

A industrialização no estado do Maranhão: uma análise do plano estratégico de desenvolvimento industrial

Maria Rosivalda da Silva Pereira¹
Daniel Arruda Coronel²

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar os eixos de desenvolvimento propostos no Plano de Desenvolvimento Industrial do Maranhão-PDI 2020 e seus reflexos na economia maranhense. Neste sentido, fez-se uma breve revisão da literatura, pertinente às políticas industriais, para subsidiar a análise do PDI-2020. Posteriormente, são analisados os impactos do plano em eixos temáticos. Os resultados indicaram que as áreas de educação, energia e infraestrutura foram as que apresentaram maior dinamismo como consequência das medidas implantadas pelo PDI 2020.

Palavras-chave: Política industrial; Desenvolvimento Regional; Maranhão

Recebimento: 5/10/2012 - Aceite: 18/06/2013

¹ Mestranda em Administração da Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Brasil. Universidade Federal do Maranhão, Biblioteca Central. Av. dos Portugueses, s/n. Campus Universitário do Bacang 65085-580 - Sao Luis, MA - Brasil. E-mail: rosivaldapereira@uol.com.br

² Doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (2010). Universidade Federal de Santa Maria, Departamento de Ciências Administrativas. Prédio 74C, Térreo, Sala 4112. Bairro Camobi, km 9. 97105900 - Santa Maria, RS - Brasil. E-mail: daniel.coronel@uol.com.br

The industrialization in the state of Maranhão: an analysis of industrial development plan

Abstract

The aim of this article is to analyze the strategy development proposed in the state of Maranhão for its Industrial Development Plan IDP-2020 and the effects on its economy. Thus, a brief literature review was done, which is relevant to industrial policies to support the IDP-2020 analysis. After that, the impacts on the plans were analyzed. The results indicated that the areas of education, energy and infrastructure showed more dynamism as a result of the measures implemented by PDI 2020.

Keywords: Industrial Policy, Regional Development; Maranhão

Introdução

O processo de industrialização no Estado do Maranhão iniciou-se na década de 1970 quando o Maranhão incorporou à sua economia, predominantemente baseada na pecuária extensiva e na economia camponesa tradicional, grandes projetos industriais, que, na percepção de Holanda (2008), definem os contornos socioeconômicos atuais do Estado.

A instalação de grandes projetos industriais no estado, como o Distrito Industrial, em São Luís, o Projeto Ferro Carajás, que associou obras de infraestrutura rodoviária (São Luís-Teresina), ferroviária (Ferrovia Carajás) e portuária (Porto do Itaqui), deram visibilidade ao estado, tornando-o um polo competitivo para escoamento da produção nacional. O Porto do Itaqui tem uma privilegiada localização geográfica em relação aos mercados consumidores asiático e europeu ,via canal do Panamá, possui uma profundidade de aproximadamente 25 metros, o que possibilita a atracagem de grandes navios, e ainda é beneficiado por uma das mais variadas tábuas de marés do mundo, conforme a Federação da Indústria do Estado do Maranhão (FIEMA, 2009). Destaca-se também, nesse período, a construção da hidrelétrica de Boa Esperança, a qual viabilizou a ampliação do sistema energético no Estado.

Na década de 1990, chamada por Holanda (2008) de “década perdida” devido ao fato de o Estado do Maranhão não apresentar grandes alterações na estrutura industrial, o setor de serviços ganhou espaço no desenvolvimento econômico. A reestruturação turística do Delta do Parnaíba e dos Lençóis Maranhenses aflorou na parte Leste do estado um movimento turístico até então só conhecido pela capital maranhense, assim como o desenvolvimento do polo turístico da Chapada das Mesas, tendo o município de Carolina como sua porta de entrada.

Nos anos 2000, o aperfeiçoamento dos programas de distribuição de renda e a implantação dos projetos de desenvolvimento econômico pelo governo federal tal como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), fazem vislumbrar novos cenários. O ramo da construção civil se firma no Estado e grandes projetos de indústria se estabelecem, como a hidrelétrica de Estreito, a Suzano Papéis e Celulose, Refinaria Premium I, dentre outros.

Diante do cenário industrial em que se encontra o estado do Maranhão e da necessidade de implementar novos rumos para a indústria maranhense, a FIEMA coordena a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Maranhão (PDI 2020), cujo objetivo é o “[...] aumento da competitividade sistêmica da economia do estado, e o adensamento das cadeias produtivas centrais do Maranhão” (FIEMA, 2009).

O PDI 2020 foi desenvolvido diante do cenário dos Programas de Aceleração do Crescimento lançado no 2º mandato do governo Lula, e se desenvolve mediante o Programa Brasil Maior.

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar os eixos de desenvolvimento propostos no PDI 2020 e seus reflexos na economia maranhense, essencialmente sobre o desenvolvimento do estado. Sendo este um documento elaborado em 2009, algumas das ações já estão em andamento. Seguindo esta temática, este trabalho visa responder à seguinte questão de pesquisa: quais os reflexos desses planos nos indicadores sociais do estado? Para atingir tais objetivos, fez-se uma ampla análise dos objetivos, ações e metas da PDI 2020, utilizando-se do arcabouço teórico sobre políticas industriais disponíveis na literatura econômica internacional e nacional.

O trabalho estrutura-se em três seções, além desta introdução. Na segunda seção, faz-se uma breve revisão de literatura sobre política industrial e apresentam-se as mais recentes políticas industriais instituídas no Brasil, como forma de se compreender melhor o cenário em que se estabelece uma política industrial regional. Na terceira seção, faz-se a apresentação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Maranhão com considerações sobre alguns dos projetos já constituídos. Na seção seguinte, faz-se uma análise das ações propostas pelo PDI 2020 e, por fim, apresentam-se as principais conclusões do trabalho.

Política industrial recente no Brasil: uma revisão de literatura

Política industrial, nos termos deste estudo, será entendida, na concepção de Suzigan e Furtado (2006, p. 174), como “[...] um mecanismo de coordenação de ações estratégicas do governo e de empresas visando desenvolvimento de atividades indutoras de mudança tecnológica ou a solução de problemas identificados por esses atores no setor produtivo da economia.”

Nesse entendimento, a política industrial não se restringe apenas ao setor industrial, mas engloba todos os setores produtivos da economia, inclusive o governamental, interligando-os com vistas a um desenvolvimento econômico nacional sólido. Para Kupfer (2003, p. 103), a composição de uma política industrial deve “[...] contemplar um tripé do qual fazem parte uma política comercial, uma política de competitividade industrial e uma política de regulação do capital estrangeiro”.

No Brasil, o contexto de política industrial efetiva, apesar de vir em pleno desenvolvimento histórico, enfraqueceu durante as décadas de 1980 e 1990 em razão do direcionamento econômico voltar-se para o controle

inflacionário, tão latente no período. Assim, todas as atenções das políticas econômicas estavam dedicadas à implementação de políticas que pudessem controlar a inflação, e as autoridades estavam convencidas de que as medidas de controle tomadas seriam suficientes para alavancar ou, pelo menos, manter o desenvolvimento da indústria nacional (FERRAZ, 2009).

Já no final da década de 1990 e início dos anos 2000, o governo, com a inflação sob controle, tem espaço para dedicar-se ao desenvolvimento nacional. Assim, em 2003, foi lançada a Política Industrial e de Comércio Exterior (PITCE).

Suzigan e Furtado (2006, p. 174), ao analisarem a PITCE, apontam como pontos fortes “[...] o foco na inovação e, em certa medida, o reconhecimento da necessidade de uma nova organização institucional para executar a coordenação da política.” No entanto, também apresentam as fraquezas, destacando que a política macroeconômica nacional era incompatível com os objetivos traçados, essencialmente os juros e a estrutura tributária, a infraestrutura deficitária e os sistemas de ciência, tecnologia e informação, dentre outros.

Na implantação dessa política, o Governo Federal considerou as seguintes linhas de ação: inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; capacidade e escala produtiva; opções estratégicas (BRASIL, 2003).

Para a linha de ação inovação tecnológica, a regulação e integração entre governo e setores produtivos foram pontos de destaque para favorecer a inovação, bem como a reestruturação das instituições públicas e privadas de pesquisa de modo a possibilitar o desenvolvimento e a competitividade de produtos brasileiros (BRASIL, 2003).

Em relação à inserção externa, foi traçado o apoio à expansão de exportações (como consequência da consolidação da ação anterior e integração com ela), através de financiamentos específicos para a exportação, desoneração tributária, modernização industrial dentre outras ações que possam tornar o produto brasileiro atraente ao mercado internacional (BRASIL, 2003).

No eixo modernização industrial, o destaque dado foi para a modernização e a inovação industrial. As principais necessidades elencadas nesse item foram problemas de capacitação produtiva e de capacidade de gestão; estabelecimento de arranjos produtivos locais. A intervenção estatal e das entidades civis organizadas, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) são fundamentais na implementação desse eixo (BRASIL, 2003).

A linha de capacidade e escala produtiva pretendeu ampliar a produtividade nacional que estaria próxima ao limite. É apontada a intervenção do Estado no âmbito de instrumentos regulatórios que facilitem a obtenção de financiamentos e o estímulo à fusão de empresas ou atuação conjunta de empresas que fortaleçam o desenvolvimento e inovação com vistas a uma inserção no comércio internacional (BRASIL, 2003).

Como opções estratégicas, foram apontadas áreas fundamentais para atingir as metas propostas pela PITCE, tais como as de semicondutores, software, fármacos e medicamentos e bens de capital.

Ao analisar a PITCE, Castilhos (2004,2005) aponta ser a inserção externa e a inovação e desenvolvimento o eixo central, permeando todos os demais eixos, permitindo o fortalecimento da presença ou da marca Brasil do cenário internacional, com produtos inovadores e competitivos, e protegendo, assim, o mercado nacional das importações e incentivando as exportações.

Ferraz (2009) destaca os avanços alcançados através da PITCE e cita marcos regulatórios importantes que podem promover a inovação no país, tais como aqueles que permitem incentivos a empresas que realizem pesquisas e desenvolvimento de inovação tecnológica (Lei do Bem - Lei nº 11.196/2005 e Lei de Inovação Tecnológica - Lei nº 10.973/2004) e atraiam capital especializado a fim de manter o conhecimento no país, e desenvolver a indústria e mão de obra local.

No entanto, segundo Castilhos (2004), a PITCE apresentou problemas que não permitiam a ela tornar-se uma política industrial de longo prazo. Dentre os problemas apontados, destaca-se que as ações definidas possibilitavam um crescimento efêmero, sem sustentabilidade; a proposta de flexibilização do trabalho, que repercute no trabalho formal, e, por extensão, nos salários, fragilizando a manutenção da economia local.

Na avaliação de Ferraz (2009), é difícil mensurar os resultados da PITCE em razão de não haver uma relação efetivamente mencionada entre os investimentos realizados e os resultados efetivos, visto ser uma política que prima pelo desenvolvimento tecnológico e inovação, cujos resultados são de longo prazo e esta política teve prazo limitado curto para se desenvolver.

A PITCE e seus resultados regulatórios serviram de base para a elaboração de uma segunda política, que a complementa e a segue: a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008.

A implementação da PDP pretende sanar os pontos fracos anteriormente apontados por Castilhos (2004, 2005) e Ferraz (2009), em termos de sustentabilidade e de crescimento em longo prazo, lançando desafios a serem vencidos: ampliar a taxa de investimento - de 17,4% em

2007 para 21% em 2010; elevar o esforço de inovação (já antes estabelecidos da PITCE), com a ampliação de investimento de 0,51% do PIB para 0,65% em 2010; preservar a robustez das contas externas - com o aumento da participação nas exportações mundiais de 1,18% em 2007 para 1,25% em 2010; fortalecer as micro e pequenas empresas, ampliando sua participação no mercado exportador. Para cada um desses desafios foram estabelecidas metas a serem alcançadas até 2010 (BRASIL, 2008).

Com isso, observa-se que, em relação à PICTE, a PDP apresenta metas bem definidas que podem ser avaliadas de forma mais objetivas ao serem alcançadas. Assim, transparece confiança tanto para a sociedade quanto para o setor produtivo, uma vez que o poder público é somente um incentivador ou facilitador para implantação de políticas e não investidor direto, embora tenha sido considerado o poder de compra do setor público juntamente com o mercado consumidor interno como um dos fatores influenciadores da produção nacional.

Nessa política, construída sob os auspícios da crise econômica de 2008, percebe-se uma preocupação maior em preservar o mercado produtivo interno, deixando-o menos suscetível ao mercado importador e mais propenso ao desenvolvimento autônomo de produtos locais competitivos.

No que tange ao cumprimento das macrometas estabelecidas, somente uma foi integralmente alcançada, duas parcialmente e uma, com baixa perspectiva de ser atingida, conforme será visto a seguir (BRASIL, 2012a).

A participação brasileira nas exportações mundiais, que em 2009 chegou a 1,26% de participação, foi, então, a única macrometa cumprida integral e antecipadamente (BRASIL, 2012a). No entanto, tal situação gera controvérsia na análise da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP, 2011a), quando se considera que o valor a ser atingido seria de US\$ 208,8 bilhões, e o valor real atingido foi de apenas US\$ 201,9. O aumento do investimento da iniciativa privada em Pesquisa e Desenvolvimento não se concretizou dentro do esperado, mas atingiu um número muito próximo do estabelecido para 2010: 0,6% do PIB (BRASIL, 2011b). A análise realizada pela FIESP sobre o tema aponta alguns fatores para o não alcance da meta: a elevada carga tributária, o excesso de burocracia, a escassez de mão de obra qualificada e a insegurança jurídica relacionada a instrumentos de apoio à inovação, aliados à ausência de compartilhamento de riscos entre Estados e empresas. Assim, é preciso que o governo reconheça a importância da inovação como fator decisivo para o desenvolvimento e para a competitividade e designe maiores incentivos e ações de fomento à inovação no país (FIESP, 2011a).

No que se refere à Formação Bruta de Capital Fixo no PIB nacional, este ficou abaixo do esperado, alcançando somente 19,5% do PIB, abaixo dos 21% projetados (BRASIL 2012a), apesar dos esforços do governo em atingi-lo, através da concessão de incentivos a setores de bens de capital e automotivo, por exemplo, que foram considerados estratégicos para manter a economia aquecida (FIESP, 2011a).

A ampliação do número de MPEs exportadoras foi a macrometa que se tornou inviável de ser atingida dado o cenário internacional de crise que se instalou no período, tendo inclusive diminuído a participação daquelas no mercado exportador brasileiro, nos anos de 2008 (6,7%), 2009 (11,2%), e, em 2010, mantém a tendência de queda (BRASIL, 2011b).

Mesmo assim, na perspectiva do Governo, a PDP “[...] foi uma política eficaz e eficiente, tendo obtido sucesso em mobilizar o setor público e em articulá-lo com o setor empresarial para os fins propostos” (BRASIL, 2010, p. 12).

Tendo sido a PDP uma política elaborada para terminar em 2010, com a mudança de governo, foi lançada, em agosto de 2011, na Gestão da Presidenta Dilma, o novo programa de desenvolvimento industrial brasileiro denominado “Programa Brasil Maior: inovar para competir. Competir para crescer”. A pretensão é que seja desenvolvido no período de 2011-2014.

Esse Plano é uma atualização dos PITCE e da PDP. A política industrial brasileira adapta-se aos novos rumos que a economia mundial vem tomando frente às crises econômicas e aponta como seus principais desafios sustentar o crescimento econômico em um ambiente adverso e possibilitar que o Brasil saia da crise internacional em melhor posição do que entrou (BRASIL, 2011a).

O Plano Brasil Maior destacou como suas principais medidas o estímulo ao investimento e à inovação através da desoneração tributária, do financiamento ao investimento e à inovação e o marco legal da inovação; o comércio exterior, com a desoneração das exportações, a defesa comercial, o financiamento e garantias para exportações e a promoção comercial; e ainda, a defesa da indústria e do mercado por meio da desoneração da folha de pagamento, do regime especial automotivo, de compras governamentais e de harmonização de políticas de financiamento (BRASIL, 2011a).

A análise feita pela FIESP (2011b) deste plano expõe críticas às medidas apresentadas. Pode-se citar, no eixo de inovação e desenvolvimento tecnológico, a desoneração tributária, que não se trata de novidade, mas de continuidade de uma ação já implantada. Então, a partir dessa análise, o Departamento de Competitividade e Tecnologia da FIESP propõe a desoneração da folha de pagamento do setor de bens de capital

como estratégico para a redução do custo de investimento e, assim, impulsionar o desenvolvimento da produção local.

O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) considera a medida de desoneração da folha de pagamento como de efeito positivo, imediato e com longo alcance. Em sua análise, aponta que a principal vantagem de tal medida não é a redução do benefício em si, mas, sim, a exclusão da cobrança das exportações e a inclusão do referido imposto em produtos importados. Essa medida deixará mais isonômico o tratamento tributário entre a produção nacional e a estrangeira (IEDI, 2012).

Em termos de inovação, esta certamente será uma política de longo prazo, visto que a produção de produtos e processos inovadores capazes de transformar a capacidade produtiva da indústria leva tempo e requer investimentos constantes. Como incentivo à inovação, uma medida pertinente lançada pelo Brasil Maior foi a isenção tributária para a produção nacional de bens de tecnologia da informação e comunicação bem como o grau de nacionalização da produção automotiva, que prevê a atração de empresas inovadoras para se instalarem no país e assim formar mão de obra especializada e competitiva (IEDI, 2012).

No entanto, o que tem que ser assegurado é que tais políticas cheguem a todos os estados brasileiros, diminuindo as desigualdades regionais e promovendo o desenvolvimento mais igualitário. Diante disso, o estado do Maranhão, em iniciativa conjunta com a FIEMA, lançou, em 2009, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Maranhão, objeto de análise na próxima seção.

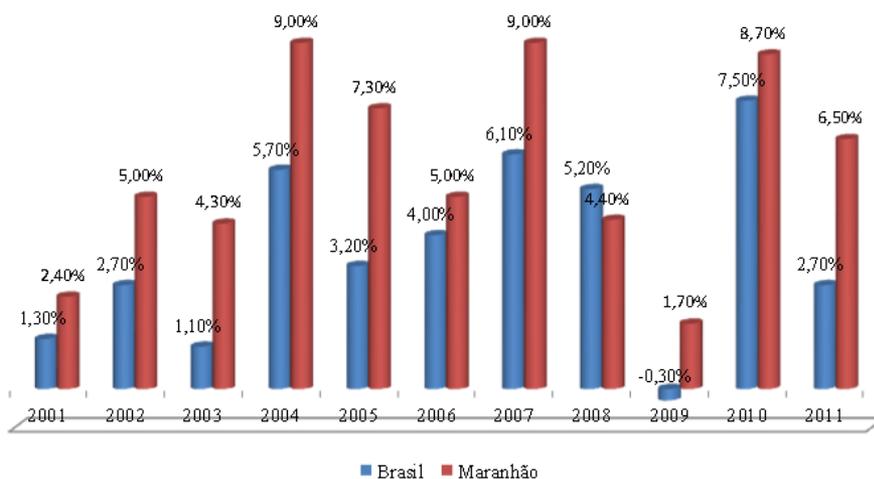
Plano Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Maranhão: objetivos e metas

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Maranhão (PDI 2020) foi uma iniciativa da FIEMA que articulou diversos segmentos sociais produtivos, incluindo o Governo do Estado para sua elaboração, com vistas a instrumentalizar o desenvolvimento da indústria estadual.

O seu gerenciamento deve ficar sob responsabilidade do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social, com a participação e parceria de diversos atores sociais como a FIEMA e sindicatos (de patrões e empregados), de forma que se tenham olhares diferenciados e controle sobre as ações desenvolvidas.

Para a estruturação desse Plano, foi utilizada a abordagem de cenários³ para fazer a análise da situação socioeconômica em que se encontrava o Estado naquele momento, considerando os indicadores sociais, na qual foi apresentada toda a contradição em que se encontra o estado: ao mesmo tempo em que apresenta um Produto Interno Bruto (PIB) maior que o do Brasil (Figura 1), apresenta índices de analfabetismo da população com 15 anos ou mais e mortalidade infantil também em números superiores à realidade nacional: 19,26% e 39,2 óbitos em mil crianças nascidas vivas, respectivamente, frente à taxa de 10% da realidade nacional 23,5 óbitos em mil crianças, apontadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2009).

Figura 1: Brasil e Maranhão - variação anual do PIB (em %)



Fonte: IBGE (2012).

Diante dos cenários encontrados e analisados, foram estabelecidos quatro macroobjetivos: aumento da competitividade sistêmica; melhoria da qualidade de vida da população; dinamização da economia; industrialização e diversidade produtiva (FIEMA, 2009).

A compreensão acerca da competitividade sistêmica passa pela qualificação de recursos humanos, a ampliação de seu nível de escolaridade

³A abordagem de cenários traz uma perspectiva de incerteza como um pressuposto para a formulação de alternativas prováveis para orientar o processo decisório (FIEMA, 2009).

e a qualificação profissional adequada para os objetivos, além do fortalecimento da capacidade de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. À época de elaboração do PDI 2020, em 2009, o nível de analfabetismo da população maranhense, com mais de 15 anos de idade, era bem abaixo da realidade nacional (IBGE, 2009).

A melhoria da qualidade de vida da população é um item fundamental para o desenvolvimento sustentado de um Estado. No Maranhão, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), medido pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2010, foi de 0,683, o penúltimo lugar em relação aos demais estados da federação. Obteve-se que, em 2008, segundo o IBGE (2009), dos domicílios particulares urbanos, no Maranhão, em 14,6% não havia acesso ao serviço de abastecimento de água por rede geral, em 70,4% não existia o serviço de esgotamento sanitário, sendo utilizadas fossas sépticas, e 9,9% não tinham acesso a nenhuma forma de coleta de lixo.

Assim, o PDI 2020 traçou que a melhoria da qualidade de vida deveria ser alcançada através do “[...] aumento da renda e da ocupação, da ampliação do acesso aos serviços sociais urbanos [...]; da redução da pobreza; assim como das condições do meio ambiente natural.” (FIEMA, 2009).

Para o desenvolvimento do macroobjetivo ‘dinamização da economia do Maranhão’, a ampliação da renda e do emprego da população será a estratégia utilizada, o que também deve refletir-se na melhoria da qualidade de vida. Essa dinamização poderá ser atingida através do aumento da competitividade sistêmica, da disseminação da “Marca Maranhão”, da melhoria da qualidade dos produtos e do aumento do valor agregado da produção local (FIEMA, 2009).

No quarto macroobjetivo, industrialização e diversificação produtiva, busca-se a redução da dependência econômica a um pequeno conjunto de produtos, permitindo uma autonomia da cadeia produtiva e um aproveitamento de atividades já desenvolvidas no estado, como o artesanato, por exemplo, e proporcionar agregação de valor dos produtos maranhenses (FIEMA, 2009).

Para atingir esses objetivos, foram traçados sete eixos estratégicos de desenvolvimento que se integram aos objetivos; quatro deles integram-se diretamente a eles: educação e qualificação, desenvolvimento científico e tecnológico, ampliação da infraestrutura econômica e da logística, e adensamento das cadeias produtivas. Os demais eixos - gestão pública de qualidade, organização e participação empresarial e conservação ambiental - seguem para orientar e viabilizar a implementação dos macro objetivos.

A Figura 2 apresenta o fluxo de integração dos eixos com os macroobjetivos.

Figura 2: Fluxo de integração dos eixos e macroobjetivos estratégicos



Fonte: FIEMA (2009).

Os eixos definidos foram desmembrados em programas, que, por sua vez, se desdobram em projetos, com vistas a melhor atingir os objetivos propostos.

No primeiro eixo, **educação e qualificação da mão de obra**, foram estabelecidos três programas desdobrados em 13 projetos. Os programas são ampliação e melhoria da qualidade da educação, que visa desenvolver a educação e elevar o nível de escolaridade da população maranhense; qualificação técnica e profissional e o fortalecimento da educação superior, que, juntos, objetivam elevar o nível técnico dos trabalhadores e assim aumentar a empregabilidade e a competitividade sistêmica da economia estadual.

Sobre esse primeiro eixo, o que se percebe é que a inserção de políticas públicas de educação deve ser muito bem determinada, e a integração entre as diversas esferas de governo é fundamental para o seu cumprimento.

A realidade da educação maranhense, em 2008, era a seguinte: 306.230 alunos matriculados no Ensino Médio, 4.222 na Educação Profissional e 26.337 no Ensino Médio da Educação de Jovens e Adultos, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (2008), e uma taxa de analfabetismo de 19,5% entre a população com mais de 15 anos de idade (IBGE, 2009).

No campo da Educação Superior, o cenário também era de baixas oportunidades: tinha-se, em 2008, 29 instituições de ensino superior, com

22.360 ingressantes em cursos presenciais, e foram oferecidas 3.905 vagas para o Ensino superior a Distância. Desses ingressantes, 71% deles estavam em instituições particulares/filantrópicas, e a localização dessas instituições era basicamente nas duas maiores cidades do Estado (INEP, 2008).

O **desenvolvimento científico e tecnológico**, segundo eixo estabelecido, estrutura-se a partir de programas para ampliação e fortalecimento das instituições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico; para a promoção da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico; e para a difusão tecnológica (FIEMA, 2009).

A implementação desse eixo é estratégica para o desenvolvimento do estado, uma vez que está intimamente relacionado com a qualificação da mão de obra de alta qualidade (promovida em universidades e centros de pesquisa) bem como com o incentivo à inovação, por vezes atrelado à própria indústria que, para manter sua competitividade, também investe em pesquisa e desenvolvimento.

Sobre a **ampliação da infraestrutura econômica e da logística**, foram estabelecidos três grandes programas: expansão e melhoria de transporte e logística; ampliação da oferta e das fontes de energia; e a ampliação da infraestrutura social urbana (FIEMA, 2009).

O estado ficou vários anos com uma infraestrutura de estrada, de ferrovia e de portos estagnada, com a mesma capacidade que constava na década de 1980, quando vários empreendimentos grandiosos se instalaram no local, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce (atualmente Vale) e do Consórcio de Alumínio do Maranhão (ALUMAR), conforme Holanda (2008).

No eixo **adensamentos das cadeias produtivas e diversificação produtiva**, foram propostos quatro programas: adensamento das cadeias produtivas, diversificação das estruturas produtivas e das exportações, desenvolvimento do turismo e dos arranjos produtivos locais e ampliação da agropecuária e qualidade dos produtos e serviços (FIEMA, 2009).

O programa de adensamento das cadeias produtivas busca incrementar as cadeias já ancoradas no estado, com o beneficiamento e agregação de valores à cadeia de grãos, de pecuária, de minério de ferro, de alumínio, de cimento, e, ainda, o desenvolvimento de fornecedores locais para tais cadeias.

A **gestão pública de qualidade**, fundamento essencial em qualquer ambiente, visa à melhoria da qualidade dos serviços públicos através da reestruturação e democratização dos órgãos administrativos, à implantação da gestão de qualidade dos serviços públicos e à qualificação dos servidores públicos do estado. Outro programa desse eixo é a descentralização e regionalização da gestão pública, com vistas a melhor integrar as diferentes realidades do estado (FIEMA, 2009).

A melhoria no processo de gestão pública sinaliza a tendência do governo em atender às demandas sociais e representa um compromisso com a qualidade nos serviços oferecidos, com uma estrutura capaz de identificar as fragilidades da realidade em que está inserida e transformá-las em potencialidade de desenvolvimento.

Sobre o eixo **organização e participação empresarial**, busca articular a organização e associação produtiva, através do estímulo à associação empresarial, ao empreendedorismo e à capacitação dos empresários maranhenses, bem como aumentar a participação do empresário maranhense na tomada de decisão e desenvolvimento dos rumos do desenvolvimento regional (FIEMA, 2009).

As parcerias entre sociedade civil organizada, empresários e governo se apresentam como boa alternativa para o combate ao subdesenvolvimento, uma vez que todos os eixos planejados para o PDI 2020 focam no desenvolvimento da renda e fortalecimento da tradição industrial do Estado.

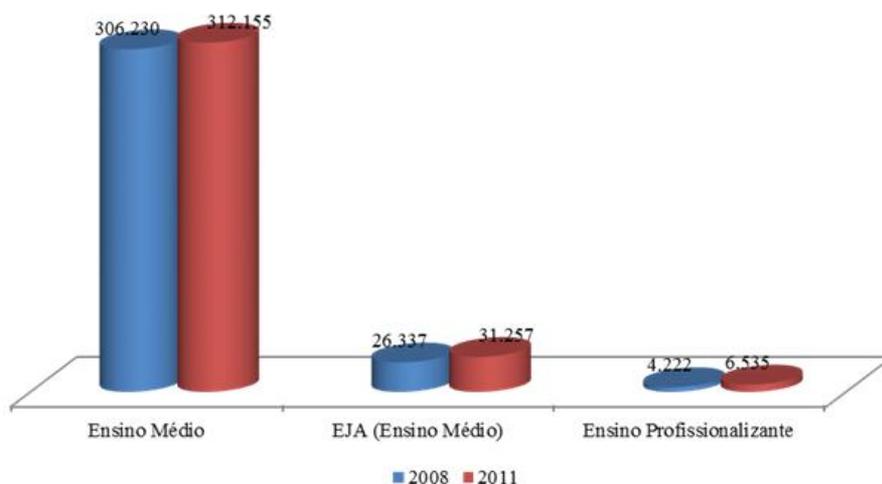
O eixo que versa sobre a **conservação ambiental** busca integrar a gestão ambiental responsável e técnica, capaz de promover o desenvolvimento sustentável, assim como a recuperação de áreas já degradadas por projetos anteriores mal desenvolvidos nesse aspecto (FIEMA, 2009).

Análise do PDI 2020 no desenvolvimento do Maranhão

O PDI 2020 tem a proposta de se consolidar até 2020, tendo como resultado um estado desenvolvido. Sendo um planejamento que pode ser considerado de médio prazo (10 anos, se comparado com as políticas do governo federal, atreladas a ciclos governamentais de 4 anos), é possível vislumbrar ainda poucos resultados concluídos e vários em fase de desenvolvimento em alguns eixos, dado o pouco tempo de sua implementação. Por não ter um cronograma de execução pré-estabelecido, não se pode afirmar se há ou não atraso em sua execução.

No eixo da educação e qualificação de mão de obra, já se tem avanços na quantidade de matriculados tanto no Ensino Médio (Médio, Educação de Jovens e Adultos - EJA e Ensino Profissionalizante), conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3: Número de matrículas no Ensino Médio, EJA e Ensino Profissionalizante, Maranhão, 2008 e 2011



Fonte: INEP (2008, 2011).

Em relação à Educação Superior, o avanço da interiorização das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas apresenta um cenário positivo, com o aumento de 4.593 novas vagas oferecidas, totalizando 30.858 matrículas em 2011.

Observa-se, então, que, na Educação Superior, há um reflexo das políticas de interiorização desse nível educacional, tanto por parte do Governo Federal quanto do Governo Estadual, em que se tem *campi* avançados da universidade federal (8 cidades), da estadual (21 cidades) e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA), presente em 23 cidades do Estado, e mais a estrutura de educação à distância promovida pela Universidade Aberta do Brasil, que, juntas, abrangem quase todo o território maranhense.

Para o eixo desenvolvimento científico e tecnológico, parte das ações nele desenvolvidas ficou sob a responsabilidade da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), que as promove através de seus editais. Em 2012, foram publicados 47 editais com recursos direcionados à pesquisa e à inovação tecnológica, bem como à criação e consolidação de empresas juniores e de incubadoras de empresas. Foram investimentos da ordem de 26 milhões de reais (PASCOAL, 2012).

Outro fator de destaque para a concretização desse eixo é a implantação da Embrapa Cocais, com sede na cidade de São Luís, capital do Estado, com vistas a desenvolver tecnologias capazes de modificar a

estrutura produtiva das atividades predominantes nos ambientes de cocais e planícies, comuns no Maranhão.

A ampliação da infraestrutura econômica e logística é o eixo que apresenta os maiores avanços nesses três anos de PDI 2020, contando, em sua maioria, com o apoio e o desenvolvimento do PAC do Governo Federal.

Pode-se destacar, na área de transporte e logística, dentre outras, a conclusão das obras de conexão da Ferrovia Transnordestina com a Ferrovia Norte-Sul e de prolongamento da Ferrovia Norte e Sul; a duplicação da BR-135 (esta, em fase de licitação, mas com constantes embargos judiciais desde 2007), a ampliação do Porto do Itaqui - todas as obras em andamento (BRASIL, 2012a).

Em relação às fontes de energia, destaca-se a conclusão da Usina Hidrelétrica de Estreito (inaugurada em out. 2012), com capacidade total de produzir até 1.087 MW de energia, a construção da Usina Termelétrica a Carvão, as Usinas Termelétricas a Gás Natural (III, IV e V) e a Refinaria Premium I (obras em andamento); em relação à ampliação da infraestrutura urbana, destaca-se a área de saneamento como o grande destaque, mas sem obras concluídas, e, até o momento, poucas estão em fase de 'andamento' (BRASIL, 2012b).

No âmbito da mobilidade urbana, existem projetos aprovados nas áreas de pavimentação e drenagem de rua em várias cidades do estado e a construção de corredores exclusivos de ônibus na cidade de São Luís. No entanto, esses projetos ainda estão em fase de preparação ou contratação de serviços (BRASIL, 2012b).

Em relação ao adensamento das cadeias produtivas e diversificação produtiva, tem-se avanços na cadeia de grãos, no programa de desenvolvimento de fornecedores e no de turismo.

No tocante à cadeia de grãos, já se observaram alguns resultados em 2012, tais como na produção de milho, que aumentou 21,2% em relação ao ano de 2011. Tal incremento pode ser atribuído a programas específicos do governo do estado, como o Viva Sementes, que, através da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Pesca, distribuiu, no início do ano de 2012, cerca de 833 toneladas de sementes selecionadas de milho, visando aumentar a produção dos agricultores familiares no Estado. A cultura do algodão também apresenta variação positiva em relação a 2011, crescendo aproximadamente 22%, lançando o estado para o melhor rendimento médio nacional nessa cultura (MARANHÃO, 2012). As demais culturas de grãos, como o arroz, o feijão e a soja foram intensamente prejudicadas pelas intempéries climáticas e, assim, tiveram sua produção reduzida.

A cadeia de pecuária, em 2012, teve variação negativa em quase todos os quesitos analisados pelo IBGE/IMESC e as cadeias de minério de

ferro e de alumínio foram severamente atingidas pela crise no mercado internacional, este o seu principal consumidor, então não apresentaram variação em sua produtividade (MARANHÃO, 2012).

Ainda no eixo adensamento das cadeias produtivas e diversificação produtiva, tem-se o programa de desenvolvimento de fornecedores, que tem por objetivo gerar emprego e renda no estado, através da qualificação de empresários e de trabalhadores, bem como certificar empresas para atuarem nos projetos de instalação de empreendimentos no estado e também junto à administração pública.

Esse programa foi criado pelo governo do estado, e atualmente é gerenciado pela FIEMA, que o incorporou ao PDI-2020. Em 2012, existiam cerca de 700 empresas cadastradas, distribuídas nos setores de fabricação e montagem, construção civil, engenharia e projetos, serviços e indústria em geral, e comércio. A parceria da FIEMA com as empresas mantenedoras tem possibilitado o sucesso do programa, que se iniciou em 1999 com apenas duas empresas mantenedoras, e, em 2012, contava com seis grandes empresas instaladas no estado, no *status* de mantenedoras do programa (SANTOS, 2012).

A diversificação das estruturas produtivas e das exportações inclui a implantação de novas produções, como a indústria de papel e celulose (prevista para ser inaugurada em 2013), o melhoramento de práticas industriais já tradicionais no estado, como a indústria do óleo babaçu e a algodoeira, bem como a agregação de valor e expansão da piscicultura e da maricultura, cujos resultados ainda não são possíveis de serem aferidos (FIEMA, 2009).

Como atividade já consolidada no eixo de turismo, aponta-se o Programa Maranhão Único, lançado pelo Governo do Estado para divulgar os destinos turísticos do Maranhão. O programa inclui o lançamento de publicações e a participação em feiras nacionais e internacionais para divulgação do estado e seus destinos turísticos (MARANHÃO, 2012).

A gestão pública também apresenta alguns resultados com a finalidade de dar maior celeridade e segurança aos servidores e à própria gestão. Nesse eixo, o que já se tem consolidado é a Reforma Administrativa promovida pela Lei Estadual nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011, a aprovação do Plano Geral de Carreiras e Cargos dos Servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual, em 2012 e entrará em vigor a partir de 2013.

Conclusões

A elaboração de uma política industrial para planejar o desenvolvimento da economia regional, quando de iniciativa conjunta da

sociedade organizada com o poder público, é um balizador de ações visando uma melhor alocação dos recursos.

De iniciativa da FIEMA, o PDI 2020 apresenta um diagnóstico da realidade da infraestrutura maranhense e as causas para a desvantagem competitiva em que se encontra a indústria e a economia estadual, apresentando todo um histórico de falta de investimento como causa de tal situação.

No desenvolvimento do PDI-2020, foram elaborados eixos estratégicos que possibilitarão grande desenvolvimento para a região, e, ao fim do período proposto (2020), ter-se-á um estado com condições de desenvolver-se. No entanto, é possível observar que, apesar de bem estruturado o documento, não há previsão de mecanismos de controle e avaliação dos projetos sugeridos, bem como metas bem estabelecidas que possibilitem um acompanhamento mais rigoroso dos projetos.

Como resultados, já se vislumbram melhorias nos campos da educação e qualificação da mão de obra, em que a interiorização do Ensino Superior e Tecnológico (nas modalidades presencial e à distância) chegou a uma diversidade de cidades maranhenses, ampliando, assim, o seu acesso.

No âmbito da infraestrutura e logística, já se tem avanços como a duplicação da BR 135, que liga a ilha de São Luís ao continente, o investimento na ampliação da malha ferroviária que corta de Norte a Sul o estado e o início das obras de ampliação do complexo portuário. Essas ações possibilitam maior competitividade aos produtos maranhenses, com a diminuição dos custos com transportes, bem como o escoamento da produção de outros estados para o mercado consumidor externo.

Os investimentos em energia consolidados na inauguração da Usina Hidrelétrica de Estreito e a construção de usinas termelétricas a carvão e a gás natural possibilitam autonomia energética ao Estado para atrair novos empreendimentos e, assim, contribuir para a geração de renda.

Enfim, análises mais detalhadas sobre as ações e resultados do PDI-2020 ficam difíceis de serem mensuradas. No entanto, com este trabalho, foi possível analisar as ações que estão sendo implementadas e que visam ao desenvolvimento local, como o acesso à educação técnica e superior (formação de mão de obra qualificada) e a ampliação da infraestrutura de transporte, cujas estatísticas atuais deixam o Estado em situação de desvantagem competitiva frente a outros estados da federação.

Observa-se ainda, através da análise do PDI-2020, que outras ações precisam ser mais rapidamente implementadas, tais como as de saneamento básico, a inserção de pesquisa e inovação em empresas, bem como maior agilidade na tramitação de licenciamentos necessários para a construção de obras de infraestrutura e saneamento. Destaca-se que a participação da

iniciativa privada, através da FIEMA, pode ser uma alternativa para a construção do desenvolvimento, não retirando a responsabilidade do estado, mas fortalecendo a inserção da sociedade nesse processo de transformação da realidade.

Referências

BRASIL. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Política de desenvolvimento produtivo**: inovar e investir para sustentar o investimento. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.pdp.gov.br/Documents/conheca_pdp/Livreto%20da%20PDP%20Original%20-%20Portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2012.

BRASIL. **Brasil maior**: inovar para competir: competir para inovar: Plano 2011/2014: texto de referência. Brasília, out. 2011a. Disponível em: , http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/2011/11/plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out_11.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2012.

BRASIL. Coordenação da Política de Desenvolvimento Produtivo. **Política de desenvolvimento produtivo**: balanço de atividades 2008/2010. Brasília, 2010. v. 1: Relatório de macrometas.

Disponível em: <http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Macrometas%20_%20Balan%C3%A7o%20geral_vers%C3%A3o%20final.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2012.

BRASIL. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília, 26 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.inovacao.unicamp.br/politicact/diretrizes-pi-031212.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Anuário estatístico 2012**. Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Relatório de gestão**: 2007-2010. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1296669614.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2012.

BRASIL. **PAC 2 - O círculo virtuoso do desenvolvimento**: Maranhão - 4º balanço. Jan./abr. 2012b. Disponível em:

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/7b116192e13e778356075f357d1ba428.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

CASTILHOS, C. C. Contradições e limites da política industrial do Governo Lula. **Indicadores Econômicos da FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 55-74, jun. 2005.

CASTILHOS, C. C. Política industrial: acertos e inconsistências. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, ano 13, n. 2, p. 1, fev. 2004.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO MARANHÃO (FIEMA). **PDI 2020**: Plano Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Maranhão. São Luís, 2009.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Avaliação da política de desenvolvimento produtivo (PDP)**. São Paulo, jun. 2011a. Disponível em: < <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/avaliacao-da-politica-de-desenvolvimento-produtivo-pdp/>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Plano Brasil Maior 2011/2014**: análise dos instrumentos. São Paulo, ago. 2011b. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/plano-brasil-maior-analise-dos-instrumentos>>. Acesso em 02 jan. 2013.

FERRAZ, M. B. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 32, p. 227-264, jan./jun. 2009.

HOLANDA, F. de. **Dinâmica da economia maranhense nos últimos 25 anos**. São Luís: IMESC, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Série SCN53**: Produto interno bruto - variação em volume. 2012. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br>>. Acesso em: 25 dez. 2012.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **Contribuições para uma agenda de desenvolvimento do Brasil**. Set. 2012. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/5088640611078c37.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação básica**. 2008. Disponível em:

<<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação básica**. 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

KUPFER, D. Política industrial. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 91-108, dez. 2003.

MARANHÃO. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Nota de conjuntura do Maranhão**. Dez. 2012.

Disponível em: <http://www.imesc.ma.gov.br/docs/Nota_conjuntura_20121221.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2012.

PASCOAL, E. Fapema executa políticas pró-ciência no Maranhão com investimentos de R\$ 26 milhões. 26 dez. 2012. Disponível em: <http://www.fapema.br/site2012/index.php?option=com_content&view=article&id=2093:fapema-executa-politicas-pro-ciencia-no-maranhao-com-investimentos-de-r-26-milhoes&catid=101:noticias-destaque&Itemid=245>. Acesso em: 28 dez. 2012.

SANTOS, L. Trajetória de sucesso. **Maranhão industrial**. São Luís, ano 9, n. 27, p. 16-19, jul./ago. 2012.

SUZIGAN, V.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 102, p. 163-185, abr./jun. 2006.