



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspumaticasufma@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Aquino dos Anjos Ottati, Ana Maria; Dabdab Waquil, Paulo  
O DESENVOLVIMENTO E AS DESIGUALDADES NOS MUNICÍPIOS MARANHENSES: do  
desenvolvimentismo ao neodesenvolvimentismo.

Revista de Políticas Públicas, vol. 17, núm. 2, julio-diciembre, 2013, pp. 340-350  
Universidade Federal do Maranhão  
São Luís, Maranhão, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321129418006>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## O DESENVOLVIMENTO E AS DESIGUALDADES NOS MUNICÍPIOS MARANHENSES: do desenvolvimentismo ao neodesenvolvimentismo.

**Ana Maria Aquino dos Anjos Ottati**

Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

**Paulo Dabdab Waquil**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

## O DESENVOLVIMENTO E AS DESIGUALDADES NOS MUNICÍPIOS MARANHENSES: do desenvolvimentismo ao neodesenvolvimentismo.

**RESUMO:** O artigo apresenta uma análise sobre o nível de desenvolvimento dos municípios maranhenses a partir do cálculo do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) para os anos de 1980, 1991, 2000 e 2010. Busca verificar os resultados dos diversos projetos de desenvolvimento implantados no Estado impulsionados pelo padrão econômico vigente na época e que exigiram graus diferentes de participação do Estado e de capital de multinacionais. A pesquisa foi referente aos dados dos 217 municípios maranhenses e considerou cinco dimensões e 28 variáveis que serviram de base para o cálculo do IDM. Os resultados mostraram que houve melhora em todas as dimensões analisadas, o que resultou na melhoria de desenvolvimento de todos os municípios. Entretanto, comparando os valores médios do IDM de 1980 e 2010, foram observadas pequenas variações e, até mesmo, estagnação, tanto que em 2010, 83% dos municípios maranhenses ainda apresentavam nível muito baixo, baixo e médio de desenvolvimento.

**Palavras-Chave:** Maranhão, Nível de Desenvolvimento, Crescimento Econômico.

**DEVELOPMENT AND INEQUALITIES IN THE MUNICIPALITIES OF MARANHÃO-BRAZIL:** from developmentalism to neo-developmentalism.

**ABSTRACT:** The article presents an analysis on the development level of the Municipalities of the State of Maranhão-Brazil using the Municipal Development Index (MDI) database for the years 1980, 1991, 2000 and 2010. It searches to verify the results of several development projects implemented in the State, fomented by the economical standard at the time, which required varying levels of State participation, as well as investments from multinational corporations. The survey referring to data from the 217 State Municipalities and considered five dimensions and 28 variants used as baseline for the MDI computing. The results showed that there were improvements in all analyzed dimensions which resulted in the development progress of all Municipalities in the region. Nevertheless, comparing the MDI averages for 1980 and 2010, slight variations were observed, with stagnation at a certain point, and in 2010, 83% of the Municipalities of the State of Maranhão still presented a very low, low, and medium development level.

**Keywords:** Maranhão, Development Level, Economical Development.

## 1 INTRODUÇÃO

Com as crescentes crises econômicas mundiais no período Pós- Segunda Guerra Mundial, os programas de recuperação econômica despertam cada vez mais para a importância do elemento espaço no planejamento e elaboração de suas ações e, consequentemente, a crescente necessidade da intervenção do Estado na economia.

No caso brasileiro, a intervenção estatal se torna presente em toda a sua história, tanto que o desenvolvimento econômico brasileiro se consolidou a partir da forte intervenção estatal através da chamada intervenção planejada, presente desde a primeira década do século XX na tentativa de solucionar os problemas das secas no Nordeste, mas tornaram-se mais intensas a partir da década de 1950 como parte integrante do processo de planejamento governamental para desenvolver o país e reduzir as desigualdades existentes entre as regiões, com destaque entre as regiões Sudeste e Nordeste. Porém, a grande ação estatal planejada só veio mesmo acontecer em 1959 com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), cuja base teórica veio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

No Brasil, três modelos de desenvolvimento foram implantados: o modelo baseado na industrialização, o modelo baseado na extração e beneficiamento de minérios e o modelo baseado na introdução da agricultura moderna. O modelo da industrialização foi intensificado no final da década de 1950 e tinha entre seus objetivos reduzir as desigualdades existentes entre a região Nordeste e a região Sudeste, representado principalmente por São Paulo. O modelo baseado na extração e beneficiamento de minérios ganha destaque na região Nordeste e Norte, principalmente Maranhão e Pará a partir da década de 1960. O modelo que introduziu a agricultura moderna espalhou-se também pelas regiões Nordeste e Norte, assim como na região Centro-Oeste, com destaque à produção de soja, este com maior destaque a partir da década de 1980 (ARAÚJO, 2000). Alguns fatos chamam a atenção nestes dois últimos modelos; entre eles citamos que a modernização da agricultura nestas regiões significa o uso de insumos externos, mas, sobretudo, a necessidade de empresários aptos a desenvolvê-la, já que as novas atividades são diferentes daquelas praticadas pelos agricultores locais. Outro fato que chama atenção é que a produção resultante destes modelos é destinada à exportação, o que nos faz retornar às raízes

históricas do modelo agroexportador, onde a produção dependia do mercado e preços externos, tal como hoje. O que tem de comum a todos os modelos é o apoio fiscal e creditício por parte dos governos estadual e federal.

Mas, com a crise econômica e financeira nos anos de 1970, causada pelo preço do petróleo, pela inflação e pelo desemprego crescentes, o padrão desenvolvimentista entra em colapso e surge já na década seguinte um novo padrão econômico, onde o Estado abre mão do papel indutor da economia e é substituído pelo mercado. O liberalismo/neoliberalismo persiste até a década de 1990 e tem como principal papel integrar o capital brasileiro ao mercado mundial. Inicia-se assim a grande invasão das empresas transnacionais ditando uma nova forma de desenvolvimento para o país com forte presença dos organismos internacionais na economia (FMI e Banco Mundial), fatos que despertam o descontentamento e, consequentemente, a organização de inúmeras classes sociais. Já no final desta década, este modelo já dá sinais de esgotamento e favorece, a partir do início dos anos 2000, o surgimento do mais novo padrão econômico, o neodesenvolvimentismo, onde o desenvolvimento será promovido não só pelo Estado ou pelo capital estrangeiro, mas pela junção dos dois, onde o Estado volta a ter as funções de financiador, investidor, além de propulsor do aumento do consumo através da promoção da transferência de renda para a população mais carente. A partir da década de 1980, o capital internacional é defendido pelo Estado por proporcionar o desenvolvimento através do progresso, da geração de emprego e renda para a população local.

No Nordeste e Norte, regiões mais pobres do país, todos estes padrões econômicos e dentro deles, todas as formas de promoção do dito desenvolvimento, são bem representadas. A partir do final dos anos de 1950 temos a forte intervenção estatal através da SUDENE e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) que propagavam a industrialização como modelo de desenvolvimento, e, para isso, o Estado promoveu a vinda de "grandes projetos", com destaque o Projeto Grande Carajás instalado no Maranhão e Pará.

Especificamente no Maranhão, grandes transformações econômicas, sociais e ambientais foram registradas a partir da implantação deste Projeto, que, por meio da infraestrutura proporcionada pelo Estado, favoreceu a introdução de novas atividades econômicas, tais como a cultura da soja, do eucalipto e as empresas produtoras de ferro-gusa. É inegável que os projetos de desenvolvimento implanta-

dos no Estado tenham provocado mudanças na sua economia, tais como o crescimento do PIB e a inserção no mercado externo dos produtos do Estado, mas também não se pode negar uma maior taxa de urbanização e as modificações no perfil produtivo. Mas, será que estes projetos trouxeram desenvolvimento para os municípios? É neste contexto, e considerando as transformações ocorridas no Estado do Maranhão ao longo destas seis décadas, principalmente a partir da década de 1980, é que surge a inquietação que motivou esta análise, cujo objetivo é verificar o nível de desenvolvimento e a desigualdade de desenvolvimento existentes entre municípios maranhenses. O termo “desenvolvimento” refere-se à melhoria na qualidade de vida da população, portanto, diferente de crescimento econômico.

## 2 TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS DO MARANHÃO

Ao analisar a formação econômica do país, torna-se evidente que o desenvolvimento econômico brasileiro se consolidou a partir da forte intervenção estatal, com destaque para a região nordestina. Ao longo das décadas, o que a história registrou foi a transformação da estrutura produtiva do Nordeste e a penetração de grandes grupos empresariais nacionais e internacionais já atuantes em outras regiões brasileiras, atraídos pelos fortes incentivos fiscais e creditícios, pela disponibilidade de matéria-prima local e abundante quantidade de mão de obra. Porém, o que há de comum a todas as políticas regionais implantadas no Nordeste pela ação estatal é o caráter centralizador e o fato de que estas serviram para reforçar o poder da classe política e econômica dominante, ambas, em geral, representadas pelas antigas oligarquias locais presentes até os dias atuais, o que ao invés de eliminar as desigualdades inter e intrarregionais, proporcionaram o aumento destas. O Maranhão representa muito bem este quadro.

Todos os trabalhos que analisaram as desigualdades regionais no Brasil apontaram o Maranhão como um dos Estados mais pobres e que apresentava um dos piores indicadores econômicos e sociais, representados pelos mais baixos valores do PIB, a mais baixa renda per capita, uma das maiores concentrações de renda, os menores IDH's, os mais altos índices de pobreza e analfabetismo, com um alto grau de desigualdade digital e um dos maiores índices de mortalidade infantil. Estas condições não são apontadas somente pelos estudos já realizados, mas também por dados oficiais que

mostram que o Maranhão em 2010 apresentava os seguintes dados: 20% da população de 15 anos a mais não liam e nem escreviam, 80,8% dos domicílios possuíam saneamento inadequado ou semi-inadequado, 25% da população possuía renda domiciliar de até 70 reais e 39% da população possuía renda domiciliar de até ¼ do salário mínimo (BRASIL, 2011).

Portanto, assim como no Brasil, o desenvolvimento desigual se perpetua ao longo da história econômica do Estado do Maranhão, que, ao longo da sua formação, apresentou ciclos de fartura e de crises, e teve como base econômica a produção do algodão; de cana-de-açúcar e a implantação de engenhos para a fabricação de açúcar e aguardente; a indústria têxtil, incentivada pela decadência do comércio exterior do algodão; o ciclo do arroz, cujo aumento da produção se deu pelo aumento da fronteira agrícola e do aumento da agricultura familiar no Estado; e, por fim, a indústria de beneficiamento do coco babaçu, que assim como ocorreu com as usinas de arroz, foram impulsionadas na década de 1960, pelos incentivos da SUDENE e da SUDAM. Mas, com o fim da economia do arroz e do babaçu no início da década de 1970, a economia maranhense passou por um período de estagnação que se estendeu até a década de 1980.

Devido ao seu isolamento, a intensificação da integração do Maranhão com o restante do país teve início no final dos anos de 1950 com a construção das rodovias Belém/Brasília, São Luís/Belém e São Luís/Brasília. Internacionalmente, a integração maranhense só veio se fortalecer com a exportação de ferro, alumínio e soja proporcionada com a implantação do Projeto Grande Carajás (PGC) já nos anos de 1980. Este Projeto tinha entre outras funções, atrair e viabilizar a implantação de outros projetos na região, tanto que foi lançado o Programa Corredor Norte de Desenvolvimento Integrado pelo Governo Federal em parceria com a então Companhia Vale do Rio Doce (atualmente Vale), com o Centro Nacional de Pesquisa de Soja (EMBRAPA-CNPSO), com governos estaduais e instituições financeiras. A partir deste momento, o Maranhão passou a atrair empresários nacionais e multinacionais devido aos incentivos fiscais por parte do governo, facilidades ao acesso ao mercado externo e a uma grande infraestrutura para escoamento da produção, sendo esta última representada principalmente pela Estrada de Ferro Carajás (EFC), inaugurada em 1985, e pela estrutura do Porto de Ponta da Madeira, ambos de responsabilidade da Vale.

Com o intuito de promover o desenvolvi-

mento, o Estado do Maranhão(<sup>a</sup>) apoiou o seu processo de desenvolvimento em quatro grandes projetos: o projeto da modernização e revitalização da pecuária, o projeto da Vale, o projeto da Alumar e o projeto da monocultura da soja, sendo que a Vale e a Alumar fazem parte do Programa Grande Carajás (PGC). Como características comuns, todos receberam fortes incentivos fiscais e creditícios e ocupam imensas áreas na zona urbana ou na zona rural do Estado. A pecuária no Maranhão foi introduzida em 1621, e até a década de 1960 cresceu a um ritmo lento e se concentrou nas regiões de campos naturais do Norte, Leste e Sul do Estado, regiões de ocupações mais antigas. A partir de 1960, ocorreu uma intensa ocupação de terras por grandes proprietários e/ou empresas agropecuárias, transformando grandes extensões de terras em pastagens, consolidando, assim, as relações capitalistas no campo, principalmente a partir da Lei de Terras de 1969 (PORRO; MESQUITA; SANTOS, 2004). Dados da agropecuária de 2010 comprovam o grande crescimento da atividade no Estado e a concentração do rebanho na mesorregião Oeste, Centro, Sul, Leste e Norte. Os principais problemas da pecuária no Estado são representados pela concentração de terras, expropriação de propriedades de pequenos agricultores familiares e excessivo desmatamento e queimadas, prejudicando assim, o extrativismo do babaçu, fonte de renda para inúmeros agricultores.

O projeto de exploração mineral da Vale está distribuído entre o Sudoeste do Pará, o Norte de Tocantins e o Oeste do Maranhão, este último com 40% de seu território envolvido no Programa. Os grandes investimentos no Estado são a Ferrovia Serra dos Carajás e o Porto de Ponta da Madeira, infraestrutura fundamental para o transporte do minério da Serra dos Carajás/PA e embarque desse produto para o exterior. A ferrovia favoreceu a implantação de várias empresas de produção de carvão vegetal, celulose, papel e metalúrgicas agravando ainda mais a situação fundiária e ambiental no Estado (BARBOSA, 2006). Também dentro do projeto de transformar o Maranhão em um polo minero-metalúrgico e de realizar o desenvolvimento econômico através da transformação estrutural da economia, em 1984 foi inaugurada em São Luís a fábrica do Projeto Consórcio de Alumínio do Maranhão, Alumar, com o objetivo de produzir alumínio primário. O complexo da Alumar conta com a fábrica e um porto particular. Como consequências desse projeto, houve o deslocamento de inúmeras famílias do entorno da área onde foi instalada a empresa e

Inúmeras denúncias em relação à degradação do meio ambiente (COSTA, 2003).

Por fim, a cultura da soja foi introduzida no cerrado maranhense como forma de incrementar a economia maranhense que estava em crise devido à quebra na produção de arroz e de coco babaçu. A soja foi introduzida no Maranhão na safra 1977/78 em apenas 32 hectares em dois municípios e em duas microrregiões, ambas pertencentes a Mesorregião Sul Maranhense. A partir de 1992 a área apresentou um crescimento contínuo devido aos benefícios trazidos pelo Programa Corredor Norte de Desenvolvimento, tanto que em 2010 a cultura já estava distribuída por três mesorregiões (Sul, Leste e Centro Maranhense), nove microrregiões e 33 municípios. É impossível falar da produção de soja no Maranhão sem tratar das questões ligadas à agricultura familiar, à produção das culturas alimentares e ao meio ambiente (ANJOS, 2007). Os problemas, antes localizados nos municípios do Sul do Estado, hoje já se espalham pelas outras regiões produtoras.

A justificativa do Governo para a instalação desses projetos foi a de transformar economicamente o Estado através da implantação de um polo exportador e de proporcionar a inclusão social e o desenvolvimento regional via geração de emprego e renda. A promessa da geração de inúmeros empregos gerou uma grande euforia na população maranhense e nos Estados vizinhos, fazendo com que houvesse um aumento populacional, principalmente em São Luís, assim como a redução da população rural em relação à população urbana no Estado, principalmente a partir da década de 1980 (Tabela 1). Também se pode perceber que os maiores crescimentos na população ocorreram entre as décadas de 1950 e 1990, principalmente entre 1950 e 1960 (57%) e 1970 e 1980 (34%), justamente períodos de maiores tentativas de promoção do desenvolvimento estadual através do incentivo às migrações e da implantação dos grandes projetos, respectivamente. Por outro lado, a população urbana apresentou maior crescimento a partir da década de 1980.

Várias décadas se passaram do início das ações governamentais para promover o desenvolvimento do Maranhão. Mas, será que o Estado alcançou o desenvolvimento ou apenas o crescimento econômico?

#### 4 METODOLOGIA

O estudo do desenvolvimento dos municípios maranhenses foi realizado através do cálculo do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) para o conjunto formado pelos municípios do Maranhão nos anos de 1980, 1991,

2000 e 2010. Cabe ressaltar que existe uma diferença no número de municípios entre os anos de 1980, 1991 e 2000/2010, sendo que a quantidade de municípios está assim distribuída: 130, 136 e 217, respectivamente. Os dados utilizados foram secundários, coletados junto às publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria Nacional

de Saúde, através do Departamento de Informática do SUS (DATASUS) e do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Por considerar a complexidade do processo de desenvolvimento, o cálculo do IDM considerou cinco dimensões e 28 variáveis (Quadro 1).

TABELA 1: Evolução da população maranhense entre 1940 e 2010

ANO	POPULAÇÃO					
	Total	Taxas de Crescimento (%)	Urbana	Rural	Urbana (%)	Rural. (%)
1940	1.235.169	-	185.552	1.049.617	15	85
1950	1.583.248	28	275.491	1.307.757	17	83
1960	2.492.139	57	448.509	2.043.630	18	82
1970	2.992.678	20	753.466	2.239.212	25	75
1980	3.996.444	34	1.254.830	2.741.614	31	69
1991	4.930.253	23	1.972.421	2.957.832	40	60
2000	5.651.475	15	3.364.070	2.287.405	60	40
2010	6.569.683	16	4.143.728	2.425.955	63	37

FONTE: IPEA [2011?]

#### 4.1 Construção do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM)

Diante das opções de metodologias encontradas, escolheu-se utilizar a metodologia proposta por Kageyama (2004) para a construção do Índice de Desenvolvimento Municipal. O primeiro passo consistiu no cálculo dos cinco índices parciais, os quais representaram as cinco dimensões analisadas. Cada um dos índices

parciais é composto pela média aritmética simples dos valores de cada uma das variáveis que compõe cada dimensão. Dessa forma, o IDM é a média aritmética dos cinco índices parciais: índice do desempenho econômico (IECO), índice do desempenho social, saúde e infraestrutura (ISOC), índice do desempenho demográfico (IDMO), índice do desempenho institucional (IPO-INS) e índice do desempenho educação e lazer (IEDU-LAZER).

QUADRO 1: Identificação das dimensões, nome das variáveis, código utilizado, relação da variável com o desenvolvimento e a unidade de medida.

Dimensões	Variáveis
Dimensão econômica	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Contribuição dos impostos no PIB total municipal - IMP_PIB (+) (%)</li> <li>* PIB per capita - PIB_PERCAP (+) (R\$)</li> <li>* Renda domiciliar per capita - REND_DOM (+) (R\$)</li> <li>* Pessoas com 10 anos a mais com rendimentos - PESSOA_RENDA (+) (%)</li> <li>* Receita orçamentária per capita - REC_ORÇAM (+) (R\$)</li> <li>* Transferência Intergovernamental (União+Estado) - TRANSF_INTERG (-) (%).</li> </ul>
Dimensão social, saúde e infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Despesa orçamentária com a saúde e saneamento - DESP_SAU_SAN (+) (%)</li> <li>* Mortalidade infantil - MORT_INF (-) (Número de óbitos de crianças com menos de um ano a cada mil nascidos vivos)</li> <li>* População atendida pelo Programa Saúde da Família (PSF) - POP_PSF (+) (%)</li> <li>* População atendida por Transferência de Benefícios Sociais (TBS) - DATASUS (+) (%)</li> <li>* População atendida por Transferência de Benefícios Sociais (TBS) - TRANSF_BENE (-) (%)</li> <li>* Incidência de pobreza - INCID_POB (-) (%)</li> <li>* Abastecimento de água - rede geral - ÁGUA (+) (%)</li> <li>* Rede de esgoto ligada à rede geral ou pluvial ou fossa séptica - ESGOTO (+) (%)</li> <li>* Coleta de lixo feita por serviço de limpeza ou em caçamba de serviço de limpeza. - LIXO (+) (%).</li> </ul>

Dimensão demográfica	* População urbana - POP_URB (+) (%) * População economicamente ativa - POP_ECO (+) (%) * População com 60 anos a mais - POP_IDO (+) (%)
Dimensão Institucional	* Existência de acesso à justiça - JUSTIÇA (+) * Existência de conselhos municipais - CONSELHOS (+) * Existência de agências bancárias - AGÊNCIAS (+)
Dimensão educação e lazer	* Pessoas 15 anos a mais analfabetas - PESS_ANALF (-) (%) * Existência de unidade de ensino superior (UES) (+) * Despesa orçamentária com a educação e cultura - DESP_EDU_CULT (+) (%) * Existência de biblioteca - BIBLIOT (+) * Existência de clube recreativo - CLUB_REC (+) * Existência de centro de esportes - CENT_ESP (+) * Existência de rádio AM/FM - RÁDIO (+) * Existência de provedor de internet - INTERNET (+)

FONTE: Elaboração dos autores (2012).

Como as variáveis possuem unidades diferentes, antes de calcular cada índice parcial foi necessário transformar cada variável em um índice simples para que pudesse ser feita a agregação do conjunto de variáveis de cada dimensão. Para tal, segundo Waquil et al (2007), adaptando a metodologia utilizada por Sepúlveda (2005) às condições brasileiras, ajustam-se os valores observados de cada variável em uma escala cujo valor mínimo é 0 (zero) e o valor máximo é igual a 1 (um), criando-se, assim, condições para a agregação nas suas respectivas dimensões. Porém, a escolha das variáveis veio acompanhada da relação que esta apresenta com o “entorno geral”, ou seja, definiu-se se o aumento no valor dessa variável melhora ou piora o processo de desenvolvimento. Caso se tenha optado pela melhoria, considerou-se uma relação positiva entre a variável e o processo de desenvolvimento; dessa forma o sinal é positivo (+). Se a relação piorou o processo de desenvolvimento, a relação é negativa; a variável recebeu o sinal negativo (-). É importante esclarecer que a escolha do sinal, ou seja, da relação, é uma questão subjetiva, portanto não consensual. Operacionalmente, o procedimento foi o seguinte:

Se a relação entre a variável e desenvolvimento tiver sido positiva, usou-se a seguinte fórmula:

$$I = \frac{x - m}{M - m}$$

Se a relação entre a variável e desenvolvimento tiver sido negativa, usou-se a seguinte fórmula:

$$I = \frac{M - x}{M - m}$$

Onde:  $M - m$  (2)

I = índice calculado referente a cada variável;

x = valor observado de cada variável;

m = valor mínimo considerado;

M = valor máximo considerado.

Após a transformação das variáveis em índice simples, fez-se o cálculo dos índices parciais de cada dimensão através da média aritmética

da seguinte forma:

Índice de desempenho econômico (IECO)  
(3)

$$IECO = \frac{(IMP\_PIB + PIB\_PERCAP + REN\_DOM + PESSOA\_RED + REC\_ORÇAM + TRANSF\_INTERG)}{6}$$

Índice social, saúde e infraestrutura (ISOC)

$$ISOC = \frac{(DESP\_SAU\_SANL + MOT\_INF + POP\_PSF + TRANSF\_BENEF + INCID\_POB + ÁGUA + ESGOTO + LIXO)}{8}$$

Índice demográfico (IDMO)  
(5)

$$IDMO = \frac{POP\_URB + POP\_ECO + POP\_IDO}{3}$$

Índice institucional (IINST)  
(6)

$$IINST = \frac{JUSTIÇA + CONSELHOS + AGÊNCIAS}{3}$$

Índice educação e lazer (IEDU-LAZER)  
(7)

$$IEDU\_LAZER = \frac{(PESS\_ANALF + UES + DESP\_EDU\_CUT + BIBLIOT + CLUB\_REC + CENT\_ESP + RÁDIO + INTERNET)}{8}$$

Após a construção dos índices parciais, construiu-se o Índice de Desenvolvimento Municipal para cada município

do Estado (IECO + ISOC + IDMO + IINST + IEDU\\_LAZER) / 5  
(8)

Após o cálculo, foi feita a divisão do IDM em cinco estratos de igual tamanho que foram identificados como níveis de desenvolvimento, os quais receberam as denominações de Desenvolvimento Muito Baixo (DMB); Desenvolvimento Baixo (DB); Desenvolvimento Médio (DM); Desenvolvimento Alto (DA) e Desenvolvimento Muito Alto (DMA). O cálculo dos estratos foi feito da seguinte forma: i) diferença entre o maior e o menor valor do IDM calculado; ii) dividiu-se o resultado pelo número de estratos desejados. No caso desse estudo foram considerados 5 estratos; iii) o valor do primeiro es-

trato foi calculado através da soma do menor valor do IDM com o resultado encontrado no item “ii” e; iv) os resultados dos estratos seguintes foram calculados com base na soma dos valores dos estratos anteriores com o resultado do item “ii”.

É importante ressaltar que a classificação aqui utilizada é específica para esta análise, o que significa dizer que, ao se utilizar outras variáveis, a classificação pode se mostrar diferente. Assim como o município que atingiu um nível mais elevado de desenvolvimento não significa que se encontra em uma situação ideal; apenas se classificou em um nível melhor diante do conjunto dos aspectos considerados em relação ao que se encontra em uma classificação inferior.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para facilitar a descrição e a compreensão dos resultados, a análise do desenvolvimento dos municípios maranhenses foi feita através

dos seguintes subitens:

5.1 Análise do comportamento dos índices parciais que constituíram o IDM dos municípios nos anos de 1980, 1991, 2000 e 2010

Os valores da média e do coeficiente de variação dos cinco índices parciais e do IDM para os anos de 1980, 1991, 2000 e 2010 encontram-se na Tabela 2. Observou-se que nos quatro anos os valores da média do IDM foram crescentes, enquanto que os valores do coeficiente de variação foram decrescentes, o que nos diz que houve uma melhora no desenvolvimento municipal no Maranhão ao mesmo tempo em que houve a redução da desigualdade entre os municípios.

TABELA 2 : Valores da média e do coeficiente de variação dos cinco índices parciais e do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) para os anos de 1980, 1991, 2000 e 2010. Maranhão.

Índices Parciais/ IDM	Média							
	1980	1991	2000	2010				
IECO	- <sup>1</sup>	0,1939	0,1956	0,2940	-	0,59	0,40	0,24
ISOC	0,0817	0,2994	0,3761	0,5585	1,48	0,30	0,29	0,14
IDMO	0,4543	0,3993	0,4554	0,4733	0,22	0,26	0,26	0,27
IINST	-	-	0,3144	0,4624	-	-	0,79	0,69
IEDU-LAZER	0,3405	0,3346	0,4418	0,4932	0,49	0,54	0,43	0,40
IDM (média estadual)	0,2922	0,3068	0,3567	0,4565	0,35	0,30	0,32	0,26

FONTE: OTTATTI (2013).

<sup>1</sup>Ausência de valores dos índices parciais devido a falta de dados.

Ao se observar os valores das médias dos índices parciais dos quatro anos, se vê que assim como ocorreu com as médias do IDM, elas apresentam valores crescentes, significando uma melhora em todos os índices parciais, ou seja, em todas as dimensões, o que significa que todas elas contribuíram para a melhora do índice de desenvolvimento dos municípios. Ao observar os valores do coeficiente de variação, percebe-se que, apesar de um aumento registrado entre 1980 e 1991 em alguns índices parciais, houve, em geral, um decréscimo, principalmente no índice econômico e no índice social, saúde e infraestrutura, com destaque entre os anos de 2000 e 2010. Isto significa que se tem uma média mais representativa e que a situação dos municípios se aproximou mais um do outro ao se analisar uma determinada dimensão. Exceto a dimensão institucional e a dimensão educação e lazer, cujos valores ainda permaneceram muito altos.

Para uma análise mais atual do comportamento de cada dimensão no conjunto de municípios maranhenses, foi feita uma análise dos valores referentes ao ano de 2010. Os valores mostram que a maior média foi encontrada no índice social, saúde e infraestrutura (ISOC), seguida pelos índices educação e lazer (IEDU-LAZER), índice demográfico (IDMO), índice institucional (IINST) e índice de desempenho econômico (IECO). Ao se observar o coeficiente de variação, percebeu-se que os menores valores estão no índice social, saúde e infraestrutura e no índice de desempenho econômico, significando que os dados referentes a essas dimensões estão mais homogêneos em torno das suas médias, o que quer dizer que a situação social, de saúde, de infraestrutura e econômica é mais parecida entre os municípios. Por outro lado, a dimensão institucional possui o maior coeficiente de variação, e logo após vem o índice educação e lazer, confirmando a

heterogeneidade que existe nos dados em torno dessas duas médias, assim como a grande diferença das condições de assistência jurídica, participação popular, educação e lazer que existe entre os municípios maranhenses.

### 5.2 Análise do nível de desenvolvimento dos municípios maranhenses a partir do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) dos anos de 1980, 1991, 2000 e 2010

De maneira geral, os níveis de desenvolvimento dos municípios maranhenses apresentaram piora entre os anos de 1980 e 1991 e melhoria entre 1991 e 2010, o que parece coerente com a crise econômica que o país atravessou entre os primeiros anos e a melhoria das condições macroeconômicas e sociais do país ocorridas a partir da metade dos anos

1990 (Tabela 3).

O percentual de municípios com o nível de desenvolvimento muito baixo aumentou entre 1980 e 2000, mas, por sua vez, a partir dessa última década apresentou queda, chegando em 2010 com 13,8%. Os municípios com o nível de desenvolvimento baixo apresentaram queda contínua, mesmo que estas sejam menores que as apresentadas no nível anterior, durante todos os anos estudados, passando de 48,5% do total de municípios em 1980 para 35,9% em 2010. O nível de desenvolvimento médio e o nível de desenvolvimento alto foram os que apresentaram maior crescimento na participação percentual dos municípios, passando de 9,2% para 33,2% e de 0% para 14,7%, respectivamente, entre 1980 e 2010.

TABELA 3: Número de municípios e participação percentual nos níveis de desenvolvimento dos municípios maranhenses nos anos de 1980, 1991, 2000 e 2010. Maranhão.

Níveis de Desenvolvimento	1980		1991		2000		2010	
	Número de Municípios	%	Número de Municípios	%	Número de Municípios	%	Número de Municípios	%
Muito Baixo	54	41,5	69	50,7	76	35,0	30	13,8
Baixo	63	48,5	55	40,4	84	38,7	78	35,9
Médio	12	9,2	11	8,1	45	20,7	72	33,2
Alto	0	0,0	0	0,0	10	4,6	32	14,7
Muito Alto	1	0,8	1	0,7	2	0,9	5	2,3
Total	130	100,0	136	100	217	100	217	100

FONTE: OTTATTI (2013).

O nível de desenvolvimento muito alto foi o que apresentou menor crescimento, passando de 0,8% para 2,3% ao longo das três décadas estudadas. Importante frisar que nas décadas de 1980 e de 1990 não existia nenhum município com o nível alto de desenvolvimento e que apenas o município de São Luís apresentava o nível muito alto de desenvolvimento, enquanto os demais municípios apresentavam o nível muito baixo, baixo ou médio de desenvolvimento. Os valores do IDM de 1980, 1991 e 2000 mostraram que o número de municípios com o nível de desenvolvimento muito baixo e baixo era muito maior que os outros níveis, 90%, 91,1% e 73,7%, respectivamente e que, em 2010 ainda é de 49,7%, fato que comprova o grande número de municípios com esses dois níveis no Estado e, consequentemente, deixam transparecer a imensa desigualdade que ainda persiste entre os municípios.

Pelo fato de o número de municípios ser igual em 2000 e 2010, uma análise mais detalhada pode ser feita a partir dos valores do IDM desses dois anos. Através do IDM 2000,

observou-se que 160 municípios (73,7%) encontravam-se no nível de desenvolvimento muito baixo ou baixo, 45 municípios (20,7%) no nível de desenvolvimento médio, 10 municípios (4,6%) no nível de desenvolvimento alto e apenas 2 municípios (0,9%) no nível de desenvolvimento muito alto. Já nos valores do IDM 2010, observou-se que 108 municípios (49,8%) encontravam-se no nível de desenvolvimento muito baixo ou baixo, 72 municípios (33,2%) no nível de desenvolvimento médio, 32 municípios (14,7%) no nível de desenvolvimento alto e somente 5 municípios (2,3%) no nível de desenvolvimento muito alto. Percebe-se, portanto, que houve uma redução no número de municípios com o desenvolvimento muito baixo, de 76 para 30, e no número de municípios com o desenvolvimento baixo, de 84 para 78, ao mesmo tempo em que houve um aumento de 45 para 72 no número de municípios com o desenvolvimento médio, de 10 para 32 no número de municípios com o desenvolvimento alto e de dois municípios para cinco no nível de desenvolvimento muito alto, ou seja, nume-

ricamente houve um grande avanço no nível de desenvolvimento dos municípios do Maranhão.

Porém, através da Tabela 4, que mostra os parâmetros descritivos para o IDM de todos os anos calculados, percebe-se que houve uma mudança de nível, mas os valores encontrados ainda são muito baixos. Observa-se que para o ano de 1980 a média do IDM estadual era de

0,2922 e a mediana mostra que metade dos 130 municípios apresentavam valores iguais ou inferiores ao 0,2824. O município com maior desenvolvimento era São Luís, a Capital do Estado, ao apresentar um valor 0,8738, enquanto o de pior desenvolvimento foi o município de Lago Verde, com um valor de 0,1134.

TABELA 4: Parâmetros descritivos do Índice de Desenvolvimento Municipal (DM) para os anos de 1980, 1991, 2000 e 2010. Maranhão.

Parâmetros Descritivos	IDM			
	1980	1991	2000	2010
Média	0,2922	0,3068	0,3567	0,4565
Mediana	0,2824	0,2929	0,3304	0,4487
Mínimo	0,1134	0,1734	0,1602	0,1943
Máximo	0,8738	0,8189	0,8238	0,8296
Coeficiente de Variação	0,35	0,30	0,32	0,26

Fonte: OTTATTI (2013).

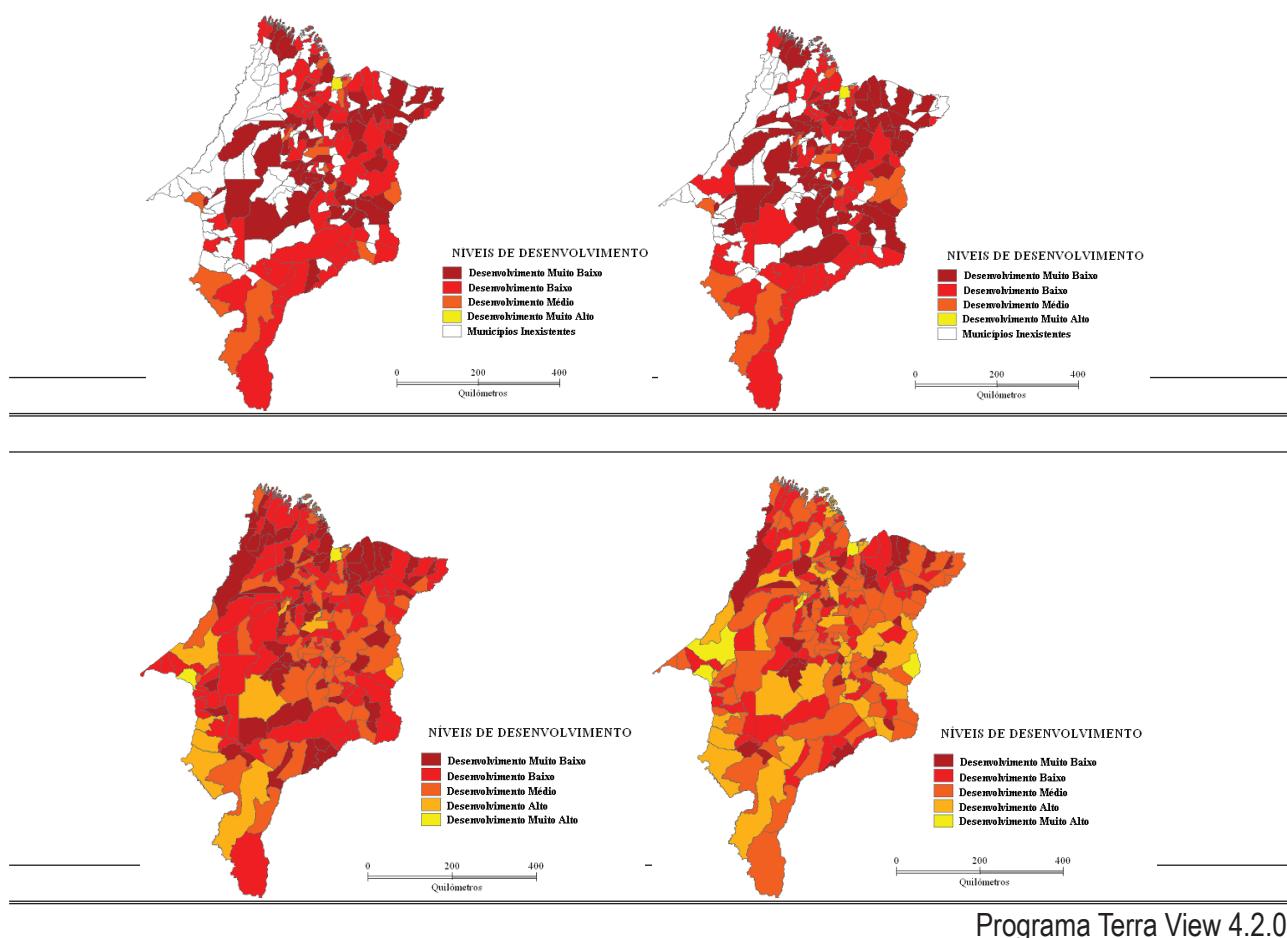
Para o IDM de 1991, os valores encontrados para a média estadual foi de 0,3068 e para a mediana foi de 0,2929, o que nos diz que houve uma melhora no nível de desenvolvimento nestes dois parâmetros. O município de pior situação de desenvolvimento foi Santa Luzia, com o valor de 0,1734, e o de melhor desenvolvimento continuou a ser São Luís, porém o valor encontrado neste ano foi de 0,8189, menor do que o encontrado em 1980. Para o ano de 2000, os valores mostraram que o menor valor do IDM foi de 0,1602, encontrado no município de Paulino Neves, e o maior foi de 0,8238, continuando a pertencer ao município de São Luís. Os resultados alcançados mostram que a média estadual era de 0,3567 e que metade dos municípios apresentavam valores iguais ou inferiores a 0,3304, valores que mostraram novamente uma melhora no nível de desenvolvimento dos municípios.

Por sua vez, os valores do IDM calculado para o ano de 2010, mesmo com a melhora desse indicador em relação ao ano de 2000, ainda era muito crítica a situação do Estado do Maranhão em termos de desenvolvimento dos seus municípios. Os resultados mostravam que o maior valor continuava a ser encontrado no município de São Luís, quando este apresentava valor de 0,8296, mas se compararmos com o IDM de 1980, percebe-se que, mesmo continuando a ser o maior, registrou queda no valor do índice, e se compararmos com o valor do IDM de 2000, nota-se quase uma estagnação nos valores, principalmente por se tratar de um período de dez anos. O menor valor foi encontrado no município de Marajá do Sena, que apresentou um valor de 0,1943. Conforme os resultados, metade dos municípios apresentavam valores iguais ou inferiores que 0,4487, valor inferior à média estadual que era 0,4563.

De maneira geral, a média e a mediana apresentaram melhora nos seus valores entre 1980 e 2010, mas por outro lado, observando os valores mínimos do IDM, os mesmos continuam muito baixos, o que nos diz que ainda existem muitos municípios com nível muito baixo e baixo de desenvolvimento, assim como os valores máximos encontrados apresentam-se em queda ou com um crescimento quase que estagnado, como é o caso do município de São Luís, o que nos faz // deduzir que está havendo uma melhora no nível de desenvolvimento, mas este não está acompanhando o crescimento econômico registrado pelo crescimento do PIB estadual. Portanto, o crescimento econômico não está refletindo na melhoria da qualidade de vida da sociedade maranhense, principalmente no interior do Estado, onde os dados analisados refletiram uma desigualdade regional muito grande em todas as dimensões entre os municípios, principalmente naqueles que apresentam como base econômica a agricultura e que são menos urbanizados.

Observando os valores do coeficiente de variação, percebe-se que ao longo das décadas houve uma queda, o que permite dizer que todas as médias são representativas e, principalmente, que estes valores também confirmaram uma maior homogeneidade dos valores em torno da média, comprovando, assim, a melhoria de todos os níveis de desenvolvimento entre os anos de 1980 e 2010. Para melhor visualização das mudanças de níveis de desenvolvimento dos municípios maranhenses nos anos analisados, os valores do IDM calculados foram representados na Figura 1, onde, claramente, se percebe a redução dos níveis de desenvolvimento muito baixo e baixo e o aumento dos níveis médio e alto ao longo dos anos<sup>1</sup>.

FIGURA 1: Representação dos níveis de desenvolvimento dos municípios maranhenses no ano de 1980, 1991, 2000 e 2010. Maranhão.



Programa Terra View 4.2.0

FONTE: OTTATTI (2013).

### 5.3 Uma análise do comportamento do nível de desenvolvimento dos municípios maranhenses entre os anos de 2000 e 2010

Devido à igualdade no número de municípios, essa comparação foi feita para se verificar quais os municípios que conseguiram mudar de nível de desenvolvimento entre os anos de 2000 e 2010, justamente no período em que se consolidaram todos os investimentos feitos nos grandes projetos implantados no Estado a partir de 1980, assim como maior investimento do Governo Federal em Programas de transferência de renda e aumento do consumo para as populações mais carentes.

Ao comparar o comportamento do nível de desenvolvimento de cada um dos 217 municípios através da classificação do IDM de 2000 e do IDM de 2010 descritos na Tabela 5, pode-se dizer que 96 (44,2%) municípios não sofreram alteração no nível do seu desenvolvimento; destes, 29 continuaram com o desenvolvimento muito baixo; 35 com o desenvolvimento baixo; 23 com o desenvolvimento médio; sete com o desenvolvimento alto e dois com o desenvolvimento muito alto.

TABELA 5: Evolução do nível de desenvolvimento dos municípios maranhenses nos anos entre 2000 e 2010. Maranhão.

Nível de Desenvolvimento	Número de Municípios	Participação Percentual (%)
Sem alteração	96	44,2
Desenvolvimento Muito Baixo → Desenvolvimento Baixo	43	19,8
Desenvolvimento Muito Baixo → Desenvolvimento Médio	4	1,8
Desenvolvimento Baixo → Desenvolvimento Muito Baixo	1	0,5
Desenvolvimento Baixo → Desenvolvimento Médio	46	21,2
Desenvolvimento Baixo → Desenvolvimento Alto	2	0,9
Desenvolvimento Médio → Desenvolvimento Alto	22	10,1
Desenvolvimento Alto → Desenvolvimento Muito Alto	3	1,4
Total	217	100

FONTE: OTTATTI (2013).

Um fato que chamou a atenção quando se analisou o IDM dos municípios maranhenses para os anos de 2000 e 2010 foi o desenvolvimento dos 81 municípios criados em 1994 e 1995. Destes, 38 municípios não sofreram alteração no nível de desenvolvimento (47%), sendo que 21 municípios continuaram com o desenvolvimento muito baixo (25,9%) e 17 permaneceram com um baixo desenvolvimento (21%). Do restante dos municípios, 31 atingiram a categoria de municípios com um baixo desenvolvimento (38,3%); dez municípios o nível de desenvolvimento médio (12,3%) e apenas dois municípios atingiram um alto desenvolvimento (2,5%), ou seja, 69 municípios encontram-se na classificação de muito baixo e baixo desenvolvimento. Dados que comprovam que a decisão de emancipação de um município não passa por uma análise econômica, apenas política.

## 6 CONCLUSÃO

Ao analisar os valores do índice calculado para os anos de 1980, 1991, 2000 e 2010, pode-se afirmar que houve uma melhora em todas as dimensões estudadas ao longo desses anos, o que resultou na melhoria do índice de desenvolvimento de todos os municípios. Mas, por outro lado, a grande redução se deu nos municípios que apresentavam um nível muito baixo de desenvolvimento, que, por sua vez, passaram para o nível baixo ou médio. Esses três níveis de desenvolvimento ainda representam 83% dos municípios maranhenses, enquanto apenas 17% atingiram o desenvolvimento alto ou muito alto, valor que confirmou a grande desigualdade entre os municípios maranhenses. Portanto, independente do padrão econômico utilizado para promover o desenvolvimento no Estado do Maranhão, o resultado ainda é muito pequeno diante dos investimentos e vantagens fiscais concedidas, isso sem falar nos danos sociais e ambientais.

As desigualdades regionais no Maranhão se fazem presentes em todas as mesorregiões, e, nestas, em todas as microrregiões, mesmo naquelas onde os grandes projetos foram implantados, porém, as situações mais críticas em relação às variáveis econômicas, de justiça e educação foram encontradas nos municípios cuja economia gira em torno da agricultura e que possuem uma população menos urbana. Registram-se assim, a incoerência entre os investimentos feitos, principalmente, nestas três últimas décadas e os resultados alcançados quando comparamos o crescimento econômico alcançado pelo Maranhão e a melhora no nível

de desenvolvimento dos municípios, o que permite dizer que houve crescimento econômico, mas de forma concentrada em alguns municípios, e, mesmo nestes, não foram registradas melhorias na qualidade de vida da população residente proporcional ao crescimento econômico registrado, o que nos faz acreditar que a renda gerada não ficou no município para gerar investimentos na economia e na infraestrutura, fato comum aos investimentos proporcionados pelas multinacionais em regiões menos desenvolvidas.

## REFERÊNCIAS

ANJOS, Ana Maria Aquino dos. Efeitos da expansão da cultura da soja nas culturas alimentares no Maranhão. 1997.129 f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1997.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Nordeste, Nordeste: que Nordeste. In: ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000, p. 165-196.

BARBOSA, Zulene Muniz. Transformações econômicas, políticas e sociais no Maranhão contemporâneo: cenários de “desenvolvimento” regional. In: LIMA, Terezinha Moreira. Desenvolvimento, poder e cultura política. São Luís: UEMA, 2006. p. 47-64.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Identificação de Localidades e Famílias em Situação de Vulnerabilidade (IDV). Disponível em: <[http://201.48.15.25/idv/tela\\_uf\\_e\\_mun.php](http://201.48.15.25/idv/tela_uf_e_mun.php)>. Acesso em: 04 ago. 2013.

COSTA, Silvia C. Mineu. A ALCOA no Maranhão e o desenvolvimento socioeconômico regional. 2003.108 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2003,

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipeadata sociais. [2011?]. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 07 jul. 2011.

KAGEYAMA, Angela. Desenvolvimento rural: conceitos e um exemplo de medida. In: CONGRESSO AS SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 42., XLII 2004, Cuiabá. Anais ... . Brasília: SOBER, 2004, v. 21, n. 3, p. 379-408, set/dez. 2004. (Cadernos de Ciência e Tecnologia).

OTTATI, Ana Maria Aquino dos Anjos. As dinâmicas e as desigualdades regionais de desenvolvimento no Estado do Maranhão. 2013. 225 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas,

Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
Porto alegre, 2013.

PORRO, Roberto; MESQUITA, Benjamim Alvino de; SANTOS, Itaan de J. Pastor. Expansão e trajetória da pecuária na Amazônia: vale dos rios Mearim e Pindaré - Maranhão. Brasília: UnB, 2004.

SEPÚLVEDA, Sergio et al. Metodologia para estimar o nível de desenvolvimento sustentável em espaços territoriais. In: Desenvolvimento sustentável microrregional: métodos para planejamento local. Brasília: IICA, 2005. 292 p.

WAQUIL, Paulo D. et al. As múltiplas dimensões do desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 26, p. 117-142, mai. 2005. Número especial.

#### Notas

<sup>1</sup> A representação dos municípios para os anos de 1980 e 1991 foram feitas com a utilização do mapa atual do Maranhão devido à falta dos mapas originais com os 130 municípios existentes em 1980 e com os 136 municípios existentes em 1991; por isso, a presença na legenda de municípios inexistentes.

#### Ana Maria Aquino dos Anjos Ottati

Agrônoma

Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Professora Adjunta I do Departamento de Economia Rural do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Estadual do Maranhão - DER/ CCA/ UEMA.

e-mail: anamariaanjos@bol.com.br

#### Paulo Dabdab Waquil

Agrônomo

Doutor em Economia Agrícola pela University of Wisconsin, Madison - EUA.

Professor Associado do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas - FCE, programa de Pós-graduação em desenvolvimento rural PGDR e do Programa de Pós-graduação em Agronegócios - CEPAN da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

e-mail: waquil@ufrgs.br

#### Universidade Estadual do Maranhão

Cidade Universitária Paulo VI, 3801

Tirirical, São Luís - MA

CEP: 65055-000

#### Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Avenida Paulo Gama, 110 - Farroupilha,

Porto Alegre - RS

CEP: 90040-060