Desenvolvimento foi elaborado sob o governo Newton Bello (1961-1966), com apoio de consultoria da FGV. Recorde-se que esta instituição foi uma das divulgadoras do planejamento como instrumento do capital. A maior parte dos recursos vinha do orçamento federal (50%) e de empréstimos e doações do exterior (20%), distribuídos majoritariamente no setor de transportes e energia (72%). A educação aparece com 9% dos investimentos previstos.

O 3º Plano Estadual de Desenvolvimento foi elaborado sob o governo José Sarney (1966-1971). Este plano incorporou a ideia de polos de crescimento, apontando como uma das causas do subdesenvolvimento maranhense a falta de integração setorial e espacial que impede São Luís, a capital, de se “tornar centro polarizador da vida estadual” (BELLO FILHO, 1998, p. 81). Os investimentos deste plano continuaram concentrados no setor infraestrutural (56%), com um pequeno volume para a educação.

Em apreciação geral, Palhano *et al.* (1983, p. 171) analisa que o Maranhão seguiu o percurso do planejamento no Brasil: “primeiro, os planos de desenvolvimento, depois, a institucionalização dos órgãos de planejamento”. Portanto, são equivocadas algumas análises, como a de Guilhon (2007, p. 137), que consideram ter sido no governo José Sarney o início de “um esforço sistemático de planejamento das ações estatais no Maranhão, tendo sido ele o primeiro a montar um programa de governo no sentido mais técnico”.

O 4º Plano Estadual de Desenvolvimento (1971-1974), sob o governo Pedro Neiva de Santana (1971-1975), foi o que apresentou maior concentração de investimentos no setor primário em relação aos anteriores, 29% do montante total.

O 5º Plano Estadual de Desenvolvimento (1975-1978), sob o governo Nunes Freire (1975-1979), denominado Plano de Governo e Plano de Desenvolvimento do Maranhão, incorporou a dicotomização entre o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico.

Ressalte-se que o setor primário continuou sendo prioridade no montante total de investimentos e que a ideia de desenvolvimento social foi incorporada enquanto opção política de seguir a escolha dos governantes federais, não representando nada de novo. É certo que “os planos elaborados na esfera federal de poder sempre foram objeto de atenção”, não constituindo qualquer inovação na formulação do planejamento estadual (BELLO FILHO, 1998, p. 86).

Bello Filho (1998) afirma que a ideia de um “planejamento integrado” presente nos planos de 1975, 1979 e posteriores foi uma imposição do Banco Mundial com vista ao acesso e à captação de recursos por parte dos governos estaduais, algo que “nunca foi motivo de constrangimento para os planejadores estaduais” (BELLO FILHO, 1988, p. 87). A subsunção do planejamento público aos organismos internacionais levou à crescente identificação “entre as prioridades locais e as desses organismos, principalmente por força do apoio financeiro que concediam ao Estado” (PALHANO *et al.*, 1983, p. 179).

O 6º Plano Estadual de Desenvolvimento, sob o governo João Castelo (1979-1982), manteve a opção política de sintonizar o planejamento estadual com o planejamento federal, a prevalência do setor primário nos investimentos e as tentativas de incorporar as reivindicações sociais, objetivando torná-la sistemática e oficial (BELLO FILHO, 1998, p. 89).

Polary (1980, p. 26) entende que o planejamento no Maranhão até meados dos anos 1970 era compreendido como “elaboração de projetos para captação de recursos”, e no período posterior como “elaboração de planos de trabalho governamental ou plano de preocupações do Governo”. Assim, o planejamento tem sido uma atividade estanque, realizada de modo verticalizado, sem participação, com ações dispersas e sem uma efetiva coordenação das atividades setoriais.

A partir da década de 1990 estamos sob a égide dos PPAs. Porém, longe de simplesmente formalizar ou institucionalizar a elaboração dos planos, esse período demarca o desprestígio do planejamento público, ficando reduzido a instrumento de alocação de recursos públicos, isto é, a produção do orçamento público.

Os governos Luiz Rocha (1983-1986), Epitácio Cafeteira (1987-1990) e Edson Lobão (1991-1994) mantiveram a prática de apresentar planos de governo. Os dois últimos não elaboraram PPAs como determinava a CF/88 e a Constituição Estadual de 1989. Ambos apresentaram como principais realizações obras na capital: o projeto Reviver (governo Cafeteira) e a Avenida Litorânea (governo

Lobão). O planejamento deu lugar à gestão, como destacado por Cardoso Jr. (2010). A agenda casuística dos governadores substituiu o planejamento público.

Os dois primeiros PPAs registrados nos arquivos da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão são os correspondentes aos dois mandatos de Roseana Sarney (1995-2002). O primeiro previu como macro-objetivos: a dinamização e modernização do aparelho produtivo; a conservação da natureza e proteção do meio ambiente; a redução das desigualdades espaciais e sociais de renda e riqueza; e a modernização e eficientização do Estado em favor do cidadão. O segundo praticamente não alterou o conteúdo destes. Concretamente, os resultados desse planejamento foram no sentido diametralmente oposto ao dos enunciados, como se observará na subseção 3.2.

O PPA seguinte foi o do governo José Reinaldo Carneiro Tavares (2003-2006); sua única inovação foi a meta de elevar o IDH de 0,657 para 0,7 no período de vigência do plano. Aguarde a desagregação dos dados decenais do IDH para saber se tal intento foi alcançado. Este governador rompeu com a oligarquia Sarney em 2004 e auxiliou a oposição nas eleições de 2006, o que contribuiu para a eleição de Jackson Lago.

No governo Jackson Lago (2007-2009) foi elaborado um PPA que buscou fazer ampla recuperação e análise das experiências anteriores de planejamento e desenvolvimento, bem como reabrir o debate sobre esta temática. Estabeleceram-se 12 objetivos estratégicos para o período de sua vigência, tais como: a descentralização da gestão pública, a redução do analfabetismo, o aumento da capacitação e qualificação profissional, entre outros.

Tal PPA foi um contraponto tanto aos PPAs do governo Roseana Sarney quanto ao de José Reinaldo. Porém, com a retomada da oligarquia em 2009, o novo governo de Roseana Sarney promoveu uma profunda revisão que desfigurou completamente o originalmente planejado, retomando o pacote neoliberal e gerencialista que implementou durante seus dois primeiros mandatos.

Enquanto o planejamento público brasileiro possui considerável literatura analítica, o planejamento público maranhense possui poucos estudos relevantes. Eis aqui um manancial fecundo para as futuras pesquisas desenvolvidas nos recém-criados programas de pós-graduação na área do desenvolvimento.

3.2 O contexto presente: marchas e contramarchas

Em face da subseção anterior, fica claro que o Maranhão não está entre o rumor de selvas seculares, como se à margem da história brasileira. Todavia, guarda uma especificidade política que o diferencia das demais unidades federativas.

Não é o fato de termos uma das oligarquias mais longevas do país, alguns diriam “dinossáurica” (A BRAZILIAN..., 2009), mas o fato de o líder oligarca ter se tornado presidente da República nos anos 1980. Enquanto outros estados, como Bahia e Ceará, livravam-se de suas respectivas oligarquias, no Maranhão, tal fato permitiu tanto seu revigoramento como domínio familiar, quanto a adoção de mecanismos de sucessão “dinásticos” (GONÇALVES, 2001, 2008).

Aqui três grandes linhas sobre o planejamento e o desenvolvimento se antagonizam e se identificam com as linhas de pensamento *liberal-conservadora, reformista e revolucionária* apontadas por Garcia (2009).

A primeira está referida à oligarquia Sarney que hegemoniza o poder político estadual desde meados dos anos 1960. Para tanto, contou com a desmobilização da oposição histórica por intermédio do apoio irrestrito da Ditadura Militar, associando-se estreitamente ao grande capital transnacional e nacional. A partir da Presidência da República (1985-1989) consolidou seu poder local. Findo seu mandato, criou um nicho de poder no Senado Federal e expandiu seu poder político ao estado do Amapá, onde foi eleito como senador.

A segunda, que alcança o poder após militância de mais de 20 anos na oposição, buscou construir projeto alternativo de poder por intermédio da agregação da oposição histórica em torno de uma frente ampla, não contando para isso com o apoio do poder central, menos ainda do capital, apesar do grande interesse deste em relação a uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo (BARBOSA, 2006). O Maranhão é novamente espaço estratégico para os novos investimentos, tal qual o foi, na década de 1980, com os grandes projetos, como o Programa Grande Carajás e o Projeto Alumínio do Maranhão; hoje, despontam a Refinaria Premium da Petrobras, estaleiros e siderúrgicas.

A terceira está expressa nos movimentos sociais: dos camponeses, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra; dos quilombolas; dos indígenas; dos trabalhadores urbanos; e partidos políticos de esquerda e extrema esquerda. Apesar do potencial contestatório em relação à primeira linha, estes movimentos nunca conseguiram articular a conquista do poder. Durante o governo Jackson Lago parte destes movimentos se integraram, ainda que em posição minoritária, mas não conseguiram ter a força necessária para disputar a hegemonia no seio da frente ampla. Os partidos de esquerda e extrema esquerda adotaram a estratégia de oposição frontal, renunciando a qualquer aliança com os setores progressistas, como defendido por Sader (2009a, p. 91).

A conformação política predominante no Maranhão, quando da formalização do Consenso de Washington até a vitória da oposição em 2006, era o mando do grupo oligárquico local, retomado por decisão judicial do Tribunal Superior Eleitoral que cassou o mandato do opositor eleito para governador

(Jackson Lago, falecido em 2011) e empossou no cargo a candidata derrotada (Roseana Sarney), como mencionamos na introdução deste estudo.

Fica claro que a alternância de poder, funcionando no plano nacional desde a CF/88, não chegou ao Maranhão. Resulta daí uma estagnação política que já se encaminha para meio século, escassa em projetos e propostas alternativas para o enfrentamento dos problemas estaduais. Temos sempre a reiteração do mesmo, isto é, as propostas de inserção na economia nacional são baseadas em grandes projetos enclavistas, os quais são apresentados como a redenção e o passaporte para o futuro.

Não é à toa que a economia ingressa na década 1990 sob o impacto da implantação dos grandes projetos da década de 1980 e embalada nas promessas de que estes transformariam o Estado em um polo siderúrgico-exportador “com início de uma nova etapa da industrialização no Maranhão” (BARBOSA, 2006, p. 97-99). Na realidade ocorreu uma “ocupação caracterizada pela expulsão dos posseiros, pelo desmatamento e implantação de pastagens, agravando ainda mais o quadro do latifúndio improdutivo” (*op. cit.*), contribuindo para o agravamento dos conflitos no campo, crescimento desordenado da capital (São Luís), crescimento do desemprego, do subemprego, êxodo rural e agravamento da questão fundiária.

Esse processo, somado à acelerada abertura comercial e ao desmonte das atividades estatais, implementados no plano nacional e imitados no plano estadual, tornou a década de 1990 “a verdadeira década perdida” (HOLANDA, 2008), em que a taxa de crescimento encolheu e a participação no produto interno bruto (PIB) brasileiro caiu. Soma-se a isso a “*déblâce* na produção agropecuária”, a estagnação da produção industrial e dos gastos públicos, estes últimos, agravados pela pesada amortização da dívida pública estadual.

As consequências sociais disso foram o aumento do desemprego e da precarização do trabalho. O desemprego de 2,6% da população economicamente ativa (PEA) em 1992 atingiu 16,6% em 2006 e a população ocupada em atividades agropecuárias caiu de 69,9% em 1985 para 44,6% em 2006 (HOLANDA, 2008).

Apesar desse cenário funesto notamos, nos últimos anos, avanços importantes nas dimensões política (subsubseção 3.2.1), econômica (3.2.2) e social (3.3.3), bem como persistentes problemas. É possível especificar as marchas e contramarchas a partir dessas dimensões, as quais são abordadas a seguir.

3.2.1 Dimensão política

Nessa dimensão, citamos: a derrota histórica da oligarquia regional em 2006, a retomada do planejamento público, o ingresso das reivindicações das lutas sociais como objeto de políticas públicas e a introdução de novos temas.

Ainda que tenha ocorrido a derrubada do projeto alternativo de poder pelo grupo dominante em 2009, a ideia de invencibilidade deste, assim com sua credibilidade perante a opinião pública nacional, foram e estão profundamente abaladas. Observem-se as inúmeras manifestações na mídia impressa e eletrônica. Lamentavelmente a campanha *Delenda* Sarney liderada pela imprensa nacional não logrou êxito, tendo em vista a blindagem lulista (A BRAZILIAN..., 2009).

Houve uma retomada do planejamento público do desenvolvimento estadual nos últimos anos, institucionalizada em 2007 e 2008, durante o governo Jackson Lago. Observem-se os instrumentos construídos, tais como: as consultas populares na elaboração do Plano Plurianual – encontros da sociedade civil com o governo e aspirações da sociedade nas regiões do Estado –, estudos técnicos de regionalização do desenvolvimento, planejamento estratégico governamental, orientação estratégica de governo, agenda estratégica, visão de futuro, entre outros. Reavivou-se algo natimorto desde 1988 com o fim dos planos estaduais de desenvolvimento e a obrigatoriedade constitucional dos Planos Plurianuais.

O ingresso das lutas históricas dos movimentos sociais no âmbito das políticas públicas ocorreu com a reativação dos conselhos estaduais existentes e a criação de novos; a criação das secretarias de Estado da mulher, dos direitos humanos, da igualdade racial e da juventude; a realização de conferências estaduais e a elaboração de planos setoriais dessas políticas; a proposta de um Sistema Estadual Integrado de Educação Pública no Estado (Siepe), antes mesmo das discussões nacionais.

A entrada de temas novos na esfera pública estadual, como a cooperação internacional, a economia da cultura e a segurança pública cidadã, significou a adoção de perspectivas mais democratizantes e inclusivas para essas políticas, anteriormente inexistentes.

Apesar dessas inovações, o fato é que essas experiências foram interrompidas. O planejamento público estadual ainda não conseguiu incorporar de forma efetiva a sociedade, isto é, institucionalizar e tornar irreversível a participação popular no processo de elaboração do orçamento público. Mais ainda: não conseguiu democratizar a tomada de decisões em relação à aplicação dos recursos públicos e ao acompanhamento dos gastos governamentais.

As políticas públicas inovadoras fruto de lutas sociais históricas dispuseram de recursos escassos para sua implementação, o que possibilitou apenas a democratização do processo de construção dos planos estaduais correspondentes e o desenvolvimento de iniciativas espasmódicas. Elas não ganharam densidade suficiente junto à opinião pública, até pela deficiência na comunicação governamental e pelo monopólio midiático do grupo oligárquico (COUTO, 2009) e dispuseram de curto tempo para desenvolver as ações planejadas, muitas ficando no meio do caminho.

3.2.2 Dimensão econômica

A dimensão econômica toma como indicador o PIB, a partir do qual se observa uma tendência de crescimento que coincide com a ruptura na dominação política oligárquica, conforme tabela 1. É importante lembrar que crescimento econômico não significa distribuição de renda ou prosperidade coletiva. A tendência geral do modo de produção capitalista é o crescimento desigual e concentrado.

Conforme se poderá constatar na tabela 1, o PIB do Maranhão se manteve praticamente estagnado, inclusive com decréscimo, especialmente no período que sucedeu ao Plano Collor e ao Plano Real. Durante o governo Roseana Sarney (1995-2002) experimenta um lento crescimento (1995-1997), seguido de queda (1998), recuperação e retomada (1999-2002). Em linhas gerais, as oscilações acompanham a economia nacional e os ciclos expansivos e recessivos do capitalismo.

TABELA 1
PIB a preços constantes – Brasil, Nordeste e Maranhão, 1990-2008
 (Em R\$ 1 milhão)

Abrangência	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Brasil	922.362	931.876	927.525	970.795	1.022.582	977.790	1.006.603
Nordeste	118.645	124.602	119.830	124.444	131.624	124.968	132.592
Maranhão	7.359	7.581	7.476	7.564	8.379	7.661	8.881
Abrangência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Brasil	1.045.399	1.052.953	1.034.003	1.101.254	1.100.080	1.226.733	1.240.799
Nordeste	136.796	137.430	135.559	144.134	144.355	159.039	158.416
Maranhão	8.896	8.320	8.407	9.206	9.445	12.823	13.491
Abrangência	2004	2005	2006	2007	2008		
Brasil	1.311.677	1.353.122	1.406.665	1.492.351	1.569.394		
Nordeste	166.902	176.790	184.689	195.027	205.760		
Maranhão	14.596	15.965	16.990	17.723	19.922		

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ipea.

O estado do Maranhão apresentou crescimento acima da média brasileira e nordestina. Porém, sua participação no PIB do Brasil não ultrapassa 1,3, ou seja, pesa quase nada no conjunto da economia nacional (MARANHÃO, 2010a, p. 7).

Não podemos esquecer os grandes investimentos previstos¹² para o Maranhão, entre eles a Refinaria Premium da Petrobras, que implicam desafio gigantesco para o estado: primeiro, estabelecer um relacionamento virtuoso com esses

12. Todos os investimentos foram articulados pelo governo Jackson Lago (MARANHÃO, 2009). Assim que reassumiu o poder, Roseana Sarney, por intermédio de ampla campanha midiática, divulgou-os como seus, incluindo os investimentos federais (MARANHÃO, 2011a).

empreendimentos, para que se adaptem às estratégias estaduais de desenvolvimento e, segundo, não cair nos erros e nas omissões cometidos quando da implantação dos grandes projetos na década de 1980, cujas consequências sociais e ambientais superaram ao largo as vantagens pregadas.

As experiências anteriores desrespeitaram o meio ambiente, não agregaram nada significativo à economia local, aos pequenos e médios empreendimentos locais, não apresentaram contrapartidas em investimentos sociais relevantes, não ouviram democraticamente todos os sujeitos interessados e envolvidos, mas, principalmente, ignoraram as suas justas exigências e problemáticas.

Outros aspectos positivos podem ser identificados: *i*) o crescimento da construção civil por força dos investimentos públicos – programas habitacionais – e privados em infraestrutura e expansão do crédito imobiliário – bancos públicos; *ii*) o fortalecimento da agricultura familiar por intermédio dos financiamentos aos produtores e extrativistas – especialmente Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF; *iii*) a elevação continuada dos indicadores sanitários para a erradicação da febre aftosa; e *iv*) a forte aceleração na criação de empregos formais (MARANHÃO, 2008).

Em linhas gerais, a economia maranhense ainda não superou sua inserção periférica e o modelo de desenvolvimento concentrador e primário-exportador. Além disso, enfrentará/enfrenta os efeitos da crise econômica mundial, cujos canais de transmissão estão na redução das transferências federais e da arrecadação estadual (MARANHÃO, 2008).

3.2.3 Dimensão social

A dimensão social pode ser observada em seus pontos positivos e negativos, a partir de alguns indicadores sociais, selecionados entre os mais relevantes.

TABELA 2
Taxa de pobreza, extrema pobreza e Coeficiente de Gini – Maranhão, 1990-2008
(Em %)

Indicador	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Pobreza	71,33	–	70,30	75,68	–	68,88	67,29
Extrema pobreza	45,77	–	39,93	50,67	–	41,13	37,93
Coeficiente de Gini	0,563	–	0,525	0,607	–	0,579	0,601
Indicador	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Pobreza	72,51	68,82	68,17	–	64,49	64,19	65,87
Extrema pobreza	44,98	38,94	34,66	–	35,27	31,31	35,73

(Continua)

(Continuação)

Indicador	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Coefficiente de Gini	0,619	0,605	0,575	–	0,574	0,567	0,576
Indicador	2004	2005	2006	2007	2008		
Pobreza	63,63	59,97	55,07	50,11	46,22		
Extrema pobreza	37,22	28,32	27,43	23,83	18,03		
Coefficiente de Gini	0,609	0,521	0,595	0,555	0,521		

Fontes: IBGE e Ipea.

As taxas de pobreza e extrema pobreza apresentam significativa redução, conforme a tabela 2. O percentual de pessoas pobres no Maranhão de 71,33% em 1990 caiu para 46,22% em 2008, da mesma forma, o percentual de pessoas na extrema pobreza caiu de 45,77% para 18,03% no mesmo período. Entendemos que essa mudança está relacionada principalmente às políticas sociais – aposentadorias rurais e programas de transferência de renda –, encetadas pelo governo federal.

Por outro lado, o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos (Coeficiente de Gini) permanece praticamente inalterado. Observe-se que o indicador de 2008 (0,521%) está no mesmo patamar de 1992 (0,525%).

TABELA 3
Analfabetos e defasagem escolar – Maranhão, 1990-2007
 (Em %)

Indicador	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Analfabetos com 15 anos ou mais	39,19	–	34,54	36,98	–	31,95	33,40
Defasagem escolar	79,95	–	80,52	79,79	–	70,2	70,38
Indicador	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Analfabetos com 15 anos e mais	35,97	29,69	28,95	–	23,46	22,97	23,86
Defasagem escolar	71,23	70,45	71,73	–	69,63	69,82	69,58
Indicador	2004	2005	2006	2007			
Analfabetos com 15 anos e mais	23,16	23,09	22,88	21,5			
Defasagem escolar	68,42	69,38	67,81	–			

Fontes: IBGE e Ipea.

Conforme a tabela 3, o percentual de analfabetos com 15 anos ou mais caiu lentamente ao longo da última década, entretanto, persiste um número elevado, acima da média brasileira e nordestina, a despeito dos inúmeros programas nacionais e estaduais de alfabetização. Some-se a isso a significativa defasagem escolar que nenhum governo até agora conseguiu minorar. É importante aprofundar essas reflexões no que tange à educação estadual, mas entendemos que existe abandono da educação do campo (GONÇALVES, 2009) e preferência por formas precarizadas de oferta do ensino.

Podemos notar que se a economia vai bem, o social nem tanto. Uma análise econômica afrásica poderia facilmente concluir que o Maranhão tem tido um bom desempenho econômico. Nesta perspectiva, portanto, constitui uma das unidades federativas mais prósperas e pujantes. A partir da crítica da economia política é possível apontar as contradições inerentes a esse desempenho econômico, o qual se dá, justamente, por sobre a desigualdade e pobreza da maioria, sustentada pelo domínio político e pela riqueza de uma minoria.

3.3 Obstáculos a serem ultrapassados¹³

A realidade que emerge dos anos 1990 não é das mais venturosas para o Maranhão. Indicadores sociais brutais, as últimas posições nos diversos *rankings*, levam-nos a perceber que os “defeitos” superam as “qualidades”¹⁴ no horizonte das próximas décadas do século XXI, o que só mudará quando rompermos com o domínio político e econômico da referida minoria.

Emerge da realidade concreta, a partir dos debates encetados no âmbito do IMESC, por intermédio dos estudos técnicos de regionalização e do ciclo de estudos e ideias sobre o Maranhão, quatro grandes desafios ou obstáculos a serem ultrapassados, são eles: o desmonte da capacidade estatal (subsubseção 3.3.1), a concentração econômica (3.3.2), a concentração/centralização do Estado (3.3.3) e a inexistência de alternância no poder político (3.3.4).

3.3.1 Desmonte da capacidade estatal

Como vimos na seção 2, a desresponsabilização e redução do Estado foi a pedra angular das políticas neoliberais que se espalharam no mundo durante a década de 1990. Essas práticas foram implementadas no Maranhão a partir da segunda metade da última década do século passado, com a implantação da reforma administrativa e a adoção da administração pública gerencial no governo Roseana Sarney (1995-2002), seguindo de perto o modelo adotado por FHC. Tal reforma foi assessorada por consultores da FGV, o que não surpreende, em face do seu papel como uma das principais divulgadoras dessas reformas.

13. As ideias apresentadas nesta subseção aparecem de forma preliminar em Sousa (2010).

14. Alusão à música “Minhas qualidades, meus defeitos”, de Paulo Sérgio.

Apontamos na subseção 2.2 que essas propostas foram para uso apenas dos países da periferia do capitalismo. O estado do Maranhão viu sua capacidade de implementação das políticas públicas reduzida ou desmontada. Os principais órgãos de pesquisa científica, agropecuária e infraestrutura foram extintos, a exemplo da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), da Empresa Maranhense de Pesquisa Agropecuária (Emapa), do Departamento de Estradas e Rodagens (DER) e do Ipes. O Banco do Estado do Maranhão (BEM) e a Companhia Energética do Maranhão (Cemar) foram privatizados.

Essa reforma modificou as estruturas governamentais, capilarizou a presença do Poder Executivo por intermédio das gerências regionais em cada uma das 18 regiões, privatizou, extinguiu ou transferiu finalidades de autarquias e fundações para outros organismos, com o objetivo de prestar serviços de excelência ao cidadão.

A análise de Guilhon (2001, p. 128) aponta de forma clara que a reforma implementada pelo governo Roseana Sarney não ultrapassou a mudança institucional-legal. Na “arrumação estrutural matricial” o conjunto de gerentes regionais e gerentes estaduais (equivalente a secretários de Estado) tinham “mais importância política do que administrativa”, tocando ao largo no essencial, isto é, o forte patrimonialismo e personalismo do Estado.

Apesar do discurso e do simbolismo que a reforma criou, no sentido de fazer crer que se pautava na modernização e na descentralização, na verdade não passou de estratégias sutis e inteligentes de conservadorismo e recentralização. Distante estava a probabilidade de romper o poder centralizador das estruturas administrativas acomodadas na capital, assim como de catalisar a participação e o empoderamento das sociedades locais (PALHANO, 2008a). Em nenhum momento ocorreu transferência efetiva de poder dos órgãos centrais para os regionais, nem autonomia administrativa e financeira; ocorreu de fato uma recentralização do poder nas mãos da governadora, articulada aos gerentes regionais.

Silva (2006, p. 55) destaca que nenhum dos compromissos norteadores da aludida reforma foram cumpridos, principalmente “a redução das desigualdades regionais e sociais e a participação popular”. Na verdade, o discurso modernizante se chocou com os indicadores sociais, fornecidos pelo IBGE, tais como: 22,97% de analfabetos em 2002, 66,1% da população sobrevivendo abaixo da linha de pobreza no mesmo ano e a renda dos 20% mais ricos superando em 26,39 vezes a renda dos 20% mais pobres, também em 2002.

A autora destaca ainda os conflitos agrários no Maranhão, a partir de dados da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Violência no Campo (da Câmara dos Deputados), da Comissão Pastoral da Terra e da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Maranhão (Fetaema): de 1995

a 1996 ocorreram 66 conflitos, envolvendo 8.107 famílias e oito assassinatos; e em 1999 houve 58 ameaças de morte, 356 despejos – forçado/judicial –, 43 prisões e oito assassinatos, envolvendo 3.947 famílias em 39 municípios.

Barbosa (2006, p. 75) pontua outras consequências da reforma, como a demissão de 1.700 bancários, 1.238 urbanitários, 2.508 servidores públicos estaduais e 600 trabalhadores das indústrias. Destaca ainda que o “desmonte” do serviço público estadual reduziu o número de sociedades de economia mista de 12 para 7, demitindo 9 mil trabalhadores e colocando 1.500 em disponibilidade. Isso representou o abandono pelo Estado de setores como desenvolvimento industrial, turismo, desenvolvimento agropecuário, habitação popular e tecnologia da informação.

Além das consequências sociais da reforma não podemos ignorar: *i*) as repercussões no setor agrícola, por força do desmonte do aparelho estatal que o apoiava desde meados dos anos 1970, bem como *ii*) os impactos financeiros no Estado.

No setor agrícola, os dados oficiais do IBGE são expressivos: a área plantada total que era de 1,97 milhão de hectares em 1994 caiu para 1,3 milhão em 2002, uma queda de mais de 30%. A produção de arroz caiu pela metade, a de banana em mais de 30% e a de mandioca 23% no mesmo período. Agravando esse cenário, Mesquita (2008, p. 33) aponta para a “petrificação da concentração fundiária e do abandono dos microproprietários/minifúndios e dos não-proprietários (arrendatários/parceiros e posseiros) pela política dos diferentes governos”.

TABELA 4
Finanças públicas – Maranhão, 1995-2008
(Em R\$ 1 milhão)

Indicador	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Receita	1.509	1.425	1.509	1.630	2.167	2.645	2.871
Despesa	1.239	1.419	1.239	1.387	2.121	2.173	2.962
Juros e encargos	65	119	119	81	111	102	118
Resultado nominal	28	6	269	242	46	472	-90
Dívida pública interna	–	–	–	–	–	4.051	4.554
Dívida consolidada	–	–	–	–	–	4.256	4.792
Indicador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Receita	3.397	3.452	3.546	4.383	5.066	5.849	7.064
Despesa	3.464	3.692	3.321	3.780	4.906	5.207	6.884
Juros e encargos	129	141	198	220	275	321	407
Resultado nominal	-66	-240	224	603	160	642	180
Dívida pública interna	5.339	5.211	5.546	5.413	5.369	5.252	5.321
Dívida consolidada	5.997	5.587	5.840	5.855	5.803	5.594	5.659

Contrariamente à lógica de racionalização, à redução das despesas e ao engugamento da máquina estatal, os dados sobre as finanças públicas na tabela 4 são emblemáticos: ao fim dos dois mandatos, Roseana Sarney legou ao sucessor três déficits sucessivos, o que o obrigou a fazer inúmeros cortes nas despesas públicas (COUTO, 2009, p. 176-178). A dívida pública interna, por força da privatização do BEM e dos empréstimos tomados junto ao governo federal para “sanear” o banco estadual, aumentou em mais de R\$ 1 bilhão. Esta dívida, a partir de então, tem assumido uma tendência decrescente visível. O mesmo não se pode dizer da dívida consolidada – que inclui as operações externas.

O desmonte da capacidade estatal de implementar políticas públicas como dado de realidade, resultante da reforma administrativa do governo Roseana Sarney, ganha concretude quando vislumbramos que a mera mudança institucional-legal resultou no desmonte do serviço público estadual, no desemprego em massa, na exacerbação da violência no campo, no analfabetismo e na concentração de renda, na queda da produção agrícola, e como coroamento, no aumento do endividamento público.

3.3.2 Concentração econômica

Como demonstrou Bacelar (2009) e outros estudiosos, a concentração da ocupação e da economia no litoral não é algo exclusivo do Maranhão, podendo ser observado em praticamente todo o Brasil, enquanto herança de nossa colonização que privilegiou a exploração litorânea.

No Maranhão isto ganha contornos mais específicos, pois a concentração econômica na Região Metropolitana de São Luís foi também uma decisão tomada no âmbito do planejamento estadual desde meados dos anos 1960 e mantida pelos governos sucedâneos enquanto estratégia de atração do investimento privado e de alocação do investimento público (BELLO FILHO, 1998). Estratégia articulada nacionalmente à modernização conservadora da Ditadura Militar – via grandes projetos de integração – e localmente ao verniz modernizante da oligarquia regional (GONÇALVES, 2001; BARBOSA, 2006; COSTA, 2006), que está associada ao capital nacional e internacional.

TABELA 5
PIB dos cinco maiores municípios do Maranhão – 2008

Município	PIB (R\$ mil)	PIB do Maranhão (%)	População	População do Maranhão (%)
São Luís	14.724.350	38,26	986.826	15,65
Açailândia	1.767.453	4,59	100.017	1,58
Imperatriz	1.740.931	4,52	236.311	3,74

(Continua)

(Continuação)

Município	PIB (R\$ mil)	PIB do Maranhão (%)	População	População do Maranhão (%)
Balsas	897.281	2,33	81.497	1,29
Caxias	738.456	1,92	147.416	2,33
Total	19.868.471	51,62	1.552.067	24,59

Fontes: IBGE e IMESC.

A tabela 5 ilustra bem essa concentração. Quase 40% da economia e 15% da população maranhense estão em São Luís (a capital) e mais de 50% em apenas cinco municípios do estado. Em Açailândia e Imperatriz predomina o setor minero-metalúrgico, em Balsas, o agronegócio da soja e em Caxias, o setor de serviços.

Os dados do último PIB dos municípios (MARANHÃO, 2010b, p. 56-58) demonstram uma grande concentração dos setores da indústria e de serviços no estado, principalmente na capital, que representa 50,5% do valor agregado (VA) da indústria e 42,9% do VA de serviços.

O setor da agropecuária demonstra melhor distribuição no Maranhão: 59,4% do VA está espalhado por mais de 30 municípios. No entanto, é necessário recordar que a participação do estado na prestação de assistência técnica e financiamento da produção se retraiu significativamente na última década do século XX. Esta tendência foi revertida nos últimos seis anos com a recriação do Sistema Estadual de Agricultura e os ingressos financeiros do PRONAF.

Refinando esse dado sobre a cidade de São Luís, identifica-se como principal atividade industrial a “produção de alumínio e suas ligas em forma primária”, fruto do projeto Grande Carajás e Alumínio do Maranhão, que privilegiou a concentração de indústrias na capital e nas cidades próximas à estrada de ferro (Açailândia e Imperatriz). Este projeto contribuiu para a dependência da economia estadual em relação a este setor de atividades que, ao lado da soja no sul do estado, responde por 99,57% das exportações locais em 2010 (MARANHÃO, 2011b).

Essa concentração na cidade de São Luís, por conseguinte, ocorre também quanto à arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Em 2010 a cota-parte de São Luís foi de R\$ 443 milhões, do total de R\$ 1,94 bilhão arrecadado no município. Isso representa aproximadamente 66% do total de R\$ 2,94 bilhões arrecadados pelo estado, conforme os dados registrados junto à STN. A Secretaria da Fazenda do Estado do Maranhão não disponibiliza dados totalizados por ano, apenas mês a mês, o que dificulta as consultas.

Os dados até aqui compilados poderiam levar a supor que a capital é mais próspera que o próprio estado e demais municípios. No entanto, se tomarmos como indicadores o número de beneficiados do Programa Bolsa Família (PBF) (MARANHÃO, 2011b) e o Índice de Exclusão Social (IES) (LEMOS, 2008), a realidade será outra.

O Maranhão possui mais de 871 mil famílias beneficiadas e cadastradas no PBF, e 79 mil desse total estão na capital. Não é à toa que o IES de São Luís corresponde a 34% da população total, ou seja, população privada de serviços públicos essenciais, como abastecimento de água, saneamento básico e coleta de lixo.

O BM, no Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 2009 (BM, 2008), propõe que, para as regiões menos desenvolvidas alcançarem o progresso observado nas mais desenvolvidas, é fundamental existir maiores densidades, distâncias mais curtas e menos divisões, e que, para tanto, as forças do mercado devem ser liberadas para promoverem a concentração econômica e a convergência social por intermédio da aglomeração, migração e especialização.

Essa é mais uma das investidas da pedagogia do exemplo do BM. Se algo pode ser aprendido do caso maranhense é que essa fórmula há muito “descoberta”, já é utilizada aqui desde meados dos anos 1960 e gerou o diametralmente oposto: concentração de renda, aumento das desigualdades regionais e da exclusão social, crescimento desordenado, agravamento da violência urbana e do campo, entre outros.

3.3.3 Concentração/centralização do estado

A concentração/centralização do estado pode ser observada sobre o ângulo do ponto de vista orçamentário-financeiro (BARROS, 2008), dos servidores públicos (PASSOS, 2008) e da infraestrutura (BORROMEU, 2008).

O PPA no período 2008-2011 é formado por quatro grandes programas: *i) finalístico* – produção de bens e serviços diretamente ao cidadão; *ii) gestão de políticas públicas* – pagamento de pessoal ativo, manutenção das unidades gestoras e formulação de políticas; *iii) serviço ao estado* – cobertura de bens e serviços técnicos consumidos pelo governo; e *iv) apoio administrativo* – pagamento de pessoal inativo, de encargos de pessoal, de serviços da dívida, de transferências de sentenças judiciais, entre outros.

Apesar de ter incorporado as demandas da sociedade (TSUJI, 2008) no seu processo de elaboração, do total de recursos alocados nos programas finalísticos, isto é, o que deve ser gasto efetivamente em benefício da população, 49,8% está na região da Grande São Luís – região da Ilha do Maranhão, conforme nova regionalização do estado aprovada na Lei Complementar nº 108/2007.

Implícito está que esses programas correspondem aos gastos com o Porto do Itaqui e às estruturas de saúde pública, de educação superior, de ciência e tecnologia, e segurança pública, cujas sedes estão baseadas em São Luís, assim como a maior parte dos meios – pessoas, equipamentos, prédios – e dos serviços oferecidos – atendimento hospitalar, ensino, pesquisa, polícias. Em face desses números, é possível vislumbrar que ficam precariamente atendidos os demais 216 municípios do Maranhão, que abrigam 80% da população estadual.

Em um universo de 88.577 servidores públicos efetivos e comissionados do Governo do Estado do Maranhão, 66% estão na região da Ilha do Maranhão. Ao refinarmos este número, observamos que 93% do contingente de comissionados (4.905 servidores) e 65% dos efetivos (83.672) estão na capital. O último concurso público de grande porte foi realizado no governo Lobão (1991-1994); de lá para cá, ocorrem concursos exclusivamente para professores e policiais. Ironicamente, oferece-se uma educação de baixa qualidade e repressão legítima. Em vez de *Panis et circenses*, há *Ignorantia et coercio*.

No que tange à infraestrutura física do estado – prédios administrativos, escolas, hospitais, delegacias etc. – os números são semelhantes. No conjunto, 32% da infraestrutura do setor público está na capital, 53% dela pertencente à administração direta, 26% à administração indireta e 6% à administração regional. São números expressivos do verdadeiro insulamento do aparelho estatal na Ilha do Maranhão, especialmente na capital, configurando tanto o abandono quanto a fraca presença nos demais municípios do estado.

Até agora diagnosticamos a questão do ponto de vista da concentração, restando abordar a centralização. Entendemos que para superar a centralização devemos adotar a descentralização, não no sentido corrente neoliberal, mas na concepção aqui adotada: compartilhamento do poder de decisão sobre as políticas públicas, no que tange ao seu planejamento e a sua execução, o que não implica a desresponsabilização do Estado, mas a transferência do poder de decisão sobre partes significativas do orçamento público.

Formalmente a população participou do planejamento das ações governamentais em momentos bem identificáveis (OLIVEIRA FILHO, 2008a; TSUJI, 2008): os encontros da sociedade civil com o governo do estado; as oficinas de levantamento das aspirações sociais em cada região do estado e as de elaboração dos Planos Populares de Desenvolvimento Regional. Todas essas experiências ocorreram ao longo do governo Jackson Lago e foram interrompidas quando assumiu a nova mandatária.

Das inúmeras demandas apresentadas nesses vários espaços de participação pública, temos condições de dizer que, apesar dos esforços empreendidos pelo planejamento público no sentido de incorporar a sociedade no plane-

jamento do desenvolvimento do Maranhão, apenas um terço das aspirações sociais identificadas nas inúmeras oficinas realizadas tiveram recursos alocados no âmbito do PPA, os outros dois terços ficaram subsumidos sob o peso dos programas e projetos elaborados pelas secretarias, centrados na capital e para ela, como já demonstrado anteriormente.

No sentido de aprofundar essa primeira experiência de planejamento participativo e para deslocar poder de decisão da capital para cada região do estado, elaborou-se a proposta de criação de duas institucionalidades: o Conselho Regional de Desenvolvimento (LOPES, 2008) e a Agência Estadual de Desenvolvimento Regional (OLIVEIRA FILHO, 2008b). O primeiro, como espaço de diálogo e debate público, planejamento participativo, controle social e cogestão das políticas públicas estaduais em cada região do estado, cuja lei está vigente. A segunda, como espaço de coordenação e articulação, execução e integração, e de incentivo ao desenvolvimento endógeno de cada região do estado, cujo projeto de lei foi “engavetado”.

3.3.4 Inexistência de alternância do poder político

A política estadual sempre foi marcada por singularidades e anacronismos (REIS, 2007), das quais destacamos: *i*) o poder oligárquico; *ii*) as mudanças no quadro político local só ocorrem com a intervenção do governo federal; e *iii*) a incapacidade dos movimentos sociais de reunirem as condições objetivas e subjetivas necessárias e suficientes à conquista da hegemonia.

O primeiro aspecto diz respeito à existência, ao lado dos poderes instituídos e legítimos, de um quarto poder, paralelo ao dos governadores, do Legislativo e do Judiciário. A concretude deste poder se manifesta nos chefes oligarcas, assim o foi desde a metade do século XIX ao início do século XXI, com Gomes de Castro, Benedito Leite, Urbano Santos, Magalhães de Almeida, Paulo Ramos, Victorino Freire e José Sarney, último e mais longo de todos os que se sucederam na história política do Maranhão.

Quanto ao segundo aspecto, observamos que as mudanças nesse quadro político só ocorriam com a interveniência do governo federal nos processos internos: fizeram-no Getúlio Vargas com os interventores e o Regime Militar de 1964 com José Sarney. Muitas vezes essa intervenção ocorria com o incentivo de um dos grupos em disputa que, incapazes de solucioná-la pelas vias democráticas, buscavam o arbítrio do poder central.

No que tange ao terceiro aspecto, as tentativas de mudanças perpetradas pelas forças sociais locais sempre encontraram tenaz resistência do poder dominante, sendo fragorosamente derrotadas – ver a Revolta de Beckman de 1684, a Balaiada de 1838-1841 e a greve de 1951. A população, a despeito das muitas e constantes

lutas em prol da democratização do poder, foi mantida à margem das decisões e da política, predominando as soluções de cúpula. Assim o foi a manutenção de Eugênio Barros no governo em 1951; a cassação e o exílio de Neiva Moreira em 1964 pelos militares, abrindo caminho para José Sarney; e a cassação de Jackson Lago em 2009, abrindo caminho para a volta da oligarquia com Roseana Sarney.

Na esteira do domínio oligárquico vinham as visões equivocadas sobre a história maranhense, ora como decadência permanente, ora como singularidade excepcional – fundação francesa –, cuja produção objetivava o reforço no presente da imagem modernizadora e restauradora dos oligarcas que as utilizava. O Maranhão não vive uma decadência reiterada, mas as consequências do modo de produção no qual estamos inseridos, articulando-se permanentemente a manutenção das oligarquias estaduais. A cidade de São Luís não foi fundada por franceses, isso é uma invenção da intelectualidade local subserviente aos referidos oligarcas, interessados em obter recursos financeiros franceses e subsumidos em uma mentalidade colonizada.

Em síntese, a política local foi e é fortemente oligárquico-familiar, mantida por interferência do governo federal, atuando acima e dentro das instituições formais, autocrática e antipopular, ao mesmo tempo, centralizadora e excludente. O que nos revela a atual conjuntura política que surge das eleições de 2006, é que, pela primeira vez na história maranhense recente, uma oligarquia instituída, cujo maior trunfo foi o apoio do plano federal à sua candidata, foi derrotada pela oposição.

Isso foi uma quebra paradigmática. Essa mesma conjuntura demonstra como a oligarquia derrotada voltou ao poder por meio dos tribunais, o que não é nada de novo, um ator externo novamente interveio na política maranhense para manter tudo como dantes. Algo que fica é que o projeto de desenvolvimento referido ao grupamento praticamente hegemônico nas últimas décadas em momento algum vai ao encontro dos desafios até agora expostos, pelo contrário, tem atuado no sentido de reforçar os obstáculos destacados.

Não é crível que os desafios ao desenvolvimento maranhense, elencados ao longo desta subseção, sejam superados por quem os construiu como estratégia deliberada de manutenção do *status quo* e de perpetuação no poder.

3.4 Estratégias de superação

A partir do exposto por Garcia (2009), Oliveira (2008a) e Nogueira (2008), a superação do quadro necessariamente passará por um projeto de desenvolvimento estadual, capitaneado pelo estado, com densidade e competência para atuar de forma efetiva; fortemente apoiado e fiscalizado pela sociedade; e articulado a amplo pacto social entre as forças de oposição, reunidas sob esse programa coletivo.

Algumas estratégias nesse sentido foram tomadas no governo Jackson Lago, tais como: a recuperação do aparelho estatal (subsubseção 3.4.1), a desconcentração econômica (3.4.2), a descentralização da administração pública (3.4.3) e a cooperação internacional (3.4.4), vistas aqui de forma tópica e sintética.

3.4.1 Recuperação do aparelho estatal

A recuperação do aparelho estatal estava centrada na Reforma Democrática do Estado, cuja estratégia se desdobra em três eixos: o fortalecimento e a ampliação dos mecanismos de democracia direta e participativa; o fortalecimento da intersectorialidade das políticas públicas; e a reestruturação dos órgãos e das instituições do estado para o desenvolvimento sustentável e em escala humana.

Isso se caracterizou essencialmente pela recriação e pelo fortalecimento institucional do aparelho estatal, desmontado na década de 1990, sobretudo de órgãos ligados à pesquisa e às novas políticas públicas.

Ilustram essa linha, como mencionado no início da seção 3 e subseção 3.2.1: o IMESC; a Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (AGERP); o fortalecimento da área social com as políticas de inclusão implementadas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (Sedes) e as secretarias da mulher, da igualdade racial, da juventude e dos direitos humanos; o revigoramento dos conselhos de políticas públicas; a reformulação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), majoritariamente formado pela sociedade civil; e a criação da Câmara Intersetorial de Políticas Públicas (CIPP).

É claro que essa recuperação não foi um processo pacífico; muitas contradições afloraram. Por exemplo, as greves dos professores e policiais civis contra a reestruturação salarial e as perdas reais na remuneração daí resultantes, cuja condução das negociações pelo governo foi politicamente danosa. Além disso, as secretarias de Estado, como da mulher, igualdade racial e dos direitos humanos, não obtiveram no conjunto do orçamento público recursos suficientes para o desenvolvimento de suas atividades, por conseguinte, focaram-se na realização de mobilizações e conferências.

3.4.2 Desconcentração econômica

A lógica adotada pelo planejamento público estadual envolveu o redirecionamento dos investimentos e incentivos públicos, juntamente ao estímulo e à articulação dos investimentos privados para os outros municípios e regiões do Maranhão, subvertendo a histórica concentração na capital e estimulando novos polos de crescimento e novas atividades econômicas locais.

Além disso, houve o desenvolvimento de uma política de incentivo aos arranjos produtivos locais nas diversas regiões do estado com o auxílio do Banco do

Brasil e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), com os recursos do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP), os quais também estavam voltados para a inclusão produtiva e social.

3.4.3 Descentralização da administração pública

Como afirmado na subsubseção 3.3.3 foi criada uma nova regionalização que re-espacializou o estado em 32 regiões de planejamento – antes eram 19 regiões –, adotando critérios econômicos, geográficos, sociais e culturais para tal. O objetivo era fazer convergir ações e estruturas governamentais em todo o território estadual.

No entanto, observamos que a descentralização foi muito mais uma desconcentração, isto é, transferência de atividades e recursos para as regiões e os municípios do que compartilhamento de poder de decisão. A velocidade técnica na implementação do projeto estava em defasagem quanto à velocidade política a tal ponto que as forças mais à direita no seio do governo reduziram a quase zero os recursos e apoios necessários ao projeto.

A desconcentração ocorreu em relação a alguns órgãos públicos antes presentes somente na capital e na maior capilarização de outros que já estavam parcialmente desconcentrados, tais como: Agência Estadual de Defesa Agropecuária (AGED), a AGERP, os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas), os Hospitais Regionais de Referência, a Fundação de Amparo a Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (Fapema), entre outros.

A estratégia que implicaria realmente descentralização passava pelas já aludidas institucionalidades dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e da Agência Estadual de Desenvolvimento; contudo, ambas não foram concretizadas.

3.4.4 Cooperação internacional

Pela primeira vez na história administrativa e política do Maranhão foi instituída uma política estadual de cooperação internacional, para a qual contamos com o forte apoio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Um marco importante foi a cooperação com a República Bolivariana da Venezuela, o que foi formalizado com uma visita do presidente Hugo Chávez ao Maranhão. Foram realizadas missões de cooperação técnica nas áreas de alfabetização, educação superior, habitação popular e infraestrutura portuária.

Foram realizadas visitas e articulações com Cuba, Uruguai, Argentina, Equador, França e China. O governador Jackson Lago chegou a ser escolhido como vice-presidente da Organização Latino-Americana de Governos Intermediários (Olagi) e participou do Fórum Social Mundial (FSM) em Belém em 2009. A despeito desse rico e fecundo processo, esse tema foi excluído da agenda estadual.

4 EM BUSCA DE UMA CONCLUSÃO

É no cerne de uma nova crise capitalista que voltamos a discutir planejamento e desenvolvimento, principalmente por iniciativa do Ipea, que tem implementado amplo programa de estudos, pesquisas e publicações sobre o assunto. A nosso ver, um dos resultados principais desse processo foi repor a possibilidade de um capitalismo nacional, não dependente-associado, mas independente. Fica claro que não é a ruptura com o sistema, mas uma nova tentativa de “inserção soberana” no capitalismo global. O tempo julgará sua viabilidade.

O Maranhão emerge de forma contraditória da década neoliberal, a tentativa de imprimir uma ruptura política na condução dos rumos estaduais sofreu uma dura derrota. A perspectiva de construir um projeto autóctone de desenvolvimento aberta pelo governo da oposição foi interrompida com a volta ao poder da oligarquia Sarney.

Diante da complexa realidade da formação social maranhense, compreendemos que não existem soluções fáceis pela via institucional e formal, porém reconhecemos a atualidade e pertinência das estratégias adotadas pelo governo da oposição para superar os obstáculos identificados em um quadro tensionado politicamente e fragilizado administrativamente. Assim pensando, fazemos alguns apontamentos de síntese deste artigo.

Em primeiro lugar, apesar de avanços do ponto de vista econômico, político e administrativo, o estado do Maranhão, enquanto governo e administração pública, está *aislado* na capital e de costas para os demais municípios, sendo que tentativas de ruptura política e de construção de um projeto alternativo ainda não lograram êxito.

Em segundo lugar, não podemos esquecer nossa formação política oligárquica e conservadora, assentada em um modelo de desenvolvimento concentrador e desigual. No entanto, outras formações sociais enfrentaram problemas mais graves e construíram estratégias autóctones de superação caracterizadas pela forte ação do Estado, pelo planejamento público, pela ampla participação social e pacificação política.

Por fim, não podemos apenas viver da lamúria de nossos péssimos indicadores sociais, mas enfrentar nossos problemas concretos com soluções concretas, cuja centralidade passa pela alternância do poder político e ruptura das práticas oligárquicas. Isso só será possível com a força mobilizadora e inovadora dos movimentos sociais, da sociedade civil organizada, dos partidos de oposição na construção de uma nova hegemonia política. A questão é não só chegar ao governo, mas também chegar ao poder e erigir outro Maranhão, por intermédio de vigoroso planejamento público.

Até o presente momento, esse outro Maranhão, cuja sociedade está decepcionada com a democracia formal, parece-nos um personagem em busca de um autor, como disse Luigi Pirandello. Melhor dizendo, uma transformação radical por ser articulada coletivamente. Talvez, no horizonte dos próximos anos, possamos vislumbrar finalmente uma primavera em terras maranhotas.

REFERÊNCIAS

ABRAZILIAN political boss: where dinosaurs still roam. **The Economist** [on-line], 7 Feb. 2009. Disponível em: <<http://www.economist.com>>.

ALMEIDA, P. R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

ANDERSON, P. Lula's Brazil. **London Review of Books** [on-line], v. 33, n. 7, p. 3-12, 31 Mar. 2011. Disponível em: <<http://www.lrb.co.uk/v33/n07/perry-anderson/lulas-brazil>>.

ANUATTI-NETO, F. *et al.* Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 2, p. 151-175, abr./jun. 2005.

ARRIGHI, G. Globalização e desenvolvimento desigual. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 1, n. 1, ago./dez. 2007.

BACELAR, T. Política regional no Brasil: contexto histórico e perspectivas. *In*: MOSTRA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1., Salvador. **Anais...** Salvador, BA: MI, 2009.

BALASSA, B. *et al.* **Uma nova fase de crescimento para a América Latina**. Washington: IIE, 1986.

BANCO MUNDIAL (BM). **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2009** – a geografia econômica em transformação: visão geral. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, 2008.

BARBOSA, Z. M. **Maranhão, Brasil**: luta de classes e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo. São Luís: Editora Uema, 2006.

BARROS, C. A. P. O PPA/LOA e a nova regionalização. *In*: SOUSA, J. U. P.; TSUJI, T. **Oficina de Implantação das Regiões de Planejamento**. São Luís: Seplan/IMESC, 2008 (Série Estudos de Regionalização, n. 1).

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Programa Educativo Dívida Externa, 1994 (Caderno Dívida Externa, n. 6).

BAUMAN, Z. Entrevista com Zygmunt Bauman: a utopia possível na sociedade líquida. **Cult**, São Paulo, ano 12, n. 138, p. 14-18, mar. 2010. Entrevista concedida a Dennis de Oliveira.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BELLO FILHO, W. B. **História do planejamento econômico no Maranhão**: uma arqueologia dos planos estaduais de desenvolvimento. 1998. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Centro de Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, São Luís, 1998.

BORROMEU, C. (Coord.). **Levantamento da infra-estrutura do Governo do Estado nas 32 regiões de planejamento**. São Luís: Seplan/IMESC, 2008 (Estudos de Regionalização, n. 6).

CARCANHOLO, M. D. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, maio/ago. 2008.

CARDOSO JR., J. C. P. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**: contribuições do Conselho de Orientação do Ipea. Brasília: Ipea, 2009.

_____. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão, n. 1584).

CHANG, H. **Maus samaritanos**: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CHEIN, F.; LEMOS, M. B.; ASSUNÇÃO, J. J. Desenvolvimento desigual: evidências para o Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 301-330, jul./set. 2007.

COSTA, W. C. **Sob o signo da morte**: o poder oligárquico de Victorino a Sarney. São Luís: Edufma, 2006.

COUTO, C. A. A. M. **Estado, mídia e oligarquia**: poder público e meios de comunicação como suporte de um projeto político para o Maranhão. São Luís: Edufma, 2009.

DUMENIL, G.; LEVY, D. Neoliberalismo: neo-imperialismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 1-19, jan./abr. 2007.

GARCIA, R. C. **Alguns desafios ao desenvolvimento do Brasil**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1373).

GENTILI, P. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

GONÇALVES, M. F. C. **A reinvenção do Maranhão dinástico**. São Luís: UFMA, 2001.

_____. **A invenção de uma rainha de espada**: reatualizações e embaraços da dinâmica política do Maranhão dinástico. São Luís: Edufma, 2008.

_____. A Lei de Chico Brito e o cenário de exclusão educacional camponesa no Maranhão: primeiras aproximações. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 137-142, jul./dez. 2009.

GUILHON, D. A. R. Reforma administrativa e cultura organizacional do setor público: modelo de reforma administrativa implantado no estado do Maranhão (1995-1998) – um estudo de caso. *In*: SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 13., São Luís, MA. **Livro de Resumos do XIII Seminário de Iniciação Científica**. São Luís: PPGE/CP, 2001.

GUILHON, M. V. M. Sarneismo no Maranhão: os primórdios de uma oligarquia. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 11, n. 1, p. 125-148, jan./jun. 2007.

GUIMARÃES, A. Q. Estado e economia na Coreia do Sul: do Estado desenvolvimentista à crise asiática e à recuperação posterior. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 45-62, jan./mar. 2010.

HARVEY, D. Organizando para a transição anticapitalista. **Margem Esquerda**, São Paulo, n. 15, p. 57-80, nov. 2009.

HERMANN, J. Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006. **Economia & Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 257-290, maio/ago. 2010.

HOLANDA, F. **Dinâmica da economia maranhense nos últimos 25 anos**. São Luís: IMESC, 2008 (Cadernos IMESC, n. 4).

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

ISRAEL, F. L. **Franklin Roosevelt**. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

LEMOS, J. J. S. **Mapa da exclusão social no Brasil**: radiografia de um país assimetricamente pobre. Fortaleza: BNB, 2008.

LOPES, P. R. M. (Coord.). **Implantação do Conselho Regional de Desenvolvimento**. São Luís: Seplan/IMESC, 2008 (Estudos de Regionalização, n. 3).

LUSTOSA DA COSTA, F. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Indicadores de Conjuntura Econômica do Maranhão**, São Luís, Seplan/IMESC, v. 1, n. 2, jul./dez. 2008.

_____. **Planejamento estratégico governamental**. São Luís: Seplan, 2009.

_____. **Produto interno bruto do estado do Maranhão, período 2004-2008**. São Luís: Seplan/IMESC, 2010a.

_____. **Produto interno bruto dos municípios do estado do Maranhão, período 2004-2008**. São Luís: Seplan/IMESC, 2010b.

_____. **O Maranhão e a nova década**: oportunidades e desafios. São Luís: Seplan, 2011a.

_____. **Notas de conjuntura econômica do Maranhão**: maio de 2011. São Luís: Seplan, 2011b.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. O social sob o “tacão de ferro” da política econômica do período 2003-2006. **Economia & Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 3, p. 567-582, set./dez. 2009.

MESQUITA, B. A. **Desenvolvimento econômico recente do Maranhão**: uma análise do crescimento do PIB e perspectivas. São Luís: IMESC, 2008 (Cadernos IMESC, n. 7).

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo Editorial; Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

MINDLIN, B. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

NATAL, J. L. A. Revisitando o tema desenvolvimento econômico nacional: os economistas liberais e planejadores urbanos progressistas em questão. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 8, n. 1, p. 83-110, jan./jun. 2004.

NOGUEIRA, M. A. Desenvolvimento, Estado e sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida I. *In*: CICLO DE SEMINÁRIOS PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO, 2., Brasília. **Cadernos do Ciclo de Seminários Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2008.

OLIVEIRA, F. Desenvolvimento, Estado e sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida II. *In*: SEMINÁRIO DO CICLO DE SEMINÁRIO PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO, 2., Brasília. **Cadernos do Ciclo de Seminários Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2008a.

OLIVEIRA, G. C. Estado e a inserção ativa na economia: a estratégia de desenvolvimento econômico da China. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 34, ano 32, n. 3, p. 61-88, set./dez. 2008b.

OLIVEIRA FILHO, J. (Coord.). **Plano Popular de Desenvolvimento Regional do Estado do Maranhão**. São Luís: Seplan/IMESC, 2008a (Estudos de Regionalização, n. 7).

_____. **Unidade Administrativa Regional**. São Luís: Seplan/IMESC, 2008b (Estudos de Regionalização, n. 10).

PALHANO, R. (Org.). **Um planejamento que marca caminhos**. São Luís: IMESC, 2008a.

_____. O Maranhão, seus avessos e análise conjuntural. **Indicadores de Conjuntura Econômica do Maranhão**, São Luís, IMESC, v. 1, n. 1, jan./jun. 2008b.

PALHANO, R. *et al.* **O poder público e a questão do desenvolvimento econômico maranhense (1956-1963)**: o Maranhão na nova divisão internacional do trabalho e a interpretação das idéias e ideologias sobre o desenvolvimento do Maranhão. São Luís: Ipes, 1983.

PASSOS, J. M. S. (Coord.). **Levantamento dos recursos humanos do governo do estado nas 32 regiões de planejamento**. São Luís: Seplan/IMESC, 2008 (Estudos de Regionalização, n. 5).

POLARY, J. H. B. Planejamento no Maranhão: um estágio de indefinição de modelo. **Revista da Fundação-Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais**, São Luís, v. 1, n. 1, p. 23-28, jan./jun. 1980.

PATNAIK, P. Una perspectiva sobre el proceso de crecimiento en India y China. **Crítica y Emancipación**, Buenos Aires, año II, n. 4, p. 217-233, jul./dic. 2010.

POCHMANN, M. O Estado e seus desafios na construção do desenvolvimento brasileiro. **Margem Esquerda**, São Paulo, n. 15, p. 34-43, nov. 2009.

PRECIADO, J. América Latina no sistema-mundo: questionamentos e alianças centro-periferia. **Caderno de Recursos Humanos**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 251-265, maio/ago. 2008.

RANGEL, I. As crises gerais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 5-9, abr./jun. 1992.

REIS, F. **Grupos oligárquicos e estrutura oligárquica no Maranhão**. São Luís: UFMA, 2007.

RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 80, p. 109-125, jan./abr. 2008.

SADER, E. **A nova toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009a.

_____. Aventuras do tema do desenvolvimento no marxismo. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 121-135, dez. 2009b.

SILVA, I. G. Poder político e Reforma do Estado no contexto do neoliberalismo: análise da reforma do aparelho do Estado no Maranhão nos anos 1990. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 10, n. 2, p. 45-59, jul./dez. 2006.

SOARES, F. A. R.; PINTO, M. B. P. Desequilíbrios cambiais e os fundamentos econômicos: uma análise do Plano Real. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 5-40, 2008.

SOUSA, J. U. P. Desafios ao desenvolvimento do Maranhão no âmbito do planejamento público recente (2007-2009). **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 17, n. 1, p. 65-76, jan./abr. 2010.

TSUJI, T. (Org.). **Aspirações da sociedade nas regiões do Estado em 2007**. São Luís: Seplan/IMESC, 2008.

WILLIAMSON, J. (Org.). **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington, DC: IEE, 1990.