

## O PLANO MAIS IDH, DO MUNICÍPIO À REGIÃO? GLOBALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO NO MARANHÃO

Carlos Frederico Lago Burnett

Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC)

### Resumo

Com os mais baixos Indicadores de Desenvolvimento Humano do país, apesar da rica diversidade socioambiental do seu território, o Maranhão vive, há décadas, na periferia da expansão capitalista brasileira. Após a proposta da SUDENE de transformação da região em “celeiro do Nordeste”, as terras públicas foram leiloadas a partir de 1969 e apropriadas por grandes empresas, desestruturando a pequena produção rural e produzindo bolsões de pobreza urbana. Reinserido, através do Programa Grande Carajás, na divisão internacional do trabalho sob os ditames da globalização, o Estado passou a oferecer expressivas isenções fiscais para receber investimentos em mineração e agronegócio voltados para o mercado exterior, consolidando um padrão de empreendimento com tecnologia de ponta, alto consumo de recursos naturais e baixa oferta de postos de trabalho. Agravando conflitos com comunidades tradicionais, comprometendo o meio ambiente e alimentando correntes migratórias, o modelo dos enclaves assumiu, até recentemente, o protagonismo das políticas de desenvolvimento no Maranhão. Divulgado como inversão de tais prioridades, o Plano Mais IDH, uma das primeiras medidas do novo Governo do Maranhão, tem foco na qualificação das condições de vida e dinamização da produção e do consumo em 30 municípios mais pobres do Estado, através de ações nos campos da Educação, Saúde e Renda, mas ainda é uma incógnita: entre a dependência econômica da exportação de commodities e a consolidação política do novo grupo no poder, há espaço para o Plano se transformar em um consistente projeto de desenvolvimento socioeconômico para o Maranhão?

**Palavras-Chave:** Maranhão; Globalização; Enclaves; Desenvolvimento; Planejamento Regional

### 1 Introdução

Os entraves políticos e econômicos do Maranhão moderno e contemporâneo têm sido objeto dos mais variados estudos, alguns restritos a aspectos da questão, outros buscando articulações mais amplas (ALMEIDA, 2008; ARCANGELI, 1987; BARBOSA, 2013). Sempre atingido – positiva ou negativamente – por iniciativas exógenas, o Estado tem demonstrado constante dificuldade em transformar tais fatos em bases sólidas para um desenvolvimento resiliente às adversidades (HOLANDA, 2014). Com um crescimento do PIB acima da média do Nordeste e do Brasil, graças às atividades minero-agrícolas (MESQUITA, 2011), com forte dependência de ciclos internacionais e concentração espacial no entorno da capital do Estado, o modelo foi incapaz de disseminar trabalho e renda para a

maioria da população. A parca geração de riquezas, ao não contribuir para acumulação e reprodução capitalista, limita-se a um círculo de consumo sem possibilitar a criação de cadeias produtivas mais amplas e complexas, levando a economia local a se concentrar no setor de serviços, em sua maioria relacionados com as finanças públicas, conforme a Tabela 1.

**Tabela 1. Participação das Atividades no Valor Adicionado Bruto do Maranhão 2006-2010**

SETOR	PARTICIPAÇÃO POR SETOR (%)				
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Agropecuária</b>	16,6	18,6	22,2	16,6	17,2
<b>Indústria</b>	19,6	17,9	16,9	15,4	15,7
<b>Serviços</b>	63,8	63,5	60,9	68,1	67,1

Fonte: IBGE/IMESC, 2010

Um estado dividido, desde seus primórdios, entre o Norte cortesão, agrário, escravocrata e o Sul sertanejo, pecuário e campeiro (CABRAL, 1992), ainda hoje estas identidades se renovam, muito em função da estreita visão de uma capital litorânea (HOLANDA, 2014), distante política e culturalmente de boa parte de suas demais regiões. Privilegiada pela políticas mercantilistas da Companhia do Comércio do Maranhão e Grão Pará do Marquês de Pombal, quando a província compôs colônia separada do Brasil, a cidade de São Luis se fez conexão direta com Portugal e, pela via do intercâmbio comercial e cultural com a Metrópole, se distanciou da realidade provinciana, passando a entender o interior do estado como representação do atraso a ser ignorado (CARVALHO, 2006).

Desde a década de 1930, subsumido ao processo de industrialização do país de forma periférica, as lideranças políticas e econômicas do Maranhão limitaram sua atuação à preservação dos próprios domínios, incapazes de pensar um projeto para o estado (BARBOSA, 2013). Interessados em assegurar espaços de poder em cada oportunidade aberta pela modernização conservadora do país, grupos políticos trataram de adaptar o aparelho estatal à sua imagem e semelhança: sem compromissos com a complexa realidade do território e seus habitantes, omisso quanto aos impactos socioambientais resultantes da internacionalização da economia nacional, consolidada de forma subordinada sob a ditadura cívico-militar. Neste processo, a desestruturação da capacidade técnica estatal, levada à cabo quando da introdução dos preceitos neoliberais do Estado-mínimo (SILVA, 2001; BURNETT, 2015), impossibilitou o surgimento de um projeto de desenvolvimento capaz de incluir a maioria da população. Com um setor do território

estadual sob a lógica produtiva do Projeto Carajás, nexos com o processo de globalização e dinamismo econômico das regiões sob influência de São Luís e Imperatriz, principais cidades do Estado e base política de lideranças conservadoras, o Maranhão foi ocupado por grandes enclaves exportadores de commodities, que consomem/comprometem recursos naturais e, agravando as condições de vida na área rural, alimentam os precários centros urbanos com levas de famílias empobrecidas e jogam para baixo os indicadores de desenvolvimento social (MESQUITA, 2011).

A ascensão, nas últimas eleições, de uma nova geração de políticos e gestores no comando do executivo estadual, comprometidos com a instauração de um Estado republicano e a revisão/inversão dos perversos vetores de desenvolvimento econômico, coloca no centro do debate estadual a viabilidade das mudanças propostas em um cenário construído a partir de alianças internacionais, mediadas por interesses políticos tradicionais. Tomando como estudo de caso o Plano Mais IDH, principal política do novo governo para reverter as precárias condições de vida da população maranhense, este texto discute o potencial de transformação socioeconômica de suas propostas, tendo como referência a afirmação de Karl Marx no *18 de Brumário de Louis Bonaparte* sobre os limites impostos à humanidade pela história:

Os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem segundo a sua livre vontade; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado.

## 2 Inserção Periférica à Economia Nacional Internacionalizada

*Quero abrir uma estrada que leve homens  
sem terra para uma terra sem homens.*  
Garrastazu Médici

Tal como todo o Nordeste, o Maranhão teve sua economia sucessivamente prejudicada por medidas do poder central brasileiro, primeiro com o processo abolicionista do final do século XIX, depois com a industrialização dos anos 1930, decisões que atingiram principalmente a capital e as regiões mais próximas, polarizadas por São Luís em suas precárias atividades produtivas. A desestruturação das *plantations*, devido à libertação dos escravos, mas também em razão da baixa qualidade dos produtos, aliada à precária infraestrutura para circulação da produção (LACROIX, 2004), resultou na ocupação, por comunidades extrativistas, de uma extensa área territorial nos chamados vales úmidos dos

Rios Itapecuru, Mearim e Pindaré. Ocupando as regiões mais férteis do *hinterland* maranhense, juntamente com índios e caboclos, tais grupos passaram a entrar constantemente em conflitos armados com proprietários rurais, resultando, em meados do século XIX, na intervenção do Exército Imperial sob o comando do futuro Duque de Caxias, responsável pela repressão sangrenta dos revoltosos da Balaiada (CARVALHO, 2006; ALMEIDA, 2008). Primeiro esforço institucional em grande escala para cerceamento das atividades tradicionais no Maranhão, a oposição às comunidades extrativistas seriam renovadas a partir da segunda metade do século XX, com métodos institucionalizados, mas não menos violentos. Em um processo aparentemente desconexo, a expulsão de comunidades tradicionais e a estocagem privada de terras se manterá por longo período sem destinação produtiva, mas a inserção tardia da região no sistema capitalista nacional e o modo subordinado como essa inclusão se realiza, será fundamental para determinar o caráter excludente que assumirá a economia maranhense hegemônica.

### **2.1 Da Colonização Dirigida e à Privatização das Terras Maranhenses**

O colapso da economia exportadora do Maranhão foi um longo processo em que a baixa qualidade dos produtos, a precariedade da logística e a obsoleta estrutura portuária conviveram com transformações socioeconômicas e políticas nacionais como abolição da escravatura, a proclamação da república e industrialização do sudeste. Derradeira iniciativa empresarial maranhense, o empenho para criação e manutenção do limitado parque fabril têxtil, também fortemente concentrado em São Luis, foi inviabilizado pela incapacidade local de renovação tecnológica e competição com a produção advinda do sudeste, obrigando as últimas unidades a fecharem portas em meados do século XX, logo após o fim das oportunidades abertas pela II Guerra Mundial. Ainda que a capital mantivesse posição privilegiada para alcançar a Europa e o Caribe por via marítima, o colapso do ancoradouro da Praia Grande não foi acompanhado por investimentos públicos capazes de aproveitar as já conhecidas e excelentes condições de fundeio do Itaqui (FERREIRA, 2014).

Como agravante da crise do comércio exterior do Maranhão, a União manteve seus objetivos de inserção subordinada do Norte e Nordeste no sistema hegemônico do país, através da circulação e consumo da produção industrial do sudeste (OLIVEIRA, 1981). Para isso, e além da recém concluída ferrovia São Luis-Teresina, novas rodovias federais rasgaram o continente maranhense do sul ao norte, do leste ao oeste, fazendo surgir novas regiões e transformando frágeis núcleos urbanos em centros de comércio e consumo, um

processo de fragilização da hierarquia econômica de São Luis sobre o estado (BURNETT, 2015). Decisivas para a tardia ocupação das regiões do Vale do Pindaré e do Alto Turi, essas rodovias possibilitaram acesso às últimas reserva de terras férteis ainda escassamente povoadas, resultando na configuração da atual hierarquia da rede urbana maranhense.

O Estado voltou a ser incluído no planejamento regional a partir das propostas do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, que iriam resultar na criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e sua subsidiária, a Companhia de Colonização do Nordeste – COLONE, constituída para gerir a ocupação de terras ao noroeste do Maranhão (MANHÃES, 1987). Focando no *hinterland* maranhense fértil e úmido, a Superintendência irá propor a migração de colonos do semiárido e do sertão nordestinos para as “terras livres” do Alto Turi, institucionalizando uma alternativa há muito praticada informalmente pelas vítimas da seca:

Sabe-se que, desde a conhecida seca de 1877-1879, a Amazônia e o Maranhão constituíram-se em regiões que acolheram os denominados “flagelados” e “retirantes” nordestinos (MANHÃES, 1987, p. 11).

Ou seja, quando a SUDENE planeja a criação da fronteira agrícola no Maranhão, através da “colonização dirigida”, as terras escolhidas há muito eram destino de milhares de nordestinos do Ceará, Piauí e do próprio Maranhão. Mas a “colonização do Maranhão seria reconhecida como uma solução satisfatória que não atingiria frontalmente a classe dominante nordestina” (MANHÃES, 1987, p.14), “como “solução” para uma não alteração da estrutura da propriedade da terra” (MANHÃES, 1987, p. 23).

Porém, simultaneamente a esse movimento de colonos, um processo se inicia para inclusão do “Maranhão no circuito do capitalismo industrial como fronteira de expansão e valorização do capital” (BARBOSA, 2013).

No final dos anos 1960, com a promulgação da Lei de Terras (instituída entre 1966 e 1970) pelo governo Sarney estabeleceu-se um vigoroso mercado regional de terras, responsável por um conjunto de transformações nas relações sociais no campo. As terras devolutas atraíram vários grupos econômicos (de dentro e fora do estado), passando a formar sociedades anônimas com áreas de 20.000 a 100.00 mil hectares (BARBOSA, 2013, p.114-115).

Este é o segundo e decisivo momento, no Maranhão, em que as comunidades tradicionais voltam a enfrentar o Estado, agora aliado ao poder do Capital. De norte a sul do Maranhão, e não apenas nos “vales úmidos”, vão ocorrer expulsão de posseiros, grilagem de terras e submissão dos trabalhadores, em um processo indispensável para futuros novos usos do território, como o agronegócio, pois...

...no início da atividade sojícola no Sul do Maranhão, nos anos 1970, era um empreendimento familiar, sem a presença de grandes grupos produtores de grãos até 1988, quando o Grupo SLC instala sua primeira fazenda no Estado, na cidade de Tasso Fragoso, e seu escritório em Balsas. Nos anos 1990, a produção se torna uma atividade empresarial que marca um intenso processo de concentração da posse da terra e de violentos conflitos entre especuladores de terras, sojicultores, trabalhadores rurais, lideranças sindicais e membros das Igrejas Católica e Luterana de Balsas (MIRANDA, 2015, p.8-9).

Entretanto, em todo esse processo faltava um elemento essencial para funcionar como gatilho e inserir os latifúndios improdutivos, formados sob o olhar benevolente do Estado, na divisão internacional do trabalho. Fato determinante do sentido que tomará esta inserção, o sistema capitalista internacional vivia, naquele momento, uma crise de produção agravada pelo primeiro choque do petróleo, decisivos para o processo de reestruturação produtiva do sistema e suas influências sobre a economia nacional e o futuro do Maranhão.

## **2.2 O Programa Grande Carajás e a Inserção Globalizada**

Alternativa adotada pela Ditadura para manter taxas de crescimento e evitar recessão, mas que lateralmente elevou a inflação e o endividamento externo do país, o II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1974-1974) representou um dos passos mais efetivos no processo de integração da Amazônia à economia mundial, juntando-se a medidas anteriores, como a Zona Franca de Manaus e as rodovias Belém-Brasília e Transamazônica.

O II PND estabeleceu um amplo programa centrado na substituição de importações de bens intermediários, a partir de políticas de integração regional, com a implantação de indústrias para fins de exportação (ferro, aço, celulose, alumínio etc.), e investimentos sob a forma de joint ventures, especialmente entre Estado e empresas multinacionais (BARBOSA, 2013, p. 117).

A Partir do Plano, uma vasta porção do território do Maranhão passou a ser incorporado ao sistema econômico nacional, via Programa Grande Carajás, “objeto de interesse do governo brasileiro desde o final dos anos 1950”, mas que se consolida em 1967, quando uma subsidiária da United States Steel Corporation, a Companhia Meridional Mineração descobre...

...ricas jazidas de minério de ferros na Serra dos Carajás, revelando a existência de 18 bilhões de toneladas de minério de ferro, 1 bilhão de toneladas de minério de cobre, 6 milhões de toneladas de manganês, 4, 5 milhões de níquel, 37 mil toneladas de estanho, 400 mil toneladas de cobre e 4, 7 bilhões de toneladas de bauxita, além de outros minérios de grande importância para a indústria moderna (BARBOSA, 2013, p 121).

Constituído da ferrovia e do porto, o Programa Carajás foi decisivo para configurar uma nova etapa na transnacionalização dos recursos naturais brasileiros, e o Itaqui passou a representar o novo elo de conexão, via São Luís, do país com as economias centrais. A partir do binômio ferrovia-porto, foram instalados “vários projetos industriais, ao longo da Estrada de Ferro Carajás para o desenvolvimento de usinas siderúrgicas: Companhia Vale do Pindaré, MARGUSA, METALMAN (produção de manganês metálico e dióxido de manganês), entre outros” e o percurso, no qual estavam inseridas as microrregiões atingidas pelo programa (Marabá, Pindaré Mirim, Itapecuru, baixada maranhense ocidental e São Luís) também ficou conhecido como “corredor de exportação” (BARBOSA, 2013, p. 122-123).

O novo espaço, construído sob os ditames da globalização e através do endividamento do país para disponibilizar matéria prima estratégica para a produção mundial, foi fator decisivo para que o Maranhão e o Brasil retomassem suas relações com o mercado internacional, um processo em diversificação e expansão ao longo do tempo.



Figura 1. Localização dos Empreendimentos no Maranhão



Fonte: Maranhão, 2012.

Com redução em média de dez dias para alcançar os EUA e a Europa em relação a outros portos do país (uma economia calculada em 350 mil dólares), o Itaqui é também porta de saída para a produção dos estados da Bahia, Piauí e Tocantins, com uma carteira de exportações composta, principalmente, por soja, ferro gusa, combustíveis e óleos minerais, conforme a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ<sup>1</sup>, mas também madeira, couro, milho e outros grãos. Motor de crescimento para os negócios da região sob sua influência, o complexo ferrovia-porto é garantia de comercialização que vem transformando o território em escala regional, com empreendimentos que se caracterizam pela necessidade de grandes extensões territoriais – como o agronegócio da soja, cana e milho – ou pelo consumo de recursos naturais, como as usinas de ferro gusa e a fábrica de celulose, que demandam carvão vegetal e florestas de eucalipto.

Esta nova rodada de disputa pela terra e riquezas do estado, ainda que reproduza conflitos já ocorridos no passado e tenha algo de farsa em sua promessa de “progresso”, amplia consideravelmente a tragédia socioeconômica do Maranhão. Ao sintetizar e unir a renovada conexão internacional de São Luis com a carteira de exportação do Brasil, o Porto

<sup>1</sup> ANTAQ. Boletim Anual de Movimentação de Cargas de 2013

do Itaqui e as riquezas que dele escoam se reificam, personalizam a ideologia do desenvolvimento que permite exercer domínio sobre a sociedade<sup>2</sup>. É neste contexto que, aliando infraestrutura logística com disponibilidade de vastas propriedades regularizadas, fartos recursos naturais, baixa organização sindical e grupos políticos interessados em montar cenários de modernização, vários empreendimentos de alta tecnologia se instalaram no Maranhão, com muito para receber, mas pouco para restituir. Como exemplo das facilidades que contam as empresas e sem considerar as contrapartidas estaduais, em 2013, captando isenções federais através da SUDENE no valor de R\$ 13,5 bilhões (quase 10 vezes o recebido pelo Ceará, mais de 3 vezes o captado pela Bahia e mais de 4 vezes o direcionado para Pernambuco, no mesmo período), o Maranhão criou menos da metade de postos de trabalho diretos e indiretos que o Ceará e a Bahia e pouco menos que Pernambuco<sup>3</sup> no mesmo ano.

Ao contrário do que se dizia, na época de implantação dos grandes projetos (hoje se repete o mesmo discurso), o Maranhão não se industrializou, não gerou empregos de qualidade e nem em quantidade, não atraiu outras empresas da cadeia produtiva do alumínio e do ferro, ou seja, esses mega empreendimentos, voltados à exportação de commodities, sob o ponto de vista da melhoria do padrão de vida proporcionou resultados pífios à economia local (MESQUITA, 2011).

O volume dos recursos comprova a relevância que as exportações de commodities assumiram para a economia do país e demonstra que o complexo Carajás e a cadeia de empresas a ele articulada assumiu um papel estratégico irreversível para a estabilidade nacional. Indo muito além das divisas do Maranhão, incorporando várias outras unidades federativas, o sistema exportador Carajás brevemente será ampliado através da duplicação da ferrovia da Vale – já em execução –, assim como de outros modais, especificados no Projeto Nordeste Competitivo da Confederação Nacional das Indústrias – CNI. Incorporando os nove estados da região através de rodovias, ferrovias, hidrovias e aeroportos, o Projeto

---

<sup>2</sup> Segundo Ribeiro (2003, p. 7) a ideologia do desenvolvimento “busca o “envolvimento” dos povos “subdesenvolvidos” e seus representantes políticos e governantes com um determinado tipo de projeto político de desenvolvimento apresentado como projeto de desenvolvimento de seus países – que é, porém, gestado pelos polos hegemônicos do desenvolvimento capitalista nas instituições de pensamento estratégico e de gestão internacional do “desenvolvimento” – com a finalidade de conseguir adesão destes povos e destes países à sua inserção, conforme definida por estes projetos, na expansão capitalista sob a hegemonia recém estabelecida”.

<sup>3</sup> SUDENE, Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros – Projetos Beneficiados, disponível em <http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTQvMDIvMDQvMTZfNDNfMTdfOTQ1X1JlbGF0b3Jpb19hbnVhbF8yMDEzLnBkZiJdXQ/Relatorio%20anual%202013.pdf>

propõe a integração regional com foco prioritário na carteira de exportações. Ainda que concorrendo com portos do Ceará, Pernambuco e Bahia, o lugar do Itaqui neste arranjo é relevante, conforme as afirmações retiradas do referido estudo:

Os resultados preliminares, utilizando as cargas de 2010, indicam que os eixos de integração da cabotagem e que compreendem as ligações das regiões de Barreiras, Balsas e Salvador com São Luís são os eixos que trazem maior competitividade à Região Nordeste. Ao se utilizar as cargas potenciais de 2020, assim como em 2010, o eixo de cabotagem continua sendo o eixo que traz o maior retorno econômico para a região Nordeste porém merecem destaques também os eixos que ligam Barreiras aos portos de Pecém/Fortaleza e Itaqui (São Luis) (CNI, 2015).

A este peso econômico das linhas interestaduais de exportação, organizadas em torno do Porto do Itaqui, mas em especial as que se localizam no Maranhão, cabe acrescentar aspectos essenciais dos chamados enclaves econômicos. Para apreciação geral do fenômeno do enclave, utilizaremos o trabalho de Cademartori sobre a região mineira de Antofagasta, no Chile, para quem “o conceito de enclave é um modo de produção social” (CADEMARTORI, 2015, p. 21) que se caracteriza pelos seguintes aspectos:

- 1) Controle externo: sendo uma prolongação tecnológica e financeira de economias mais desenvolvidas, os agentes locais não controlam a produção, sua relação com o resto da economia se dá principalmente através da vinculação com o mercado mundial, em alguns casos o centro do enclave ameaça a produção tradicional, em outros não existe vinculação entre eles;
- 2) Importância estratégica: os ingressos da exportação gerados pelo enclave são significativos para a economia de um país, sendo estratégicos para a empresa e o Estado, possibilitando apropriação pelas elites nacionais e estrangeiras;
- 3) Relações capitalistas: no centro do enclave, predominam relações capitalistas de produção entre capitalistas, provedores locais e o proletariado, que podem ser oriundos de outras regiões, e as relações entre provedores e trabalhadores reproduzem as relações hierárquicas entre aquelas e a empresa estrangeira;
- 4) Degradação ambiental e exclusão social: Algumas economias de enclave representam ameaça ao meio ambiente e exclusão social, como os investidores não pertencem ao lugar, não o protegem nem reinvestem ali parte dos ganhos, criando vínculos débeis ou de dominação com os produtores locais;
- 5) Caráter econômico e político: as empresas são fortes e o Estado é débil para controlá-las, podendo mesmo delegar certas funções a elas e assim se tornar um sócio estrangeiro, ou dotar o processo de caráter político, modificando leis nacionais para facilitar a entrada estrangeira, chegando a enfrentar as empresas locais na apropriação de divisas geradas pelo enclave;
- 6) Análise multidisciplinar: a teoria do enclave pode ser considerada como caso particular da relação centro-periferia em nível mundial, exigindo análise econômica, política e social para sua compreensão, evitando-se seu entendimento como *rede* ou como *especialização flexível* e sim como subordinação e exploração do trabalho. Sendo um processo exógeno, com sua evolução determinada por empresas

estrangeiras, o enclave deve ser considerado como um espaço, pois ali coexistem relações capitalistas puras e segmentação social, não devendo ser entendido como um território, onde acontecem fortes relações não mercantis entre os agentes (CADEMARTORI, 2015, p. 21-25).

Pelo exposto e com foco no caso do Maranhão, é possível avançar no entendimento dos enclaves aqui instalados a partir do processo recente de globalização, bem como em algumas implicações de suas relações com a economia política mundial e nacional. Inicialmente, é necessário reconhecer que em função da condição periférica do país, inserido de forma subordinada no sistema mundial, “nossos” enclaves desfrutam, no curto e médio prazo, de posição hegemônica no sistema econômico nacional. Tal situação, em um momento de retração das atividades, com elevação das taxas de desemprego e ajustes fiscais, que reproduz no país os impasses da economia mundial, torna ainda mais estratégico a preservação do bom desempenho produtivo dessas empresas exportadoras de commodities; se isto significa afastar as possibilidades de rever as bases de antigos acordos sobre isenções e investimentos, também se estende para outras interferências no *modus operandi* das empresas, seja quanto aos impactos sobre o meio ambiente, seja na desestruturação dos modos de vida de comunidades tradicionais.

Todo esse quadro reduz de forma significativa as margens de atuação/revisão do atual governo no que se refere à mudanças no padrão produtivo praticado pelos enclaves econômicos dominantes no Estado o que, por extensão, implica em evitar propostas de mudanças que afetem interesses mercantis das empresas exportadoras. Além de explicitar interferência na autonomia da unidade federativa e em sua prerrogativa constitucional de intervir no próprio território, a questão assim colocada compromete/limita o cumprimento do projeto de desenvolvimento do Maranhão, maior bandeira do governo atual e seu diferencial ideológico nos embates com os grupos políticos deslocados do poder recentemente.

É neste cenário que surge a proposta do Plano Mais IDH, lançado ainda em janeiro deste ano pelo Governo do Estado e que prioriza a melhoria das condições de vida nas regiões do Maranhão com os mais baixos indicadores de desenvolvimento humano do país. Concentrando parte significativa da ação estatal em territórios fora das zonas de interesse dos enclaves, mas que pouco representam em termos populacionais, políticos e econômicos, a estratégia do governo aponta para o esforço de construção de outro projeto de desenvolvimento, focado nos interesses da maioria da população. Um movimento político que, concentrando-se no lado mais pobre do Maranhão, não faz referências àquelas regiões mais dinâmicas do Estado, indispensáveis na articulação territorial e na distribuição de

riquezas, pois muitas delas estão relacionadas de forma orgânica com as economias de enclaves.

### 3 O Plano Mais IDH como Inversão de Prioridades

*O Maranhão atravessou todo o século 20 sofrendo graves consequências do patrimonialismo e do coronelismo, em uma proporção que nenhuma outra unidade da nossa Federação jamais viveu. O resultado mais nítido desse ciclo é conhecido de todo Brasil: os piores indicadores sociais do país, produtos desse amálgama entre regime oligárquico tardio e uma desastrada “modernização” baseada em enclaves econômicos.*

Flavio Dino.

Rompendo com antigas políticas das elites locais que, ignorando a grave realidade social do Maranhão, aceitaram um modelo de crescimento econômico com foco no mercado exterior que aprofundou desigualdades regionais, o atual governo anunciou como prioridade o enfrentamento das precárias condições de vida da grande maioria da população maranhense, concentrando esforços na inclusão sócio-produtiva das regiões mais pobres do estado. Assumindo os riscos de uma atitude que evita a elaboração longa e meticulosa de planos e programas desenvolvidos em gabinetes técnicos, o Governo deu precedência às ações, antecedidas por breves e objetivas análises sobre as precariedades socioeconômicas do Estado. Assim, com pouco menos de dois meses de gestão e através dos esforços conjugados de uma dezena de Secretarias de Estado, conseguiu efetivar várias ações nos campos da Educação, Saúde e Renda nos 30 municípios maranhenses mais pobres.

Para escolha destes 30 municípios, foram avaliados indicadores sociais de institutos e fundações de pesquisa, sendo eleito como critério para seleção dos mais precarizados o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, criado em 1990 pela ONU e que se comprovou mais adequado aos objetivos de elevação da qualidade de vida dos maranhenses.

O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. (PNUD, 2015).

Entretanto, construído em escala mundial e voltado para as condições de vida dos países membros da Organização, o IDH não oferece elementos da realidade local, por isso não atendendo aos objetivos de atuação do Governo. Por esta razão, foram analisados indicadores que, com aderência aos componentes do IDH, estivessem constituídos de dados municipais. Após pesquisa entre indicadores nacionais em escala municipal, foi adotado para avaliação inicial dos municípios maranhenses o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, criado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA em 1998 com base no IDH da ONU, mas destinado a identificar a situação dos municípios do Brasil.

**Tabela 2 – Metodologias do IDH Global e do IDHM 2013**

	LONGEVIDADE	EDUCAÇÃO		RENDA
		População Adulta	População Jovem	
<b>IDHM Brasil 2013</b>	Esperança de vida ao nascer	18+ com fundamental completo (peso 1)	% 5-6 na escola % 11-13 nos anos finais do fundamental % 15-17 com fundamental completo % 18-20 com médio completo (peso 2)	Renda mensal <i>per capita</i> (em R\$ ago/2010)
<b>IDH Global</b>	Esperança de vida ao nascer	Média de anos de estudo de 25+	Anos Esperados de Estudos	Renda Média Nacional <i>per capita</i> (US\$ ppp2005)

Fonte: PNUD

### **3.1 Isolamento e Pobreza no Maranhão**

Conforme a Tabela 2, as correspondências entre o IDH Global da ONU e o IDH-Municipal do IPEA estão dadas pela correspondência entre os eixos de Saúde, Educação e Renda. Uma primeira classificação geral do Maranhão, quanto a estes indicadores, feita pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos - IMESC, resultou em 140 municípios com índices abaixo da média. Considerando que atender mais de cem municípios representa complexidade para um programa que se inicia, o Governo decidiu atender na primeira etapa do Plano 30 municípios com menor IDHM para atuação imediata. A partir de dados disponibilizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNDU, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Fundação



João Pinheiro – FJP, foi possível identificar os 30 municípios do Maranhão com os mais baixos IDHM, organizando-os a partir de uma classificação em três grupos, conforme o Quadro 1. No primeiro, com 10 municípios, estão aqueles com os mais baixos IDH de todo o conjunto; no segundo grupo, mais 10 municípios com IDH situados na média e, no terceiro, o conjunto dos 10 municípios com IDH entre 0,519 e 0,529.

**Quadro 1– 30 Municípios Maranhenses de Menor IDH**

Ranking	Município	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevida de 2010	IDHM Educação 2010
1	Fernando Falcão	0,443	0,417	0,728	0,286
2	Marajá do Sena	0,452	0,400	0,774	0,299
3	Jenipapo dos Vieiras	0,490	0,445	0,766	0,346
4	Satubinha	0,493	0,450	0,720	0,369
5	Água Doce do Maranhão	0,500	0,494	0,697	0,363
6	Lagoa Grande do Maranhão	0,502	0,480	0,731	0,360
7	São João do Carú	0,509	0,487	0,684	0,397
8	Santana do Maranhão	0,510	0,445	0,758	0,394
9	Arame	0,512	0,525	0,701	0,365
9	Belágua	0,512	0,417	0,707	0,455
9	Conceição do Lago-Açu	0,512	0,492	0,738	0,370
9	Primeira Cruz	0,512	0,448	0,722	0,414
13	Aldeias Altas	0,513	0,500	0,720	0,374
14	Pedro do Rosário	0,516	0,475	0,696	0,415
14	São Raimundo do Doca Bezerra	0,516	0,478	0,700	0,410
14	São Roberto	0,516	0,475	0,738	0,391
17	São João do Soter	0,517	0,486	0,711	0,401
18	Centro Novo do Maranhão	0,518	0,508	0,717	0,382
18	Itaipava do Grajaú	0,518	0,456	0,726	0,419
18	Santo Amaro do Maranhão	0,518	0,454	0,738	0,416
21	Brejo de Areia	0,519	0,507	0,677	0,408
21	Serrano do Maranhão	0,519	0,440	0,735	0,433
23	Amapá do Maranhão	0,520	0,503	0,688	0,406
24	Araioses	0,521	0,497	0,709	0,402
24	Governador Newton Bello	0,521	0,509	0,718	0,387
26	Cajari	0,523	0,456	0,747	0,421
27	Santa Filomena do Maranhão	0,525	0,461	0,722	0,435
28	Milagres do Maranhão	0,527	0,465	0,764	0,413
29	São Francisco do Maranhão	0,528	0,503	0,733	0,400
30	Afonso Cunha	0,529	0,471	0,725	0,434

Fonte: PNUD; IPEA; FJP

A partir do Diagnóstico Preliminar, elaborado pelo IMESC, afloram as razões do baixo IDH que os acomete, pois dos 30 municípios, 24 (ou 80% do total) foram criados depois da Constituição Federal de 1988 (Quadro 2), originados em áreas com povoados populosos de onde sobressai um núcleo comercial. Em processos sem fundamentos socioeconômicos e técnicos, dominados por interesses políticos, apenas nos anos 1990,

mais de 80 municípios foram criados no Maranhão. Contando com autonomia política e administrativa, sem capacidade técnica e financeira, dezenas de municípios com baixos PIB per Capita sobrevivem a partir das transferências constitucionais e atuam como “empregador social”, funções muito bem articuladas com intenções eleitoreiras dos gestores, na clássica configuração do clientelismo.

**Quadro 2 – Data de Criação e PIB per Capita dos 30 Municípios de Mais Baixos IDH do MA.**

Nº	Município	Data Criação	PIB per Capita
1	Afonso Cunha	10/10/1959	5.244,00
2	Água Doce do Maranhão	10/11/1994	3.637,00
3	Aldeias Altas	26/12/1961	6.347,00
4	Amapá do Maranhão	10/10/1995	5.647,00
5	Araioses	15/05/1893	4.961,00
6	Arame	15/03/1988	5.701,00
7	Belágua	10/11/1994	4.576,00
8	Brejo de Areia	10/11/1994	9.776,00
9	Cajari	14/06/1925	4.501,00
10	Centro Novo do Maranhão	10/11/1994	4.641,00
11	Conceição do Lago-Açu	10/11/1994	4.380,00
12	Fernando Falcão	10/11/1994	4.795,00
13	Governador Newton Bello	10/11/1994	3.529,00
14	Itaipava do Grajaú	10/11/1994	3.505,00
15	Jenipapo dos Vieiras	10/11/1994	3.776,00
16	Lagoa Grande do Maranhão	10/11/1994	4.368,00
17	Marajá do Sena	10/11/1994	6.476,00
18	Milagres do Maranhão	10/11/1994	4.998,00
19	Pedro do Rosário	10/11/1994	5.098,00
20	Primeira Cruz	28/07/1947	3.341,00
21	Santa Filomena do Maranhão	10/11/1994	4.040,00
22	Santana do Maranhão	10/11/1994	3.555,00
23	Santo Amaro do Maranhão	10/11/1994	3.140,00
24	São Francisco do Maranhão	14/07/1870	3.124,00
25	São João do Carú	10/11/1994	5.254,00
26	São João do Sóter	10/11/1994	3.839,00
27	São Raimundo do Doca Bezerra	10/11/1994	4.172,00
28	São Roberto	10/11/1994	3.898,00
29	Satubinha	10/11/1994	4.010,00
30	Serrano do Maranhão	10/11/1994	3.929,00

Fonte: IMESC, 2015

Outra característica marcante dos municípios selecionados é a existência, nos territórios, de áreas protegidas como Unidades de Conservação ou Reservas Indígenas, totalizando 17 dos 30 municípios do Plano Mais IDH com presença das categorias de proteção de Unidades de Conservação (Proteção Integral e Uso Sustentável) e Terras Indígenas. Mais especificamente nota-se a presença de Áreas de Proteção Ambiental, Parques, Reservas Biológicas e Reservas Extrativistas, além de Terras Indígenas Guajajara, Canela, Timbira e Urubu Kabor (Quadros III e IV).

**Quadro 3 – Área dos Municípios de Mais Baixo IDH – MA e das Unidades de Conservação**

Município	Terras Indígenas	Área do Município (km <sup>2</sup> )	Área Terra Indígena (km <sup>2</sup> )	%
Arame	Timbiras	3.007	432	14,37
Centro Novo do Maranhão	Urubu Kabor e Guajajara	8.258	3.901	47,24
Fernando Falcão	Canela	5.083	3.593	70,69
Governador Newton Bello	Guajajara	1.160	4	0,34
Itaipava do Grajaú	Timbira e Guajajara	1.238	187	15,11
Jenipapo dos Vieiras	Guajajara	1.962	825	42,05
São João do Caru	Guajajara	616	169	27,44

Fonte: IMESC, 2015



**Quadro 4 – Área dos Municípios de Mais Baixo IDH – MA e das Terras Indígenas**

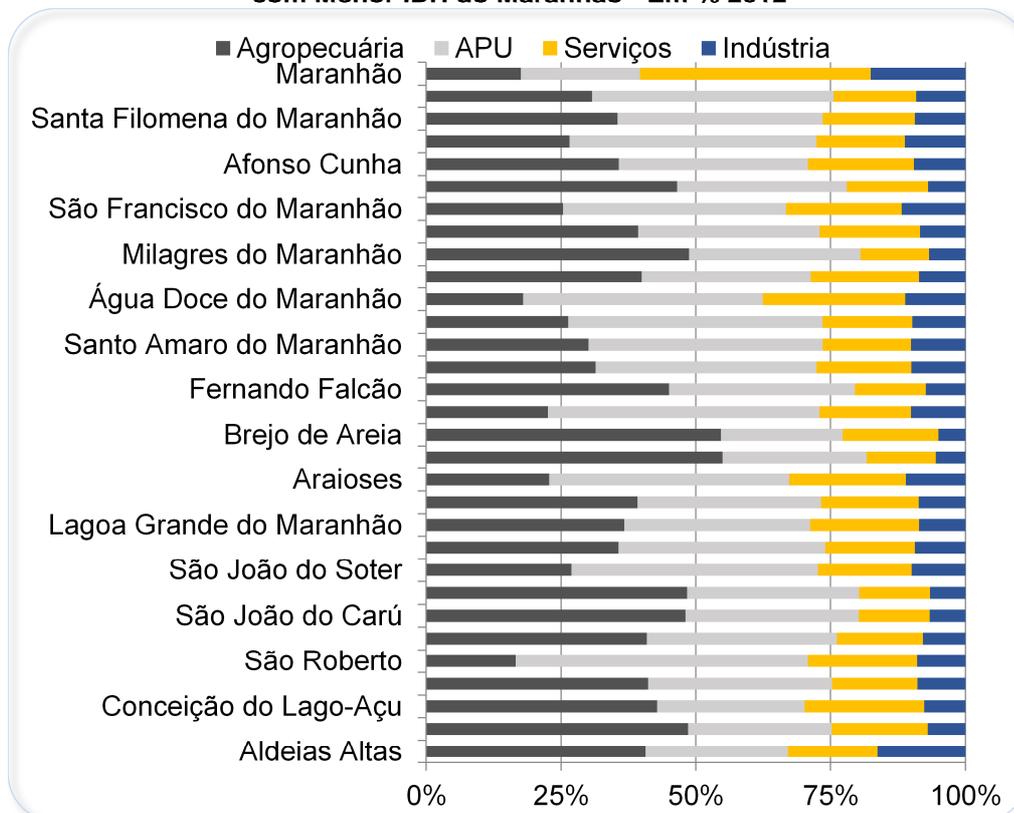
Município	Unidade de Conservação - UC	Área do Município(km <sup>2</sup> )	Área da UC (km <sup>2</sup> )	%
Afonso Cunha	APA Morro Garapenses	371	210	56,60
Água Doce do MA	APA Foz Rio Preguiças - Pequenos Lençóis - Região Lagunar Adjacente	444	196	44,14
Araioses	APA Delta do Parnaíba	1.786	689	38,58
Belágua	APA Upaon-Açu, Miritiba, Alto Preguiças	449	449	100,00
Cajari	APA Baixada Maranhense	662	662	100,00
Centro Novo do MA	Reserva Biológica do Gurupi	8.258	1633	19,77
Conceição Lago Açu	APA Baixada Maranhense	733	733	100,00
Fernando Falcão	Pq. Estadual do Mirador	5.083	297	5,84
Primeira Cruz	Pq. Nacional dos Lençóis Maranhenses	1.368	1252	91,52
Santana do MA	APA Upaon-Açu, Miritiba, Alto Preguiças	933	4	0,43
Santo Amaro do MA	Pq. Nacional dos Lençóis Maranhenses	1.602	1486	92,76
São João do Caru	Reserva Biológica do Gurupi	616	115	18,67
Satubinha	APA Baixada Maranhense	441	11	2,49
Serrano do MA	APA Baixada Maranhense	1.206	1206	100,00

Fonte: IMESC, 2015

Com 14, dos 30 municípios, com Unidades de Conservação, cabe destaque para Belágua, Cajari, Conceição do Lago Açu e Serrano do Maranhão, com a totalidade de seus territórios inscritos como Áreas de Proteção Estadual, e Primeira Cruz e Santo Amaro do Maranhão, com mais de 90% protegidos como Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. No que se refere à terras indígenas, dos 7 municípios que possuem reserva em seus territórios, Fernando Falcão, tem mais de 70% de seu território sob proteção e os municípios de Centro Novo do Maranhão e Jenipapo dos Vieiras com mais de 40% de suas áreas constituídas de terras indígenas. Três dos municípios - Centro Novo do Maranhão, Fernando Falcão e São João do Caru – estão nas duas listas, com Unidades de Conservação e Reservas Indígenas.

Se as Unidades de Conservação impedem a exploração dos recursos naturais, limitando o potencial para desenvolvimento econômico dos municípios listados, as Reservas Indígenas incluem no IDHM uma população sabidamente sem renda, o que joga para baixo os Indicadores Municipais. Situação que, sobreposta à baixa capacidade produtiva dos municípios, resulta em níveis insignificantes de produção de riqueza, conforme o Gráfico I, que apresenta os Valores Adicionados Brutos municipais, expressão do PIB sem os impostos gerados pelas atividades produtivas.

**Gráfico 1 - Valor Adicionado Bruto dos 30 Municípios com Menor IDH do Maranhão - Em % 2012**



Fonte: IMESC, 2015

Em busca do tempo perdido e contra a realidade dessas regiões abandonadas à própria sorte, o Plano Mais IDH direciona a atenção prioritária do Estado, mas até que ponto as políticas públicas pensadas pelo Plano serão capazes de reverter a situação de estagnação econômica e isolamento dos municípios selecionados, sem base produtiva ou articulações comerciais? Caracterizado como uma proposta aberta, em constante construção, teria o Plano possibilidade de, em algum momento e perante determinadas condições, aceitar ajustes ou mesmo expansões do inicialmente planejado?

### **3.2 Travessia para Intervenções Multiescalares?**

Pensado como uma experiência piloto, a ser sistematizada para aplicação nos demais municípios com baixos IDH, o Plano apresenta uma proposta inovadora de metodologia para enfrentamento da miséria e exclusão sócio-produtiva que acomete a maioria da população maranhense. Instituído através do Decreto nº 30.612, de 02 de janeiro

de 2015, o Plano tem como objetivo principal “promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável”. As diretrizes do Plano de Ações Mais IDH “compreendem: I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; II - ampliação dos mecanismos de participação popular na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos municípios; III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais, calcado em um modelo de desenvolvimento que atenda às especificidades de cada um deles; V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações” (MARANHÃO, 2015a).

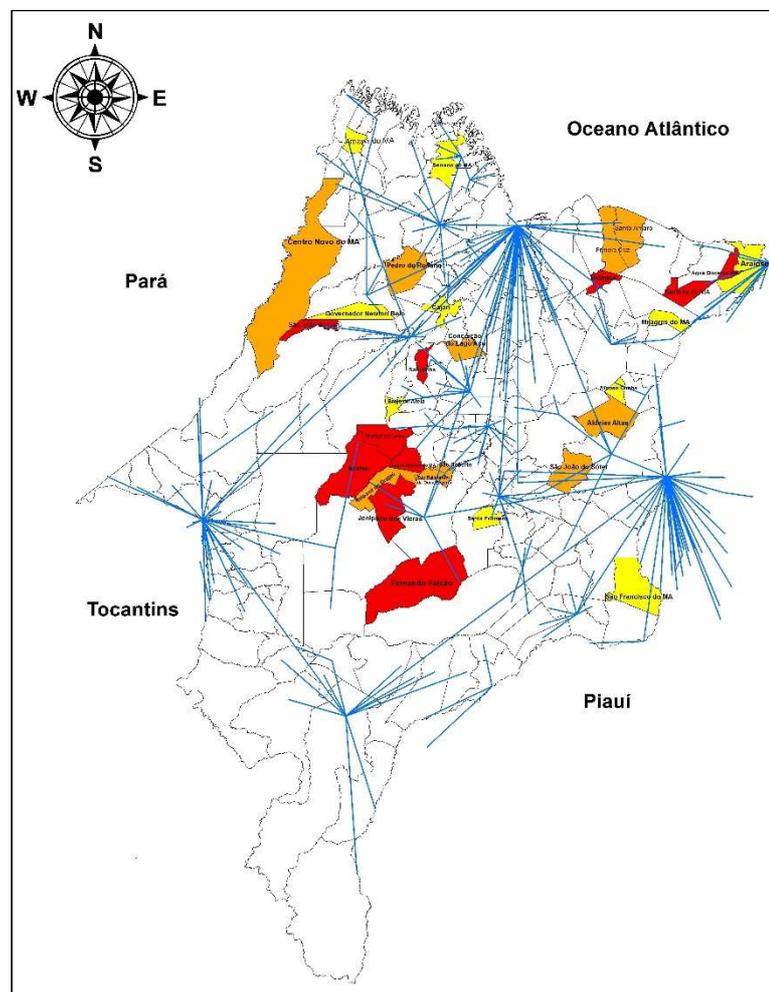
As ações são executadas de forma descentralizada e integrada entre o Estado e os Municípios, com planejamento e gestão do Comitê Gestor, presidido pelo Governador e integrado pelos titulares das Secretarias de Direitos Humanos e Participação Popular – SEDIHPOP, de Desenvolvimento Social – SEDES, de Assuntos Políticos e Federativos – SEAP, de Saúde – SES, de Educação – SEDUC, de Agricultura Familiar – SAF, do Trabalho e Economia Solidária – SETRES, das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID, da Igualdade Racial, além dos presidentes da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA e Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC.

Com um processo que combina planejamento e ação, o PMI conta com o poder do Estado para influir positivamente em regiões há décadas esquecidas. Após a consolidação, no nível estadual, das linhas mestras do Plano, foi iniciado um movimento para sua expansão com inclusão do poder municipal e da sociedade civil organizada dos municípios selecionados. Assim, após a constituição do Comitê Gestor e Comitê Executivo, foram instituídos Comitês Municipais, com representação do executivo e da comunidade organizada, quando então ocorrem os Mutirões Mais IDH, com equipes interinstitucionais instaladas nas sedes e povoados para realizar ações de cidadania e planejar obras e serviços (MARANHÃO, 2015b).

Desenvolvido até aqui de forma eficiente, com resultados concretos no campo da articulação institucional e ações efetivas, o Plano se mantém restrito às metas iniciais de atuação municipal. No cronograma do Comitê Gestor, a conclusão do Diagnóstico Avançado, em elaboração pelo IMESC, deverá aprofundar as informações socioeconômicas

e ambientais de cada um dos municípios, quando a dinamização das trocas intermunicipais entrará na pauta. A partir deste momento, o olhar dos gestores deverá se dirigir para o entorno de cada um dos municípios selecionados, ocasião em que o potencial de intercâmbio produtivo municipal será avaliado, possibilitando a elaboração de políticas públicas em escala regional. Com base em alguns estudos já elaborados é possível antecipar algo dessa nova escala de análise.

**Figura 2 – 30 Municípios Maranhenses com Menor IDHM e REGIC 2007**



Fonte: IBGE/ IMESC, 2015

Do ponto de vista do incentivo ao desenvolvimento socioeconômico, a observação sobre a relação espacial dos 30 municípios selecionados com a Rede Urbana do Maranhão (Figura 2) vem sobrepôr mais dificuldades à tarefa de elevação do IDHM das regiões. Com poucas articulações intermunicipais e fora das principais linhas de fluxos de deslocamentos, o isolamento socioespacial da grande maioria dos municípios explica boa parte do baixo

dinamismo econômico, configurando um círculo vicioso que impede expansão das ações de geração de trabalho e renda: não há produção e consumo porque estão desarticulados, estão desarticulados porque não têm produção ou consumo!

Comparando o mapa das articulações intermunicipais das regiões do Plano com o mapa de localização dos grandes empreendimentos no Maranhão (Figura 1, p. 6), verifica-se que, ainda quando próximos de centros dinâmicos estaduais, as conexões com foco nos 30 municípios inicialmente selecionados pelo Plano ou não existem ou são muito débeis. É justamente essa condição de isolamento socioespacial dos municípios do Plano que deve colocar, na pauta do Governo do Estado, cedo ou tarde, o necessário transbordamento de sua atuação, hoje ainda em âmbito municipal. Caso contrário, são altos os riscos de esgotamento do potencial transformador do projeto, isto é, tornar os incentivos à produção e ao consumo dependentes da presença e ação constantes dos aparelhos estatais nos municípios selecionados.

Entretanto, essa exigência de expansão territorial do Plano deverá ser avaliada, pois coloca na pauta da ação governamental adentrar por regiões sob “controle econômico” das grandes empresas e, obrigatoriamente, discutir o papel dos enclaves econômicos no desenvolvimento do Maranhão. Um debate coletivo há muito reclamado pela sociedade e, por isso mesmo, carregado de cobranças, ressentimentos e desconfiança de ambos os lados. Um processo social que pode sair do controle do próprio governo, em um momento no qual as articulações do novo grupo político com a sociedade organizada ainda se iniciam. Entretanto, a própria agenda do executivo vem se encarregando de avançar na discussão do planejamento regional do Maranhão. A partir de junho, com o início da elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, as exigências constitucionais para adoção de processos participativos levarão todas regiões do Estado a debater políticas públicas e investimentos dos próximos quatro anos. A questão impõe definir a metodologia do processo e a necessidade de adoção de uma regionalização para o planejamento do Estado. Órgão vinculado à Secretaria de Planejamento e Orçamento – SEPLAN, responsável pela coordenação do PPA, o IMESC iniciou a revisão da proposta, elaborada em 2007 e transformada em lei no ano seguinte, quando o Maranhão foi dividido em 32 Regiões de Planejamento, porém com a cassação do Governo Jackson Lago, em 2010, a descentralização proposta nunca foi efetivada.

Atualizando a REGIC 2007 com base em dados recentes sobre a economia maranhense e preservando as identidades culturais intermunicipais, presente na proposta vigente, o IMESC propôs a reestruturação do Estado em 21 Regiões de Desenvolvimento,

denominação que faz referência à existência, em cada unidade regional, de um grupo de municípios com dinamismo socioeconômico capaz de polarizar articulações regionais e adensar cadeias produtivas. Com possibilidade de adoção pelo IBGE, que poderia rever suas microrregiões no Maranhão, e análoga às divisões territoriais das Secretarias de Educação e Saúde, a proposta tem o potencial de unificar as inúmeras regiões administrativas que hoje são adotadas no Estado e abre o debate interno no governo sobre o tema. Considerando que tanto o PPA quanto o Mais IDH são processos de planejamento regional, seria coerente evitar duplicidades ou sobreposições de ações, cabendo ao executivo estadual adotar uma base territorial capaz de atender às duas ações, permitindo incluir, a partir da definição e aprovação do PPA, a proposta de elevação dos índices de desenvolvimento humano em um projeto capaz de contemplar a totalidade do Maranhão, com suas precariedades, mas principalmente com suas riquezas e potencialidades.

## **Considerações Finais**

O Espaço maranhense é, hoje, fruto de um longo e violento processo de ocupação privada da terra, realizado com o apoio decisivo do Estado para expropriação da posse histórica de centenas de comunidades tradicionais. Ao longo desse histórico da ocupação territorial, é possível constatar a permanência dos conflitos pela terra em torno de dois projetos socioeconômicos com grandes antagonismos e um saldo que aponta, na atualidade, para a hegemonia daquela concepção de perfil industrial e caráter exportador. Uma supremacia que não se expressa na absorção do vencido pelo vencedor, mas que o marginaliza e fragiliza em relação a seu papel no processo econômico estadual, inviabilizando a produção agropecuária para consumo interno, com graves consequências socioambientais. Desatento e despreocupado em relação ao conjunto do espaço maranhense, o projeto hegemônico dos enclaves econômicos é incapaz de oferecer uma via para o desenvolvimento do Estado como um todo, circunscrevendo seus interesses à produção de exportáveis a baixos custos.

Mas também é possível identificar o papel decisivo do Estado na definição desta resultante, pois ao invés de buscar a convivência e a complementariedade entre os projetos, abandonou qualquer atitude de pensar uma proposta compatível com a realidade maranhense, se manteve em uma posição que decidiu a disputa em favor do grande capital, sem atentar para as consequências de seu caráter de enclave. Muito em função de uma concepção de alcançar o desenvolvimento do Maranhão a partir da instalação de grandes

empreendimentos, o governo foi seduzido pela possibilidade de queimar etapas e chegar por atalhos à modernidade, ignorando o caráter sociocultural da população que, inevitavelmente, não teria como dialogar com processos produtivos de reduzida interface local.

Com a chegada ao poder de um novo grupo político com outro projeto de desenvolvimento, a retomada das políticas públicas para superar as precárias condições socioeconômicas do Maranhão se expressaram através do Plano Mais IDH, priorizando os municípios mais pobres do Estado. Ao analisar o Plano, verifica-se que todo o conjunto de restrições socioeconômicas e ambientais dos municípios selecionados ocorrem, em sua maioria, em espaços isolados das regiões vizinhas que desfrutam de dinamismo econômico com potencial para se constituírem em redes de trocas comerciais. Contando com uma base econômica que se expressa na agropecuária de pequena escala, mas fortemente suportada pelas despesas originadas em serviços de Administração, Saúde e Educação Públicas e gastos com Seguridade Social, com recursos advindos de transferências constitucionais, os municípios selecionados pelo Plano Mais IDH – como dezenas de outros do Estado – apresentam um quadro de difícil superação contando unicamente com suas próprias capacidades, circunscritas aos estreitos limites municipais. Em tais condições, a ampliação e aprofundamento do Plano, incorporando a totalidade do território ao planejamento e revendo o papel dos enclaves no novo projeto de desenvolvimento socioeconômico do Estado, apresenta-se como uma questão relevante para alcançar a elevação consistente dos indicadores sociais do Maranhão.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. **A Ideologia da Decadência: Leitura antropológica a uma história da agricultura no Maranhão.** Rio de Janeiro: Casa 8/Fundação Universidade do Amazonas, 2008.

ARCANGELI, A. (1987). O mito da terra: uma análise da colonização da Pré-Amazônia Maranhense. São Luís: UFMA

BARBOSA, Z. M. **O Global e o Regional: A experiência de desenvolvimento no Maranhão contemporâneo** In Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, Universidade Regional de Blumenau, outono de 2013, p. 113-128.

BURNETT, F. L. **Transformações Produtivas, Permanências Socioeconômicas, Embarços Políticos: Desafios do Planejamento Territorial no Maranhão Atual.** Comunicação – Anais do II Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade -

II SEDRES, Campina Grande (PB), de 13 a 15 de agosto de 2014, disponível em <http://sites.uepb.edu.br/sedres/files/2014/04/GT1-ANAIS-completo.pdf> acesso maio 2015.

CABRAL, M. S. C. **Caminhos do Gado: conquista e ocupação do sul do Maranhão**. São Luis, SIOGE, 1992.

CADEMARTORI D., J.J.:(2010) **Inversión extranjera en el desarrollo de la región minera de Antofagasta (Chile): historia y perspectivas**, Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2010b/677/](http://www.eumed.net/libros/2010b/677/) acesso maio 2015.

CARVALHO, C. **O Sertão. Subsídios para a História e a Geografia do Brasil**. Imperatriz, MA: Ética, 2006.

CNI. **Projeto Nordeste Competitivo. Sumário Executivo**. Macrologística. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.macrologistica.com.br/images/stories/palestras/Projeto-Nordeste-Competitivo-Sumario-Executivo.pdf> acesso março 2015.

FERREIRA, A.J.A. **A evolução da geografia dos transportes no estado do Maranhão, Brasil: de ancoradouro a sistema multimodal**. Disponível em <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiadeltransporte/35.pdf> acesso junho 2014.

HOLANDA, F. M. **Estruturas de longa duração e seus condicionantes sobre a formação e a dinâmica recente do mercado de trabalho maranhense** In SILVEIRA, J. L. A. Ensaios sobre a Economia Maranhense. São Luis: CORECON, EDUFMA, 2014, p. 103-145.

IMESC. **Plano de Ação Mais IDH: Diagnóstico Preliminar**. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. São Luis, 2015.

LACROIX, M. L. L. **A Campanha da Produção, 1948-1958**. São Luis, 2004.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

MANHÃES, L. C. S. **Educação e Lutas Sociais na Colonização Dirigida: O Alto Turi Maranhense 1962/1984**. Dissertação de Mestrado em Educação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Estudos Avançados de Educação. Departamento de Administração de Sistemas Educacionais, 1987, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9075?show=full> acesso março de 2015.

MARANHÃO. **Os Grandes Investimentos Privados e Públicos do Maranhão e os Desafios do Desenvolvimento para os próximos 30 anos**. Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Indústria e Comércio - SEDINC, 2012.

MARANHÃO. **Instalação do Comitê Gestor do Plano de Ações Mais IDH**, Critérios de Seleção dos Municípios Prioritários, Municípios de Menor IDHM do Estado considerados Prioritários para efeito de Mudança do IDH do Maranhão. São Luis: mimeo, Comitê Gestor do Plano De Ações Mais IDH, 2015a.

MARANHÃO. **Matriz de Responsabilidades. Plano Mais IDH**. Comitê Gestor do Plano de Ações Mais IDH. São Luis, mimeo, 2015b.



MESQUITA, B. A. **Notas sobre dinâmica econômica recente em Área Periférica: mudanças na estrutura produtiva do Maranhão** In: 2ª Conferência de Desenvolvimento – 2011, Disponível em <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area4/area4-artigo33.pdf> acesso junho 2014.

MIRANDA, R. S. **Conflitos socioambientais e o processo de territorialização no Sul do Maranhão**. VIII Congresso Latino-americano de Sociologia Rural, 15 a 19 de novembro de 2010, Porto de Galinhas, Pernambuco, Brasil GT 7 – Dinâmicas territoriales y disputa por recursos naturales, disponível em <http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/07/GT7-Roberto-de-Sousa-Miranda.pdf> acesso março 2015.

PNDU. **Desenvolvimento Humano e IDH**, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, disponível em <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx> acesso maio 2015.

RIBEIRO, F. **Desenvolvimento como Ideologia**. ANPUH – XXII Simpósio Nacional de História – João Pessoa, 2003, disponível em <http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S22.239.pdf> acesso abril 2015.

SILVA, I. G. **Entre o local e o nacional: a “reforma” do aparelho de Estado no Maranhão**. Caderno CRH, Salvador, BA, v. 14, n. 35, 2001.