

GRUPO I – CLASSE V – Plenário  
TC 016.165/2015-2.

Natureza: Relatório de levantamento de auditoria.

Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Maranhão.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE (FISC NORDESTE). VISÃO DA SITUAÇÃO GEOGRÁFICA E ECONÔMICO-SOCIAL DO ESTADO DO MARANHÃO E DOS DESAFIOS LOCAIS PARA SEU DESENVOLVIMENTO. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Registro, preliminarmente, que atuo neste feito com fundamento no art. 27-A da Resolução TCU 175/2005 com redação conferida pela Resolução TCU n.º 190/2006, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues.

*A presente fiscalização é uma iniciativa que se alinha com os objetivos previstos no Plano Estratégico do TCU 2015-2021, especialmente os referentes ao compromisso de aprimoramento da governança e da gestão em organizações e políticas públicas, ao fomento da transparência na administração pública, à realização de diagnósticos sistêmicos em áreas relevantes e à intensificação da atuação do controle externo com base em análise de risco.*

*Conforme estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (v. slide 13 da apresentação do Sr. Marcelo Barros da Cosocial intitulada "Tema Estruturante: Desenvolvimento Regional" realizada no XXXVII Encontro de Dirigentes do TCU, peça 40, p. 1), se mantida a tendência de crescimento do Nordeste nos patamares verificados entre 1995 e 2008, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita dessa região somente alcançará a marca de 75% do valor nacional por volta do ano de 2074. Nesse contexto, a realização de fiscalizações pontuais pode trazer visão fragmentada acerca dos problemas das políticas públicas aplicadas a cada um dos estados da região.*

*Por isso, identificou-se a necessidade de realizar fiscalização mais abrangente, que possibilitasse visão mais ampla sobre o tema do desenvolvimento do Maranhão e levasse à identificação dos principais desafios à sua implementação. Com efeito, esse tema abrange diretamente a população do estado, vez que aborda as vertentes social, econômica, ambiental e de inclusividade.*

[...]

### 1.1 Antecedentes

*No âmbito da Secretaria de Controle Externo do Maranhão (Secex-MA), o levantamento de auditoria (TC-016.165/2015-2) foi autorizado pelo Acórdão 1.379/2015-TCU-Plenário, de 3/6/2015 (prolatado no TC-010.971/2015-7), e está alinhado com o Plano de Controle Externo 2015-2016, aprovado pelo Tribunal em 25 de março de 2015, e vinculado à linha de ação 5.1 (Caracterizar e avaliar aspectos de formulação, implementação e/ou resultados de políticas*

*públicas por meio de diagnósticos sistêmicos), sendo, por isso, classificado como “trabalho relevante” da Secretaria e incluído entre as metas institucionais para o período.*

### *1.2 Objetivos e Escopo da Auditoria*

*O presente relatório trata do levantamento realizado pela Secex-MA, de 3/7 a 25/9/2015, que teve por objetivo apresentar visão da situação geográfica e econômico-social do Estado do Maranhão e dos desafios locais para seu desenvolvimento, bem como síntese do conjunto de ações de controle relevantes realizadas pelo controle externo com foco no território do Estado, de 1º/1/2011 a 31/12/2014.*

*Buscou-se, com este trabalho, subsidiar o processo de identificação e seleção de objetos de controle e de adequadas técnicas de fiscalização que permitam mais efetividade à atuação do TCU na verificação da boa e regular aplicação dos recursos federais no respectivo Estado, com ênfase nas aplicações que fortaleçam os aspectos estruturantes do seu desenvolvimento.*

*Compõem o escopo do presente levantamento, a identificação de desafios ao desenvolvimento do Maranhão, com enfoque nas áreas setoriais de educação, saúde, infraestrutura (comunicações, transportes, energia e saneamento), assistência social, agropecuária e gestão pública, bem assim informações relativas ao volume de recursos públicos aplicados no território do Estado; aos planos de desenvolvimento em execução e os indicadores socioeconômicos utilizados para mensurar/monitorar este desenvolvimento; a apresentação de resumo dos trabalhos relevantes do TCU sobre o tema e a indicação de áreas prioritárias para futuras ações de controle.*

*O escopo não abrange a avaliação de políticas públicas setoriais e de governança de órgãos e entidades públicas; a aferição da regularidade dos recursos públicos aplicados no território do Estado, a análise qualitativa de estratégias, planos e indicadores, nem a propositura de futuras ações de controle em específico.*

### *1.3 Metodologia e Critérios*

*Para os fins deste trabalho, entende-se por “Desenvolvimento” o resultado de ações realizadas para o atendimento das necessidades presentes da população sem o comprometimento da possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades (documento “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Bruntland, Organização das Nações Unidas, disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/documentos/>). Nesse contexto, o termo “Desafio” assume a definição de situação/realidade a ser modificada para alavancar o desenvolvimento do território.*

*Quanto ao território, em virtude de o trabalho visar a compreensão não só das questões de desenvolvimento regional afetas ao Maranhão, mas também ao Nordeste como um todo (em segundo momento), entendeu-se que a melhor maneira de perceber e analisar as pessoas ali residentes, devido à utilização de dados agregados, seria optar pela escolha que represente a área do Estado como um todo, possibilitando análise em nível de mesorregião (Centro Maranhense, Leste Maranhense, Norte Maranhense, Oeste Maranhense e Sul Maranhense).*

*Primeiramente, foi realizada prospecção, por meio de leitura e análise de documentos relacionados ao tema desenvolvimento, além de reuniões, para alinhamento de conceitos e definição de prioridades para definição do objeto, da metodologia e da forma de análise dos dados. Em seguida, foram obtidas, junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao Ipea, ao Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc) e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), informações geográficas, demográficas e econômicas do território em apreço para composição de panorama geoeconômico do Estado do Maranhão, como contexto para análise dos dados coletados.*

*Cuidou-se, também, da identificação dos desafios para o desenvolvimento regional do território (Mapa de Desafios) a partir da coleta de opiniões de especialistas (stakeholders), por meio de entrevistas/questionários, incluindo informações sobre as fontes por eles utilizadas como suporte às suas convicções.*

*Após o mapeamento dos desafios trazidos pelos especialistas, agrupados por áreas temáticas, buscou-se, em pesquisas no material bibliográfico coletado e nos sítios eletrônicos do Ministério do Planejamento e da Secretaria de Planejamento do Maranhão (Seplan/MA), a identificação e obtenção de eventuais planos oficiais de desenvolvimento regional dos níveis de governo federal e estadual, para análise de coerência desses planos entre si, e em cotejo com os desafios identificados, tarefa prejudicada em razão da não identificação desses planos, seja na esfera federal, seja no âmbito estadual.*

*Com o objetivo de avaliar a coerência e relevância dos desafios identificados, procedeu-se a consultas aos portais da transparência dos governos Federal e Estadual e ao sítio eletrônico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para coleta de dados financeiros referentes a aplicações governamentais no(s) território(s), assim como para obtenção de informações de indicadores socioeconômicos e de acompanhamento das ações governamentais. No tratamento dos dados financeiros, realizou-se esforço para representar o montante de recursos federais destinados à aplicação no território do Estado, contemplando as transferências constitucionais e legais, obrigatórias e voluntárias, bem como aquelas dirigidas diretamente à população beneficiária.*

*No que diz respeito à sistemática de tratamento dos indicadores socioeconômicos, de início, foi elaborado rol preliminar de indicadores a partir do material bibliográfico coletado e das apresentações feitas no workshop de planejamento do Fisc-Nordeste. Em seguida, foram selecionados aqueles que dessem suporte ao monitoramento/acompanhamento dos desafios identificados. Optou-se pela não utilização, na análise, de dados referentes à evolução do indicador, mas sim à informação da última posição identificada, feitas as comparações com referências no nível macrorregional, nacional e mundial, quando disponíveis.*

*Adicionalmente, foram agregadas, ao presente esforço, informações acerca dos trabalhos relevantes desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União no Maranhão, precipuamente aquelas que, por sua abrangência e significância, contribuiriam para análise das questões associadas ao desenvolvimento do Estado, elaborando-se sugestões de áreas prioritárias para futuras ações de controle.*

*Os trabalhos foram realizados em consonância com as normas de auditoria e os padrões de levantamento estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União, tendo sido elaborados os papéis de trabalho necessários ao planejamento e desenvolvimento da auditoria, destacando-se as matrizes de planejamento, oportunamente submetidas à avaliação da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste (Cosocial) (peças 10 e 11).*

*Para a consecução dos objetivos da auditoria, a equipe de fiscalizac o realizou pesquisas e entrevistou especialistas do Banco da Amazônia S/A (Basa), Banco do Nordeste (BNB), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), Federação de Agricultura do Maranhão (Faema), Federação do Comércio (Fecomércio), Federação das Indústrias do Maranhão (Fiema), Imesc, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Maranhão (Sebrae/MA), Seplan/MA e Universidade Federal do Maranhão (Ufma).*

*Para a efetivação dos procedimentos, adotaram-se as seguintes técnicas de auditoria:*

*Evidências documentais: análise de documentos/informações obtidos em bases de dados de órgãos de pesquisa e estatística, federal e estadual, portais da transparência federal e estadual, e com os especialistas entrevistados;*

*Evidências testemunhais: entrevista com especialistas sobre o tema desenvolvimento regional, em virtude da dificuldade de alcançar, em um único painel de referência, o espectro de especialistas pretendido;*

*Evidências analíticas: triangulação, por meio de cruzamento de informações dos especialistas com dados orçamentários e indicadores socioeconômicos do Estado, secundado por informações obtidas nas pesquisas no material bibliográfico correlato.*

*Com o fito de orientar os trabalhos e expressar a metodologia escolhida, foram desenvolvidas as seguintes questões de auditoria, que compõem a matriz de planejamento da fiscalização:*

*Questão 1: Sob a ótica de stakeholders (órgãos governamentais, setor produtivo, academia e sociedade civil), quais os principais desafios para o desenvolvimento do Estado?*

*Questão 2: Como e onde vêm sendo alocados os recursos federais e estaduais no Estado, considerando o período de 2011 a 2014?*

*Questão 3: Os planos de médio e longo prazos utilizados nas esferas federal e estadual são indutores do desenvolvimento do Estado e guardam, entre si, complementaridade e alinhamento estratégico com os desafios para o desenvolvimento identificados?*

*Questão 4: Como os principais indicadores socioeconômicos de desenvolvimento do Estado do Maranhão se relacionam com os desafios para o seu desenvolvimento?*

*Por fim, ressalte-se que a caracterização territorial e demográfica do Maranhão, assim como o levantamento dos trabalhos relevantes realizados pelo TCU no Estado, por cuidarem de informações meramente descritivas, não permitindo maiores análises e avaliações, deixaram de ser traduzidos em questões de auditoria, muito embora ilustrem o relatório da fiscalização.*

#### *1.4 Limitações*

*Como limitações ao trabalho, podem ser citados impossibilidade/dificuldades de:*

*coletar a totalidade dos recursos orçamentário-financeiros executados diretamente pelas unidades gestoras da União, além das despesas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, dos investimentos realizados por empresas estatais; dos recursos orçamentários destinados à concessão de crédito repassados a instituições financeiras; dos benefícios previdenciários e de prestação continuada; do seguro desemprego, do abono salarial, do pescador artesanal; dos recursos do Fundo de Financiamento Estudantil e de empréstimos do Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros, em virtude de eventuais informações não estarem individualizadas por unidade da federação.*

*obter dados referentes ao ano de 2014 no que concerne ao PIB do Estado do Maranhão, à sua dívida consolidada líquida (por falta de acesso ao relatório de gestão fiscal (RGF) do último quadrimestre de 2014, indisponível no Portal da Transparência do Estado do Maranhão) ao valor adicionado bruto do Maranhão naquele ano, e respectiva participação dos respectivos setores da economia;*

*realizar entrevistas com especialistas do Instituto de Cidadania Empresarial do Estado do Maranhão (ICE/MA), do Conselho Regional de Economia/Maranhão (Corecon/MA) e da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (Famem), apesar das tentativas feitas (peças 14, 40 (p. 2-6) e 12).*

*Outras limitações de dados foram encontradas por conta da ausência de produção de dados e estatísticas para os anos de 2011 e 2014, em função das periodicidades das produções consultadas, tendo sido coletados dados de anos próximos a esses anos ou dos últimos dois períodos pesquisados, para fins de referência de análise, conforme se verá por ocasião da*

apresentação dos dados socioeconômicos do Maranhão e dos dados coletados acerca dos indicadores utilizados neste trabalho.

## 2. CARACTERIZAÇÃO TERRITORIAL E DEMOGRÁFICA

### 2.1 Limites e Regionalizações

O Maranhão está localizado na região Nordeste do Brasil, limitando-se a Norte com o Oceano Atlântico; ao Sul com o Estado de Tocantins; a Leste com o Estado do Piauí e a Oeste com o Estado do Pará.

O Estado possui área de 331.936,95 km<sup>2</sup>, o que equivale a 21,36% da área pertencente à região Nordeste e 3,90% da área do Brasil. Desta forma, o Maranhão é o segundo maior estado da região Nordeste e o 8º entre os estados brasileiros em termos de extensão.

No que tange à divisão político-administrativa, o Estado é composto por 217 municípios. A regionalização adotada pela Seplan/MA, segundo documento do Imesc (1), é composta por 32 Regiões de Planejamento. Já a regionalização adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2) compreende cinco mesorregiões e 21 microrregiões geográficas, regiões estas formadas de acordo com os aspectos físicos, da vida de relações e de estrutura produtiva de cada uma delas.

As diversas regionalizações citadas para agrupar os 217 municípios do Estado do Maranhão podem ser visualizadas nos mapas temáticos, nas tabelas, nos quadros e, nos gráficos elaborados. (Podem ser utilizados mapas temáticos disponíveis, conforme o caso).

FIGURA 1 – Mapa do Estado do Maranhão

FIGURA 2 – Mapa do Estado do Maranhão – Mesorregiões e Microrregiões (IBGE)

FIGURA 3 – Mapa do Estado do Maranhão - Regiões de Planejamento (Imesc)

(disponíveis no doc. 41)

### QUADRO 1 – ESTADO DO MARANHÃO – INFORMAÇÕES GERAIS

ITEM	INFORMAÇÃO
<b>NOME DO ESTADO</b>	ESTADO DO MARANHÃO
<b>SITE OFICIAL</b>	<a href="http://www.ma.gov.br/">http://www.ma.gov.br/</a>
<b>CAPITAL</b>	SÃO LUIS
<b>ÁREA (Em Km<sup>2</sup>)</b>	331.936,95
<b>REGIÕES EM QUE SE DIVIDE/ MESORREGIÕES</b>	Norte Maranhense, Sul Maranhense, Leste Maranhense, Oeste Maranhense, Centro Maranhense
<b>QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS</b>	217

### QUADRO 2 – ESTADO DO MARANHÃO - DADOS SOCIOECONÔMICOS

ITEM	POSIÇÃO 2011			POSIÇÃO 2014		
	MARANHÃO	BRASIL	PARTICIPAÇÃO RELATIVA	MARANHÃO	BRASIL	PARTICIPAÇÃO RELATIVA
<b>POPULAÇÃO (Hab.) (A)</b>	6.670.977 (3)	197.397.018 (4)	3,38%	6.850.884 (3)	202.768.562 (4)	3,38%
<b>DENSIDADE DEMOGRÁFICA (Hab. por Km<sup>2</sup>)</b>	20	24		21	24	
<b>PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) (R\$) (B)</b>	52,187 bilhões (5)	4.402,537 bilhões (6)	1,19%	66,464 bilhões (7)	5.521 bilhões (8)	1,20%
<b>PIB PER CAPITA (R\$) (C = B/A)</b>	7.822,99	22.302,96	35,08%	9.701,52	27.228,09	35,63%
<b>ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO</b>	0,456 [2000] (9)	0,612 [2000] (9)	74,50%	0,639 [2010] (9)	0,727 [2010] (9)	87,89%



ITEM	POSIÇÃO 2011			POSIÇÃO 2014		
	MARANHÃO	BRASIL	PARTICIPAÇÃO RELATIVA	MARANHÃO	BRASIL	PARTICIPAÇÃO RELATIVA
<b>HUMANO MUNICIPAL (IDHM DO ESTADO)</b>						
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) (R\$) (D)</b>	8,087 bilhões (10)	558,706 bilhões (11)		9,964 bilhões [ago./2014] (12)	641,578 bilhões (13)	
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) (R\$) (E)</b>	3,834 bilhões (10)	1.072,128 bilhões (11)		3,189 bilhões [ago./2014] (12)	1.352,476 bilhões (13)	
<b>RELAÇÃO DCL/PIB (%) (F = E/B)</b>	7,35%	24,35%		4,80%	24,50%	
<b>RELAÇÃO DCL/RCL (%) (G = D/B)</b>	47,40%	191,89%		32,00%	210,80%	
<b>VALOR ADICIONADO BRUTO – VALORES CORRENTES (R\$)</b>	46,545 bilhões (5)	3.530,871 bilhões (17)	1,31%	n.d.	4.718,903 bilhões (18)	
<b>ATIVIDADE AGROPECUÁRIA – PARTICIPAÇÃO NO VALOR ADICIONADO BRUTO (%)</b>	17,5% (5)	5,5% (14)		n.d.	n.d.	
<b>ATIVIDADE INDÚSTRIA – PARTICIPAÇÃO NO VALOR ADICIONADO BRUTO (%)</b>	17,5% (5)	27,5% (15)		n.d.	n.d.	
<b>ATIVIDADE SERVIÇOS – PARTICIPAÇÃO NO VALOR ADICIONADO BRUTO (%)</b>	64,9% (5)	68,5% (16)		n.d.	n.d.	
<b>ATIVIDADE ADMINISTRAÇÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO PÚBLICAS – PARTICIPAÇÃO NO VALOR ADICIONADO BRUTO (%)</b>	33,3% (5)	16,3% (17)		n.d.	n.d.	
<b>SALDO DA BALANÇA COMERCIAL (U\$S)</b>	-3.234.284.000 (21)	29.796.165.861 (19)		-4.272.719.000 (22)	-3.959.173.313 (20)	
<b>IMPORTAÇÕES INTERNACIONAIS (R\$) (28)</b>	10.138.938.520 [2010] (21)	181.768.427.438 [2010] (19)	2,09%	7.068.229.000 (22)	229.060.058.144 (20)	3,08%
<b>IMPORTAÇÕES INTERESTADUAIS</b>	3.847.117.815 [2010] (27)			n.d.		
<b>TOTAL DAS IMPORTAÇÕES</b>	13.986.056.335 [2010] (5)	181.768.427.438 [2010] (19)			229.060.058.144 (20)	
<b>RELAÇÃO TOTAL DE IMPORTAÇÕES/PIB</b>	30,9% [2010] (5)	4,82% [2010] (6)			4,14% (8)	
<b>PROPORÇÃO DE POBRES (P0) – LINHA DE POBREZA BASEADA EM NECESSIDADES CALÓRICAS (23) (%)</b>	43,26% (24)	18,42% (24)		36,57% [2013] (24)	15,09% [2013] (24)	
<b>PROPORÇÃO DE EXTREMAMENTE POBRES (P0) – LINHA DE POBREZA BASEADA EM NECESSIDADES CALÓRICAS (25)</b>	19,6% (26)	6,31% (26)		18,03% [2013] (26)	5,5% [2013] (25)	

FONTES: IMESC, IBGE, ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO BRASIL, RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL FEDERAL E ESTADUAL, MDIC, IPEA, FIEMA E BANCO CENTRAL DO BRASIL.

## 2.2. Meio Ambiente

Segundo registro no Anuário Estatístico do Maranhão (29), o Estado do Maranhão localiza-se no encontro de dois ecossistemas: o Ecossistema Floresta, também conhecido como Ecossistema Amazônico, do noroeste até o sertão do Estado; e do Ecossistema Cerrado, distribuído em duas partes: do leste para o centro, e do extremo sul para o centro.

*A cobertura vegetal é arbórea, representada pela floresta amazônica do oeste até o centro; de manguezais, que se estendem desde o litoral de Carutapera até o Golfão Maranhense, e de mata tropical, área de transição entre a floresta e o cerrado, ocupando o médio vale do Itapecuru e que, pela intensa influência antrópica, resultou em paisagem com grande incidência de palmeiras: a mata dos cocais.*

*O clima característico desse espaço é o equatorial úmido, onde predomina a Amazônia Maranhense, e tropical úmido, com pluviosidade mais intensa na faixa amazônica, de novembro a junho, e na planície, de janeiro a junho. Do extremo para o centro sul, o clima predominante é tropical semiúmido, com chuvas de outubro a fevereiro na parte mais central e de novembro a março nos vales alto e médio do Rio Parnaíba.*

*Na parte do Ecossistema Cerrado, que se manifesta do extremo até o centro sul, o relevo é representado pelos últimos degraus do planalto central brasileiro em direção ao norte. É a parte mais elevada do Estado, com serras em forma de chapadas cuetas e morros testemunhos com predominância das primeiras. É do centro que surgem aproximadamente 80% da hidrografia maranhense, distribuída em bacias de rios genuinamente maranhenses (Itapecuru, Mearim, Grajaú e Pindaré) e de onde se dispersam formadores de parte das bacias dos rios limítrofes (Parnaíba, Tocantins e Gurupi).*

*No nordeste do Estado está a bacia do Munim. Além dessas bacias, outros rios menores formando micro bacias se espalham do oeste para o leste; são consideradas bacias secundárias de rios que deságuam no litoral ocidental: Turiaçu, Maracaçumé, Tromai, Cabelo de Velha, Uru, Cururupu, Pericumã, Aurá e outros, e bacias secundárias de rios com vertentes no litoral oriental: Negro, Peria, Fome ou Formiga, Preguiça e outros.*

*Acrescente-se, segundo o “Perfil Socioeconômico do Maranhão” (30), que o regime de chuvas é tropical, com divisão do ano em período chuvoso de novembro a maio e período seco nos demais meses do ano. Há de se ressaltar, ainda, que a pressão antrópica tem exercido ação danosa ao meio ambiente com desmatamentos, erosão do solo, degradação de ecossistemas, contaminação de recursos hídricos e poluição do litoral.*

### 2.3 Distribuição da População

*Os dados dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dos anos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010 permitiram evidenciar a evolução do crescimento populacional e as mudanças ocorridas na estrutura demográfica do Estado do Maranhão (31).*

*A taxa de urbanização para o Estado do Maranhão, de 58,9% (2012), é inferior ao registrado para o Brasil (84,3%) e para a região Nordeste (73,1%) (cf. “Perfil Socioeconômico do Maranhão”, BNB, 2015, p. 19). Comparando com os valores das taxas de urbanização referentes aos anos de 1970, 1980, 1991 e 2000, iguais a 25,41%, 31,64%, 40,01% e 59,51% (32), percebe-se que o Estado do Maranhão vem aumentando sua taxa de urbanização no decorrer dos anos, acompanhando a tendência brasileira, apresentando maior número de habitantes urbanos a partir da década de 1990. Em termos quantitativos, tem-se em 2011 um total de 4,075 milhões de pessoas residindo em áreas urbanas e 2,697 milhões em áreas rurais no Estado (33).*

*Em termos de densidade demográfica, o Estado do Maranhão registrou, no ano de 2000 (quando contava com 5.642.960 habitantes) 17 hab./km<sup>2</sup>, passando para 20 hab./km<sup>2</sup> no ano de 2010 (com 6.574.789 habitantes), ou seja, um incremento de cerca de 3 hab./km<sup>2</sup>. A distribuição da população no território não é equivalente. A Região da Grande São Luís (capital) é a área mais densamente povoada, com 1.331.181 habitantes (2010) (34).*

### 2.4 Estrutura da População

A estrutura etária da população do Estado do Maranhão vem se modificando ao longo das últimas décadas em um processo de envelhecimento. No ano 2000, 37,29% da população estavam na faixa etária de 0 a 14 anos (população jovem), 57,83% tinham entre 15 e 64 anos (pessoas em idade ativa) e 4,88% da população possuíam 65 anos ou mais (população considerada idosa), conforme dados apresentados na Tabela 1. Já em 2010, esses percentuais se alteraram para 31,00%, 62,97% e 6,02%, respectivamente, o que evidencia tal envelhecimento.

**TABELA 1 - Maranhão - Estrutura etária da população**

Estrutura Etária	População (1991)	% (1991)	População (2000)	% (2000)	População (2010)	% (2010)
Menos de 15 anos	2.173.826	44,09	2.107.154	37,29	2.038.314	31,00
15 a 64 anos	2.549.264	51,71	3.268.379	57,83	4.140.466	62,97
65 anos ou mais	207.163	4,2	275.942	4,88	396.009	6,02
Razão de dependência	93,4		72,91		58,65	

Fonte: PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro, disponível em [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_uf/maranhao](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/maranhao).

Esses resultados são importantes para o planejamento urbano e educacional, pois, a partir deles, pode-se identificar, por exemplo, quais municípios possuem maior parcela de população jovem, na qual se inclui a faixa etária apta a cursar o ensino fundamental, os locais onde há contingente expressivo de mão-de-obra em busca de trabalho, entre outros aspectos.

Avaliando a pirâmide etária da população do Estado do Maranhão, em 2000 (Gráfico 1) e em 2010 (Gráfico 2), percebe-se o estreitamento da base da pirâmide, fruto da queda da fecundidade no derradeiro decênio, contribuindo, dessa forma, para a diminuição da proporção de crianças e jovens. Já a redução da mortalidade tem como consequência a elevação da expectativa de vida, provocando o alargamento do topo da pirâmide em decorrência de significativo aumento da participação da população de 65 anos ou mais.

**GRÁFICO 1 – Pirâmide etária em 2000 – Maranhão**

**GRÁFICO 2 - Pirâmide etária em 2010 – Maranhão**

(disponíveis no doc. 41)

**2.5. Atividades econômicas do Estado**

O Produto Interno Bruto (PIB), a soma de toda a riqueza produzida no Maranhão no ano de 2014, alcançou R\$ 66,464 bilhões, o que representa crescimento de 27,35% em valores reais no que concerne o valor obtido em 2011, de R\$ 52,187 bilhões. Esse resultado supera discretamente o resultado do crescimento real do PIB do Brasil para o período, calculado em 25,40%, o que justifica a estabilização da participação do PIB do Estado em relação ao PIB do Brasil em 1,2% até 2014. O PIB do Maranhão, segundo dados de 2012, distribui-se desigualmente no território, considerando que a Mesorregião Norte Maranhense, que abrange a capital do Estado, concentra 52% desse montante (35).

No que respeita ao PIB per capita, considerando o crescimento populacional maranhense de 2011 a 2014, houve crescimento desse indicador da ordem de 24,01%, acima dos 22,08% de crescimento do PIB per capita brasileiro no mesmo período, conforme dados do Quadro 2.

Como elemento de análise da desigualdade regional, tomando-se o valor do PIB per capita do Brasil como 100%, a relação PIB per capita do Maranhão em comparação ao do Brasil manteve-se, em 2014, na faixa dos 35%, a mesma apurada em 2011 (v. Quadro 2), o que importa em manutenção do nível de desigualdade no Maranhão, em relação ao país.

Quando se desagrega o valor adicionado bruto (VAB), revela-se que o setor de serviços tem concentrado as atividades econômicas do Estado, tendo alcançado 68,5% do VAB estadual em 2012, enquanto a agropecuária e a indústria, juntas, mantiveram-se em patamar inferior a 40% do



VAB estadual (36). Na tabela 2, tem-se as atividades econômicas de maior relevância (dados de 2012):

**TABELA 2 - Maranhão - Atividades econômicas relevantes**

ATIVIDADE	SETOR	VALOR DA PRODUÇÃO (R\$)
ADMINISTRAÇÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO PÚBLICAS (APU)	SERVIÇOS (1)	7.625.769.494,00
COMÉRCIO E SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E REPARAÇÃO	SERVIÇOS (1)	6.999.481.378,00
CONSTRUÇÃO CIVIL	INDÚSTRIA	4.443.230.000,00
ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS E ALUGUEL	SERVIÇOS (1)	2.736.452.049,00
TRANSPORTES, ARMAZENAGEM E CORREIO	SERVIÇOS (1)	2.583.438.475,00
PECUÁRIA	AGROPECUÁRIA	1.816.000.000,00
CULTIVO DE SOJA	AGROPECUÁRIA	1.220.199.000,00
METALURGIA	INDÚSTRIA	1.107.200.000,00
SERVIC	SERVIÇOS (1)	1.092.445.746,40
ASSOCIATIVOS E SERVIC		
ELETRICIDADE, GÁS, ÁGUA, ESGOTO, GESTÃO DE RESÍDUOS E DESCONTAMINAÇÃO – SERVIÇOS	INDÚSTRIA	1.058.000.000,00
INDUSTRIAS DE UTILIDADE PÚBLICA (SIUP)		
SERVIC	SERVIÇOS (1)	1.042.627.373,60
INTERMEDIAC , SEGUROS E	SERVIÇOS (1)	925.198.352,00
PREVIDENCIA COMPLETAMENTAR		
INDÚSTRIA EXTRATIVA	INDÚSTRIA	908.049.000,00
SERVICOS DE ALOJAMENTO E ALIMENTAC	SERVIÇOS (1)	544.443.645,60
CULTIVO DE MANDIOCA	AGROPECUÁRIA	441.068.000,00
	SERVIÇOS (1)	416.339.258,40
SERVICOS DE INFORMAC	SERVIÇOS (1)	384.313.161,60
LEITE	AGROPECUÁRIA	383.655.000,00
CULTIVO DE MILHO	AGROPECUÁRIA	369.659.000,00
CULTIVO DE ARROZ	AGROPECUÁRIA	286.022.000,00
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS	INDÚSTRIA	274.870.000,00
CULTIVO DE CANA DE AÇÚCAR	AGROPECUÁRIA	239.583.000,00
CULTIVO DE ALGODÃO (EM CAROÇO)	AGROPECUÁRIA	133.788.000,00

Fonte: BNB e Imesc (37)

Nota: (1) Valores calculados a partir do total do setor Serviços para 2012 (R\$ 35.584.552.000,00: Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão: período 2008-2012, Imesc. p. 29) aplicados os percentuais de participação de cada atividade indicado no documento Informativo PIB do Estado do Maranhão – 2008-2012, Imesc. p. 11 (Tabela 8).

### 3. PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

#### 3.1. PLANEJAMENTO

A Constituição da República Federativa do Brasil, no art. 21, inciso IX, dispõe que compete à União elaborar e executar os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Ainda, o art. 48, inciso IV, estabelece que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

No entanto, as pesquisas em fontes governamentais federais e estaduais indicaram a inexistência de planos de desenvolvimento regional, isto é, de planejamento capaz de nortear a mobilização e a aplicação de recursos governamentais para enfrentamento, de forma transversal,

*dos entraves ao desenvolvimento, assim como de orientar a elaboração dos planos plurianuais nas três esferas, de forma a se sobrepor a propostas setoriais de governo que, em eventual plano regional, deveriam estar alinhadas, considerando que a maior parte das demandas da sociedade requer tempo superior ao horizonte temporal quadrienal do Plano Plurianual (PPA) para serem atendidas.*

*Nessa ótica, o PPA se tem demonstrado insuficiente para coordenar esforços para resolução de problemas estruturantes, bem à orientação de investimentos nas áreas governamentais (social, econômica ou de infraestrutura). Além disso, o PPA ainda possui características muito mais de orçamento plurianual do que de plano estratégico norteador da ação do Estado.*

*O fato de a administração pública estar organizada por setores, mas os problemas possuírem dimensão transectorial, faz com que o sucesso do planejamento dependa da sintonia e da sinergia entre as iniciativas sob a responsabilidade dos órgãos governamentais responsáveis, o que tem se traduzido em prática de gestão de difícil implementação, ainda que considerada a esfera federal, sabidamente mais estruturada.*

*Há de se consignar esforços esparsos na elaboração de plano de desenvolvimento regional, tais como o “Plano Brasil 2022” e o “Projeto Brasil 3 Tempos”, ambos desenvolvidos pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (41); o documento “Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste: elementos para discussão”, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) (2011); “Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR” (Decreto 6.047, de 22 de fevereiro de 2007); “Plano Popular de Desenvolvimento Regional do Estado do Maranhão-PPDR: estudos de regionalização, n. 7”, Seplan/Imesc/MA (2008); e o “Agendas de Desenvolvimento Territorial” com objetivo de convergência das visões estratégicas dos PPA federal e estaduais guiadas pelo território.*

*Essa última iniciativa, no Maranhão, limitou-se ao levantamento de dados agregados e à apresentação de ações estratégicas para atuação dos setores de governo estaduais e federais. No Brasil, como um todo, o “Agendas de Desenvolvimento Territorial” foi descontinuado em 2014 (38).*

*O Plano Plurianual da União (Lei nº 12.593/2012), denominado “Plano Mais Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação”, foi objeto de análise específica do TCU no Relatório sobre as Contas de Governo 2012 (TC-006.617/2013).*

*Naquela ocasião, o TCU detectou, de forma genérica, sobre o PPA e os programas temáticos mencionados, a ausência de diretrizes integradoras da atuação pública, assim como a insuficiência de instâncias de articulação intergovernamental para reforço mútuo dos programas, com ações complementares e sinérgicas. Nesse contexto, onde prevaleciam as intervenções fragmentadas, a efetividade das políticas públicas restava minimizada, o que se tornava especialmente grave ante as desigualdades expressivas nas áreas analisadas, constituindo mecanismos de perpetuação das disparidades regionais.*

*O tratamento dado à regionalização no âmbito do PPA 2012-2015 e dos orçamentos anuais, bem como a forma pela qual esses instrumentos eram direcionados para a redução das desigualdades regionais, destacaram que instrumentos como o “Plano Decenal de Expansão de Energia”, o “Plano Brasil Sem Miséria”, o “Plano Nacional de Logística de Transportes” e o “Plano Nacional de Educação”, entre outros, existiam anteriormente à elaboração do atual PPA. Assim, uma vez que os planos setoriais perpassam a vigência do plano plurianual, neste último não se logrou conceber diagnóstico único sobre as disparidades regionais, optando-se pela agregação de planos setoriais pré-existentes (39), mas que, como verificado, não guardavam alinhamento entre si.*

*Mesmo iniciativas do Ministério do Planejamento para minimizar as diferenças conceituais entre os setores governamentais, não chegaram a solucionar o problema. Nesse sentido, p. ex., o documento “Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015” (peça 40, p. 31), ao cuidar da regionalização, não especifica padrão para planejamento, pois orienta que a regionalização seja expressa em macrorregiões para estados ou municípios, mas que, em casos específicos, poderiam ser aplicados recortes mais adequados para o tratamento de determinadas políticas públicas, como por região hidrográfica, bioma, territórios de identidade e áreas de relevante interesse mineral.*

*Ademais, constatou-se a inexistência de diagnóstico geral que buscasse promover a integração das políticas públicas em torno do objetivo de reduzir as disparidades regionais. Em verdade, não foi evidenciada a utilização dos diagnósticos, critérios e diretrizes previstas na “Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)” e não se recorreu a mecanismos institucionais de articulação intersetorial, que pudessem contribuir para a geração de programas coerentes e sinérgicos, no que diz respeito à redução das disparidades regionais (39).*

*Complementarmente, no âmbito do TC 016.574/2010-9, verificou-se, a partir de informações obtidas no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e em outros sistemas, como o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e o sistema da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), que tais sistemas não forneciam quadro realista da distribuição regionalizada da despesa pública, pois **90% das despesas discricionárias do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social são registradas com abrangência nacional**, o que veio a redundar no Acórdão 851/2013-TCU-Plenário, com deliberações ao Ministério do Planejamento, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Controladoria-Geral da União, no sentido de que fossem elaborados planos de ação com vistas a qualificar a disponibilidade de informações sobre a regionalização da despesa orçamentária (39).*

*Por fim, consignou-se que a reduzida capacidade de integração intersetorial é notada nos processos de planejamento governamental, e, por conseguinte, nos planos e programas, inclusive no próprio PPA. Como se tem reiterado em diversos trabalhos de fiscalização conduzidos pelo TCU, sobretudo no âmbito dos TCs 033.934/2011-8, 013.705/2009-6 e 015.133/2011-7, a atuação fragmentada tem implicado na perda de eficiência e na minimização dos resultados, o que é especialmente relevante e grave em políticas públicas cuja natureza é multissetorial, como ocorre com o desenvolvimento regional. (40).*

*Já no Relatório de Contas de Governo 2013 (item 6.1 - Aspectos Institucionais de Governança do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal), enfatizou-se a inexistência da norma prevista no art. 174, § 1º, da Constituição da República que estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento federal, lacuna que compromete o sucesso dos preceitos constitucionais voltados ao planejamento da ação do Estado.*

*Alertou-se, ainda, que, apesar de o art. 165, § 4º, da Constituição da República estabelecer que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional, a maioria dos planos regionais e setoriais em execução no Poder Executivo Federal não foram aprovados por lei (p. 2).*

*Nesse jaez, a Lei nº 10.180/2001 (Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal) não detalha plenamente os dispositivos que tratam do Sistema de Planejamento Federal. Ademais, não há regulamentação infralegal sobre os atores, suas competências e formas de atuação, fato que impede os integrantes desse sistema de ter maior clareza sobre seu papel na produção dos planos governamentais.*

*Por fim, apontou-se que a administração pública federal padece da falta de cultura de planejamento e de dificuldades em organizar as políticas públicas para médio e longo prazos. Tal fato seria causado pelo imediatismo social e político que permeia o processo de planejamento, o que resultaria na falta de sistematização desse processo e na elaboração de planos que não obedecem a critérios previamente definidos. As principais consequências desse quadro são a dificuldade em identificar a direção pretendida para as políticas públicas e a pouca legitimação dos planos perante o Congresso Nacional (41).*

*Quanto ao PPA para o período de 2012 a 2015, o Relatório de Contas de Governo 2013 apontou para o esforço em criar uma estrutura que refletisse as principais agendas governamentais, representadas pelo “Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)” e pelo “Plano Brasil sem Miséria (PBM)”, de forma que os antigos programas finalísticos foram substituídos por programas temáticos, objetivos e iniciativas, e as ações deixaram de constar do PPA para permanecerem apenas na lei orçamentária anual. Citando Ronaldo Coutinho Garcia (PPA: o que não é e o que pode ser. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 20, p. 431-456, 2011), afirmou-se que, ao organizar a agenda do governo por temas, representados pelos programas temáticos, o Ministério do Planejamento assumiu o risco de aumentar a imprecisão do instrumento plurianual, pelo fato de as políticas públicas serem setoriais ou multissetoriais, nunca temáticas (41).*

*Como consequência da falta de regulamentação e também do enfraquecimento da função de planejamento do Estado, o TCU concluiu (peça 49, p. 105) que não seria possível observar a existência formal de um plano nacional de desenvolvimento. Em tese, tal instrumento demandaria grande esforço de planejamento e seria utilizado como norte para os demais planos de governo. Dessa forma, o Poder Executivo tem se concentrado nas três peças orçamentárias sem a orientação sistemática de um plano superior, com utilização apenas das diretrizes específicas do governo eleito. Apesar das dificuldades apontadas, os órgãos setoriais têm trabalhado em ações próprias de planejamento, tendo sido informada a existência de 88 planos setoriais (peça 40, p. 106).*

*No Relatório de Contas de Governo 2014, consignou-se que as inovações conceituais, estruturais e metodológicas trazidas pelo PPA 2012-2015 não foram entendidas uniformemente pelos órgãos da Administração, resultando no desenvolvimento de programas temáticos sem base homogênea de conhecimento. Reiteraram-se as críticas à criação dos programas temáticos cuja concepção não contemplava as intervenções necessárias para atingir os objetivos e atender a demandas sociais. Também há problemas em relação à implementação, que não guarda, em parte significativa dos casos, relação com a atribuição*

*pendente de execução (peça 40, p. 112).*

### 3.2. ORÇAMENTO

*A União realizou, no período de 2011 a 2014, transferências financeiras a Estados, Distrito Federal, Municípios e exterior que totalizaram 1,204 trilhão de reais, em escala crescente de 2001 (271,4 bilhões) a 2014 (332,6 bilhões), conforme se vê no Gráfico 3. Deste valor, R\$ 20,935 bilhões foram transferidos para o Maranhão (v. Apêndice II, Quadro 1), o que equivale a cerca de 1,74% daquele montante.*

*Ao se classificar os recursos aportados para o Estado do Maranhão por função de governo, considerando os aportes federais (descritos no Quadro 1 do Apêndice II) e estaduais (Quadro 3 do Apêndice II), chega-se ao montante de R\$ 33,327 bilhões, cuja maior parte foi carregada para despesas com Saúde (v. Gráfico 4 abaixo, onde foram excluídas as despesas com Encargos Especiais).*



Ao se tomar como referência a classificação dos recursos por modalidade de aplicação e considerando os aportes feitos pela União via “Programa Bolsa Família”, “Garantia Safra”, “Defesa Civil” e “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil” (V. Apêndice II, Quadro 5), somados com os recursos geridos pelo Estado (Apêndice II, Quadro 6), verifica-se que, no total, a União faz 24% de aplicações diretas e quase a metade dos recursos aplicados no território é transferida para aplicação pelos municípios (cf. Gráfico 5).

Ao se apurar a participação dos entes estatais do território (Estado e municípios) no valor transferido pela União, somado com o transferido pelo Estado, considerando as funções de governo Assistência Social, Comunicações, Educação, Energia, Saneamento, Saúde e Transporte, observa-se, como se vê no Gráfico 6, que os municípios, em conjunto, recebem a maioria dos recursos para aplicação nessas áreas, exceto no que diz respeito a Saneamento.

<b>GRAFICO 3 – Transferências a Estados, Distrito Federal, Municípios e exterior</b>	<b>GRAFICO 4 - Participação por Função - Recursos estaduais e federais - MARANHÃO -2011-2014</b>
<b>GRAFICO 5 - Recursos federais e estaduais por modalidade de aplicação – MARANHÃO -2011-2014</b>	<b>GRAFICO 6 - Recursos federais e estaduais – Transferências por Funções específicas - MARANHÃO - 2011-2014</b>

(disponíveis no doc. 41)

Em relação ao “Benefícios de Prestação Continuada (BPC)”, houve avanço em quantidade de beneficiários e valores pagos entre os anos de 2011 e 2014 (v. tabela 3):

**TABELA 3 – Benefícios de Prestação Continuada – 2011-2014**

ANO	BENEFICIÁRIOS			VALOR (R\$)		
	PCD (1)	IDOSO	TOTAL	PCD (1)	IDOSO	TOTAL
2011	86.079	86.724	172.803	546.546.415,00	564.912.416,00	1.111.458.831,00
2012	91.004	87.874	178.878	659.052.194,00	650.239.991,00	1.309.292.185,00
2013	97.603	88.850	186.453	768.093.536,00	718.005.589,00	1.486.099.125,00
2014	103.892	89.696	<b>193.588</b>	875.133.603,00	776.881.536,00	<b>1.652.015.139,00</b>
<b>TOTAL</b>				2.848.825.748,00	2.710.039.532,00	<b>5.558.865.280,00</b>

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Benefícios Assistenciais, Coordenação-geral de Revisão e Controle de Benefícios, Benefício de Prestação Continuada (BPC) - Benefícios ativos em dezembro de 2011, 2012, 2013 e 2014

Nota:(1) Pessoa com deficiência

No que diz respeito às receitas estaduais (Apêndice II, Quadro 11), note-se a forte dependência de aportes federais, uma vez que a soma da participação da União na receita estadual via transferências (período de 2011 a 2014), com a complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), supera as receitas originárias do Estado (v. Gráfico 7).

Por outro lado, em relação à renúncia de receitas, estima-se que o Estado do Maranhão, nesse período, renunciou a R\$ 1,299 bilhões, movimento em escala crescente desde 2012 (cf. Gráfico 8 - disponível no doc. 41).

Além dos recursos empregados pelos entes estatais a partir de sua própria arrecadação, houve aporte de financiamentos de projetos pelo BNDES, tendo a participação do Maranhão no acesso a esses recursos aumentado de 1,95% em 2011 (2,701 bilhões de reais) para 2,41% em 2014 (4,531 bilhões de reais, v. Tabela 3).

Em 2012, o BNDES aprovou uma operação de 1 bilhão de reais para o Maranhão no âmbito do “Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal (Proinveste)”, para



execução de programas do PPA estadual com vista ao desenvolvimento integrado (ações nos setores de gestão territorial, gestão pública, educação, saúde, saneamento ambiental, segurança pública, infraestrutura rodoviária, assistência social e mobilidade urbana) agrupados sob a denominação “Viva Maranhão” (para execução em 2013 e 2014). Esse Programa previa investimento total de 3,8 bilhões de reais entre 2013 e 2016 (v. matéria jornalística: “BNDES aprova financiamentos de R\$ 2,8 bi para Maranhão e Minas Gerais”, de 8/10/2012, disponível em [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Noticias/2012/todas/20121008\\_proinv\\_este.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2012/todas/20121008_proinv_este.html)).

Em termos de financiamento em geral, incluindo empresas privadas, o financiamento do BNDES no período chegou a R\$ 11,556 bilhões (v. Quadro 3).

**TABELA 4 – Financiamentos BNDES – Estado do Maranhão – Comparação entre 2011 e 2014**

<b>ENTE FEDERADO</b>	<b>ANO 2011</b>	<b>ANO 2014</b>
MARANHÃO	R\$ 2.701.677.801,00	R\$ 4.531.968.423,00
BRASIL	R\$ 138.873.436.657,00	R\$ 187.836.869.000,00
<b>% MA/BR</b>	<b>1,95%</b>	<b>2,41%</b>

**QUADRO 3 – Recursos de financiamento do BNDES destinados ao Estado do Maranhão - 2011-2014 (25/12/2010-8/1/2015)**

<b>SETOR</b>	<b>DESCRIÇÃO DO PROJETO</b>	<b>TOTAL (R\$)</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<i>Apoiar a gestão ambiental no Maranhão visando o controle e o combate ao desmatamento, bem como a valorização do ativo florestal por meio: do desenvolvimento de ações de regularização ambiental mediante a implantação do CAR e a elaboração de planos de recomposição de área.</i>	20.036.000,00
	<i>Apoio a projetos produtivos de geração de trabalho e renda localizados em municípios maranhenses, a serem selecionados por meio de seleção pública de projetos.</i>	12.000.000,00
	<i>Viabilizar a execução de programas de desenvolvimento integrado constantes do plano plurianual e leis orçamentárias anuais do estado do Maranhão.</i>	3.801.000.000,00
<b>SUBTOTAL</b>		<b>3.833.036.000,00</b>
<b>ÁGUA, ESGOTO E LIXO</b>	<i>Implantação de unidade de tratamento de resíduos sólidos e rejeitos perigosos e não perigosos em Rosário – MA.</i>	25.473.999,99
<b>SUBTOTAL</b>		<b>25.473.999,99</b>
<b>ARTES, CULTURA E ESPORTE</b>	<i>Conservação e restauro da catedral Nossa Senhora da Vitória; adaptação do palácio arquiépiscopal de São Luís para implantação do espaço de referência da arte sacra do Maranhão; educação patrimonial; e capacitação profissional.</i>	6.993.077,00
<b>SUBTOTAL</b>		<b>6.993.077,00</b>
<b>ATIV AUX TRANSPORTE E ENTREGA</b>	<i>Implantação de um armazém com capacidade de 125 mil toneladas no terminal graneleiro do Maranhão - TEGRAM, e construção de área comum de uso compartilhado com outros três consorciados, ambos em São Luís do Maranhão.</i>	77.224.999,97
	<i>Implantação de um armazém com capacidade de 125 mil toneladas no terminal graneleiro do Maranhão - TEGRAM, e construção de área comum de uso compartilhado com outros três consorciados, ambos em São Luís do Maranhão.</i>	89.553.999,95
	<i>Suplementação de recursos para implantação de um armazém, com capacidade aproximada de 125 mil toneladas estáticas (base soja), e implantação de área de movimentação de cargas para recepção ferroviária e embarque marítimo de uso compartilhado.</i>	78.799.999,97
<b>SUBTOTAL</b>		<b>245.578.999,89</b>
<b>BEBIDAS</b>	<i>Modernização das instalações, melhoria da eficiência logística e ambiental, e investimentos em infraestrutura industrial na unidade de São Luís/MA</i>	19.425.000,00

<b>SETOR</b>	<b>DESCRIÇÃO DO PROJETO</b>	<b>TOTAL (R\$)</b>
<b>SUBTOTAL</b>		<b>19.425.000,00</b>
<b>CELULOSE E PAPEL</b>	<i>Construção de uma nova unidade industrial com capacidade de produção de 1,4 milhão de ton./ano de celulose branqueada de eucalipto em Imperatriz/MA, bem como implantação da infraestrutura de apoio necessária a futura operação da nova planta e investimentos sociais.</i>	<b>530.628.492,11</b>
<b>SUBTOTAL</b>		<b>530.628.492,11</b>
<b>COMÉRCIO</b>	<i>Ampliação e modernização de seis centros operativos de GLP; construção de uma central de abastecimento de flexgás na Alumar, em São Luís/MA; e construção de uma estação de controle de composição de filtragem p/propano</i>	<b>6.239.999,98</b>
	<i>Construção de um armazém graneleiro, para armazenamento de soja e milho, com capacidade de 70 mil toneladas (composto de duas células, uma de 40 mil ton., outra de 30 mil ton.</i>	<b>13.019.000,00</b>
	<i>Investimentos 2012/2013, nas diversas unidades pertencentes a empresa.</i>	<b>18.369.000,00</b>
<b>SUBTOTAL</b>		<b>37.627.999,98</b>
<b>EDUCAÇÃO</b>	<i>Apoiar o programa Senai para a competitividade industrial, mediante o financiamento de centros de formação profissional, institutos tecnológicos e de inovação, bem como aquisição de unidades moveis, limitado ao valor do crédito.</i>	<b>31.841.459,36</b>
<b>SUBTOTAL</b>		<b>31.841.459,36</b>
<b>ELETRICIDADE E GÁS</b>	<i>Expansão, modernização e melhoria da qualidade da rede de distribuição de energia elétrica no Estado do Maranhão, com investimentos previstos para o período 2015 - 2017.</i>	<b>557.700.043,99</b>
	<i>Implantação da linha de transmissão Miranda - Encruzo Novo em 230 kv (com 240 km de extensão) da subestação encruzo novo em 230/69 kv e das demais instalações acessórias, no estado do Maranhão.</i>	<b>53.080.999,98</b>
	<i>Implantação de 365 km de linha de transmissão, de 500 kv, ligando a subestação Açailândia a subestação Miranda II, no Maranhão.</i>	<b>142.149.999,99</b>
	<i>Implantação de duas usinas térmicas a gás, ute Maranhão IV e V, com 675,2 mw de potência instalada, objeto do leilão a-5 de 2008; no município de Santo Antonio dos Lopes - MA.</i>	<b>1.287.515.999,99</b>
	<i>Implantação de uma usina térmica a gás, ute Maranhão III, com 517,7 mw de potência instalada, objeto do leilão a-3, de 2011, no município de Santo Antonio dos Lopes - MA.</i>	<b>280.700.000,00</b>
	<i>Implantação do plano de investimento da empresa para o ano 2010 e 2011 que abrange investimentos em atualização tecnológica; contenção de perdas comerciais; expansão de rede e novas ligações; melhoria da qualidade do fornecimento de energia.</i>	<b>193.023.431,60</b>
	<i>Implantação do plano de investimentos para o período de setembro/2011 - 2014, abrangendo investimentos em atualização tecnológica; contenção de perdas comerciais; expansão de rede e novas ligações; melhoria da qualidade do fornecimento de energia.</i>	<b>516.487.629,96</b>
<b>SUBTOTAL</b>		<b>3.030.658.105,51</b>
<b>INDÚSTRIA EXTRATIVA</b>	<i>Aquisição de sistema de manuseio e transporte, denominado 5ª linha de embarque, que será instalado no terminal marítimo de ponta da madeira-TMPM (São Luís/MA), para atendimento do projeto PIER IV.</i>	<b>102.536.220,00</b>
<b>SUBTOTAL</b>		<b>102.536.220,00</b>
<b>INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO</b>	<i>Implantação de um multiplex, localizado em imperatriz - ma.</i>	<b>1.580.840,00</b>
<b>SUBTOTAL</b>		<b>1.580.840,00</b>
<b>MINERAL NÃO METÁLICO</b>	<i>Implantação de uma unidade de moagem de clínquer para fabricação de cimento, em São Luís/MA</i>	<b>49.622.999,00</b>
<b>SUBTOTAL</b>		<b>49.622.999,00</b>
<b>OUTRAS ATIV SERVIÇOS</b>	<i>Apoiar a conservação e o manejo sustentável de babaçuais e a recuperação de áreas degradadas por meio de sistemas agroflorestais (safs) em três municípios integrantes do bioma Amazônia, na região do médio Mearim no Estado do Maranhão.</i>	<b>5.286.300,00</b>
<b>SUBTOTAL</b>		<b>5.286.300,00</b>

SETOR	DESCRIÇÃO DO PROJETO	TOTAL (R\$)
TRANSPORTE TERRESTRE	Construção do ramal ferroviário sudeste do para, com 101 km de extensão entre Canaã dos Carajás/PA e Parauapebas/PA; expansão da estrada de ferro Carajás; expansão do terminal ferroviário de ponta da madeira; obras on shore e off shore do terminal.	3.636.570.999,96
SUBTOTAL		3.636.570.999,96
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>11.556.860.492,80</b>

FONTE: BNDES (CONSULTA DE FINANCIAMENTOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – V. QUADRO 14, APÊNDICE II)

Também se registram aqui os financiamentos feitos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste de 2011 a 2014 (R\$ 49,242 bilhões em valores contratados) para empresas no território do Maranhão (R\$ 5,336 bilhões em valores contratados), como apresentado no Quadro 4, em que se nota aporte majoritário para o setor rural e participação de 10,84% do Maranhão no valor total das contratações do Fundo:

#### QUADRO 4 – Contratações por Setores no Maranhão – 2011-2014

Em R\$ mil

	ANO	Rural	Agroindustrial	Industrial	Turismo	Infraestrutura	Comércio e Serviços	Total Estado	Estado/Total (%)
<b>MARANHÃO</b>	2011	736.297	21.476	371.475	17.499	60.743	302.629	1.510.119	13,62%
	2012	651.163	945	44.518	14.864	114.557	260.428	1.086.477	9,08%
	2013	842.676	32.666	29.963	39.652	76.791	390.551	1.412.301	11,10%
	2014	825.627	1.890	106.546	12.915	0	380.685	1.327.665	9,87%
	<b>2011-2014</b>	<b>3.055.763</b>	<b>56.977</b>	<b>552.502</b>	<b>84.930</b>	<b>252.091</b>	<b>1.334.293</b>	<b>5.336.562</b>	<b>10,84%</b>
<b>TOTAL FNE</b>	2011	3.906.666	336.875	1.912.182	496.511	1.961.311	2.477.109	11.090.654	
	2012	4.861.477	133.454	3.640.920	359.618	307.508	2.667.210	11.970.187	
	2013	5.324.133	95.468	2.866.081	650.620	112.401	3.678.820	12.727.523	
	2014	5.102.195	46.164	3.667.159	488.468	233.610	3.916.113	13.453.709	
	<b>2011-2014</b>	<b>19.194.471</b>	<b>611.961</b>	<b>12.086.342</b>	<b>1.995.217</b>	<b>2.614.830</b>	<b>12.739.252</b>	<b>49.242.073</b>	

Fontes: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE - Relatórios de Resultados e Impactos de 2011, 2012, 2013 e 2014, disponível em <http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos/fundo-constitucional-de-financiamento-do-nordeste-fne/relatorios-de-gestao-fne> (consulta de 6/10/2015)














Considerando os números apresentados de aporte de recursos públicos (R\$ 33,327 bilhões de receitas federais e estaduais e R\$ 1,299 bilhões em renúncia de receitas) e recursos de financiamento (R\$ 11,556 bilhões do BNDES, cf. Quadro 3, e R\$ 49,242 bilhões do FNE, cf. Quadro 4), tem-se que a economia maranhense recebeu, no período de 2011 a 2014, o montante de **R\$ 95,424 bilhões**, o que equivale a média anual de R\$ 23,856 bilhões, cerca de 35% do PIB/Ano do Estado, tomando-se os dados de 2011 e 2014 (v. Quadro 2)

#### 4. INDICADORES ESTRATÉGICOS PARA O DESENVOLVIMENTO

A noção de desenvolvimento, por muito tempo associada ao progresso econômico, extrapola o domínio da economia por sua integração com as dimensões social, ambiental e institucional, apoiando-se em novos paradigmas (42).

Considerando a ausência de identificação de territorialidade na execução de ações do PPA Federal 2012-2015, não é possível obter, a partir da simples análise de seus indicadores, subsídios para análise da repercussão das ações do Governo Federal no âmbito do território do Estado do Maranhão.

Nos gráficos a seguir, demonstra-se a relação, por setor, entre os valores dos indicadores socioeconômicos do Maranhão e do Brasil, a partir do Quadro 15 do Apêndice II. Foi indicada, também, a tendência do gráfico e os valores dos indicadores na unidade original (rodapé do gráfico):

<b>GRÁFICO 9 – Indicadores – ASSISTÊNCIA SOCIAL – Ano I</b> 	<b>GRÁFICO 10 – Indicadores – ASSISTÊNCIA SOCIAL – Ano II</b> 
<b>GRÁFICO 11 – Indicadores – COMUNICAÇÕES – Ano 2011</b> 	<b>GRÁFICO 12 – Indicadores – COMUNICAÇÕES – Ano 2013</b> 
<b>GRÁFICO 13 – Indicadores – EDUCAÇÃO – Ano 2011 (Ano I)</b>	<b>GRÁFICO 14 – Indicadores – EDUCAÇÃO – Ano II</b>
<b>GRÁFICO 15 – Indicadores – ENERGIA – Ano 2011</b> 	<b>GRÁFICO 16 – Indicadores – ENERGIA – Ano 2014</b> 
<b>GRÁFICO 17 – Indicadores – HABITAÇÃO – Ano 2011</b> 	<b>GRÁFICO 18 – Indicadores – HABITAÇÃO – Ano 2012</b> 
<b>GRÁFICO 19 – Indicadores – SANEAMENTO – Ano 2011</b> 	<b>GRÁFICO 20 – Indicadores – SANEAMENTO – Ano 2013</b> 
<b>GRÁFICO 21 – Indicadores – SAÚDE – Ano I</b>	<b>GRÁFICO 22 – Indicadores – SAÚDE – Ano II</b>
<b>GRÁFICO 23 – Indicadores – TRABALHO – Ano 2011</b> 	<b>GRÁFICO 24 – Indicadores – TRABALHO – Ano 2013</b> 
<b>GRÁFICO 25 – Indicadores – TRANSPORTE – Ano 2014</b> 	

(disponíveis no doc. 41)

## 5. DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

Consoante apontado na metodologia, a identificação dos desafios foi realizada com o apoio dos especialistas apontados pelos seguintes órgãos/entidades: BASA, BNB, Codevasf, Faema, Fecomércio, Fiema, Imesc, Sebrae/MA, Seplan/MA e UFMA, que atuaram como parceiros e colaboradores neste trabalho (cf. peça 39, entrevistas realizadas).

Após o levantamento dos desafios (sistematizados no Mapa de Desafios, objeto do Quadro 1 do Apêndice III), estes foram agregados por áreas temáticas e, dentro dessas, em grupos, levando-se em conta a afinidade dos aspectos levantados. Cada um desses grupos subsidiou a formulação de um “macrodesafio”, a partir do qual serão conduzidas as análises acerca da consistência e coerência com os dados orçamentários e os indicadores socioeconômicos apontados nos capítulos anteriores.

### Área de abrangência: Escolhas políticas, modelo de desenvolvimento e credibilidade dos governantes

#### 5.1. Macrodesafio 1: Deficiências no processo decisório e na condução das políticas governamentais

*As deficiências no processo decisório dos governantes e, conseqüentemente, na condução das políticas governamentais, resultam na incapacidade de ofertar bens e serviços públicos de qualidade, criando ambiente desfavorável ao desenvolvimento.*

*Entre outros, ilustram essas deficiências o fato de o Maranhão ter recebido, no período de 2011 a 2014, cerca de R\$ 20,935 bilhões em recursos transferidos pela União (quadro 2), 11,556 bilhões em financiamentos do BNDES (Quadro 3) e 49,242 bilhões de financiamentos do FNE (Quadro 4), totalizando R\$ 81,733 bilhões, com 3,38% da população do País, mas ainda detém 36,57% dessa população em condição de pobreza, sendo 18,03% extremamente pobre (dados 2014, v. Quadro 2), em que também se registra, em 2014, que 24,0% dos domicílios do estado percebem até ½ salário mínimo per capita (gráfico 24).*

*A atividade estatal responde por 33,3% do Valor Adicionado Bruto da economia local (2011) (v. Quadro 2), revelando sua fragilidade, pela relevância dessa atividade em relação à economia como um todo, patamar esse a ser reconhecido como maior, a considerar o efeito do processo crescente de renúncia de receitas no período, que passou de R\$ 458,45 milhões, em 2011, a R\$ 927,59 milhões, em 2014 (gráfico 8).*

*Por outro lado, o Estado também tem enfrentado crescente saldo negativo na balança comercial (de menos US\$ 3,234 bilhões em 2011 para menos US\$ 4,272 bilhões em 2014), com importações que representam 30,9% do PIB (2010), demonstrando que boa parte da renda aqui gerada não está agregando riqueza no território do Estado (v. Quadro 2). A riqueza gerada, a propósito, acaba por ser desigualmente distribuída no território, considerando que, segundo dados de 2012, a Mesorregião Norte Maranhense, que abrange a capital do Estado, concentra 52,00% do PIB da unidade federativa (cf. “Perfil Socioeconômico do Maranhão”, BNB, 2015, p. 29).*

*Também dão testemunhos dessa deficiência o PIB per capita do Estado que, em 2014, manteve-se no patamar de 2011: 35% do valor do PIB per capita do Brasil (v. Quadro 2) enfatizando o insucesso da gestão dos aportes financeiros, seja pela Administração Pública, seja pela iniciativa privada, em debelar a pobreza extrema e estabelecer igualdades de condições socioeconômicas dos maranhenses com os demais cidadãos brasileiros.*

*A quantidade de beneficiários do Estado no Bolsa Família aumentou de 2011 (728.459) para 2014 (948.824) (gráficos 9 e 10). O Índice de Vulnerabilidade Social, cujo padrão recomendável deveria ficar abaixo de 0,200, reduziu-se de 0,684 (2011) para 0,521 (2014), o que é mais que o dobro do ideal citado (gráficos 9 e 10), enquanto que o Índice Gini de distribuição de rendimento piorou de 2011 (0,542) para 2014 (0,560) (Gráficos 23 e 24), sem obviar da quantidade de residentes com acesso a computadores e a internet, que se mantém abaixo da metade do patamar nacional (v. gráficos 11 e 12).*

## **5.2. Macrodesafio 2: Incapacidade de definição de modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo**

*O desenvolvimento regional exige que se defina um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo, que ofereça alternativas aos grandes empreendimentos voltados para exportação, uma vez que esses projetos não contribuem para a distribuição da riqueza gerada no Estado e não levam à melhoria das condições de vida de sua população mais pobre.*

*Historicamente, aliadas à lacuna de modelo de desenvolvimento para o Estado, adequado à sua realidade e peculiaridades, as políticas governamentais têm reiteradamente optado pela atração de investimentos destinados à exportação que não conseguem dinamizar as economias locais, distribuir riquezas, estruturar cadeias produtivas e melhorar as condições da população como um todo.*



*Os indicadores já citados no tópico anterior, entre eles, a quantidade de beneficiários do Estado no Bolsa Família (gráficos 9 e 10); o índice de vulnerabilidade social (gráficos 9 e 10); o índice Gini de distribuição de rendimento (Gráficos 23 e 24) e o PIB per capita do Estado ilustram bem esse cenário, a despeito da implantação de novos projetos (Alumar, Vale, Fábrica da Suzano Celulose, indústrias de ferro gusa) e do aumento de arrecadação de impostos estaduais.*

### **5.3. Macrodesafio 3: Baixa credibilidade dos governantes**

*Os governantes e as autoridades públicas em geral perderam a credibilidade perante a sociedade, o que leva os cidadãos à percepção de que a Administração Pública carece de valores éticos e a não mais acreditarem na possibilidade de progresso social por meio da meritocracia, que julgam não ser adotada no processo de ocupação de quadros do serviço público.*

*Trata-se de percepção dos entrevistados, sem que fosse possível a validação desse entendimento nos limites dos elementos objetivos deste trabalho, bem como a identificação de indicadores específicos que refletissem o delineamento e a tendência de evolução neste quadro.*

#### **Área de abrangência: Planejamento e gestão governamentais**

### **5.4. Macrodesafio 4: Inexistência de plano de desenvolvimento de longo prazo e de planejamento estratégico para o Estado**

*Como visto na seção sobre planejamento, inexistente plano de desenvolvimento de longo prazo e planejamento estratégico para o Estado do Maranhão, o que compromete o direcionamento e a continuidade das ações governamentais, a resultar em baixa efetividade da ação estatal no enfrentamento de questões multissetoriais, como tratado no tópico 5.1.*

*Com efeito, não foram localizados planos de desenvolvimento regional, seja federal, seja estadual (cf. item 48). Nem o PPA federal analisado demonstrou robustez para enfrentamento dessa questão (v. itens 50 a 55). Ademais, a precariedade do ordenamento jurídico relacionado ao planejamento (v. item 61 e 62) e a adoção de planejamentos setoriais para enfrentamento de problemas multissetoriais compromete a economicidade na aplicação dos recursos públicos e a eficiência das ações adotadas (v. item 50 e 54).*

### **5.5. Macrodesafio 5: Falta de sinergia e complementaridade na atuação dos atores estatais**

*Para o sucesso de um projeto de desenvolvimento regional, é relevante que os atores estatais trabalhem em conjunto, para promover ações de forma sinérgica e complementar, superando modelos de gestão estanques (não interdisciplinares), em geral geridos por quadro técnico insuficiente, envelhecido e preenchido em grande medida por comissionados, fundado em procedimentos administrativos ultrapassados, burocráticos e pouco efetivos, sobretudo no âmbito municipal.*

*Trata-se, mais uma vez, de percepção dos entrevistados, sem que fosse possível a validação desse entendimento nos limites dos elementos objetivos deste trabalho, bem como a identificação de indicadores específicos que refletissem o delineamento e a tendência de evolução neste quadro.*

#### **Área de abrangência: Agropecuária**

### **5.6. Macrodesafio 6: Deficiência no processo de planejamento das ações de apoio à produção agropecuária**

*O processo de planejamento das ações de apoio à produção agropecuária utiliza informações estatísticas desatualizadas e superestimadas, o que leva à concepção de projeções errôneas e, por conseguinte, a lapsos de eficácia nas políticas públicas direcionadas ao setor. Tal afirmativa se apoia, principalmente, na indicação de que houve desativação das comissões municipais de estatísticas agropecuárias (Comeas) e das comissões regionais de estatísticas agropecuárias (Coreas), que permitiam a coleta de dados estatísticos agropecuários mais confiáveis.*

Não foi possível validar essa informação, pois demandaria ação específica que refoge ao escopo deste trabalho. No entanto, observa-se na Tabela 2 acima (dados de 2012) que as atividades agropecuárias com maior valor de produção do estado (pecuária e cultivo de soja) estão em 6º e 7º lugar em valor de produção, sendo que, somadas (R\$ 3.036.199.000,00), seu valor é inferior ao da construção civil (R\$ 4.443.230.000,00), ao do comércio (R\$ 6.999.481.378,00) e ao da atividade da Administração Pública (R\$ 7.625.769.494,00), essa mais que o dobro daquela soma, indicando, assim, que essas atividades não possuem a pujança que aparentam ter.

#### **5.7. Macrodesafio 7: Precariedade da regularização fundiária e do disciplinamento do uso de terras**

A questão da regularidade e do uso adequado da terra compromete o sucesso de iniciativas empresariais agropecuárias, seja pela inexistência de zoneamento ecológico econômico do Estado (ZEE) como um todo e de zoneamento ecológico econômico da zona costeira (Zeezoc), seja por problemas decorrentes da falta de georreferenciamento de terras, de cadeia dominial, das limitações impostas por territórios de populações tradicionais e unidades de conservação, seja em razão da excessiva burocracia na autorização de uso e outorga de licenças ambientais.

Não foi possível quantificar, por meio de indicadores, as perdas econômicas e/ou sociais apontadas pelos entrevistados, decorrentes dessa precariedade na regularização fundiária no Estado, não obstante tais dificuldades possam atuar de fato como empecilhos ao desenvolvimento da atividade empresarial agropecuária, na medida em que possam limitar o uso das terras ao se adotar as regras mais restritivas do Código Florestal, na ausência das regras de zoneamento.

#### **5.8. Macrodesafio 8: Falta de investimentos governamentais em pesquisa, inovação e disseminação de novas técnicas produtivas aos médios e pequenos produtores.**

Para ter sucesso, o desenvolvimento regional exige que se façam investimentos governamentais em pesquisa, inovação e disseminação de novas técnicas produtivas aos médios e pequenos produtores, incluída a oferta de assistência técnica rural.

Não foi possível validar essa informação, pois não foi possível a identificação de indicadores específicos que refletissem o delineamento e a tendência de evolução neste quadro, nem dentre os 34 indicadores e índices utilizados neste trabalho (v. Quadro 15 do Apêndice II), nem dentre os demais que integraram lista preliminar de 63 potenciais indicadores identificado em fase preliminar de pesquisa.

A questão do investimento em tecnologia voltada para a produção do médio e pequeno produtor, por óbvio, que não seria zero. Mas seria necessário que se detalhasse todos os investimentos feitos nessa área pela União, Estado e outros investidores como municípios e entidades privadas, para identificar esses investimentos específicos e relativizar o porte dele em relação a algum parâmetro nacional ou internacional. Não é só saber quanto se investiu em ciência e tecnologia, mas quanto disso foi voltado para o incremento da produção do médio e pequeno produtor e o que isso significa (teríamos de desenvolver o parâmetro, como dito). Por tudo isso, entendemos que tal análise demandaria ação específica, a qual foge ao escopo deste trabalho.

#### **5.9. Macrodesafio 9: Ausência de políticas e ações governamentais para gestão da água**

A gestão da água foi apontada como questão crítica, pois a inexistência de barragens e açudes e de plano de irrigação para todo o território maranhense, conjugada com tímidas ações de revitalização das bacias dos principais rios do Estado, redundam na baixa disponibilidade de água para irrigar as principais lavouras agrícolas e se traduz em entrave à expansão da área cultivada.

Segundo, as informações coletadas junto aos entrevistados (peça 39, p. 38), o Maranhão contribui com apenas 0,7% da área irrigada do País, enquanto o Estado do Ceará contribui com

cerca de 2,3%. Enquanto no Maranhão se irriga apenas 44.000 hectares, no Ceará, totalmente incluído no semiárido, cerca de 123.000 hectares correspondem a terras irrigáveis.

Há de se ressaltar, entretanto, que não foi possível validar a informação quanto à inexistência de políticas e ações voltadas para a gestão hídrica, pois não identificamos indicadores específicos que evidenciassem ou não tal ocorrência, nem dentre os 34 indicadores e índices utilizados neste trabalho (v. Quadro 15 do Apêndice II), nem dentre os demais que integraram lista preliminar de 63 potenciais indicadores identificado em fase preliminar de pesquisa.

Para enfrentamento desse assunto, seria necessário levantar a existência ou não de documentos legais que tratem do assunto, metas de PPA federais e estaduais sobre o tema e eventual alocação orçamentária para seu enfrentamento e quanto disso se executou e fazer a análise de significância em relação a algum parâmetro que também deveria ser desenvolvido. A água é um tema ambiental por excelência e deve estar misturado a outros temas dentro das políticas e investimentos ambientais e não houve oportunidade para desdobrar esse tema e tentar isolar essas ações previstas para gestão da água e fazer a avaliação apropriada, considerando que tais ações específicas estariam fora do escopo deste trabalho, como enfatizado no item 11.

### Área de abrangência: Educação

#### **5.10. Macrodesafio 10: Baixa formação educacional e cultural de grande parte da população**

A baixa formação educacional e cultural decorre de serviços educacionais públicos de má qualidade, sobretudo no Ensino Fundamental, alicerçados em conteúdos pedagógicos que não visam à inserção das pessoas nos processos produtivos locais, ocasionando a má-formação de capital humano para ocupar os postos de trabalho exigidos pelas atividades econômicas no Estado.

A Função Educação, somando-se aplicações federais e estaduais no período de 2011 a 2014, representou 18% dos recursos aplicados no território do Estado do Maranhão (v. Gráfico 4). Observa-se, ainda, que mais de 80% dos recursos federais e estaduais carreados para a Educação foram administrados pelos municípios (v. gráfico 6) que, em geral, possuem estruturas administrativas menos profissionalizadas que o Estado para a gestão e aplicação de tais recursos.

A baixa formação educacional é resultado dedutível dos valores dos indicadores afetos a esse setor, demonstrados nos Gráficos 13 e 14. Em relação à distorção idade-série no Ensino Fundamental, de 2011 a 2014, o Maranhão reduziu de 29,0% para 24,3%, mas manteve-se em patamar próximo a 125% do índice nacional. Também houve queda na distorção idade-série no Ensino Médio de 45,3% para 39,1%, mas mantido o patamar de 138% do índice nacional.

Tanto a taxa de analfabetismo (de 21,6% para 19,9%) como de analfabetismo funcional (de 34,4% para 31,3%) tiveram discreta redução de 2011 para 2013, sendo que a primeira se manteve acima de 230% do valor da taxa nacional e a segunda em torno de 170% do valor da taxa nacional respectiva.

A taxa de conclusão do Ensino Fundamental (de 58,7% para 62,6%), no mesmo período, ficou estagnada em relação ao valor nacional (aprox. 87%), já a taxa de conclusão do Ensino Médio (de 34,1% para 40,3%) passou de 63,9% para 74,2% do valor nacional.

Os valores do índice de desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do 5º ano e do 9º ano do Ensino Fundamental e da 3ª Série do Ensino Médio ficaram estagnados de 2011 a 2013, mantendo-se na faixa de 80% dos valores nacionais correspondentes, muito embora as metas estabelecidas para o período tenham sido alcançadas (cf. Quadro 15, Apêndice II).

Desta feita, os indicadores indicam que a população maranhense tem comprometida a sua formação educacional, pois as melhoras detectadas não alteram a gravidade do quadro de analfabetismo funcional, de atraso no processo de formação (defasagem) e mesmo de abandono

desse processo (evasão), reduzindo-se as possibilidades de desenvolvimento profissional dos cidadãos e da economia como um todo, considerando a dependência cada vez maior do conhecimento para o desenvolvimento de atividades produtivas.

### Área de abrangência: Saúde

#### **5.11. Macrodesafio 11: Deficiência na prestação dos serviços de saúde**

Os serviços públicos de saúde seriam precários, em condições inadequadas de atendimento às demandas sociais e não compatíveis com a distribuição territorial da população, que se encontra dispersa pelo Estado.

Dados apresentados demonstram que está ocorrendo o envelhecimento da população maranhense, considerando que a participação de maiores de 64 anos na população total passou de 4,88% em 2000 para 6,02% em 2010 (Tabela 1), e o estreitamento da base da pirâmide populacional (Gráficos 1 e 2). Consigne-se que o aumento do número de beneficiários dos Benefícios de Prestação Continuada – Idoso (BPC-Idoso) entre 2011 e 2014 (de 86.724 para 89.696) revela tendência de empobrecimento dessa camada da população, que recebeu, em 2014, mais de R\$ 770 milhões em benefícios desse programa (cf. Tabela 3).

À semelhança do setor Educação, mais de 80% dos recursos destinados para a Saúde foram transferidos para aplicação pelos municípios (v. Gráfico 6). A Função Saúde foi a aplicação com maior participação nos recursos federais e estaduais destinados ao Estado, representando mais de um terço desses recursos (35%, cf. Gráfico 4).

Registre-se, porém, que em termos de despesa total per capita com Saúde, apesar de o Maranhão ter passado de R\$ 145,35 em 2011 para R\$ 261,38 em 2014, ainda está em patamar bastante inferior à média nacional (cerca de 66%, cf. Gráficos 21 e 22).

No que respeita aos indicadores (cf. Gráficos 21 e 22), há tendência de validação dos aspectos evidenciados no que concerne à questão dos serviços de Saúde.

A esperança de vida ao nascer no Estado, ainda que tenha melhorado de 2011 para 2014 (69 anos para 69,9 anos), ainda gravita em torno de 93% do valor nacional. A taxa de mortalidade infantil caiu, no mesmo período, de 27,5 para 23,5 óbitos por mil nascidos vivos, mas manteve-se em patamares superiores a 160% do valor da taxa nacional. Anote-se que a taxa de disponibilidade de leitos hospitalares estagnou no patamar de 21 leitos hospitalares por 10.000 habitantes de 2012 a 2014, mantida a relação de cerca de 85% da taxa obtida em nível de Brasil. Em relação a leitos de unidade de tratamento intensivo (UTI), houve aumento de 0,79 para 0,86 leitos UTI/10.000 habitantes, estagnado no patamar de 44% do valor nacional de 2011 a 2014. A taxa de médicos por mil habitantes subiu de 0,53 para 0,85 (de 2010 para 2015, projetada), de um patamar de 28,49% para 39,53% do valor médio nacional.

Não obstante a leve melhoria em alguns desses indicadores, comparados à média nacional, os números do Maranhão ainda representam umas das piores marcas do País, o que denota que esse setor ainda representa um gargalo ao desenvolvimento do Estado.

### Área de abrangência: Infraestrutura (comunicações, energia, habitação, saneamento básico e transportes)

#### **5.12. Macrodesafio 12: Ausência de investimentos integrados em infraestrutura**

A falta de infraestrutura adequada, materializada por serviços de comunicação de baixa qualidade, precária conservação de rodovias, falta de integração e conservação de trechos ferroviários, logística e acesso deficientes ao Porto do Itaqui e esgotamento da capacidade operacional dos aeroportos de São Luís e Imperatriz, além da baixa cobertura do território por



aeroportos e linhas aéreas, inibiria a atração de investimentos, dificultaria o escoamento da produção e distanciaria o Estado das principais rotas turísticas nacionais e internacionais.

Dentro da área de Infraestrutura, merecem destaque os aportes federais e estaduais para saneamento (6% do montante empregado de 2011 a 2014) e transporte (10%) desse montante (Gráfico 4). Não houve transferências federais ou estaduais para emprego de recursos nos setores de comunicações e energia. Por outro lado, enquanto os municípios empregaram mais de 90% dos recursos transferidos no setor de transporte, apenas um pouco mais de 30% dos recursos transferidos no setor de saneamento ficaram sobre a sua responsabilidade, considerando o acumulado do período (Gráfico 6).

Observe-se que a relação entre a dívida consolidada líquida do Estado do Maranhão e a sua receita corrente líquida passou de 47,40% em 2011 para 32,00% em 2014, o que ainda revela limitação à sua capacidade de investimento (Quadro 2). A dependência do Estado das transferências federais, como apresentado no Gráfico 7 (mais de 50% dos recursos do seu orçamento no período acumulado de 2011 a 2014) também compromete essa capacidade, pois suas opções de investimento ficam condicionadas às diretrizes dos órgãos concedentes.

A falta de infraestrutura apontada pelos especialistas reflete nos indicadores apresentados. Como já apontado, de 2011 a 2013, a porcentagem dos residentes do Maranhão com acesso à internet passou de 12,03% para 15,74%, mas ainda representa cerca de 35% do nível nacional de acesso. O uso de computadores, em 2013, chegou a 40% da média nacional, passando de 16,31% em 2011 para 20,85% em 2014. Já o acesso a serviços de telefonia aumentou de 72,82% em 2011 para 77,25% dos residentes em 2014, mantido o patamar próximo a 80% da taxa nacional de acesso a esses serviços (Gráficos 11 e 12). As limitações impostas aos meios de comunicação não só comprometem o processo educacional, como também a pesquisa, a implantação de tecnologias e as iniciativas empresariais no território.

O consumo de energia per capita maranhense passou de 305,95 (53,94% do patamar nacional) para 406,66 kvh/habitante (62,45% do patamar nacional). Tal indicador revela grau de aquecimento econômico e de renda local significativamente abaixo do patamar nacional. Considere-se que tais patamares de consumo não estão associados a disponibilidade, considerando que em 2014 o Maranhão produziu 2,70% da energia elétrica do país (Gráficos 15 e 16).

No que concerne à habitação, dados de 2011 e 2012 revelam que o déficit habitacional do Maranhão reduziu de 465.617 habitações (2011) para 404.641 habitações (2012), mas continuou representando cerca de 7% do déficit habitacional do País. Chama atenção, na composição desse déficit, a componente habitação precária no Maranhão. Em 2011 eram 341.737 e, em 2012, esse número passou para 272.502. De todo modo, tem-se que cerca de 30% das habitações precárias do país apuradas em 2011 e 2012 estariam em território maranhense (v. Gráficos 17 e 18).

Os indicadores associados à questão do saneamento também corroboram as indicações dos especialistas. Menos da metade dos maranhenses tem acesso ao abastecimento de água (41,7% em 2011 e 46,6% em 2013), em níveis que representam pouco mais da metade do patamar nacional.

O acesso a esgoto sanitário gira em torno de 8% dos residentes no Estado (8,1% em 2011 e 8,9% em 2013), índice que equivale, em 2013, a 18,33% do patamar nacional. A discreta melhoria no índice de tratamento de esgotos gerados (de 24,1% em 2011 para 26,3% em 2013) revela pouco avanço nesse tópico. Em relação à taxa de cobertura do serviço de coleta de lixo doméstico pela população, houve queda de 86,4% em 2011 para 77,3% em 2013 (Gráficos 19 e 20).

No que diz respeito ao setor de transportes, mais precisamente transporte rodoviário, que é o mais intensamente utilizado no Estado, os indicadores apontam que, no ano de 2014, 64,6% das rodovias federais foram avaliadas com estado de conservação regular, bom ou ótimo, mas, no



território estadual como um todo (considerando rodovias federais, estaduais e municipais), apenas 12,35% das rodovias são pavimentadas (veja Gráfico 25).

#### Área de abrangência: Assistência social

**5.13. Macrodesafio 13: Programas de transferência de renda que não primam pela inclusão dos beneficiários na atividade produtiva e pelo desligamento do programa após certo lapso de tempo.**

*Ainda que não tenha sido apontada como questão primordial a ser enfrentada na busca do desenvolvimento, ressaltou-se que a falta de estrutura das políticas de transferência de renda para estimular o beneficiário a deixar os programas sociais, a inexistência de projetos complementares de inclusão produtiva e o apego a esses programas leva uma parte dos microempreendedores a evitar a formalização de sua atividade para não perder a condição de beneficiário, o que limita o seu acesso ao crédito e a expansão de sua atividade, bem assim a criação de empregos e a expansão da renda decorrente da atividade produtiva.*

*Tal aspecto tem tomado crescente relevância com a expansão da quantidade de beneficiários do Bolsa Família e do benefício de prestação continuada no Estado, como demonstrado nos Gráficos 9 e 10 e na Tabela 3.*

## 6. TRABALHOS RELEVANTES REALIZADOS PELO CONTROLE EXTERNO NO ESTADO

*Foram identificados cinco trabalhos relevantes realizados pela Secretaria de Controle Externo no Maranhão (Secex/MA) no exercício de 2014, todos incluídos no Plano Operacional da Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) 2014, sendo dois no setor da saúde (um dos quais sobre terceirização da saúde), um no setor do meio ambiente, um no setor de segurança pública e um no setor da agricultura. Até o momento, não houve monitoramento desses trabalhos, o que não obsta a utilização de suas conclusões como elementos em processo de planejamento de atuação do TCU no Estado do Maranhão.*

*Registre-se, porém, que a auditoria sobre terceirização da saúde já resultou na instauração de duas tomadas de contas especiais (v. Quadro 16 do Apêndice II), o que permite concluir que as ações de controle sobre temas regionais podem contribuir não só para fornecer visão integrada do sistema e recomendar ajustes institucionais como também pode identificar desvios e/ou perdas de recursos, permitindo iniciativas de recomposição do erário federal.*

*No entanto, dentre esses trabalhos, considera-se que a auditoria realizada para verificação da aderência à legislação aplicável das operações do “Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)” no estado do Maranhão possui características afins à questão do desenvolvimento regional, objeto deste trabalho, uma vez que o PAA é instrumento de estruturação do desenvolvimento da agricultura familiar e uma das principais ações estruturantes do “Programa Fome Zero”, além de ser mecanismo complementar ao “Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf)”.*

*Referido trabalho de auditoria foi realizado junto à Superintendência Regional da Conab (Sureg/Conab) no Maranhão, de 2/6/2014 a 6/6/2014, para verificar, de forma mais específica, se, de janeiro de 2012 a dezembro de 2013, a seleção dos fornecedores, a aquisição de produtos, a entrega dos produtos adquiridos e os processos de destinação dos alimentos aos beneficiários/consumidores, no âmbito do PAA no Estado do Maranhão, atendeu ao disposto nas Leis 10.696/2003 e 12.512/2011 e no Decreto nº 7.775/2012.*

*2011 a 2013. Por ora, o processo encontra-se em fase de audiências, restando inconcluso.*

## 7. CONCLUSÃO

*A partir da Revolução de 1930 e do processo de substituição de exportações que se instalou no País, as províncias do Norte/Nordeste deixaram de transacionar seus produtos diretamente com o exterior e passaram a se submeter ao centralismo econômico-industrial do Sul/Sudeste. A partir desse momento, iniciou-se a concentração econômica no Brasil e a desestruturação do modo de produção até então prevalente nos estados mais pobres da Federação, entre eles o Maranhão.*

*Em razão disso, a economia maranhense, que se baseava em produtos in natura (de baixo valor agregado) destinados à exportação, perdeu rapidamente competitividade internacional, favorecendo a marginalização do estado no processo de industrialização que se instalava no Brasil.*

*As relações econômicas do Maranhão, que já eram precárias, deterioraram-se rapidamente, favorecendo a instalação de um modo de produção oligárquico, no qual os governos passaram a dialogar com as elites políticas, em detrimento dos atores econômicos que apontavam em diversas regiões do Estado (fábricas têxteis em São Luís, centro comercial em Caxias), impondo-se um modelo clientelista, cujo atendimento de demandas locais passou a se dar mais em função da força política das famílias de cada localidade do que das vocações econômicas e produtivas de cada região.*

*Simultaneamente ao processo de desestruturação do antigo modelo econômico voltado à exportação, teve lugar a dispersão de grande parte da população pelo território, em busca de meios autônomos de sobrevivência, fazendo surgir a agricultura e a pecuária de subsistência em praticamente todo o Estado.*

*Com o regime militar, a política dos grandes investimentos governamentais não logrou alterar significativamente esse quadro econômico, social e político. Todas as iniciativas de modernização se deram sem confrontar o modelo instalado.*

*Nesse contexto, surge o Porto do Itaqui no âmbito do Projeto “Grande Carajás”, para escoar o minério de Carajás (Pará). Depois vem a instalação da Alumar e da Vale do Rio Doce (na região de São Luís) e, mais à frente, o processo de ocupação da soja no Sul do Maranhão, o que hoje forma o Matopiba (polígono da soja que alcança os territórios do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia). Mais recentemente, as plantações de eucalipto e a instalação da fábrica de papel da Suzano Celulose.*

*Não obstante, todos esses grandes projetos não lograram alterar significativamente o modelo econômico iniciado a partir da década de 1930, não se revestindo em melhoria na distribuição de renda e riquezas e nos indicadores sociais e econômicos do estado.*

*Ainda hoje, a grande massa da população se mantém ocupada na agricultura de subsistência, em que predominam técnicas arcaicas de produção, com baixo valor agregado e reduzida massa salarial ou, nas cercanias dos grandes enclaves, laborando na economia expansiva (soja, pecuária, siderurgia, eucalipto), exclusivamente destinada à exportação.*

*Nesse cenário, extraído em grande parte dos depoimentos dos especialistas entrevistados, é que emergem os treze macrodesafios ao desenvolvimento do Estado apontados neste levantamento, dispersos em sete áreas sociais/setores econômicos, a saber: Escolhas políticas, modelo de desenvolvimento e credibilidade dos governantes; Planejamento e gestão governamentais; Agropecuária; Educação, Saúde, Infraestrutura (comunicações, transportes, energia, saneamento básico e habitação) e Assistência social.*

*Como se defere do mapa de desafios elaborado a partir das entrevistas (Quadro 1 do Apêndice III), grande enfoque foi atribuído às deficiências do estado (aqui entendido em suas três esferas, cada uma dentro de seu raio de competências) em ofertar à população bens e serviços*

*públicos de qualidade, capazes de reduzir externalidades negativas e fornecer a infraestrutura necessária para dinamizar a economia e alavancar o desenvolvimento no território estadual.*

*Também muito marcante em nosso entendimento, nesse mapa de desafios, é a lacuna criada pela ausência de visão de longo prazo para o Estado, norteadora de políticas de Estado, não de governo, que pudesse orientar as ações públicas e privadas para um modelo de desenvolvimento inclusivo, capaz ainda de priorizar a alocação de recursos e a execução de políticas públicas nas áreas de abrangência da atividade estatal.*

*Some-se a isso a deficiência da máquina estatal em planejar e gerir os escassos recursos públicos destinados a investimentos, consoante se pode depreender do tópico 3.1 desta instrução, o que, no mais das vezes, leva à falta de sinergia e de complementaridade na atuação dos atores econômicos, a desperdícios de dinheiro público e, até mesmo, privado, e à perda de caras oportunidades de promoção do desenvolvimento e de melhoria da vida da população.*

*No que tange à agropecuária, o que merece maior ênfase são as deficiências na gestão da água e no entrave que a pequena área irrigada no Estado acarreta para a expansão da fronteira agrícola instalada. Nesse sentido, muito embora a exata dimensão desse problema e seus impactos negativos não tenham sido efetivamente mensurados neste trabalho, o mero apontamento da questão enquanto desafio ao desenvolvimento já causa espécie, sobretudo pelo Maranhão, conforme tópico 5.9, ter praticamente metade do seu território fora do semiárido nordestino, contar com vários rios perenes e caudalosos e, historicamente, não enfrentar grandes secas, como seus coirmãos do Nordeste.*

*Os desafios para os setores de Educação e Saúde não refogem à realidade brasileira, com o agravante de que, como demonstrado no capítulo dedicado aos indicadores socioeconômicos, os índices do Maranhão encontram-se, em geral, bem abaixo da média nacional, o que deixam mais latentes as deficiências nos serviços públicos ofertados e relegam grande parte da população ao desemprego e à miséria, perpetuando a pobreza entre gerações de desfavorecidos.*

*No campo da infraestrutura, além da já citada incapacidade estatal, quer diretamente, quer por meio de parcerias com o setor privado, de garantir as condições mínimas para o desenvolvimento, aparecem como maiores desafios a serem superados a melhoria nos serviços de comunicação, transportes, logística e saneamento básico.*

*A questão da oferta de energia, entretanto, parece não ser um desafio reconhecido pelos especialistas, pelo menos não no curto prazo, muito embora se tenha pontuado o subaproveitamento que ocorre em relação às energias ditas alternativas, nas quais o Estado tem grande vantagem competitiva, como o gás e a energia eólica.*

*Diante deste contexto, e considerando a delimitação das áreas de competência do TCU, possíveis objetos do controle externo se posicionam, em primeiro lugar, na atuação dos órgãos federais com abrangência no território do Estado, sobretudo aqueles que executam políticas de fomento e alocação de recursos para o desenvolvimento, como os bancos públicos federais, a Codevasf, a Funasa, entre outros, no sentido de apontar para uma atuação coordenada, que leve à sinergia de ações e à melhor aplicação dos recursos descentralizados.*

*Também de grande valia a atuação mais direta do TCU em programas específicos de repasses de recursos fundo a fundo e/ou mediante transferências voluntárias nas áreas de Saúde e Educação, a fim de garantir a melhoria desses serviços ofertados à população.*

*Relevantes objetos de controle são as grandes obras em curso no Estado, sobretudo aquelas que visam à melhoria da infraestrutura de transportes, logística, saneamento básico, bem como aquelas relacionadas ao funcionamento dos serviços públicos de Educação e Saúde.*

*Por fim, para esta fiscalização, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:*

*Questão 1 – Sob a ótica de stakeholders (órgãos governamentais, setor produtivo, academia e sociedade civil), quais os principais desafios para o desenvolvimento do Estado?*

*Questão 2 – Como e onde vêm sendo alocados os recursos federais e estaduais no Estado, considerando o período de 2011 a 2014?*

*Questão 3 – Os planos de médio e longo prazos utilizados nas esferas federal e estadual são indutores do desenvolvimento do Estado e guardam, entre si, complementaridade e alinhamento estratégico com os desafios para o desenvolvimento identificados?*

*Questão 4 – Como os principais indicadores socioeconômicos de desenvolvimento do Estado do Maranhão se relacionam com os desafios para o seu desenvolvimento?*

*Em face dos dados coletados e dos exames realizados, foram identificados, em atendimento à questão 1, 142 desafios, agrupados em treze macrodesafios (Quadro 1, Apêndice III). Em relação à questão 2, a maior parte dos recursos é alocada para os setores Saúde e Educação, mais da metade dele oriunda de transferências e mais de 80% deles sob gestão municipal (cf. Gráficos 4, 5 e 6). A resposta à questão 3 foi inviabilizada pela inexistência dos planos pretendidos. Já a resposta para a questão 4 foi objeto do tópico 5, em um esforço de validação dos desafios apresentados pelos especialistas.*

*Ante essas considerações, proporemos seja dado conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo no Estado do Pernambuco, de forma a subsidiar o trabalho de consolidação das informações do Estado no âmbito da construção do Relatório Sistemático da Região Nordeste.*

*Aliado a isso, proporemos seja determinado à Secex-MA que constitua pasta permanente na unidade, a fim de se valer das constatações deste levantamento, no processo de planejamento das ações de controle externo no Estado do Maranhão, como ferramentas indutoras de desenvolvimento regional.*

*Por fim, proporemos apensar o presente processo aos autos do TC 020.126/2015-8, visando subsidiar o relatório consolidado sobre os desafios ao desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste; bem como encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.*

## **8. BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

*Como benefício desta ação de controle pode ser citada a obtenção de subsídios ao planejamento e à atuação futura da Secex/MA, de forma a contribuir com a missão do TCU de aprimorar a administração pública.*

*Também ressoam como benefícios a identificação dos principais desafios ao desenvolvimento, sob a ótica dos especialistas consultados, panorama que pode servir de norte às ações de órgãos federais, estaduais e municipais cujas ações impactam diretamente na promoção do desenvolvimento regional, além de indicar, ainda que de forma genérica, objetos de controle para inclusão em futuros planos de auditoria do TCU.*

*Ademais, como outros estados do Nordeste também farão levantamentos similares no âmbito do Plano Operacional 2015 do TCU, espera-se que haja consolidação dos resultados alcançados nas diversas unidades técnicas, com elaboração de mosaico do desenvolvimento sob a ótica regional, trabalho que vem sendo nominado institucionalmente de Fisc-Nordeste.*

*Por fim, alinhado ao disposto na Portaria Segecex 10/2012, podem ainda ser elencados como benefícios qualitativos deste trabalho a expectativa de controle, os impactos sociais positivos, o incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas, a elevação do sentimento de cidadania da população e o fornecimento de subsídios para o aperfeiçoamento da atuação de outros órgãos federais, estaduais e municipais.*

## 9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

*Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

- a) dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo no Estado do Pernambuco, de forma a subsidiar o trabalho de consolidação das informações do Estado no âmbito da construção do Relatório Sistemático da Região Nordeste;*
- b) determinar à Secex-MA que constitua pasta permanente na unidade, a fim de se valer das constatações deste levantamento, no processo de planejamento das ações de controle externo no Estado do Maranhão, como ferramentas indutoras de desenvolvimento regional;*
- c) apensar o presente processo aos autos do TC 020.126/2015-8, visando subsidiar o relatório consolidado sobre os desafios ao desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste;*
- d) encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.*

É o relatório.



## VOTO

Registro, preliminarmente, que atuo neste feito com fundamento no art. 27-A da Resolução TCU 175/2005, com redação conferida pela Resolução TCU n.º 190/2006, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizada com o objetivo de obter visão ampla e sistêmica da situação geográfica e econômico-social do Estado do Maranhão.

Por meio de análise documental sobre o tema “Desenvolvimento Regional”, coleta de dados eletrônicos e entrevistas com especialistas, indicados por entidades representativas dos setores da sociedade afetos aos temas examinados, foram mapeados os desafios enfrentados no desenvolvimento estadual maranhense, prioritariamente nas áreas de educação, saúde, infraestrutura (comunicações, transportes, energia e saneamento) e assistência social, além de agropecuária, planejamento e gestão administrativos. Também foram identificadas as áreas prioritárias para futuras ações de controle com foco no tema do desenvolvimento.

A unidade técnica destacou que a taxa de urbanização no Estado do Maranhão, de 58,9% (2012), é inferior ao registrado para os demais estados do Brasil, de 84,3%, e para a região Nordeste, de 73,1%. Houve estreitamento da base da pirâmide populacional (crianças e jovens) e alargamento do topo da pirâmide (população de 65 anos ou mais), em relação a 2010, em decorrência da queda das taxas de fecundidade e mortalidade.

Na área de Educação, tanto a taxa de analfabetismo (de 21,6% para 19,9%) como de analfabetismo funcional (de 34,4% para 31,3%) tiveram discreta redução de 2011 para 2013, sendo que a primeira se manteve acima de 230% do valor da taxa nacional e a segunda, em torno de 170%.

A unidade técnica ressaltou que as melhorias detectadas, entretanto, não alteram a gravidade do quadro de analfabetismo funcional, de atraso no processo de formação (defasagem) e mesmo de abandono desse processo (evasão).

Apesar da leve melhoria em alguns indicadores da área de Saúde, comparados à média nacional, os números do Maranhão ainda representam, em sua totalidade, a pior marca do País, como destacado neste trecho do relatório que acompanha este voto:

*A esperança de vida ao nascer no estado, ainda que tenha melhorado de 2011 para 2014 (69 anos para 69,9 anos), ainda gravita em torno de 93% do valor nacional. A taxa de mortalidade infantil caiu, no mesmo período, de 27,5 para 23,5 óbitos por mil nascidos vivos, mas manteve-se em patamares superiores a 160% do valor da taxa nacional. Anote-se que a taxa de disponibilidade de leitos hospitalares estagnou no patamar de 21 leitos hospitalares por 10.000 habitantes de 2012 a 2014, mantida a relação de cerca de 85% da taxa obtida em nível de Brasil. Em relação a leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), houve aumento de 0,79 para 0,86 leitos UTI/10.000 habitantes, estagnado no patamar de 44% do valor nacional de 2011 a 2014. A taxa de médicos por mil habitantes subiu de 0,53 para 0,85 (de 2010 para 2015, projetada), de um patamar de 28,49% para 39,53% do valor médio nacional.*

Menos da metade dos maranhenses tem acesso a abastecimento de água, enquanto o acesso a esgoto sanitário gira em torno de 8% dos residentes no Estado. Em relação à taxa de cobertura do serviço de coleta de lixo doméstico pela população, houve queda de 86,4%, em 2011, para 77,3%, em 2013.

Foram observadas, ainda, deficiências no processo decisório dos governantes e, conseqüentemente, na condução das políticas governamentais, resultando na incapacidade de ofertar bens e serviços públicos de qualidade, criando ambiente desfavorável ao desenvolvimento.

Diante de todo esse contexto, a Secretaria de Controle Externo no Maranhão (Secex/MA) apontou, como relevantes objetos de controle em futuras ações de controle externo no Estado do Maranhão, as grandes obras em curso no Estado, sobretudo aquelas que visam melhoria da infraestrutura de transportes, logística, saneamento básico, bem como as relacionadas aos serviços públicos de Educação e Saúde.

Acolho a proposta da Secretaria de Controle no Estado do Maranhão (Secex-MA), de apensar este processo ao TC 020.126/2015-8, para subsidiar o relatório consolidado sobre os desafios ao desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste.

Recomendo à Secex-MA que, no processo de planejamento das ações de controle externo no Estado do Maranhão, priorize as áreas críticas para o desenvolvimento do Estado, com base nas informações obtidas nestes autos, ou em trabalhos futuros de mesma natureza.

Ante o exposto, determino o arquivamento dos autos e voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de março de 2016.

---

Marcos Bemquerer Costa  
Ministro-Substituto

## ACÓRDÃO Nº 475/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.165/2015-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V Relatório de levantamento de auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Maranhão.
4. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Maranhão.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues (Portaria-TCU nº 59 de 29 de fevereiro de 2016)
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex-MA).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria para obter visão ampla e abrangente da situação geográfica e econômico-social do Estado do Maranhão;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria de Controle no Estado do Maranhão (Secex-MA) que, no processo de planejamento das ações de controle externo no Estado do Maranhão, priorize as áreas críticas para o desenvolvimento do Estado, com base nas informações obtidas nestes autos ou em trabalhos futuros de mesma natureza;

9.2. apensar este processo ao TC 020.126/2015-8, para subsidiar o relatório consolidado sobre os desafios ao desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, ao Governo do Estado do Maranhão e aos órgãos/entidades que colaboraram na realização deste levantamento;

9.4. arquivar os presentes autos.

## 10. Ata nº 6/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/3/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0475-06/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral