

MESTRADO
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**O DESENVOLVIMENTO DO SETOR PRIVADO (DSP) EM
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: LIÇÕES E
PERCEPÇÕES COGNITIVAS SOBRE O CASO DO
MARANHÃO**

THAIS DE CASTRO DE BARROS

OUTUBRO – 2020

MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

O DESENVOLVIMENTO DO SETOR PRIVADO (DSP) EM
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: LIÇÕES E
PERCEPÇÕES COGNITIVAS SOBRE O CASO DO
MARANHÃO

THAIS DE CASTRO DE BARROS

ORIENTAÇÃO:

PROF. DR. LUIS MAH SILVA

OUTUBRO - 2020

AGRADECIMENTOS

Ao concluir este percurso, agradeço a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão desta jornada.

Primeiro, um agradecimento especial ao meu orientador Prof. Dr. Luis Mah Silva, por aceitar conduzir o meu trabalho de pesquisa, dando total apoio, compartilhando conhecimento e tendo paciência ao longo de todo o processo de elaboração da minha dissertação.

A todos os meus professores do Mestrado de Desenvolvimento e Cooperação Internacional do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa pela excelência da qualidade técnica de cada um.

As empresas atendidas pelo PEIEX no Maranhão – Brasil.

A toda a minha família e amigos que sempre estiveram ao meu lado me apoiando ao longo de toda a minha trajetória, em especial a minha mãe, Lilian, minha tia, Miriam, minha avó, Cilene, meu padrasto, André, e meus amigos, Matheus Fontenelle, Luise Oliveira, Ana Lombardi, Fernanda Antunes, Vanessa Fernandes, Nerialba Fernandes e Eliane Pierre. Vocês são demais!

A Artur Pierre Honfi, que não só agradeço pelo nos momentos de maior aperto ter me dado muita força e não ter me deixado desistir, como também dedico essa dissertação. Embora, infelizmente, não tenha podido ver o resultado final desse trabalho, sei que de onde estiver pode sentir toda a minha gratidão e eternas saudades.

Finalmente, agradeço a todos os meus colegas de curso, pela oportunidade do convívio e pela cooperação mútua durante estes anos, em particular Hanna Peixoto, Weidmam Leles, Mariana Campello, Ackssana da Silva, Mariana Vieira, Adélcia Fonseca e Liliane Abdala. O mestrado não teria sido a mesma coisa sem vocês!

Mais uma vez, obrigada!

RESUMO

A partir do método indutivo e da aplicação da Teoria Cognitiva, este trabalho buscou entender as possíveis dificuldades do Desenvolvimento do Setor Privado (DSP) em países em desenvolvimento, através da identificação e análise das imagens projetadas pelos principais atores locais e internacionais no caso específico do estado brasileiro do Maranhão. As imagens são as percepções projetadas nos planos nacional e internacional que os tomadores de decisão têm de seu ambiente operacional. Nesse sentido, buscou-se verificar a existência de um choque de imagens e de falsas percepções dos principais tomadores de decisão da realidade em que estão inseridos. Para isso, foi feita a análise da Agenda 2030 e dos Planos Plurianuais (PPAs) do governo do Maranhão, onde observou-se que diante da urgente necessidade de melhora dos indicadores de desenvolvimento humano, os tomadores de decisão acabam não priorizando o DSP e o desenvolvimento do seu setor industrial.

Palavras-Chave: DSP, Industrialização, Agenda 2030, Teoria Cognitiva, Imagem, Maranhão, Brasil.

ABSTRACT

Based on the inductive method and the application of the Cognitive Theory, this work sought to understand the possible difficulties of Private Sector Development (DSP) in developing countries, through the identification and analysis of images projected by the main local and international actors in the specific case of Brazilian state of Maranhão. The images are the perceptions projected at the national and international levels that decision makers have of their operational environment. In this sense, it was verified the existence of a shock of images and false perceptions that the main decision makers have of the reality in which they are inserted. To this end, an analysis was made of the 2030 Agenda and the Pluriannual Plans (PPAs) of the Maranhão government, which it was observed that in view of the urgent need to improve human development indicators, decision makers end up not prioritizing the DSP and the development of its industrial sector.

Keywords: DSP, Industrialization, Agenda 2030, Cognitive Theory, Image, Maranhão, Brazil.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 6 |
| CAPÍTULO 1: A TEORIA COGNITIVA E O PAPEL DAS IMAGENS..... | 10 |
| 1.1 A evolução e o método cognitivo em torno do conceito de imagens..... | 11 |
| CAPÍTULO 2: O AMBIENTE OPERACIONAL DO DSP NO BRASIL..... | 13 |
| 2.1 O processo de industrialização brasileiro..... | 13 |
| 2.2 Características do ambiente operacional para o DSP no Brasil..... | 17 |
| CAPÍTULO 3: O AMBIENTE OPERACIONAL DO DSP NO MARANHÃO..... | 18 |
| 3.1 O perfil do setor privado maranhense..... | 20 |
| 3.2 DSP e a atual economia do Maranhão..... | 22 |
| 3.3 Os atores não-estatais para o DSP no Maranhão..... | 25 |
| 3.4 Características do ambiente operacional do DSP no Maranhão..... | 27 |
| CAPÍTULO 4: O AMBIENTE PSICOLÓGICO DO DSP NO MARANHÃO..... | 28 |
| 4.1 As imagens projetadas para o DSP na Agenda 2030..... | 29 |
| 4.2. As imagens para o DSP pelo governo maranhense nos seus PPAs..... | 32 |
| CONCLUSÃO..... | 39 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 40 |
| ANEXOS..... | 44 |

INTRODUÇÃO

Nas instituições multilaterais para o desenvolvimento, desde os anos 1980 que o desenvolvimento do setor privado (DSP, *private sector development* ou PSD na sua designação em língua inglesa) tem aparecido como fator-chave para o melhor desempenho econômico dos países e redução da pobreza e dos níveis de desemprego (Schulpen e Gibbon, 2002, p.10). Um exemplo desse posicionamento é a visão do International Finance Corporation (IFC, 2011, p.7-12), que enxerga as empresas privadas como motores de melhores performances de indicadores de desenvolvimento econômico e social, na medida que geraram empregos, pagam impostos (que apoiam as operações do governo) e fornecem serviços essenciais (infraestrutura, transporte, telecomunicações, água, energia, saúde, educação e finanças), importantes para o crescimento e a melhoria da vida das pessoas.

Seguindo essa mesma linha de pensamento, a Agenda 2030, atual marco orientador global para a busca do desenvolvimento com os seus 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), veio só reafirmar essa visão e posicionamento. Entre os ODS, o ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico) e ODS 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura) enfatizam o papel das pequenas e médias empresas (PMEs) na geração de emprego, e a importância do investimento do aperfeiçoamento empresarial e da industrialização (através da geração de valor agregado) como forma de contribuir para redução da pobreza em países em desenvolvimento (ONU Brasil, 2015).

Essa abordagem atual parece influenciada pela escola neoestruturalista de desenvolvimento que exige a transformação da agricultura de subsistência numa economia impulsionada pelo setor industrial (Schulpen e Gibbon, 2002, p.12; Miyamoto e Chiofalo, 2017, p. 15; Hoedoafia, 2019, p. 9). Essa visão é calcada na crença de que os mercados por si só não funcionam bem e que, por isso, o governo é necessário para criar o clima que faça as empresas emergirem, prosperarem, gerarem empregos, fornecerem infraestrutura e garantir o funcionamento das leis e regulamentos. Isso sinaliza que os setores público e privado serão mais eficazes se trabalharem juntos e põe em evidência o grande papel que a industrialização confere para o desenvolvimento. Ainda, na base desta perspectiva, está a crítica de que décadas se passaram e os países em desenvolvimento ainda apresentam debilidades no seu processo de industrialização com impacto nos seus

compromissos internacionais para a redução da pobreza. *Neste contexto, e tendo em conta que há mais de quatro décadas as instituições multilaterais como a IFC destacam a importância do DSP nos países em desenvolvimento, como explicar a sua atual fragilidade¹ nestes países?*

Para responder à pergunta de pesquisa proposta, esta tese parte da premissa de que se torna relevante contemplar os aspectos cognitivos, mais precisamente, o estudo das imagens e como estes influenciam o comportamento dos decisores políticos, na medida que as críticas feitas por Schulpen e Gibbon (2002, p.56) e Miyamoto e Chiofalo (2017, p. 26) envolvem a existências de diferentes percepções e estratégias para o DSP por parte dos diferentes atores internacionais.

A teoria cognitiva serve assim como referencial teórico a ser utilizado nesta tese. Os precursores dessa teoria, Harold e Margaret Sprout, apresentam dois ambientes: ambiente operacional (espaço onde fatos domésticos estão ocorrendo) e o ambiente psicológico (formado por imagens e percepções que os atores constroem do ambiente operacional em que estão inseridos) (Herz, 1994, p.76). Desta forma, segundo Herz (1994, p. 79), os estudos que envolvem a teoria cognitiva se propõem a trabalhar com contrastes entre a realidade objetiva e as imagens projetadas pelos mais diversos atores para, assim, apontar elementos capazes de impedir ou facilitar o sucesso das estratégias de ação. Segundo a autora, a análise de discurso tem sido o instrumento mais utilizado para a identificação dessas imagens.

Assim, com base na literatura pertinente e nos postulados da teoria cognitiva, essa tese procurará verificar a existência de convergências entre as imagens projetadas para o DSP por parte das elites decisórias nos países em desenvolvimento e o ambiente operacional que estão inseridos. Buscando responder à pergunta de pesquisa mencionada anteriormente, o objetivo geral desse trabalho é, através do arcabouço conceptual cognitivo, averiguar se as persistentes fragilidades atuais do DSP em países em

¹ Essas fragilidades, de acordo com a maioria dos desembolsos dos doadores internacionais para o DSP, são nas áreas: clima de investimento (estabilidade macroeconômica, ambiente favorável aos negócios ainda não consolidado, política de infraestrutura, quadro financeiro, política comercial e mercado de trabalho), infraestrutura física e capacidade produtiva (desenvolvimento de uma política de industrialização e para a agricultura, de serviços financeiros, de cadeias de valor, redes e clusters, de Serviços intermediários de negócios e de habilidades nos empreendedores relacionadas a gestão de negócios e organização financeira) (Miyamoto e Chiofalo, 2017, p. 14).

desenvolvimento se devem à existência de uma discrepância entre as percepções ou imagens que as instituições multilaterais têm do DSP por comparação com a realidade que os decisores políticos nos países em desenvolvimento enfrentam diariamente.

Nesse ínterim, é realizado um estudo de caso do processo de industrialização do Estado brasileiro do Maranhão, um dos mais pobres do país. Uma análise sobre o Brasil é justificada pelo fato de que este país da América do Sul, uma das maiores economias emergentes, é um dos 15 principais destinos de apoios financeiros dos membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)² para infraestruturas físicas e serviços financeiros para DSP (Miyamoto e Chiofalo, 2017, p. 25). Ainda, o Brasil dispõe de um serviço de apoio ao DSP, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e que emerge precisamente na década de 1980s quando a agenda passa a fazer parte das instituições multilaterais. Ao mesmo tempo, há um debate teórico frequente dentro do país sobre a desindustrialização que tem vindo a acontecer desde a década de 1980 e que é visível na queda da participação do setor industrial no PIB nacional (Oreiro, José Luis; Feijó, Carmem A, 2010, p.224). Com base em dados do IBGE (2018), em 1986, o setor industrial representava 27,3% do PIB brasileiro, mas em 2018, ou seja, mais de duas décadas depois, o setor só representava 11,3% do PIB.

Buscando afunilar essa pesquisa, dentro do Brasil, e aproveitando a experiência de trabalho junto às micro e pequenas empresas da autora desta tese³, o Estado do Maranhão merece destaque por ser um dos estados mais desiguais e menos desenvolvidos do país (o segundo menor Índice de Desenvolvimento Humano, i.e., IDH brasileiro: 0,687) e ter uma economia voltada para o extrativismo mineral e agropecuária (IBGE, 2019), setores que no quadro dos ODS são vistos como oportunidades para o desenvolvimento industrial em países em desenvolvimento. Este estado apresenta ainda um setor privado pouco desenvolvido se comparado a outros estados brasileiros, como São Paulo. Há

² A OCDE é a instituição multilateral que reúne os países mais ricos de mundo e que tem sede em Paris.

³ Atualmente, a autora trabalha para o Programa de Qualificação para Exportação (PEIEX) no Maranhão da Agência Brasileira de Promoção a Exportação e o Investimento (Apex-Brasil). O programa busca qualificar e dar suporte para que as micro, pequenas e médias empresas, que produzam produtos de maior valor agregado, iniciem seu processo de exportação de forma segura e planejada. Esse trabalho a permite ter maior diálogo com o setor empresarial industrial local, melhor compreender suas necessidades e, ainda, grande proximidade dos mais diversos atores envolvidos no DSP maranhense, bem como acesso a documentos oficiais.

poucas empresas grandes e que estão concentradas na extração mineral e o setor manufatureiro tem sido impulsionado pelas micro e pequenas empresas, que continuam a sofrer com a dificuldade de acesso a serviços e mão de obra qualificada (Filho, 2016, p. 54-80.).

Portanto, com base nas informações expostas, para fins metodológicos, o método indutivo foi o utilizado na elaboração e validação das ideias contidas nessa dissertação. Tal método consiste nos seguintes passos: observação dos fenômenos, descoberta da relação entre eles e generalização da relação (Marconi, Marina; Lakatos, Eva Maria, 2003, p.87). Assim, dado o papel central que a teoria tem para o método destacado, e aplicando os postulados cognitivos mencionados anteriormente, será feita, ao longo dos capítulos, a identificação do ambiente operacional e sua conformidade com a imagem projetada pelos decisores políticos, priorizando as análises do caso brasileiro do Maranhão. Segundo Pontes (2006, p. 2), a análise de caso “debruça deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única ou especial, pelo menos em certos aspectos, procurando descobrir a que há nela de mais essencial e característico e, desse modo, contribuir para a compreensão global de certo fenômeno de interesse”.

O ambiente operacional será caracterizado através do método histórico, que “investiga acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época” (Marconi, Marina; Lakatos, Eva Maria, 2003, p.106). Isso será feito através do levantamento de dados oficiais e da revisão da literatura sobre o DSP no Brasil e no Maranhão. Por fim, as imagens projetadas são postas em evidência a partir da análise de discurso, que considera que a linguagem não é transparente e procura detectar, em um texto, o significado atribuído pelo interlocutor (Silva, 2005, p.16). Esse discurso levantado será feito não, com base a inquéritos, mas sim analisando documentos oficiais que contém os compromissos assumidos pelos dois principais atores a nível internacional e local para o DSP: a Agenda 2030 (plano de ação universal e global assumido pelas nações para atingir o desenvolvimento sustentável, através da criação dos ODSs) e os Plano Plurianual (PPA) do governo do Maranhão (documento oficial do Estado, que estabelece os objetivos, ações e metas a serem executados com base nas percepções

prioritárias de cada governo para o desenvolvimento local). A priorização desses documentos em relação aos inquéritos se deve ao fato deles melhor refletirem, de uma maneira mais direta, as percepções dos atores e suas ações concretas para com a temática estudada.

Assim, em termos de organização, no Capítulo 1 é feita uma revisão de literatura sobre teoria cognitiva e o seu conceito-chave, i.e., imagens. Os Capítulos 2 e 3, aplicam o conceito cognitivo do ambiente operacional, e traçam a evolução histórica do DSP no Brasil e no Estado do Maranhão, com base no levantamento de dados oficiais e revisão de literatura. Finalmente, o Capítulo 4, identifica as imagens para o DSP tanto por parte dos ODSs quanto pelo governo do Maranhão. Esta aplicação é feita através da análise de conformidade das imagens projetadas pelos dois atores, contidas tanto no texto da Agenda 2030, quanto nos PPAs maranhenses, e como estas se têm refletido nas políticas de industrialização do estado brasileiro através dos planejamentos estaduais.

CAPÍTULO 1: A TEORIA COGNITIVA E O PAPEL DAS IMAGENS

O objetivo central deste capítulo é discutir a teoria cognitiva como arcabouço conceptual de análise, através da variável cognitiva imagem. Proveniente da psicologia, a teoria cognitiva, conforme destacado anteriormente, propõe uma nova abordagem ao exaltar o papel do indivíduo em detrimento das perspectivas tradicionais como a realista, que entende que o Estado e seus agentes são atores racionais e unitários (Bull, 1977, p. 3-21). Em síntese, a aplicabilidade cognitiva nas análises sobre o plano internacional remontam aos estudos referentes ao papel do decisor político em questões externas, exaltando os elementos subjetivos e psicológicos, como o entendimento da influência das crenças, ideias e imagens projetadas pelos líderes mundiais em suas ações no cenário internacional (Herz, 1994, p. 75).

Neste sentido, esta teoria fornece, a partir de 1950, uma nova análise, incluindo o papel dos elementos sociopolíticos e seus efeitos nas decisões dos líderes mundiais e os seus reflexos nas instituições multilaterais (Jesus, 2014, p.82-88). De acordo com Rosati (1995, p.55), são os estudos usando como instrumento cognitivo a variável imagem, os mais antigos e mais populares métodos quando se trata de teoria cognitiva. Para melhor entendimento do papel das imagens e maior precisão dos conceitos aqui adotados, é

relevante entender os aspectos doravante trabalhados: a evolução do método cognitivo em torno do conceito de imagens a ser adotado nesta tese.

1.1 A evolução e o método cognitivo em torno do conceito de imagens

O conceito cognitivo das imagens foi construído de forma progressiva e à medida que os debates iam acontecendo. Herz (1994, p.76) aponta a existência de duas gerações de autores que não se contrapunham, e sim iam agregando conceitos e pressupostos à abordagem. Segundo a autora, os precursores nos estudos de política externa e teoria cognitiva, no que seria a primeira geração, na década de 1950, foram Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin. Para esses autores a política externa só poderia ser entendida, se levasse em consideração o processo de tomada de consciência dos tomadores de decisão de um determinado acontecimento.

Conforme mencionado previamente, o trabalho de Harold e Margaret Sprout foi decisivo para a consolidação da teoria cognitiva aplicada à política externa com o estabelecimento dos ambientes operacionais e psicológicos, anteriormente definidos. Nesse contexto, o papel do conceito de imagens ganha destaque. As imagens surgem com a primeira geração de estudiosos, por volta da década de 1960, com o pioneirismo de Kenneth Boulding (Herz, 1994, p.77). No entanto, o expoente no uso das imagens para entender a política externa foi Ole Holsti, em 1962, com o seu conceito de imagem do inimigo. Em um contexto de Guerra Fria, Holsti analisou a imagem projetada para o inimigo (nesta época a União Soviética) por parte do Secretário de Estado norte-americano John Foster Dulles, através dos discursos dos mesmos divulgados em jornais e questionários aplicados a pessoas próximas. Ele chegou à conclusão de que a imagem, que denominou de rígida e de auto perpetuação pelo próprio Dulles, foi determinante para a política externa norte-americana face à União Soviética (Rosati, 1995, p.95).

Outro conceito relacionado com as imagens e que também se desenvolveu na primeira geração de estudiosos de teoria cognitiva aplicada às relações internacionais, foi o de espelho de imagens, criado por Ralph White na década de 1960. Esse conceito dá continuidade à ideia de imagem do inimigo, mas envolve a imagem de ambas as partes

no conflito: cada parte tem uma imagem positiva de si mesmo e uma negativa do inimigo (Rosati, 1995. P.95).

No que diz respeito à segunda geração de estudiosos da teoria cognitiva aplicada às relações internacionais, destacam-se dois nomes: Michael Brecher e Robert Jervis. Brecher dá continuidade aos trabalhos dos Sprouts sobre ambiente psicológico, e também fazendo uso do conceito das imagens propõe que o ambiente operacional do cenário internacional e o cenário interno dos países afetam os decisores políticos após passarem por um processo de filtro das imagens e atitudes dos mesmos (Herz, 1994, p.77). Outra contribuição de Brecher (1969, p.86) são os conceitos de prisma atitudinal e imagens do ambiente. O primeiro trabalha no campo dos fatores sociais (tradição e legado histórico) e tendências psicológicas a serem seguidas pelos decisores políticos, enquanto o segundo diz respeito às percepções (visões dos mesmos sobre o ambiente operacional e que podem ser condizentes ou não com a realidade).

No que concerne à vertente da teoria que se debruça sobre os efeitos dos mecanismos psicológicos nas decisões, Herz (1994, p.77-78) caracteriza Robert Jervis como um grande estudioso dessa outra abordagem de Segunda Geração. Para Jervis (1976, p.15), é importante destacar as percepções e as falsas percepções, analisando o efeito das mesmas nas escolhas políticas dos líderes mundiais. Basicamente as decisões seriam tomadas após serem passadas pelo filtro das crenças e visões dos atores sobre as intuições e seus interesses. No seu trabalho, Jervis critica a forma como os decisores políticos eram vistos, tendo em conta a sua incapacidade de não compreender com precisão o cenário ao seu redor. Ele defende, assim, que as más percepções entre esses, não apenas existem como também não devem ser vistas como meros acidentes aleatórios. Também afirma que essas percepções não são fáceis de serem identificadas e de dizer com precisão se são corretas ou não, mas, no entanto, comparar diferentes percepções sobre um mesmo objeto ajuda a evitar generalizações, embora um grande número de diferentes atores e imagens projetadas possa gerar uma dificuldade de evolução das negociações internacionais e do progresso no desenvolvimento dos pontos de inflexão (Jervis, 1976, p.3-4).

Tendo em consideração todos os indicativos teóricos aqui apontados, esta tese se baseará na importância de se identificar as reais e falsas percepções do ambiente

operacional por parte dos principais atores (Agenda 2030 e Governo do Maranhão), seguindo a evolução do debate e se centrando nos autores de segunda geração. Neste sentido, no próximo capítulo é feita uma caracterização do ambiente operacional do DSP no Brasil e, depois de forma mais detalhada, no Estado do Maranhão.

CAPÍTULO 2: O AMBIENTE OPERACIONAL DO DSP NO BRASIL

Segundo dados do Empresomêtro (2019), o Brasil apresenta mais de 20 milhões de empresas, individuais e coletivas, onde a maioria delas são micro e pequenas empresas (representando mais de 70% dos negócios brasileiros) e 54,25% dos empreendimentos do país estão alocadas no setor de serviços, 32% no comércio, 6,9% na indústria, 4,92% no agronegócio, 1,63% no setor financeiro e 0,28% nos serviços públicos. Este cenário se reflete no atual peso que o setor de serviços tem para a economia brasileira, já que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2019), o segmento terciário representa 68% do PIB brasileiro em 2019, enquanto a indústria e a agropecuária correspondem 11% e 21% do indicador econômico, respectivamente.

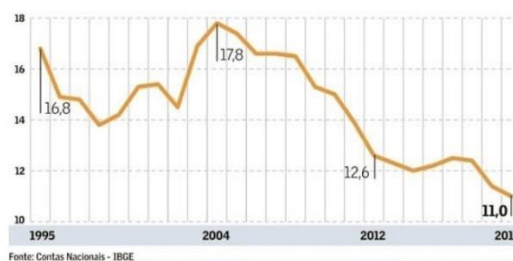
Buscando levantar maiores informações para o desenho do ambiente operacional do país, uma análise da história do DSP nacional é relevante. Nesse aspecto, será dado um maior enfoque para o processo de industrialização brasileiro, já que, conforme mencionado anteriormente, a visão neoestrutural, que permeia o atual pensamento internacional sobre o DSP, encara o desenvolvimento da indústria como elemento central para o desenvolvimento nos países.

2.1 O processo de industrialização brasileiro.

O Gráfico I põe em evidência a evolução do papel do setor industrial no PIB brasileiro nos últimos 24 anos:

Gráfico I: Participação do setor industrial no PIB brasileiro (em %).

Participação da indústria de transformação no PIB - em %



Fonte: IBGE (2019)

O que este gráfico revela é que a desindustrialização brasileira tem de fato vindo a acentuar-se nas últimas décadas, embora não haja um consenso sobre esse tema. Basicamente o debate sobre a desindustrialização no Brasil coloca em lados opostos economistas ortodoxos e os denominados novos-desenvolvimentistas. Para estes últimos, a desindustrialização do país deve-se a uma série de fatores, como abertura financeira, valorização dos termos de troca e apreciação do câmbio (Oreiro, José Luis; Feijó Carmem A, 2010, p.226). Os dados do Gráfico I apenas refletem o período de 1995 a 2019, no entanto, em consulta da base de dados do IBGE, a redução do papel do setor industrial no PIB brasileiro fica ainda mais evidente se integrasse os valores no final dos anos 80 quando este setor chegou a representar quase 30% do PIB nacional.

Apesar desses dados, economistas ortodoxos do país se mantem céticos quanto a uma possível desindustrialização. Para eles, ainda é cedo para a afirmação, já que essa redução não foi generalizada. Segundo esses autores, a indústria intensiva em recursos naturais, ao contrário do setor industrial de transformação, tem expandido ao longo dos últimos anos e a apreciação do câmbio antes da crise mais atual tem favorecido a indústria brasileira ao permitir que importe máquinas e equipamentos de maior teor tecnológico com potenciais efeitos a médio e longo prazo em termos de produção local (Oreiro, José Luis; Feijó Carmem A, 2010, p. 227).

Por outro lado, a participação industrial na economia brasileira tem ficado muito aquém do desejado e com uma grande concentração, conforme dados do Empresômetro (2019) na região centro-sul do país.⁴ Esse fator tem uma natureza histórica, já que só

⁴ Os cinco principais polos industriais do Brasil estão nas cidades de: São Paulo (localizada na região sudeste do Brasil e possuindo 1.861.102 empresas), Rio de Janeiro (região sudeste e com aproximadamente 859.548 empreendimentos), Belo Horizonte (sudeste do Brasil e com 388.263 empresas), Brasília

houve um maior interesse na industrialização do país na década de 1930, com a crise da economia cafeeira. Na altura, os preços de produtos importados se elevaram, enquanto as rendas diminuíram e isso se refletiu numa diminuição das importações. Com esse fenômeno, as atenções se voltaram para a procura interna e esse ambiente foi propício ao início do processo de industrialização do país, sobretudo em São Paulo, na medida que possuía grande capital oriundo de seus cafezais (Alcoforado, 2003, p.130).

Outros acontecimentos históricos que contribuíram para o início da industrialização brasileira foram a Primeira Guerra Mundial, que rompeu com os tradicionais meios de troca e interrompeu a entrada de capital estrangeiro. E a Revolução de 1930 que centrada na defesa dos interesses nacionais teve um papel fundamental na construção e desenvolvimento de um modelo de substituição das importações de forma a impulsionar o desenvolvimento e empreendedorismo industrial do país (Alcoforado, 2003, p.131). Na ocasião, o então presidente brasileiro, Getúlio Vargas, eliminou os impostos interestaduais sobre o comércio de bens e ampliou o sistema de transporte. Esses feitos foram possíveis graças a política econômica do governo federal e o investimento público. Entre 1930 e 1940, o foco das indústrias brasileiras eram os bens de consumo não duráveis como alimentação, vestuário, utensílios domésticos, instrumentos de trabalho, equipamentos simples, bebidas, bens de uso caseiro e etc (Alcoforado, 2003, p.132).

Neste período, era evidente a visão compartilhada por vários autores, como Roberto Simonsen ou os pensadores da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), de que o subdesenvolvimento da América Latina só seria superado com a diversificação industrial. Nesse contexto, deveria haver uma ampliação da ação do Estado na economia dado o frágil desenvolvimento do capital privado brasileiro, e uma substituição do modelo de importações e uma diversificação das exportações brasileiras (Curado, 2013, p. 617). É com base nesta visão que o Brasil aposta no DSP através, por exemplo, da criação de programas públicos e privados, que ajudariam a implementar indústrias pesadas, de bens intermediários (combustíveis, siderurgia, alumínio, papel e celulose) e de bens de consumo duráveis (automóveis e eletrodomésticos). Ou da

(localizada no Centro-Oeste e com 353.147 negócios), Curitiba (região sul do Brasil e com 331.946 empreendimentos) (Empresômetro, 2019).

expansão da malha rodoviária brasileira, afim de poder alcançar e conectar os mais diversos locais do país tendo em conta o seu extenso território e da criação de várias instituições públicas de apoio ao DSP como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do SEBRAE ou do Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa (FIPEME) (Memorial SEBRAE, 2019).

Essa conjuntura justifica o aumento da participação do setor industrial no PIB brasileiro até à década de 1980s, onde o quadro positivo da industrialização no país começa a se reverter. Mas a partir deste momento, o Brasil é atingido pela grande depressão dos anos 1980, causando uma ruptura nas diretrizes econômicas, uma vez que a prioridade dada foi a contenção das altas taxas de inflação e o déficit na balança de pagamentos que se agravaram com os choques do petróleo, além da subida dos juros no mercado internacional. Nesse momento houve um agravamento dos indicadores de desenvolvimento econômico e social do país e o modelo de substituição das importações se esgota sem que nenhuma medida alternativa seja tomada (Alcoforado, 2003, p.145).

A partir dos anos 1990, o Brasil passa a implementar o modelo neoliberal em sua economia numa tentativa de facilitação da entrada de capital estrangeiro, justificada pela falta de poupança interna para financiar os investimentos internos. Neste processo, o Brasil passa a cumprir o Consenso de Washington em torno do combate à inflação, reformas estruturais como privatizações, desregulamentação de mercados, liberalização financeira e comercial e retomada dos investimentos estrangeiros (Alcoforado, 2003, p.145). A justificação para o fim do modelo de substituição das importações é o baixo crescimento da produtividade local. Segundo a crítica neoliberal, a proteção da indústria nacional fez com que ela não tivesse estímulos da concorrência para buscar se aprimorar e assim se manteve em suas proporções. Igualmente houve um crescimento excessivo de do número de setores que só se sustentavam graças ao protecionismo. Outras críticas que influenciaram a mudança de paradigma foi a utilização da inflação como mecanismo de financiamento das substituições das importações, que contribuíram para o problema inflacionário dos anos 1990 (Curado, 2013, p.630). Passou-se a dar foco no mercado interno e o desenvolvimento da indústria de base como estratégias, o que teve como efeito colateral a existência de poucos esforços para o investimento em tecnologia e novos setores mais competitivos (Curado, 2013, p. 628).

Como consequências desse período, entre 1985 até 2003, houve um fraco dinamismo da economia brasileira e o Brasil herdou uma especialização econômica centrada nas *commodities*, ou matérias-primas e produtos agrícolas, já que não houve investimento no desenvolvimento de indústrias tecnológicas e mais modernas durante este período (Rodrigues, Schmidt, 2015, p. 25). As primeiras décadas do século XXI repetem a tendência desde o final dos anos 1980s. Uma economia brasileira com momentos alternados de crescimento e retração sem que a industrialização retomasse a ter um papel central (De Paula; Pires, 2017, p. 126). É ainda válido destacar que o setor que mais tem gerado emprego, segundo levantamento do IBGE (2019) é o de serviços, com 382.525 postos, seguido pelo comércio (145.475 vagas), construção civil (71.115 vagas), indústria de transformação (18.341 vagas), agropecuária (14.366 postos) e extração mineral (5.0005 vagas).

Tendo sido realizada essa breve contextualização história do processo do DSP brasileiro, a partir do processo de industrialização do país, uma sumarização e caracterização do ambiente operacional cognitivo, deve ser feito a seguir para dar continuidade a aplicação metodológica e teórica proposta nesse trabalho.

2.2 Características do ambiente operacional para o DSP no Brasil

Conforme evidenciado anteriormente, a breve caracterização histórica do DSP brasileiro, nas últimas quatro décadas, chama a atenção para um cenário complexo e para a existência de gargalos econômicos que prejudicam a melhor performance desenvolvimentista do Brasil e da geração de maior valor agregado para a economia. Levando em consideração a evolução histórica do DSP no Brasil e aplicando o método cognitivo, a tabela I, abaixo sintetiza as principais características do ambiente operacional para o DSP no país.

Tabela I – Características do ambiente operacional para o DSP brasileiro

| Síntese do Ambiente Operacional para o DSP brasileiro |
|--|
| Maioria do corpo empresarial é composto por micro e pequenas empresas |
| Grande parte das empresas estão no setor de serviços |
| Baixo percentual de indústrias na economia |
| Forte concentração industrial na região centro-sul do Brasil |
| A maior parte dos postos de trabalho são gerados pelo setor de serviços e pelas grandes empresas |
| Processo de industrialização tardio |
| Forte dependência econômica da produção de commodities |

| |
|---|
| Forte dependência privada do suporte público |
| Presença de programas de competitividade, reforçando a capacidade produtiva e gerencial das empresas. |
| Maior foco empresarial no mercado interno |
| Baixo investimento em tecnologia e inovação |

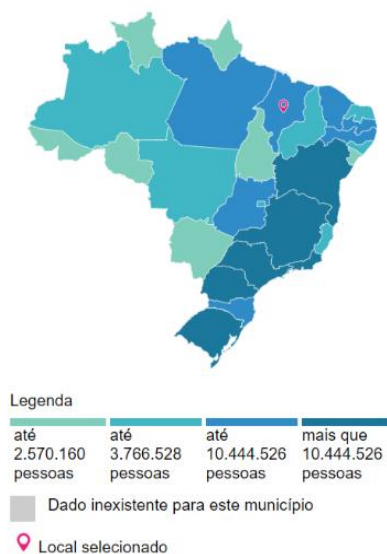
Fonte: Elaboração Pessoal (2020).

Dentre os principais gargalos, a tabela I chama atenção para forte centralização econômica do setor de serviços, baixo desenvolvimento tecnológico, dependência das commodities e polo industrial concentrados na região centro-sul do país. Diante desse cenário, e buscando fazer um estudo de caso mais aprofundado, esta tese procurará analisar um dos estados mais pobres do Brasil e localizado em sua região nordeste (fora do eixo Centro-Sul brasileiro), com um dos mais baixos índices de desenvolvimento humano nacional e com um setor privado pouco dinâmico e ativo, ligado ao extrativismo, de baixo investimento tecnológico e ainda em fases iniciais de industrialização. Sendo assim, o foco da análise do ambiente operacional cognitivo será feito através do estudo de caso do Maranhão.

CAPÍTULO 3: O AMBIENTE OPERACIONAL DO DSP NO MARANHÃO

O Maranhão está localizado na região nordeste brasileira e é uma das vinte e sete unidades federativas do Brasil. Com uma área de 329.642.182 km², ocupa a oitava maior porção do território brasileiro (Leão; Júnior, 2018, p. 4). A figura I, abaixo, mostra a exata localização geográfica maranhense.

Figura I - Posição geográfica do Maranhão no mapa brasileiro



Fonte: IBGE Cidades (2020).

Conforme a imagem, o Maranhão fica na fronteira da região nordeste com a norte do Brasil, apresenta a segunda maior linha costeira do país e é caracterizado por uma riqueza de ecossistemas (praias tropicas, cerrado, floresta amazônica e deserto) sem precedentes. Além disso, é o décimo estado mais populoso do Brasil, com uma população de 7.075.181 pessoas (terceira maior população do nordeste), em 2019, é uma das regiões mais rurais do território brasileiro (com 39,5% da sua população vivendo no campo). Além disso, 80,5% de sua população é negra (compreendendo inclusive os pardos) e possui uma diversidade cultural impressionante, caracterizada pelo encontro das culturas europeia, africana e indígena (IBGE, 2019).

Toda essa diversidade, no entanto, não se reflete em boas e iguais oportunidades para toda a população, já que, segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2019), o Maranhão é o segundo estado mais desigual do Brasil, com um IDH de 0,639 (classificado como desenvolvimento humano médio), e ocupando a vigésima sexta posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano nacional, a frente apenas do estado do Alagoas (0,631). Se equiparado ao IDH de outros países, o estado fica bem abaixo do Brasil (0,761 – classificado como desenvolvimento humano alto) e de países como Namíbia (0,645), Índia (0,647), Cabo Verde (0,651), Iraque (0,689) e Palestina (0,690).

Ainda, com base em dados do IBGE (2019), o estado registra a menor taxa do Brasil de trabalhadores formais, correspondendo a apenas 47,6% da população economicamente ativa. O percentual estimado dos trabalhadores informais é de 52,4% da população. Igualmente, o Maranhão também ocupou o segundo lugar na taxa média de subutilização da força de trabalho, que inclui pessoas desocupadas e subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas. Segundo o IBGE (2019), o estado teve, em 2019, uma taxa de subutilização de 40,5%, ficando atrás apenas do Piauí, que teve um percentual de 42%. Os dados também apontam que Maranhão e Alagoas tiveram os maiores percentuais de pessoas desalentadas (as que desistiram de procurar emprego), a taxa em ambos os estados foi de 17,3%.

É importante mencionar que grande parte desses precários indicadores é atribuído ao cenário político por que tem passado o estado brasileiro. O Maranhão é conhecido no Brasil por, historicamente, ter estado sob o domínio de uma oligarquia liderada pelas famílias Vitorino e Sarney. A família Vitorino teve sua notoriedade política através do seu patriarca, Vitorino Freire, político brasileiro de grande influência, que embora pernambucano, foi deputado federal e senador pelo estado do Maranhão sucessivas vezes, tendo sempre grande influência decisória na política do estado, desde os anos 1930 (Aragão, 2017, p. 288). A hegemonia do "vitorinismo" só terminou, em 1965, quando, o então ex-deputado federal, José Sarney, venceu as eleições para o governo do Maranhão. Sarney foi apadrinhado político de Vitorino nos anos 1950, mas, quando se lançou como governador nos anos 1960, tendo derrotado o candidato "vitorinista", a aliança foi encerrada (Aragão, 2017, p. 288).

A partir desta época, passa a dominar a chamada oligarquia Sarney. Não só uma grande maioria dos governadores do Maranhão dependiam politicamente do apoio de José Sarney, como os seus filhos Sarney Filho e Roseana Sarney chegaram a ocupar cargos políticos a nível nacional. O primeiro como deputado federal e, posteriormente, ministro do meio ambiente no governo de Fernando Henrique Cardoso, e, a última, como senadora e governadora do Maranhão (Aragão, 2017, p. 288-291). Essa força de Sarney no Maranhão alargou-se para o resto do Brasil quando foi eleito vice-presidente do país durante 1985 e depois como Presidente entre 1985 a 1990, após o falecimento de Tancredo Neves. Com o fim do mandato, a sua trajetória política manteve-se ligada ao Maranhão e depois ao estado do Amapá como Senador até 2015 (Aragão, 2017, p. 289). Após a ascensão política de Sarney no Maranhão apenas duas vezes um candidato de oposição ganhou as eleições do estado: Jackson Lago em 2006, cujo o seu mandato foi caçado e Roseana Sarney assumiu em seu lugar, e Flávio Dino em 2014, o atual governador o Maranhão reeleito em 2018, tendo derrotado por duas vezes seguidas os candidatos Sarney (Aragão, 2017, p.291).

Tendo sido feita essa breve contextualização sobre o estado brasileiro estudado, se torna necessária para a concretização dos objetivos do capítulo, uma explanação sobre o perfil do setor privado maranhense.

3.1 O perfil do setor privado maranhense

Segundo o Empresômetro (2019), o Maranhão possui cerca de 280.807 empresas, sendo a maioria das mesmas (70%) correspondente aos chamados Microempreendedores Individuais (MEI). O Microempreendedor Individual (MEI) é um profissional que trabalha por conta própria, mas seu faturamento anual máximo pode chegar até a R\$ 81 mil (Aproximadamente 12.850 euros). A formalização do MEI, conforme prevê a Lei Complementar 123/2006, está isenta de qualquer custo de abertura e registro da empresa. Todavia, após a formalização é necessário o pagamento mensal dos tributos de R\$ 52,25/ 8,29 euros (referente a Segurança Social), acrescido de R\$ 5,00/0,79 euros (para Prestadores de Serviço) ou R\$ 1,00/ 0,16 euros (para Comércio e Indústria) por meio do DAS (carnê) emitido através do Portal do Empreendedor ou pela opção de Débito automático e Pagamento online (Portal do Empreendedor, 2020).

Os setores com o maior número de empresas ativas no Maranhão são: Comércio (142.068 empresas, correspondendo a 50,12% das empresas), serviços (118.887 empresas, 41,94% dos empreendimentos), indústria (12.431 empresas, 4,39% das empresas registradas), agronegócio (5.886 empresas, 2,08% dos negócios), financeiro (2.418 empresas, 0,85% das empresas) e serviços públicos (1.779 empresas, 0,63% do sistema financeiro) (FIEMA, 2018). A maioria dessas empresas estão nos setores de alimentos (6,75%), vestuário (6,71%), cooperativas (3,76%), materiais de construção (2,73%), cabelereiros (2,67%), restaurantes (1,95%), comércio de produtos farmacêuticos (1,85%), de perfumaria (1,69%) e de peças e acessórios para motocicletas (1,68%) (FIEMA, 2018). Em termos do porte das empresas, nota-se uma prevalência das micro empresas, embora sejam as médias e grandes empresas que detém maior concentração de renda e percentual de geração de emprego (ver Figura II). Segundo a FIEMA (2018), as indústrias enquadradas como micro e pequenas, equivalem a mais de 70% do polo industrial do Estado, e juntas respondem por quase 30% do PIB estadual. De acordo com o SEBRAE (2018), quase metade das MPEs maranhenses são familiares.

Figura II: Porte Industrial do Maranhão



Fonte: FIEMA (2018)

Buscando melhor aprofundar o cenário o qual o setor privado do Maranhão está inserido, e levantar informações para o posterior desenho do ambiente operacional cognitivo do estado, é importante uma caracterização histórica do DSP e da economia maranhense.

3.2 DSP e a atual economia do Maranhão

Para compreender a economia do Maranhão, é importante entender que desde o período colonial o DSP maranhense, ainda que com breves períodos de prosperidade, foi centrado nas *commodities*, mais precisamente na produção da cana de açúcar, algodão, pesca artesanal, pecuária extensiva e na extração do coco babaçu, o qual apresenta uma cadeia produtiva duvidosa e viabilizada com o trabalho das quebradeiras de coco⁵ (Filho, 2016, p. 55).

O tardio processo de industrialização maranhense veio a se iniciar apenas no final dos anos 1960, aproximadamente trinta anos depois da inserção industrial brasileira, com a construção das estradas Belém- Brasília, São Luís- Belém e São Luís-Teresina. Esse novo período se beneficiou do II Plano Nacional para o Desenvolvimento do Brasil e da criação das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene). Essas duas instituições governamentais de nível federal contribuíram para que as regiões norte e nordeste fossem palcos de grandes projetos industriais baseados na exploração, produção e exportação de ferro, aço, celulose e alumínio (Filho, 2016, p. 57). Chegaram, assim, no Maranhão, grandes empresas para a área metalúrgica e de extração

⁵ Mulheres que saem na mata atrás de coco babaçu e retirando a sua amêndoa em um processo artesanal e manual. A situação dessas mulheres era e ainda costuma ser precária, expostas ao sol intenso, sem direitos trabalhistas e o salário que recebem próximo a subsistência (Filho, 2016, p.55).

de minérios como a ALUMAR, responsável pela transformação da bauxita do Pará em alumina e alumínio, e o Projeto Grande Carajás, responsável pela extração e transporte de minério de ferro, principalmente da Serra dos Carajás no Pará, por meio de ferrovias até o Porto da Madeira em São Luís (Filho, 2016, p. 57).

Nesse contexto, houve um esforço governamental em conceder vultuosos subsídios, entre 1970 e 1985, a grandes empresas comerciais e agropecuárias para que se modernizassem tecnologicamente e gerassem demanda de insumos. Na época a pretensão era gerar milhões de empregos e para isso foi cedida a ALUMAR, a preços simbólicos, 10 mil hectares. Nesse processo em torno de 5 mil famílias foram retiradas dessas terras e o empreendimento contou com subsídios, incentivos e isenções fiscais. O Projeto Ferro Carajás contribuiu para a maior visibilidade do estado em nível nacional e o tornou um polo competitivo para escoamento da produção, principalmente pelo Porto do Itaqui (Filho, 2016, p.58). Essas atividades alavancaram a economia do Maranhão, mas intensificaram as desigualdades sociais através do aumento da concentração fundiária e causaram vários problemas ambientais (Leão; Júnior, 2018, p. 4).

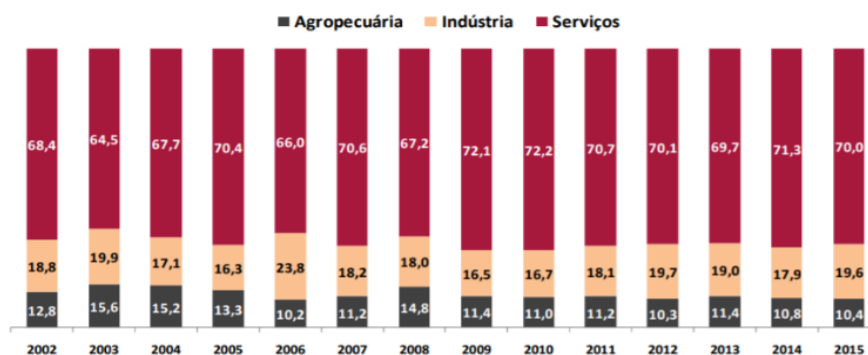
Naquela época, assim como ainda hoje, o Maranhão já sofria com má gestão governamental, elevadas tarifas alfandegárias, fretes exorbitantes, dificuldade de comunicação, falta de estradas, baixa disponibilidade de mão de obra qualificadas (já que não existia política de ensino universal ou polos de capacitações), falta de bons gerenciadores para estabelecerem os empreendimentos, racismo estrutural (com uma resistência em introduzir a antiga mão de obra escrava no trabalho livre, os exilando nas chamadas comunidades quilombolas presentes até os dias de hoje), constante êxodo populacional para outras regiões do Brasil em busca de melhores oportunidades e carência de crédito e de bancos, que sempre contribuíram para a falência dos grandes projetos agregadores para a economia local (Filho, 2016,p 55-80.). Assim, desde 2000 o estado tem evoluído sobre as mesmas bases construídas na década de 1980: uma economia de enclave, ou seja, inserida no mercado globalizado mas centrada em atividades e produção de mercadorias de baixo valor agregado, sobretudo, voltadas à exportação, com baixa inclusão produtiva e não tendo como destino o mercado interno (Seplan, 2019).

O crescimento econômico do Maranhão registrou média anual de 3,7% no período de 2002 até 2016, resultante do desenvolvimento das atividades dos setores da agropecuária, dos serviços e da indústria extrativa, acompanhado de investimentos estatais, visando a melhoria no provimento dos serviços essenciais à sociedade maranhense como saúde, educação, segurança, infraestrutura, dentre outros (Seplan, 2019). A concentração do Maranhão nos produtos de baixa complexidade fez com que o PIB estadual crescesse e ultrapassasse o patamar de muitos outros estados brasileiros, mas essa estratégia não possibilitou a distribuição dos recursos e das atividades econômicas ao longo de todo o território. Por isso, centrou-se em locais onde havia infraestrutura, mão de obra adequada e disponível e acesso à distribuição, promovendo a concentração de renda (Seplan, 2019).

Segundo o IBGE (2017), o PIB maranhense é de R\$ 89.524 bilhões (ou aproximadamente 14.120 mil milhões de euros), equivalendo a aproximadamente 1,3% do total do PIB brasileiro (R\$ 7,3 trilhões ou 1,13 mil milhões de euros). O Gráfico II, abaixo, fornece um panorama do papel que cada setor econômico do Maranhão desempenha no PIB do Estado. O setor de serviços é o que tem mais contribuído para o crescimento do PIB estadual, representando 70% deste. Os setores industrial e agropecuário tem oscilado entre si, correspondendo em 2015, a 19,6% e 10,4% respectivamente.

Gráfico II: Valor Adicionado no PIB maranhense por setor da economia entre 2002 a 2015.

Gráfico 2 - Valor Adicionado Bruto da agropecuária, indústria e serviços do Maranhão - Em % - 2002 a 2015



Fonte: Elaboração BNB/ETENE, com dados do IBGE (2018).

Fonte: Leão; Júnior (2018, p.10).

Apesar desses dados gráfico, que colocam em evidência o peso do setor de serviços, segundo a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Energia do Maranhão (SEINC, 2019), “no âmbito fiscal, o governo do Maranhão tem apoiado o setor agropecuário por meio da redução do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) para produtores de grãos”. Ainda, a referida instituição governamental aponta que “com o decreto em 2017, reduziu-se de 12% para 2% a alíquota de ICMS para operações realizadas por produtores de soja, milho, milheto, arroz e sorgo, principais grãos produzidos no estado” (SEINC, 2019).

Quanto ao desempenho estadual em termos de comércio exterior, o valor exportado pelo estado maranhense, em 2019, foi de € 3.055.251.084,78 sendo exportados principalmente, alumínio, ferro, soja e manganês. Em termos das importações, esse valor foi de € 2.993.333.807,76, apresentando uma balança comercial com um superávit de € 61.917.277. Os principais produtos importados foram óleo diesel, querosene de aviação, adubos e fertilizantes, e produtos das indústrias químicas (Comex Stat, 2019). Com base nos dados divulgados pela FIEMA (2019), o Maranhão é responsável por apenas 2,1% das exportações brasileiras de produtos industrializados.

Nesse cenário, é ainda igualmente importante mencionar a existência de atores não estatais, que embora não sejam o foco dessa pesquisa, são importantes de serem identificados a seguir pelo trabalho que desenvolvem, buscando atingir sobretudo as micro e pequenas empresas.

3.3 Os atores não-estatais para o DSP no Maranhão

Para além do papel do estado do Maranhão no DSP, a ser melhor descrito no próximo capítulo, outros atores não-estatais também dão o seu contributo: o Sistema S, a Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA), Fecomércio e o Programa de Qualificação para a Exportação (PEIEX-MA).

O chamado Sistema S está previsto na Constituição Federal e é composto pelas seguintes instituições de caráter nacional: (1) Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); (2) Confederação Nacional do Comércio, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Social

do Comércio (SESC); (3) Sistema Cooperativista Nacional e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); (4) Confederação Nacional da Indústria, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Social da Indústria (SESI); (5) Confederação Nacional do Transporte, Serviço Social do Transporte (SEST) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); (6) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

No caso do Maranhão, entre essas instituições a de maior destaque perante a classe empresarial é o SEBRAE. No Maranhão, o SEBRAE busca por meio de parcerias com os setores público e privado, fortalecer o empreendedorismo e promover o desenvolvimento dos pequenos negócios. As soluções oferecidas pelo SEBRAE no Maranhão atendem desde o empreendedor que pretende abrir seu primeiro negócio até pequenas e médias empresas que já estão consolidadas e buscam maior eficiência e crescimento no mercado (Sebrae, 2020). Os seus principais programas, fora os mais diversos cursos ofertados para o desenvolvimento das habilidades empreendedoras, são: o Empretec (metodologia da Organização das Nações Unidas que busca desenvolver características de comportamento empreendedor e identificar novas oportunidades de negócios), SEBRAE Mulher de Negócios (que busca apoiar e acelerar pequenas empresas lideradas por mulheres empreendedoras que querem ser independentes, amam sua ideia de negócio, querem vender mais, aumentar seu lucro, conquistar novos clientes, fazer novos contatos para divulgar seu negócio e tornar seu sonho realidade) e o Sebratec (que conecta os pequenos negócios a uma ampla rede de prestadoras de serviços tecnológicos que atendem em todo território brasileiro. Os serviços oferecidos no Sebraetec promovem a melhoria de processos, produtos e serviços ou a introdução de inovações nas empresas e mercados) (SEBRAE, 2020). O que torna a grande procura das empresas pelos serviços do SEBRAE é o fato de que para qualquer melhoria que a empresa precise para implementar e desenvolver seus negócios, o SEBRAE dispõe de diferentes consultores cadastrados e cobre metade dos serviços da consultoria para a empresa.

A Federação das Indústria do Estado do Maranhão (FIEMA) é outra instituição fora da esfera estatal, presente no estado. A FIEMA foi criada em 1954 e enfatiza a articulação empresarial em torno de ações conjuntas de interesse para o desenvolvimento da indústria, mobilizando os setores produtivos locais para a superação de obstáculos e

limitadores da atividade industrial da região. Trata-se de um esforço geral pela criação de uma cultura de integração empresarial, como forma de viabilizar a produção industrial competitiva no mercado nacional e internacional (FIEMA, 2020).

A Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Maranhão (Fecomércio, 2020), por sua vez, foi fundada em 1953 e é uma entidade empresarial que busca assegurar às empresas do comércio de bens, serviços e turismo melhorias e condições para gerar resultados positivos para o desenvolvimento da categoria representada e do Estado do Maranhão, desenvolvendo atividades de sindicância.

Por fim, o PEIEX é o “Programa de Qualificação para Exportação oferecido pela Agência Brasileira de Promoção a Exportação e Investimento (Apex-Brasil) para que micro, pequenas e médias empresas brasileiras iniciem o processo de exportação de forma planejada e segura” (Apex-Brasil, 2020). No programa, uma equipe técnica de comércio exterior orienta, gratuitamente, as pequenas empresas sobre o passo a passo das exportações e as melhorias de gestão necessárias para a sua inserção internacional. (Apex-Brasil, 2020).

Assim, após o levantamento de informações atuais e históricas do DSP no Maranhão, é importante aplicar o método cognitivo, resumizando da análise posta o ambiente operacional local para o tema.

3.4 Características do ambiente operacional do DSP no Maranhão

A tabela II, abaixo, traz uma sumarização do ambiente operacional o qual o desenvolvimento do setor privado está imerso, no caso do Maranhão. É válido ressaltar que a elaboração dessa tabela foi feita levando em consideração a observação dos dados aqui levantados e destacados ao longo desse capítulo, assim como dos fatos históricos apontados pela literatura estudada.

Tabela II - O Ambiente Operacional do DSP no Maranhão

| O Ambiente Operacional do Desenvolvimento do Setor Privado Maranhense |
|---|
| Início tardio do processo de industrialização |
| Histórica perpetuação política do “sarneyzismo”, que propiciou atraso no desenvolvimento econômico e social do Maranhão |
| Necessidade de combate a pobreza e aumento da renda das famílias |
| Predomínio das micro e pequenas empresas, que são as que mais produzem produtos de maior valor agregado |

| |
|--|
| Baixo investimento tecnológico |
| Dificuldade de escoamento para o restante do Brasil e baixa infraestrutura |
| Falta de mão de obra qualificada |
| Mentalidade empreendedora ainda em consolidação |
| Pouco acesso a mecanismos de crédito eficientes |
| Desenvolvimento econômico desigual |
| Especialização econômica no setor de serviços e na produção de produtos de baixo valor agregado |
| IDH abaixo da média nacional |
| Baixo nível educacional |
| Mercado exportador dominado pelo agronegócio, indústria extrativa e construção civil; |
| Baixo desenvolvimento na indústria de transformação e de serviços de alta complexidade, acompanhados de pouco desenvolvimento tecnológico e reduzida inserção econômica; |
| Contrapartidas de investimentos públicos com recursos dependentes de transferências, de programas federais e de captação de operações de crédito. |
| Necessidade das ações e investimentos financeiros governamentais para combater a desigualdade e promover inserção econômica. |

Fonte: Elaboração Pessoal (2020).

Dentre eles cabe destacar início do processo de industrialização tardio, baixo investimento em produtos de alto valor agregado e em tecnológicas, falta de mão de obra qualificada, urgente necessidade de sanar problemas ligados a pobreza e desigualdade social, evidenciados por um IDH abaixo da média brasileira e grande necessidade de intervenção estatal. Se compararmos as tabelas I e II, veremos que essas mesmas debilidades estão presentes no caso brasileiro, sendo o Maranhão apenas mais um reflexo de um problema maior a nível nacional, onde há uma maior prevalência dos serviços, maior número de micro e pequenas empresas e baixo desenvolvimento industrial e tecnológico.

Mesmo com a atuação das entidades não estatais mencionadas anteriormente, que atuam a nível nacional e priorizando o desenvolvimento das micro e pequenas empresas, conforme os indicadores mencionados ao longo do trabalho, o DSP no Brasil e Maranhão ainda não conseguem superar esses gargalos. É nesse contexto, que uma avaliação mais subjetiva é importante de ser verificada. Nesse ínterim, o capítulo a seguir fará uma análise do ambiente psicológico, o qual o estudo de caso, focado no estado brasileiro do Maranhão, está inserido.

CAPÍTULO 4: O AMBIENTE PSICOLÓGICO DO DSP NO MARANHÃO

Esse capítulo objetiva continuar a aplicação da teoria cognitiva, a partir do desenho do ambiente psicológico o qual o desenvolvimento do setor privado no Maranhão está inserido, através de sua variável imagem. Nesse quesito, o objetivo do capítulo é

verificar se há uma boa ou falsa percepção por parte da Agenda 2030, mais precisamente dos seus ODS, e do próprio governo do Maranhão do ambiente operacional evidenciado no capítulo anterior. Para isso, análises de posicionamento serão realizadas nos próximos dois tópicos desse capítulo.

4.1 As imagens projetadas para o DSP na Agenda 2030

Conforme mencionado anteriormente, o atual marco internacional direcionador para o desenvolvimento global são os chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), criados no âmbito da Agenda 2030, em 2015, como fruto do comprometimento desses atores em oferecer um plano de ação para que pessoas, países e cidades atinjam a prosperidade, de maneira sustentável e reconhecendo a pobreza como o principal desafio global. São dezessete ODSs, que buscam um equilíbrio entre a economia, o social e o ambiental (ONU Brasil, 2015). Analisando cada meta proposta entre os 17 ODSs, observamos o papel direto e indireto que o DSP tem para o desenvolvimento. A tabela III, nos anexos, caracteriza cada uma das metas dos ODSs que versam sobre o DSP.

Da tabela III, observa-se que os ODS 8 e 9, em particular, dedicados ao trabalho decente e crescimento econômico e indústria, inovação e infraestrutura, trabalham diretamente com o DSP (ONU Brasil, 2015). Ambos apontam que a erradicação da pobreza e diminuição dos níveis de desemprego só serão possíveis por meio de empregos bem pagos e estáveis, e destacam que cada trabalho na indústria gera 2,2 empregos em outros setores e, em países em desenvolvimento, apenas 30% da produção agrícola passa por processamento industrial, enquanto em países desenvolvidos, 98% é processado. Isso sugere a existência de uma grande oportunidade para negócios na área agrícola em países em desenvolvimento (ONU Brasil, 2015). Neste contexto, as pequenas e médias empresas ligadas ao setor manufaturado têm um papel central, na medida que são elas responsáveis por 90% dos negócios do mundo e contabilizariam cerca de 50% dos empregos gerados. (ONU Brasil, 2015).

Indiretamente, os ODS 1, 2, 4, 14 e 17 também fazem projeções quanto ao desenvolvimento do setor privado. Por exemplo, no ODS 1, dedicado à erradicação da pobreza, espera-se que até 2030, os governos consigam “garantir a todos os homens e

mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, direitos iguais no acesso a recursos econômicos, serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo micro finanças” (Agenda 2030, 2015). O ODS 2 tem ressaltado constantemente a importância de “dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos”, enquanto que os ODSs 4, 14 e 17, respectivamente, destacam a importância de melhorar a qualificação de jovens e adultos para atender às demandas do mercado, desenvolver atividades econômicas relacionadas ao maior acesso de pequenos pescadores à atividade econômica e à pesca sustentável e promoção das exportações nos países em desenvolvimento (Agenda 2030, 2015).

Buscando verificar a conformidade dessa imagem internacional a partir do levantamento das metas do ODSs para o desenvolvimento do setor privado em países em desenvolvimento, com o caso do Maranhão, as tabelas IV e V, abaixo, sintetizam as principais projeções nos ODSs e indicam para cada elemento do ambiente operacional maranhense, a conformidade com os planos de ação da Agenda 2030 respectivamente.

Tabela IV – As imagens projetadas pelos ODS para o DSP

| Principais imagens dos ODSs relacionadas ao DSP |
|---|
| Trabalho decente e melhora das remunerações |
| Crescimento econômico |
| Redução do desemprego |
| Estímulo ao desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, já que são elas que geram mais emprego |
| Diversificação, modernização tecnológica e inovação; |
| Foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra; |
| Políticas de incentivo a criação e formalização de micro e pequenas empresas; |
| Políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação; |
| Fortalecimento das capacidades das instituições financeiras nacionais para incentivar a expansão do acesso aos serviços bancários, de seguros e financeiros para todos; |
| Promoção do turismo sustentável; |
| Promover a industrialização, aumentando significadamente a participação da indústria no setor do emprego e PIB; |
| Aumentar o acesso das pequenas indústrias e outras empresas, particularmente em países em desenvolvimento, aos serviços financeiros, incluindo crédito acessível e sua integração em cadeias de valor e mercados; |
| Modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis; |
| Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento; |
| Aumento do acesso à tecnologias da informação; |
| Facilitar o acesso à propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças; |
| Dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos; |

| |
|---|
| Industrializar o setor agrícola |
| Desenvolver infraestruturas |
| Diminuição das restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação; |
| Aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo; |
| Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados; |
| Uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo; |
| Políticas de estímulo às exportações e ao livre mercado. |

Fonte: Elaboração pessoal (2020).

Tabela V – Conformidade dos ODSs com o Ambiente Operacional do DSP maranhense

| O Ambiente Operacional do Desenvolvimento do Setor Privado Maranhense | Presença nas imagens projetadas pelos ODS |
|--|---|
| Início tardio do processo de industrialização | ✓ |
| Histórica perpetuação política do “sarneyzismo”, que propiciou atraso no desenvolvimento econômico e social do Maranhão | |
| Predomínio das micro e pequenas empresas, que são as que mais produzem produtos de maior valor agregado | ✓ |
| Necessidade de combate a pobreza e aumento da renda das famílias | ✓ |
| Baixo investimento tecnológico | ✓ |
| Dificuldade de escoamento para o restante do Brasil e baixa infraestrutura | ✓ |
| Falta de mão de obra qualificada | ✓ |
| Mentalidade empreendedora ainda em consolidação | ✓ |
| Pouco acesso a mecanismos de crédito eficientes | ✓ |
| Desenvolvimento econômico desigual | ✓ |
| Especialização econômica no setor de serviços e na produção de produtos de baixo valor agregado | ✓ |
| IDH abaixo da média nacional | ✓ |
| Baixo nível educacional | ✓ |
| Mercado exportador dominado pelo agronegócio, indústria extrativa e construção civil; | ✓ |
| Baixo desenvolvimento na indústria de transformação e de serviços de alta complexidade, acompanhados de pouco desenvolvimento tecnológico e reduzida inserção econômica; | ✓ |
| Contrapartidas de investimentos públicos com recursos dependentes de transferências, de programas federais e de captação de operações de crédito. | |
| Necessidade das ações e investimentos financeiros governamentais para combater a desigualdade e promover inserção econômica. | ✓ |

Fonte: Elaboração Pessoal (2020)

De ambas as tabelas, é possível notar uma boa percepção e conversão de imagens por parte do documento internacional do ambiente o qual o Maranhão representa. Os dois elementos que ficaram de fora - presença da oligarquia Sarney e grande dependência de

repasses de recursos de nível federal – estão relacionados com a especificidade local do estudo de caso. Sendo assim, é importante verificar se esse quadro também é refletido por parte do governo maranhense na definição dos PPAs.

4.2 As imagens para o DSP pelo governo maranhense nos seus PPAs

Aqui pretende-se verificar qual a percepção/imagem que os decisores políticos no estado do Maranhão têm do ambiente operacional para o DSP a partir de uma análise dos Planos plurianuais (PPAs). Assim, busca-se identificar de que forma é que os planos plurianuais estaduais procuram apoiar o DSP. No Brasil, o Artigo 165 da Constituição Federal e o Decreto 2.829, de 29 de Outubro de 1998 prevê que os Estados, Municípios e Governo Federal brasileiros orientem e planejem suas ações através do chamado Plano Plurianual (PPA). O PPA é um plano, de médio prazo, que estabelece os objetivos e metas a serem cumpridos por cada governo, planejando todo o plano de ação governamental de cada mandato, bem como o orçamento destinado. Assim, analisando os supracitados documentos, procura-se identificar as principais imagens projetadas pelos governos maranhenses ao longo dos anos para o DSP. Para isso, será feita uma análise dos PPAs do estado do Maranhão desde 2004 (PPA mais antigo disponibilizado para consulta pública) até os dias atuais.

Analisando os quatro PPAs maranhenses, nota-se historicamente, uma preocupação frustrada, independentemente do governo, com a elevação do IDH do estado para 0,700. Isso é refletido no fato que desde o PPA 2004-2007, há uma contemplação de programas estaduais com base nos três indicadores medidores do IDH (saúde, educação e renda). Passados mais de 10 anos, o PPA 2016-2019 continua a dar maior destaque para esse objetivo, já que se baseia no chamado Plano Mais IDH, estratégia do Governo do Maranhão para enfrentamento da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, instituído pelo Decreto N° 30612, de 02 de janeiro de 2015, e composto por diferentes programas e ações, inseridos nos supracitados PPAs. O Plano Mais IDH apresenta os seguintes eixos estratégicos: Educação, Trabalho e Renda, Saúde e Saneamento, infraestrutura, Gestão, cidadania e Participação Popular e Gênero, Raça e Juventude. Já dessa prévia caracterização, nota-se que não tem havido uma forte preocupação em dar prioridade ao DSP.

A tabela VI (ver Anexo) sintetiza os principais programas de destino do orçamento do governo do Maranhão relacionados direta e indiretamente ao DSP de 2004 a 2019. No total foram contabilizados trinta e um programas, dois quais cinco buscaram o estímulo do setor industrial e do comércio, doze do agronegócio, três do turismo, dois para pesca sustentáveis, seis para o desenvolvimento tecnológico e um para infraestrutura. Além disso, buscando gerar mais empregos, houve dois programas que buscaram estimular a economia solidária e empregabilidade. Desses trinta e um programas, 16 continuam em vigência: quatro na área da indústria, dois ligados desenvolvimento tecnológico, seis contemplando os setores de agropecuária, pesca e metalurgia, um ligado ao turismo, um de desenvolvimento de infraestrutura e dois relacionados economia solidária e desenvolvimento de mão de obra.

Os supostos programas de estímulo a indústria e o comércio ligados a Secretária de Indústria e do Comércio do Estado foram: PORTO - Porta Facilitadora de Negócios (presente nos PPAs desde 2004 e se propondo a realizar a modernização e ampliação da movimentação de cargas do porto público, Porto do Itaqui), Registro das Atividades Mercantis (também constante desde o PPA de 2004-2007 e se propondo a estimular a formalização de negócios dos mais variados setores), Maranhão de Oportunidades (aparecendo apenas no PPA 2012-2015 e visando a atração de investimentos para o estado), Desenvolvimento Sustentável do Setor Mineralógico e Energético (presente a partir de 2012 para estimular a expansão da capacidade de geração de energia renovável e a exploração mineralógica sustentável) e Maranhão Empreendedor (lançado pelo PPA 2016-2019 e buscando fomentar a criação de novos negócios, expansão e crescimento dos parques industriais).

Apesar de um aparentemente investimento na industrialização do estado, ao olhar os cinco programas destinados ao setor industrial apenas dois deles (Maranhão Empreendedor e Desenvolvimento Sustentável do Setor Mineralógico e Energético) buscaram impulsionar diretamente o desenvolvimento industrial. Nem mesmo quando focamos no agronegócio, que apresenta mais programas com orçamento destinado, a industrialização aparece. O enfoque maior é dado para o desenvolvimento da agricultura familiar, ampliar a produtividade dos pequenos agricultores e o desenvolvimento rural, não encontrando uma grande preocupação com a industrialização agrária. Tal ponto de

inflexão pode ser justificado pelo foco, nas diretrizes dos PPAs, na redução das desigualdades sociais e a pobreza. Diante dos precários indicadores e da alta oferta de terra agricultável, apontados no capítulo anterior, é natural que o governo tente centrar as suas atenções na agricultura.

É válido destacar, com base nas avaliações de cada PPA, sintetizadas na tabela VI, no Anexo, que esses programas ligados ao órgão público não têm necessariamente tido grande eficiência. O Maranhão de Oportunidades, que surgiu pela primeira vez no PPA 2012-2015, atualmente não está mais em execução por falta de pessoal qualificado e necessidades de altos investimentos orçamentários, que se tornou inviável. Os outros quatro programas não funcionam em plena capacidade, já que conforme a avaliação dos PPAs, todos eles apresentaram problemas de cumprimento de metas por falta de recursos orçamentários, funcionários especializados para execução de suas atividades e dificuldade para estabelecer parcerias. Em relação a todos os programas presente nos PPAs para o DSP, conforme a tabela VI evidencia, apesar de terem se passado dezesseis anos, as avaliações dos mesmos constantemente ainda apontam desempenhos em sua maioria medianos e atribuem a falta de recursos orçamentários compatíveis, má elaboração dos indicadores de medição dos programas e falta de funcionários qualificados como razões para não obtenção de melhores resultados.

Aplicando os postulados cognitivos em torno das imagens, e buscando verificar se de fato há uma boa ou falsa percepção de cada um dos quatro governos do Maranhão do ambiente operacional para o DSP, a tabela VII, indica a correspondência das políticas públicas desenvolvidas com o contexto operacional desenhado no capítulo anterior. Da tabela, nota-se uma boa percepção de todos os governos do Maranhão da necessidade de combate à pobreza, as desigualdades sociais, ampliar a renda e o IDH do estado, reverter o atraso em termos de desenvolvimento tecnológico e infraestrutura, melhorar a educação e a oferta de mão de obra qualificada, assim como a sua necessidade de aportes financeiros federais e papel ativo para a reversão do cenário apontado no capítulo anterior.

Tabela VII: A Conformidade das imagens projetadas nos PPAs do Maranhão com o Ambiente Operacional do DSP maranhense.

| O Ambiente Operacional do DSP Maranhense | Assimilação do ambiente operacional no PPA 2004-2007 | Assimilação do ambiente operacional no PPA 2008-2011 | Assimilação do ambiente operacional no PPA 2012-2015 | Assimilação do ambiente operacional no PPA 2016-2019 |
|---|--|--|--|--|
| Início tardio do processo de industrialização | | | | |
| Histórica perpetuação política do “sarneyzismo”, que propiciou atraso no desenvolvimento econômico e social do Maranhão | | | | ✓ |
| Predomínio das micro e pequenas empresas, que são as que mais produzem produtos de maior valor agregado | | | | |
| Necessidade de combate a pobreza e aumento da renda das famílias | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Baixo investimento tecnológico | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Dificuldade de escoamento para o restante do Brasil e baixa infraestrutura | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Falta de mão de obra qualificada | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Mentalidade empreendedora ainda em consolidação | | | | ✓ |
| Pouco acesso a mecanismos de crédito eficientes | | | | |
| Desenvolvimento econômico desigual | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Especialização econômica no setor de serviços e na produção de produtos de baixo valor agregado | | | | |
| IDH abaixo da média nacional | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Baixo nível educacional | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Mercado exportador dominado pelo agronegócio, indústria extrativa e construção civil; | | | | |

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| Baixo desenvolvimento na indústria de transformação e de serviços de alta complexidade, acompanhados de pouco desenvolvimento tecnológico e reduzida inserção econômica; | | | | |
| Contrapartidas de investimentos públicos com recursos dependentes de transferências, de programas federais e de captação de operações de crédito. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Necessidade das ações e investimentos financeiros governamentais para combater a desigualdade e promover inserção econômica. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

Fonte: Elaboração Pessoal (2020).

Com base na Tabela VII, nota-se que nenhum PPA analisado conseguiu incorporar uma resposta para o tardio processo de industrialização e baixo desenvolvimento da indústria transformadora, que conseguiria gerar mais empregos e ampliar os rendimentos. Ainda, seguindo a numerosa lista de dificuldades de percepções por parte dos tomadores de decisão maranhenses, nenhum mandato propôs uma solução para dificuldade de oferta de crédito eficiente, especialização econômica em serviços e produtos de baixo valor agregado e muito menos na importância de políticas locais de estímulo a diversificação da pauta exportadora do estado. A tabela VII, ainda, destaca que mesmo com a proposta reformista do atual governado do Maranhão, Flávio Dino, e a sua simbologia para o fim da Era Sarney mencionado no capítulo anterior, ele ainda apresenta as mesmas percepções em termos de DSP que seus antecessores. No seu governo, ainda que tenha programa específico para o desenvolvimento do empreendedorismo, a Secretaria de Indústria e

Comércio continua tendo um papel secundário se comparada com a Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca.

Ainda, com base na tabela VII é possível então construir uma outra tabela (Tabela VIII) em que procura verificar a conformidade entre as imagens projetadas para o DSP pela Agenda 2030 e pelos PPAs do Maranhão. Nesta tabela VIII, nota-se que os governos do estado do Maranhão convergem as suas ações conforme os ODS 1,2,4 e 14 propõem para o DSP. No entanto, não consideram como relevante a industrialização e o investimento no desenvolvimento das micro e pequenas empresas como fator chave para a redução das desigualdades tal como desejado pelos ODS 8 e 9. Tendo em conta o amplo número de objetivos propostos na Agenda 2030, o governo atual do estado do Maranhão tem desenvolvido a sua própria escala de prioridades longe de serem compatíveis com a visão neoestrutural que tem vindo a ganhar espaço no debate sobre o caminho para o desenvolvimento.

Tabela VIII – Conformidade entre as imagens projetadas para o DSP pela Agenda 2030 e Governos do Estado do Maranhão

| Prioridades dos ODS para o DSP | PPA 2004-2007 | PPA 2008-2011 | PPA 2012-2015 | PPA 2016-2019 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Trabalho decente e melhora das remunerações | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Crescimento econômico | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Redução do desemprego | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Estimúlos ao desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, já que são elas que geram mais emprego | | | | |
| Diversificação da economia | | | | |
| Moderenização tecnológica e inovação; | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra; | | | | |
| Políticas de incentivo a criação e formalização de micro e pequenas empresas; | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação; | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Fortalecimento das capacidades das instituições financeiras nacionais para incentivar a expansão do acesso aos serviços bancários, de seguros e financeiros para todos; | | | | |
| Promoção do turismo sustentável; | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Promover a industrialização, aumentando significadamente a participação da indústria no setor do emprego e PIB; | | | | |
| Aumentar o acesso das pequenas indústrias e outras empresas, particularmente em países em desenvolvimento, aos serviços financeiros, incluindo crédito acessível e sua integração em cadeias de valor e mercados; | | | | |
| Modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis; | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento; | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Aumento do acesso à tecnologias da informação; | | | | |
| Facilitar o acesso à propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças; | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos; | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Industrializar o setor agrícola | | | | |
| Desenvolver infraestruturas | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Diminuição das restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação; | | | | |
| Aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo; | | | | |
| Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados; | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo; | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Políticas de estímulo às exportações e ao livre mercado. | | | | |

Fonte: Elaboração Pessoal (2020).

CONCLUSÃO

Esta tese procurou responder à seguinte pergunta colocada na introdução: ***Tendo em conta que há mais de quatro décadas que as instituições multilaterais como a IFC destacam a importância do DSP nos países em desenvolvimento, como explicar a sua atual fragilidade nestes países?***

Neste sentido, buscando responder à perguntada destacada, esta tese analisou em particular a fragilidade do setor privado no estado do Maranhão no Brasil, um dos mais pobres e com mais baixo IDH, recorrendo à teoria cognitiva como matriz conceptual para abordar esta questão. A teoria cognitiva estuda as imagens sobre determinados temas e como estas influenciam as decisões políticas. Assim, esta tese procurou analisar a conformidade entre as imagens projetadas pelos ODS e pelos governos do Maranhão para o DSP dentro da realidade do ambiente operacional para o DSP maranhense.

Assim, para o caso do Maranhão, pode-se dizer que essas fragilidades são fruto de uma falta de conformidade entre o que são as imagens desejadas para o DSP segundo a Agenda 2030 e o que depois se revela ao analisar os PPAs do estado brasileiro. Em geral, desde 2004 que os governos do Maranhão não têm apostado de fato no DSP através de políticas de industrialização e de diversificação da pauta econômica. A aposta parece mais direcionada na melhoria do IDH do estado através de investimentos em setores tradicionais como a agropecuária que empregam uma fatia larga da população como forma de melhorar índices educacionais, de saúde e laborais. Esta visão reflete uma contradição e a identificação do ponto de inflexão que muitos países em desenvolvimento

podem enfrentar: como apresentam urgência em sanar seus problemas de pobreza, fome e desigualdades sociais, e apresentam terras agricultáveis, apresentam apenas uma visão de curto prazo e acabam concentrando seus esforços no setor agrário. A situação é agravada pelo orçamento limitado e falta de pessoal qualificado, que dificultam a efetividade das metas, mesmo quando a imagem projetada converge com o ambiente operacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcoforado, Fernando Antônio Gonçalves (2003). Condicionantes do desenvolvimento do Estado da Bahia. Disponível em: <<https://www.tdx.cat/handle/10803/1944#page=1>> Acesso em: 09 de fevereiro de 2020.

Agenda 2030 (2015). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

Apex-Brasil (2020). Qualifique sua empresa com o PEIEX. Disponível em <<https://portal.apexbrasil.com.br/qualifique-sua-empresa-peie/#:~:text=PEIEX%20%C3%A9%20o%20Programa%20de,de%20forma%20planejada%20e%20segura.>> Acesso em: 02 de maio de 2020.

Aragão, Elthon Ranyere Oliveira (2017). Os donos do Mar(anhão): herança política e poder local em um Estado brasileiro. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/nep/article/view/52571/32316>> Acesso em: 08 de outubro de 2020.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2019). Maranhão. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/maranhao> Acesso em: 13 de fevereiro de 2020.

Brecher, Michael; Steinberg, Blema; Stein, Janice (1969). *A Framework for Research on Foreign Policy Behaviour*. *Journal of Conflict Resolution*. Nova York, v. 13, nº1, pp. 75-101.

Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan, ISBN 0333199146.

Curado, Marcelo (2013). Industrialização e desenvolvimento: uma análise do pensamento econômico brasileiro. Econ. soc. [online]. 2013, vol.22, n.3, pp.609-640. ISSN 0104-0618. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182013000300002>.

De Paula, Luiz Fernando. Pires, Manuel (2017). Crise e perspectivas para a economia brasileira. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/132423>> Acesso em: 11 de fevereiro de 2020.

Empresômetro (2019). Estatística Maranhão. Disponível em: < <https://www.empresometro.com.br/>> Acesso em: 02 de fevereiro de 2020

Fiema (2020). Conheça a FIEMA. Disponível em < <https://www.fiema.org.br/>> Acesso em: 2 de maio de 2020.

Fiema (2018). Perfil da Indústria no Maranhão. Disponível em< <https://www.fiema.org.br/publicacoes/12>> Acesso em: 14 de abril de 2020.

Filho, Claudiomar Matias Rolim (2016). Formação Econômica do Maranhão: De província próspera a estado mais pobre da Federação. O que deu errado?. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23037/1/2016_ClaudiomarMatiasRolimFilho.pdf> Acesso em: 9 de fevereiro de 2020.

Herz, Mônica (1994). “Análise Cognitiva e Política Externa”. Contexto Internacional, v.16, n.1, p.75-89, 1994.

Hoedoafia, Mabel Akosua (2019). *Private Sector Development in Ghana: An Overview*. Disponível em: < https://mpira.ub.uni-muenchen.de/96732/8/MPRA_paper_96732.pdf> Acesso em: 19 de agosto de 2020.

IBGE (2019). Cidades e Estado: Maranhão. Disponível em : < <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma.html> > Acesso em: 05 de janeiro de 2020.

International Finance Corporation (2011). *International Finance Institutions and Development through the Private Sector*. Disponível em:

<<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29108/ifi-development-private-sector.pdf>> Acesso em: 3 de janeiro de 2020.

Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, Princeton. University Press.

Leão, Hellen Cristina Rodrigues Saraiva; Júnior, Airton Saboya Valente (2018). Perfil Econômico do Maranhão. Disponível em <https://www.bnb.gov.br/documents/80223/1103955/Ano+3_n3_Set_2018.pdf/06d9f1df-e0be-e671-9852-0b9d436be9ea> Acesso em: 18 de março de 2020.

Marconi, Marina de Andrade; Lakatos, Eva Maria (2003). *Fundamentos de metodologia científica*. 5ª ed., São Paulo: Atlas.

Memorial Sebrae (2019). História. Disponível em: <<https://memorial.sebrae.com.br/historia/>> Acesso em: 03 de março de 2020.

Miyamoto, Kaori. Chiofalo, Emilio (2017). *Development Co-operation for Private Sector Development: Analytical Framework and Measuring Official Development Finance*. Disponível em: <<https://www.cbd.int/financial/2017docs/oecd-privateoda2017.pdf>> Acesso em: 3 de janeiro de 2020.

ONU Brasil (2015). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

Oreiro, José Luis; Feijó, Carmem A (2010). *Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro*. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rep/v30n2/03.pdf>> Acesso em: 08 de outubro de 2020.

Pontes, João Pedro da (2006). *O estudo de caso na investigação em educação matemática*. Disponível em: <[http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/jpontes/docs-pt/94-Ponte\(Quadrante-Estudo%20caso\).pdf](http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/jpontes/docs-pt/94-Ponte(Quadrante-Estudo%20caso).pdf)> Acesso em: 19 de outubro de 2020.

Portal do Empreendedor (2020). *O que é ser um MEI*. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/temas/quero-ser/formalize-se/O-que-e-ser-um-mei>> Acesso em: 09 de abril de 2020.

Rodrigues, Cryslaine Flavia da Silva; Schmidt, Ricardo (2015). O processo de industrialização brasileiro: repercussões e perspectivas. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/arquivos/2015_cryslaine_rodrigues_ricardo_schmidt_filho_o-processo-de-industrializacao-brasileiro-repercussoes-e-perspectivas.pdf> . Acesso em: 09 de abril de 2020.

Rosati, Jerel A (1995). *A cognitive approach to the study of foreign policy*. Disponível em: <<https://www.acsu.buffalo.edu/~fczagare/PSC%20504/Rosati.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

Schulpen, Lau. Gibbon, Peter (2002). *Private Sector Development: Policies, Practices and Problems*. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/article/eeewdevel/v_3a30_3ay_3a2002_3ai_3a1_3ap_3a1-15.htm> Acesso em: 03 de janeiro de 2020.

Sebrae (2018). Perfil das microempresas e empresas de pequeno porte. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RO/Anexos/Perfil%20das%20ME%20e%20EPP%20-%202004%202018.pdf>> Acesso em: 14 de abril de 2020.

Seinc (2019). Economia do Maranhão é a 4ª que mais cresce no Brasil, diz IBGE. Disponível em <<http://www.seinc.ma.gov.br/2019/11/economia-do-maranhao-e-a-4a-que-mais-cresce-no-brasil-diz-ibge/>> Acesso em: 14 de abril de 2020.

Seplan (2007). Relatório de Avaliação Anual do PPA 2004-2007, Exercício 2007. Disponível em < <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>> Acesso em: 15 de agosto de 2020.

Seplan (2011). Relatório de Avaliação Anual do PPA 2008-2011, Exercício 2011. Disponível em < <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>> Acesso em: 15 de agosto de 2020.

Seplan (2015). Relatório de Avaliação Anual do PPA 2012-2015, Exercício 2015. Disponível em < <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>> Acesso em: 15 de agosto de 2020.

Seplan (2019). Relatório de Avaliação Anual do PPA 2016-2019, Exercício 2019. Disponível em < <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>> Acesso em: 15 de agosto de 2020.

SILVA, Maria Alice Siqueira Mendes. Sobre a Análise do Discurso. Disponível em: <<http://186.217.160.122/revpsico//index.php/revista/article/viewFile/30/55>>. Acesso em: 21 out. 2020.

ANEXOS

Tabela III – As principais metas dos ODSs para o DSP.

| ODS | METAS |
|--|---|
| ODS 1 ERRADICAÇÃO DA POBREZA | 1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças; |
| ODS 2 FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL | 2.3 Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola; 2.4 Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo; 2.5 Até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e bem geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, como acordado internacionalmente; 2.a Aumentar o investimento, inclusive via o reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, para aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países menos desenvolvidos; 2.b Corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha; 2.c Adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de commodities de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos; |
| ODS 4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE | 4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo; |
| ODS 8 TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO | 8.2 Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra; 8.3 Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros; 8.9 Até 2030, elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais; 8.10 Fortalecer a capacidade das instituições financeiras nacionais para incentivar a expansão do acesso aos serviços bancários, de seguros e financeiros para todos; |

| | |
|---|---|
| <p>ODS 9 INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA</p> | <p>9.1 Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos;</p> <p>9.2 Promover a industrialização inclusiva e sustentável e, até 2030, aumentar significativamente a participação da indústria no setor de emprego e no PIB, de acordo com as circunstâncias nacionais, e dobrar sua participação nos países menos desenvolvidos;</p> <p>9.3 Aumentar o acesso das pequenas indústrias e outras empresas, particularmente em países em desenvolvimento, aos serviços financeiros, incluindo crédito acessível e sua integração em cadeias de valor e mercados;</p> <p>9.4 Até 2030, modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis, com eficiência aumentada no uso de recursos e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente corretos, com todos os países atuando de acordo com suas respectivas capacidades;</p> <p>9.5 Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento;</p> <p>9.a Facilitar o desenvolvimento de infraestrutura sustentável e resiliente em países em desenvolvimento, por meio de maior apoio financeiro, tecnológico e técnico aos países africanos, aos países menos desenvolvidos, aos países em desenvolvimento sem litoral e aos pequenos estados insulares em desenvolvimento;</p> <p>9.b Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, a diversificação industrial e a agregação de valor às commodities;</p> <p>9.c Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e se empenhar para oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2020;</p> |
| <p>ODS 14 VIDA NA ÁGUA</p> | <p>14.6 Até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca, e eliminar os subsídios que contribuam para a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, e abster-se de introduzir novos subsídios como estes, reconhecendo que o tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz para os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos deve ser parte integrante da negociação sobre subsídios à pesca da Organização Mundial do Comércio;</p> <p>14.7 Até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo;</p> <p>14.a Aumentar o conhecimento científico, desenvolver capacidades de pesquisa e transferir tecnologia marinha, tendo em conta os critérios e orientações sobre a Transferência de Tecnologia Marinha da Comissão Oceanográfica Intergovernamental, a fim de melhorar a saúde dos oceanos e aumentar a contribuição da biodiversidade marinha para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, em particular os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos;</p> <p>14.b Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados;</p> |
| <p>ODS 17 PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO</p> | <p>17.6 Melhorar a cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular regional e internacional e o acesso à ciência, tecnologia e inovação, e aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive por meio de uma melhor coordenação entre os mecanismos existentes, particularmente no nível das Nações Unidas, e por meio de um mecanismo de facilitação de tecnologia global;</p> <p>17.7 Promover o desenvolvimento, a transferência, a disseminação e a difusão de tecnologias ambientalmente corretas para os países em desenvolvimento, em condições favoráveis, inclusive em condições concessionais e preferenciais, conforme mutuamente acordado;</p> <p>17.8 Operacionalizar plenamente o Banco de Tecnologia e o mecanismo de capacitação em ciência, tecnologia e inovação para os países menos desenvolvidos até 2017, e aumentar o uso de tecnologias de capacitação, em particular das tecnologias de informação e comunicação;</p> <p>17.11 Aumentar significativamente as exportações dos países em desenvolvimento, em particular com o objetivo de duplicar a participação dos países menos desenvolvidos nas exportações globais até 2020;</p> <p>17.12 Concretizar a implementação oportuna de acesso a mercados livres de cotas e taxas, de forma duradoura, para todos os países menos desenvolvidos, de acordo com as decisões da OMC, inclusive por meio de garantias de que as regras de origem preferenciais aplicáveis às importações provenientes de países menos desenvolvidos sejam transparentes e simples, e contribuam para facilitar o acesso ao mercado;</p> |

Fonte: Agenda 2030 (2015).

Tabela VI – Os programas de estímulo ao Desenvolvimento do Setor Privado de 2004 a 2019.

| PROGRAMA | PERÍODO DE VIGÊNCIA | SECRETÁRIA DO GOVERNO VINCULADA | OBJETIVO | NECESSIDADES DE MELHORA DE ACORDO COM A AVALIAÇÃO DOS PPAs |
|--|--|--|---|--|
| DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO | Desde o PPA 2004-2007 até PPA 2012-2015. | Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) | Fortalecer a área de ciência, tecnologia e inovação tecnológica no Estado do Maranhão. | As metas físicas não foram consideradas suficientes para atender a demanda, os créditos orçamentários foram superestimados, a qualificação dos recursos humanos não é satisfatória e a disponibilidade da infraestrutura não é considerada adequada para a implementação do programa. Esse quadro persistente de problemas, fez com que o Programa fosse excluído na elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. |
| PRODUÇÃO DE ALIMENTOS DE ORIGEM VEGETAL | Apenas PPA 2004-2007. | Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. | Apoiar a pequena propriedade rural no desenvolvimento da irrigação, dos sistemas agroflorestais e extrativistas, dos polos agrícolas, visando o aumento da produção e da produtividade. | As metas físicas não foram suficientes para atender a demanda. Apesar dos créditos orçamentários terem sido suficientes para o alcance das metas e a programação financeira adequada, os recursos humanos e materiais foram insuficientes. |
| PRODUÇÃO DE ALIMENTOS DE ORIGEM ANIMAL | Apenas PPA 2004-2007. | Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. | Implantar unidades demonstrativas tecnológicas nas atividades de meliponiculturas, caprinoculturas e de aves caipiras, como intuito de proporcionar complementação de renda familiar e transferir tecnologia | As metas físicas não são suficientes para atender a demanda. Existência de grande carência de informações sobre a execução do programa. |
| PROMOÇÃO AGROPECUÁRIA | Apenas PPA 2004-2007. | Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. | Promover e disseminar informações, apoiar a realização de feiras e exposições e construir parcerias para a produção dos conhecimentos vinculados ao desenvolvimento do setor primário. | O conjunto das ações não é pertinente nem suficiente quanto à resolução do problema. As metas físicas não foram insuficientes para atender a demanda. Há grande carência na qualidade das informações sobre a execução do programa. |
| PESQUISA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL | Desde o PPA 2004-2007 até o PPA 2016-2019. | Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural. | Fortalecer o setor agropecuário através da pesquisa aplicada, da assistência técnica e da extensão rural e promover o desenvolvimento sustentável, através da participação articulada dos conselhos e organizações sociais nos processos de planejamento e gestão de projetos voltados para a geração de renda e melhoria de vida das populações. | As metas físicas e o conjunto das ações não são suficientes e pertinentes. O quadro de pessoal, os recursos materiais e a infraestrutura não foram satisfatórios para a implementação do programa. Há carência de informações sobre a execução do programa. No PPA 2016-2019, foi identificado recursos financeiros limitados, face ao período de estagnação econômica nacional. |
| DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL | Desde o PPA 2004-2007 até o PPA 2016-2019. | Secretaria de Estado da Agricultura Familiar. | Promover o desenvolvimento sustentável nas regiões articuladas com os Municípios, valorizando os produtos da agricultura familiar e do extrativismo | Ao longo dos anos, muitas ações previstas e planejadas não foram executadas por faltas financeiras, o que causa baixos índices de eficácia. |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | | | para elevação da produção de alimentos local. | |
| ERRADICAÇÃO DA FEBRE AFTOSA | Desde PPA 2004-2007 até 2008-2011. | Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. | Erradicar a febre aftosa do Estado, beneficiando os criadores de bovídeos. | A pesar da boa avaliação, a quantidade de recursos humanos foi insuficiente, em virtude da evasão dos técnicos concursados, e a não reposição de recursos humanos para cobrir esse déficit. |
| DEFESA E INSPEÇÃO AGROPECUÁRIA | Desde o PPA 2004-2007 até o PPA 2016-2019. | Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão. | Aumentar o nível de segurança alimentar em produtos e subprodutos de origem animal e vegetal, através de ações de defesa agropecuária, que assegurem a oferta de produtos e subprodutos de qualidade e promoção da saúde pública e preservação do meio ambiente. | De maneira geral, ao longo dos PPAs, o programa alcançou um resultado eficaz e muito eficiente, embora como entrave para a não obtenção de resultados mais expressivos, o impacto do período recente de restrição fiscal do estado, em que impossibilitou a execução de algumas as iniciativas previstas. |
| PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS | Desde o PPA 2004-2007 até o PPA 2008-2011 | Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. | Promover e desenvolver aglomerados produtivos e/ou arranjos produtivos locais localizados de conformidade com as potencialidades das diversas regiões de planejamento e/ou municípios, a fim de incentivar a geração de trabalho, ocupação e renda. | Apesar da boa avaliação que teve no PPA 2004-2007, a partir do PPA 2008-2011, visto a grande variação orçamentária, a execução do programa foi considerada prejudicial e interrompida. |
| REFORMA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | Desde o PPA 2004-2007 até o PPA 2016-2019. | Instituto de Colonização e Terras do Maranhão. | Garantir o acesso à terra para famílias de trabalhadores rurais. | Ao longo dos anos, o programa tem garantido o acesso à terra de famílias de trabalhadores rurais. Apesar disso, ainda conta com dificuldades para atender todas as regiões com os recursos disponíveis. |
| PRODUÇÃO PESQUEIRA E AQUICULTURA | Desde o PPA 2004-2007 até o PPA 2008-2011. | Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. | Organizar, estruturar, modernizar e dinamizar a pesca e a aquicultura no Maranhão, possibilitando o aumento significativo e sustentável das produções pesqueira e aquícola, além de garantir a melhoria do padrão de renda e de vida das pessoas que atuam e/ou dependem dessas atividades. | As metas físicas e o conjunto das ações não foram suficientes e pertinentes para atendimento da demanda e resolução do problema. Os créditos orçamentários, a programação orçamentária, a quantidade e qualificação dos recursos humanos, os recursos materiais e a infraestrutura também não foram satisfatórios, fazendo com que o resultado do programa ficasse abaixo do previsto. |
| PROMOÇÃO DO ACESSO AO TRABALHO RENDA | Desde o PPA 2004-2007 até o PPA 2016-2019. | -Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária. | Propiciar o acesso da população economicamente ativa do Estado às iniciativas geradoras de trabalho e renda adequadas às exigências do mercado. Para tanto serão desenvolvidas ações voltadas para: elevar o nível de capacitação profissional do trabalhador; promover a intermediação de mão-de-obra entre trabalhadores e empregadores; incentivar e desenvolver cadeias produtivas de economia solidária capaz de gerar postos de trabalho. | Apesar dos bons desempenhos do programa nos seus estágios iniciais, desde o PPA 2008-2011, as metas programadas não foram atingidas em sua totalidade, tendo tido avaliação de baixa performance na maioria de seus objetivos. OBS: O PPA 2016-2019 dividiu o programa em dois: Mais Qualificação para o Trabalho e Promoção do Trabalho Digno. |

| | | | | |
|--|--|--|--|---|
| DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DO TURISMO | Desde o PPA 2004-2007 até o PPA 2012-2015. | Secretaria de Estado do Turismo – SETUR | Criar condições para que o Maranhão se integre aos demais Estados da Região Nordeste, no esforço comum de construir o destino turístico desta região nordeste, face às demandas do turismo mundial. | As metas físicas não são suficientes para atender a demanda, embora os créditos orçamentários sejam suficientes. Outra limitação foi a quantidade de recursos humanos insuficiente para desenvolver o programa e cobrir todas as necessidades técnicas do órgão. |
| ACELERAÇÃO TECNOLÓGICA | Apenas o PPA 2008-2011. | Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca. | Reduzir a defasagem dos sistemas produtivos agropecuários, pesqueiros, aquícolas e extrativistas com relação às informações e tecnologias de produção, processamento e comercialização dos produtos | De maneira geral, as avaliações do PPA apontaram que o Programa cumpriu com as metas, pertinência e ações propostas e apresentou indicadores adequados. |
| PORTO - PORTA FACILITADORA DE NEGÓCIOS | Desde o PPA 2004-2007 até 2016-2019. | Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Indústria e Comércio | Expandir o volume de negócios, resultante de maior movimentação de cargas transportadas, mediante a ampliação e modernização da infraestrutura portuária. | Os resultados alcançados refletem alguns empecilhos enfrentados durante a execução do programa: ausência de agilidade de alguns fornecedores, atraso nos laudos de terceiros necessários para o andamento dos processos, atrasos nas obras devido capacidade de execução do contratado, problema com rescisões de contratos, e pontualmente questões judiciais, como a da obra de requalificação estrutural dos berços, já sanada e em execução em 2020.. |
| REGISTRO DAS ATIVIDADES MERCANTIS | Desde o PPA 2004-2007 até o PPA 2016-2019 | Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. | Garantir a prestação de serviço do registro público de empresas mercantis e atividades afins, em toda a circunscrição estadual. | Apesar de bons resultados, os principais entraves foram: recursos humanos insuficientes e queda na demanda pelos serviços. As metas físicas não foram cumpridas em sua totalidade devido algumas parcerias não terem sido finalizadas. |
| MARANHÃO DE OPORTUNIDADES | Desde o PPA 2008-2011 até o PPA 2012-2015. | Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. | Tornar o Maranhão competitivo capaz de atrair novos investimentos, aumentando assim a oferta de empregos. | Ao longo de sua duração, o programa necessitou de readequação devido ao grande número de empreendimentos implantados e a serem implantados, sendo o orçamento inicial aprovado não suficiente. Ainda, o programa sofreu com falta da equipe técnica qualificada. |
| LOGÍSTICA E TRANSPORTES | Desde PPA 2008-2011 até 2016-2019. | Secretaria de Estado da Infraestrutura. | Ampliar e modernizar a infraestrutura de transporte multimodal para melhorar o fluxo de transporte de cargas e passageiros. | Existem, dentro do Programa, várias ações com produtos finais distintos que necessitam de indicadores complementares para uma avaliação mais precisa da execução do Programa. Algumas metas foram prejudicadas por dependerem da oferta de recursos disponibilizados. |
| ECONOMIA SOLIDÁRIA | Desde o PPA 2008-2011 até o PPA 2016-2019. | Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária. | Promover a geração de renda decorrente da ocupação em atividades de arranjos produtivos locais, de economia solidária e a inserção socioeconômica dos trabalhadores resgatados do trabalho degradante. | Apesar das interessantes metas inclusivas do programa, muitas das atividades não tiveram a eficácia desejada devido a dificuldades nos processos burocráticos com fornecedores e entidades executoras contratadas no cumprimento do prazo o que ocasionou solicitação de prorrogação da vigência. |
| MARANHÃO TURÍSTICO | Desde o PPA 2008-2011 até o PPA 2016-2019. | Secretaria de Estado do Turismo – SETUR | Estruturar o turismo de forma sustentável. | Os resultados tem sido alcançados plenamente, porém aconteceram percalços como orçamento baixo, equipe técnica reduzida, falta de equipamentos e de material de consumo entre outros. |

| | | | | |
|---|--|---|--|---|
| PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO NORDESTE - PRODETUR | Apenas no PPA 2008-2011. | Secretaria de Estado do Turismo – SETUR | Criar condições favoráveis à expansão da atividade turística e melhorar a qualidade de vida das populações residentes nas áreas de atuação do programa | Além da Secretaria passar alguns dias sem um Gestor efetivo na pasta, foi modificado o Gestor e mais uma vez a Secretaria passou por um momento de reestruturação e adaptação para dar continuidade as atividades. Com isso, o programa sofreu com corte de orçamento. |
| AGRONEGÓCIO MARANHENSE COMPETITIVO | Apenas no PPA 2012-2015. | Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária (SAGRIMA). | Contribuir para o aumento da produção, produtividade e competitividade da agropecuária maranhense. | O programa precisa ser ampliado, as metas físicas não foram suficientes, por estarem em desacordo com o objetivo propugnado. As principais entraves enfrentadas para o alcance dos resultados do programa: equipe técnica reduzida, a limitação de recursos financeiros e reduzida capilaridade da Secretaria. O produto obtido na execução física do programa caracteriza-se como Não Eficaz, sendo decidido o seu encerramento. |
| SUSTENTABILIDADE E INOVAÇÃO NO MARANHÃO - SIM | Apenas no PPA 2012-2015. | Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social | Promover a inclusão socioproductiva das populações rural e urbana situada abaixo da linha de pobreza. | Este programa foi considerado com baixa eficiência. Em 2015 não houve nenhuma obra acabada e não foram formulados os indicadores de desempenho |
| MARANHÃO PROFISSIONAL | Apenas no PPA 2012-2015. | Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI). | Promover a formação profissional da população maranhense para garantir o seu acesso às oportunidades de emprego e renda advindos dos empreendimentos em implantação no Estado. | A implantação do programa apresentou várias dificuldades que contribuirão negativamente para a obtenção de resultados. Destacam-se: a ausência de autonomia gerencial, e o contingenciamento unilateral criando obstáculos à execução. O Programa foi excluído na elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. |
| SERVIÇOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS | Apenas no PPA 2012-2015. | Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI). | Proporcionar infraestrutura e serviços de tráfego de dados e informações em alta velocidade. | O Programa foi excluído na elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, em consequência de um redirecionamento dado pelo Órgão executor em atendimento as propostas da atual gestão para a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação. |
| GERAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DA INFORMAÇÃO MINERO-ENERGÉTICA Evoluiu no PPA 2016-2019 para Desenvolvimento Sustentável do Setor Mineralógico e Energético. | Desde PPA 2012-2015 até o PPA 2016-2019. | Secretaria de Estado de Minas e Energia (SEME) foi extinta no final de 2015. Desde então, ficou de incumbência Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Energia. | Estimular a expansão da capacidade de geração de energia e a exploração mineralógica, com a utilização crescente de fonte alternativas e renováveis no Estado do Maranhão. | Quanto aos resultados e impacto gerados a população, durante os três anos de execução do programa, foram apurados baixos índices de eficácia e eficiência, tendo em 2018, o pior cenário em função do remanejamento total os recursos do programa. O que impossibilitou a avaliação quanto à eficiência e eficácia. |
| MAIS PESCADO | Desde o PPA 2012-2015 até o PPA 2016-2019. | Secretaria de Estado da Pesca e Aquicultura (SEPAQ). | Promover o incremento da produção pesqueira extrativa e de cultivo do Estado. | Os principais entraves enfrentados para o alcance do resultado do programa foram: contingenciamento de 22,44% dos recursos orçamentários, quadro técnico reduzido e materiais e equipamentos insuficiente para atender a demanda dos beneficiários. No âmbito geral, o Programa Mais Pescado não conseguiu cumprir todas as metas estabelecidas no PPA 2016 – 2019, porém obteve bons resultados. |
| MAIS CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E ENSINO SUPERIOR | Apenas PPA 2016-2019. | Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação | Aumentar oferta da ciência, tecnologia, ensino superior e inovação tecnológica para alunos do ensino superior. | Foi constatado que os indicadores do PPA 2016-2019 da SECTI apresentaram evoluções bastante significativas para a política de Ciência, Tecnologia e Inovação proposta. |

| | | | | |
|---|--------------------------|--|--|--|
| MAIS PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO | Apenas PPA 2016-2019. | Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca. | Expandir a capacidade produtiva, das cadeias produtivas de arroz, feijão, milho, mandioca, mel, leite, bovinos, caprinos, aves e suínos. | O Programa foi eficaz superando o planejado para a sua execução neste quadriênio e obtendo uma boa eficiência em termos de execução financeira. |
| PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR | Apenas no PPA 2016-2019. | Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca. | Gerar e adaptar sistemas produtivos (da agricultura, da pecuária, da pesca artesanal, da aquicultura e do extrativismo, de bases agroecológicas), bem como organizar banco de dados socioeconômicos e ambientais, implantar sistemas de informação mercadológica e sistemas de certificação, considerando as potencialidades, as vocações, os arranjos produtivos locais para o desenvolvimento da agricultura familiar. | Os resultados esperados atingiram 75% das ações finalísticas e tiveram um alcance limitado na transferência de tecnologias e dificuldades de encontrar beneficiários experimentadores. Todos os itens citados poderiam ter sido evitados, se parcerias e/ou convênios tivessem sido realizados. Os recursos disponibilizados e o reduzido número de pesquisadores afetaram também nos resultados alcançado |
| MARANHÃO EMPREENDEDOR | Apenas no PPA 2016-2019. | Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Energia. | Contribuir para o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB do Estado, através de oportunidades de negócios para elevação da renda. | Os entraves enfrentados foram escassez de pessoal qualificado, limitação de recursos orçamentários e necessidade de cursos de capacitação técnica. Houve a participação do público alvo do programa em rodadas de negócios, e o benefícios gerados a sociedade foram no setor do comércio, com destaque para o aumento de mão de obra, crescimento industrial, instalação de empresas no Estado e estimulando ao crescimento do Parques Industriais. |

Fonte: SEPLAN (2007, 2011, 2015, 2019).