

A Transparência Pública como Fator de Desenvolvimento Regional no Maranhão

Welliton Resende Silva¹

Resumo:

O presente artigo analisa os ciclos de desenvolvimento do Maranhão contextualizando, ao mesmo tempo, a importância da Administração Pública para o aumento do PIB e o papel da transparência na gestão municipal como ferramenta de controle social, participação popular e enfrentamento ao patrimonialismo. Atualmente, a economia baseada na cultura de produtos comerciais agroexportadores, como a soja e o eucalipto, não consegue mudar a triste realidade do quadro social e o Maranhão apresenta os mais baixos indicadores sociais do Brasil. Tendo em vista a expressiva participação da Administração Pública no PIB de 75% dos municípios, segundo o IBGE, a transparência pública torna-se engrenagem fundamental para coibir práticas patrimonialistas e, também, buscar o sociodesenvolvimento dos municípios.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Maranhão. Transparência. Gestão Pública.

Abstract:

This article analyzes the development cycles of Maranhão, contextualizing, at the same time, the importance of Public Administration for the increase of the GDP and the role of transparency in the municipal management as a tool of social control, popular participation and confronting patrimonialism. Currently, the economy based on the culture of commercial agro-export products, such as soybeans and eucalyptus, is unable to change the sad reality of the membership and Maranhão has the lowest social indicators in Brazil. In view of the significant participation of the Public Administration in the GDP of 75% of the municipalities, according to IBGE, public transparency becomes a fundamental gear to curb patrimonialist practices and, also, to seek the socio-development of the municipalities.

Keywords: Development. Northeast. Maranhão. Transparency. Public administration.

1 Introdução

Nas sociedades modernas, a classe empresarial e a alta burocracia pública são os dois grupos sociais estratégicos, do ponto de vista político. Em todo este processo, porém, a alta burguesia, formada por empresários e rentistas, e a alta burocracia política, constituída de burocratas profissionais e políticos eleitos, desempenharam sempre o papel político preponderante.

¹ Graduação Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) Mestrando em Desenvolvimento Regional na Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) Pesquisador nas áreas de controle social, transparência e ouvidoria. Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU e ex-auditor do TCE-MA. graduação Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) Mestrando em Desenvolvimento Regional na Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) Pesquisador nas áreas de controle social, transparência e ouvidoria. Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU e ex-auditor do TCE-MA.

Ainda que a partir do século XX, quando a democracia tornou-se o regime político dominante e os trabalhadores e as camadas, tanto médias burguesas quanto profissionais, tenham aumentado sua influência graças ao poder do voto, os grandes empresários e a burocracia política foram sempre os principais detentores do poder. Conforme Polianiy (2000, p.65):

Na virada do século XIX - o sufrágio universal já tinha agora uma abrangência bastante ampla - a classe trabalhadora era um fator de influência no estado enquanto esse sistema não é estabelecido, os liberais econômicos apelarão, sem hesitar, para a intervenção do estado a fim de estabelecê-lo e, uma vez estabelecido, a fim de mantê-lo.

É dentro deste quadro amplo, no qual o Estado é a expressão da sociedade, é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação, que devemos compreender a burocracia pública. O objeto de estudo do presente artigo é proceder à caracterização socioespacial que servirá de base para o desenvolvimento da pesquisa que tem como tema a transparência pública como fator de desenvolvimento regional.

Nesse sentido, para conseguir o objetivo almejado, este trabalho inicia-se (Parte II) com a caracterização das formas históricas dos Estado e da Administração Pública no Brasil; em seguida (Parte III), é abordada a questão do Nordeste enquanto região periférica ao capitalismo nacional. No contexto regional são estudados ainda o desenvolvimento das forças produtivas do Maranhão (Parte IV) e a importância da Administração Pública na composição do PIB das cidades do Maranhenses. Por derradeiro, (Parte V) a conclusão com o introverso paradigma da transparência pública.

2 As Formas Históricas de Estado e de Administração

De acordo com Bresser Pereira (1977) quatro classes sociais e suas respectivas elites sucederam-se por longos períodos e eventualmente entraram em conflito na história brasileira, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 – Formas Históricas de Estado e de Administração

CATEGORIA	1821-1930	1930-1985	1990-...
Estado/sociedade	Patriarcal- dependente	Nacional- desenvolvimentista	Liberal- dependente
Regime político	Oligárquico	Autoritário	Democrático
Classes dirigentes	Latifundiários e Burocracia patrimonial	Empresários e burocracia pública	Agentes financeiros e rentistas

Administração	Patrimonial	Burocrática	Gerencial
---------------	-------------	-------------	-----------

Fonte: Dados da pesquisa

Assim, a *burguesia mercantil e patriarcal proprietária de terras*, dominante durante toda o período colonial; a *burocracia patrimonialista*, que emerge da classe anterior decadente, torna-se dirigente a partir da Independência, e começa a se transformar em burocracia moderna a partir da primeira metade do século XX; a *burguesia cafeeira*, que, aliada à anterior, promoverá um extraordinário desenvolvimento do país entre aproximadamente 1850 e 1930; e a *burguesia industrial*, que ganha poder político a partir de 1930.

As formas históricas do Estado no Brasil estão naturalmente imbricadas na natureza de sua sociedade e, portanto, expressam, de um lado, as mudanças por que vai passando a sociedade e, de outro, a maneira pela qual o poder originário -derivado ou da riqueza, ou do conhecimento e da capacidade de organização – é distribuído nesta sociedade.

A primeira forma histórica de Estado, o Estado patriarcal-oligárquico, é patriarcal no plano das relações sociais e econômicas internas e é mercantil no plano das relações econômicas externas. Caracteriza-se ainda pela participação na classe dirigente oligárquica de uma burocracia patrimonial. É um Estado dependente porque suas elites não têm suficiente autonomia nacional para formularem uma estratégia nacional de desenvolvimento: limitam-se a copiar ideias e instituições alheias com pouca adaptação às condições locais.

A partir dos anos 1930, quando começa a Revolução Industrial brasileira, a sociedade passa a ser “industrial”, porque, agora, os empresários industriais tornam-se dominantes, enquanto o Estado torna-se “nacional desenvolvimentista”, porque está envolvido em uma bem-sucedida estratégia nacional de desenvolvimento.

No Estado nacional-desenvolvimentista, dominante entre 1930 e 1980, a classe dirigente é caracterizada por uma forte aliança entre a burguesia industrial e a burocracia pública, e o período é marcado por um grande desenvolvimento econômico. Além de ser o momento da Revolução Industrial, é também o da Revolução Nacional: é o único em que a nação sobrepõe-se à condição de dependência.

Seu sentido político maior é a transição do autoritarismo para a democracia, mas será marcada por dois retrocessos: um em 1937 e o outro em 1964. Os anos 1980 são de crise e de transição, são o momento em que o país atravessará a pior crise econômica de sua história – uma crise da dívida externa e da alta inflação inercial – que merece o nome de Grande crise dos Anos 1980. Esta crise facilitará a transição democrática, mas, em compensação, debilitará a nação e a tornará novamente dependente. Surge, então, a forma de Estado ainda hoje dominante no Brasil: o Estado liberal-dependente.

Para Bresser Pereira (1977) A partir de 1991, as políticas públicas, embora conservando o caráter social contratualizado durante a transição democrática, tornam-se, no plano econômico, novamente dependentes, passando a seguir à risca as orientações vindas dos países hegemonicamente dominantes. Sociedade e Estado perdem o rumo, o Estado enfraquece-se e torna-se incapaz de fazer o que fizera entre 1930 e 1980: coordenar uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Com as aberturas comercial e financeira, deixa de ter capacidade de proteger-se contra a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio, que caracteriza os países em desenvolvimento, e entra em fase de desindustrialização e quase-estagnação. O retorno à condição de dependência coincide, por pequena diferença, com a transição democrática, porque ocorre em um momento em que as forças políticas que lideraram a transição não contavam com um projeto alternativo para enfrentar a crise do modelo nacional-desenvolvimentista. O quadro abaixo apresenta resumidamente os pactos ajustados:

Quadro 2- Pactos Políticos

ANOS	PACTOS POLÍTICOS
1930-1959	Popular-nacional
1960-1964	Crise
1964-1977	Burocrático-autoritário
1977-1986	Popular-democrático (crise)
1987-1990	Crise
1991-...	Liberal

Fonte: Dados da pesquisa

3 Gênese de uma Região Periférica ao Capitalismo: Os Vários “Nordestes”

Historicamente a palavra região, do latim *regione*, era utilizada no Império Romano para designar espaços que, mesmo dotados de administração de local, estavam subordinados ao poder central estabelecido em Roma. Como chama atenção Paulo César da Costa Gomes, o advento da idéia de região está associada ao processo de centralização política e do poder de um espaço dominante sobre outros, claramente diversos social, cultural e espacialmente.

As conquistas, a anexação e a conversão em províncias de amplos territórios ao Império Romano permitiram o estabelecimento de uma divisão de trabalho que assegurou a Roma não só alimentos para abastecê-la, mas riqueza que continuou a financiar sua expansão. A noção de região na antiguidade remetia, portanto, à diferenciações socioespaciais estabelecidas entre um

centro hegemônico e um conjunto de espaços que podem ser considerados, aos olhos de hoje, a sua periferia.

Flávio Lúcio R. Vieira (2006) afirma que a origem da palavra região assume que no capitalismo, é a objetividade de determinada condição histórica e sua cadeia de relações que fornecem sentido específico aos conceitos. Não haveria como entender o conceito de região sem compreendermos, por exemplo, suas relações com o Estado e a nação, e seus desdobramentos, só para ficarmos nos exemplos que aqui nos interessam, na organização territorial e na articulação dos espaços e dos seus mercados.

Contemporaneamente, o conceito de região só é inteligível se visto no interior e na relação com outra categoria essencial, que é nação. Associada à instituição política que lhe dá sentido e forma, isto é, territorialidade, que é o Estado. Estas duas instituições compuseram, do século XIX em diante, uma quase indissolúvel associação, ao ponto de se fusionarem em uma única categoria histórica: o Estado-nação, sujeito principal das relações internacionais no século XX, cuja importância e centralidade está sendo posta em dúvida pelos apologeticos da globalização.

Questão essencial para o entendimento de que os recortes espaciais e regionais dentro do território e sua apropriação, no capitalismo maduro, são feitos pelas classes que disputam a hegemonia do desenvolvimento capitalista no âmbito nacional. As diferenças regionais que passam a só ser reconhecidas como um problema no capitalismo não são obras do acaso. A sua produção e reprodução por séculos tornou-se insustentável com o advento do capitalismo industrial, que necessita da maior homogeneidade (social e econômica) possível para reproduzir-se. (VIEIRA, 2006)

Assim, podemos afirmar que a região é, portanto, anterior à questão regional. A questão regional aparece como problema no século XX, pois ela é filha do reconhecimento de que as desigualdades regionais representam entraves para o desenvolvimento capitalista, especialmente nos países de capitalismo tardio.

Os empecilhos causados pelo aumento incessante dessas desigualdades no interior desses espaços nacionais, gera contradições internas insolúveis para uma reprodução mais homogênea do capital nesses espaços. Essas contradições se apresentam na forma do confronto de classes, representativas de setores que se opõem no e em relação às formas do desenvolvimento capitalista.

Assim, a homogeneização espacial nos países industrializados torna-se um passo essencial sem o qual o desenvolvimento capitalista configura-se um processo incompleto e incapacita o país para atuar como sujeito nas disputas pelo mercado mundial. E, nesse sentido, é correto afirmar que uma das diferenças mais importantes entre países ricos e pobres é o seu grau de homogeneidade interna (VIEIRA, 2006)

Se, nos países ricos, não há grandes diferenças sociais e regionais, nos países pobres essa é uma das principais características que marcam essas sociedades. E se os países ricos lograram superar tais abismos internos, esse se converteu em um dos principais desafios dos países pobres que buscaram se industrializar no século XX e romper com a condição de economias agrário exportadora, como foi o caso do Brasil.

O conceito econômico e político de "região", por seu turno, é de natureza dinâmica por definição, fundamentado que está no movimento de reprodução do capital e das relações de produção, como destacou Oliveira (1981). Pode-se abordar região como uma construção social material, pois está, quase sempre, bem delimitada fisicamente, e simbólica por ser dotada de significados subjetivos e reconhecimento social, o que possibilita a noção de unidade. É nesse sentido a região o *locus* em que ocorre o processo de dominação de frações do capital e portanto as lutas de classe.

Na história contemporânea da expansão do sistema capitalista mercantil, o Nordeste, o Brasil, A América Latina (e o próprio Maranhão) se constituíram em regiões periféricas ao capitalismo. No panorama mais geral da divisão do trabalho o movimento da expansão do capitalismo centrou-se na Europa Ocidental cabendo às colônias o papel de fornecedor de produtos agropastoris.

Nesse contexto, a economia do Nordeste surgiu integrada ao processo de expansão ultramarina dos países europeus, que se deu entre os séculos XV e XVIII, coincidindo com a etapa de acumulação de capital por parte da burguesia mercantil, que iria redundar no modo de produção capitalista. Como disse Francisco de Oliveira², a nossa questão regional nasceu como um problema efetivamente durante o governo JK, cujos esforços se orientarão para a criação de um setor produtor de bens de consumo duráveis, formado no Brasil com investimentos do grande capital externo.

Em que pesem os ciclos econômicos da Região Nordeste e as experiências desenvolvimentistas que eclodiram no Maranhão, sobretudo, a partir da década de 1960, não houve melhoria significativa nas condições de vida da maior parte da população urbana e notadamente rural. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), publicados em 2017, o estado que mais depende do Bolsa Família, proporcionalmente, é o Maranhão.

Cenário do início da colonização brasileira, durante muito tempo o Nordeste brasileiro foi a região economicamente e politicamente mais próspera do Brasil. No século XVI o

² As contradições da reprodução do capital e das relações de produção em cada uma ou, pelo menos, nas duas principais 'regiões' do país, sinal de uma redefinição da divisão regional do trabalho no conjunto do território nacional, começam a aparecer como conflito entre as duas 'regiões', uma em crescimento, outra em estagnação. É nesse contexto, e tendo por objetivo explícito a atenuação ou pelo menos a contenção da intensificação das disparidades regionais, a correção dos 'desequilíbrios regionais', que nasce o planejamento regional para o Nordeste (OLIVEIRA, 2008, p.237).

açúcar começou a ser produzido em escala comercial para abastecer a Europa. A partir da “descoberta” das novas terras por Cabral, a coroa portuguesa procurou vincular a colonização do Brasil ao Mercantilismo e assim, além da exploração do pau Brasil, colonos foram enviados com a missão específica de produzir açúcar.

Desse modo, em 1550 já existiam vários engenhos no litoral brasileiro, principalmente nas capitanias de Pernambuco e São Vicente. Cem anos depois, por volta de 1650 o Brasil já era o maior produtor mundial de açúcar de cana (FERNANDES, 2015). Disto resultou na primeira zona de povoamento criada pelos colonizadores portugueses, que iniciaram a demarcação a partir do litoral, porque favorecia a ocupação em razão da presença de melhores condições naturais.

4 O Desenvolvimento das Forças Produtivas no Maranhão

No processo de expansão do capitalismo mercantil, o Nordeste brasileiro e o Maranhão se constituíram como regiões periféricas do capitalismo, nos marcos da divisão social do trabalho e do movimento da expansão do capitalismo mercantil sob o impulso de uma ativa burguesia mercantil. Coube às colônias o papel de fornecedoras de produtos de agro- exportação. O Estado do Maranhão emerge nesse cenário econômico do Brasil-colônia de plena vigência do mercantilismo.

Assim, a inserção do Maranhão no mercado internacional, foi marcada pelos monopólios da coroa portuguesa, desde a expulsão dos franceses em 1615, até a explosão econômica do algodão no último quartel do século XVIII. São nestas atividades comerciais agroexportadoras que se encontram as raízes dos recursos que, fundamentalmente, subsidiaram as primeiras tentativas de industrialização no Estado do Maranhão, com destaque para os setores açucareiro e têxtil.

Em 1889, mesmo com a queda do algodão, a indústria têxtil se manteve e expandiu-se para os principais núcleos urbanos do Estado: São Luís, Caxias e Codó. Entretanto, o setor não conseguiu manter-se por muito tempo e, a consequência foi a queda dos níveis de competitividade exigidos pelo mercado internacional. Em competição com outros estados do Nordeste o setor têxtil no Maranhão entrou numa longa decadência, até o colapso total com a completa extinção na década de 1960.

4.1 A “economia do gado”

O Estado do Maranhão, assim como as demais unidades da federação, não foge à dinâmica da grande concentração fundiária. Latifúndio, grilagem de terras, expulsão de

camponeses e superexploração trabalhadores rurais fazem parte, lamentavelmente, da história agrária maranhense ao longo do século XX.

Nesse panorama, para que o projeto do modo capitalista fosse concretizado foi aprovado, pelo então governador do Maranhão José Sarney, a Lei de Terras nº2.979, de 17 de junho de 1969. Com a clareza necessária, Victor Asselin (1982) analisa as especificidades e características do novo projeto agrário maranhense:

O passo seguinte consistiu na elaboração da Lei 2.979, e regulamentada pelo Decreto 4.028, de 28 de novembro de 1969. Com a nova lei, facultava-se a venda das terras devolutas, sem licitação, a grupos organizados em sociedade anônimas, sem número limitado de sócios, podendo requerer cada um até três mil hectares (ASSELIN, 1982, p. 152).

Para Zulene Muniz Barbosa (2011) os anos de 1970 constituíram o que Arcangelis (1987) denominou de “economia do gado”, modo concreto de inserção da economia maranhense no sistema nacional de trocas ou na divisão nacional do trabalho no auge do “milagre econômico brasileiro” (1968 a 1973). Assim, em todo o Estado começaram a se erguer cercas em áreas de babaquais, substituindo o cultivo de base agrícola familiar pelo rebanho bovino. Desse modo, o avanço da pecuária implicou em impactos sociais e no meio ambiente com o deslocamento geográfico das fontes de recursos naturais ensejando, portanto, em conflitos de justiça ambiental (ALIER, 2007).

Vivenciado no auge do “milagre econômico (1968-1973) esse processo, no Maranhão, se caracterizou pelo acirramento do conflito de terra entre grileiros e posseiros. A fronteira agrícola no Maranhão foi fortemente pressionada pela chamada “economia do gado” perdendo assim, a capacidade de incorporar o pequeno produtor. O desdobramento mais imediato desse processo foi expulsão do pequeno produtor autônomo pelas cercas de arame farpado, originando novas categorias no campo: o meeiro, o arrendatário, o parceiro, e um extenso proletariado rural em êxodo em todo o Estado. (BARBOSA, 2011).

Segundo Asselim (2009), o “Maranhão em Negociata” foi um processo a partir do qual a grilagem assentou pé no Maranhão. E se tornou corriqueira na região que mais tarde seria conhecida como Carajás. No bojo desse processo, os interesses da indústria madeireira na região tocantina articularam-se com os interesses dos pecuaristas e grandes proprietários de terras que se beneficiaram amplamente de incentivos fiscais oficiais e particulares. A “economia do gado” vivia seu período áureo.

4.2 A “euforia carajás”

Com o esgotamento do milagre econômico (1973), o Maranhão voltava a se integrar na estratégia dos militares para solucionar a crise brasileira através da reorientação do padrão

de industrialização. A nova estratégia industrial tinha como premissa fundamental o aproveitamento econômico das regiões Norte e Nordeste, a partir da sua base de recursos naturais.

A ideia consistia em inserir o país no mercado internacional, por meio de um ambicioso programa de industrialização substitutiva de importações orientado para dentro, em concordância com a Teoria da Dependência de Cardoso e Falleto (1970). Nesse cenário, foi concebido e criado o Programa Grande Carajás que instalou polos minero-siderúrgicos nos municípios de São Luís, Barcarena, Paragominas, Carajás, Tucuruí, Marabá e São Félix do Xingu.

Com a iniciativa, o Governo Geisel (1974 a 1979) pensou o Projeto Grande Carajás como estratégia de “salvação nacional”. E foi condicionado à realização de grandes investimentos públicos, coordenados pelo tripé capital estatal e capitais privado nacional e internacional. A partir dessa nova dinâmica expandiram-se grandes projetos industriais para a região Amazônica, sustentados por empresas estatais associadas ao capital privado e endividamento externo.

A ocupação espacial-regional adquiriu a feição de integração nacional, atualizando a noção de desequilíbrio regional no estilo das teses desenvolvimentistas cepalinas (GONH,2012). Durante toda a década de 1970 ocorreu a chamada integração econômica dessas regiões à economia nacional, através de grandes projetos, num momento em que a economia mundial vivenciava uma fase de declínio, marcada pela estagnação econômica.

Repetindo o movimento do “Maranhão em negociata” da fase da economia do gado, a concentração fundiária também se intensificou com a “euforia carajás” (BARBOSA, 2013). As multinacionais têm um papel central na exploração e transferência das riquezas do sul para o norte (principalmente sob inovações tecnológicas para os seus lucros, mas apresentados como inovações para toda a sociedade).

Em 1985, com a inauguração da Estrada de Ferro Carajás, intensificou-se a expansão capitalista no Maranhão, bem como as transformações socioeconômicas, ambientais e espaciais determinadas pelos diferentes processos de ocupação e disputa pela posse da propriedade da terra. Nos anos de 1990 e 2000 a economia maranhense cresceu em velocidade maior que a média brasileira e nordestina, sem, contudo, haver qualquer alteração na dinâmica da quantidade de população pobre e extremamente pobre.

Nesse processo, a participação das oligarquias regionais interessadas em reforçar seus interesses políticos foi decisiva para a execução de tais empreendimentos. É importante frisar, que o Programa Grande Carajás foi uma proposta formulada autoritariamente e o seu objetivo precípua era fazer divisas para equilibrar o balanço de pagamentos em meio a uma conjuntura marcada pelo refluxo de créditos internacionais.

Nesse sentido, a “ideologia do progresso” funcionou como mecanismo de ocultação dos impactos sociais, políticos e ambientais. Houve um reordenamento do pensamento econômico, político e social na direção de transformar o Estado em um polo siderúrgico. A década de 1980 foi, portanto, de redefinição da economia maranhense no processo de acumulação capitalista.

Segundo Ribeiro (2014) desde a revolução industrial, os atores e as instituições mais poderosas do campo do desenvolvimento tem operado na construção de projetos de infraestrutura de grande escala (PGEs) como foi o caso do Projeto Grande Carajás. Por causa de seus enormes impactos ambientais e sociais, os PGEs mostram claramente o desequilíbrio das relações de poder entre populações locais e outsiders desenvolvimentistas.

Desni Almeida Lopes (2008) salientou que com a implantação da fábrica da Alumar (1981), o Maranhão entrou na fase do capitalismo moderno organizado em bases tayloristas e fordistas. Para a instalação o Governo do Estado, sem discussão alguma com a comunidade atingida, doou para a Alumar cerca de 11% de toda a área física da Ilha de São Luís correspondente a 90.000 mil hectares. Registre-se que foram destruídos em São Luís 17 povoados e efetuados 20.000 ações de despejo.

4.3 A escalada do agronegócio

Na última década do século XX havia uma predominância da produção intensiva de soja no sul e leste do estado, além da cana de açúcar para a produção de álcool anidro e hidratado nas regiões Tocantina, notadamente nos Municípios de Campestre do Maranhão e Porto Franco, Gerais de Balsas e Baixo Parnaíba. Foi a virada do capital no campo do agronegócio.

Desni Lopes Almeida (2011) registra que a cultura do eucalipto iniciou-se ainda nos anos 1980, principalmente nas cidades de Açailândia e Imperatriz, como fonte de produção de carvão mineral, para alimentar as fábricas que produzem ferro gusa (do Projeto Grande Carajás). Nos anos 1990, com a implantação da empresa CELMAR S/A, há um aumento dessa produção de celulose que posteriormente abasteceu a Suzano Papel e Celulose, que é o carro-chefe do novo Polo Industrial de Imperatriz.

No fim da década de 1990 a produção de soja e eucalipto ganha um impulso, sendo que seu cultivo iniciado pelo sul do Maranhão avançou vertiginosamente. Surgiram novas fronteiras agrícolas de produção como os municípios de Chapadinha, Mata Roma e Anapurus, que ficam localizados na região do Baixo Parnaíba.

Em virtude dos fatos mencionados, o projeto hegemônico de exportação de commodities, é incapaz de oferecer uma via para o desenvolvimento do Estado como um

todo, pelo fato de ignorar o caráter sociocultural da população. Embora o PIB tenha avançado pela expansão das exportações de minerais e produtos agrícolas, o Maranhão continua sendo um dos estados mais pobres do Brasil, ostentando indicadores sociais baixíssimos e altos índices de concentração de terras, riquezas e poder político.

Nesse panorama, estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aponta para a importância da Administração Pública na composição do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios do Maranhão. Tal constatação sinaliza o caminho para o nosso desenvolvimento.

5 A Importância da Administração Pública Municipal na Composição do PIB

O Maranhão teve o menor PIB per capita do país no ano de 2016, de acordo com o Sistema de Contas Regionais do IBGE. O PIB per capita é a divisão de todas as riquezas geradas pelo número de habitantes. De acordo com o IBGE, os números do Maranhão atingiram R\$ 12.264,28 por pessoa. Convém registrar, que o maior PIB per capita foi o do Distrito Federal, com R\$ 79.099,77. Com -5,6 de variação negativa em relação ao ano anterior, o Maranhão ficou em 23º dentre todos os estados do país.

O Maranhão também está entre os 10 estados onde a variação negativa esteve acima da média nacional, que ficou em -3,3%. Com a eclosão da crise financeira mundial (2008) o crescimento do Maranhão foi menor que o do Brasil, pois, proporcionalmente, a economia local é muito mais vulnerável às flutuações externas, dado a quase que total dependência de sua economia à exportação de commodities (ferro, alumínio e soja).

Segundo ainda o IBGE, as atividades que mais influenciaram negativamente a variação em volume no Maranhão foram agricultura (inclusive apoio à agricultura e a pós-colheita), comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas, além do setor de construção civil. No caso da agricultura, o IBGE estima que a queda é resultado da severa estiagem que atingiu o Maranhão no período.

Também houve queda na indústria, no setor de serviços e no comércio. Pelos dados oficiais, apenas alguns segmentos tiveram variação positiva. Tais como: eletricidade e gás, água e esgoto, indústrias extrativas (18%), atividades de gestão de resíduos e descontaminação (9%) e serviços de educação e saúde privados (10,3%). De acordo com o Sistema de Contas Regionais 2016, a participação do Maranhão no PIB nacional é de 1,4%.

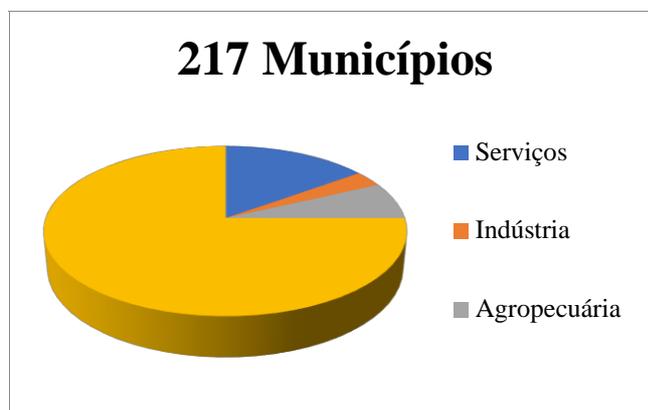
No que concerne ao PIB dos municípios, que é a riqueza gerada dentro das cidades, o IBGE considera a riqueza gerada por três setores de atividade econômica: indústria, agropecuária e serviços. Esse último tem uma subcategoria chamada Administração Pública,

que é apresentada separadamente pelo IBGE. Em 2016 a atividade econômica em 55% dos municípios brasileiros era dependente dos governos.

A pesquisa Produto Interno Bruto dos Municípios do IBGE revelou que, naquele ano, 3.062 das 5.570 cidades do país tinham administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social como as principais atividades. No ano anterior, o percentual era de 45,1%, o que correspondia a 2.511 municípios. Ou seja, passou a haver uma dependência maior das prefeituras para a geração de riqueza nas cidades.

Em Roraima, Paraíba, Piauí, Sergipe, Amapá e Rio Grande do Norte, mais de 90% apresentavam esse perfil de dependência. Nos estados da Região Sul apenas 11% mostravam tal condição. Analisando-se os dados dos 217 municípios do Estado do Maranhão tem-se os seguintes resultados: 75% das cidades dependem da gestão municipal para gerar riqueza, ou seja, a economia é inteiramente financiada pelos recursos públicos; o setor de serviços vem em segundo lugar liderando o PIB em 15% dos municípios; a agricultura representa a maior fatia do PIB em apenas 7% dos municípios, embora o setor do agronegócio receba anualmente um aporte significativo de recursos oriundos de bancos oficiais e privados; e, a indústria, por sua vez, é preponderantemente geradora de riqueza em somente 3% do total de municípios do Maranhão. O gráfico abaixo esclarece a questão:

Gráfico 1- Participação do setor público municipal



Fonte: Dados da pesquisa

Ao analisar os dados acima, constata-se que o enfrentamento do patrimonialismo³ é uma medida eficaz para melhorar o panorama da riqueza nos municípios, tendo em vista que o orçamento público é a fonte de renda mais substancial de 75% das cidades do Maranhão. E, nesse cenário, a transparência pública é uma medida importante para o acompanhamento real

³ Patrimonialismo é um conceito desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), no fim do século XIX, e deriva das palavras patrimônio e patrimonial e pode ser definido como uma concepção de poder em que as esferas pública e privada confundem-se e, muitas vezes, tornam-se quase indistintas.

da sociedade sobre a aplicação do recurso público. Os portais da transparência⁴ são meios eficazes para o empoderamento da sociedade.

5.1 A dependência dos Municípios Maranhenses das Transferências Federais

Por meio de uma simples observação no dia a dia da administração pública, fica fácil perceber que o município possui, entre as competências administrativas dos entes federados expostas na Constituição Federal de 1988, aquelas mais próximas à população, pois sua execução é direta. Obviamente, todo serviço público tem um custo, denominado tecnicamente de despesa pública, que deve ser suprido por uma receita.

As receitas advindas de municípios são diversas, tais como a exploração de atividade econômica de acordo com os permissivos legais, meios produtivos bem desenvolvidos e a cobrança de tributos. Em municípios onde há uma cadeia de produção bem desenvolvida, que possuem uma cadeia de produção econômica com empregos e atividade empreendedora, a arrecadação tributária consequentemente inflará, sendo um fator determinante para o sucesso do outro.

No caso do Maranhão, por exemplo, das cidades com população superior a 50 mil habitantes, objeto desta pesquisa, São Luís é o município que apresenta a menor dependência em relação às transferências federais com o percentual de 59,3% de receitas oriundas de fontes externas, segundo o IBGE. E Barra do Corda a maior, com um percentual de 95,4%.

Quadro 3 - Dependência de Transferências Federais

Município	Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]
Açailândia	74,8 %
Bacabal	92,8 %
Balsas	88,1 %
Barra do Corda	95,4 %
Barrerinhas	88,5 %
Buriticupu	80,6 %
Caxias	86 %
Chapadinha	91,1 %
Codó	91,9 %

⁴ O Portal da Transparência é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado nos Estados e municípios e ajude a fiscalizar (CGU, 2012).

Coroatá	-
Grajáu	95,3 %
Imperatriz	-
Itapecuru-Mirim	90,7
Paço do Lumiar	83,7 %
Pinheiro	91,4 %
Santa Inês	88 %
Santa Luzia	90,8 %
São José de Ribamar	77,4 %
São Luís	59,3 %
Timon	84,7 %
Tutóia	-
Vargem Grande	-
Viana	94,8 %
Zé Doca	96,2 %

Fonte: Dados da pesquisa

Cabe aqui enfatizar que a crise financeira internacional, que explodiu no final de 2008, deixou a economia mundial em queda livre e seus efeitos ainda são largamente visíveis (CASTELLS, 2009). Mudando, assim, drasticamente o quadro das transferências federais a Estados e Municípios.

No contexto histórico de imensa desigualdade regional, os municípios do Maranhão ainda necessitam dos recursos do Governo Federal para equilibrar seus orçamentos. Além disso, devido ao fraco dinamismo de suas forças produtivas, a alocação do gasto público é de suma importância para o desenvolvimento econômico local e, por vezes, na maioria dos municípios a prefeitura é o maior comprador e empregador de mão de obra.

No Maranhão, a CGU avaliou 65 municípios e a Rede de Controle local avaliou os demais 152 utilizando-se dos mesmos parâmetros. Assim, foram avaliados os 217 municípios do Estado do Maranhão e o resultado foi divulgado no dia 07 de janeiro de 2015.

A base deste estudo foi o referencial teórico e metodológico elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) a partir da Escala Brasil Transparente (EBT), que mede o grau de aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101,2000) e à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527,2011), e que sinalizou para drama da transparência na gestão pública municipal em todo o Estado do Maranhão.

Elaborada pela CGU, com o auxílio dos órgãos da Rede de Controle⁵ (Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do Estado), que também auxiliaram na coleta de dados e assinaram conjuntamente a Nota Técnica nº 15, de 07 de janeiro de 2016, os resultados divulgados na imprensa local foram absolutamente negativos em relação à disponibilização de informações contábeis, econômico e financeiras nos portais da transparência (transparência ativa) das prefeituras e na garantia do acesso à informação (transparência passiva).

Essa investigação revelou o caráter desigual em relação ao que se passava no Centro-Sul do Brasil na questão da transparência. A coleta de dados foi coordenada pela CGU e teve como escopo a totalidade dos municípios do Estado, ou seja, 217 entes municipais. O levantamento de informações contou ainda com a participação de auditores do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e do Ministério Público estadual.

O trabalho minucioso, aferiu a aderência aos artigos 48, 48-A e 73-B da LRF, e constatou que 180 municípios, ou 82% do total, não cumprem os requisitos previstos e não alimentam os seus portais da transparência na forma da legislação. Os levantamentos realizados para testar a transparência passiva, revelaram que apenas três cidades do Estado do Maranhão regulamentaram o direito de acesso à informação, o que perfaz apenas 1,38% dos municípios, revelou a Nota Técnica.

Os dados foram coletados nos meses de outubro a dezembro de 2015 e consistiram em duas etapas: consultas aos portais da transparência e envio de pedidos de acesso à informação aos Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC's), respectivamente.

Os resultados apontaram que apenas 37 municípios, ou 17,05% do total, cumprem os requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e alimentam os seus portais da transparência na forma da legislação vigente. Por seu turno, não obedecem à Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131,2009) 180 municípios, o que totaliza 82,95% do total do Estado do Maranhão, apontou o estudo. Além da falha na alimentação dos portais pela maioria dos municípios, 67 cidades do Maranhão (30,88%) sequer possuem sítio eletrônico.

5 CONCLUSÃO: o incontestado paradigma da transparência pública

⁵ Criada em março de 2010, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica, a Rede de Controle da Gestão Pública é composta por órgãos e entidades de fiscalização, auditoria e controle interno e externo com atuação no Estado. Assim, fazem parte ainda da Rede, dentre outros órgãos, o Tribunal de Contas da União, a Secretaria Estadual de Transparência e Controle, o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual, as Secretarias Estaduais de Fazenda e de Segurança, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Tribunal Regional Eleitoral. A Rede de Controle é um centro decisório interorganizacional que visa aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública. O principal objetivo da Rede de Controle é desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao compartilhamento de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros.

Como advertia Marx, “suborno”, “corrupção”, “malversação” e “ladroeiros”, não podem ser programa de governo. Para o notável pensador alemão, combater a corrupção está acima de ideologias. A teoria marxista da luta de classes entendia que a corrupção estatal era uma inimiga que os trabalhadores deveriam combater em todas as frentes. Portanto, torna-se verossímil que não basta apenas o governo central enviar os recursos para a mitigação de situações de pobreza e extrema pobreza, tem-se que fiscalizar.

Sob este escopo o presente trabalho centra suas possibilidades de compreensão e desvendamento na postura teórica de ampliar a visão acerca da importância do poder público na geração de riqueza e o consequente aumento do PIB municipal. Nesse particular, o fortalecimento do controle social dos recursos, da transparência pública e dos mecanismos de controle interno municipais (controladorias, ouvidorias e procuradorias) podem, em grande medida, fortalecer a prevenção e o combate à corrupção nos municípios gerando desenvolvimento em regiões periféricas.

Assim, por determinação da Constituição Federal 1988, especificamente em seu artigo 37, toda a Administração Pública deve ser norteada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Entretanto, foi com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000) que a eloquência do paradigma da transparência pública se impôs como um dos princípios basilares do Estado Brasileiro e a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011) vieram completar a regulamentação premente desse direito.

Desse modo, a LRF (art. 48) ao exigir a liberação ao pleno conhecimento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, asseguram aos agentes desenvolvimentistas reconhecer o potencial de retorno de investimento em determinado município.

Da forma igual, a transparência dos atos administrativos que envolvem processos licitatórios para aquisição de produtos ou realização de serviços poderá atrair novos competidores ao mercado local expandindo, exponencialmente, as oportunidades de desenvolvimento econômico. Além de melhorar a aplicação do gasto público, vital para o desenvolvimento de regiões periféricas ao modo de produção capitalista.

No que concerne à questão do incontestado paradigma da transparência pública para o fortalecimento da participação democrática da população na formulação, acompanhamento, implementação e avaliação das políticas/ações públicas, tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quanto a Lei de Acesso à Informação (LAI), se configuraram em mecanismos imprescindíveis para o exercício do controle social.

Porquanto, a transparência pública é engrenagem fundamental para coibir práticas patrimonialistas e, por conseguinte, buscar o sociodesenvolvimento dos municípios. Convém salientar, que regiões que apresentam altos índices de corrupção têm mais dificuldades em atrair projetos de grande escala (PGEs) ou *outsiders* desenvolvimentistas (RIBEIRO, 2014).

O objetivo da pesquisa vai ser levar ao entendimento do problema da falta de transparência pública relatada amiúde pela Controladoria-Geral da União e seu impacto no desenvolvimento municipal, partindo-se do pressuposto da importância da Administração Pública Municipal para o incremento do Produto Interno Bruto (PIB).

Referências

ALMEIDA, Desni Lopes. **O Campo e a Política:** a participação do campesinato na política maranhense. Monografia de graduação. UEMA, São Luís, 2008.

ALIER, J. M. “Correntes do ecologismo”. In: **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração.** São Paulo: Contexto, 2007.

ASSELIM, Victor. **Grilagem, corrupção e violência em terra de Carajás.** Petrópolis: Vozes, 1982.

BANCO DO NORDESTE. **Estudos e Pesquisas.** Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/estudos-e-pesquisas/asset_publisher/vXCmWDOyBpxW/content/cai-dependencia-de-recursos-federais-em-sete-estados-do-nordeste/50120?inheritRedirect=false>. Acesso em: 30 mar. 2019.

BARBOSA, Zulene (2001). **Maranhão, Brasil:** lutas de classes e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo. Tese de doutorado. São Paulo, PUC,SP.

BARBOSA, Zulene Muniz. **O global e o regional:** contradições entre os grandes empreendimentos e as desigualdades sociais no Maranhão. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011,CdVjornada,JORNADA_EIXO_2011,MESAS_Tematicas,O_GLOBAL_E_O_REGIONAL_Grandes_Projetos_Desigualdades_e_Lutas_Sociais_no_Maranhao_NEW.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C.1977a. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Brasiliense, [s.d.].

CANO, Wilson. **Raízes de concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Difel, 1977

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**, 13. ed. São Paulo: Nacional, 1977.

GOHN, Maria da Gloria. “Características e especificidades dos movimentos sociais latino-americanos”. In: **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2012.

GOODMAN, David E. & ALBUQUERQUE, Roberto C. **Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste**. Rio de Janeiro, Ipea, 1974.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife: Fundaj Massangana,1989.

HOLANDA, Felipe de. **Dinâmica da Economia Maranhense no Período 2000 a 2013: estudos sobre a economia maranhense contemporânea**. São Luís: Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PIB dos municípios**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=17998&t=sobre>> Acesso em: 10 abr.2019.

LÖWY, Michael. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista I** Michael Löwy. -19. ed.- São Paulo: Cortez, 2010.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Livro 1, Vol. I. 25. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

NOVAIS, Fernando. **Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial**. São Paulo: Hucitec, 1979.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

PEREIRA FILHO, Jomar Fernandes. **Formação econômica do maranhão: superexploração e estado oligárquico como entraves ao desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo1/formacao-economica-do-maranhao-superexploracao-e-estado-oligarquico-como-entraves-ao-desenvolvimento.pdf>> Acesso em: 26 mar.2019.

POLANYI, Karl (2000). **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus, [s.d.].

SILVA, Júlio César Lázaro da. **"História Econômica da Região Nordeste"; Brasil Escola**. Disponível em <<https://brasil.escola.uol.com.br/brasil/historia-economica-regiao-nordeste.htm>>. Acesso em: 26 de março de 2019.