

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

DIÊGO HENRIQUE MATOS PINHEIRO

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO MARANHÃO:

o Plano Plurianual (PPA) 2012 – 2015

São Luís - MA

2018

DIÊGO HENRIQUE MATOS PINHEIRO

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO MARANHÃO:

o Plano Plurianual (PPA) 2012 – 2015

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDSE da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza.

São Luís - MA

2018

Pinheiro, Diêgo Henrique Matos.

Estratégias de Desenvolvimento no Maranhão: O Plano Plurianual 2012 – 2015 / Diêgo Henrique Matos Pinheiro. – São Luís – Diêgo Henrique Matos Pinheiro - 2018.

119 f.

Impresso por computador (Fotocopia).

Orientador: Prof. Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico / CCSO, Universidade Federal do Maranhão, PPGDSE/UFMA, 2018.

1. Desenvolvimento Socioeconômico. 2. Planejamento Econômico. 3. Estratégias de Desenvolvimento. 4. Economia Maranhense. 5. Desenvolvimento Regional I. Título.

DIÊGO HENRIQUE MATOS PINHEIRO

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO MARANHÃO:

o Plano Plurianual (PPA) 2012 – 2015

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDSE da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (Orientador)

Universidade Federal do Maranhão

Profª Drª Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli

Universidade Federal do Maranhão

Profº Dr. Ítalo Domingos Santirocchi

Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades inerentes a este processo.

A minha mãe, Maria Raimunda Matos Pinheiro, a razão de todas as minhas conquistas, onde quer que eu chegue, estarei por ela e graças a ela.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza, pelo suporte, pelas suas correções, incentivos e puxões de orelha.

À Fundação de Amparo a Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – FAPEMA, por ter financiado esta pesquisa.

Aos meus professores, Fátima Previdelli, Ricardo Zimbrão, Cesar Labre, João Gonsalo de Moura, Elizeu Serra de Araújo, José Lucio Silveira, Lucy Rosana Silva, Allan Vasconcelos Santos, José de Ribamar Silva e Flávio Farias.

Ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDSE da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, seu corpo acadêmico e administrativo.

E a todos que, direta ou indiretamente, fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

Cedo ou tarde, são as ideias, e não os interesses
escusos, que representam um perigo, se já para o
bem ou para o mal.
(J. M. Keynes).

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar as estratégias de desenvolvimento programadas para o Maranhão através do Plano Plurianual 2012 – 2015. Para isso, se apresentou as principais teorias do desenvolvimento em seu caráter estratégico. O estudo foi realizado através de pesquisa bibliográfica e documental, procurando concatenar questões que alicerçam a constituição de estratégias de desenvolvimento. Buscou-se relacionar a importância do planejamento econômico com o alcance do desenvolvimento. Além disso, apresentou-se a experiência brasileira em planejamento econômico, através de uma contextualização histórica. Construiu-se uma retrospectiva do planejamento no Estado do Maranhão até os Planos Plurianuais, a partir de 1988. Por fim, apresentou-se todas as diretrizes que direcionaram os investimentos maranhenses através do PPA 2012 – 2015.

Palavras Chave: Desenvolvimento Econômico; Estratégias de Desenvolvimento; Planejamento Econômico; Economia Maranhense; Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

The objective of this work was to present the development strategies programmed for Maranhão through the 2012-2015 Multiannual Plan. For this, the main theories of development were presented in their strategic character. The study was carried out through bibliographical and documentary research, seeking to concatenate issues that support the constitution of development strategies. We sought to relate the importance of economic planning to the achievement of development. In addition, the Brazilian experience in economic planning was presented through a historical context. A retrospective of planning in the State of Maranhão was built up to the Pluriannual Plans, starting in 1988. Finally, all the directives that directed the Maranhão investments through the PPA 2012-2015 were presented.

Keywords: Economic Development; Development Strategies; Economic Planning; Economia Maranhense; Regional development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Lógica de elaboração dos Planos Plurianuais	14
Figura 2 – Síntese do Pensamento de Raúl Prebisch	40
Figura 3 - Tipologia do Planejamento	55
Figura 4 - Dinâmica do planejamento econômico	57
Figura 5 - Fundamentos para elaboração do PPA 2012 – 2015	74

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de crescimento da economia maranhense – 2010 – 2015	78
Gráfico 2 – Crescimento da população maranhense (2010 – 2015)	78
Gráfico 3 – PIB per capita no Maranhão (2010-2015)	79
Gráfico 4 – Pobreza extrema no Maranhão (2007 – 2013).	79
Gráfico 5 – IDEB do Maranhão (2009 – 2021)	82
Gráfico 6 – Esgotamento sanitário no Maranhão (2007 – 2013)	88
Gráfico 7 – Abastecimento de água no Maranhão (2007 – 2013)	89
Gráfico 8 – Destinação do lixo no Maranhão (2007 – 2013)	92

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Premissas cepalinas para o desenvolvimento	36
Tabela 2 - Síntese do Modelo de Desenvolvimento de Rostow	44
Tabela 3 - Entraves à administração pública estadual	73
Tabela 4 - Diretrizes Estratégicas do PPA 2012 - 2015	76
Tabela 5 - Ações para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais	76
Tabela 6 - Ações para erradicar o analfabetismo	80
Tabela 7 - Ações para garantir a qualidade do ensino e incentivar as atividades de esportes	81
Tabela 8 – Ações para Garantir a universalização dos serviços de saúde	83
Tabela 9 - Ações para reestruturar o sistema de segurança pública e reduzir a criminalidade	84
Tabela 10 - Ações para fomentar a diversidade artística e preservar o patrimônio cultural	85
Tabela 11 - Ações para assegurar o acesso aos serviços de Assistência Social e Igualdade de Direitos	86
Tabela 12 - Ações para universalizar o acesso aos serviços de saneamento básico	87
Tabela 13 - Ações para assegurar a implantação dos processos de preservação e conservação ambiental	91
Tabela 14 - Ações para promover a qualificação profissional elevando a produtividade do trabalhador e sua inserção no mercado.	93
Tabela 15 - Ações estratégicas para desenvolver a capacidade de geração, absorção, difusão científica, tecnológica e de inovação	94
Tabela 16 - Ações para promover a dinamização da economia e o desenvolvimento regional aproveitando as oportunidades e potencialidades locais	95
Tabela 17 - Ações para dinamizar o setor agropecuário com a expansão da capacidade de produção de alimentos	96
Tabela 18 - Ações para oferecer infraestrutura, logística e transportes de qualidade	97
Tabela 19 - Ações para modernizar a gestão pública	97
Tabela 20 - Diretrizes Estratégicas do PPA 2016 - 2019	99

LISTA DE SIGLAS

ACM	Associação Comercial do Maranhão
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
FAPEMA	Fundação de Amparo a Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índices de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índices de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índices do Desenvolvimento Humano Municipal
IEMA	Institutos Estaduais de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PND	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPE	População Economicamente Ativa
PPGDSE	Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SECTI	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA ECONÔMICA: teorias e estratégias	17
2.1 Teorias do Desenvolvimento: uma revisão da literatura	17
2.1.1 A dissociação entre desenvolvimento e crescimento: Schumpeter	21
2.1.2 Keynes e a Agenda do Estado	25
2.1.2.1 Um modelo Keynesiano: Harrod-Domar	28
2.1.3 Estruturalismo: o exemplo da CEPAL	32
2.1.4 A metodologia etapista de Rostow	41
2.2 Estratégias para o desenvolvimento: outros autores	45
3 PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO	54
3.1 Planejamento econômico de longo prazo	54
3.2 Histórico do planejamento para o desenvolvimento no Brasil	61
3.3 Os Planos Plurianuais (PPA's)	65
4 ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO MARANHÃO	69
4.1 Planejamento Econômico no Maranhão	69
4.2 O Plano Plurianual do quadriênio 2012 – 2015	71
4.3 Considerações sobre a atualidade do planejamento maranhense	98
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS	103
ANEXO	113

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade é um fenômeno próprio do contexto do subdesenvolvimento brasileiro. O Brasil, desde sua ocupação, apresentou disparidades espaciais, sociais em seu território, o que, por sua vez, provocou níveis desiguais de desenvolvimento e qualidade de vida. Analfabetismo, miséria, enfermidades, endemias, dentre outros, assolam a população e acabam também encarecendo o custo econômico do país, sem o amparo devido pelo Estado, em sua obrigação constitucional.

A compreensão dos aspectos socioeconômicos requer análise profunda do desenvolvimento. Este é determinado pela qualidade de vida da população. Para conhecer tal métrica, é necessário que se avalie uma série de indicadores capazes de mensurar seu *status*. Para Furtado (2004) o conceito de desenvolvimento traduz-se como um processo de enriquecimento das nações e melhoria da qualidade de vida da população.

O economista John Maynard Keynes compreendeu que o Estado precisava interferir na economia para promover o desenvolvimento. Também conhecemos o pensamento de nações neoliberais, inspiradas na Lei de Say, sintetizada como “a oferta cria sua própria demanda” (RICARDO, 1982). Considerando isto, percebe-se que existem duas correntes de pensamento econômico sobre a questão do desenvolvimento, uma que coloca o crescimento e o desenvolvimento como fenômenos iguais e outra que entende o crescimento como um meio para alcançar o desenvolvimento. Para Furtado (2004), o crescimento só se transformará em desenvolvimento havendo efetiva melhoria nas condições de vida da população.

O planejamento econômico se apresenta como condição *sine qua non* para a promoção o desenvolvimento. Neste contexto, o Brasil apresentou uma série de tentativas de planificação econômica. A importância do planejamento foi compreendida quando se notou que os estímulos ao crescimento econômico conduziram ao desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida dos mais pobres, ajudando a solucionar as desigualdades sociais. A estratégia de desenvolvimento deverá reconhecer as necessidades e demandas da população, já que as políticas públicas devem ser formuladas considerando as particularidades de cada contexto de planejamento. Assim, é indispensável que os formuladores de políticas conheçam de forma mais detalhada a realidade impregnada em cada cenário.

A ideia de planejamento trouxe uma série de desafios à Ciência Econômica. A relação da Economia com a Política voltou a ser vista como crucial. A Economia Política retomou sua importância como uma alternativa capaz de promover transformações na nossa realidade. Antes mesmo da Economia se tornar uma ciência independente, as diretrizes a serem tomadas eram ditadas pela Política. A Economia Política, nesse sentido, busca promover a transformação social e uma melhor alocação de recursos.

O desenvolvimento socioeconômico envolve várias questões, vinculadas a diversas temáticas, como agricultura; ciência e tecnologia; comércio; cultura; educação; esporte; habitação; indústria; lazer; meio ambiente; saúde; segurança; serviços; sociedade; transporte; turismo; etc. O planejamento econômico tem constantemente passado por desafios políticos, sociais, ambientais, financeiros e na sua forma de gestão, em que os agentes têm exigido uma qualidade de vida mais adequada e demandado sua participação na condução dos programas de desenvolvimento.

O planejamento pode constituir um instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento socioeconômico, principalmente pelas dificuldades dos recursos financeiros e/ou pela obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal¹. As premissas do planejamento devem ser fundamentadas, discutidas, entendidas e disseminadas. Devem considerar a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

No Brasil, o planejamento econômico governamental deve ser guiado pela elaboração de planos que respeitem as leis vigentes e responsabilizem o Estado para o cumprimento de suas obrigações constitucionais. O Plano Plurianual (PPA)² é uma exigência da Constituição Federal de 1988, que estabelece o sistema

¹ § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

² § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

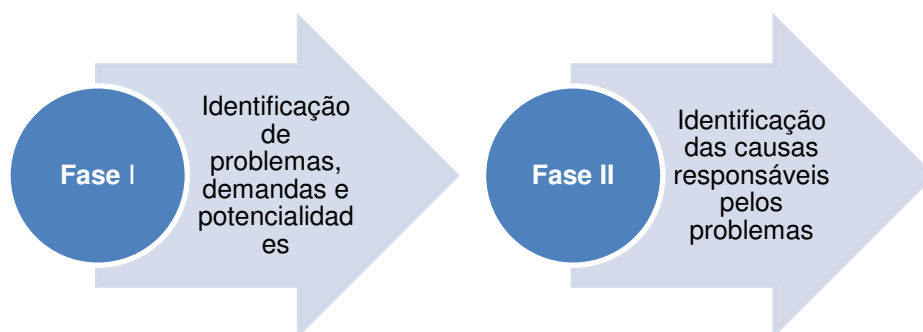
orçamentário federal regulado por três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)³ e a Lei Orçamentária Anual (LOA)⁴ (BRASIL, 1988).

O PPA é de periodicidade quadrienal e define políticas de longo prazo, avançando um ano no próximo governo. Trata-se de um instrumento do planejamento que estabelece os objetivos, as estratégias e as ações da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. A função do planejamento é convertida em PPAs de quatro anos, os quais, embora previstos desde a Constituição de 1988, apenas se vão estruturando apropriadamente, segundo esta lógica, a partir da segunda metade dos anos 1990.

De acordo com Paulo (2010, p. 173) “[...] o Plano Plurianual, portanto, deve estabelecer a ligação entre objetivos indicativos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo; políticas de governo, de médio prazo; e, finalmente realização dos gastos previstos pelo orçamento”. Desta forma, podemos considerar que a constituição dos PPAs é de grande valia para a elaboração das estratégias de desenvolvimento.

Podemos representar a constituição dos PPAs, conforme se segue:

Figura 1 - Lógica de elaboração dos PPAs



Fonte: Elaboração do autor (2017)

³ § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação (BRASIL, 1988).

⁴ § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL, 1988).

Podemos considerar que atualmente, os planos plurianuais consistem numa importante ferramenta de construção de estratégias de desenvolvimento socioeconômico e perpassam pelo cumprimento do papel fundamental do Estado, conforme definido constitucionalmente.

É necessário compreender o processo de desenvolvimento, os obstáculos e caminhos trilhados para chegar ao satisfatório desenvolvimento de suas potencialidades. É fundamental que se compreenda a importância do planejamento, e como o processo de intervenção e mudança é capaz de articular o aumento da competitividade da economia local, a inclusão social, a elevação da qualidade de vida da população, a preservação das identidades culturais e ambientais. Compreende-se que as prioridades de desenvolvimento devem ser capazes de articular positivamente e viabilizar avanços em cada uma destas dimensões, atenuando os obstáculos econômicos e criando estratégias capazes de superar tais desafios.

Assim, o objetivo geral deste trabalho é apresentar as estratégias de desenvolvimento programadas para o Maranhão através do Plano Plurianual 2012 – 2015. Para atingirmos este objetivo, definiu-se os seguintes objetivos específicos:

- Discutir teoricamente sobre Desenvolvimento Socioeconômico, Estratégias de Desenvolvimento e Planejamento Econômico, estabelecendo a necessidade de constituição de estratégias para a promoção do desenvolvimento socioeconômico;
- Apresentar os programas estratégicos propostos no Plano Plurianual 2012 – 2015;
- Apresentar indicadores que comparem as metas planejadas aos dados realizados a partir da implementação dos programas estratégicos;
- Discutir sobre os fatores que dificultam a efetividade dos programas estratégicos maranhenses;
- Identificar as relações existentes entre os planos estratégicos maranhenses e as características endógenas;

Desenvolveu-se como metodologia deste trabalho a pesquisa bibliográfica e documental, através de livros, teses, dissertações, artigos, sites (específicos e governamentais) e estudos de áreas afins ao tema, com objetivo de subsidiar a construção da pesquisa.

No segundo capítulo foi construída uma discussão acerca das Teorias do Desenvolvimento Econômico e a constituição de Estratégias de Desenvolvimento. Com este referencial, buscou-se perceber a articulação existente entre a teoria e a formulação de estratégias de desenvolvimento.

No terceiro capítulo constrói-se uma apresentação conceitual sobre Planejamento Econômico de longo prazo como estratégia de governo. Ainda apresenta-se o contexto histórico do planejamento no Brasil. Por fim, discutimos sobre a articulação constitucional para elaboração dos Planos Plurianuais.

O quarto capítulo refere-se ao objeto de estudo, onde se incorpora os aspectos históricos do contexto de planejamento no Estado do Maranhão. Além disso, utilizam-se de dados de órgãos oficiais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC.

Por fim, são apresentadas algumas considerações acerca do objetivo principal do trabalho.

2 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA ECONÔMICA: TEORIAS E ESTRATÉGIAS

Neste capítulo, construir-se-á uma discussão acerca das teorias do desenvolvimento e estratégias de desenvolvimento. Consiste na elaboração de uma revisão de literatura sobre o tema em pesquisa, permitindo assim, melhor compreensão do seu conceito, bem como entender o fenômeno que permite elaborar estratégias de desenvolvimento capazes de promover o progresso econômico. Após esta análise será possível realizar uma breve avaliação sobre a convergência existente entre o planejamento econômico e as teorias de desenvolvimento que as subsidiam.

2.1 Teorias do Desenvolvimento: uma revisão da literatura

Para compreender o processo de desenvolvimento, utilizaremos diferentes correntes teóricas, oferecendo assim um incremento de componentes analíticos, resultando em uma maior aproximação com a realidade estudada. Investiga-se qual o significado de desenvolvimento e quais contribuições as principais teorias e modelos deste campo da economia legaram aos planejadores de políticas econômicas, além disso, o que são instituições⁵, e de que maneira seu estudo pode ampliar o horizonte de entendimento deste processo.

Uma primeira concepção do desenvolvimento econômico aproxima-o da noção de crescimento econômico, ou seja, como um mero acúmulo de capital ou aumento do produto. Está presente na obra maior de Adam Smith, *A Riqueza das Nações* (1776), que associa a expansão da divisão do trabalho à expansão dos mercados e consequente aumento da riqueza gerada. Essa primeira concepção, com suas críticas dentro do paradigma clássico, sobreviveu por todo o século XIX até ser questionada por Schumpeter, em sua Teoria do Desenvolvimento Econômico, o que veremos mais detalhadamente na sessão 2.1.1.

⁵ Para Hodgson (2001, p. 101), o conceito de instituições é amplo, e defini-o “[...] como sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e embutidas que estruturam as relações sociais”. As instituições são constituídas pelas “[...] regras formais e informais que condicionam o jogo social” (FARINA et al. 1997, p. 285).

Assim, um dos primeiros propósitos dos estudiosos do desenvolvimento no sentido estrito - desenvolvimentistas⁶ - residiu na busca por dissociar essas duas ideias. Para os economistas desenvolvimentistas, pensar uma economia pela ótica do crescimento é ver a realidade de forma simplificada (FURTADO, 1974; PERROUX, 1981). A avaliação da economia pelo critério do crescimento econômico deixa de considerar, por exemplo, o tipo de crescimento. Em algumas situações, esta avaliação pode camuflar a situação de pobreza, quando ligada a uma alta concentração de renda ou desestruturação do mercado interno, destruição dos recursos naturais, dentre outros (PERROUX, 1981; GELCER, 2012). Assim, a avaliação do desenvolvimento por meio do crescimento econômico nos traz referências dúbias.

Para Perroux (1981) e Bercovici (2005), a experiência dos países em desenvolvimento permite uma avaliação ainda mais rigorosa no que tange a consideração sobre o crescimento econômico, pois, é perigoso considerar o mero crescimento do produto como promotor do desenvolvimento econômico, já que este por si só não conduz a verdadeiras transformações políticas, sociais e produtivas no país. “Tomar em consideração o desenvolvimento é fazer compreender o risco do crescimento sem desenvolvimento” (PERROUX, 1981, p. 61). O crescimento não será relevante sem impacto nas relações sociais, produtivas e políticas do país (GELCER, 2012). Somente será eficiente se houver impacto na condição de vida das famílias.

⁶ Segundo Bresser-Pereira (2003; 2006; 2010) e Fonseca (2014), nasce com a experiência latino-americana do século XX, o termo desenvolvimentismo (também chamado de nacional-desenvolvimentismo ou “antigo desenvolvimentismo”). Consiste numa estratégia deliberada de política econômica que propõe promover o desenvolvimento via industrialização. Algumas características desse modelo: (a) o nacionalismo como ideologia, uma vez que a estratégia significa a afirmação do estado nacional e de suas instituições; (b) aglutinação em sua defesa de segmentos sociais, como empresários, trabalhadores, classes médias e burocracia estatal, esta última recrutada por critérios meritocráticos; (c) industrialização orientada pelo estado através da substituição de importações, que lançava mão de instrumentos como poupança forçada para realizar investimentos e de política industrial, muitas vezes com caráter protecionista; e (d) ambiguidade em relação aos déficits públicos e em conta corrente, bem como complacência em relação à inflação. Um conceito mais moderno é o de Bielschowsky (1988, p. 7), onde o desenvolvimentismo é visto como uma “ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje; (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e (d) o estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente”.

Acreditar na elevação do produto e acúmulo do capital como exclusivas condições de desenvolvimento é promover a manutenção do subdesenvolvimento⁷ e permanência da dependência⁸ (GELCER, 2012; BERCOVICI, 2005). É importante distinguir desenvolvimento de crescimento econômico para entendermos a situação das nações subdesenvolvidas e reconhecer a necessidade de mudança das estruturas que às prendem a esta condição (PERROUX, 1981). Para isso, necessita-se de uma forte articulação que permita vislumbrar o desenvolvimento através do crescimento.

Para Celso Furtado (1974, p.93), o desenvolvimento:

[...] tem lugar mediante aumento de produtividade ao nível do conjunto econômico [...]. Esse aumento de produtividade (e da renda *per capita*) é determinado por fenômenos de crescimento que têm lugar em subconjuntos ou setores, particulares. As modificações de estrutura são transformações nas relações e proporções internas do sistema econômico, as quais têm como causa básica modificações na forma de distribuição e utilização da renda. [...]. Desta forma, o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e um problema de expressão dos valores de uma comunidade (FURTADO, 1974, p. 93).

Adiante, Furtado (1992, p. 191) redefine o desenvolvimento como:

[...] um processo global de transformação da sociedade ao nível dos meios e também dos fins; como processo de acumulação e de ampliação da capacidade produtiva, mas também de apropriação do produto social e de configuração desse produto; de divisão social do trabalho, mas também de estratificação social e dominação; de introdução de novos produtos e diversificação do consumo, mas também de destruição de valores e supressão da capacidade produtiva (FURTADO, 1992, p. 191).

Embora traga benefícios, temos que nos preocupar com algumas situações advindas do processo de desenvolvimento capitalistas. Assim, podemos relacionar a importância de mudanças estruturais, como condição fundamental para a alteração

⁷ Furtado (1961) define o subdesenvolvimento como uma especificidade de uma dada sociedade e é uma produção do próprio desenvolvimento capitalista. Assim, não se constitui num momento, numa etapa do processo de desenvolvimento; ou seja, o subdesenvolvido não ascende à condição de desenvolvido necessariamente. “Assim, a condição de subdesenvolvimento pode persistir, pode aprofundar-se e pode ser irreversível se não forem implementadas as medidas e políticas necessárias à sua reversão. Nesse sentido, mesmo que desejável, o desenvolvimento não necessariamente será atingido por todos os países” (CARLEIAL, 2014, p. 12).

⁸ “[...] a dependência está nas relações internacionais de domínio e submissão no sistema de interdependências [...]. Essa constatação óbvia não elide a importância e o significado dos estudos que buscam explicar o desenvolvimento/subdesenvolvimento pelo processo histórico, pela interpretação econômica segundo as leis do próprio capitalismo, do marxismo ou do estruturalismo” (MACHADO, 1999, p. 200).

do estado de desenvolvimento das nações. “[...] podemos compreender estrutura como sendo formada por elementos componentes de um conjunto econômico que, durante um período determinado de tempo parecem relativamente estáveis em relação uns aos outros [...]” (NASCIMENTO, 1986, p.12).

Para Vascaíno Júnior (2008, p.26):

Esse desenvolvimento do sistema capitalista mundial realiza-se em períodos de longa duração que se iniciam com a produção e comercialização de mercadorias, produtos decorrentes da organização produtiva capitalista, incluindo tecnologias, recursos naturais e força de trabalho, passando a seguir por processos de expansão da produção e intensificação da acumulação do capital, resultado da ampliação dos excedentes e do impacto exercido pelas inovações tecnológicas (VASCAINO JÚNIOR, 2008, p.26).

É válido compreender o desenvolvimento como um fenômeno amplo e distante, isoladamente, da elevação do produto. Distribuição de renda, tecnologia, industrialização, uso racional dos recursos naturais, são alguns dos aspectos considerados para entender o desenvolvimento econômico (GELCER, 2012). De acordo com Perroux (1981), não existe desenvolvimento sem crescimento econômico, no entanto, este crescimento deve ser equilibrado e capaz de promover benefícios à população.

Outro fator importante ao desenvolvimento é o desenvolvimento institucional, que ocupa posição de destaque para a promoção do desenvolvimento (CHANG, 2004, 123). A aproximação entre o campo institucionalista e o campo do desenvolvimento surgiu da convergência entre organismos internacionais e estudiosos do Institucionalismo (ACCORSI, 2007). De acordo com Chang (2004) ‘instituições boas’ seriam essenciais para promoção do desenvolvimento. Então, sobremaneira as nações em desenvolvimento necessitariam de sólidas instituições para garantir a eficiência de suas políticas públicas.

Existem algumas indagações a respeito do impacto das instituições públicas na promoção de ganhos socioeconômicos. De acordo com Furtado (1969) o crescimento da produtividade social média do fator trabalho, como resultante da acumulação de capital, aumenta a renda real da sociedade. Por sua vez, a demanda por bens e serviços em uma economia, é fator determinante na orientação dos investimentos. As instituições são indispensáveis nesse processo, por assegurar a manutenção de políticas capazes de promover o desenvolvimento (SOUZA, 1999).

Para Hodgson (2001) deve-se garantir um perfeito funcionamento das instituições, sendo que distorções políticas, corrupção, falências de mercado e externalidades podem gerar, entre outros malefícios, concentração de renda e problemas de crescimento. Sendo assim, um arcabouço institucional coerente funciona como pilar do crescimento, e o funcionamento efetivo de seus mecanismos no âmbito do desenvolvimento econômico, atuarão na correta distribuição de renda e de benefícios sociais, priorizando os setores mais carentes de investimentos. Logo, o governo deve investir ativamente em elementos econômicos institucionais legais e participativos, permitindo o bom funcionamento do mercado (ACCORSI, 2007).

Conforme Bercovici (2005), as reformas neoliberais teriam criado mais instabilidades e desigualdades do que as existentes no começo do processo. Com esta experiência, evidenciou-se que as instituições consistem em elementos fundamentais para garantir o bom andamento da programação econômica. Sendo assim, o progresso social e o crescimento econômico estão ancorados na formulação e no cumprimento de instituições que conduzam ao correto funcionamento dos mercados, o fomento de uma melhor distribuição de renda entre a população (ACCORSI, 2007).

2.1.1 A dissociação entre desenvolvimento e crescimento: Schumpeter

Para Schumpeter o desenvolvimento de uma economia será alcançado através das inovações, e as coloca como condição fundamental para o desenvolvimento econômico, uma vez que,

[...] as inovações no sistema econômico não aparecem, via de regra, de tal maneira que primeiramente as novas necessidades surgem espontaneamente nos consumidores e então o aparato produtivo se modifica sob sua pressão. Não negamos a presença desse nexos. Entretanto, é o produtor que, igualmente, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele, se necessário; são, por assim dizer, ensinados a querer coisas novas, ou coisas que diferem em um aspecto ou outro daquelas que tinham o hábito de usar. Portanto, apesar de ser permissível, e até mesmo necessário, considerar as necessidades dos consumidores como uma força independente e, de fato, fundamental (SCHUMPETER, 1982, p. 48).

Conforme apresenta o autor, as inovações aparecem de forma espontânea, motivadas, exclusivamente pelo empresário inovador. Neste cenário, o preço é a

informação econômica determinante, o que conduzirá as decisões dos agentes, subjugando a criação e utilização de tecnologia na esfera produtiva. De acordo com Souza (1995), o consumidor é o líder do processo produtivo, pois suas preferências determinarão o processo produtivo. No entanto, são os produtores que os “educam”, criando necessidades por novos produtos (SCHUMPETER, 1982).

Os agentes econômicos possuem racionalidade absoluta e o ambiente econômico é marcado pela perfeita simetria de informações. O crescimento econômico está ligado ao ritmo de crescimento demográfico e ocorre o pleno emprego simultâneo dos fatores de produção nos mercados de bens, trabalho e capitais (ACCORSI, 2007, p. 23).

Os agentes determinarão seus investimentos considerando as informações econômicas existentes, uma vez que todo o seu planejamento será baseado na construção de cenários capazes de lhes relacionar as condições do mercado.

O desenvolvimento econômico consiste na “[...] mudança espontânea e descontínua nos canais de fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente” (SCHUMPETER 1982, p. 47). Podemos considerar que o processo de desenvolvimento econômico é resultante de mudanças revolucionárias. Sendo assim, “desenvolvimento”, consiste apenas em mudanças na vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa (SCHUMPETER, 1982, p. 47).

Objetivando uma elaboração mais concreta e efetiva, Schumpeter (1982) considera que o ambiente econômico é cercado de incertezas, principalmente no que tange a realização da produção. Na visão schumpeteriana, o desenvolvimento advém da inovação tecnológica, promovida por sua vez, pelo empresariado. A inovação é definida como um processo de orientação inédita dos fatores de produção, visando introduzir na esfera da vida econômica modos diferentes, conforme Schumpeter (1982) enumera:

- 1) Introdução de um novo bem – ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estejam familiarizados – ou de uma nova qualidade de um bem. 2) Introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria de transformação, que, de modo algum, precisa ser baseado numa descoberta cientificamente nova, e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria. 3) Abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes ou não. 4) Conquista de uma nova

fonte de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já existia ou teve que ser criada. 5) Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio (SCHUMPETER, 1982, p. 48-9).

A partir disso, ao obter crédito junto ao sistema financeiro, o empresário inovador concebe inovações tecnológicas com o objetivo de reorientar os fatores de produção. O empresário não é o capitalista nem mesmo o gestor dos negócios, sua existência é restrita ao intervalo que corresponde à criação, desenvolvimento e implementação da inovação, sendo assim, ele é responsável pela transformação de uma “invenção tecnológica” em liderança econômica, capaz de quebrar os paradigmas atuais de produção (SOUZA, 1995).

Para Schumpeter (1982), o empresário inovador é dotado de uma força de vontade superior à média da população, pois enfrenta as dificuldades impostas pela resistência às mudanças que a coletividade impõe. Ele “manipula” o ambiente produtivo exercendo uma função de liderança, confiando na sua intuição e motivado pelo prestígio social ou, principalmente, pela esperança dos lucros extraordinários oriundos do sucesso da inovação. A inovação pode ser considerada uma atividade complexa que está inserida em um processo ou ser relacionada com a descoberta, desenvolvimento, experimentação e adoção de novos produtos e/ou processos produtivos (DOSI et al., 1990). Na teoria do desenvolvimento schumpeteriano os empresários são “[...] homens com habilidade excepcional que aproveitam oportunidades que aos outros passam despercebidas ou que criam oportunidades mediante sua própria ousadia e imaginação” (OSER, 1983, p. 411).

O capitalista é o detentor dos fundos de poder de compra, por sua vez, tem a função de emprestar dinheiro para o empresário inovador, adquirir títulos no mercado financeiro e especular na bolsa de valores, já que este é arrojado e aquele mais conservador (DORNELAS, 2015). “O capital é sinônimo de um fundo de poder de compra, nada mais que o total dos meios de pagamento disponível, em dado espaço de tempo, para o fomento das inovações pelo empresário” (SCHUMPETER, 1982, p. 10).

O pensamento schumpeteriano sobre inovação está ligado à análise das estruturas de mercado capitalistas (NELSON; WINTER, 2005). Essa proposição se

torna mais clara quando se atenta para o fato de que, quando o empresário adota uma inovação, ele tentará

[...] durante o maior intervalo de tempo possível, reter o usufruto dos resultados alcançados, usando, para isso, à guisa de salvaguardas, patentes, segredos industriais, cláusulas preventivas em contratos de longo prazo etc. Antes que a inovação venha a se difundir, ela será monopolizada pelo empresário, que obterá lucros extraordinários em função do monopólio que detém. Trata-se de um monopólio temporário – distinto daquele contemplado pela teoria neoclássica – que normalmente desaparece com a difusão da inovação. Este monopólio é, pois, um resultado da concorrência, não se constituindo numa negação dela (CAMARGO NETO, 1993, p. 12).

Logo, as empresas recorrerão a patentes e buscarão proteção para garantir o segredo de suas estratégias empresariais, sobretudo no tange as fórmulas, procedimentos, métodos e insumos de produção de suas inovações.

Outro conceito discutido pelo autor é o da “destruição criadora”, condizente ao processo de crédito – inovação – imitação. Este processo consiste na melhoria de um produto ou a reutilização para fins distintos daqueles primários. É evidenciado da seguinte forma: os empréstimos elevam o preço dos fatores de produção, transformam as combinações antigas, menos produtivas, para novas configurações, mais produtivas. Como consequência, as empresas com menor dinamismo e que não atendam às novas especificações produtivas são eliminadas (SCHUMPETER, 1982).

Para que existam inovações, é necessária a existência de grandes empresas. Estas conseguem dirimir riscos e facilitar a obtenção de financiamentos, o que são cruciais para o surgimento de inovações (SCHUMPETER, 1982; NELSON; WINTER, 2005). A eliminação das empresas menos produtivas reduz a demanda por crédito e por fatores de produção. Aliado a este fato, os elevados lucros criados pela inovação permitem às empresas o pagamento dos empréstimos feitos para subsidiá-las, além de possibilitar uma condição de autofinanciamento para a promoção de novos produtos (SCHUMPETER, 1982).

“Empresas dinâmicas e que geram inovações, automaticamente conquistam novos mercados, gerando uma demanda adicional” (GELCER, 2012). Segundo Nelson e Winter (2005, p. 205) alguns monopólios favorecem as inovações, pelo *poderio* das empresas para aproveitá-las de forma mais rápida e eficiente, antes que sejam imitadas pelas concorrentes. Assim, o autor refere-se à concorrência perfeita como incompatível à inovação.

Novos investimentos com bens de capital, capacitação tecnológica e treinamento da mão de obra dinamizam a economia, ao gerar efeitos de encadeamento para frente e para trás no processo produtivo, assim como os efeitos multiplicadores sobre o emprego e a renda (SOUZA, 1999, p.174).

As inovações geram o desenvolvimento capitalista a partir de dentro, sendo um fenômeno endógeno ao sistema capitalista, gerando “[...] um processo de mutação industrial [...] que incessantemente revoluciona a estrutura econômica desde o seu interior, destruindo incessantemente a antiga, criando incessantemente uma nova. Esse processo de destruição criadora é o fato essencial a respeito do capitalismo” (SCHUMPETER, 1984, p. 112).

O progresso técnico sempre consistiu uma forma de elevação da produtividade do trabalho e aumento da acumulação de capital. A concorrência funciona como motor da acumulação de capital e da adoção da maquinaria, promovendo o crescimento da composição orgânica do capital e o crescimento das empresas, pois as novas tecnologias exigem plantas maiores e mercados consumidores mais abrangentes (SCHUMPETER, 1984). De acordo com Oliveira (1985), “[...] o progresso técnico é realizado num movimento que estabelece uma relação determinada entre o setor produtor de meios de produção e o setor de meios de consumo”. Logo, as inovações são geradas na economia e revolucionam não somente as técnicas do setor de referência, mas também, num segundo momento, os próprios métodos de produção do sistema.

Portanto, o desenvolvimento econômico ocorre via inovações difundidas através do empresário (inovador) e sustentadas por crédito oriundo do sistema financeiro, endogenamente. Assim, o ‘desenvolvimento’ compreende as transformações da vida econômica que não lhe sejam impostas de fora para dentro e sim que surjam, por iniciativa própria, no âmbito interno (OSER, 1983; SCHUMPETER, 1982; SOUZA, 1999).

2.1.2 Keynes e a Agenda do Estado

Keynes repensou os princípios neoclássicos sobre os modelos econômicos para o desenvolvimento. Para os neoclássicos, o fator mais importante era a alocação eficiente dos recursos – lei da oferta e da procura - e acreditavam no

equilíbrio em longo prazo. A perspectiva keynesiana foi desenvolvimento com base na macroeconomia – pleno emprego, demanda efetiva⁹, investimento como gerador de renda e emprego – ele buscou combater os princípios neoclássicos sobre o equilíbrio econômico natural e permanente (SOUZA, 1999).

Quatro pontos principais podem ser destacados como objetivos do estudo keynesiano: 1) mudar a perspectiva do pensamento econômico de uma visão microeconômica para uma macroeconômica; 2) criticar a Lei de Say e estudar a demanda agregada; 3) transformar o investimento em uma variável autônoma, determinante do nível de renda e poupança; e, 4) o equilíbrio da economia não era atingido automaticamente pelo mecanismo de preços de mercadorias e fatores de produção (PEREIRA, 1975).

O pensamento de Keynes (1982) leva ao questionamento sobre a inexistência de equilíbrio econômico, conforme defendido pelos neoclássicos balizados pelos princípios da lei de Say, que preconizavam que a oferta geraria sua própria demanda. A crise de 1929 provou que os pressupostos clássicos e neoclássicos estavam equivocados, e seria a demanda, o motivador da produção. Sendo assim, um sistema capitalista conduzido, exclusivamente, pela lei da oferta e da procura e pelo equilíbrio de mercado, provou ser insustentável. Para ele, a riqueza gerada não retorna necessariamente para a economia. Já que as pessoas não consomem – propensão marginal a consumir - ou investem toda a sua renda, pois são levados a poupar – propensão marginal a poupar. Não havendo o retorno desta riqueza para a economia, a produtividade será diminuída, o que conduz ao desemprego, gerando desequilíbrio e crise. Logo, situações de pleno emprego seriam passageiras e raras (GALCER, 2012).

Para os neoclássicos, o desemprego seria voluntário, enquanto para Keynes (1982), o desemprego ocorre também involuntariamente, decorrente da falta de transformação da renda em demanda efetiva – ou demanda esperada pelo empresário. O desemprego não pode ser determinado pela lei da oferta e da procura, e sim por fatores exógenos (NUNES, 2007). Quando há elevação nos preços dos bens de consumo de assalariados relativamente aos salários nominais, tanto a oferta de mão de obra propensa a trabalhar pelo salário corrente quanto a

⁹ O princípio da demanda efetiva condiciona a renda como a variável de ajuste entre as decisões de poupança e investimento (OREIRO, 2006).

procura agregada da mesma, são maiores que o volume de emprego existente, isto provocaria desemprego involuntário (KEYNES, 1982).

Para superação dos problemas de desemprego e demanda efetiva, a intervenção do Estado na economia deve existir. O Estado deve intervir de modo a impedir a perda do poder de compra dos trabalhadores, assim como por meio da assistência social (HUNT, 2005; SOUZA, 1999; NUNES, 2007). De acordo com Nunes (2007), a teoria keynesiana foi capaz de legitimar a atuação estatal na economia como promotora da equidade social, combinando crescimento econômico e qualidade de vida. A intervenção do Estado busca justiça social. A tentativa keynesiana visa conciliar eficácia econômica e progresso social (NUNES, 2007; GALCER, 2012).

Para Galcer (2007), o pensamento de Keynes é de ordem econômica, de curto prazo, com o objetivo de suprir as falhas do capitalismo reprimindo crises cíclicas do sistema. Keynes não apresentou um modelo de desenvolvimento ou de crescimento de longo prazo, mas inspirou economistas – pós-keynesianos – como Harrod e Domar a construir modelos de desenvolvimento de longo prazo (GALCER, 2012; NUNES, 2007; SOUZA, 1999; FURTADO, 1974).

[...] eles partiram da ideia de que para que houvesse os investimentos econômicos defendidos por Keynes, era necessário que houvesse, também, acumulação de capital, ou seja, aumento da capacidade produtiva. Assim, dentro do modelo definido por Keynes, bastou dar um passo a mais para se perceber que as condições de pleno emprego, obtidas por meio da demanda efetiva, em uma perspectiva de longo prazo, só poderia ser obtido com crescimento econômico simultâneo da renda e da capacidade produtiva, em um processo de desenvolvimento dinâmico (GALCER, 2012).

Então, para Keynes, o desenvolvimento econômico só ocorrerá quando o crescimento do produto for acompanhado de melhoria da qualidade de vida da população. O Estado seria o promotor da justiça social e os gastos públicos seriam necessários para equilibrar problemas de demanda efetiva. A construção de uma rodovia, por exemplo, geraria efeitos multiplicadores ao elevar a renda dos trabalhadores e motivar o consumo e investimento privado. No pensamento keynesiano o Estado é um agente indispensável na economia, contrariando o que defendia os ortodoxos.

Embora se perceba toda a importância do autor, Galcer (2012) diz que a ideia keynesiana é de difícil aplicação em países em desenvolvimento, tanto quanto os

princípios clássicos e neoclássicos em países subdesenvolvidos. Tais fatores se devem à dependência financeira, econômica e tecnológica dessas nações aos países desenvolvidos. São várias condições, como por exemplo, desarticulação industrial, ênfase na agricultura, concentração de renda e propriedade e insuficiência das instituições públicas. Estas disposições são imprescindíveis para o perfeito funcionamento da economia, conforme prescrito por Keynes (NUNES, 2007).

Perroux (1981) corrobora com Galcer (2012), indicando a impossibilidade de aplicação das políticas keynesianas em países subdesenvolvidos em razão de sua construção ser inspirada na realidade de nações desenvolvidas e restritas ao contexto de crise do capitalismo. Portanto, é necessária a elaboração de uma teoria de desenvolvimento econômico construída sob a perspectiva dos países subdesenvolvidos (GALCER, 2012; FURTADO, 1974).

2.1.2.1 Um modelo Keynesiano: Harrod-Domar

O modelo de desenvolvimento proposto por Roy Harrod e Evsey Domar, identificado como pós-keynesiano objetivava propor condições para um crescimento sustentado, sem inflação¹⁰ ou deflação¹¹. Para sustentar tal crescimento seria necessário um aumento progressivo dos investimentos líquidos (ACCORSI, 2007).

Para Oreiro (2006) a escola pós-keynesiana desenvolveu-se em torno do desafio de sustentar um crescimento equilibrado com justa distribuição de renda. O principal desafio dos autores desta “escola” de pensamento é estender as premissas de Keynes para sustentação do crescimento de longo prazo. O modelo de Harrod, matematizado por Domar, é o primeiro modelo de crescimento econômico a ser desenvolvido. Embora seja um modelo simples, é capaz de explicar o fenômeno do crescimento econômico com mais eficiência que outros modelos mais complexos (PEREIRA, 1975).

¹⁰ Para Luque e Vasconcellos (2004, p. 315) “a inflação pode ser conceituada como um aumento contínuo e generalizado no nível geral de preços. Ou seja, os movimentos inflacionários representam elevações em todos os bens produzidos pela economia e não meramente de um determinado preço. Outro aspecto fundamental refere-se ao fato de um fenômeno inflacionário exige a elevação contínua de preços durante um período de tempo, e não meramente uma elevação esporádica de preços”.

¹¹ “A deflação é muitas vezes definida como sendo o oposto da inflação, isto é, como uma situação em que o nível geral de preços desce durante um período prolongado” (LUQUE e VASCONCELLOS, 2004).

O resultado fundamental do modelo Harrod-Domar é que a obtenção de uma trajetória de crescimento estável com pleno emprego da força de trabalho é possível, mas altamente improvável. Dessa forma, as economias capitalistas deverão, via de regra, apresentar um crescimento irregular – alternando períodos de crescimento acelerado com períodos de queda acentuada do nível de atividade econômica – e desemprego elevado (OREIRO, 2006, p. 2).

O cerne do modelo Harrod-Domar é encontrar o quociente capaz de equilibrar o desemprego. Logo, um dos grandes desafios deste modelo é encontrar a taxa de crescimento compatível com o pleno emprego. Assim, o estoque de capitais deverá crescer continuamente ao longo do tempo. De acordo com Seldon e Pennance (1977, p. 43), “[...] a situação na qual a produção de trabalho é igual à oferta próxima futura a um dado nível de salários reais. Nesta condição, [...] admite-se algum desemprego, desde que equilibrado”, assim, uma taxa de desemprego natural.

Um dos principais postulados de Harrod consiste em diferenciar a poupança planejada da poupança realizada e entre investimentos planejados e investimentos realizados. Para ele, a poupança planejada e realizada são funções da propensão marginal a poupar, ou renda total (SOUZA, 1995).

Jones (1979) comenta sobre o que ele chama de “teoria dinâmica” de Harrod como simples ou sutil, ainda indicando que outros autores podem indica-la como supersimples ou supersutíl. O objetivo principal do autor foi construir os “princípios dinâmicos fundamentais” sobre o crescimento econômico.

Para compreender as razões que levam os agentes a investir, Harrod busca a determinação do investimento planejado. Os investimentos planejados são uma proporção constante da variação da renda total (SOUZA, 1995).

Os investimentos dos agentes são planejados ao considerarem a variação da produção corrente em relação à variação do período anterior. A variação do estoque de capitais é uma função direta da variação do produto. Portanto, o investimento não depende, diretamente do nível de renda, mas sim da taxa de variação desta (ACOORSI, 2007).

Para que o crescimento se coadune com o pleno emprego, o produto deve crescer à taxa garantida, onde a propensão marginal a poupar é dada pela relação capital-produto. Nesta condição, ocorrerá uma contínua expansão da renda e do estoque de capitais sem flutuações cíclicas (SOUZA, 1995).

O modelo de crescimento de Harrod ressalta as condições necessárias para o crescimento estável com pleno emprego numa economia capitalista desenvolvida. Três aspectos centrais foram apontados: a) a possibilidade de crescimento em estado estável a pleno emprego; b) a impossibilidade de crescimento em estado estável a pleno emprego; e c) a instabilidade da taxa garantida de crescimento (JONES, 1979, p. 70).

De acordo com o modelo de Domar, um aumento dos investimentos é necessário para manter o pleno emprego. Para ele variação da renda é oriunda da relação de uma nova unidade de capital, a relação produto/capital - que é inversa a relação capital/produto, proposta por Harrod. A relação produto – capital é definida como a quantidade de capital necessário para produzir uma unidade de produto, e no modelo em questão, ela é constante (SANDRONI, 1999). Para Domar, a variação da renda sempre dependerá da variação dos investimentos. O crescimento econômico com pleno emprego exigirá um crescimento constante dos investimentos, assim, a renda e a capacidade produtiva crescem à mesma taxa (SOUZA, 1995).

De acordo com a abordagem de Domar a taxa de investimentos numa economia capitalista apresenta um caráter *dual*:

a) o investimento determina o nível verdadeiro da renda por intermédio do processo multiplicador keynesiano; e b) o investimento, caso aumente o tamanho do estoque de capital (estamos continuamente pressupondo a ausência de depreciação), aumenta o nível máximo potencial da renda (JONES, 1979, p. 73).

O modelo proposto por Harrod e Domar condicionam a taxa de crescimento da renda e dos investimentos como função direta da propensão marginal a poupar e inversa à produtividade média da economia – relação capital/produto. Para obtenção do pleno emprego, os investimentos devem crescer constantemente.

O processo de desenvolvimento, nesses termos, é eminentemente instável. Existe apenas uma taxa de crescimento dos investimentos e da renda que assegura o equilíbrio, e, dentro de uma perspectiva tipicamente keynesiana, não há nenhum mecanismo automático que garanta o crescimento àquela taxa. O sistema capitalista, segundo este modelo, é necessariamente dinâmico, para que haja equilíbrio, mas este só ocorrerá por simples acaso, já que os mecanismos de mercado não o garantem. O dinamismo do sistema decorre da dupla função do investimento: de um lado, determina a demanda agregada¹², via multiplicador, de outro, produz um aumento da oferta; através da função de produção. Se o investimento for positivo, mas não crescer, a economia deixará ociosa parte de sua capacidade produtiva crescente, já que a oferta agregada continuará a crescer (dada a

¹² A função de demanda agregada, em Keynes, é o “[...] produto que os empresários esperam receber do emprego de N homens” (HERSOVICI, 2005).

acumulação líquida de capital positiva), enquanto que a demanda agregada permanecera estagnada (dada a manutenção do mesmo volume absoluto de investimentos). É preciso, portanto, que o investimento seja não apenas positivo, mas cresça sempre, à mesma taxa do crescimento da renda para que a economia encontre o difícil e único caminho do equilíbrio (PEREIRA, 1975, p.11-12).

Embora seja um modelo de crescimento, o ajuste automático defendido pelos neoclássicos não faz parte dos pressupostos do modelo de Harrod-Domar. Já que o investimento determina a demanda agregada e conduz o aumento da oferta agregada. Para eles, o crescimento da taxa de crescimento da renda depende da elevação contínua da taxa de investimentos.

Nota-se que o modelo de Domar não inclui a função investimento. Sua taxa de crescimento de equilíbrio é a taxa que garantiria a contínua igualdade entre renda efetiva e potencial, mas o nível verdadeiro de investimento não é determinado dentro dos limites do modelo. A abordagem de Domar é fundamentalmente uma derivação de condições de consistência dinâmica em vez de ser a geração de uma teoria de crescimento. Harrod, por outro lado, inclui uma função investimento específica na forma de um mecanismo acelerador simples (JONES, 1979, p. 76).

A despeito dos modelos de crescimento estudados aqui, podemos ponderar algumas similaridades dos mesmos: 1) ambos emergem do pensamento keynesiano, porém com o foco no longo prazo; 2) condições de equilíbrio são geradas por uma taxa de crescimento constante; 3) veem as dificuldades do longo prazo no alcance do crescimento equilibrado a pleno emprego; 4) relação capital-produto constante; e 5) mecanismo da instabilidade (JONES, 1979).

O Modelo Harrod-Domar de crescimento econômico apresenta uma grande simplicidade e, na medida em que dá primazia à acumulação de capital e não garante qualquer equilíbrio automático e necessário da economia através dos mecanismos de mercado, parece se adequar melhor à explicação do processo de desenvolvimento econômico que outros modelos mais complexos (PEREIRA, 1975, p. 1).

O modelo de crescimento econômico proposto por Harrod-Domar se concentra-se nas condições necessárias para o equilíbrio entre a poupança e o investimento em uma teoria dinâmica de instabilidade e flutuação.

2.1.3 Estruturalismo: o exemplo da CEPAL

Objetivando uma solução capaz de superar o subdesenvolvimento dos países da América Latina, em 1948 é criada a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) por meio do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Para atingir tal objetivo, os trabalhos foram conduzidos visando identificar os entraves ao desenvolvimento destas nações. Para Panno et al. (2005), o surgimento da CEPAL foi fundamental para a compreensão das razões do atraso econômico das nações latino-americanas. Sendo assim, e para compreender o que buscavam os cepalinos, é importante compreendermos o desenvolvimento, que para eles:

[...] indica a conquista do progresso econômico e social através da transformação do estado de subdesenvolvimento (baixa produção, estagnação, pobreza) em países com maior perspectiva de qualidade de vida para toda população (desenvolvidos). O crescimento econômico é uma condição necessária, ainda que insuficiente, para o progresso social, representado pela satisfação de necessidades básicas, ao que se podem acrescentar ainda outras, como o acesso universal à educação, liberdades civis e participação política (PANNO et al. 2005, p. 70).

Essa ideia de desenvolvimento corrobora com a necessidade de uma forte intervenção estatal. Estava em vigor na Europa, o Plano Marshall¹³, que excluía as nações subdesenvolvidas de sua programação. A CEPAL veio mudar essas concepções ao lançar os fundamentos de uma teoria histórica e estruturalista, que objetivava compreender o subdesenvolvimento regional como condição estrutural

¹³ O Plano Marshall foi concebido pelo secretário de Estado norte-americano, George Marshall. O Plano consistia em uma política de estabilização dos países da Europa Ocidental. “Dentre os objetivos principais do Plano Marshall estavam a expansão do comércio internacional, a garantia da estabilidade financeira interna e o desenvolvimento da cooperação econômica europeia. Este último resultou na criação da União Europeia de Pagamentos. Nela, as moedas se tornavam conversíveis em moedas locais, de tal modo que os deficitários eram beneficiados pelos superavitários, o que demarcava a ideia de Keynes, uma vez que os Estados Unidos injetavam sua moeda na Europa, sob a forma de empréstimos a juros baixos. Outro objetivo importante do plano norte-americano era a ampliação da margem de manobra dos Estados Unidos, que se via reduzida dentro das instituições de Bretton Woods. Nestas, outros países tinham suas cotas partes e sua contribuição monetária lhes legitimava na tomada de decisões. Este plano trouxe benefícios ao governo estadunidense no sentido de garantir o acesso aos mercados europeus, fortalecendo os Estados da região e, por conseguinte, tornando-os aliados políticos incontestáveis e contendo o avanço soviético. O Plano Marshall, de forma mais específica, previa a concessão de empréstimos a juros baixos aos governos europeus, para que adquirissem mercadorias dos Estados Unidos. Os países que aceitavam o Plano deveriam, em contrapartida, abrir suas economias aos investimentos estadunidenses. Assim, além de permitir a manutenção do nível de produção conseguido com a guerra, serviria como estímulo aos negócios privados e ao crescimento econômico dos EUA. Nesse tocante, as grandes empresas exportadoras norte-americanas deram suporte à massiva ajuda fornecida aos europeus, com vistas a estimular reformas financeiras e investimentos econômicos internacionais” (SIMON, 2011, p. 34-35)

das economias periféricas, e formular políticas econômicas que respondessem às condições históricas da América Latina (PANNO et al. 2005).

A análise prebischiana tem origem na crítica à Teoria Ricardiana das Vantagens Comparativas¹⁴ e ao modelo Heckscher-Ohlin de especialização em fatores produtivos. Esta teoria reforça a ideia de especialização, considerando a eficiência produtiva natural de cada país (ACCORSI, 2007). As condições econômicas, segundo esta teoria seriam compensadas via comércio internacional. Os países latino-americanos seriam responsáveis pela produção de gêneros alimentícios e matérias-primas, enquanto que o progresso técnico viria por meio das importações. A crença era de que a demanda por bens primários cresceria e os preços aumentariam na mesma medida, enquanto que os preços dos bens industriais cairiam (ACCORSI, 2007).

Em 1949, foi elaborado e apresentado na Conferência das Nações Unidas um relatório sobre o panorama econômico dos países latino-americanos. No documento estavam expostas as bases norteadoras do pensamento cepalino. Primeiro, a Revolução Industrial não foi capaz de atingir todas as nações do mundo, centrando-se nos países europeus, Estados Unidos e Japão. Enquanto os latino-americanos restringiam-se à produzir matérias-primas para estas nações. Exportação dos lucros dos países subdesenvolvidos em razão da elevação da produtividade (ROGGE, 1959; GELCER, 2012). Para Gelcer (2012, p. 40), “era necessário que não se deixasse a economia dos países caminhar sem quaisquer interferências, sendo indispensável uma ação positiva dos Estados para que fosse alterada esta situação”. Para Rogge (1959), essa intervenção é fundamental para manter o equilíbrio econômico.

Para Raul Prebisch, o subdesenvolvimento é um fator, exclusivamente endógeno – concentração fundiária, mercado interno insuficiente e crescimento demográfico descontrolado. A produtividade da terra e do trabalho é muito baixa, com um incipiente investimento em inovações e tecnologia pelos latifundiários. De acordo com Accorsi (2007, p. 74), “[...] o pequeno mercado interno, que com sua carência de comunicação e logística propicia a assimetria das informações e o alto custo, ou mesmo a impossibilidade de transporte da produção”. Outro fator é o

¹⁴ Para Moreira (2011, p. 215) “[...] as relações comerciais entre nações ocorreriam segundo o princípio das vantagens comparativas [...]: os países exportariam (importariam) bens produzidos onde trabalho fosse *relativamente* mais (menos) eficiente, de modo que o comércio seria favorável mesmo para um país que fosse mais (menos) eficiente em todas as linhas de produção”.

descontrolado aumento populacional, que não acompanha a criação de novos postos de trabalho, gerando desemprego. Por sua vez, os gastos sociais crescem, reduzindo investimentos em setores estratégicos para o desenvolvimento.

A estrutura social dos países subdesenvolvidos, para Prebisch, é atrasada e retrógrada, bloqueando a livre iniciativa, desestimulando a acumulação de capital e expandindo o consumo supérfluo. A concentração de renda é promovida por uma elite com privilégios gerados pelo desenho do sistema social (ACCORSI, 2007, p. 74).

O grande obstáculo ao desenvolvimento econômico dessas nações é o fator interno, pois sua alta concentração de renda e baixa capacidade tecnológica limitam os investimentos nos setores estratégicos. Desta forma, é necessário promover uma verdadeira transformação na estrutura nacional. A industrialização é uma aposta dos “cepalinos” para a superação da condição de subdesenvolvimento, pois, reduziria sua dependência externa.

A ideia central da substituição das importações é de que como a industrialização provoca um crescimento da renda dos países subdesenvolvidos, mais do que o dos países desenvolvidos. Assim, havendo aumento da renda, cresce também a capacidade para importar, muito superior às exportações. Para evitar o desequilíbrio da balança, é necessário limitar a importação de certos bens supérfluos, para que a demanda gerada seja suprida pela produção interna (RODRIGUEZ, 1981, p. 73).

Para Accorsi (2007, p. 75), o processo de substituição de importações por meio da industrialização seria possível a partir de uma forte atuação estatal, que vai desde a captação de recursos para investimentos em energia, transporte e comunicações à restrições que impeçam a importação de supérfluos. A reforma agrária também conduziria a um forte impacto, já que renda dos empregados do campo se elevaria, possibilitando o consumo de produtos industrializados. De acordo com Panno et al. (2005, p. 71), o período “[...] pós-guerra convergiu para a necessidade de realizar políticas de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza”.

O processo de industrialização via substituição, teoricamente, deveria obedecer a três fases: 1) substituição de bens de consumo final importados, que representam grande parte do mercado interno; 2) substituição de bens de consumo duráveis e produtos intermediários, com mercado mais restrito, e como consequência desta conjuntura, a construção de uma indústria

pouco eficiente e de altos custos médios; 3) A produção de bens de capital, que concorreria com a indústria estrangeira e receberia apoio governamental na tentativa de conquista de mercados externos (ACCORSI, 2007, p. 75).

Assim, a atuação estatal seria fundamental para permitir o sucesso de tais políticas, conforme corrobora Panno et al. (2005, p. 71) “[...] seu princípio ‘normativo’ é a ideia da necessidade da contribuição do estado ao ordenamento do desenvolvimento econômico nas condições da periferia latino-americana”. Para os desenvolvimentistas, o intervencionismo estatal constitui uma condição fundamental para a promoção do desenvolvimento. Couto (2007, p. 52) ressalta que o planejamento econômico busca “[...] ordenar e aumentar as inversões de capital, com o fim de imprimir mais força e regularidade ao crescimento econômico”. Essa atuação do Estado “não deveria ocupar o lugar da iniciativa privada, mas atuar onde esta fosse débil”.

Segundo Couto (2007, p. 54):

[...] o desenvolvimento econômico não viria de forma espontânea e sim de um esforço racional e deliberado, onde a acumulação de capital e a redistribuição da renda não se dariam pelo livre jogo do mercado, mas somente com uma grande participação do Estado sobre a poupança, a terra e a iniciativa individual, dando dinâmica ao sistema (COUTO, 2007, p. 54).

O baixo nível de renda da população, gastos militares excessivos e alto consumo das elites, conduzem ao problema da poupança, comum aos países latino-americanos. Embora conhecido pelos governantes, não houve o adequado incentivo à exportações de manufaturados. Problemas como tais seriam resolvidos via incentivo a indústrias nacionais para exploração exclusiva do mercado interno e investimentos em agricultura para uso mais eficiente da terra com a agregação de tecnologia que permita uma melhor produtividade (ACCORSI, 2007). Corroborando com o que está sendo dito, Couto (2007, p. 53-54) condiciona

[...] as grandes disparidades de rendas dos países latino-americanos provieram, primeiro, da concentração das terras, e depois do excessivo protecionismo industrial, da restrição à concorrência, da inflação e da intervenção do Estado favorecendo determinados grupos. A baixa poupança interna para inversões exigia ser complementada com recursos externos (COUTO, 2007, p. 53-54).

De acordo com Panno et al. (2005), as premissas cepalinas podem ser identificadas a partir de quatro traços analíticos:

[...] o enfoque histórico estruturalista, baseado na ideia das relações entre “centro e periferia”; a análise da inserção internacional; a análise dos condicionantes estruturais internos (do crescimento, progresso técnico, e de suas relações com o emprego e a distribuição de renda); e a análise das necessidades e possibilidades de ação estatal (PANNO et al., 2005, p. 73).

O pensamento cepalino objetiva “reestruturar ou reconfigurar” as estruturas nacionais, considerando seus aspectos históricos. Desta forma, havia uma preparação das nações subdesenvolvidas para o alcance do desenvolvimento. “Esses países consideravam o desenvolvimento econômico e o progresso como seu problema principal” (LANGE, 1988, p. 8) Para Gelcer (2012, p. 43) “[...] as teorias cepalinas possibilitaram a identificação da relação desigual e de dependência entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento”. Este modelo de desenvolvimento, historicamente constituiu objetivos, conforme apresentados abaixo (PANNO et al, 2005):

Tabela 1 - Premissas cepalinas para o desenvolvimento

Período	Objetivo	Inserção Internacional	Condições Estruturais	Ação Estatal
1950	Industrialização	Deterioração dos termos de intercâmbio ¹⁵ ; Desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos; Integração regional.	Processo de industrialização substitutiva; Tendências perversas causadas por especialização e heterogeneidade estrutural; Inflação estrutural e desemprego.	de Conduzir deliberadamente a industrialização.
1960	Reformas	Dependência;	Reforma agrária	e Reformar para

¹⁵ A deterioração dos termos de intercâmbio e o próprio processo de industrialização (que necessitava de importações) eram os motivos apontados por Prebisch que levavam os países periféricos a desequilíbrios em seus balanços de pagamentos. Creditava, contudo, a grande culpa do desequilíbrio ao baixo coeficiente de importações dos Estados Unidos (COUTO, 2007). Em outro momento, Prebisch explica a deterioração dos termos de intercâmbio como consequência da elasticidade-renda da demanda e da densidade tecnológica e “esquece” a explicação da deterioração através do movimento cíclico da economia (COUTO, 2007).

			Integração regional; Política internacional de redução da vulnerabilidade da periferia.	distribuição de renda como redinamização da economia; Heterogeneidade estrutural; Dependência	viabilizar o desenvolvimento .
1970	Estilos de Crescimento	Dependência provocada pelo endividamento; Insuficiência exportadora.	Estilos de crescimento, estrutura produtiva e distributiva e estruturas de poder; Industrialização combinando mercado interno e esforço exportador.	Viabilizar estilo que leve à homogeneidade social e fortalecimento das exportações industriais.	
1980	Dívida	Asfixia financeira	Ajuste com crescimento; Oposição aos choques do ajuste; Necessidades de políticas de renda e eventual conveniência de choques de estabilização; Custo social do ajuste.	Renegociação da dívida para ajustar com crescimento.	
1990	Transformação produtiva com equidade	Especialização exportadora ineficaz; Vulnerabilidade aos movimentos de capitais.	Dificuldades para uma transformação produtiva eficaz.	Programar políticas de fortalecimento da transformação produtiva com equidade.	

Fonte: Autor (2017); (PANNO et al., 2005, p. 73 – 75); (BIELSCHOWSKY, 2000, p.18).

Raúl Prebisch (1901 – 1986) foi um dos grandes economistas cepalinos, um dos seus primeiros postulados consiste na concepção do sistema centro-periferia. Que caracterizava centro econômico do mundo formado pelos países desenvolvidos e industrializados e a periferia condizente aos países subdesenvolvidos, que pouco significava importância no cenário econômico mundial. A partir de suas experiências no setor público, como diretor do Banco Central Argentino, o autor distancia-se de

suas crenças ortodoxas marginalistas e passa a preocupar-se com o desenvolvimento para os países subdesenvolvidos (RODRIGUEZ, 1981; PREBISCH, 1945).

Outro conceito importante apresentado por ele é o do ciclo econômico, que consiste num movimento alternado de rendas que se contraíam e se dilatavam em um processo circulatório (COUTO, 2007). Para Prebisch (1945), a realidade era eminentemente cíclica, consistindo numa sucessão de desequilíbrios, incompatível com o equilíbrio geral marginalista. Além disso, para ele, a economia política afastava-se da realidade, preocupando-se com modelos logico-matemáticos para explicação da economia. Nesta reflexão assenta-se a teoria prebischiana sobre o desenvolvimento econômico (GURRIERI, 1982). Considerando essa questão, Rodríguez (1981, p. 34-35), define a situação sobre a centralidade e condição de periferia de algumas nações.

Os Estados Unidos, a meu ver, desempenham ativamente o papel de centro cíclico principal, não só no continente, mas em todo o mundo; e os países latino-americanos estão na periferia do sistema econômico [...]. Por que chamo os Estados Unidos de centro cíclico? Porque deste país, em função da sua magnitude e de suas características, partem os impulsos de expansão e contração na vida econômica mundial e especialmente na periferia latino-americana, cujos países estão sujeitos às influências destes impulsos, como haviam estado anteriormente, quando a Grã-Bretanha tinha o papel de centro cíclico principal [...]. Eu creio que o movimento cíclico é universal, que há um só movimento que vai se propagando de país a país. Portanto, não se deveria dividir o processo em várias partes independentes; não há um ciclo nos Estados Unidos e um ciclo em cada um dos países da periferia. Tudo constitui um só movimento, mas dividido em fases muito distintas com características claramente diferentes, segundo se trate do centro cíclico ou da periferia. Por esta última razão, apesar de ser o processo um só, as suas manifestações são muito diversas, de acordo com o lugar em que nos situemos [...] Sustento, por isso, que é impossível aplicar uma política uniforme para abordar os problemas emergentes do ciclo econômico. Não é possível usar na periferia as mesmas armas de intervenção e regulamentação monetária que se usa no centro cíclico (RODRIGUEZ, 1981, p. 34-35).

Isto nos mostra que o ciclo econômico está na base do sistema de relações internacionais chamado de Centro-Periferia. Para Couto (2007, p. 50), “[...] entende-se por Centro, grosso modo, os países desenvolvidos produtores de bens manufaturados, e por Periferia, os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, produtores de bens primários”. No centro da economia capitalista mundial estavam países como: Estados Unidos, Alemanha e Canadá, por exemplo, e na periferia, os

países latino-americanos e outras economias subdesenvolvidas. Assim, é importante compreendermos a noção de país subdesenvolvido:

[...] pode-se afirmar que um país pobre tem, em essência, seis características econômicas básicas: (1) produção primária, (2) enfrenta pressões de população, (3) tem recursos naturais subdesenvolvidos, (4) tem uma população economicamente atrasada, (5) tem deficiência de capital, (6) está orientado para o comércio exterior (MEIER e BALDWIN, 1968, p. 353).

Via-se amplamente estas condições como presentes nas nações latino-americanas, visto que, eram meras fornecedoras de insumos aos países industrializados.

A fonte das ideias de Prebisch é o atraso econômico dos países da América Latina. Com vistas a promover o desenvolvimento latino-americano de forma integrada, Prebisch propõe a criação de um mercado comum que permita a articulação das relações de trocas internacionais de forma mais racional. “Com um mercado comum, a industrialização passaria a contar com maiores mercados e ganhos de escala, bem como atenuaria a vulnerabilidade externa” (COUTO, 2007, p. 53). Mais tarde ele propõe maior liberalização do comércio mundial, permitindo o acesso dos países da periferia do mundo.

Embora exista toda uma união internacional “[...] os centros não estão preocupados em resolver os problemas da periferia, mas apenas em participar da apropriação de seu excedente, através das empresas transnacionais, com sua reconhecida superioridade econômica e técnica” (COUTO, 2007, p. 59). As economias desenvolvidas buscam apenas os seus interesses, e não benefícios para a periferia. “Os grandes (centros) nunca violam seus princípios econômicos, se não lhes servem bem, simplesmente os trocam!” (PREBISCH, 1978, p. 287).

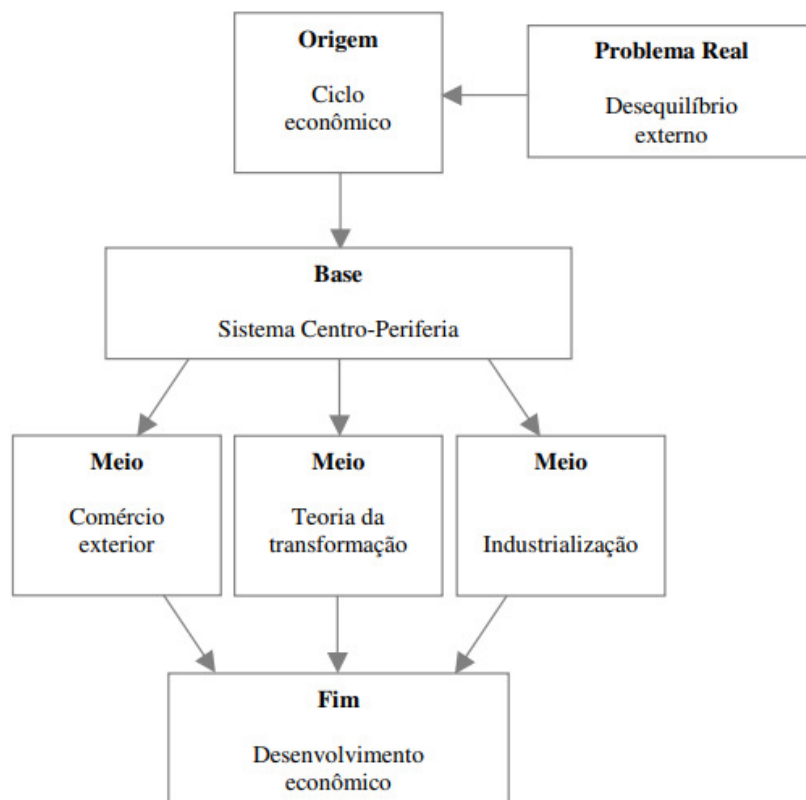
Segundo Couto (2007, p. 59) “[...] as teorias do comércio e a divisão internacional do trabalho retardaram historicamente a industrialização da periferia. Apesar de sua industrialização, a periferia não deixou de ser periferia. Esta deveria buscar o seu próprio caminho”. Logo, as políticas econômicas de desenvolvimento do centro não promoverão mudanças em condições periféricas.

Considerando toda essa dinâmica de desenvolvimento, Prebisch apresenta sua Teoria da Transformação, com o objetivo de “[...] harmonizar a dinâmica do sistema econômico com o regime democrático” (COUTO, 2007, p. 58):

Seria uma síntese entre socialismo e liberalismo. Socialismo, enquanto o Estado regularia democraticamente a acumulação e a distribuição. Liberalismo, enquanto consagraria essencialmente a liberdade econômica do que produzir e do que consumir. O Estado deveria estabelecer uma disciplina de acumulação e distribuição, de forma compatível com a liberdade econômica no jogo de mercado (COUTO, 2007, p.58).

A síntese do pensamento de Raúl Prebisch pode ser compreendida na figura 2:

Figura 2 – Síntese do Pensamento de Raúl Prebisch



Fonte: (COUTO, 2007, p. 60)

O sistema centro-periferia é a base para a compreensão do processo de desenvolvimento das nações. A partir dele, podemos entender os problemas do desenvolvimento econômico. Via de regra, este sistema divide as nações em dois grupos, onde o primeiro (centro) é formado pelos países desenvolvidos e industrializados e o segundo (periferia) pelas nações subdesenvolvidas e em processo de industrialização tardia. Os meios para atingir o desenvolvimento econômico segundo o modelo prebischiano seria via industrialização, comércio internacional e distribuição de renda e novas formas de acumulação (Teoria da Transformação).

Para Flechsig (1991), a teoria de Prebisch constitui o primeiro modelo independente e coerente de Economia Política, não representando fidelidade com as doutrinas burguesas elaboradas para os países desenvolvidos. A Teoria Prebischiana é puramente uma alternativa para o desenvolvimento de economias capitalistas atrasadas.

Para Bielschowsky (2007), Prebisch conduz a mais profunda discussão sobre as peculiaridades do desenvolvimento em nações subdesenvolvidas. Sua discussão permite reconhecer os obstáculos do desenvolvimento latino-americano em razão de suas condições estruturais. Ou seja, fatores endógenos são os responsáveis pelo fracasso no desenvolvimento destas nações. A demora na inserção no processo de industrialização contribuiu para o atraso econômico dessas nações.

2.1.4 A metodologia etapista de Rostow

A metodologia etapista é utilizada por Rostow (1964) para dar subsidio à sua teoria e permitir o entendimento sobre o processo de desenvolvimento econômico. Ele utilizou como referência a teoria dos estágios lineares para compreender as transformações das sociedades agrárias em potências econômicas e industrializadas (TODARO, 1997). Após tal entendimento sobre os estágios de desenvolvimento propostos pelo autor, foi possível desenhar uma trajetória de modernização das nações emergentes, que seguisse *pari passu* as economias industrializadas (OLIVEIRA et al., 2013).

Para Ribeiro (2004) o desenvolvimento é

[...] o nome dado ao processo pelo qual o ser em questão, no caso a sociedade, percorre o caminho, que lhe é inerente percorrer, pelo qual “desenvolve” suas potencialidades, desenvolve o que já no início contém, mas só em germe, e cuja realização é por princípio o seu objetivo. Com uma formulação como esta estamos na presença absoluta da “necessidade histórica” do determinismo evolucionista (RIBEIRO, 2004, p. 4).

Assim, a trajetória de desenvolvimento econômico das sociedades está diretamente condicionada ao seu momento histórico, onde o progresso é um processo que se correlaciona especificamente com o esforço derivado do interior da sociedade, não havendo interferência de externalidades.

O fator político é indispensável na transição do estágio “sociedade tradicional” à “sociedade moderna” (ACCORSI, 2007). Sendo assim, é necessário que as nações coexistam em um processo democrático capaz de subsidiar a evolução social (RIBEIRO, 2004).

Para Rostow (1964), existem etapas distintas e sequenciais por onde as sociedades se comportam no decorrer do processo de evolução econômica. Tais etapas seriam caracterizadas por cinco estágios de desenvolvimento (ROSTOW, 1964). O primeiro é chamado de sociedade tradicional, marcada pela subsistência, rudimentar tecnologia, forte subordinação do homem à natureza e infrutífero aproveitamento dos recursos naturais.

No segundo estágio, observa-se a sociedade em processo de transição, fase em que aparecem precondições para o desenvolvimento econômico – atitudes racionais adequadas ao controle e à exploração da natureza (ACCORSI, 2007). A principal atividade econômica concentra-se na agricultura, caracterizada por uma produção instável e de pequeno rendimento *per capita*, devido a eventos que fogem ao controle desta categoria de sociedade, bem como, pragas, secas e guerras e pelo modelo elementar de produção (LEITE, 1983). Nesta etapa, a agricultura cede lugar aos setores industriais e de serviços. No entanto, a realização da produção agrária possui papel importante na criação de demanda para produtos manufaturados, além de fornecer recursos para investimentos em outros setores da economia (LEITE, 1983).

As pré-condições para a decolagem nem sempre estão ligadas a fatores endógenos. Existem casos em que se percebe a necessidade de intervenção externa (OLIVEIRA et al., 2013). Quando existe algum tipo de intervenção externa faz levantar na região uma vontade de mudança daquela sociedade tradicional, onde, nos casos que tais transformações ocorreram endogenamente, houve suficiente disposição das elites agrárias para aceitar a mudança de uma economia predominantemente agrícola para uma economia industrializada (ROSTOW, 1964). Nota-se ainda no terceiro estágio, a chamada sociedade em início de desenvolvimento, nesta etapa se incluem as sociedades nas quais são superados os primeiros limites das sociedades tradicionais, investimento de capital na produção, crescimento da manufatura e aparecimento de um sistema político, social e institucional, que caracterizam a base da sociedade moderna.

Para Rostow (1964), é no estágio do arranco ou decolagem que um ou mais setores da economia alcançarão crescimento acima da média. É nesta fase que uma região consegue superar os obstáculos que o condicionam ao subdesenvolvimento. O fator tecnológico é fundamental para se alcançar esta fase, pois o estoque de capital proporciona uma maior produção (ACCORSI, 2007). O domínio da tecnologia de ponta e a possibilidade de produção de qualquer bem industrial são realidades deste momento histórico. A indústria e, principalmente, o setor de serviços compreendem a maior parte da atividade econômica. Tais condições tendem a gerar um processo de substituição de importações combinado com um marcante aumento nas exportações e o crescimento se torna autossustentado (LEITE, 1983).

A sociedade em maturação, considerada o quarto estágio, é reconhecida quando as forças de expansão econômica passam a predominar. A tecnologia não é mais um desafio para a produção de bens e serviços (OLIVEIRA et al., 2013). É neste estágio que as sociedades conseguirão avançar em seu processo de desenvolvimento. O foco nos setores dinâmicos da economia e o incentivo ao desenvolvimento tecnológico resultarão no aumento das inovações.

A sociedade de consumo em massa é o penúltimo estágio apresentado por Rostow (1964). Neste, pode-se observar o efetivo desenvolvimento da produção, além de um aumento do investimento produtivo de capital. É caracterizado pela transposição dos parâmetros de consumo básico para o conforto que uma sociedade altamente industrializada oferece (LEITE, 1983). A taxa de crescimento da renda apresenta-se superior ao aumento populacional. Nessa fase, o mais importante é o investimento em assistência social. O crescimento econômico não é mais o objetivo principal, sendo substituído pelo desejo de melhora nos indicadores de qualidade de vida (ACCORSI, 2007).

Considerando casos de algumas nações, como os Estados Unidos, no período pós-guerra, que ultrapassou o estágio do consumo em massa, Rostow (1978), apresenta a etapa “Para além do consumo em massa”, onde as necessidades das pessoas são geradas pelo esforço de marketing das corporações e as motivações para o consumo provêm de aspirações como prestígio ou exclusividade.

Tabela 2 - Síntese do Modelo de Desenvolvimento de Rostow

Índice	Estágio	Características
1º	Sociedade Tradicional	- Falta de ciência e tecnologia; - Fomes, guerra e pestes; - Economia de subsistência.
2º	As pré-condições para decolagem	- Indústria extrativa em desenvolvimento; - Excedente de capital para desenvolvimento vem da agricultura; - Incremento nos transportes.
3º	A decolagem	- Indústria de manufatura cresce rapidamente; - Rápida expansão da infraestrutura; - Novos grupos de líderes desejando mudança.
4º	Marcha para a maturidade	- Fábricas com níveis maiores de tecnologia; - Crescimento econômico se espalha por toda a economia; - Surgem novas indústrias.
5º	Consumo em Massa	- Terceira onda de crescimento industrial; - Automação; - Ascensão dos grupos ambientalistas; - Estado de bem-estar.
6º	Para além do Consumo em Massa	- Consumo de supérfluos; - Robotização; - Marketing de necessidade.

Fonte: Autor (2017)

Para Rostow (1964) existem duas condições para uma sociedade avançar no seu processo de desenvolvimento. Primeiro, é indispensável incentivar o desenvolvimento de políticas de pesquisa e desenvolvimento da ciência e tecnologia para subsidiar a evolução da sociedade tradicional à moderna, além da elevação dos níveis de produtividade da sociedade. Além da incorporação dos avanços tecnológicos, a quebra de paradigmas tem de ocorrer, essencialmente entre as elites e aqueles que detêm o poder político na sociedade, assim permitindo um amadurecimento democrático e avanço dos mecanismos de promoção política.

Em suma, o modelo de desenvolvimento de Rostow é constituído por etapas de desenvolvimento que estabelecem condições preliminares para avançar. Neste aspecto, é necessário que a Economia seja dotada de determinados pré-requisitos para avançar à etapa seguinte, e assim, sucessivamente.

2.2 Estratégias para o desenvolvimento: outros autores

De acordo com Singer (2004, p. 03) a elaboração de uma “estratégia de desenvolvimento depende do momento histórico, pois ela resulta do acúmulo de experiências de desenvolvimento e das instituições”, logo, as estratégias estão condicionadas às necessidades de cada época, não existindo uma solução pronta capaz de promover desenvolvimento em qualquer situação. Considerado tal circunstância, Hirschman (1961) coloca que para o alcance do desenvolvimento só será possível por meio do empreendimento de estratégias que:

[...] produzem efeitos favoráveis no fluxo do rendimento de uma variedade ampla de setores: administração pública, educação, saúde, transporte, energia, agricultura, indústria, crescimento urbano, etc. A limitação de recursos, sejam eles economias disponíveis para investimento ou a nossa habilidade para investimento, obriga a uma escolha entre tais projetos (HIRSCHMAN, 1961, p.121).

Assim, para que se alcance o desenvolvimento, deve-se buscar promover uma série de programas nos mais diversos setores. Entretanto, quando há escassez de alguns recursos será necessário selecionar alguns projetos mais condizentes a realidade da região. Sendo assim, faz-se necessária uma criteriosa avaliação da situação socioeconômica para que se elaborem as estratégias de forma mais consistente.

Embora o planejamento econômico fosse algo presente nas economias socialistas, as nações capitalistas só viram como necessidade a partir da Segunda Guerra Mundial. Antes disso “[...] a preocupação principal era com problemas de equilíbrio econômico, o desenvolvimento era um processo espontâneo e não merecia atenção particular” (LANGE, 1988, p.13). Assim, percebe-se que a elaboração de estratégias para o desenvolvimento é algo recente na história econômica. Essa associação permitirá que o planejamento se dê de forma mais consistente. Para Hilhorst (1891, p. 109), “[...] na discussão desses problemas, serão levantadas implicações de políticas alternativas, não apenas econômica e socialmente desejáveis ou indesejáveis, mas, também às implicações políticas”. É fundamental não esboçar dissociação do que é economia ou política, e sim, passá-las a enxergar de forma única.

Em uma visão mais conservadora, o amadurecimento do capitalismo e sua relação com o subdesenvolvimento tem se estreitado. Para Marx, ainda no Século XIX (1983), a expansão capitalista consistia num processo desigual e contraditório. Vejamos a contribuição e caracterização desse processo:

[...] o que Marx está afirmando é que a instalação de ferrovias nos países sem uma indústria desenvolvida, [...] acaba tendo como consequência a aceleração da subordinação da economia destes países à lógica da exportação ou, em outras palavras, aos processos de acumulação de capital das economias industrializadas que comprem estes produtos, e, ainda que favorecesse o comércio exterior, fosse útil para os comerciantes, banqueiros e para a próprias companhias ferroviárias, levava a “miséria das massas”, “retirada dos produtos do consumo local”, e “prejuízo para os produtores”. Aqui já existe a indicação de uma diferenciação entre os países “líderes do capitalismo” e aqueles “que exportam principalmente produtos primários”, e uma diferenciação qualitativa, onde o mesmo processo – a instalação de ferrovias – leva a resultados opostos (DE PAULA, 2015, p. 15).

A partir dessa compreensão, os governos puderam formular suas políticas de intervenção no sentido de minimizar as desigualdades socioeconômicas e amenizar a subordinação de uma nação em relação à outra. Para Oreiro (2016, p. 04), situações assim ajudam a explicar o crescimento das economias desenvolvidas ou industrializadas. Muitas políticas de desenvolvimento foram empreendidas, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, porém, as estratégias propostas não alcançaram o sucesso esperado pela não difusão de inovações tecnológicas, o que conduziu a críticas a este modelo. Podemos atribuir o insucesso ao que apresenta Hirschman (1961, p. 276):

[...] passam muito tempo especulando em volta de um polo de desenvolvimento e negligenciam aqueles que podem ter surgido, ou que poderiam ter sido feitos surgir, em outro lugar qualquer. O que parece acontecer é que as economias externas, devidas aos polos, embora reais, são assecuradamente superestimadas pelos operadores econômicos (HIRSCHMAN, 1961, p. 276).

Corroborando a discussão de Hirschman (1961), Perroux (1967, p.194) explica que:

Um crescimento e um desenvolvimento de um conjunto de territórios e de populações não serão, por conseguinte, realizados senão através da organização consciente do meio de propagação dos efeitos do polo de desenvolvimento (PERROUX, 1967, p.194).

Os países em desenvolvimento, por serem caracterizados como economias duais, onde grande parcela da população não tem acesso à educação, saúde, moradia, saneamento básico, etc, tem como metas estratégicas o aumento da propensão a poupar do investimento público com objetivo de gerar mais empregos, da inovação e constante planejamento. Os polos de desenvolvimento podem ajudar a minimizar as desigualdades, via efeito multiplicador keynesiano, a partir dos investimentos no mesmo. Como já dito, a implementação de estratégias de desenvolvimento deve respeitar o horizonte de tempo de cada região, para que surtam o efeito esperado.

Para Hirschman (1961, p. 21) “[...] planejar o desenvolvimento consiste então primordialmente no assentamento sistemático de uma série de planos de desenvolvimento”, onde, tais planos são configurados por meio de estratégias empreendidas pelo Estado. De Paula (2015), corrobora com o autor ao considerar que:

[...] os problemas sociais a serem enfrentados possuem sua origem nos elementos centrais da dinâmica capitalista, os quais se originam do modo de produção, a tentativa de resolvê-los apostando na expansão do Capitalismo e de sua influência ao mesmo tempo em que se busca “desviar recursos” do capital para a sociedade não passa de perfumaria, mesmo que possa obter melhores indicadores sociais em determinados momentos. Mesmo aqueles que possam, por vezes, estarem dispostos a “sacrificar” o desempenho econômico em favor de melhores condições de distribuição não poderão produzir nada além do que Marx chamou de “um melhor assalariamento do escravo” uma vez que mesmo a luta por uma melhor distribuição ignora a origem do problema (DE PAULA, 2015, p. 16).

Essas condições devem ser priorizadas no planejamento de políticas públicas para superar tal estágio. Pode-se considerar que dentro de um mesmo território, exista uma má distribuição de recursos, sendo uns menos beneficiados por estes, além da existência de uma imperfeita mobilidade de fatores, causadas, muitas vezes, por restrições físicas, legais e mercadológicas ou simplesmente pela escassez dos mesmos. Lange (1988, p. 13), a planificação do desenvolvimento econômico tem por essência “[...] assegurar um montante de investimento produtivo que seja suficiente para propiciar uma elevação da renda nacional que supere de forma substancial o crescimento da população”, buscando assim a elevação da renda *per capita*.

Para Hirschman (1961, p. 48-49) “[...] deduz-se, geralmente, de tais análises que, através da remoção de um ou mais obstáculos, as forças que favorecem o desenvolvimento se desprenderiam, de como muito semelhante aos cavalos de corrida, no páreo, ao sinal de partida”. Desta forma, fica claro que para que desenvolvimento econômico ocorra, é necessário que se empreenda formas de remoção de entraves que impedem sua realização. Hirschman (1961) explica que se esta distribuição desigual acontece:

[...] devido à insuficiência numérica, ao ritmo das decisões de desenvolvimento e à realização inadequada das tarefas desenvolvimentistas, então, o problema fundamental do desenvolvimento consiste em gerar e revigorar a ação humana em determinado sentido [...] (HIRSCHMAN, 1961, p. 48).

Tal defesa não se sustenta, pois, “[...] se preocupou imensamente em identificar vários obstáculos ao progresso econômico, sejam eles os sistemas de posse de terra, a família numerosa, a instabilidade administrativa, a carência de educação técnica ou a ausência de poupança” (HIRSCHMAN, 1961, p. 48), ou qualquer outro fator. Outra maneira de enxergar a necessidade do desenvolvimento seria exatamente pela natureza das relações produtivas que demandaria movimentos no capital.

Se sempre existirão desequilíbrios, sobra aos planejadores elaborar estratégias capazes de equilibrar essas situações de distanciamento entre oferta e demanda independente do setor de aplicação. Essas contradições demonstram que é necessária a implementação de estratégias capazes de corrigir esses problemas.

De acordo com Hirschman (1961, p. 276) “[...] o desenvolvimento é necessariamente não equilibrado”, ou seja, é necessária a construção de estratégias capazes de debelar tais desequilíbrios. O investimento público é crucial para o emprego dos planos de desenvolvimento das regiões subdesenvolvidas. Para Lange (1988, p. 27) “[...] uma economia subdesenvolvida é uma economia em que o acervo disponível de bens de capital não é suficiente para dar emprego à totalidade da força de trabalho disponível utilizando as modernas técnicas de produção”. Para essa transformação necessitam de forte investimento. De acordo com Hirschman (1961, p. 71) “[...] o investimento é um ator multifário na cena econômica”. O seu desempenho simultâneo, como gerador de renda e criador de capacidade, constitui

a base da moderna teoria do desenvolvimento assim, Hirschman (1961, p. 73) complementa:

O efeito completo do investimento é, portanto, o mecanismo essencial através do qual novas energias são canalizadas para o processo de desenvolvimento e pelo qual o círculo vicioso, que parece confiná-lo, pode ser desfeito. Dar o máximo de desempenho a este efeito deve ser por isso o primeiro objetivo da política desenvolvimentista (HIRSCHMAN, 1961, p. 73).

De acordo com Sen (2010, p. 16) “[...] desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. A construção de estratégias deve respeitar as liberdades individuais. Uma estratégia bem formulada é a chave para o desenvolvimento, por esta razão, é importante que seus gestores conheçam e entendam todo o processo estratégico, seus planos de ação e suas metas, além das particularidades de cada localidade. No entanto, outros aspectos podem ser verificados nas definições de estratégia, uma vez que tais definições em geral têm em comum a relação das decisões com o futuro e com o longo prazo.

Para Alday (2000, p. 28):

[...] a mudança constante dos cenários econômicos no mundo, inclusive no Brasil, surgem alguns fatores negativos sobre os quais deverá se concentrar a atenção dos gestores. Questões como reduzido crescimento econômico, globalização, regulamentação governamental, inflação, escassez de alguns recursos, alto custo do petróleo e protecionismo internacional deverão alertar as organizações para a utilização e aperfeiçoamento do planejamento (ALDAY, 2010, p. 28).

A construção de estratégias é crucial para o andamento de uma economia. Com o estabelecimento de um plano estratégico de gestão pública, os agentes econômicos poderão investir nas diferentes esferas de produção, calçados por uma política econômica capaz de multiplicar os investimentos (SEN, 2000).

Para Singer (2004, p. 2) o desenvolvimento consiste em um processo de transformação das relações de produção, e é construído “[...] de modo a promover um processo sustentável de crescimento econômico” que seja capaz de preservar a natureza e redistribuir “[...] os frutos do crescimento a favor dos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados da mesma”. Desenvolvimento é a mudança ou alteração no cenário econômico, propiciando uma

reestruturação capaz de elevar o nível de qualidade de vida dos entes envolvidos no processo.

Segundo Sachs (2008, p. 35) “[...] o desenvolvimento pretende habilitar cada ser humano a manifestar potencialidades, talentos e imaginação, na procura da autorrealização e da felicidade, mediante empreendimentos individuais e coletivos [...]”. Assim, de acordo com o autor, a necessidade de envolvimento de todos nos programas de desenvolvimento é fundamental.

“O caminho pelo qual o desenvolvimento de fato envereda depende da relação de poder político entre as diferentes classes sociais, de qual classe social, ou de quais classes sociais, exercem poder político decisivo dentro do Estado” (LANGE, 1988, p. 31). Desta forma, considera-se na programação econômica é o fator político, pois:

No caso em que se tenha como sustentar no poder sem amparo dessas regiões, o governo concluirá que a estratégia socioeconomicamente desejável não é politicamente factível e irá, em consequência, abster-se de adotá-la (HILHORST, 1981, p. 109).

Percebe-se, que em alguns casos, a adoção de estratégias de desenvolvimento parte do interesse político por determinadas regiões. Uma estratégia socioeconômica refletirá o sistema de valores de grupos de interesse em sua escolha, o que remete à visão de que a concepção de estratégias de desenvolvimento reflete o grau de dominação interna no país. Os governos tendem a concentrar esforços de desenvolvimento, em uma ou outra região, voltado para aquela que apresenta um elevado grau de integração política. Nesta ótica, cabe observar que “[...] o desenvolvimento não pode ocorrer sem crescimento, no entanto, o crescimento não garante por si só o desenvolvimento” (SACHS, 2008, p. 71), uma vez que, grande parte dos governos focalizam os esforços no crescimento econômico.

Existem alguns fatores que limitam o esforço do estado em investimentos públicos: a) amplitude das mudanças que impede o desenvolvimento global simultâneo; b) escassez de mão de obra qualificada; c) falta de recursos de capital para manter investimentos; d) incapacidade de uma estrutura administrativa para implementar tal programa de desenvolvimento (HILHORST, 1981). A adoção de estratégias socioeconômicas de desenvolvimento será direcionada às regiões que

concentrem algumas condições estruturais que garantirão a eficiência dos modelos de desenvolvimento concebidos, além de contar com um forte apelo político, no sentido de garantir subsistência das estratégias pautadas.

Se o foco estiver no crescimento econômico, “[...] a maximização da taxa de crescimento da renda nacional será mais fortemente evidenciada, e os argumentos em favor da equalização da renda *per capita* das regiões, raramente pronunciados” (HILHORST, 1981, p. 111). Sendo assim, estratégias que focalizem as taxas relativas a crescimento, equidade de renda e paridade na distribuição, não serão interessantes. O mais importante neste contexto, será a elevação do montante de renda, não a distribuição igualitária. Para Sachs (2008, p. 86) “[...] o planejamento será mais do que nunca, necessário para acelerar o crescimento econômico e fazê-lo socialmente responsável”, o que se faz necessário para a eficácia das estratégias de desenvolvimento.

O objetivo geral de uma estratégia de desenvolvimento é proporcionar:

[...] a construção de uma sociedade democrática, tecnologicamente avançada, com emprego e moradia dignos para todos, ambientalmente planejada, com uma justa distribuição de renda e da riqueza, com igualdade plena de oportunidades e com um sistema de seguridade social de máxima qualidade e universal – cujas partes imprescindíveis devem ser sistemas gratuitos de saúde e educação para todos os níveis e necessidades (SICSU, 2009, p. 20).

A estratégia de desenvolvimento como política econômica, pretende induzir o fortalecimento do estado de bem estar social. Uma estratégia de desenvolvimento deve ser capaz de “implementar políticas macroeconômicas capazes de gerar a sensação de segurança” – parte constituinte da estratégia de desenvolvimento – “para que os empresários se sintam estimulados a empreender grandes investimentos, que sejam lucrativos e geradores de renda e empregos”, assim, a estratégia de desenvolvimento deverá fortalecer o investimento privado (SICSU, 2009, p. 25).

De acordo com Hirschman (1961, p. 285) “[...] a maneira mais óbvia pela qual a política econômica afeta os índices de desenvolvimento de diferentes partes de um país é através da dotação regional das verbas do investimento público”. Sendo assim, deve-se pautar uma política capaz de motivar o emprego, pois, este é visto como “[...] a força motriz do desenvolvimento a partir de dentro” (SACHS, 2008, p. 90).

Considerando o fator exógeno, é importante perceber que:

As relações entre umas nações e outras dependem do estado de desenvolvimento em que se encontra cada uma delas no que concerne às forças produtivas, à divisão do trabalho e ao intercâmbio interno. Tal princípio é em geral reconhecido. Entretanto não apenas a relação de uma nação com outras, mas também toda a estrutura interna desta mesma nação, dependem do grau de desenvolvimento de sua produção e de seu intercâmbio interno e externo. O quanto as forças produtivas de uma nação estão desenvolvidas é mostrado de maneira clara pelo grau de desenvolvimento da divisão do trabalho (MARX; ENGELS, 1982, p. 28-29).

É indispensável fortalecer o crescimento nacional e buscar articular o crescimento econômico com a melhoria da qualidade de vida da população, somente desta forma, quando a economia estiver dotada de condições internas saudáveis, poderá estabelecer relações mais sólidas com outras economias, sem subordinação.

A capacidade ou tendência do desenvolvimento de se expandir em volta de um subgrupo, uma região ou um país, por muito tempo, enquanto o atraso impera em outra parte qualquer, foi muitas vezes observada. Se essa tendência se manifesta em torno de limites geográficos nitidamente demarcados, o resultado é a divisão [...] em regiões progressistas e atrasadas. Por outro lado, o progresso e a tradição podem coexistir numa grande proximidade espacial, cingindo, simplesmente, os diferentes grupos humanos e as atividades econômicas que convivem lado a lado. Esse estado de coisas, frequentemente em contradição nos países em desenvolvimento, foi, com muita propriedade, denominado dualismo [...] (HIRSCHMAN, 1961, p. 277).

É necessário o emprego de programas de desenvolvimento econômico, uma vez que o subdesenvolvimento é condição para a existência do planejamento de políticas públicas, já que o crescimento acontece de forma desigual.

Essas decisões relacionam-se com pelo menos seis conjuntos de problemas: os relativos ao desenvolvimento da região de recursos, os das regiões velhas, os que incluem um certo tipo de área sem recursos, os da região metropolitana nacional, os que tenham relação com a criação de unidade cultural, e os relacionados com a defesa da integridade territorial do país. Estes seis conjuntos de problemas podem ser considerados de importância nacional e fazem parte do estágio de planejamento inter-regional (HILHORST, 1981, p. 112).

Contudo, para o efetivo planejamento de uma estratégia de desenvolvimento, será necessário considerar os aspectos socioespaciais para que tal processo possa contemplar as características suas características endógenas. A elaboração de

estratégias é a condição fundamental para a promoção do desenvolvimento. Assim, essa discussão teórica sobre desenvolvimento pode encontrar seu denominador comum no caráter imprescindível do estabelecimento de estratégias sistêmicas, para a obtenção do que se caracteriza por desenvolvimento, em qualquer uma de suas vertentes. Sem estratégia, não há desenvolvimento.

3 PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO

Neste capítulo construiremos uma discussão sobre o planejamento econômico em seu contexto histórico para compreendermos a amplitude do planejamento no Brasil. O debate foi elaborado no sentido de apresentar a evolução do tema dentro da política brasileira até chegarmos ao ato constitucional que condiciona o planejamento à formulação de estratégias de desenvolvimento através dos Planos Plurianuais (PPA's).

3.1 Planejamento econômico de longo prazo

Antes de construirmos a discussão propriamente dita sobre o planejamento econômico de longo prazo, é importante discernirmos sobre a dinamicidade do desenvolvimento. A possibilidade em torno de um plano nacional de desenvolvimento carece de sensibilidade política para sua manutenção.

A elaboração de planos estabelecendo as diretrizes para a orientação dos investimentos devem ser prioridades pelos planejadores de políticas públicas. Para tanto é necessário compreendermos a grandeza de tal programação (MISOCZKY, 2011).

Segundo Pinto et al (2012, p. 47):

[...] o planejamento não é uma atividade unilateral, nem pode ser compreendido como manifestação arbitrária do Estado, no sentido de impor sua vontade à sociedade civil. Acima de tudo, o planejamento atende a uma necessidade imposta pela própria condição de sobrevivência humana – qual seja, a busca por antecipar-se ao futuro e colocar as forças da natureza a serviço do bem-estar da coletividade (PINTO et al, 2012, p. 47).

O planejamento apresenta-se de três formas:

Figura 3 - Tipologia do Planejamento



Fonte: Elaboração do autor (2017)

A definição de longo prazo, operativamente define o horizonte de planejamento mais distante. Constitui uma orientação das forças progressistas que conduzem a estratégia de desenvolvimento. A partir de tais definições é possível elaborar políticas que sustentem a visão de Estado.

O planejamento de longo prazo constitui uma agenda de desenvolvimento que visa orientar tanto os investimentos públicos, como privados. Para uma nação, é imprescindível a elaboração de uma estratégia de longo prazo, já que esta é condição necessária para a efetividade das ações governamentais (MISOCZKY, 2011).

De acordo com Bittencourt (2011, p. 125), uma política de longo prazo é importante, pois o:

- a) Planejamento de longo prazo é necessário para mobilizar recursos sociais (não somente recursos financeiros) em destinos antecipados e em áreas que dispõem de resultados apenas em períodos longos, quase geracionais, como infraestrutura e educação.
- b) Desenho prospectivo ou de visão de longo prazo com alto sentido de antecipação e construção de futuro. A crescente incerteza demanda a construção de cenários. Por exemplo, se não somos capazes de formar pessoas antecipando a possível futura dinâmica internacional do novo paradigma tecnológico (que surge da combinação entre biotecnologias, nanotecnologias e ciências da informação), perdemos a possibilidade de acelerar a redução da brecha com os países desenvolvidos.
- c) Coordenação de políticas e esforços para

gerar sinergias; concertação para garantir a participação e a inclusão de todos os envolvidos. A fixação de metas comuns a vários setores e instituições permite elaborar programas ou projetos de desenvolvimento estruturadores, que busquem resolver problemas e levantar restrições que o desenvolvimento necessita. Por exemplo, as políticas de desenvolvimento tecnológico não podem ser objeto exclusivo de uma agência que promova a inovação, e sim de projetos setoriais de desenvolvimento que sejam impulsionados por todo o governo e a sociedade. Projetos estruturadores cuja articulação forma o plano nacional de desenvolvimento, que está, por sua vez, alinhado com a estratégia de longo prazo. d) Avaliação de políticas e programas para promover uma gestão por resultados. Esses projetos devem ser desenhados de maneira tal que seja possível seguir seus resultados através de vários indicadores, avaliando quanto foi investido para poder conseguir tais resultados. e) O enfoque de curto prazo (dominante) deixa de lado problemas de sustentabilidade do crescimento originados no tipo de estrutura produtiva desses países, em geral com abundância relativa de recursos naturais. Por exemplo, se somente estamos preocupados com o papel da taxa de câmbio real como estabilizador anti-inflacionário, então ela pode continuar caindo e afetando negativamente a rentabilidade de setores com mais intensidade tecnológica e valor agregado por mão-de-obra local. Dólar baixo leva a economia a se concentrar no setor primário, já que somente são rentáveis os setores que têm preços muito altos no mercado internacional e que usam poucos insumos locais (que são caros). (BITTENCOURT, 2011, p. 125).

Por meio do planejamento econômico as economias caminhariam no sentido do progresso¹⁶, uma vez que se define uma série de planos e projetos capazes de superar os entraves ao desenvolvimento (MISOCZKY, 2011). Através do planejamento de longo prazo, a capacidade operativa do estado se torna mais eficiente, pois é possível vislumbrar a estratégia de desenvolvimento do país (BITTENCOURT, 2011). Para que a visão de longo prazo se realize é crucial que as instituições sejam capazes de sustentar tais decisões. Esta condição permite identificar as responsabilidades dentro da programação econômica e conduzir os investimentos de forma mais articulada.

A estratégia de longo prazo deve ser capaz de estabelecer objetivos que tornem compreensíveis as prioridades na designação dos recursos e permitir a identificação dos problemas a serem solucionados. Os instrumentos devem ser consistentes com a realização das metas traçadas, ou seja, a definição das estratégias deve obedecer à racionalidade econômica para sua sustentabilidade. Além disso, é necessário estabelecer métricas para mensuração dos resultados e dos impactos dos projetos de investimentos (BITTENCOURT, 2011).

¹⁶ Para Sen (2000), o progresso no contexto de desenvolvimento, é um processo que compreende não apenas a industrialização e progresso tecnológico (crescimento), como também outros determinantes como disposição social, a exemplo dos serviços de saúde e educação e direitos civis, condicionando uma economia ao progresso econômico por meio do alcance da efetividade de sua programação econômica.

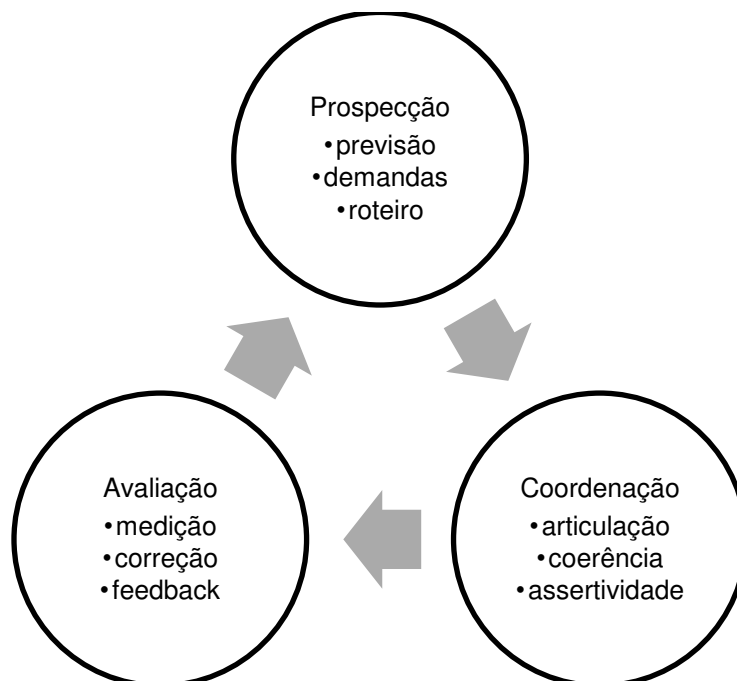
De acordo com Souza (2002, p. 37) o planejamento econômico pode ser definido:

[...] como a tentativa de se avaliarem cursos de ação futuros, com vistas à determinada operação econômica. Para ela se fixam objetivos e meios e se estabelecem características, em princípio bem definidas. Em função delas se preveem resultados coerentes para um dado período de tempo. A expressão 'planejamento econômico' se aplica à atividade destinada a dar ao mundo econômico a orientação que julgar adequada aos objetivos estabelecidos (SOUZA, 2002, p. 37).

Sendo assim, o planejamento econômico consiste num roteiro definido para a progressão econômica. Traduz-se na elaboração de planos e programas que conduzirão as economias a atingir seus objetivos estratégicos.

A ideia central do planejamento econômico é explicitar a estratégia de desenvolvimento de longo prazo e definir os instrumentos necessários para alcançá-la. Desta forma, podemos definir a lógica do planejamento conforme fluxograma abaixo:

Figura 4 - Dinâmica do planejamento econômico



Fonte: Elaboração do autor (2017)

Nesta representação, o planejamento é estabelecido como um roteiro contínuo, relacionando-se sempre com as variáveis socioeconômicas e possibilitando uma maior assertividade na implementação dos planos estratégicos

(MISOCZKY, 2011). Sendo assim, a primeira fase, de prospecção, é estabelecida via identificação das demandas da população. A fase de coordenação é a gestão do planejamento estratégico governamental e a avaliação, que costuma ocorrer após o período de vigência do plano, condiz com a medição dos indicadores e feedback da programação realizada.

De acordo com Rattner (1979, p. 8) o planejamento econômico consiste em:

Uma técnica de tomada de decisão que enfatiza a escolha de objetivos explícitos e determina os meios mais apropriados para sua consecução a fim de que as decisões tomadas possam ser adequadas aos objetivos da população e legitimar os programas efetivos para sua realização (RATTNER, 1979, p. 8).

Sendo assim, o planejamento econômico é construído por meio da definição de objetivos claros, que reflitam as necessidades da população e que encadeiem programas capazes de atender essas demandas.

Para Furtado (2011) o planejamento econômico é um esforço coordenado com objetivos preestabelecidos para subsidiar as decisões econômicas. Sobre a técnica do planejamento, Cardoso (1997, p. 170), diz que, “[...] para sobreviver e expandir-se tem que planejar”. Sendo assim, para que se atinja o desenvolvimento será sempre necessário o empenho de uma série de planos e programas estratégicos capazes de atingi-lo.

A decisão de planejar é política, no sentido de que por intermédio da definição dos planos se alocam ‘valores’ e objetivos junto com os ‘recursos’ e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos. Assim, passa-se de um modo ‘tradicional’ de definição de prioridades e distribuição de recursos, baseado, por exemplo, nas esferas de influência (entre os Estados, os Partidos e a Administração) e na continuidade do sistema político através do sistema eleitoral, para um modo racional de proceder (CARDOSO, 1997, p. 175).

Logo, embora o planejamento seja visto como um encargo governamental, ele também consiste em um instrumento de política econômica capaz de transformar a realidade. Cardoso (1997, p. 21) reforça que o planejamento é uma técnica neutra, porém com objetivos definidos pela minoria que está no poder:

[...] o planejamento é uma simples técnica para administrar recursos e que, em si mesmo, é neutro: ele pode ser utilizado para fortalecer a economia de mercado ou para substituí-la. Pode ser restrito às áreas tradicionais da atividade governamental ou pode ampliá-la; pode ser utilizado com objetivos

sociais dignos ou para beneficiar uma classe em detrimento de outra (CARDOSO, 1997, p. 21).

Para Lafer (1997, p. 17), o objetivo do planejamento é “[...] assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dado a oferta de fatores de produção de forma a atingir certos objetivos básicos”. Complementa dizendo que os objetivos relacionam-se para “[...] alcançar determinadas taxas de crescimento do produto nacional bruto e do nível de emprego, manter o saldo do balanço de pagamentos e o crescimento dos preços dentro de limites fixados, alterar a distribuição de renda, etc”.

O planejamento procura definir uma visão ampla do desenvolvimento econômico, com objetivos fixados e articulados com o equilíbrio entre a oferta e demanda de bens em todos os setores (LAFER, 1997). Logo, o planejamento econômico é baseado em teorias, diagnósticos e levantamentos quantificados através de indicadores sociais e econômicos. Estes indicadores trazem informações contínuas e organizadas, que dependem, de forma geral, de uma estrutura burocrática e executiva para sua aplicação.

O planejamento econômico é parte da economia normativa, pois está relacionado ao funcionamento econômico da sociedade, estabelecendo juízo de valor sobre as questões econômicas (KON, 1997). O planejamento econômico como intervenção do estado na economia se vincula a ideia de economia positiva, “[...] que se baseia em observações racionais, científicas e empíricas da realidade, a partir das quais são descritos os fatos econômicos observados e deduzidos os princípios, as teorias, as leis que conduzirão à análise da realidade e às proposições de política econômica” (KON, 1997, p. 07). Então, o planejamento econômico é fruto de uma condução articulada dos parâmetros econômicos para a definição da estratégia e dos planos de desenvolvimento.

Nesse contexto, para Kon (1997, p. 08) o planejamento econômico no sentido de um Estado interventor, ocupa-se com “[...] a fixação de normas de conduta da intervenção governamental sobre a realidade econômica de uma sociedade, a partir [...] de um juízo de valor, de uma ideologia dos agentes planejadores e de agentes econômicos”, agentes estes que são diretamente afetados pelo processo intervencionista. Logo, o planejamento econômico depende dos objetivos dos seus planejadores enquanto àquilo que estiver sendo observado como estratégia de desenvolvimento.

Uma das premissas básicas do planejamento consiste na busca do desenvolvimento econômico de uma sociedade, ou seja, a procura de um processo mais amplo de transformação social, que conduza à melhora do bem-estar individual e coletivo de uma sociedade. Este processo de transformação é longo, lento e laborioso e exige esforço e paciência. Pode requerer, no início, a abstinência de consumo que leve à acumulação necessária para possibilitar investimentos condicentes com um crescimento da produção. Implica ainda a distribuição inteligente e eficiente de recursos escassos e, para isso, uma das condições básicas é a condução da sociedade para a determinação de valores, costumes, modos de pensar e agir que sejam compatíveis com o desenvolvimento, ou que a ele possam se adaptar (KON, 1997, p. 8).

Para Todaro (1971), os países em estágio atrasado de desenvolvimento deveriam alcançar mais rapidamente o desenvolvimento econômico, utilizando o planejamento como principal instrumento para tal, já que formula-se e implementa-se planos para alcançar o desenvolvimento social e econômico no nível das economias desenvolvidas. Da mesma forma, Waterston (1965) coloca o planejamento como uma articulação organizada de selecionar alternativas para o alcance de metas específicas e aplicação racional dos recursos.

O planejamento econômico público, especificamente, é conceituado como um processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, que envolve a fixação de objetivos gerais e metas específicas, tendentes a elevar níveis de renda e bem-estar da comunidade, assim como envolve a ordenação sistemática de um conjunto de decisões e medidas necessárias para a consecução desses objetivos, com menores custos e maior rapidez (KON, 1997, p. 10).

Para que exista efetividade no planejamento econômico, é necessário que se estabeleça objetivos, conforme Kon (2010, p.11), estabelece que:

[...] as características básicas de um planejamento econômico público podem ser sintetizadas nos seguintes objetivos: a) estabelecer o papel do tempo no plano de ação, ou seja, a relação entre presente, passado e futuro; b) definir os cursos alternativos de ação para os anos vindouros; c) analisar os critérios de escolha entre as alternativas disponíveis; d) antecipar as soluções para problemas previsíveis; e) especificar as medidas de política econômica necessárias para remover os obstáculos que limitam o crescimento da renda e a mudança estrutural da economia (KON, 2010, p. 11).

A definição de indicadores configura-se como fundamental para a formulação dos planos estratégicos que comporão o planejamento público governamental. Para isso, é importante que se reconheça as reais demandas e necessidades da

população envolvida. Além disso, o engajamento dos formuladores com a estratégia de desenvolvimento permite que se alcance os objetivos previamente definidos no planejamento.

3.2 Histórico do planejamento para o desenvolvimento no Brasil

O planejamento governamental evoluiu consideravelmente ao longo dos anos. No início estava vinculado ao que chamamos de tecnocracia brasileira, em seguida denominado planejamento tradicional ou governamental para uma concepção de planejamento estratégico que atingisse uma sociedade mais democrática e transparente com um planejamento mais participativo.

Até a década de 1980 o planejamento emerge como status de agenda governamental. A partir da década de 1980, tanto o planejamento como as estratégias de desenvolvimento deram lugar a outras preocupações nas políticas governamentais. De toda forma, nesse período vimos grandes transformações nos cenários mundial e nacional, provocados pela globalização econômica, crise financeira do Estado e do sistema burocrático de intervenção pública.

O planejamento no Brasil nasce na chamada República Velha ou República Agrária (Século XIX). No fim do Século XIX, em razão dos desequilíbrios das contas públicas, foi criado o Plano de Recuperação Econômico-Financeira. No entanto, somente no Século XX, com o surgimento do Estado Novo é que o Brasil institucionalizou o planejamento governamental (MACIEL, 1989).

Inicialmente o planejamento se restringia à pequenas ações de auxílio à governos e estruturas públicas na sistematização de programas, planos e projetos de suporte à administração pública federal. Posteriormente, estas atividades passaram a ser uma responsabilidade da administração pública com vistas à promoção dos investimentos, crescimento econômico e desenvolvimento social.

Para analisarmos com mais clareza, podemos definir as experiências de planejamento no Brasil por dois grandes divisores de águas: o primeiro é o Estado Novo de 1930, onde iniciou-se a construção de um Estado capitalista de caráter nacional-desenvolvimentista, intervencionista e planejador; o segundo é o Regime Militar de 1964, marcado por um aprofundamento das relações capitalistas, racionalidade técnica e eficiência econômica, articuladas com uma forte ideologia de segurança nacional.

De acordo com Ianni (1986), é a partir dos anos 1930 que o planejamento governamental passa a existir no Brasil, assentada, a priori, em incentivos à industrialização, na intervenção do Estado, valorização do capital nacional e na política nacionalista de defesa dos interesses nacionais e na criação de empresas públicas e estatais. A partir desse momento, o Estado configura-se como o principal agente de indução e condução da atividade de planejamento econômico.

Nos primeiros anos do Estado Novo (1937 – 1945), as elites políticas agrárias e industrializantes focalizaram em viabilizar o processo de industrialização brasileira, a partir do processo de substituição de importações. Inicia-se um período centrado no discurso estatizante, intervencionista e nacionalista, uma vez que o Estado brasileiro fomenta ações de valorização do capital e da empresa nacional para viabilizar a industrialização. A partir daí nota-se o incentivo à construção de um Estado capitalista brasileiro de economia forte e base nacional. Para Souza (2004, p.103):

Um dos grandes desafios dos anos 30 foi, a partir das empresas públicas estatais, as elites criarem um modelo de desenvolvimento planejado, com ênfase somente no capital nacional e na valorização do mercado interno. Ou seja, as elites do Estado Novo queriam implementar no país um processo de industrialização com bases predominantemente nacionalistas, sem interferências externas que pudessem ferir os grandes objetivos nacionais (SOUZA, 2004, p. 103).

Devido à incipiente estrutura produtiva do país, a estratégia de substituição de importações e fortalecimento do mercado nacional não proveu o sucesso esperado. Kon (1999) e Lafer (1997) afirmam que esse período (décadas de 1930 e 1940), foi significativo para a promoção de iniciativas que culminaram na concepção do planejamento governamental brasileiro. A Missão Cooke (1942 – 1943), o Relatório Simonsen (1944 – 1945), a Missão Abbink (1948), o Plano SALTE (1948) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951 – 1953), contribuíram para a criação e articulação de uma cultura e prática do planejamento com vistas a atender às principais demandas sociais.

Outros esforços importantes podem ser citados, antes mesmo dessa articulação defendida por Kon e Lafer. O Plano de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional (1939 – 1945) planejado para atender as necessidades da Segunda Guerra Mundial; a Coordenação da Mobilização Econômica (1942), onde o Estado era responsável pelo acompanhamento de assuntos econômicos, financeiros

e tecnológicos do país; o Plano SALTE (1949 – 1953), que focalizava atenções aos setores da Saúde, Alimentação, Transporte e Energia; o Plano de Reaparelhamento Econômico ou Plano Lafer (1951) planejamento pelo então ministro da Fazenda Horácio Lafer, que buscava promover investimentos na indústria de base, energia frigoríficos, dentre outros (IANNI, 1986). Essas iniciativas também contribuíram para uma construção mais racional das ações e das decisões de políticas governamentais.

O Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961), não constituiu exatamente um plano, mas sim um programa de incentivos, que buscava articular a promoção de ações via capital privado nacional, capital estrangeiro e o Estado, no processo de industrialização brasileiro, que foi fortemente acentuado durante esse período (KON, 1999).

Nos anos 1960, o processo de desenvolvimento brasileiro sofreu um forte impacto, devido à mudança no contexto internacional e na estratégia de relações externas dos Estados Unidos. A estabilização econômica e política promovida pelos EUA na América Latina, conduziu a uma série de golpes de estado financiados e apoiados pelo imperialismo. De pouco adiantaria o Plano Trienal (1963), elaborado por Celso Furtado, diante do golpe que se avizinhava e deporia, em abril de 1964, o presidente João Goulart para instaurar uma junta militar que impor, à força, a reorientação de Washington. Nesse sentido é muito difícil colocar no mesmo patamar o Plano de Metas, o Plano Trienal, ou mesmo qualquer plano de desenvolvimento e o “Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG”, imposto no início de 1965, em meio já à Ditadura Militar, que assombraria o país por vinte anos. As medidas do “plano”, em síntese, reajustavam o padrão distributivo do país para a desigualdade pré-1930: rebaixamento de salários, reforma agrária, concentrando a posse de terras, supressão da inflação via depressão da demanda, reforma tributária regressiva e a mudança organizacional de maneira a favorecer o estabelecimento de ditadura em todo seu autoritarismo e subserviência aos ditadores metropolitanos (PIRES, 2010).

Com o breve alívio sobre a capacidade ociosa criada pelas políticas recessivas e desempregadoras do PAEG, e ainda sob os efeitos dos investimentos infraestruturais dos planos anteriores, o país observaria um breve período de crescimento econômico, chamado de “Milagre”, entre 1967 e 1973. O ufanismo promovido pelo crescimento do produto inspiraria a retomada de planos de

desenvolvimento pela Ditadura, sem, contudo, ter o mesmo êxito das décadas anteriores. Planos como os Nacionais de Desenvolvimento (I e II, em 1974 e 1979, respectivamente) não consistiriam em tentativas eficazes, porquanto prescindiam da devida autonomia e caráter democrático, impossíveis à época. Por mais que o nacionalismo declarado por algumas alas militares partícipes da ditadura se manifestasse, a prática periférica subserviente ao capital estrangeiro e burocrático-tecnológico se impôs, conduzindo o país à estagnação e crise em meados dos anos 1980, quando a Ditadura também percebeu seu lugar político, já ameaçado desde o final da década anterior, agora inviabilizado (PIRES, 2010).

A partir dos anos de 1990, observa-se no Brasil a decadência da aceção do planejamento como instrumento do desenvolvimento econômico pelos formuladores de políticas governamentais, e passa a ascender a agenda neoliberal. Essa década é marcada pela Reforma do Estado, nesse momento a sociedade contemporânea passa a questionar o papel do Estado na economia. Por muitos, ele é apontado como o grande vilão da crise financeira já percebida desde a década de 1970. O processo de globalização da economia e a exaustão financeira do Estado em promover investimentos em políticas públicas e desenvolvimento social ajudam a fortalecer as premissas para adoção de uma agenda liberal no país (KON, 1999).

Para Souza (2004, p. 126):

O Brasil abandona as políticas de médio e longo prazos, optando por uma política de manutenção de curto prazo que dá conta das expectativas financeiras mais imediatas, abandonando e/ou preterindo o planejamento que durante muitos anos foi o grande instrumento de crescimento econômico no país (SOUZA, 2004, p. 125 - 126).

A implementação de uma agenda neoliberal no Brasil responsabilizava-se apenas pelos ajustes de curto prazo, de caráter orçamentário, com vistas a cumprir o pagamento de credores em sua maior parte e prioritariamente externos. Também se deu uma reconfiguração do papel do Estado. A Constituição de 1988 incorporaria a ideia de planejamento, aspectos de equilíbrio orçamentário de curto prazo, como as reformas fiscal e tributária para ajuste das contas públicas e reforma administrativa com vistas a reduzir os custos do setor público e das políticas públicas e sociais (KON, 1999).

Essa agenda neoliberal, com base nas privatizações de empresas públicas, tinha como característica preparar o país para viabilizar um modelo de capitalismo globalizado, centrado nos mercados e com uma estabilidade monetária condizente com os interesses dos mercados financeiros mais desenvolvidos (SOUZA, 2004, p. 126).

Deu-se uma radical mudança na estratégia do país. No contexto da agenda neoliberal, o país perde em definitivo sua visão e perspectivas de longo prazo com a redução dos investimentos na produção, na geração de empregos, subsídio à empresas e no financiamento de políticas públicas e sociais. Cria-se uma forte dependência das políticas de curto prazo direcionadas à financeirização da riqueza acumulada desproporcionalmente no país. Tais condições conduzem à elevação do desemprego, aumento da fome e miséria social (KON, 1999).

É neste contexto que observa-se a decadência do planejamento no Brasil, provocada por uma falta de projeto nacional que possibilitasse uma melhor tomada de decisão e que valorizasse as necessidades sociais não apenas no curto prazo, promovendo benefícios compatíveis que com uma sociedade que se propusesse desenvolvida. De toda forma, detalhou-se e valorizou-se a democratização e participação no planejamento como no caso dos PPAs.

3.3 Os Planos Plurianuais (PPAs)

O Artigo 165 da Constituição Federal de 1988 cria o Plano Plurianual (PPA) e o institui como o plano que definirá de forma regionalizada, os direcionamentos, objetivos e metas da administração pública (BRASIL, 1988). Assim, o plano plurianual (PPA) possui caráter político-estratégico e se torna o principal instrumento de planejamento governamental brasileiro devido à sua obrigatoriedade constitucional.

O PPA é o elemento central de organização da ação do Estado (PAULO, 2010). Para Afonso (1999), durante a constituinte, o PPA foi pensado em três etapas, primeiramente reunindo apenas os investimentos públicos; posteriormente, as despesas decorrentes destes investimentos; e por fim, as despesas de capital e relativas aos programas de duração continuada. O Plano Plurianual – PPA é criado para abranger o lapso temporal que vai do segundo ano do mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente.

A vigência do PPA inicia-se somente a partir do segundo ano de mandato. Com isso, pretende-se, principalmente, garantir a discussão do Projeto entre os atores, além de sua aprovação, e estabelecer um compromisso político que ultrapassa um único mandato executivo, possibilitando continuidade às políticas públicas (AMORIM, 2016, p. 50)

Para Beneton (2011), a vinculação do último ano de vigência do PPA ao primeiro período do mandato do sucessor é para evitar o “revanchismo” eleitoral, articulado pelo desmonte dos projetos e programas em andamento. Além disso, deve-se garantir a continuidade do serviço público. De acordo com o artigo 35, § 2º, inciso I das Disposições transitórias da Constituição Federal de 1988:

[...] o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato [...] subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (BRASIL, 1988).

E mais, o PPA:

[...] é quem traduz essas propostas de governo, elaboradas para o período eleitoral, em plano de governo, visando aos próximos 4 anos de gestão pública [...]. O plano é a materialização, em forma de documento legal, contínuo e dinâmico, do planejamento estratégico governamental. Em outras palavras, reúne as diretrizes estratégicas que entraram na agenda, orientando as ações do governo eleito, levando-se em consideração a realidade vivenciada e os anseios da sociedade. Nesse sentido, é um instrumento legal que expressa as escolhas do governo e da sociedade por meio de políticas públicas que se pretende implementar para a promoção do desenvolvimento [...] (AMORIM, 2016, p. 53).

Sendo assim, os PPAs constitucionalmente funcionam como o principal instrumento de planejamento público governamental brasileiro. Juridicamente, o PPA é um projeto de lei, que define os planos de execução para atingir o desenvolvimento e equidade socioeconômica.

Gerencialmente, a lógica de planejamento via PPA é concebida em três dimensões: a primeira é a dimensão estratégica, onde são definidas as diretrizes, visão, missão e valores; tática, que contém os programas; e por fim, operacional, contendo as ações e o sistema de monitoramento do plano (AMORIM, 2016). Assim, o planejamento poderá ser mais eficiente, já que sua implementação dar-se-á mais facilmente, utilizando as noções do planejamento estratégico gerencial.

É imprescindível que o PPA seja articulado e construído a partir da necessidade de integração do sistema de planejamento, tanto horizontalmente, entre

os poderes executivo, legislativo, judiciário e áreas setoriais, quanto verticalmente, entre as ações das esferas federal, estadual, municipal e distrital, assim como as ações do setor público e privado. Sendo assim, o planejamento deverá ser construído com vistas à integração da estratégia de desenvolvimento em questão (SANCHES, 2006; BESSA et al. 2007).

O plano plurianual detém a responsabilidade de encampar os objetivos indicativos ou uma visão de Estado (planejamento de longo prazo); as políticas de governo (planejamento de médio prazo) e o orçamento anual (planejamento de curto prazo) (PAULO, 2010, p. 173). Corroborando, Calmon e Gusso (2002, p. 10), colocam que “o PPA foi concebido para desempenhar papel estruturador, organizador e compatibilizador de toda a ação governamental”. O PPA surge como uma forma articulada de constituir políticas de desenvolvimento.

Com o PPA, passou-se a edificar e consolidar um instrumento caracteristicamente de plano no país. Então, muito além de limitar-se ao atendimento de dispositivos constitucionais de forma genérica, pretende-se configurar como um instrumento de caráter gerencial, com compromisso com metas físico-financeiras, inserido em um contexto mais amplo de gestão pública estratégica (AMORIM, 2016, p. 56).

O PPA foi criado para se tornar um instrumento de planejamento e gestão estratégica, objetivando a integração entre o planejamento e a execução das políticas públicas (AFONSO, 1999). Assim, ele é um instrumento de planejamento estratégico ao estabelecer um compromisso político, que excede o mandato presidencial, que orienta para a formulação de leis orçamentárias e planos setoriais e regionais (PAULO, 2010).

Para Garcia (2000, p. 435) “[...] o PPA surgiu, portanto, em contexto no qual o planejamento governamental (de caráter normativo) estava em descrédito e sob forte crítica por parte dos ideólogos e defensores da onda neoliberal que se levantava poderosa”. Os planos plurianuais sucederam as tentativas de superação de problemas de curto prazo, através dos planos de estabilização do final da década de 1980.

O PPA deveria representar o plano estratégico de desenvolvimento, no entanto, o que se observa é que ele tem constituído apenas uma forma de representar as prioridades defendidas pelos governantes ou seu grupo político

(GARCIA, 2000). No entanto, sabe-se que este modelo não consiste na forma ideal de planejamento econômico, já que não institui um projeto de longo prazo.

Embora se reconheçam essas discrepâncias em relação aos objetivos do PPA, existem ações ordinárias que não demandam questionamentos ou escolhas dos governantes, eles devem realiza-las. Para Garcia (2000, p. 453) “[...] mal ou bem, integral ou parcialmente, com maior ou menor intensidade, mas tem de fazê-las”. Ações como infraestrutura pública, educação, saúde, pagamentos de beneficiários da previdência e assistência social, funcionalismo público, dentre outras.

Ainda permanece, de toda forma, o desafio de articular um verdadeiro processo de planejamento governamental, que excede as condições estabelecidas constitucionalmente, mas esforços para um desenho mais certo da elaboração dos planos e programas estratégicos.

4 ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO MARANHÃO

Neste capítulo apresentaremos o contexto do planejamento econômico no Maranhão, com uma discussão atrelada aos períodos recentes de governo. Ainda tratamos da apresentação das diretrizes estratégicas definidas para o Plano Plurianual 2012 – 2015 e considerações sobre o planejamento maranhense na atualidade, com alguns aspectos do PPA 2016 – 2019.

4.1 Planejamento Econômico no Maranhão

A preocupação com o desenvolvimento econômico do Maranhão se evidencia a partir da década de 1940. O primeiro programa de planejamento econômico foi criado em 1945 pela Associação Comercial do Maranhão – ACM, com o título de Plano de Fomento e Defesa da Produção. Entre as décadas 1950 e 1990, existiram diversos programas de incentivo à promoção do desenvolvimento maranhense. Poucos lograram sucesso, o que impossibilitou a articulação do Maranhão ao desenvolvimento econômico do país (BELLO FILHO, 1998).

As estratégias de desenvolvimento eram setorializadas e concentradas em áreas específicas, principalmente infraestruturais, sobretudo nos setores de transportes e energia elétrica e poucos investimentos para setores sociais como saúde e educação (SILVA FILHO, 1999). Mesmo propostos desta forma, os investimentos muitas vezes foram incipientes, o que impediram sua plena concretização enquanto medida necessária a incentivar o desenvolvimento maranhense (SOUSA, 2011).

De acordo com Sousa (2011), os dois primeiros PPAs maranhenses registrados nos arquivos da Assembleia Legislativa, são os respectivos aos dois primeiros mandatos de Roseana Sarney (1995 – 2002). No primeiro, o governo estadual, apresentou alguns macro-objetivos: a dinamização e modernização do aparelho produtivo do estado; preservação e conservação ambiental; redução das desigualdades socioespaciais e cidadania. O segundo não apresentou mudanças significativas em relação ao primeiro. No entanto, esses objetivos não foram completamente realizados. Apresentaram consequências sociais como aumento do desemprego e da precarização do trabalho. O desemprego de 2,6% da população economicamente ativa (PEA) em 1992 atingiu 16,6% em 2006 e a população

ocupada em atividades agropecuárias caiu de 69,9% em 1985 para 44,6% em 2006 (HOLANDA, 2008; SOUSA, 2011).

No governo de José Reinaldo Tavares (2003-2006), construiu-se um novo Plano Plurianual – PPA (2004 – 2007), onde, se observa como única inovação, a meta de elevação do IDH do Maranhão de 0,657 para 0,700, no período de vigência do plano estadual de desenvolvimento, o que não aconteceu (SOUSA 2011).

O PPA (2008 – 2011), elaborado no governo Jackson Lago (2007-2009) constituiu uma nova estratégia de desenvolvimento para o Maranhão. Muitos acreditavam fortemente nesta política, onde, enxergavam a esperança na retomada das políticas governistas de desenvolvimento e planejamento econômico. Para Sousa (2011, p. 206) buscava-se fazer uma “[...] ampla recuperação e análise das experiências anteriores de planejamento e desenvolvimento, bem como reabrir o debate sobre esta temática”. Neste PPA, estabeleceu-se 12 objetivos estratégicos, sendo alguns: redução do analfabetismo, descentralização da gestão pública e o aumento da capacitação e qualificação profissional da população, investimentos estes, que se fossem concretizados seriam capazes de elevar a produtividade da mão de obra e os indicadores socioeconômicos do estado (BELLO FILHO, 1998; SOUSA, 2011). A associação às forças progressistas daquele governo objetivou potencializar esse movimento rumo a uma estratégia de mudança estrutural (SOUSA, 2011). Este PPA foi um contraponto aos PPA's anteriores.

O PPA 2008 – 2011 do Maranhão teve por objetivo promover o desenvolvimento regional endógeno, com a subdivisão das mesorregiões maranhenses em regiões menores de desenvolvimento, chamadas de regiões de planejamento, com a criação de novos polos de desenvolvimento nessas novas regiões econômicas (OLIVEIRA, 2008; MARANHÃO, 2011). Algumas estratégias visavam consolidar políticas de desenvolvimento econômico de maneira sustentável e baseada nas potencialidades locais e com isso possibilitar o desenvolvimento em todas as regiões do estado.

Em 2009, com a retomada do governo pela Governadora Roseana Sarney (2009 – 2010), notou-se uma desconfiguração em relação ao que havia-se planejado pelo governante anterior. Com esta desconfiguração, e retomada do pacote neoliberal e gerencialista, o Maranhão passou a ser visto novamente, assim como na década de 1980 e 1990, como espaço estratégico para implantação de grandes projetos, assim como o foram “O Projeto Grande Carajás” e o “Projeto Alumínio do

Maranhão” (BELLO FILHO, 1998; SOUSA, 2011). Vale ressaltar, que embora estes projetos sejam acompanhados de uma série de “promessas” como ampla geração de empregos e renda, melhorias infraestruturais, dentre outros, o Maranhão não atingiu tais objetivos com projetos anteriores.

A partir de 2009, criaram-se as expectativas em torno da Refinaria Premium I, além da expansão portuária e implantação de indústrias siderúrgicas, de papel e celulose, etc. Vale esclarecer que os investimentos planejados para a construção da Refinaria não se realizaram (SOUSA, 2011). Estas promessas faziam parte da estratégia de criação de novos polos de desenvolvimento no estado, a partir da política de descentralização dos investimentos. Vários municípios do estado foram contemplados com esses projetos, o que possibilitou a atração de novas empresas. Foram recuperados os distritos industriais de São Luís e Imperatriz e criados distritos nos municípios de Grajaú, Timon, Balsas, dentre outros (HOLANDA, 2008; SOUSA, 2011).

A implantação dos parques industriais atendeu a estratégia do governo em descentralizar o desenvolvimento econômico através da criação efetiva de novos polos de desenvolvimento. A economia maranhense ainda não superou sua inserção periférica e o modelo de desenvolvimento concentrador e primário-exportador (SOUSA, 2011).

4.2 O Plano Plurianual do quadriênio 2012 – 2015

O Plano Plurianual (PPA) 2012 – 2015 apresenta-se como “Gestão por Resultados”, uma vez que, a gestão por resultados constitui a melhor opção para organizar e racionalizar o planejamento orçamentário (MARANHÃO, 2011).

Balizando o objetivo de constituir a gestão por resultados no período de prevalência do PPA 2012 – 2015, o governo do estado parte de uma visão estratégica. Conforme apresentado por Maranhão (2011, p. 19), essa visão estratégica se refere a um “[...] futuro não tão distante, mas suficientemente descolado da realidade atual, para denotar a mudança pretendida”. Espera-se que em 2015, ao final do período de vigência do PPA, a visão estratégica esteja sintetizada na mudança da realidade, atestada a partir de um conjunto de indicadores (MARANHÃO, 2011).

O Maranhão será reconhecido como um Estado onde a competitividade e a modernização tecnológica possibilitarão aos maranhenses e a todos que no Estado vivem, a superação dos desafios impostos pelo combate à pobreza e a globalização, convertendo-se em uma sociedade mais justa, progressista, solidária e igual (MARANHÃO, 2011, p. 19).

O PPA documenta as propostas consistentes e articuladas que possibilitarão a condução das políticas de desenvolvimento socioeconômico capazes de tornar o estado mais competitivo e “[...] apto a dar respostas aos desafios que lhe impõem o combate à pobreza” (MARANHÃO, 2011, p. 19).

O PPA 2012 – 2015 apresentou complementarmente às propostas de aferição da ação do governo, um conjunto de situações-problema da administração estadual e suas aspirações para o período do plano, conforme apresentado na Tabela 03 (MARANHÃO, 2011).

Tabela 3 - Entraves à administração pública estadual

Situação-problema	Aspirações do governo
Modelo de planejamento voltado para a visão fragmentada da organização administrativa > enfraquecimento da função planejamento	Modelo de planejamento voltado para a superação de problemas e atendimento de demandas sociais > necessidade de fortalecer a função planejamento
Execução orçamentária burocrática e com ênfase no controle	Gestão orçamentária focada em resultados e com ênfase no equilíbrio do gasto
Anualidade orçamentária entendida como anualidade da ação pública	Reconhecimento que os resultados da ação pública ocorrem no médio prazo
Baixa capacidade de investimento do Governo Estadual	Maior capacidade de investimento do Governo Estadual
Indefinição de um portfólio de investimentos prioritários	Definição e execução de um portfólio de investimentos (PDE)
Baixa articulação federativa	Ampliação da articulação federativa
Baixa complementaridade dos investimentos públicos	Possibilidade de complementaridade dos investimentos públicos
Monitoramento das ações de governo difuso e centrado na visão orçamentário-financeira	Monitoramento focado nas iniciativas de maior impacto para os objetivos de governo e centrado no resultado regionalizado
Baixo referenciamento do planejamento estadual nas realidades regionais	Mapeamento das fragilidades de cada território e auscultação das demandas regionais
Baixo grau de regionalização das ações planejadas e desconhecimento da alocação final do gasto público e de seu impacto no território	Identificação da alocação final do gasto no território e seu impacto > indicadores regionalizados

Fonte: Adaptado de Maranhão (2011, p. 20)

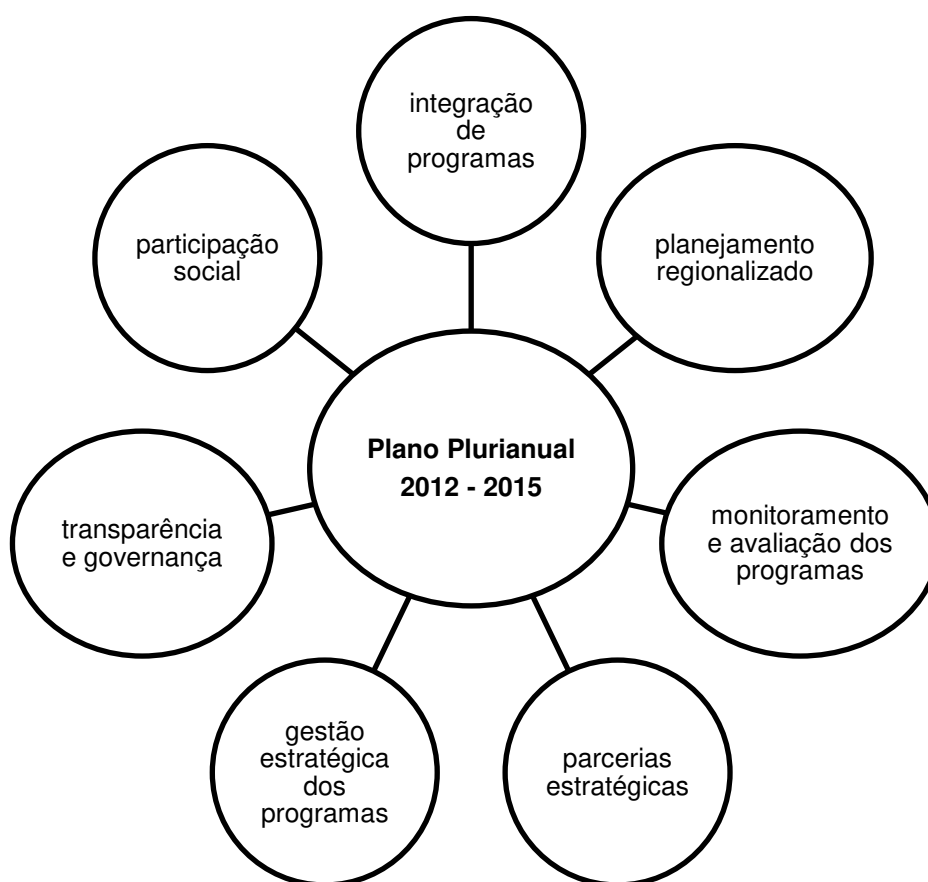
Podemos observar que os principais entraves ao efetivo investimento público estão condicionados à forma como se observa as prioridades de gastos governamentais. Nota-se uma desarticulação estadual em relação à estratégia de desenvolvimento federal; baixo impacto das ações de investimentos regionais; e reconhecimento mais criterioso das reais demandas locais para um planejamento mais exitoso (HOLANDA, 2008).

O PPA em questão foi elaborado a partir da adoção do modelo de planejamento vigente. “A essência do processo de planejamento governamental reside na capacidade do Poder Público captar as demandas da sociedade e

mobilizar suas estruturas em prol da melhor aplicação dos recursos arrecadados do contribuinte” (MARANHÃO, 2011, p. 21). Sendo assim, é válido sobrelevar que o planejamento estratégico governamental deverá estabelecer metas que visem transformar a realidade social e econômica.

Buscando uma melhor aplicabilidade das ações propostas pelo PPA 2012 – 2015, o governo do Maranhão, orienta-se pelos seguintes fundamentos:

Figura 5 - Fundamentos para elaboração do PPA 2012 – 2015



Fonte: Elaboração do autor com base em Maranhão (2011, p. 26)

O estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas já são articulações necessárias para o planejamento econômico governamental. A aposta em basear-se em outros fundamentos para uma maior efetividade da programação econômica poderá possibilitar melhores resultados (MARANHÃO, 2011).

Os fundamentos que orientam a planificação econômica maranhense do período estudado são:

a) a integração de programas implementados pelos órgãos estaduais visando otimizar os resultados da aplicação dos recursos públicos; b) o planejamento com uma visão do desenvolvimento regional servindo de ferramenta para a organização dos investimentos no território e de promoção do desenvolvimento regional equilibrado e sustentável; c) o monitoramento e a avaliação dos programas e dos projetos de Governo, criando condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos; d) o estabelecimento de parcerias com o Governo Federal, os municípios e com a iniciativa privada, visando superar a escassez de financiamento para ampliação dos investimentos em infraestrutura; e) a gestão estratégica dos programas e dos projetos considerados indutores do desenvolvimento para assegurar o alcance dos resultados pretendidos; f) a transparência na aplicação dos recursos públicos, com ampla divulgação dos gastos e dos resultados obtidos; g) a participação social no ciclo de gestão do Plano Plurianual como importante instrumento de relação entre o Estado e o cidadão e de aperfeiçoamento das políticas públicas (MARANHÃO, 2011, p. 26).

Assim, vale ressaltar que toda a planificação econômica do estado está balizada por políticas de desenvolvimento que, sobretudo, relaciona-se com as reais necessidades do estado e também se associa aos maiores entraves ao progresso econômico maranhense.

Na elaboração dos programas estratégicos do PPA, foram estabelecidas algumas diretrizes estratégicas que visam direcionar a aplicação dos recursos às maiores fragilidades maranhenses. Estas diretrizes dão suporte à formulação de estratégias de desenvolvimento capazes de promover a ação governamental.

De acordo com a Constituição do Estado do Maranhão, em seu artigo 6º, “[...] o Estado orientará sua atuação no sentido de regionalização de suas ações, visando o desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais”. Com base nesta defesa, a primeira diretriz do PPA 2012 – 2015, consiste em “[...] erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais”. Uma das maiores razões para a pobreza no Maranhão é a má distribuição dos recursos (MARANHÃO, 2011, p. 65).

Para o PPA 2012 – 2015 são estabelecidas 15 diretrizes estratégicas, conforme apresentadas na tabela 4. Essas diretrizes apresentam as condições para que o estado possa aplicar sua política de desenvolvimento.

Tabela 4 - Diretrizes Estratégicas do PPA 2012 - 2015

Diretrizes Estratégicas do PPA 2012 – 2015	
01	Erradicar a Pobreza e Reduzir as Desigualdades Sociais
02	Erradicar o Analfabetismo
03	Garantir a Qualidade do Ensino e Incentivar as Atividades de Esportes
04	Universalizar os Serviços da Saúde com Qualidade e Humanização no Atendimento
05	Restaurar o Sistema de Segurança Pública e Reduzir a Criminalidade
06	Fomentar a Diversidade Artística e Preservar o Patrimônio Cultural;
07	Assegurar o Acesso aos Serviços de Assistência Social e Igualdade de Direitos;
08	Universalizar o Acesso aos Serviços de Saneamento Básico;
09	Assegurar a Implantação dos Processos de Preservação e Conservação Ambiental
10	Promover a Qualificação Profissional Elevando a Produtividade do Trabalhador e sua Inserção no Mercado;
11	Desenvolver a Capacidade de Geração, Absorção, Difusão Científica, Tecnológica e de Inovação;
12	Promover a Dinamização da Economia e o Desenvolvimento Regional Aproveitando as Oportunidades e Potencialidades Locais;
13	Dinamizar o Setor Agropecuário com a Expansão da Capacidade de Produção de Alimentos;
14	Oferecer Infraestrutura, Logística e Transportes de Qualidade;
15	Modernizar a Gestão Pública.

Fonte: Elaboração do autor com base em Maranhão (2011).

Com esse plano pretendeu-se implementar uma série de políticas estruturais capazes de reverter a situação de pobreza do estado. Neste sentido, vale contextualizar que estas políticas consistiram em reforçar àquelas ligadas à estratégia de desenvolvimento federal, não havendo nenhum outro programa de desenvolvimento com características regionalizadas. Objetivando erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades socioeconômicas no Maranhão, definiu-se as ações estratégicas apresentadas na tabela 5.

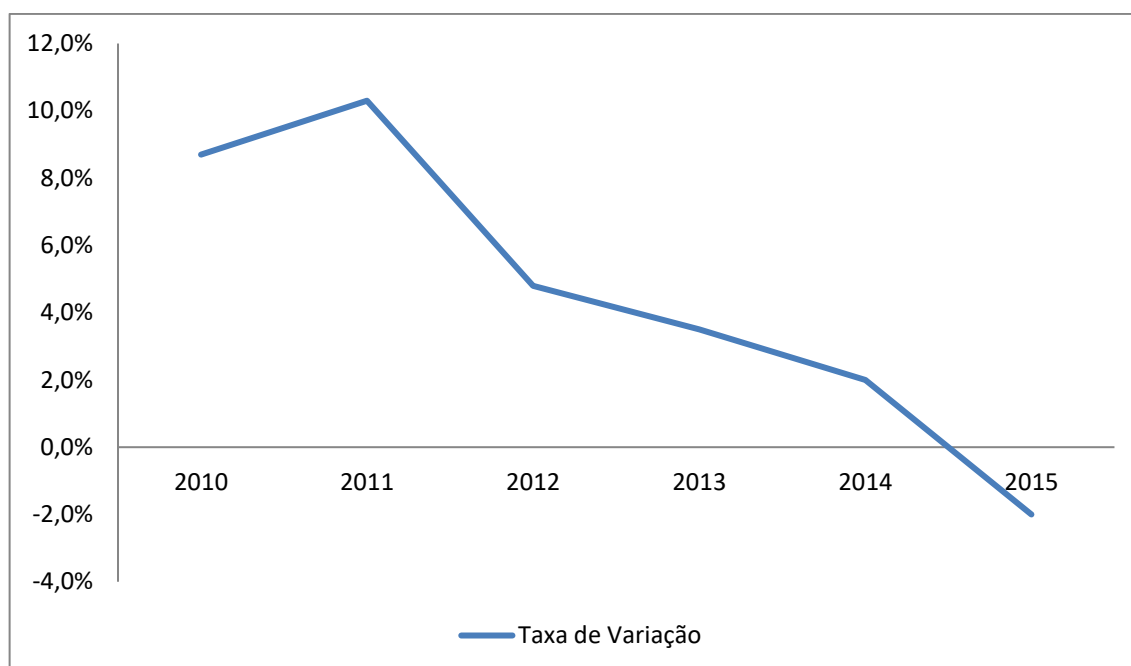
Tabela 5: Ações para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais

#	ERRADICAR A POBREZA E REDUZIR AS DESIGUALDADES SOCIAIS
1	Ampliar o acesso à educação de qualidade, com foco prioritário no ensino médio e profissionalizante, buscando capacitar e fortalecer a mão de obra maranhense;
2	Promover a integração e articulação das políticas, programas e ações de governo, em níveis federal, estadual e municipal;
3	Garantir a inclusão produtiva do trabalhador, mediante uma qualificação profissional e assistência técnica para agricultores familiares, o que vem para fortalecer a agricultura maranhense;
4	Melhorar a renda do trabalhador, por meio de programas de qualificação profissional;
5	Fortalecer a infraestrutura social de saúde, educação e assistência social;
6	Promover a autonomia no mundo do trabalho, ampliando as condições gerais do trabalhador como forma de desenvolvimento por meio da profissionalização do indivíduo.

Fonte: Elaboração do Autor (2017).

De acordo com o IBGE, em 2010, cerca de 34,5% dos domicílios maranhenses viviam com renda per capita na linha de pobreza. Em 2013, de acordo com o IPEA, o percentual de extremamente pobres do Maranhão era de 17,3% (1,2 milhões), o maior entre todas as unidades da federação. Embora uma parcela significativa da população viva em situação de pobreza, o PIB – Produto Interno Bruto, que representa a soma de todas as riquezas produzidas no Maranhão, atingiu em 2015, o valor de R\$ 78.475,00 bilhões. O PIB per capita, que representa a distribuição do montante do PIB pelo total da população, apresentou em 2015, R\$ 11.366,23.

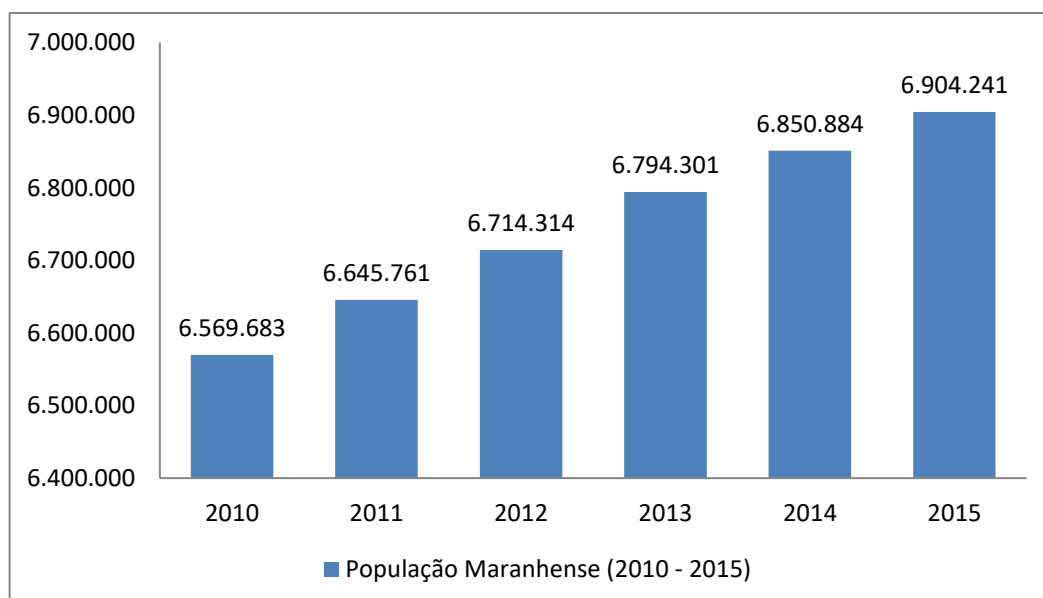
Gráfico 1 – Taxa de crescimento da economia maranhense – 2010 – 2015



Fonte: IMESC; IBGE (2017).

Vejamos o crescimento populacional maranhense nesse mesmo período:

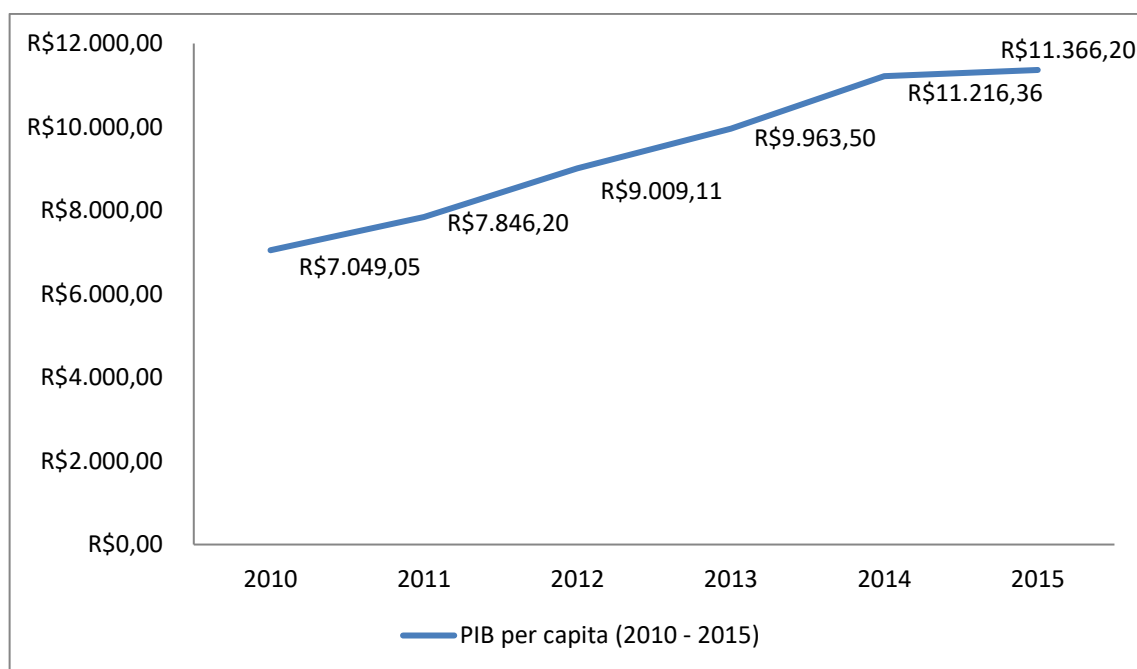
Gráfico 2 - Crescimento da população maranhense (2010 – 2015)



Fonte: IMESC; IBGE (2017).

O crescimento econômico maranhense choca-se com a pobreza ainda vigente na sociedade. Vejamos o PIB per capita do Maranhão no período.

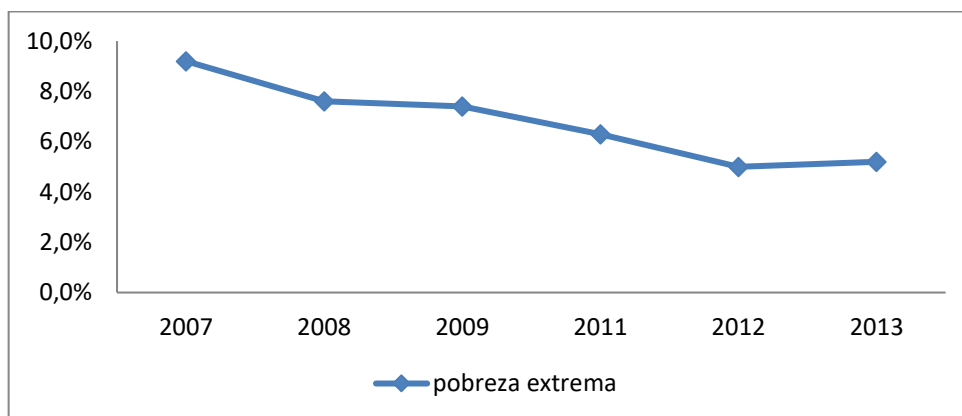
Gráfico 3 – PIB per capita no Maranhão (2010-2015)



Fonte: IMESC; IBGE (2017).

O PIB per capita do Maranhão não reflete a situação real dos maranhenses, conforme observamos no gráfico a seguir:

Gráfico 4 - Pobreza extrema no Maranhão (2007 – 2013)



Fonte: IMESC (2015).

Segundo o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em parceria com a Fundação João Pinheiro – FJP e IPEA no Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, o Maranhão apresentou o segundo pior IDHM (0,639) do país em 2013, ficando atrás apenas do Estado das Alagoas (0,631) (IBGE, 2014).

As desigualdades socioeconômicas se aprofundam ainda mais quando analisamos isoladamente a educação. O Maranhão, segundo o IBGE possuía em 2010 cerca de 20% da população de analfabetos. Este e outros indicadores serviram de base para a consolidação da segunda diretriz “Erradicar o analfabetismo”. Isto constitui um grande desafio aos formuladores de políticas públicas, já que exigirá o enfrentamento dessa realidade e modificação da concepção tradicional de educação. O desafio maranhense é desenvolver um conceito de educação ao longo de toda a vida, iniciando pela alfabetização. A ideia não é ensinar a ler e escrever, mas inserir a população ao exercício de sua cidadania. Apresenta-se na tabela 6, as ações estratégicas para erradicação do analfabetismo.

Tabela 6 - Ações para erradicar o analfabetismo

#	ERRADICAR O ANALFABETISMO
1	Promover a reestruturação e criar um sistema articulado de promoção da educação de jovens e adultos, por meio dos municípios;
2	Incentivar programas de formação de magistério, com vista a habilitar educadores de jovens e adultos, de forma a atender as demandas dos agentes envolvidos na erradicação do analfabetismo;
3	Mapear a população analfabeta para indução da demanda e programação de oferta de educação de jovens e adultos para essa população;
4	Estimular a criação de programas de formação para a terceira idade;
5	Articular as políticas de educação de jovens e adultos com proteção contra o desemprego e geração de empregos

Fonte: Elaboração do Autor (2017)

A terceira diretriz estratégica do PPA maranhense é “[...] garantir a qualidade do ensino e incentivar as atividades de esportes”. Os indicadores educacionais do estado têm trazido uma triste realidade da educação maranhense. O desafio de constituir uma rede de educação capaz de realocar os indicadores qualitativos e quantitativos de educação é articulado entre as três esferas de governo. É importante ressaltar a responsabilidade de cada uma das esferas: o município é responsável pela educação infantil e pelo ensino fundamental, enquanto o Estado pelo ensino médio, enquanto à União, a articulação de políticas públicas educacionais e estratégicas.

Todas as ações planejadas são direcionadas para aprendizagem dos alunos e garantia da qualidade das etapas e modalidades de ensino. A qualidade da

educação perpassa pela valorização do educador e a melhoria dos indicadores de desempenho educacional do estado. Neste processo, busca-se a implantação de infraestrutura esportiva qualificada e adequada, que da mesma forma, esteja articulada aos níveis de governo. A prática esportiva potencializa o exercício da cidadania, a medida que propiciam uma formação emancipatória, resultante da construção de uma identidade para o trabalho, criatividade e consciência de ser saudável.

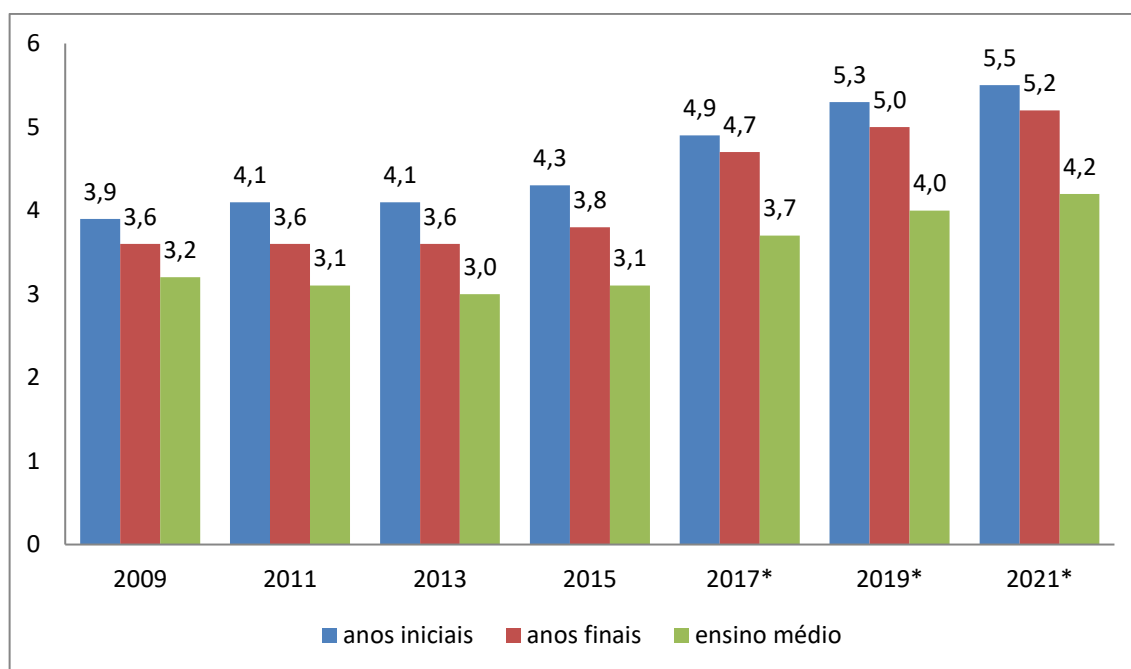
Tabela 7 - Ações para garantir a qualidade do ensino e incentivar as atividades de esportes

#	GARANTIR A QUALIDADE DO ENSINO E INCENTIVAR AS ATIVIDADES DE ESPORTES
1	Universalizar o atendimento escolar;
2	Melhorar os indicadores de qualidade de ensino;
3	Viabilizar condições de formação para o trabalho;
4	Estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB;
5	Valorizar os profissionais da educação;
6	Difundir os princípios de equidade, respeito à diversidade e da gestão democrática na educação;
7	Universalizar, incluir socialmente e desenvolver os seres humanos através do esporte;
8	Tratar o esporte como elemento promotor do desenvolvimento socioeconômico;
9	Elevar o nível cultural esportivo da população maranhense;
10	Propor uma política estadual de valorização profissional para o esporte e lazer, que, de forma articulada, assegure melhores condições de trabalho, formação continuada e jornada de trabalho adequada.

Fonte: Elaboração do Autor (2017)

O Maranhão avançou no período de aplicação do PPA, no que se refere à qualidade da educação. No Gráfico 05, acompanhamos a evolução do índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e para a 3ª série do ensino médio. O IDEB é calculado por meio das variáveis de aprovação escolar, obtida no Censo Escolar, as médias de desempenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que mede o conhecimento dos alunos em português e matemática.

Gráfico 5 - IDEB do Maranhão (2009 – 2021)



Fonte: INEP; IMESC (2017).

Neste cenário, durante os anos de aplicação do PPA em voga, nota-se um leve crescimento. Avaliando as metas de curto e médio prazo, fica claro que os governantes estaduais terão um grande desafio para alcançá-las.

A “[...] universalização dos serviços de saúde com qualidade e humanização no atendimento” é uma das diretrizes estratégicas do PPA 2012 – 2015 (MARANHÃO, 2011, p. 69). Para tanto, estabelece-se um pacto em torno de prioridades e resultados, para garantir a melhoria das condições de vida e, consequentemente, de saúde da população do estado. Através desta política, coexiste uma política de reforço do Sistema Único de Saúde – SUS, como política de estado, constitucionalmente definidos.

A universalização dos serviços de saúde dá-se através da descentralização, regionalização, financiamento, planejamento, programação pactuada integrada, regulação da atenção à saúde, participação e controle social, educação em saúde e equidade dos investimentos (MARANHÃO, 2011, p. 69).

As principais ações estratégicas para garantir a universalização dos serviços de saúde estão apresentadas na Tabela 8:

Tabela 8 – Ações para garantir a universalização dos serviços de saúde

#	UNIVERSALIZAR OS SERVIÇOS DE SAÚDE COM QUALIDADE E HUMANIZAÇÃO NO ATENDIMENTO
1	Efetivar a atenção básica como espaço prioritário de organização do SUS usando estratégias para assegurar qualificação na assistência e no acompanhamento dos municípios;
2	Reorganizar a atenção especializada, visando garantir a integralidade da atenção, a estruturação da rede de atenção às urgências e o incremento do sistema estadual de transplantes;
3	Regionalizar a oferta de tecnologia de maior complexidade observando as necessidades locais e garantindo o acesso universal à sua utilização;
4	Qualificar e humanizar a atenção à saúde; expandir e efetivar a política de atenção básica;
5	Expandir e efetivar a atenção de média complexidade de saúde; f) reorganizar a atenção hospitalar e de alta complexidade;
6	Reorganizar a atenção e do atendimento de urgências e emergências;
7	Reduzir a morbimortalidade decorrente das doenças e agravos prevalentes, considerando a realidade, o perfil epidemiológico de cada região e os grupos populacionais mais expostos;
8	Promover a atenção à saúde de grupos populacionais mais vulneráveis mediante a adoção de medidas que contribuam para sua qualidade de vida;
9	Consolidar a vigilância em saúde no Sistema Único de Saúde - SUS;
10	Reforçar a vigilância e controle das zoonoses;
11	Prevenir e controlar a AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis;
12	Fortalecer a capacidade de vigilância, prevenção e controle de doenças transmissíveis e doenças e agravos não transmissíveis;
13	Prevenir e controlar doenças crônicas específicas;
14	Fortalecer ações de saúde, na avaliação e vigilância dos fatores de risco e das doenças.

Fonte: Elaboração do Autor (2017).

Embora tenham sido realizados uma série de investimentos que objetivavam melhorar os indicadores de saúde do estado, em 2016 o Maranhão apresentou uma taxa de mortalidade infantil de 22,4% (IBGE, 2017). A expectativa de vida dos maranhenses também é uma das menores entre as unidades da federação, sendo de 66,6 anos para os homens e 74,2 para as mulheres, levando a uma taxa média de 70,2 anos.

Para Maranhão (2011, p. 70), a solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige uma efetiva atuação do Estado, promovendo o envolvimento dos diferentes organismos governamentais, em todos os níveis e em diferentes instâncias, além da iniciativa privada e sociedade civil. Considerando isto, “[...] reestruturar o sistema de segurança pública e reduzir a criminalidade” é uma

das diretrizes encampadas no PPA 2012 – 2015, dado que a criminalidade também é fruto da falta de políticas públicas em todos os segmentos. Em suma, este objetivo será atingido com o funcionamento do sistema integrado de segurança pública e as ações conjuntas capazes de subsidiá-lo. As ações são apresentadas na Tabela 9.

Tabela 9 - Ações para reestruturar o sistema de segurança pública e reduzir a criminalidade

#	REESTRUTURAR O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA E REDUZIR A CRIMINALIDADE
1	Valorizar o profissional de segurança pública com o objetivo de favorecer a autoestima, prevenir comportamentos inadequados e aumentar o nível de saúde física e mental dos profissionais desse segmento;
2	Aparelhar, descentralizar e modernizar as ações do Sistema Estadual de Segurança;
3	Executar projetos específicos que objetivam prioritariamente fortalecer as ações de controle e participação social
4	Implementar ações do poder público, integradas com agentes da sociedade civil, de modo a promover a cidadania nas áreas de maior vulnerabilidade social

Fonte: Elaboração do Autor (2017).

Outro ponto estratégico dentro da política de desenvolvimento do PPA em questão é “[...] fomentar a diversidade artística e preservar o patrimônio cultural” (MARANHÃO, 2011, p. 71). Esta ação consiste, primeiramente, na formulação de uma política cultural no estado. Entende-se que o fazer cultural promove a inclusão social. Além disso, é necessário fortalecer a identidade cultural maranhense através da preservação e dinamização do patrimônio material e imaterial, promovendo a democratização das políticas públicas de cultura.

Tabela 10 - Ações para fomentar a diversidade artística e preservar o patrimônio cultural

#	FOMENTAR A DIVERSIDADE ARTÍSTICA E PRESERVAR O PATRIMÔNIO CULTURAL
1	Promover encontros interdisciplinares que abordem as grandes temáticas da cultura;
2	Fomentar programas de arte e cultura que garantam geração de emprego e renda;
3	Promover e apoiar ações culturais socioeducativas e inclusivas; realizar o mapeamento cultural do estado do Maranhão;
4	Fomentar a produção, difusão e fruição das manifestações artístico-culturais;
5	Preservar o patrimônio cultural de natureza material e salvaguardar o patrimônio cultural de natureza imaterial; celebrar os 400 anos de São Luís;
6	Viabilizar a continuidade da realização de fóruns de cultura municipais e regionais;
7	Implementar a Lei Estadual de Incentivo à Cultura e o Fundo Estadual de Cultura;
8	Incentivar e apoiar as prefeituras e câmaras municipais na criação de sistemas municipais de cultura;
9	Implementar os subsistemas estaduais dos equipamentos culturais.

Fonte: Elaboração do Autor (2017).

“Assegurar o acesso aos serviços de assistência social e igualdade de direitos” é o objetivo do PPA maranhense, de forma articulada e integrada com a Política Nacional de Assistência Social e com o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. São previstos investimentos no sentido de garantir o acesso à políticas públicas que assegurem os direitos sociais fundamentais, as políticas e sobretudo à educação, saúde e renda (MARANHÃO, 2011, p. 72).

O Plano Plurianual 2012-2015 invoca a função alocativa do orçamento e estimula a atuação do poder público estadual como condição essencial para promover o acesso dessa população a bens e serviços que lhes são devidos como direito de cidadania.

Desta forma, o PPA promove uma reestruturação da rede de proteção social maranhense, objetivando atender as demandas mais latentes. Busca-se assegurar as condições básicas para a viabilização dos serviços públicos e projetos que ajudem a fortalecer a política de assistência social. As ações estratégicas desta diretriz são apresentadas na Tabela 11.

Tabela 11 - Ações para assegurar o acesso aos serviços de Assistência Social e Igualdade de Direitos

#	ASSEGURAR O ACESSO AOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E IGUALDADE DE DIREITOS
1	Co-financiar benefícios eventuais;
2	Articular com as demais políticas públicas setoriais;
3	Estabelecer parcerias;
4	Co-financiar os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS;
5	Co-financiar os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS;
6	Construir, reformar e adquirir equipamentos;
7	Elaborar e implantar uma Política Estadual de Capacitação;
8	Realizar estudos e diagnósticos;
9	Implantar o Sistema de Monitoramento e Avaliação via Web.

Fonte: Elaboração do Autor (2017).

O Saneamento Básico é um desafio no Brasil inteiro. Com o PPA 2012 – 2015, pretende-se “universalizar o acesso aos serviços de saneamento básico”. O diagnóstico do saneamento no Maranhão mostra que os maiores déficits de cobertura de serviços de água e esgoto, bem como as maiores necessidades de investimentos estão vocacionados à segmentos sociais de menor renda. Quase a totalidade dos municípios maranhenses não possuem tratamento de esgotos (MARANHÃO, 2011). A estratégia de desenvolvimento de universalização do saneamento básico será necessário a implementação de ações, apresentadas na Tabela 12.

Tabela 12 - Ações para universalizar o acesso aos serviços de saneamento básico

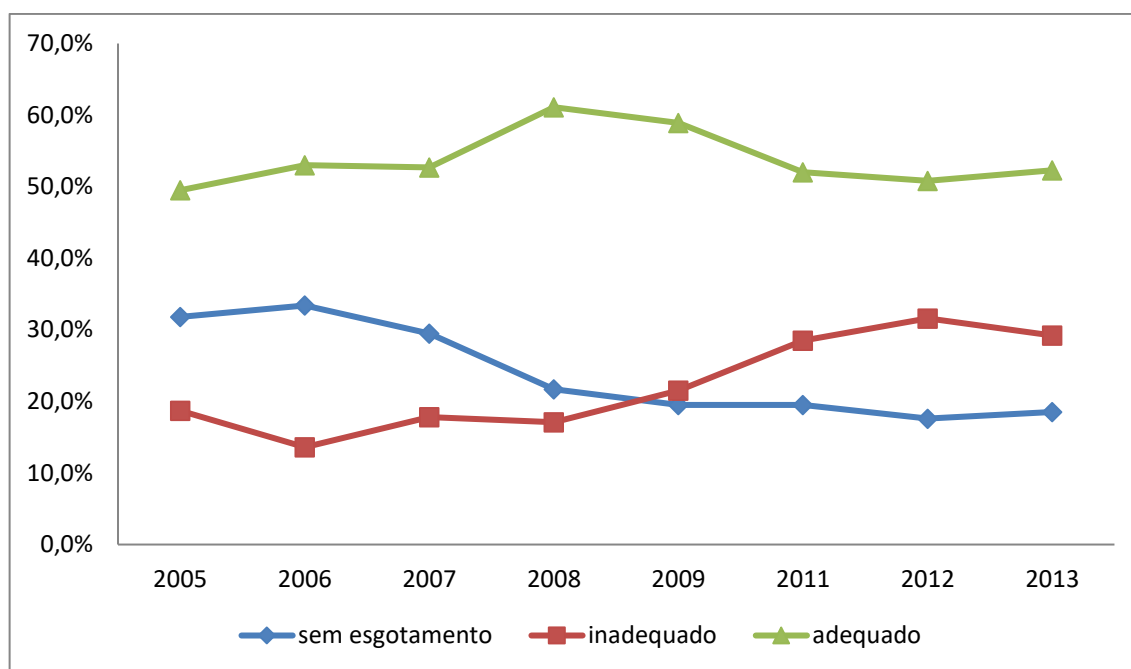
#	UNIVERSALIZAR O ACESSO AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BASICO
1	Fomentar e prover as ações dos poderes municipais para elaboração de seus Planos Municipais de Saneamento Básico, conforme Lei Federal nº 11.445/07, com assessoramento técnico da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA, nos 143 municípios sob sua jurisdição, e da Secretaria Adjunta de Saneamento da Secretaria de Estado da Saúde, nos demais 74 municípios;
2	Prover meios para reestruturação organizacionais da CAEMA, viabilizando seu desenvolvimento institucional e catalisando as ações para a estruturação organizacional das autarquias municipais;
3	Dotar o Estado de obras de infraestrutura referentes ao saneamento, obedecendo aos Planos Municipais de Saneamento Básico.

Fonte: Elaboração do Autor (2017)

O Saneamento básico é imprescindível para o alcance de bons indicadores de saúde. Muitas doenças estão relacionadas à falta de saneamento. Outro fator é que esta escassez implica na falta de qualidade de vida das famílias.

Em 2013, apenas 52,3% dos domicílios maranhenses tinham esgotamento sanitário considerado adequado (rede geral ou fossa séptica). Este percentual é bem inferior ao Nordeste (58,1%) e Brasil (76,25). O Maranhão apresenta o segundo pior indicador, em relação aos domicílios que não possuíam saneamento adequado (18,5%), ficando atrás apenas do Acre (19,5%).

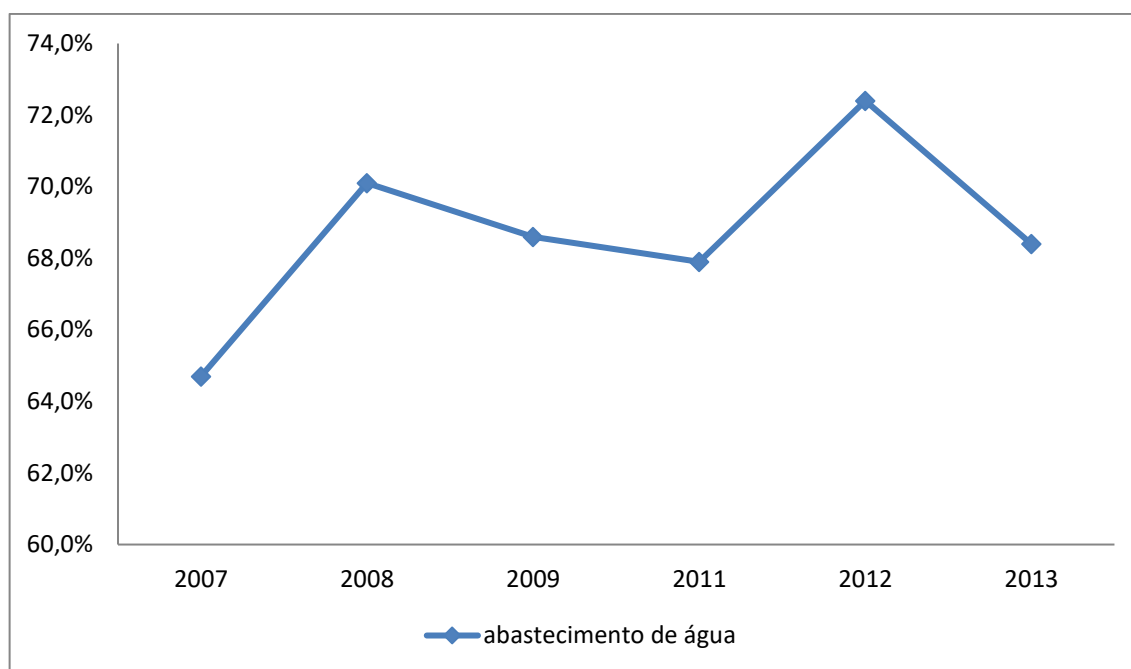
Gráfico 6 - Esgotamento sanitário no Maranhão (2007 – 2013)



Fonte: IMESC (2015).

Sobre a política de melhorar o saneamento básico das famílias maranhenses, observamos, neste recorte uma melhora lenta. Este é um dos grandes desafios para os governantes do Maranhão, uma vez que seus efeitos reverberam em outras áreas.

Gráfico 7 - Abastecimento de água no Maranhão (2007 – 2013)



Fonte: IMESC (2015).

No que se refere ao abastecimento de águas considerado adequado, o Maranhão encontra-se abaixo da Região Nordeste e do Brasil no percentual de domicílios nessa condição. Considerando o período apresentado, de aplicabilidade do PPA em questão, é notório o avanço do Maranhão no percentual de domicílios com abastecimento de água adequado.

“Assegurar a implantação dos processos de preservação e conservação ambiental”, se insere no contexto maranhense de demandas por políticas públicas em um cenário de grandes oportunidades, com investimentos vultosos em áreas estruturantes do setor energético, de transporte e agroindustrial (MARANHÃO, 2011, p. 74). Os recursos ambientais ocupam lugar estratégico como promotores do desenvolvimento, com destaque para os recursos minerais, terrestres ou marinhos, os recursos hídricos, florestais, do mar e pesqueiros. Desta forma, faz-se necessário desenvolver um conjunto de linhas programáticas que norteiem o planejamento da Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA, órgão de política e gestão ambiental do Maranhão.

O planejamento e a qualidade ambiental, na perspectiva de planejar e executar ações articuladas e pautadas em informações qualificadas, são fundamentais para recuperação, manutenção e promoção da qualidade ambiental no Estado. A educação e gestão ambiental compartilhada, buscando promover mudanças de valores e atitudes para o planejamento

de ações sistêmicas e integradas nas várias esferas de governo, com a sociedade civil e a iniciativa privada, visa o fortalecimento da política socioambiental e dos mecanismos de governança. A conservação e preservação ambiental para proteção, recuperação e uso sustentável dos recursos ambientais do Maranhão, promove a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento autêntico. O controle ambiental da operação de atividades e empreendimentos que, efetiva ou potencialmente, poluam ou causem impactos ambientais ao utilizarem os recursos ambientais limita os efeitos danosos dessas atividades econômicas sobre o meio ambiente. E, por fim, para alcançar a sustentabilidade econômica da gestão ambiental busca-se a promoção e articulação do uso de fontes estáveis de financiamento, assegurando permanentemente, os recursos financeiros, materiais e humanos para a sustentabilidade da gestão ambiental estadual e maior eficácia da programação. (MARANHÃO, 2011, p. 74).

Para consolidação dessa estratégia, foram implementadas as ações apresentadas na Tabela 13.

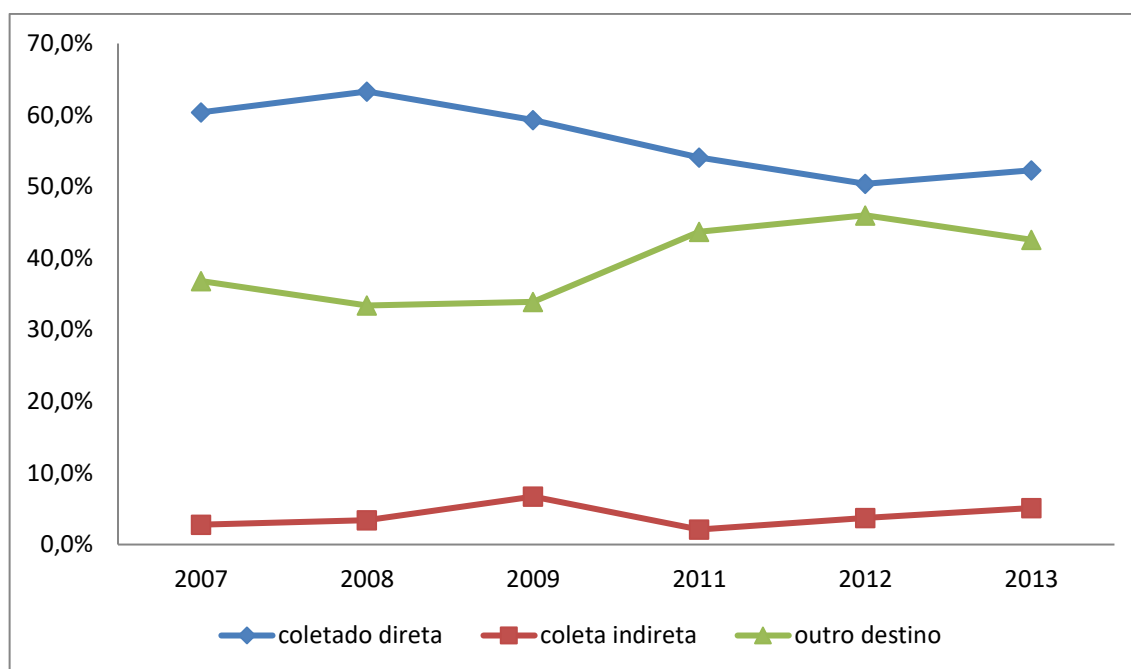
Tabela 13 - Ações para assegurar a implantação dos processos de preservação e conservação ambiental

#	ASSEGURAR A IMPLANTAÇÃO DOS PROCESSOS DE PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL
1	Incluir a questão ambiental na formulação e implementação de políticas públicas, de forma a assegurar e promover as condições para o desenvolvimento sustentável;
2	Adotar programas de recuperação ambiental de rios e mananciais;
3	Implementar políticas e estratégias de gestão de florestas e combate à desertificação;
4	Regulamentar a adoção de tecnologias limpas para os empreendimentos industriais;
5	Eliminar dos estímulos e incentivos a processos produtivos comprometedores da qualidade ambiental;
6	Criar uma rede municipal no sentido de estruturação de órgãos locais de meio ambiente;
7	expandir e consolidar as ações de educação ambiental, em parceria com os municípios;
8	Definir áreas e desenvolver projetos de criação de novos parques botânicos;
9	Incentivar a criação de Comitês de bacias;
10	Implantar e consolidar unidades de conservação em ambientes terrestres e marinhos;
11	Incentivar a manutenção e a restauração de áreas de preservação;
12	Desenvolver e aperfeiçoar, em parceria com universidades e organizações não-governamentais, estudos e pesquisas sobre meio ambiente, biodiversidade e recursos naturais, com vistas à sua utilização racional e sustentável;
13	Elaborar, em parceria com os municípios, a Política Estadual de Resíduos Sólidos;
14	Incentivar a implantação de sistemas produtivos de baixa emissão de carbono com práticas de plantio direto, recuperação e pastagens degradadas, fixação biológica de nitrogênio, dentre outros

Fonte: Elaboração do Autor (2017).

A questão ambiental, no que se refere ao destino do Lixo, apenas 52% dos domicílios tem serviço de coleta de lixo, conforme se visualiza no gráfico abaixo:

Gráfico 8 - Destinação do lixo no Maranhão (2007 – 2013)



Fonte: IMESC (2015).

Embora existam tantos desafios nessa pauta, o Maranhão apresentou leve melhora nesses indicadores nos últimos anos avaliados. Deve-se, talvez à aplicação do plano estratégico (2012 – 2015).

Outra diretriz do PPA 2012 – 2015 é “[...] promover a qualificação profissional elevando a produtividade do trabalhador e sua inserção no mercado”. Foram empreendidos uma serie de esforços na captação e viabilização de novos investimentos capazes de gerar empregos, renda, divisas e trabalho para os maranhenses (MARANHÃO, 2011, p. 75). O Maranhão ainda possui muitos desafios no que tange a geração de empregos, no entanto, entende-se que o “[...] investimento e emprego devem caminhar lado a lado” (MARANHÃO, 2011, p. 75). Logo, a carência de mão de obra técnica e profissional qualificada representa um dos principais desafios para o desenvolvimento maranhense.

No início da década de 2010, alguns investimentos industriais e em serviços foram realizados no Maranhão, o que tem demandado um contingente de recursos humanos qualificados. É um compromisso dos governantes maranhenses, prover recursos para subsidiar uma melhor formação técnica e profissional dos maranhenses, acompanhando as necessidades advindas dos investimentos.

A falta de mão de obra qualificada impõe uma série de desafios. De modo mais detalhado, as questões mais urgentes a serem superadas nos próximos anos são: disponibilidade de mão de obra técnica adequada, treinada e qualificada; dedicação de tempo de trabalho para formação; investimentos em programas de capacitação interna; recursos financeiros; e custos de formação (MARANHÃO, 2011, p. 76).

A criação de programas específicos de qualificação profissional e de formação de técnicos e especialistas de alto nível é crucial para atrair o interesse dos maranhenses para o atendimento das necessidades identificadas nos setores prioritários.

Tabela 14 - Ações para promover a qualificação profissional elevando a produtividade do trabalhador e sua inserção no mercado.

#	PROMOVER A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL ELEVANDO A PRODUTIVIDADE DO TRABALHADOR SUA INSERÇÃO NO MERCADO
1	Disponibilizar mão de obra técnica adequada, treinada e qualificada;
2	Expandir os centros de formação e capacitação profissional;
3	Ampliar os investimentos públicos;
4	Promover a dispersão territorial do mercado de trabalho;
5	Viabilizar a formulação de modelos que privilegiem a formação e a capacitação voltada para o atendimento das prioridades regionais;
6	Promover o aprimoramento das habilidades do jovem rural buscando um padrão sucessório para a agricultura familiar sustentável, visando à geração de emprego e renda;
7	Preparar mão de obra de acordo com exigência do mercado.

Fonte: Elaboração do Autor (2017).

O desenvolvimento socioeconômico é consequência direta do desenvolvimento científico e tecnológico. Neste aspecto, é objetivo do PPA 2012 – 2015 “desenvolver a capacidade de geração, absorção, difusão científica, tecnológica e de inovação” (MARANHÃO, 2011, p. 76). Para a sistematização da ciência e tecnologia é necessário que a mão de obra esteja suficientemente qualificada para articular toda a política. As ações estratégicas que esteiam esta diretriz são apresentadas na Tabela 15.

Tabela 15 - Ações estratégicas para desenvolver a capacidade de geração, absorção, difusão científica, tecnológica e de inovação

#	DESENVOLVER A CAPACIDADE DE GERAÇÃO, ABSORÇÃO, DIFUSÃO CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E DE INOVAÇÃO
1	Definir linhas de pesquisa em conformidade com as demandas do Estado;
2	Formar grupos de pesquisa em áreas prioritárias para o desenvolvimento do Maranhão;
3	Buscar parcerias no setor público e privado, através de recursos materiais, financeiros e tecnológicos;
4	Capacitar o corpo técnico e administrativo dos laboratórios de instituições de ensino e pesquisa do Estado;
5	Implementar uma política de incentivo à produção científica;
6	Promover e divulgar a produção científica em todos os meios de comunicação;
7	Incentivar a iniciação científica para estudantes;
8	Articular e coordenar atividades necessárias à sistematização dos programas da área de Ciência e Tecnologia;
9	Identificar a demanda regional de cursos de graduação e implantá-los;
10	Manter atualizados os projetos pedagógicos dos cursos existentes e elaborar os projetos pedagógicos dos cursos a serem implantados;
11	Estabelecer parcerias com instituições públicas e privadas, com vistas a vinculação da vivência teórico-prática;
12	Estabelecer parcerias com instituições com vistas a viabilizar o espaço físico necessário para instalação de novos cursos;
13	Adquirir livros e equipamentos para implantação e ampliação de bibliotecas e laboratórios;
14	Estabelecer mecanismos de avaliação com vistas a retroalimentação do processo ensino-aprendizagem.

Fonte: Elaboração do Autor (2017).

O sistema produtivo do Estado é representado, em suma, por segmentos econômicos tradicionais. A partir do final da década de 2000, o Estado viveu uma forte expectativa por conta de alguns empreendimentos econômicos que se comprometiam em alavancar o desenvolvimento maranhense. Desta forma, é necessário se promova uma agenda de incorporação dessas oportunidades, articuladas ao sistema produtivo estadual e cadeias produtivas. É imprescindível que se desenvolva a capacidade competitiva maranhense a partir da modernização de sua base produtiva e fortalecimento de centros dinâmicos nos setores estratégicos para o desenvolvimento (MARANHÃO, 2011).

As principais ações estratégicas para sustentação da política de “[...] promoção e dinamização da economia e do desenvolvimento regional aproveitando as oportunidades e potencialidades locais”, serão estão relacionadas na Tabela 16.

Tabela 16 - Ações para promover a dinamização da economia e o desenvolvimento regional aproveitando as oportunidades e potencialidades locais

#	PROMOVER A DINAMIZAÇÃO DA ECONOMIA E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL APROVEITANDO AS OPORTUNIDADES E POTENCIALIDADES LOCAIS
1	Desenvolver as capacidades locais na geração, absorção, difusão de informação e conhecimento científico e tecnológico;
2	Promover e atrair investimentos visando à dinamização econômica e de infraestrutura (distrito industrial e turismo, por exemplo);
3	Induzir a alocação de investimentos privados, amparados nas vantagens competitivas;
4	Incentivar a implantação da agroindústria para a melhoria da qualidade dos produtos da agricultura familiar, com geração de trabalho e renda nesse segmento agrícola;
5	Implementar sistemas de transição agrícola em áreas de assentamentos e comunidades tradicionais;
6	Desenvolver agentes produtivos locais, como instrumento integrador da indústria local com os grandes projetos industriais que vêm sendo implantados;
7	Modernizar a base produtiva garantindo a geração de renda e empregos

Fonte: Elaboração do Autor (2017).

A agricultura é um dos principais setores dinâmicos para o Maranhão. Existe a necessidade de expansão agrícola no Maranhão, sobretudo na expansão da produção de alimentos com maior produtividade. O PPA 2012 – 2015 propõe “dinamizar o setor agropecuário com a expansão da capacidade de produção de alimentos”. É necessário que se estabeleça uma série de políticas públicas capazes de melhorar o desempenho da produção maranhense e ampliação da qualificação da mão de obra envolvida na produção agrícola. Este objetivo só será alcançado com a implementação de ações apresentadas na Tabela 17.

Tabela 17 - Ações para dinamizar o setor agropecuário com a expansão da capacidade de produção de alimentos

#	DINAMIZAR O SETOR AGROPECUÁRIO COM A EXPANSÃO DA CAPACIDADE DE PRODUÇÃO DE ALIMENTOS
1	Promover a elevação da produção e da produtividade dos sistemas produtivos dos negócios da agricultura, pecuária, pesca e aquicultura;
2	Ampliar a atividade agropecuária irrigada (fruticultura, hortaliças, grãos e pastagens);
3	Implantar sistema de informações para investidores do agronegócio;
4	Erradicar a febre aftosa visando viabilizar a exportação da carne e derivados;
5	Promover a capacitação e a produtividade da mão de obra no meio rural;
6	Promover associativismo e cooperativismo; desenvolver sistema de informações agroeconômicas;
7	Fomentar e promover a agropecuária apoiando exposições e feiras agropecuárias;
8	Criar ambiência institucional através da reestruturação do Sistema SAGRIMA (Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento), e fortalecimento das institucionalidades locais;
9	Fomentar a assistência técnica na aplicação de tecnologias produtivas;
10	Distribuir insumos básicos e implementos agrícolas necessários a produção agrícola;
11	Melhorar o processo de comercialização e produção famílias;
12	Disponibilizar crédito rural;
13	Disponibilizar áreas aos agricultores através da arrecadação, demarcação e titulação definitiva de terras, bem como implantar assentamentos agrários;
14	Fortalecer as micro e pequenas empresas.

Fonte: Elaboração do Autor (2017).

“Oferecer infraestrutura, logística e transportes de qualidade” está entre as diretrizes do PPA 2012 – 2015, seu propósito consiste em gerar externalidades positivas por meio da facilitação da circulação de pessoas, produtos e serviços, tanto dentro como fora do estado. Para alcançar a melhoria dos indicadores socioeconômicos, depende-se das facilidades que o transporte rodoviário oferece, portanto, adotar-se-á ações para recuperação, conservação e pavimentação de rodovias para um melhor deslocamento de pessoas e da produção, além disso, garantir acessibilidade (MARANHÃO, 2011, p. 81). As ações apresentadas na Tabela 18, ajudarão a mitigar os desafios para a infraestrutura maranhense.

Tabela 18 - Ações para oferecer infraestrutura, logística e transportes de qualidade

#	OFERECER INFRAESTRUTURA, LOGÍSTICA E TRANSPORTES DE QUALIDADE
1	Dotar o Estado de infraestrutura econômica em seus polos mais dinâmicos, em particular no que se refere à oferta de energia elétrica, logística e transporte, financiamento da agricultura, portos e aeroportos;
2	Mitigar os gargalos da infraestrutura, logística e transporte;
3	Universalizar o acesso rodoviário às sedes dos municípios maranhenses;
4	Adequar a infraestrutura da capital e entorno para atender às demandas criadas com a implantação dos grandes empreendimentos

Fonte: Elaboração do Autor (2017).

A última diretriz do PPA 2012 – 2015 visa “modernizar a gestão pública”, uma vez que o Estado precisa ter condições efetivas para propiciar as respostas que a sociedade demanda. Justifica-se “[...] a organização do Estado ou a administração pública, para cumprir seu papel, deve ser eficiente e eficaz no fornecimento dos serviços exigidos pelos cidadãos” (MARANHÃO, 2011, p. 81). As ações estratégicas para modernização do sistema de gestão pública do estado estão apresentadas na Tabela 19.

Tabela 19 - Ações para modernizar a gestão pública

#	MODERNIZAR A GESTÃO PÚBLICA
1	Profissionalizar e capacitar continuamente a força de trabalho;
2	Criar e gerenciar carreiras específicas alinhadas às necessidades da administração e pensadas em uma perspectiva estratégica;
3	Utilizar da lógica de gestão por competências para melhor alocação e uso dos talentos individuais da força de trabalho;
4	Implementar sistemáticas de incentivo e responsabilização;
5	Simplificar os processos de trabalho, diminuindo o excesso de regras e controles;
6	Orientar a atuação do Estado para resultados e rever os mecanismos e instrumentos destinados a avaliar o desempenho institucional e a incentivar a boa gestão;
7	Redefinir os instrumentos do ciclo de gestão, propiciando melhor articulação entre planejamento e orçamento;
8	Revisar o modelo de gestão orçamentária de forma a orientá-lo para resultados, tornando-o menos rígido e mais descentralizado;
9	Intensificar o uso de ferramentas de apoio ao gerenciamento e à gestão do conhecimento, bem como articular o mapeamento, disseminação e incorporação de boas práticas de gestão;
10	Revisar o marco legal de forma a propiciar as condições estruturais necessárias e adequadas para a implementação de mudanças e paradigmas na gestão pública estadual.

Fonte: Elaboração do Autor (2017)

Sendo assim, o governo deverá desenvolver políticas públicas para as funções fundamentais, como planejamento, gestão de pessoas, modernização das estruturas organizacionais, novos modelos de gestão, implantação de mecanismos

de coordenação e integração, intensificação do uso de tecnologia, em especial estabelecimento de sistemas de informação e modernas ferramentas de gestão. Isto posto, possibilitará uma melhor aplicabilidade e efetividade das demais diretrizes do PPA (MARANHÃO, 2011).

Em 2011, quando o PPA foi elaborado, o cenário era bastante otimista para a economia do país e do Estado do Maranhão, uma vez que existiam investimentos programados, tanto privados, quanto públicos por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Pudemos observar na última década, uma elevação do crédito, redução dos indicadores de desemprego, além da inserção de novos consumidores ávidos a aproveitar o bom momento da economia brasileira. Tudo isto combinado à valorização das commodities, promoveram uma onda positivista em torno do PPA 2012 – 2015, que previa, por exemplo, um melhor resultado para as finanças públicas.

4.3 Considerações sobre a atualidade do planejamento maranhense

O PPA 2016 – 2019, proposto pelo Governo Flávio Dino (2015 – 2018), possui como estratégia global a promoção do “Desenvolvimento e Justiça Social para Todos”. Desde o início do governo, diversas estratégias foram programadas com o objetivo de superar o quadro de desigualdades sociais instalado no estado. Programas nas áreas de educação, saúde qualidade de vida, dentre outros, visaram promover a equidade social no estado e principalmente elevar os indicadores socioeconômicos maranhenses. Apresentam-se na Tabela 20, as diretrizes estratégicas do PPA 2016 – 2019, elaborado pelo governo em andamento.

Tabela 20 - Diretrizes Estratégicas do PPA 2016 - 2019

#	DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DO PPA 2016 - 2019
01	Promover a execução de uma gestão pública com transparência ética e controle social, descentralizando as políticas públicas através da participação popular com foco e qualidade visando atender a satisfação das necessidades do cidadão;
02	Promover e ampliar o acesso à educação de qualidade e o desenvolvimento da capacidade de produção, absorção, difusão científica, tecnológica e inovação, garantindo a cidadania e ampliando as capacidades da população;
03	Ampliar as políticas públicas de qualificação profissional, geração de emprego e renda elevando a produtividade do trabalhador e inserção no mercado de trabalho;
04	Garantir à população o acesso com qualidade aos serviços de atenção básica e especializada em saúde, focado na integralidade do atendimento;
05	Garantir a Defesa Social, reestruturando o Sistema de Segurança Pública e Penitenciário;
06	Valorizar a cultura e identidades locais fomentando a criação e produção cultural, bens patrimoniais e promoção do turismo regional sustentável;
07	Estimular práticas esportivas e de lazer possibilitando a melhoria na qualidade de vida da população;
08	Garantir a preservação, conservação e utilização de forma sustentável das riquezas naturais;
09	Realizar investimentos em infraestrutura de políticas públicas em aglomerados subnormais, saneamento básico, logística de transporte, mobilidade e acessibilidade, melhorando a qualidade de vida e ambiental;
10	Assegurar o acesso às políticas públicas de assistência social e direitos humanos.
11	Promover a dinamização da economia fortalecendo o sistema de produção e abastecimento, bem como o desenvolvimento regional aproveitando as oportunidades e potencialidades locais;

Fonte: Adaptado de Maranhão (2015).

Dois dos principais projetos do atual governo são o Programa Mais IDH, que institui uma série de políticas públicas nos 30 municípios com os menores Índices de Desenvolvimento Humano - IDH. Vale lembrar, que, dentre os 100 municípios mais pobres do país, 30 são maranhenses. Outro programa é o incentivo à educação técnica e profissional no estado através da criação dos Institutos Estaduais de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IEMA, implementados por meio da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI do Maranhão (IMESC, 2017).

Contudo, a complexidade do desenvolvimento econômico do Maranhão é um fator emergente. O poder público tem pensado programas estratégicos de desenvolvimento com características regionalizadas, no entanto, pouco capazes de atenuar as severas desigualdades regionais, que assolam o estado há décadas. É possível analisar, a partir do contexto dos planos de desenvolvimento econômico do estado, os entraves que impedem recorrentemente o desenvolvimento maranhense.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo tratado oportunizou inicialmente reunir de forma consistente, abordagens de cunho teórico-prático, aplicadas ao planejamento para o desenvolvimento econômico, caracterizadas através das abordagens dos autores estudados e documentos apresentados. Buscou-se apresentar as diretrizes estratégicas do Plano Plurianual 2012 – 2015 do Estado do Maranhão. Para esta apresentação, utilizou-se um arcabouço teórico que vai desde a discussão sobre as principais teorias do desenvolvimento socioeconômico à formulação de estratégias de desenvolvimento. Ainda discutiu-se sobre a importância do planejamento econômico em um contexto histórico, até chegarmos ao plano estratégico de desenvolvimento maranhense. Esta pesquisa constituiu-se por meio de revisão de literatura e análise documental do PPA do período 2012 – 2015.

A análise do Plano Plurianual 2012 – 2015, à luz das Teorias do Desenvolvimento e dos aspectos que o relacionam com o Planejamento, oferece algumas considerações, que se fazem expostas em seguida.

O planejamento no Maranhão surge em desenvolvimento próprio ocorrido no mundo a respeito da conceituação e definição das características do próprio desenvolvimento. As estratégias propostas para o desenvolvimento maranhense, assim, obedecem ao contexto em que foram gestadas, desde o início do século XX.

O reconhecimento do caráter do planejamento econômico como estratégia para o desenvolvimento – assim como a própria ideia de desenvolvimento – veio ao âmbito regional após décadas de discussão nas Ciências Sociais Aplicadas. O denominador comum dessa discussão, sem demérito das várias nuances apresentadas e perspectivas adotadas, é exatamente esse reconhecimento.

A regionalização das estratégias de desenvolvimento observada a partir dos anos 1960 deu oportunidade para se pensar o desenvolvimento do Estado dentro do contexto nordestino e de seu próprio território. Mas o contexto político, econômico e social do país permitiria que este viabilizasse através de estratégias no início do presente século. Seriam necessárias, assim, um século de teorias do desenvolvimento e mais meio século de estratégias de planejamento do desenvolvimento no Brasil, para que o Maranhão pudesse começar, efetivamente a traçar suas próprias estratégias.

Pudemos verificar que, mesmo o Plano Plurianual (PPA) sendo o principal instrumento de planejamento público governamental brasileiro após a Constituição de 1988, ele ainda carece de análises mais profundas sobre sua real efetividade para o desenvolvimento de longo prazo. Isto está relacionado à falta de uma agenda para o país, que direcione os caminhos que se deseja chegar após determinado horizonte de planejamento. Conforme apresentados, nas décadas antecedentes à Constituição de 1988, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) apresentavam uma configuração de longo prazo, mais desejável que a lógica quadrienal dos PPAs. A institucionalização dos PPAs como instrumentos de planejamento econômico não ocorreu em sua plenitude, o que se observa é que estes ainda requerem uma série de avaliações mais profundas para alcançarmos o objetivo principal de sua elaboração.

Embora se desenhe as estratégias de desenvolvimento do Estado, baseadas nas principais teorias e experiências de desenvolvimento, notou-se que a maioria delas é planejada sem a existência de um estudo aprofundado sobre as reais demandas populacionais. O que se observa é que a programação econômica tem sido construída seguindo os desejos de seus governantes. Mesmo existindo uma série de ‘escutas’ no período que antecede a elaboração dos PPA’s, a articulação desejada não é atingida. Percebe-se que na formulação dos PPA’s, preocupa-se mais com as pautas partidárias que em atender as necessidades da população.

Outra questão a se levantar à aplicação do plano é sua realização no primeiro ano do mandato do gestor anterior. Embora o orçamento já provisione o quantitativo de gastos a partir do PPA, temos observado uma insuficiente aplicação neste contexto. Vale ressaltar que o PPA está em processo evolutivo, onde, constantemente o governo vem introduzindo ajustes ao seu desenho em razão de desafios práticos de implementação.

O PPA 2012 – 2015, em sua execução, não realizou completamente as metas planejadas. Apresentamos alguns indicadores de saúde e educação que comprovam a ineficiência da aplicabilidade do plano estratégico em questão.

Para uma consolidação mais ampla das estratégias planejadas nos Planos Plurianuais é necessário que se implementem algumas melhorias no planejamento econômico:

1. Estabelecimento de critérios para se definir as prioridades de investimentos que atendam as reais necessidades da população;

2. Elaboração de instrumentos mais eficazes de acompanhamento e avaliação que sejam capazes de detectar as falhas na aplicação do plano estratégico;
3. Criação de um sistema de acompanhamento de metas mais amplo;
4. Avaliação mais profunda dos indicadores socioeconômicos do estado para que se estabeleçam os principais desafios estaduais e ataque as causas dos problemas e não somente os efeitos;
5. Articulação das estratégias federal, estadual e municipal, considerando as potencialidades de cada local.

Portanto, a formulação de estratégias de desenvolvimento deverá ser conduzida de forma mais ampla e assertiva, localizando as demandas da população mais profundamente. Os rumos das políticas de planejamento governamental no Estado têm caminhado para tal objetivo, já que a compreensão das reais necessidades, facilita o processo de planejamento de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ACCORSI, Matheus Ponzoni. **Aproximação do Institucionalismo com Teorias do Desenvolvimento Socio-econômico**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 2007.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. Memória da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 – as finanças públicas. **Revista do BNDES**, v. 06, n. 11, 1999.
- ALDAY, Hernan E. Contreras. O Planejamento Estratégico dentro do conceito de Administração Estratégica. **Revista FAE**: Curitiba, v. 03, n. 02, p. 09-16, maio-ago, 2000.
- AMORIM, Ivan Trizi. **A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 a 2004-2007** – São Paulo, 2016 (Dissertação de Mestrado) – Universidade de São Paulo – USP.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista brasileira de política internacional**. [online]. 2002, vol.45, n.2, pp.135-146. ISSN 1983-3121. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292002000200007>> Acessado em 26 de julho de 2017.
- BARAN, P. (1977). **A economia política do desenvolvimento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1977.
- BELLO FILHO, W. B. **História do planejamento econômico no Maranhão: uma arqueologia dos planos estaduais de desenvolvimento**. 1998. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Centro de Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, São Luís, 1998.
- BENETON, Marco Antonio H. O plano plurianual, os contratos administrativos e a teoria do diálogo das fontes: os exemplos de elos entre direito financeiro e o direito administrativo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury Scaff (orgs.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1982**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BESSA, Fabiane L. B. N. PROCOPIUCK, Mario. MACHADO, Evanio T. REZENDE, Denis A. O Plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 58, n. 04, Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **As contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo e sua atualidade**. Celso Furtado e o Século XXO, SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs) Rio de Janeiro: Manole, 2007.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BITTENCOURT, Gustavo. **Planejamento de Longo Prazo: um requisito para enfoques progressistas de desenvolvimento na América Latina**. Universidad de la Republica – Uruguay. 2ª Escola de Verão para Juventudes políticas progressistas da América Latina, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional (2000). **Lei Complementar, n. 101, 04 de maio de 2000**. LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 24p, maio de 2000.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **O modelo Harrod-Domar e a substitutibilidade de fatores**. Estudos Econômicos, v. 5, n. 3, p. 7-36, setembro, 1975.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2006). O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. (2010). “Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento”. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 4: 663-686.

CAIDEN, G.; CARAVANTES, G. R. **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: IPEA/INPES, 1988.

CALMON, Katya M. N. GUSSO, Divonzir A. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, n. 25, jul/dez, 2002.

CAMARGO NETO, F. **As metamorfoses conceituais da concorrência**. Campinas: Cadernos da FACECA, v. 2, n. 2, p. 10-14, jul./dez., 1993.

CARCANHOLO, M. e A.G. Augusto (2013). **Ainda sobre a teoria da história em Marx. Comunicação apresentada ao Colóquio internacional Marx e o Marxismo 2013**. Niterói: NIEP-MARX/UFF, 2013.

CARDOSO, Fernando H. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER; Betty. M. (org). **Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Subdesenvolvimento globalizado: a resultante das escolhas da política econômica brasileira dos anos noventa. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 106, p. 7-28, jan./jul. 2004.

CARTOGRÁFICOS - IMESC. **Estudos sobre a economia maranhense contemporânea** / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – São Luís: IMESC, 2015.

CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica** / Ha-Joon Chang; tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

COUTO, Joaquim Miguel. O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas – SP: Vol. 16, nº 01 (29), p. 45-65, Abril de 2007.

DE PAULA, P. G. **Duas interpretações sobre a noção marxiana de desenvolvimento: uma avaliação crítica**. Comunicação apresentada ao XVIII encontro da SEP, 2013.

DE PAULA, P.G. (2014a). **Duas teses sobre Marx e o desenvolvimento: Considerações sobre a noção de desenvolvimento em Marx**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED). Instituto de Economia (IE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2014.

DE PAULA, P.G. **Os escritos de Marx sobre a Irlanda nos anos 1860 e sua relevância para a compreensão do subdesenvolvimento**. Comunicação apresentada ao XIX encontro da SEP. 2014.

DORNELAS, José Carlos Assis. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios**. Rio de Janeiro: Empreende / LTC, 2015.

DOSI, G.; PAVITT, K. & SOETE, L. **The economics of technical change and international trade**. London: Harvester Wheatsheaf, 1990.

DUBEY, V. **Definição de Economia Regional: Textos escolhidos**. In: SCHWARTZMAN. 1982.

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

FLECHSIG, S. Em memória de Raúl Prebisch (1901-1986). **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 11, n. 41, jan./mar. 1991.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: a construção do Conceito, Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**, Brasília: IPEA, 2014.

FURTADO, C. **A economia brasileira**. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

FURTADO, C. A invenção do subdesenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo: Centro de Economia Política, v. 15, n. 2, abr./jun.1995.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. Formação de capital e desenvolvimento econômico. In: AGARWALA, A. N. e SINGH. S.P. **A economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1969.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 04, p. 483 – 486, out/dez, 2004.

FURTADO, Celso. **O Plano trienal e o ministério do Planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

FURTADO, Celso. **Os ares do mundo**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 5. ed. São Paulo: Nacional, 1974.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PPA: o que não é e o que pode ser**. Brasília: IPEA, 2000.

GELCER, Daniel Monteiro. **Teoria Furtadiana de Desenvolvimento Econômico e a ordem econômica constitucional brasileira**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2012.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Júlio Manuel. “Metas e bases” e I plano nacional de desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

GURRIERI, A. **La obra de Prebisch en la Cepal**. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

HERSOVICI, Alain. **O modelo de instabilidade de Harrod: uma abordagem em termos de não linearidade**. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico UFPR, (Dissertação de Mestrado) Curitiba, 2005.

HILHORST, Jos. **Planejamento Regional: Enfoque sobre sistemas**. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1981.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 1961.

HIRSCHMAN, Albert, “Ascensão e declínio da Economia do Desenvolvimento”, **Revista de Ciências Sociais**, v. 25, n. 1, 1982.

HODGSON, G. **A evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura**. Dossiê Economia Institucional – Econômica, v.3, n.1, p. 97-125, jun. 2001.

HOLANDA, F. **Dinâmica da economia maranhense nos últimos 25 anos**. São Luís: IMESC, 2008 (Cadernos IMESC, n. 4). IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

HUNT, E. K. **História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica**. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Regionais do Brasil**: 2010; 2005. Rio de Janeiro, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 06 dez. 2017.

IMESC - Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Produto Interno Bruto do Estado do Maranhão: período 2010 a 2015** / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. v. 2, n.1 (2005) – . São Luís: IMESC, 2017.

IMESC – INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRAFICOS. Disponível em: <www.imesc.ma.gov.br>. Acesso em: 06 dez. 2017.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRAFICOS – IMESC. **Índice de Desenvolvimento Municipal**: Ano 2012 / v.1 (2012). São Luís: IMESC, 2012.

JONES, Hywel G. **Modernas terias do crescimento econômico**: uma introdução. Tradução de Maria Angela Fonseca, Marcos Giannetti Fonseca. São Paulo: Atlas, 1979.

KEYNES, J. M. (1936). **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KON, Anita. Introdução: a experiência brasileira de planejamento público federal. In: KON, Anita (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

KON, Anita. Subsídios teóricos e metodológicos ao planejamento econômico público. **Revista FGV do Núcleo de Pesquisa e Publicações**, n. 12, São Paulo, 1997.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1997.

LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil: observações sobre o plano de metas (1956 – 1961). In: LAFER, Betty M. (org). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LANGE, Oskar. **Ensaio sobre planificação econômica**. Editora Nova Cultural Ltda. São Paulo. 2ª ed. 1988.

LEITE, Pedro Sisnando. **Novo enfoque do desenvolvimento econômico e as teorias convencionais**. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1983.

LUQUE, A. C.; VASCONCELLOS, M. A. S. de. Considerações sobre o problema da inflação. In: PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. de (org). **Manual de Economia**. São Paulo. Saraiva, 2004.

MACEDO, Roberto B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

MACHADO, Luiz Toledo. A teoria da dependência na América Latina. **Estudos avançados [online]**. 1999, vol.13, n. 35, São Paulo – Janeiro-Abril, pp.199-215. ISSN 0103-4014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141999000100018>> Acesso em: 25 de jul. de 2017.

MACIEL, Everardo. A crise do planejamento brasileiro. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília: DF, v. 117, n. 1, p. 37-48, jun./set., 1989.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2016-2019 do Governo do Estado do Maranhão**, São Luís, 2015. 187p.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2012-2015 do Governo do Estado do Maranhão** – São Luís, 2011. 288p.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARX, K. (1983). O Capital: **Crítica da economia política** (3 vols.). São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MARX, K.; ENGELS, F. (1982). **Obras escolhidas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1982.

MEIER, Gerald M.; BALDWIN, Robert E. **Desenvolvimento econômico**: teoria, história, política. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

MEIER, Gerald M.; SEERS, Dudley. **Pioneers in Development**. New York: Oxford University Press, 1985.

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo. **Planejamento e programação na administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: Brasília: CAPES: UAB, 2011. (Dissertação de Mestrado)

MOREIRA, Uallace. Teorias do comércio internacional: um debate sobre a relação entre crescimento econômico e inserção externa. **Rev. Econ. Polit. [online]**. 2012, vol. 32, n. 2, pp.213-228. ISSN 0101-3157. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572012000200004>>. Acesso em: 26 de jul. 2017.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2. ed. Rio de Janeiro: SAGA, 1968.

NASCIMENTO, Benedito H. **O desenvolvimnto e seu modelo: seus estudos sobre desenvolvimento econômico**. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo, 1986.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. Tradução: HELLER, Claudia. Campinas: UNICAMP, 2005.

NUNES, Antônio José Avelãs. **Uma introdução à Economia Política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

OLIVEIRA FILHO, José (Coord.). **Plano Popular de Desenvolvimento Regional do Estado do Maranhão – PPDR**. José Oliveira Filho (Coord.), Tetsuo Tsuji – São Luís: SEPLAN/IMESC, 2008. (Estudos de Regionalização, nº 07).

OLIVEIRA, Gevaci Carlos Perroni Gama de. Desenvolvimento Local e Desenvolvimento Endógeno: redes de cooperação. **Revista da FEE – Fundação de Economia e Estatística**, 2005.

OLIVEIRA, Nilton Marques de., EBERHARDT, Paulo Henrique de Cezaro., LIMA, Jandir Ferrera de. Notas sobre as etapas de desenvolvimento econômico: uma análise para a Região Sul, **IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.unisc.br/site/sidr/2013/Textos/16-2.pdf>>. Acesso em: 01 de jun. 2017.

OREIRO, José Luis da Costa. **Macroeconomia do Desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana**. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2016.

OREIRO, José Luís. Economia Pós-Keynesiana: **Origem, programa de pesquisa, questões resolvidas, e desenvolvimentos futuros**. UFPR, Curitiba, 2006.

OSER, Jacob. **História do pensamento econômico**. Tradução: Camem Terezinha Santoro dos Santos. São Paulo: Atlas, 1983.

PANNO, Fernando. KUHN, Egídio. RITERBUCH, Diana de Souza. Desenvolvimento pela ótica da CEPAL. Revista de Administração Frederico Westphalen, Vol. 07, p. 69-88, Dezembro de 2005. Disponível em: <<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/viewFile/790/1342>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

PAULO, Luiz F. Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 61, n. 02, abr/jun, 2010.

PERROUX, F. **Economia do Século XX**. Porto: Herder, 1967.

PERROUX, François. **Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento**. Tradução de MALHEIROS, L. M. Macaísta. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981.

PINTO, Eduardo Costa. BENEDITO, Edison. SABBATINI, Rodrigo. A retomada do planejamento governamental: coordenação da regulação e dos incentivos em prol do investimento em infraestrutura. In: CARDOSO JUNIOR, Edson Celso. SANTOS, (org.) José Carlos dos. **Infraestrutura e Planejamento no Brasil**: Coordenação

estatal da regulação e dos incentivos em prol do investimento – o caso do setor elétrico. Brasília, Relatório de Pesquisa – IPEA, 2012. Pags. 47 – 63.

PIRES, Marcos Cordeiro (org.). **Economia Brasileira: da Colônia ao Governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PREBISCH, R (1963). **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.

PREBISCH, R. (1961). El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. In: GURRIERI, A. **La obra de Prebisch en la Cepal**. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

PREBISCH, R. Exposición en el “30 años de la Cepal”. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 6, segundo semestre, 1978.

PREBISCH, Raul. Introducción al curso de economía política. **Revista de Ciências Econômicas**, série 02, n. 288, jul. 1945.

RATTNER, Henrique. **Planejamento e bem-estar social**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

RIBEIRO, Flávio Diniz. A construção da idéia contemporânea de desenvolvimento: Walt Whitman Rostow. **Anais do XVII Encontro Regional de História**, Campinas, 2004.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Os Economistas, Abril Cultural, 1982.

RODRÍGUEZ, Octavio. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

ROGGE, Benjamin. **A tese de Prebisch**. São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 1959.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANCHES, Osvaldo M. **O ciclo orçamentário**: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.) **Planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2006, v. 02.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SAY, Jean-Baptiste. **Tratado de Economia Política**. São Paulo: Abril, 1983.

SCHUMPETER, Joseph A. (1911). **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SCHUMPETER, Joseph A. (1942). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHUMPETER, Joseph A. (1946). John Maynard Keynes: 1883-1946. **American Economic Review**, v. XXXVI, n. 4, p. 495-518, September. 1986.

SELDON, A.; PENNANCE, F.G. **Dicionário de Economia**. 2. ed. São Paulo: Edições Bloch, 1977.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SICSÚ, João. **A Construção de uma Estratégia de Desenvolvimento**. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento / organizadores: João Sicsú e Armando Castelar. – Brasília: IPEA, 2009.

SILVA FILHO, Guerino Edécio. As novas estratégias de desenvolvimento econômico regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 212-233, abr.-jun. 1999.

SIMON, Silvana Aline Soares. **De Bretton Woods ao plano Marshall: a política externa norte-americana em relação à Europa (1944-1952)**. Relações Internacionais no Mundo Atual, v.2, n.14, 2011.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento: significado e estratégia**, Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, Secretaria Nacional de Economia Solidária, Texto para discussão, Brasília – maio de 2004.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. (Trad. port.) São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUSA, Jhonatan Uelson Pereira. **Alguns Desafios ao Planejamento e desenvolvimento do Maranhão**, Brasil: Contexto Histórico, Obstáculos e Estratégias de Superação. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, n. 37, jul./dez. 2011.

SOUSA, Jhonatan Uelson Pereira. Dois equívocos obre o planejamento público do estado do Maranhão. **Cadernos de Pesquisa da Universidade Federal do Maranhão – UFMA**. Volume 18, Número 03, Ano 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos eletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/644/399>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

SOUZA, Antonio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de Experiências na Administração Pública. **Revista Uniciências, Universidade de Cuiabá – UNIC**, Cuiabá - MT, Volume 08, 2004.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Atlas, 1999.

TODARO, Michael P. **Development Planning**. New York: Oxford University Press, 1971.

TODARO, Michael P. **Economic Development**. 6. ed. New York: Longman, 1997.

VASCAÍNO JÚNIOR, Manuel Marquez. **Repensando o desenvolvimento diante da globalização capitalista e das novas demandas para a educação**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2008.

VIAN, Carlos Eduardo de Freitas. Uma discussão da “visão” Schumpeteriana sobre o desenvolvimento econômico e a “evolução” do capitalismo. **Revista Unioeste**, v. 11, nº 1, jan/jun, 2007.

WATERSTON, Albert. **Development Planning Process**, The John Hopkins Press, 1965.

ANEXO

ANEXO 01 – PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2012 – 2015

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015, e dá outras providências.

Capítulo I

Da Estrutura e Organização

Art. 1º Fica instituído o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2012-2015 em cumprimento ao disposto no art. 136 da Constituição Estadual, estabelecendo para o período, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

- I.diretrizes, as proposições e orientações norteadoras da ação de governo;
- II.objetivos, os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais;
- III.metas, as especificações e as quantificações físicas dos objetivos estabelecidos;
- IV.programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual e classificado como:
 - a. finalístico, do qual resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade;
 - b. de serviços ao estado, do qual resultam bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado;
 - c. de gestão de política pública, destinado ao planejamento e à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação e ao controle dos demais programas e responsabilidades de determinado órgão;
 - d. de apoio administrativo, contemplando despesas de natureza tipicamente administrativa, as quais, embora contribuam para a consecução dos objetivos dos outros programas, neles não foram passíveis de apropriação;

V.indicador, medida, geralmente quantitativa, usada para ilustrar e comunicar um conjunto de fenômenos complexos de forma simples, com razoável grau de certeza, incluindo tendências e progressos ao longo do tempo;

VI.ação, menor nível de categoria de programação, corresponde a um instrumento necessário para alcançar o objetivo de um programa, podendo ser não-orçamentário ou orçamentário, está classificado, conforme a sua natureza, em:

a. atividade, quando envolver um conjunto de operações que se realizem de modo contínuo e permanente, das quais resulte um produto necessário à manutenção da ação de governo;

b. projeto, quando envolver um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulte um produto que concorra para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

c. operação especial, quando envolver despesas que não contribuam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulte um produto, e não gere cotraprestação sob forma de bens ou serviços.

§ 2º As diretrizes, objetivos e metas a que se refere este artigo são especificados nos Anexos desta Lei, observada a seguinte estruturação:

I.Anexo I – Orientação Estratégica de Governo, apresenta o cenário macroeconômico para o período do Plano Plurianual, as diretrizes a serem seguidas pelo governo e os indicadores socioeconômicos que servirão para mensuração dos programas;

II.Anexo II – Programas de Governo, contempla os programas, com respectivos objetivos, e suas ações, com produtos e metas físicas definidas conforme a estimativa de receita para o período do Plano Plurianual;

III.Anexo III – Plano de Desenvolvimento Estrutural do Maranhão.

Art. 2º Os programas, no âmbito da Administração Pública Estadual, como instrumento das ações de governo, ficam restritos àqueles integrantes do Plano Plurianual instituído por esta Lei.

Parágrafo único. Não integram o Plano Plurianual os programas destinados exclusivamente a operações especiais, tendo seus custos, com fins de planejamento, abatidos da previsão de recursos decorrente do cenário fiscal para o período.

Art. 3º Os programas a que se refere o art. 1º são as unidades básicas de planejamento e gestão das ações governamentais e constituem o elemento de

integração entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, de cada exercício do quadriênio abrangido pelo Plano Plurianual.

§ 1º As codificações de programas e ações deste Plano Plurianual serão observadas nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais e nas leis de revisão do Plano Plurianual, prevalecendo até a extinção dos programas e ações a que se vinculam.

Capítulo II

Da Gestão do Plano Plurianual

Seção I

Aspectos Gerais

Art. 4º Os valores financeiros, metas físicas e períodos de execução estabelecidos para as ações constantes do Plano Plurianual são referenciais, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e em seus créditos adicionais.

Art. 5º A gestão do Plano Plurianual observará os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de programas.

Art. 6º O Poder Executivo manterá sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoio à gestão do Plano Plurianual.

Art. 7º Caberá ao Poder Executivo estabelecer normas complementares para a gestão do Plano Plurianual.

Seção II

Do Plano de Desenvolvimento Estrutural do Maranhão – PDE

Art. 8º Fica instituído, no âmbito do período de vigência do Plano Plurianual 2012-2015, o Plano de Desenvolvimento Estrutural do Maranhão – PDE.

Parágrafo único. As ações que possuírem dotação orçamentária incluída no Plano de Desenvolvimento Estrutural do Maranhão integram prioridades da Administração Pública Estadual.

Art. 9º As leis de diretrizes orçamentárias definirão, para as dotações orçamentárias incluídas no Plano de Desenvolvimento Estrutural do Maranhão:

I.a forma de identificação, respeitado o disposto nesta Lei;

II.os critérios e forma de limitação de empenho.

Seção III

Do Monitoramento e Avaliação

Art. 10. O Poder Executivo instituirá o Sistema de Gestão por Resultados do Plano Plurianual 2012-2015, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, competindo-lhe definir diretrizes e orientações técnicas para o monitoramento e avaliação do Plano Plurianual.

Art. 11. Os Órgãos do Poder Executivo responsáveis por programas e ações, deverão manter atualizadas, durante cada exercício financeiro, na forma estabelecida pela Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, as informações referentes à gestão dos programas e ações sob sua responsabilidade, incluindo a execução física e financeira das ações.

§ 1º Para efeito de subsídio aos processos de tomada e prestação de contas, os registros no sistema de informações gerenciais e de planejamento serão encerrados até 15 de fevereiro do exercício subsequente ao da execução;

§ 2º Aplica-se aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público do Estado e à Defensoria Pública do Estado, responsáveis por programas e ações, o disposto neste artigo.

Art. 12. Os programas do Plano serão avaliados anualmente.

Parágrafo único. O Poder Executivo enviará a Assembléia Legislativa do Estado até o dia 31 de março de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual referente à execução do exercício anterior.

Seção IV

Das Revisões do Plano Plurianual

Art. 13. A exclusão ou a alteração de programas constantes do Plano Plurianual instituído por esta Lei ou a inclusão de novo programa serão propostas

pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei específico de revisão da Lei do Plano Plurianual.

§ 1º Os projetos de lei de revisão do Plano Plurianual conterão, no mínimo, na hipótese de:

I.inclusão de programa:

a. diagnóstico sobre a atual situação do problema que se deseja enfrentar, sobre a demanda da sociedade que se queira atender com o programa proposto ou da oportunidade que se queira aproveitar;

b. indicação da origem dos recursos que financiarão o programa proposto;

II.alteração ou exclusão de programa, a exposição das razões que motivam a proposta.

§ 2º Considera-se alteração de programa:

I.modificação da denominação, do objetivo ou do público-alvo do programa;

II.inclusão ou exclusão de ações orçamentárias;

III.alteração do título, do produto e da unidade de medida das ações orçamentárias.

§ 3º As alterações previstas no inciso III do § 2º poderão ocorrer por intermédio da Lei Orçamentária Anual ou de seus créditos adicionais, desde que mantenham a mesma codificação e não modifiquem a finalidade da ação.

§ 4º A inclusão de ações orçamentárias de caráter plurianual poderá ocorrer por intermédio de lei de créditos especiais desde que apresente, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano Plurianual.

Art. 14. O Poder Executivo fica autorizado a:

I.alterar o órgão responsável por programas e ações;

II.alterar os indicadores do Plano Plurianual e seus respectivos índices;

III.incluir, excluir ou alterar ações e respectivas metas, no caso de ações não-orçamentárias;

IV.adequar a meta física de ação orçamentária para compatibilizá-la com alterações no seu valor, produto, ou unidade de medida, efetivadas pelas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais, por leis que alterem o Plano Plurianual ou em razão de revisão dos referenciais que a definiram;

V.incluir ou excluir dotações orçamentárias no Plano de Desenvolvimento Estrutural do Maranhão, alterando sua identificação.

Seção V

Da Participação Social

Art. 15. O Poder Executivo e o Poder Legislativo promoverão a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações constantes do Plano Plurianual.

Parágrafo único. As audiências públicas regionais ou temáticas, realizadas durante a apreciação da proposta orçamentária, com a participação dos órgãos governamentais, estimularão a participação da sociedade.

Capítulo III

Disposições Gerais

Art. 16. Ficam dispensadas de discriminação no Plano Plurianual as ações orçamentárias cuja execução restrinja-se a um único exercício financeiro.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.