

Jhonatan Uelson Pereira Sousa de Almada |
Tetsuo Tsuji |

Os caminhos da experiência de descentralização e regionalização do governo Jackson Lago (2007-09): o planejamento público a serviço da democratização do Estado¹

RESUMO

O presente trabalho expõe de forma sistemática a experiência em planejamento do desenvolvimento do Maranhão implementada a partir de 2007, no governo Jackson Lago (2007-09), por intermédio do processo de regionalização e descentralização do estado, compreendido em três movimentos: 1) processos precursores; 2) estudos embasadores e 3) implantação. É importante destacar que o conceito de descentralização adotado implica a transferência das decisões sobre políticas públicas e recursos públicos para os cidadãos, instrumentalizada pela regionalização que espraia as atividades estatais e as instâncias decisórias pelo território, contribuindo assim para a democratização do estado. Consideramos que essa experiência de engenharia social iniciada, porém interrompida por problemas políticos característicos da formação social maranhense, apresenta certa paralisia no momento atual, mas as sementes foram plantadas.

Palavras-chave

Desenvolvimento, descentralização, regionalização.

ABSTRACT

This work provides a systemic analysis of the development planning that the state of Maranhão experienced from 2007 onwards, during the administration of Jackson Lago (2007-09), which involved a process of the state's regionalization and decentralization, carried out in three stages: 1) initial processes; 2) feasibility studies and 3) implementation. One should stress that the concept of decentralization that was adopted implied a transfer of decision making, in terms of public policies and public resource allocation to the people, implementing a regionalization that disseminated state functions and decision making across the territory, thereby contributing to greater democracy within the state. This experiment in social engineering was begun, although interrupted as a result of political problems characteristic of the social structure of the state, and remains on hold at the present time, nevertheless, the seeds have been sown.

Keywords

Development, decentralization, regionalization.

1. *In memoriam* Jackson Lago (1934-2011).

Introdução

Este trabalho² tem como foco o processo de regionalização e descentralização do estado do Maranhão que teve início no governo Jackson Lago (2007-09) e foi interrompido devido à sua controversa cassação pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Não se trata, portanto, de um governo com um mandato completo de quatro anos. A abordagem vem desde o momento de campanha do governador, meados de 2006, até a data de interrupção dos trabalhos, em abril de 2009.

É interessante especificar, preliminarmente, os conceitos de regionalização e de descentralização que embasaram os esforços empreendidos. Tais conceitos, aparentemente de fácil compreensão, estão ligados a outros, de tal forma que não existe ampla unanimidade no entendimento deles. Discorreremos aqui um entendimento desenvolvido no processo de regionalização e descentralização maranhense.

A descentralização foi tratada precursoramente nos idos de 1967 com o Decreto-Lei nº 200, cuidando de estabelecer três planos principais para a descentralização (BRASIL, 1967):

1. Dentro dos quadros da administração federal.
2. Da administração federal para as unidades federadas.
3. Da administração federal para a órbita privada.

O primeiro plano trata da *desconcentração*. Passam-se as ações de decisão e de execução do centro de governo para a periferia, que pode ser em termos hierárquicos ou em termos geográficos. É a descentralização dentro da própria esfera de governo.

O segundo plano tem a ver com o sistema federativo. Passar decisões e execução da esfera do governo federal para a estadual ou municipal. É aqui que vale o princípio da subsidiariedade, que significa outorgar à esfera local da federação o que ela tem condições de realizar, e apenas subsidiariamente à estadual e à federal. Como a discriminação das receitas da federação privilegia o governo federal, temos nuances diferenciadas nessa subsidiariedade (SOUSA & LIMA, 2011).

A descentralização desenvolvida no governo Jackson Lago está dentro do terceiro plano, que preconiza a descentralização para a esfera privada. Ora,

2. Gostaríamos de agradecer aos pareceristas da revista *Cadernos do Desenvolvimento* pelas fecundas sugestões, as quais nos estimularam a escrever um segundo trabalho, situando a experiência maranhense no bojo das discussões sobre pacto federativo e regime de colaboração, bem como sua especificidade em relação às outras experiências estaduais.

a esfera privada mais privada é a do cidadão. Assim, é passar as decisões aos cidadãos. Mais modernamente, considera-se que a vontade do estado deve estar condicionada à do cidadão. E, em decorrência, vem a ideia da necessidade de uma facilidade espacial para que ela ocorra. Daí vir acompanhada da regionalização que não só procura adequar as ações do estado às especificidades de cada região, de cada cidadão, mas também traz, em decorrência, a ideia da desconcentração de serviços. Ou seja, para o governo se aproximar de uma região específica e dos seus cidadãos, é preciso que os serviços prestados pelo estado também sejam oferecidos mais perto deles.

Entretanto, é preciso cuidar que o estado do Maranhão, quando monta uma rede de serviços setoriais em cada uma das 32 regiões do estado, está fazendo a mera desconcentração. Para fazer a descentralização, terá que dar poder de decisão aos cidadãos, empoderar a sociedade (FREIRE, 2005). Dar à sociedade o poder de definir as ações que o estado deve desenvolver. Esta foi uma característica fundamental da regionalização do governo Jackson Lago e, por isso, estava visceralmente acompanhada da descentralização. Descentralização dando poderes ao povo, à sociedade.

No final de tudo, esse movimento de descentralização faz ocorrer também a democratização. Assim, a regionalização, no enfoque adotado, tem estreita relação com a descentralização, sendo estes dois conceitos adotados aqui inspirados naquele utilizado pelo modelo de gestão pública participativa do estado de Santa Catarina, que, com isso, pretende e pretendeu fortalecer a sociedade, bem como promover o desenvolvimento. A descentralização é do governo, enquanto a regionalização é do desenvolvimento, tudo isso orientado para a municipalização das ações.

Pode alguém desatento indagar: mas já não houve regionalização antes? Não houve a Lei nº 6.356 de 29 de dezembro de 1998 (MARANHÃO, 1998), durante o governo Roseana Sarney (1995-2002)?

Sim, houve. Entretanto, conforme explicava a mensagem encaminhada à Assembleia pelo governador Jackson Lago, juntamente com o projeto da nova regionalização, Lei Complementar nº 108, de 21 de novembro de 2007 (MARANHÃO, 2007a), a geopolítica do Maranhão precisava ser revista para garantir o sucesso dos investimentos produtivos e sociais. Essa regionalização não foi orientada com o objetivo de realizar a descentralização no conceito esboçado acima (LUSTOSA DA COSTA, 1999). As gerências regionais serviram mais como instrumento político para desagregar focos de coronelismo instalados no interior do estado, repassando o poder à figura da governadora.

Assim, não se trata de regionalização buscando apenas dividendos políticos, nem a mera desconcentração de serviços, mas sim o fundamental empoderamento da sociedade, realizado em todo o estado, especialmente no interior. Dentro dessa conceituação de regionalização estreitamente ligada à

descentralização, a dinâmica é a de um processo de construção social, e não algo que já tenha um projeto baseado em experiências diversas, consolidadas, e pelo qual se saiba os rumos a serem adotados passo a passo.

No Maranhão, dentro de um processo de construção social, se estabeleceram desenhos da forma de gerenciamento conforme o evoluir da experiência: preliminarmente, o planejamento seria descentralizado, através dos conselhos regionais de desenvolvimento, doravante CRDs, que seriam instalados em cada região, e eles fariam a articulação dos trabalhos das unidades regionais de cada setorial ou secretaria funcional. Toda uma administração dentro de uma estrutura matricial deveria existir. As setoriais subsistem em cada região, mas são coordenadas pelos CRDs.

Assim, percebe-se que o próprio desenho, ou o modelo de como seria a regionalização-desconcentração dos serviços, foi sendo traçado na medida do desenvolvimento dos trabalhos. Não que não houvesse uma direção a ser tomada, inferida desde os tempos de campanha. Apenas as especificações, os detalhamentos dos rumos eram definidos em blocos de atividades que deveriam ser desenvolvidas. Portanto, a história da regionalização e descentralização do governo Jackson Lago foi feita de inúmeros movimentos, definidos pelo nível político, pelos técnicos que executavam as tarefas e pelos sujeitos sociais que eram gradativamente envolvidos.

Em linhas gerais, se fôssemos classificar essa experiência de planejamento público do desenvolvimento nas “tradições” de planejamento existentes, ela está referida, sobretudo a de *aprendizagem social*, considerando que buscamos a partir da experimentação social efetuar uma mudança prática na realidade concreta (FRIEDMAN, 1987). Além disso, podemos compreender que a ideia de desenvolvimento regional que perpassou o trabalho encontra eco nos questionamentos de Celso Furtado quanto à “questão regional”, a problemática das desigualdades regionais brasileiras, como situados no artigo de Araújo (2006). Contudo, ao enfrentarmos o problema fundiário e a exclusão educacional, ao mesmo tempo também buscamos regionalizar a atuação estatal.

Tratou-se, assim, de um processo de construção social inserido em um contexto social e político. O Maranhão, é sabido, tem os menores indicadores sociais e os maiores índices de privação social do Brasil, além de uma sociedade muito pouco organizada. Existe pouco capital social.

Sem dúvida, esse panorama tem muito a ver com o contexto político. A oligarquia que domina o Maranhão há 46 anos criou um clima de desincentivo aos novos empreendimentos; em consequência, poucos novos empregos foram criados, apesar da existência dos grandes projetos da Alumar e da Vale. Assim, tendo sido vencidos na eleição de 2006, procuraram ferrenhamente ganhar o poder nos tribunais. Essas conturbações, com ameaças de tomar o poder, não deixaram de perturbar o andamento dos trabalhos.

Em síntese, a realidade histórica da formação social do Maranhão desafiava o governo em quatro aspectos principais: i) o desmonte da capacidade estatal, em face dos processos de reforma do estado implementados no governo Roseana Sarney (1995-2002); ii) a concentração econômica, inerente ao sistema capitalista; iii) a concentração/centralização do estado; e iv) a inexistência de alternância no poder político estadual (SOUSA, 2010; 2011). O processo de regionalização que iremos expor enfrentaria os três primeiros desafios. Entretanto, a principal ameaça, justamente a inexistência de alternância do poder político, foi descurada, e por força dela ocorreu uma interrupção dramática por intermédio do TSE, como já dito, cuja decisão foi classificada como verdadeiro “golpe pela via judiciária” (REZEK, 2009).

Nossa exposição está dividida em quatro seções: 1) processos precursores, 2) estudos embaixadores, 3) processo de implantação, os quais constituem os três principais movimentos do processo de regionalização do governo Jackson Lago, e 4) conclusão.

A primeira seção registra as ideias iniciais sobre descentralização, referidas na campanha eleitoral, nos trabalhos da comissão de transição, no plano de metas, na visita exploratória ao estado de Santa Catarina, na oficina preparatória da descentralização e no cenário e visão de futuro do Maranhão, que confluem na *orientação estratégica de governo*.

Na seção seguinte, o movimento está subdividido em duas etapas: na primeira, foram desenvolvidas consultas populares em todas as regiões do Maranhão; na segunda, foram desenvolvidos diagnósticos e levantamentos, confluindo na proposição de duas institucionalidades para o movimento de implementação: os CRDs e a *unidade administrativa regional*, doravante UAR.

Na terceira seção, o movimento pode ser dividido em três etapas: i) na primeira, foram realizados seminários preliminares para sensibilização e mobilização das equipes técnicas envolvidas, dos dirigentes da administração pública estadual, da sociedade civil organizada e dos prefeitos municipais; ii) na segunda, as oficinas municipais para a escolha dos representantes da sociedade civil que comporiam os CRDs; iii) na terceira, houve a incorporação da ideia de instituir centros polivalentes *pari passu* aos CRDs; paralelamente, a definição do formato de agência de desenvolvimento regional (Desenvolve) para as UARs.

A título de conclusão, considera-se que essa experiência foi interrompida por força de problemas políticos característicos da formação social do estado do Maranhão, cuja ruptura com o domínio oligárquico sofreu um refluxo, porém as sementes foram plantadas.

Processos precursores da descentralização e regionalização

A campanha eleitoral de Jackson Lago em 2006, disputando a eleição pela Frente de Libertação do Maranhão, sonhava com um Estado mais humano, mais justo e próspero. Foram apresentadas as “Diretrizes do plano de governo” (LAGO, 2006), instrumento para a divulgação, debate, correção e acréscimo da parte de todos aqueles que sonhassem com um Maranhão democrático, desenvolvido e feliz.

O documento reitera o compromisso com a democratização da vida social, econômica, política e cultural do estado, e a luta por um governo de participação e descentralização, de apoio consciente e consistente com os movimentos sociais, empresas de responsabilidade social e ambiental, municípios e fortalecimento das regiões.

As diretrizes apresentaram 12 macro-objetivos do plano de desenvolvimento, cada um antecedido pela palavra “Maranhão”. No item “Maranhão democrático” encontram-se 12 compromissos, entre os quais:

1. Convocar a sociedade maranhense para a construção coletiva de um pacto de ação e cooperação tendo em vista o desenvolvimento sustentável do estado no curto e no longo prazos.
2. Descentralizar programas, projetos e ações do estado, de comum acordo com a sociedade civil e os poderes municipais em todas as regiões, com autonomia, inclusive financeira, apoiando fortemente todas as iniciativas de municipalização e cooperação intermunicipal, a exemplo dos consórcios.

Observa-se que, notoriamente, a regionalização, junto com a descentralização, estava entre os valores principais do plano de campanha.

A comissão de transição, composta de técnicos do governo que findava somados aos do governo que iria se estabelecer, elaborou um documento (MARANHÃO, 2007b), publicado em 2007, que teve uma preocupação de fundo com os territórios.

Ao iniciar o governo, cerca de 100 dias depois, o governo divulgou o “Plano de metas” (MARANHÃO, 2007c). O plano, à época, foi chamado de “plano dos 100 dias” e foi datado de abril de 2007. Portanto, tratou-se de um primeiro plano oficial, desenhado pelo novo governo. Segundo esse documento, as propostas durante a campanha eleitoral constituíram-se na base para a elaboração do plano de metas, cujo propósito foi a criação de condições para conceber um estado democrático e solidário.

O documento formula 12 diretrizes estratégicas. Entre elas, destacam-se duas de natureza propositiva: 1) Maranhão democrático – com seu significado indo além do conceito de oportunidades iguais, implicando, acima de tudo, a construção de possibilidades iguais para todos; e 2) Maranhão solidário – não

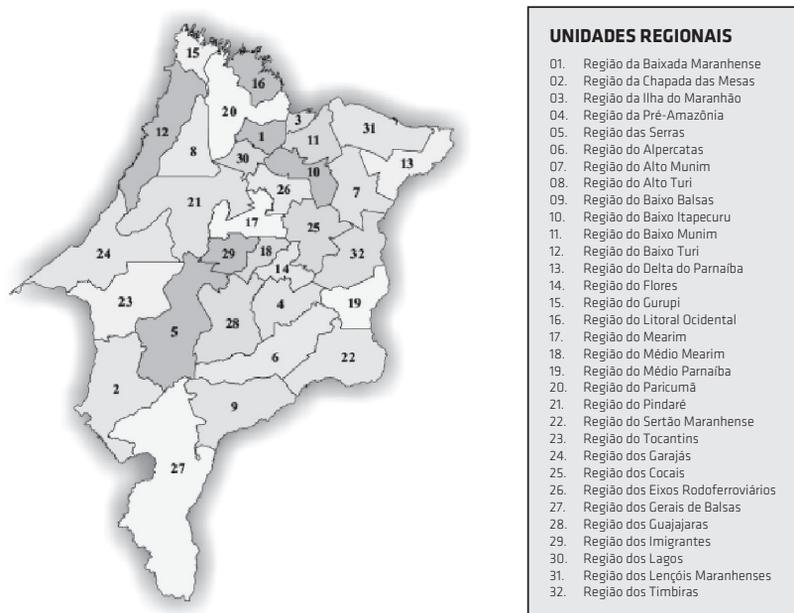
significando a construção de um estado assistencialista, mas sim compartilhando decisões para eleger estratégias de geração de emprego e renda com inclusão social.

Tendo em vista a afirmativa do governador de que faria um governo de participação, de descentralização, de valorização das regiões e de empoderamento dos municípios, em fevereiro de 2007, sob os auspícios da Secretaria de Planejamento do Estado do Maranhão, doravante Seplan, ocorreu uma visita técnica ao estado de Santa Catarina, com o objetivo de conhecer as linhas gerais do programa de descentralização daquele estado. Esse processo gira em torno da ideia-força: quem decide o que deve ou não ser feito na sua cidade ou região, quem elege as obras ou ações prioritárias, é o próprio morador local. Como resultado dessa visita técnica, liderada pelo economista Raimundo Palhano e pelo sociólogo Léo Costa, ocorreu um seminário realizado pela Seplan, com técnicos de fora do estado que apresentaram palestras sobre a experiência catarinense, pernambucana e a política do governo federal (SOUSA, 2007).

O processo da regionalização e da descentralização começou com a criação de 32 regiões de planejamento (MARANHÃO, 2007a), que aprofundou as reformas administrativas iniciadas em 28 de dezembro de 2006. Foram criadas novas abrangências territoriais, denominadas de regiões de planejamento, para servir de referência às ações de desenvolvimento regional e aproximar o governo do povo.

A lei aprovada consolida a divisão do Maranhão conforme a figura seguinte:

Figura 1 – Regionalização do estado do Maranhão



Fonte: Maranhão (2008).

A regionalização fundamentou-se nos seguintes critérios: características ambientais; vocações produtivas e dinamismo das regiões; relações socioeconômicas e culturais estabelecidas entre as cidades; regionalização político-administrativa e malha viária existente. Essas regiões serviriam de referência ao governo para a apresentação de dados estatísticos, elaboração de planos plurianuais, leis orçamentárias e ainda para implantação da estruturação orgânica descentralizada da administração pública. Seria estabelecida, então, uma nova forma de governar, tendo como prioridade a descentralização administrativa fundamentada na regionalização e territorialização do desenvolvimento, na democratização e na transparência do governo, com a perspectiva concreta de *devolver* o estado ao povo maranhense.

Essa nova organização despertou reações diversas por parte dos órgãos estaduais, desde a adesão imediata, sobretudo das secretarias criadas no governo Jackson Lago (Mulher, Igualdade Racial e Direitos Humanos), até a reação dos que não adaptaram sua organização administrativa à nova regionalização (Educação e Saúde) ou a proposição de regionalizações alternativas (assessoria especial do governador). Isso criou um quadro complexo interno, cujos esforços para solução e superação foram desenvolvidos ao longo de toda a experiência, com marchas e contramarchas.

A oficina preparatória da descentralização teve por objetivo: 1) a consolidação de formatos para apresentação institucional de alguns instrumentos desenvolvidos pela comissão técnica de implantação das regiões de planejamento no período de janeiro e maio de 2008, e 2) o amadurecimento da estrutura administrativa regional e de coordenação, bem como da articulação regional (SOUSA & TSUJI, 2008).

Essa oficina teve a consultoria de Anita Pires, ex-secretária de Planejamento de Santa Catarina, que implantou a regionalização para o desenvolvimento daquele estado. Participaram do evento os integrantes da comissão técnica, facilitadores e articuladores das oficinas de elaboração do PPDR e convidados (PIRES, 2008). A oficina foi realizada em maio de 2008. Na primeira parte, apresentou-se a experiência detalhada de Santa Catarina, e na segunda, os esforços maranhenses em termos de estudos técnicos, os quais foram gradativamente aperfeiçoados e serão apresentados em forma mais avançada e desenvolvida, na seção sobre os estudos embaixadores.

Foi preciso ter a definição de uma estratégia norteadora do desenvolvimento do Maranhão, que poderia orientar os planos anuais e plurianuais do governo do estado. Daí foi elaborado o projeto “O que o Maranhão quer ser quando for grande?”, cujo resultado serviu de orientação para a elaboração do PPA 2008-11 (TSUJI, 2008).

Nesta pesquisa aplicou-se um Delfi cujos resultados permitiram a obtenção de 19 fatores relevantes do futuro.

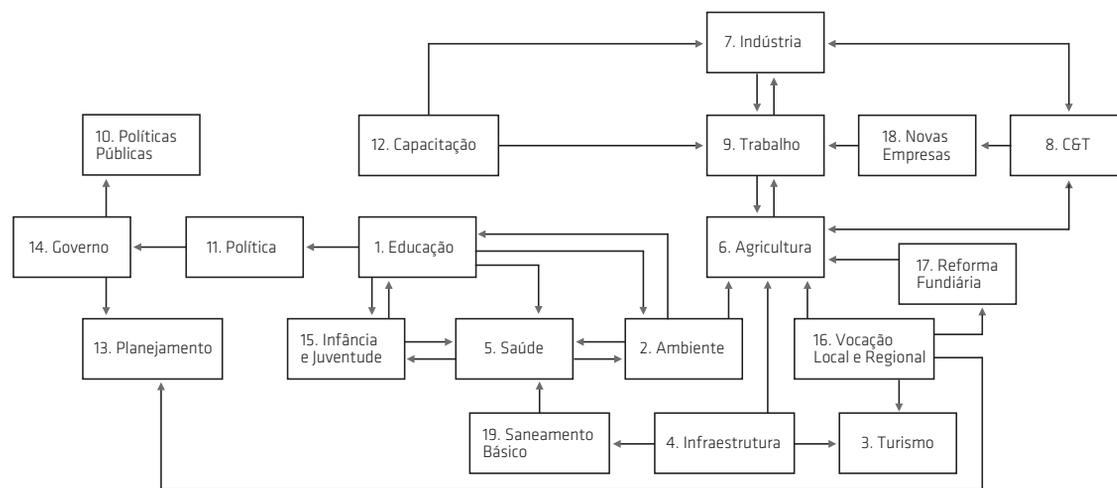
Tabela 1 – Lista final de fatores relevantes do futuro

Ordem	Fator	Frequência de indicações
1.	Educação	31
2.	Ambiente	14
3.	Turismo	11
4.	Infraestrutura	10
5.	Saúde	9
6.	Agricultura	8
7.	Indústria	7
8.	C&T	6
9.	Trabalho	6
10.	Políticas públicas	5
11.	Política	4
12.	Capacitação	4
13.	Planejamento	4
14.	Governo	4
15.	Infância e juventude	3
16.	Vocação regional e local	2
17.	Reforma fundiária	2
18.	Novas empresas	2
19.	Saneamento básico	2

Fonte: Tsuji (2008).

Então, observando-se que os fatores têm diversos graus de antecedência, isto é, um fator pode ser causa de outro fator e, assim, tem um grau de anterioridade maior, tratou-se de colocar os fatores dentro de uma relação causal:

Figura 2 – Modelo de causalidade entre os fatores determinantes do futuro do Maranhão



Fonte: Tsuji (2008)

A utilidade do modelo é permitir uma análise para a melhor compreensão de onde a intervenção é mais eficaz e que consequências podem produzir na cadeia de causalidade. Visa facilitar a montagem das estratégias.

A visão de futuro serviu, então, para dar resposta à pergunta: “O que o Maranhão quer ser quando for grande?”. A visão de futuro resultou, resumidamente, no seguinte:

É um Maranhão politicamente mais democrático, com o processo de desenvolvimento ocorrendo não só na capital, mas em todo o espaço geográfico do estado, apresentando diversos polos sociais e econômicos no território, bem dinâmicos, havendo um controle social dos gastos públicos pela sociedade. [TSUJI, 2008, p. 45.]

A “Orientação estratégica de governo”, documento elaborado para dar rumos à elaboração do PPA 2008-11, recebeu insumos da visão de futuro, sendo que o documento é composto de “Apresentação”, “Estratégia de desenvolvimento de longo prazo” e “Estratégia de desenvolvimento de curto e médio prazos”. O capítulo “Estratégia de desenvolvimento de longo prazo” afirma: “A essência da ‘Orientação estratégica de governo’ consiste em tornar a trilogia educação, democracia e desenvolvimento econômico o eixo central da ação governamental [...] dentro do contexto de desenvolvimento territorial” (MARANHÃO, 2007d, p. 6).

Desenvolvimento dos estudos técnicos embaixadores

Os estudos embaixadores não constituem propriamente parte da implantação porque, embora contribuindo de forma fundamental para a descentralização, foram realizados com um caráter de terminalidade em si e, uma vez dando certo, seriam prosseguidos para amadurecer o processo da descentralização.

Esses estudos foram desenvolvidos em duas etapas. Na primeira, temos o levantamento das aspirações sociais (TSUJI, 2007) e a elaboração dos PPDR. Na segunda etapa, temos o PPDR (OLIVEIRA FILHO, 2008a); o diagnóstico econômico (REIS, 2008); o levantamento de recursos humanos (PASSOS, 2008a) e da infraestrutura (BORROMEU, 2008) e o mapeamento do capital social (PASSOS, 2008b); os CDRs (LOPES, 2008) e a UAR (OLIVEIRA FILHO & LOPES, 2008).

Assim, o levantamento das aspirações sociais nas 19 regiões do estado já tinha uma utilidade em si, já que seria considerado na formulação do PPA 2008-11. Mas também poderia gerar informações para contribuir com a elaboração de planos regionais. E de fato foi, pois, quando do retorno das informações à sociedade de cada região, num processo de *feedback*, foi utilizado para a elaboração do PPDR de cada região.

Como tem sido enfatizado, o governo do estado do Maranhão à época determinou que houvesse uma interação constante com a sociedade para a formulação de suas políticas públicas. Então, para realizar a elaboração do PPA 2008-11 dentro dessa diretriz, o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc) realizou consultas à sociedade nas 19 regiões do estado. Representantes da sociedade trabalharam em oficinas de discussão utilizando a técnica do Metaplan para definir quais os anseios da região. As oficinas foram realizadas simultaneamente em maio de 2007.

O resultado dessa pesquisa forneceu subsídios para a elaboração do PPA e, através de sua publicação, veio fornecer material para que estudiosos pudessem conhecer como vão as aspirações da sociedade nas 19 regiões do estado. Contribuiu-se, assim, para a democratização da formulação do PPA e um melhor conhecimento do que a sociedade considerava como sendo suas prioridades.

O PPA foi, então, elaborado, e assim o governo quis dar um retorno à sociedade civil sobre aqueles itens pleiteados que foram contemplados no PPA 2008-11. Mais ainda, o que se intentou naquele momento foi ir mais adiante e elaborar um PPDR para cada região, de tal forma que abrisse caminho para a gestão descentralizada de governo. Daí a realização de novas oficinas em dezembro de 2007 com esse objetivo.

Portanto, após dar um retorno do que foi contemplado no PPA das aspirações da sociedade, houve uma complementação com ações de parceiros (Banco do Brasil, Sebrae) que poderiam atender a outras aspirações, tudo isso formalizado no plano operativo da região para o quadriênio 2008-11. Basicamente, a temática do processo foi: 1) retorno à sociedade dos itens levantados que foram incluídos no PPA, e 2) elaboração do PPDR. As duas partes compunham o PPDR de cada uma das regiões.

Dando seguimento às oficinas, foi criada a comissão técnica para implantação das regiões de planejamento, formada por equipe multidisciplinar das secretarias de estado, do Banco do Brasil e do Sebrae, vinculada à Seplan, sob a coordenação do Imesc. O Imesc foi presidido pelo economista Raimundo Palhano, o qual também coordenava as comissões técnicas vinculadas à regionalização. Essa comissão trabalhou no primeiro semestre de 2008, na produção dos instrumentos para a implementação das regiões de planejamento, quais sejam: 1) consolidação do PPDR; 2) CRDs; 3) UARs ou agências de desenvolvimento; 4) levantamento dos recursos humanos e da infraestrutura do estado disponível nas regiões; 5) diagnóstico do potencial econômico das regiões.

Os estudos técnicos foram chamados de embaixadores por servirem de base para a implantação da regionalização, especialmente à implantação dos CRDs e das UARs.

O PPDR foi visto como o elemento dinamizador da integração entre a sociedade e o estado nas 32 novas regiões, com o papel de definir prioridades e

ações voltadas para o desenvolvimento regional sustentável, levando em conta as especificidades de cada uma.

Os levantamentos da infraestrutura e de recursos humanos possibilitaram perceber de quais espaços e pessoas o governo dispunha para impulsionar esse processo de mudança. O diagnóstico das potencialidades apresentava as atividades econômicas desenvolvidas em cada região, auxiliando o direcionamento de investimentos e políticas públicas e privadas.

Os estudos da institucionalização do CRD tiveram como objetivo construir uma nova forma de relacionamento entre o governo do estado e a sociedade local e regional. Os CRDs teriam como foco a vontade da sociedade, obtida através dos canais legítimos e efetivos de participação, representação, negociação e de articulação desses interesses.

Além disso, o conselho teria a responsabilidade de otimizar a aplicação do orçamento regionalizado, além de monitorar e avaliar os programas voltados para o desenvolvimento regional contidos no PPDR e no PPA, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e entre os diversos setores da sociedade nele representados. A ideia do governo, ao tornar os CRDs cogestores, foi a de fortalecer a participação dos cidadãos no processo de desenvolvimento.

Processo de implantação: descentralizar para democratizar

Com a conclusão dos estudos que dão base ao processo, passamos para a fase de implantação. Este movimento objetivou a sensibilização, mobilização e articulação de todos os envolvidos com a nova forma de gerir a *res publica*, aprofundando-se a democratização, a desconcentração, a descentralização e recuperando o papel do estado como coordenador, regulador e estimulador do desenvolvimento maranhense.

Essa fase implicou três etapas. A primeira, de sensibilização e mobilização por intermédio de seminários. A segunda, de institucionalização dos CRDs com a escolha de representantes da sociedade civil por intermédio das oficinas municipais. A terceira e última agrega a institucionalização aludida, a ideia dos centros polivalentes e a definição do formato das UARs como agências de desenvolvimento regional (OLIVEIRA FILHO, 2008b).

Assim, formalmente o objetivo da implantação constituiu-se em desenvolver ações básicas e necessárias para iniciar a implantação das UARs, em quatro regiões piloto, e na implementação dos programas governamentais, com vistas ao processo de descentralização das ações do governo estadual.

Nesse processo de implantação houve três preocupações básicas: a) capacitar a equipe técnica responsável; b) sensibilizar os potenciais envolvidos,

primeiro componente básico para a implantação do processo de regionalização e descentralização da gestão pública estadual e da instalação dos CRDs; e c) criar condições para a instalação das UARs. Com esse pano de fundo, foi colocada em prática a realização dos seminários de descentralização e desenvolvimento regional em outubro de 2008.

O primeiro desses seminários foi o de nivelamento destinado aos colaboradores da regionalização, envolvendo a comissão técnica, os facilitadores das oficinas regionais, assim como articuladores localizados nas sedes das regiões. A condução geral, bem como as reuniões de grupos de trabalho, foi orientada pela comissão técnica. Dessas ações, resultou uma versão preliminar do manual de orientação para a capacitação de conselheiros e a instalação dos CRDs.

O segundo foi destinado aos membros da administração pública direta e indireta. De natureza informativa, expositiva e de troca de informações, consistiu em proporcionar aos participantes uma melhor compreensão dos propósitos, princípios, fundamentos, objetivos, competências, atribuições e funções, bem como convalidar consensos de descentralização da gestão pública. O público proporcionou perguntas e intervenções pertinentes.

É preciso compreender que o Maranhão não realiza novos concursos públicos para as áreas-meio há quase duas décadas, portanto a maioria massiva dos servidores que participaram do seminário era formada por pessoas vindas de administrações anteriores, algumas com vinculações familiares ao grupo político dominante; tínhamos ainda pessoas aposentadas exercendo cargos comissionados ou pessoas indicadas politicamente exercendo cargos de confiança. Isso, no médio e no longo prazos, provavelmente comprometeria a continuidade do processo de regionalização, e no curto prazo criava adesões superficiais ou *pro forma*.

Existe uma preferência, que se reproduz ao longo dos anos, por realizar concursos públicos apenas para a educação (professores) e segurança (policiais), ou seja, focados nas áreas-fim. Entretanto, nas áreas-meio adota-se uma política de pessoal baseada no compadrio, cargos de confiança e comissionados, fragilizando com isso qualquer mudança mais profunda no aparelho estatal.

O terceiro foi voltado para representantes da sociedade civil, empresariado, universidades e outros parceiros, também visando possibilitar melhor compreensão do processo, bem como construir consensos. O processo de articulação envolveu praticamente as mesmas entidades que participaram das oficinas precursoras, quase todas sediadas no interior. O número de entidades foi pequeno, posto que boa parte não tivesse condições de arcar com o deslocamento para a capital. Isso diminuiu a eficácia e a efetividade do seminário, reduzindo a articulação com a sociedade civil no apoio à regionalização.

O último seminário aconteceria em dezembro de 2008 e iria mobilizar prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, também visando possibilitar melhor compreensão

do processo, bem como convalidar consensos de descentralização da gestão pública, os quais dariam condições para a instalação das UARs. Esse evento foi adiado, ponderando-se que o governador já havia reunido os prefeitos, momento em que foram apresentadas as linhas gerais da regionalização. Desse modo, além de informar, esta etapa da implantação caracterizou-se também por obter subsídios e apoios necessários para a consecução das demais atividades.

Avançando na proposta de descentralização das ações, o governo do estado conseguiu a aprovação da Lei nº 8.894, de 28 de novembro de 2008, que dispõe sobre a criação do CRD.

Houve, então, a deflagração das quatro primeiras regiões piloto: no litoral ocidental (Cururupu), Lençóis Maranhenses (Barreirinhas), Baixo Muniim (Rosário) e Carajás (Açailândia). As outras 28 regiões seriam implantadas em seguida. Para tanto, foram realizadas oficinas regionais.

As oficinas regionais foram realizadas tendo como base os produtos resultantes da etapa de nivelamento, utilizando a metodologia participativa, para estabelecer diretrizes de instalação das UARs e dos CRDs. Envolveram a mobilização e a sensibilização dos sujeitos sociais, mediante a atuação dos facilitadores e articuladores, bem como apoio logístico, com recursos materiais e serviços contratados.

Essas oficinas tiveram como finalidade legitimar, através de um processo democrático, a instalação das UARs e a indicação dos participantes da sociedade civil organizada que irão compor os CRDs. As oficinas municipais foram realizadas, algumas, no final de 2008 e início de 2009. Foram as primeiras oficinas relativas às regiões piloto. Após isso, seriam instaladas as UARs. Para garantir a realização, foram feitas visitas precursoras a cada município constituinte da região com vistas a mapear as condições estruturais e sociais.

O processo de eleição dos conselheiros do CRD seguiu um roteiro básico: i) exposição sumária dos estudos da regionalização; ii) divisão dos participantes em grupos, onde se discutiu o perfil do candidato a representante e os critérios para a sua escolha; iii) indicação pelo grupo de dois membros para serem candidatos; iv) plenária; v) votação e o resultado. Fez-se a proclamação do resultado pelo prefeito do município, ou então por uma autoridade presente. Os candidatos eleitos pelo grupo constituiriam o colegiado municipal de representantes do CRD.

Após a realização das quatro regiões piloto, as demais, seriam divididas em oito regiões mediais e vinte regiões finais. De tal modo, as regiões piloto teriam implantados seus conselhos até o final de abril, as mediais terminariam a implantação até final de setembro, e as finais teriam implantados seus conselhos até o final de dezembro de 2009. No estágio de então, meados do primeiro semestre de 2009, processavam-se, ao lado da implantação da descentralização, medidas relacionadas a ela que valorizavam o processo.

Assim, o governo houve por bem definir 12 pontos relevantes entre suas ações, chamadas *ações estratégicas*. Como o PPA deve cuidar de uma

abrangência total das ações do governo, foram eleitos alguns itens que seriam considerados como mais relevantes entre as ações, de tal modo que poderiam ser efetivos durante o período de governo. O documento que consubstanciava esta ideia tomou o título de “Agenda 2010”.

Uma das ações estratégicas previstas foi a *descentralização da gestão pública*, cujo conteúdo é: aproximar o governo do cidadão, mediante a criação de uma nova estrutura de governança composta de CRDs e escritórios de planejamento e administração regional (FILHO *et alii*, 2009). Caracterizada a regionalização e descentralização como uma das 12 ações estratégicas e, mais ainda, como a primeira, percebe-se que se tratava de assunto da mais alta prioridade no governo de Jackson Lago, e que seria tratada com a maior atenção possível.

Era também pretensão que houvesse sintonia na instalação dos conselhos já referidos, com a instalação dos chamados *centros polivalentes* – são centros projetados e em preparo de implantação pelo projeto Alma Digital. O conceito básico era o uso de tecnologias da informação e comunicação em apoio aos CRDs, UARs e outros projetos governamentais.

As UARs, que em primeiro formato tinham sido desenhadas como unidades da administração direta justamente com o receio de que sua aceitação seria mais fácil do que a proposta de uma unidade descentralizada, posteriormente foi redefinida como agência que, inicialmente, teve a sigla de Adema, agência de desenvolvimento do Maranhão. A denominação da agência evoluiu para outra mais chamativa, a denominação de Desenvolve, com suas ramificações regionais, as quais teriam acrescentada a denominação da região.

Seu formato estrutural seria simplificado em dois tipos: a) cinco coordenadores setoriais de políticas públicas; e b) quatro coordenadores setoriais de políticas públicas. Teríamos ainda assessores polivalentes e auxiliares técnicos e administrativos, contribuindo mutuamente, interativamente, e obtendo, assim, um efeito sinérgico de suas ações.

Entre as atribuições previstas, podemos citar: a) planejar e acompanhar atividades relacionadas com a elaboração de estudos voltados para a descentralização; b) propor e incentivar ações que visem a descentralização e a desconcentração do governo do estado; c) promover a articulação e a integração institucionais dos diferentes órgãos e entidades do estado que atuam na região; d) articular-se com as secretarias de estado e vinculadas identificando problemas e buscando soluções para a efetiva descentralização, entre outras.

Apesar das especificações da agência Desenvolve terem sido desenhadas, a conjuntura por que passavam o Maranhão, o Brasil e o mundo, quanto à crise econômica, recomendou, por cautela, que não fosse feita a implantação da agência naquele momento. Transpareceria incongruência a criação de cargos quando estavam ocorrendo cortes em verbas nos setores. Então, a implantação viria quando o panorama mundial, nacional e estadual não apresentasse mais tais problemas.

Entretanto, nota-se que a maior preocupação era com a disputa interna que a criação dos novos cargos geraria e a dificuldade de preenchê-los com base em critérios preferencialmente técnicos. Na experiência de regionalização anterior, já citada no início deste artigo, ocorreu o loteamento com base em critérios preferencialmente políticos, tornando inócuo o projeto, tanto pelo personalismo dos dirigentes que assumiram as gerências regionais quanto pela ausência de real democratização e transferência de poder sobre os recursos.

O trabalho da descentralização prosseguiria da seguinte forma. Em termos de CRDs, o cronograma previa três fases básicas de implantação. A primeira, com a implantação nas quatro regiões piloto já referidas até abril de 2009. A segunda etapa, com mais oito CRDs, compõe a fase medial, indo até setembro de 2009. Finalmente, a fase final compreenderia as 20 regiões restantes, até o final de 2009.

Em paralelo, ocorreria a implantação dos centros polivalentes do Alma Digital com as mesmas três fases, ou seja, para quatro, oito e 20 regiões sucessivamente. As atividades subsequentes, tanto dos CRDs como dos centros polivalentes, se entrelaçariam. Os demais projetos governamentais se somariam paulatinamente. De certa forma, esse paralelismo dividiu a equipe em duas frentes, fragmentando o trabalho e reduzindo a velocidade pretendida para a implantação da regionalização.

Um processo de tal magnitude em face de uma estrutura política e administrativa arcaica não poderia ser pacífico. Enfrentou dissensos concretos. Um problema central foi o da sustentabilidade financeira, humana e infraestrutural do processo. Em geral, os recursos empregados para sua implementação advinham de diversos órgãos governamentais que disponibilizaram técnicos para integrar a comissão técnica já aludida, sem dedicação exclusiva, como demandava tal empreendimento, como também cediam temporariamente suas estruturas.

Apesar de considerada uma prioridade absoluta pelo governo com o avançar das oficinas, estudos e viagens para sua concretização, houve um progressivo esvaziamento da sustentabilidade financeira isso ocorreu em uma conjuntura de auge da crise econômica de 2008, a qual justificou, em parte, a redução no ritmo de investimentos para a consolidação do projeto.

Secundariamente, ocorreu um evolutivo dissenso interno no governo, com cada setor fazendo sua própria regionalização ou dando seu próprio entendimento sobre a mesma. Assim, algumas secretarias de estado mantinham configuração diferente da regionalização instituída e posicionamento alheado em relação aos movimentos do processo de descentralização. Por outro lado, a compreensão da cúpula e das lideranças políticas governamentais era que descentralizar significava transferir recursos para os municípios ou realizar encontros de interlocução direta entre o governador e a sociedade.

Como o governo era formado por uma frente ampla, essas divergências seriam no mínimo previsíveis. A regionalização sinalizava para uma política de estado, mais permanente. Os dissensos refletiam perspectivas que se caracterizavam como políticas de governo, efêmeras ou trabalhando sob o fogo da próxima conjuntura eleitoral.

Observamos que a descentralização foi muito mais uma desconcentração, isto é, transferência de atividades e recursos para as regiões e os municípios do que compartilhamento de poder de decisão. Não houve tempo hábil ou vontade política suficiente forte para ir além, sobretudo considerando-se as diferentes forças que compunham a frente ampla de sustentação do governo. Em face disso, consideramos que “a velocidade técnica na implementação do projeto estava em defasagem quanto à velocidade política” (SOUSA, 2011, p. 223).

Conclusão

O estilo de gestão do governo de então foi caracterizado pela busca de diálogo direto com a sociedade, procurando dar o real valor que lhes deve ser conferido, consciente de que é no território que são geradas as opções realísticas de desenvolvimento, assim como são elas que contribuem para o aperfeiçoamento e as ações de implantação dos planos, programas e ações governamentais.

Essa iniciativa, no entanto, é de grande complexidade e ousadia, porque está lastreada, em sua raiz, pelos resultados ineficazes em matéria de gestão das políticas públicas e dos canais de interlocução entre o Estado e a sociedade, obtidos pelas administrações anteriores, as quais confundiam desconcentração com descentralização. Buscavam apenas uma redução das centralidades, quando deviam estabelecer real compartilhamento de poder sobre o fundo público.

É nesse contexto que foi iniciado o processo de criação das 32 novas regiões de planejamento. Para tanto, foram realizadas oficinas com participação popular em maio e dezembro de 2007, tendo como finalidade correlacionar os programas de governo, constantes do PPA 2008-11, e as aspirações regionais identificadas. O produto desse trabalho foi gerar os subsídios indispensáveis para a elaboração dos PPDR, relativos às novas regiões de planejamento, instrumento operacional das UARs.

Logo após, foi criada a comissão técnica para implantação das regiões de planejamento, formada por equipe multidisciplinar das secretarias de estado e vinculada à Seplan, bem como de entidades como o Banco do Brasil e o Sebrae. Essa comissão trabalhou no primeiro semestre de 2008, na produção dos instrumentos para implementação das regiões de planejamento, quais sejam: consolidação do PPDR; CRD; UARs ou agências de desenvolvimento; levantamento dos recursos humanos e da infraestrutura do estado disponível

nas regiões; diagnóstico do potencial econômico das regiões; e a proposta de articulação regional. Passou, então, no segundo semestre de 2008, a desenvolver o primeiro passo da implantação, qual seja, a sensibilização dos atores e da comunidade em geral por intermédio de seminários. Também, ao final de 2008, começou a realizar as oficinas municipais nas quais foram eleitos os representantes das comunidades nos municípios das regiões piloto. Essa atividade se estendeu para o início de 2009. Nessa fase, houve uma interrupção do processo por conta de problemas políticos.

A regionalização e a descentralização do estado do Maranhão, dentro dos moldes delineados pelo governo Jackson Lago, teve, verdadeiramente, a intenção de aproximar o governo da população, do povo, do cidadão. Tratou-se de verdadeira construção social, em que não se sabia exatamente as rotas para chegar à conformação final. O alvo e o rumo se conhecem, mas a rota específica não. A construção dos passos é feita por etapas, embora o delineamento geral seja previamente vislumbrado. Até então, esse tipo de encaminhamento ou metodologia de ação deu certo. Aos poucos, os próprios CRDs iriam traçar seus rumos.

Entre os desafios que a regionalização/descentralização enfrentou para se desenvolver estavam: a ausência de burocracia profissional devido à falta de concursos públicos que contribuíssem para a renovação dos quadros governamentais; a não dedicação exclusiva dos membros da comissão técnica, envolvidos em outras atividades ou sem liberação dos órgãos de origem por amarrações burocráticas; as necessidades estruturais e financeiras demandadas pelo projeto que não foram plenamente atendidas, não por ausência de recursos, mas pelos dissensos políticos internos; a concorrência com diferentes concepções e interpretações sobre a regionalização, apesar de termos conseguido incorporar algumas delas ao projeto; e o descompasso entre a velocidade técnica e a velocidade política.

As perturbações no percurso da implantação decorrentes de problemas políticos redundaram na interrupção de todo o processo. Cremos que a reversibilidade do processo existe neste momento. Porém, na medida em que as sementes plantadas germinarem e mais sujeitos sociais sejam envolvidos, o processo se tornará quase irreversível. Contudo, o que temos percebido é que formalmente a regionalização permanece, mas o processo de implementação foi abandonado.

É preciso entender, no entanto, que aquela prática era um prelúdio à transferência de poder de decisão aos CRDs sobre recursos públicos, já regionalizados no orçamento. Ora, continuá-la sem o projeto de descentralização e regionalização que o respaldava e completaria seu sentido, a real democratização do estado redundará no fortalecimento dos clientelismos políticos e na manutenção do *status quo*.

O caminho para a evolução de processos administrativos mais amadurecidos é inexorável. Existem percalços de diversas naturezas, porém cabe aos que compreendem melhor os processos evolutivos (estudiosos, pesquisadores, técnicos) insistir de uma forma ou de outra nesse caminho, quer ampliando a aculturação desses valores, quer usando brechas de oportunidades para dar mais passos nessa evolução.

§

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. “Revistando a questão regional”. *Cadernos do Desenvolvimento*, ano 1, nº 1, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.
- BORROMEU, Carlos (coord.). *Levantamento da infraestrutura do governo do estado nas 32 regiões de planejamento*. São Luís: Seplan/ Imesc, 2008 (Estudos de Regionalização, nº 6).
- BRASIL. Decreto-lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 27 fev. 1967, retificado no D.O.U. de 17 jul. 1967.
- FILHO, Francisco Flávio Farias; MARTINS, Marco Aurélio; SOUSA, Jhonatan Uelson Pereira (coords.). “Agenda 2010 – Maranhão democrático e solidário”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2009.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- FRIEDMAN, John. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University, 1987.
- LAGO, Jackson. “Diretrizes do plano de governo”. São Luís: Frente de Libertação do Maranhão, 2006.
- LOPES, Paulo Roberto Moreira (coord.). “Relatório técnico – implantação do conselho regional de desenvolvimento”. São Luís: Seplan/Imesc, 2008 (Estudos de Regionalização, nº 3).
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. “Avaliação preliminar da reforma aparelho do estado do Maranhão”. *Revista de Administração Pública*, v. 33, nº 1, Rio de Janeiro, jan.-fev. 1999, pp. 157-63.
- MARANHÃO. Lei nº 7.356, de 29 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a reforma e reorganização administrativa do estado e dá outras providências. *Diário Oficial do Poder Executivo*, São Luís, 29 dez. 1998.
- _____. Lei complementar nº 108, de 21 de novembro de 2007. Dispõe sobre a criação de regiões para o planejamento, e dá outras providências. *Diário Oficial do Poder Executivo*, São Luís, 21 nov. 2007a.
- _____. Comissão de Transição Governamental. “Análise situacional com cenários para implementação da diretriz governamental: desenvolvimento regional”. São Luís: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, 2007b.
- _____. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. “Plano de metas: um Maranhão democrático e solidário”. São Luís: Seplan, 2007c.
- _____. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. “Orientação estratégica de governo: desenvolvimento democrático e solidário para um Maranhão grande”. São Luís: Seplan, 2007d.
- _____. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. “Regiões de planejamento do estado do Maranhão”. São Luís: Seplan, 2008a.
- _____. Lei nº 8.894, de 28 de novembro de 2008. Dispõe sobre a criação do conselho regional de desenvolvimento – CRD. *Diário Oficial do Poder Executivo*, São Luís, 28 nov. 2008b.
- OLIVEIRA FILHO, José (coord.). “Plano popular de desenvolvimento regional do estado do Maranhão – PPDR”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2008a (Estudos de Regionalização, nº 7).
- _____. “Implantação e implementação das regiões de planejamento do estado do Maranhão: projeto de sensibilização, articulação e mobilização”. São Luís: Seplan/Imesc, 2008b (Estudos de Regionalização, nº 9).
- _____. LOPES, Paulo Roberto Moreira. “Unidade administrativa regional”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2008 (Estudos de Regionalização, nº 10).
- PASSOS, Junia Maria Sanches Silva (coord.). “Levantamento dos recursos humanos do governo do estado nas 32 regiões de planejamento”. São Luís: Seplan/Imesc, 2008a (Estudos de Regionalização, nº 5).
- _____. “Mapeamento do capital social nas 32 regiões de planejamento”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2008b (Estudos de Regionalização, nº 8).
- PIRES, Anita Maria Silveira. “Relatório técnico de capacitação da oficina preparatória da implantação das regiões de planejamento”. São Luís: Seplan/Imesc, 2008. (Estudos de Regionalização, nº 2).
- REIS, José Lúcio Campos Reis (coord.). “Potencialidades econômicas do estado do Maranhão”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2008 (Estudos de Regionalização, nº 4).
- REZEK, Francisco. “Memorial”. *Jornal Pequeno*, São Luís, 15 dez. 2008.
- SOUSA, Jhonatan U. P.; TSUJI, Tetsuo. “Relatório técnico da oficina preparatória da implantação das regiões de planejamento”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2008. (Estudos de Regionalização, nº 1).
- SOUSA, Jhonatan U. P. “Descentralização e desenvolvimento: relatório do seminário descentralização e desenvolvimento: experiências de descentralização administrativa no Brasil e na América Latina”. São Luís: EFG-MA, 2007.
- _____. “Desafios ao desenvolvimento do Maranhão no âmbito do planejamento público recente (2007-2009)”. *Cadernos de Pesquisa*, v. 17, nº 1, São Luís, jan.-abr. 2010, pp. 65-76.
- _____. “Alguns desafios ao planejamento e desenvolvimento do Maranhão, Brasil: contexto histórico, obstáculos e estratégias”. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 2, nº 37, Brasília, jul./dez. 2011, pp. 185-230.
- _____. LIMA, Francisca das Chagas Silva. “Alguns problemas do financiamento da educação básica brasileira: limites estruturais ao planejamento educacional recente”. *Fineduca*, v. 1, nº 1, Porto Alegre, 2011, pp. 1-19.
- TSUJI, Tetsuo. “Cenários do Maranhão para o ano de 2007”. São Luís: Edefma, 1993.
- _____. “Aspirações da sociedade no Maranhão nas dezenove regiões do estado em 2007”. São Luís: Seplan/ Imesc, 2007.
- _____. “O que o Maranhão quer ser quando for grande: estratégias de desenvolvimento, cenário futuro e visão de futuro”. São Luís: Imesc, 2008.

Recebido em 30/8/2012

e aceito em 6/3/2013