



# Uma leitura da Política Territorial a partir do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) e do Índice de Condições de Vida (ICV) no Território Rural Lençóis Maranhenses/Munim

**ITAAN DE JESUS PASTOR SANTOS**  
Universidade Estadual do Maranhão

**JOSÉ SAMPAIO MATTOS JUNIOR**  
Universidade Estadual do Maranhão

**CARLOS AUGUSTO DE OLIVEIRA FURTADO**  
Secretaria de Estado de Agricultura Familiar

## RESUMO

Este trabalho é fruto de reflexões realizadas no Laboratório de Extensão Rural sobre a importância das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar e tem como objetivo analisar a consolidação das discussões sobre as Políticas de Desenvolvimento Territorial no Território Lençóis/Munim. Para alcançar os resultados, foi de suma importância a utilização de informações dos censos agropecuário (2006) e demográficos (2010) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e dos dados do Índice de Desenvolvimento Municipal (IMESC) e do Índice de Condições de Vida (SDT/MDA), referentes ao ano 2010. A partir das análises desse conjunto de dados relacionados, concluiu-se que o padrão de desenvolvimento do Território Lençóis Maranhenses/Munim é determinado pelas características socioeconômicas dos municípios que o compõem, que, por sua vez é reflexo da realidade socioeconômica do próprio Estado do Maranhão

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Territorial. Território Lençóis Maranhenses /Munim. Índices.

**A READING OF THE TERRITORIAL POLICY FROM THE MUNICIPAL DEVELOPMENT INDEX (IDM) AND THE LIVING CONDITIONS INDEX (LCI) IN THE LENÇÓIS MARANHENSES / MUNIM RURAL TERRITORY**

**ABSTRACT**

This work is the result of reflections carried out in the Rural Extension Laboratory on the importance of public policies for the strengthening of family agriculture and aims to analyze the consolidation of the discussions on Territorial Development Policies in the Lençóis / Munim Territory. In order to achieve the results, the use of information from IBGE's agricultural and livestock censuses (2006) and the Municipal Development Index (IMESC) and Living Conditions Index (SDT / MDA) Referring to the year 2010. Based on the analysis of this set of related data, it was concluded that the development pattern of the Lençóis Maranhenses/Munim Territory is determined by the socioeconomic characteristics of the municipalities that compose it, which in turn is a reflection of the socioeconomic reality of the Own State of Maranhão.

**Key words:** Territorial development. Lençóis Maranhenses / Munim Territory. Indexes.

**UNA LECTURA DE LA POLÍTICA TERRITORIAL A PARTIR DEL ÍNDICE DE DESARROLLO MUNICIPAL (IDM) Y DEL ÍNDICE DE CONDICIONES DE VIDA (ICV) EN EL TERRITORIO RURAL LENÇÓIS MARANHENSES / MUNIM**

**RESUMEN**

Este trabajo es fruto de reflexiones realizadas en el Laboratorio de Extensión Rural sobre la importancia de las políticas públicas para el fortalecimiento de la agricultura familiar y tiene como objetivo analizar la consolidación de las discusiones sobre las Políticas de Desarrollo Territorial en el Territorio Lençóis/Munim. Para alcanzar los resultados fue de suma importancia la utilización de informaciones de los censos agropecuarios (2006) y demográficos (2010) del IBGE, y de los datos del Índice de Desarrollo Municipal (IMESC) y del Índice de Condiciones de Vida (SDT / MDA), Para el año 2010. A partir de los análisis de este conjunto de datos relacionados, se concluyó que el patrón de desarrollo del Territorio Lençóis Maranhenses / Munim está determinado por las características socioeconómicas de los municipios que lo componen, que a su vez es reflejo de la realidad socioeconómica del mercado, Estado de Maranhão.

**Palabras-clave:** Desarrollo Territorial. Territorio Lençóis Maranhenses /Munim. Índices.

## 1 NOTA INTRODUTÓRIA

Este artigo tem como objetivo analisar a consolidação das discussões sobre a política de desenvolvimento territorial tendo como recorte empírico o território Lençóis Maranhenses/Munim<sup>1</sup> criado em 2003. Inicialmente, este Território era composto apenas pelos municípios da microrregião dos Lençóis Maranhenses (Humberto de Campos, Primeira Cruz, Santo Amaro do Maranhão, Barreirinhas e Paulino Neves). Mais tarde, foram acrescentados os municípios da microrregião do Baixo Munim (Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino e Rosário), inseridos na mesorregião Norte Maranhense (Mapa 1).

Reconhecido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA em 2004, esse território possui uma extensão de 14.919,3 km<sup>2</sup>, com uma população de 252.235 hab e densidade demográfica de 16,91 hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). A média populacional é de 21.020 hab e a mediana 14.722 hab, pelos dados populacionais do IBGE (2010).

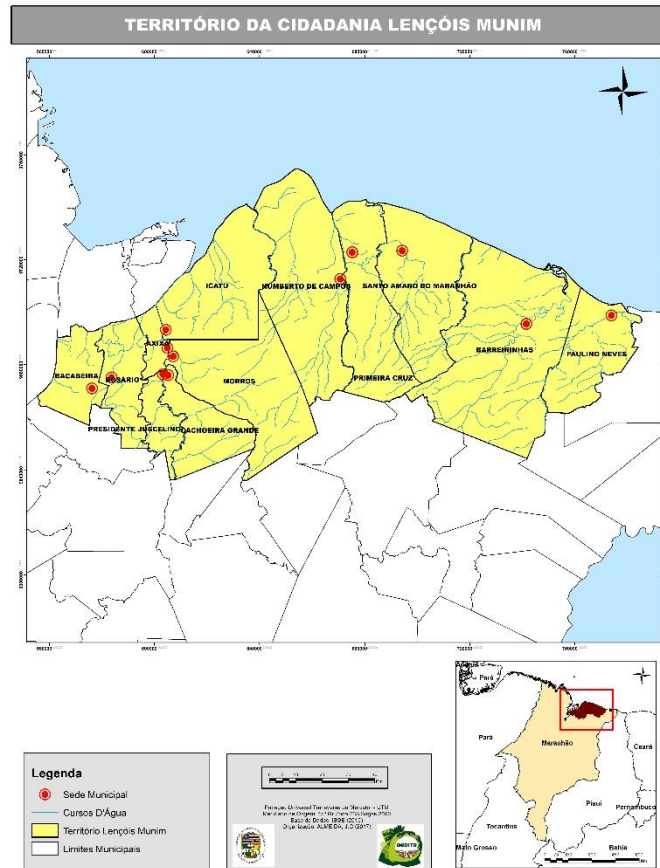
Apesar das propostas para o planejamento das atividades, pensadas para o Território terem sido elaboradas a partir das discussões realizadas na elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS, nunca foram totalmente postas em prática, de modo que muito do planejado ficou no imaginário dos representantes das diversas organizações que ajudaram a compor esse documento que seria norteador para todas as ações no território. Esses obstáculos para a realização das atividades propostas no Plano Territorial foram um problema na medida em que não se teve a definição das responsabilidades e competências de cada um dos níveis territoriais para monitoramento e acompanhamento dos projetos produtivos. Dessa forma, como pensar desenvolvimento territorial dentro desse contexto de desarticulação institucional?

Essa falta de articulação das esferas municipais, estaduais e federal culminaram na concentração em projetos de infraestrutura, com inúmeros problemas no processo de execução. Dentro dessa perspectiva, o território Lençóis Maranhenses/Munim não é diferente dos outros territórios maranhenses que foram criados pelo MDA. Ali estão todos os problemas relacionados com a educação, a saúde, o transporte, o ambiente e a dinâmica econômica. São problemas históricos que aparecem nos primeiros textos encontrados que discutem a formação da população (HISTÓRIA DE MORROS e de BARREIRINHAS) e incluem as condições fundiárias e de conflito agrário. A política de desenvolvimento proposta pelo governo estadual, em qualquer época da História do Maranhão, não

1 O Território Lençóis Maranhenses/Munim é parte da divisão geográfica proposta pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e compõe-se dos seguintes municípios: Axixá, Bacabeira, Barreirinhas, Cachoeira Grande, Humberto de Campos, Icatu, Morros, Paulino Neves, Presidente Juscelino, Primeira Cruz, Rosário e Santo Amaro do Maranhão.

priorizou o desenvolvimento dos municípios dentro de uma perspectiva da descentralização.

### Mapa 1. Localização o Território Lençóis Munim



Fonte:

Aliás, os municípios criados no final da década de 1990 apresentam, isoladamente, alguns dos piores índices do território. À exceção de Bacabeira que, colado na ilha de São Luís e sendo uma cidade passagem, foi muito procurado para a instalação de grandes projetos, sendo o último, uma refinaria premium da Petrobras, que parou ainda na etapa de instalação, no início de 2013, deixando um rastro de destruição ambiental. Santo Amaro e Paulino Neves, até o final de 2013, não possuíam estradas asfaltadas que permitissem a ligação com o restante dos municípios do território.

No tocante à ocupação do território por atividades produtivas, percebe-se o processo de concentração fundiária como algo emblemático. O número total de estabelecimentos é de 13.081 e a área total é de 371.557, o que dá uma média de 28,4 ha por cada imóvel, número menor que a média proposta para a área dos lotes dos assentamentos de reforma agrária no Maranhão, que gira em torno de 30 ha. No entanto, quando se analisa separadamente as duas categorias propostas, percebe-se que a agricultura familiar possui 12.286 (93,92%) estabelecimentos contra apenas 795 (6,08%) estabelecimentos não familiares. Por outro lado, os estabelecimentos familiares possuem apenas 122.211 ha (32,89%) contra 249.346

(67,11%) ha dos estabelecimentos não familiares. Dessa forma, a média dos imóveis da agricultura familiar cai para apenas 9,95 hectares, ou menos de um terço da área citada anteriormente, enquanto os imóveis não familiares passam a uma média de 313,64 h (PTDRS, 2009).

O Índice de Desenvolvimento Humano-IDH calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD mostra que os municípios desse território tiveram mudanças consideráveis, tanto para melhor quanto para pior. Em um extremo o Município de Axixá que era o 43º em 2000, com um índice de 0,619, avançou para 0,641, passando para a 16ª colocação no Estado, passando o Município de Rosário e ficando em primeiro lugar entre todos os municípios do território. No outro extremo, o Município de Primeira Cruz apresentava um índice de 0,557 em 2000, o que lhe colocava na sétima posição do território, teve uma queda acentuada para 0,512, ficando em último lugar em 2010.

As mudanças identificadas pelo IDH são analisadas nesse artigo a partir de dois outros índices: o Índice de Desenvolvimento Municipal-IDM (IMESC, 2011) e o Índice de Condições de Vida-ICV (LABEX/UEMA, 2011). Não haverá comparação entre os índices, entretanto, as análises podem acrescentar dados que possam servir para melhorar a execução de políticas públicas no território.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Na construção deste artigo, foram estabelecidas duas etapas: uma teórica e outra prática. Na primeira, buscou-se as informações sobre o desenvolvimento econômico e social nas páginas de obras diversas de especialistas nesse tema; e sobre o território por meio de análises de documentos diversos encontrados na página do MDA, nos periódicos de circulação nacional, nas secretarias municipais, nas entidades que prestaram serviços técnicos (ETHOS)<sup>2</sup> e no Laboratório de Extensão Rural-LABEX<sup>3</sup>.

Na segunda etapa do trabalho, foram utilizados os dois índices de referência: o IDM e o ICV para a análise apresentada. O IDM é um índice criado pelo IMESC<sup>4</sup> com base em outros índices elaborados em outros estados brasileiros como Ceará, Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul, com acréscimo de parâmetros específicos às condições do Estado, incluindo indicadores ambientais. O ICV é um índice criado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT do MDA para compor a metodologia de análise das condições de vida das populações rurais nos territórios rurais brasileiros. O IDM se utilizou dos dados municipais preexistentes, enquanto o ICV partiu dos

2 Organização não governamental que desde a criação do território funcionou como entidade de articulação.

3 Laboratório de Extensão Rural, ligado ao Centro de Ciências Agrárias, da Universidade Estadual do Maranhão.

4 Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos.

dados obtidos pelo LABEX em entrevistas, via questionários estruturados com 270 famílias da área rural de nove dos doze municípios do território. A partir desses dados, os resultados desses índices foram analisados relacionando a situação das famílias e do próprio território.

### **3 A QUESTÃO TERRITORIAL E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO**

De modo geral, nos manuais de economia, encontram-se que desenvolvimento é um “conceito mala”, pois guarda no seu bojo aspectos econômicos, ambientais, políticos, sociais e culturais, embora questões de cunho econômico e social sejam, geralmente, mais importantes, pois incluem temas tais como renda, emprego, saúde, educação, alimentação, segurança, transporte, lazer e moradia.

O conceito de crescimento econômico e desenvolvimento nem sempre se superpõe. Na prática, não há um consenso entre os especialistas, muito pelo contrário, são muito diversas as posições sobre essa temática. De acordo com Singer (1982), pode-se dividir as conceitualizações mais usuais em duas correntes: as que identificam desenvolvimento com crescimento econômico, nas quais a ausência de crescimento econômico é o que caracteriza o subdesenvolvimento, e a corrente que distingue desenvolvimento de crescimento, e que vê o crescimento como um processo de expansão quantitativa, ao passo que desenvolvimento é encarado como um processo de transformações qualitativas dos sistemas econômicos prevaletentes nos países subdesenvolvidos. Sobre a segunda corrente, Baran (1977), afirma que o crescimento econômico nada mais é do que a ampliação quantitativa da produção.

Celso Furtado procurou fazer a diferenciação entre esses dois conceitos no seu livro *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. Considerou que “o crescimento é o aumento da produção, ou seja, do fluxo de renda, ao nível de um subconjunto econômico especializado, sendo que desenvolvimento é o mesmo fenômeno quando observado do ponto de vista de suas repercussões no conjunto econômico de estrutura complexa que incluiu o referido setor especializado” (Furtado, 1979, p.92). Dessa forma, “o desenvolvimento é, ao mesmo tempo, um problema de acumulação e progresso técnico, e um problema de expressão dos valores de uma coletividade” (Furtado, 1979, p.93).

Paul Baran se preocupou em analisar como o desenvolvimento econômico em execução pode se realizar a partir de uma reorganização da sociedade para que parte do excedente econômico potencial se torne efetivo e, então, possa ser reinvestido, para que o desenvolvimento se amplie. Considerava, à época, que “o desenvolvimento econômico sempre significa uma profunda transformação da estrutura econômica, social e política, da organização dominante da produção, da distribuição e do consumo”. Para isso identificava que as fontes mais importantes do crescimento econômico deveriam se relacionar à aplicação econômica do conhecimento técnico e do investimento líquido em unidades produtivas adicionais (Baran, 1984).



Para Amartya Sen, o desenvolvimento está relacionado aos processos de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O autor considera que “o enfoque das liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento como crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social”. Na prática “as liberdades dependem de outros determinantes, como as disposições sociais econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (como a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas)”. Esse autor estabelece uma relação direta entre desenvolvimento e liberdade ao relacionar pobreza com privação das capacidades básicas (Sen, 2010).

Para Colman e Nixon citados por Montoro Filho (1998), desenvolvimento econômico é um processo de aperfeiçoamento em relação a um conjunto de valores desejáveis pela sociedade. É um conceito normativo medido de forma diferente pelas pessoas de uma mesma sociedade. Para Nazzari (2003) uma variável importante dos índices de desenvolvimento socioeconômico atual está relacionada à melhora da qualidade das pessoas.

A discussão do desenvolvimento econômico tem um importante viés em relação ao mundo rural, pois é nessa área que se concentra a população mais pobre em todos os países. Para Echeverri (2014, p. 72) “a pobreza é a justa medida com que se pode avaliar os resultados de uma estratégia de desenvolvimento”. Não é de se estranhar, então, que os índices que medem desenvolvimento econômico coloquem os países que possuem maior quantidade de população na área rural entre aqueles com mais baixo índice, como pode se perceber do IDH, por exemplo. No Brasil, os estados com menor IDH estão nas regiões Norte e Nordeste onde há uma grande concentração da população na área rural.

Crescimento ou desenvolvimento econômico não são processos homogêneos do ponto de vista espacial. E a partir dessas reflexões como pensar a política de desenvolvimento territorial nesse contexto? Para subsidiar a continuidade dessa discussão é relevante colocar o pensamento do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA que articulou a sua intervenção a partir do:

enfoque territorial como elemento integrador dos espaços, dos agentes sociais (produtores e consumidores deste espaço), dos mercados e das políticas locais. Já os territórios rurais são representados pelos espaços onde predomina o que o MDA chama de “elementos rurais” (apresentados como um ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido pela atividade agrossilvopastoril; baixa densidade demográfica; base na economia primária etc.). Nestes territórios estão inclusos os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados (QUEIROZ, 2011, 117).

Nessa perspectiva pensar marcos institucionais que permitiram a oficialização é um desafio pois:

No caso brasileiro, há tensões evidentes entre um projeto de desenvolvimento territorial baseado no estímulo à agricultura familiar e à proteção dos direitos das chamadas “populações tradicionais” e as possibilidades jurídicas de intervenção sobre o sistema agrário, de forma a permitir não só uma ampliação da distribuição da terra, mas também a articulação de leis e políticas que permitam ações relacionadas à

regulação do uso dos recursos naturais. O avanço das grandes empresas produtoras de grãos, de cana, de algodão e de mineração tem não só reforçado o sistema fundiário vigente, como também produzido danos ambientais, de efeitos difusos, que têm afetado em especial aqueles que são considerados o suporte de uma política consistente de desenvolvimento territorial. As dificuldades em relação à possibilidade de legislar sobre o tema podem ser avaliadas, por exemplo, pelos impasses dos debates em torno da construção de um novo Código Florestal (MEDEIROS, 2010, 105).

Esse desafio nos leva a refletir sobre como a política de desenvolvimento territorial cumpriria seu papel em territórios com várias complexidades institucionais e qual seria o seu alcance social para reverter o quadro de pobreza rural? E foram inúmeros textos e pesquisas que contribuíram para as discussões sobre os avanços e desafios da política de desenvolvimento territorial rural no Brasil (Tibúrcio, 2010) É nesse contexto que é relevante conhecer e analisar por meio dos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDM) e pelo Índices de Condições e Vida (ICV) a realidade social do Território Lençóis Maranhenses/Munim.

#### **4 CARACTERÍSTICAS DO TERRITÓRIO LENÇÓIS MARANHENSES / MUNIM**

O incremento da população total ocorrido entre 2000/2010 foi de 25,28% (saltou de 123.386 para 146.121 hab.), o que equivale a 2,52% ao ano, bem maior que a média do Estado que foi de 1,63% ao ano, no mesmo período. Para esse incremento houve uma contribuição maior da população urbana de 37,72% (saltou de 67.969 para 93.609 habitantes), com média anual de 3,77%, também maior que a média do estado (2,32%), enquanto a população rural teve um incremento de 18,43% (saiu de 123.386 para 146.121 habitantes) com média anual de 1,84%, também maior que a média do estado (0,61%). Vale dizer que a população rural perdeu ainda participação sobre o total, saindo de 64,48% em 2000 para 60,95% em 2010.

Esse território possui características bastante interessantes, tanto do ponto de vista biofísico, quanto humano. Na sua área mais a Leste encontra-se o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, caracterizado por um solo composto por areias quartzosas marinhas típico de desertos, mas com lagoas que permanecem cheias grande parte do ano formando um bioma único no mundo. Em termos populacionais identifica-se a presença de grande quantidade de comunidades quilombolas distribuídos, principalmente nas áreas mais próximas das bacias hidrográficas dos rios Munim e Itapecuru. E de acordo com o PTDRS, os dois principais setores econômicos tradicionais se dividem entre a agricultura familiar, com uma população no interior, e a pesca artesanal feita por pescadores que vivem nas áreas litorâneas.

Outra característica importante refere-se à grande disponibilidade de água. São quatro bacias hidrográficas, todas genuinamente maranhenses, de acordo com as informações do NUGEO/LABMET (2002). A bacia mais importante é a do Itapecuru que representa 16,7% do total hídrico do Estado com 54.300 km<sup>2</sup> e 1.090 km de extensão. A segunda bacia é a do rio Munim que possui 4,8% da extensão hidrográfica do Estado com 15.800 km<sup>2</sup> e 275 km de extensão. A terceira é a do rio Preguiças com 2,1% dos recursos hídricos do Estado, 6.750 km<sup>2</sup> de área e 125 km de



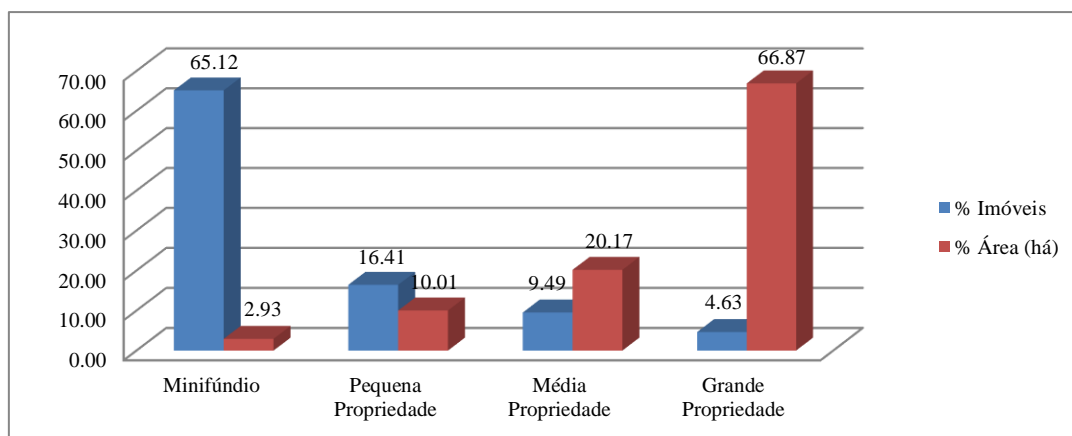
extensão e a quarta é a bacia do Peraiá com 1,5% das bacias do Estado, área de 5.000 km<sup>2</sup> e 70 km de extensão.

O mesmo PTDRS considera que há duas dinâmicas econômicas propostas ao território nos últimos dez anos. A primeira, relacionada ao turismo ecológico em função do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses que fez surgir uma extensa rede de hotéis e pousadas em torno dos municípios de Barreirinhas, Santo Amaro e Morros; e a segunda relacionada com o processo de industrialização do Estado com o incentivo à implantação de grandes indústria no município de Bacabeira. Essas dinâmicas, no entanto, não modificaram de um forma mais estrutural, as dinâmicas relacionadas à produção agropecuária e a pesca extrativista.

Essas atividades ocorrem em uma estrutura fundiária concentrada, que é reflexo da concentração fundiária do Estado. O território LMM, segundo os dados do INCRA (2005), possui 2.486 imóveis, ocupando 492.770,8 ha. A grande propriedade representa 4,62% dos imóveis (115), ocupando 6,87% da área total (329.509,53 ha). No extremo da situação temos os minifúndios que representam 65,12% dos imóveis (1.619), ocupando 2,93% da área total (14. 438,4 ha). Já a pequena propriedade representa 16,41% dos imóveis (408) e ocupa 10,00% da área (49.318,9 ha).

Nessa estrutura fundiária predomina a agricultura familiar que, segundo o IBGE (2006) totalizam 12.286 estabelecimentos (93,92%) e ocupa 122.221 ha (32,89%). No outro extremo, temos a agricultura não familiar que detém 6,08% dos estabelecimentos (795) e ocupa 67,11% do total da área (249.346 ha).

**Gráfico 1. Número de imóveis e área no TLMM segundo a categoria de imóvel rural**



Fonte: INCRA, 2005

A população está distribuída em 54.403 domicílios (IBGE/2010), dos quais 21.861 possuem rede geral de distribuição de água (40,18%), abaixo da média do estado que é de 65,81%; outros 43.714 domicílios possuem banheiro ou sanitário (80,35%), também abaixo da média do estado que é de 86,21%; e 17.191 domicílios tem coleta de lixo (31,60%), também abaixo da média do estado que é de 55,83%. Em termos educacionais, da população de 10 anos ou mais (192.877), 151.298 habitantes eram alfabetizados, o que corresponde a 78,44% (taxa de alfabetização), menor que a média do estado que é de 80,69%. Dos alfabetizados, os sem instrução e menos de um ano de estudo totalizam 37.544, ou seja, 26,10%, maior que a média

do estado que é de 21,54%; os alfabetizados de um a três anos de estudo totalizam 47.912, o que representa 33,30%, maior que a média do estado que é de 28,46%; e os alfabetizados com quatro anos de estudo são 18.565 o que representa 12,90%, maior que a média do estado que é de (11,91%). Dos alfabetizados que frequentam a escola, por nível de ensino, 36,25% são do ensino fundamental (54.849), enquanto a média do estado é de 34,71%; 3,02% (4.564) são do ensino médio, enquanto a média do estado é de 5,06% e 0,21% (317) são graduados em nível superior enquanto a média do estado é de 0,81%.

Com base nos dados temos que a PEA no Território é de 87.570 habitantes, que corresponde a 45,42% da população com 10 anos ou mais; a PEA ocupada (80.325 habitantes), corresponde a 91,73% do total da PEA do Território; a PEA desocupada (7.237 habitantes), corresponde a 8,26% do total da PEA; com carteira assinada (3.984 habitantes), corresponde a 4,6% do total da PEA; a PEA sem carteira assinada (20.842 habitantes), corresponde a 23,8%; os que trabalhavam por conta própria (27.497 habitantes), representa 31,4% do total e os sem rendimento e com produção para o consumo (29.993 habitantes) representa 34,3% do total. Os dados da PEA revelam a fragilidade do trabalho formal no território, além de que aponta para um número considerável da PEA sem rendimento e sem formalização, o que repercute na renda que veremos em seguida.

Para uma breve característica da economia do território, utilizamos os dados IMESC (IMESC, 2010). Segundo a publicação, a soma de todas as riquezas produzidas no Território em 2009 atingiu R\$ 889,2 mil, com média de R\$ 74,1 mil e mediana de R\$ 53,2 mil. Entre os municípios que compõe o território, o menor PIB foi de Cachoeira Grande (R\$ 27.621 mil) e o maior foi de Barreirinhas (R\$ 175.409 mil). 30,48% da população (76.926 habitantes) encontra-se no intervalo do PIB que vai do Valor Mínimo (R\$ 27.621 mil) até a mediana (R\$ 53.526). Nesse intervalo os municípios incluídos são: Cachoeira Grande, Axixá, Presidente Juscelino, Santo Amaro do Maranhão, Primeira Cruz e Morros. Os 69,51% da população encontra-se no intervalo que vai da mediana até o valor máximo (R\$ 175.409 mil).

A participação da distribuição setorial no valor adicionado bruto do Território em 2010 (contribuição no PIB pelas atividades econômicas), ficou assim distribuída: agropecuária 23,13%, indústria 14,13% e serviços 61,19%.

A atividade agropecuária com participação de 23,13% no PIB alcançou R\$ 186.198 mil em 2010. A mediana dessa distribuição é de R\$ 10.210 mil. O valor mínimo nessa participação foi do município de Santo Amaro do Maranhão (R\$ 6.730 mil) e o valor máximo foi de Barreirinhas (R\$ 46.561 mil). Entre o valor mínimo e a mediana, encontramos os municípios de Santo Amaro do Maranhão, Presidente Juscelino, Axixá, Morros, Primeira Cruz e Bacabeira, que juntos totalizam R\$ 50.355 mil, que corresponde a 24,49% do total do valor adicionado da atividade. Em outras palavras, nesses municípios as atividades ligada a agricultura, silvicultura e exploração florestal e pesca apresentaram desempenho abaixo da mediana do território e, conseqüentemente, obtiveram uma menor renda na atividade.

A atividade industrial com participação de 14,13% no PIB alcançou R\$ 125.667 mil em 2010. A mediana dessa distribuição é de R\$ 4.752 mil. O valor mínimo nessa participação foi do município de Cachoeira Grande (R\$ 2.409 mil) e o valor máximo foi de Bacabeira (R\$ 41.457 mil). Entre o valor mínimo e a mediana, encontramos os municípios de Cachoeira Grande, Presidente Juscelino, Axixá, Primeira Cruz Santo Amaro do Maranhão e Paulino Neves, que juntos totalizam R\$ 17.025 mil, que corresponde a 13,55% do total do valor adicionado da atividade. Em outras palavras, nesses municípios as atividades ligadas a indústria extrativa mineral, indústrias de transformação, construção, produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana, quando não existem não chegam a um valor adicional que contribua com maior peso no PIB. Percebe-se assim, a fragilidade do setor industrial do território.

A atividade de serviços com participação de 61,19% no PIB alcançou R\$ 544.136 mil em 2010. A mediana dessa distribuição é de R\$ 33.586 mil. O valor mínimo nessa participação foi do município de Cachoeira Grande (R\$ 16.640 mil) e o valor máximo foi de Barreirinhas (R\$ 105.595 mil). Entre o valor mínimo e a mediana, encontramos os municípios de Cachoeira Grande, Axixá, Primeira Cruz, Presidente Juscelino, Santo Amaro do Maranhão e Paulino Neves, que juntos totalizam R\$ 149.521 mil, que corresponde a 27,48% do total do valor adicionado da atividade. Em outras palavras, nesses municípios as atividades ligadas ao comércio e serviços de manutenção e reparação, serviços de alojamento e alimentação, transportes, armazenagem e correio, serviços de informação, intermediação financeira, entre outros, quando não existem não chegam a um valor adicional que contribua com maior peso no PIB. Percebe-se assim, a fragilidade do setor industrial do território. Como resultado da participação dos setores, a renda percapita do território em 2010 chegou a R\$ 3.524,39 em média, sendo a mediana R\$ 3.217,00. A renda média vem corresponder a 0,57 salários mínimos mensais.

## **5 SITUAÇÃO DO IDM PARA O TERRITÓRIO DOS LENÇÓIS MARANHENSES / MUNIM**

O IDM, segundo o IMESC tem como objetivo mensurar os níveis de desenvolvimento alcançados por cada município, mediante um conjunto de indicadores. É um índice sintético que compreende 50 indicadores e subdivide-se em dois grandes grupos: o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) e o Índice de Desenvolvimento Social (IDS). O IDE é constituído pelas dimensões Índice de Infraestrutura (INF); Índice de Qualificação da Mão de Obra e Produtividade (IQMP) e Índice de Produção Municipal (IPM). O IDS é constituído pelas dimensões Índice do Nível de Saúde (INS); Índice do Nível de Educação (INE); Índice da Oferta de Serviços Básicos (ISB) e Índice de Meio Ambiente (IMA). Portanto, o IDM nada mais é que a média geométrica do IDE e do IDS, com iguais pesos para os dois grupos.

De acordo com a caracterização de cada município o IDM estabelece uma classificação de 0 até 1, mas considera que há quatro faixas, denominadas classes do IDM. A Faixa 1 varia de 0,750 a 1; a Faixa 2 vai de 0,500 a 0,749; a Faixa 3 vai de 0,250 a 0,499 e a Faixa 4 inicia em 0 e vai até 0,249. Por essa classificação os municípios maranhenses distribuem-se de acordo com a Tabela 1 na qual se percebe que há uma concentração na faixa 3 (66,2% da população em 2009 e 70% em 2010).

**Quadro 1. Número de municípios maranhenses e população estimada, segundo as classes do Índice de Desenvolvimento Municipal (2009/2010)**

Classes do IDM	IDM	Número de municípios incluídos		Índice médio		População do estado (%)	
		2009	2010	2008	2010	2009	2010
1	0,750 – 1,000	1	0	0,761	---	15,66	0,00
2	0,500 – 0,750	8	9	0,554	0,563	11,51	27,10
3	0,250 – 0,500	179	195	0,327	0,337	66,20	70,07
4	0,000 – 0,250	29	13	0,230	0,229	6,63	2,83
<b>TOTAL</b>	-	<b>217</b>	<b>217</b>			<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IMESC, 2012

Enquanto isso no TRLMM os municípios se concentram na terceira classe, não havendo nenhum desses municípios nas duas primeiras classes. Gravitando abaixo da média do Estado esse índice mostra que mesmo os municípios da Classe 3 possuem um índice médio menor do que o índice geral do estado. Além do mais o percentual da população na Classe 4 é bem menor no Estado conforme se percebe no Quadro 2. Considerando a própria condição do Estado, como estando entre os piores índices de desenvolvimento do país, a situação do TRLMM pode ser considerada alarmante.

**Quadro 2. Número de municípios e população estimada do TRLMM, segundo as classes do Índice de Desenvolvimento Municipal (2009/2010)**

Classes do IDM	IDM	Número de municípios incluídos		Índice médio		População do território (%)	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	0,750 – 1,000	00	00			00	00
2	0,500 – 0,750	00	00			00	00
3	0,250 – 0,500	09	10	0,308	0,327	86,55	88,98
4	0,000 – 0,250	03	02	0,223	0,214	13,45	11,01
<b>TOTAL</b>	-	<b>12</b>	<b>12</b>			<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IMESC, 2010

Procurou-se avançar nessa análise na perspectiva de relacionar quais áreas promovem e quais aquelas que levam o índice para baixo. Fazendo uma leitura do IDE, percebe-se que o Índice de Produção Municipal (IPM) possui um valor de 0,344 com valores variando de 0,061 a 0,568 com nove dos doze municípios abaixo da média<sup>5</sup>; isso significa pouca arrecadação do ICMS por setor, limitado número de empregos formais por setor, além do consumo reduzido de energia. Entre os

municípios que compõe o TLMM, o menor índice foi de 0,061 (Santo Amaro do Maranhão) e o maior 0,568 (Bacabeira).

O Índice de Qualificação da Mão de Obra e Produtividade-IQMP tem valor de 0,325, apresentando baixo desempenho. Cinco municípios (41,67%) registram índice inferior a 0,288 que é a média do componente<sup>6</sup>. Esse baixo desempenho significa baixa escolaridade dos trabalhadores formais, baixo estoque de emprego, baixo salário médio mensal, baixo consumo de energia elétrica residencial e inclusão no Programa Bolsa Família. O componente ainda apresenta uma média inferior a mediana do Grupo (0,311). O menor índice foi de 0,053 (Primeira Cruz) e o maior 0,524 (Bacabeira).

### Quadro 3. Medidas de posição do Índice de Desenvolvimento Econômico (2010) no Território dos Lençóis Maranhenses/Munim

Medidas de Posição	Grupo IDE (0,344)	INF(0,228)	IQMP (0,325)	IPM (0,344)
Mínimo	0,104	0,180	0,053	0,061
1º quartil	0,204	0,226	0,231	0,103
Mediana	0,240	0,268	0,311	0,150
Média	0,242	0,313	0,288	0,194
3º quartil	0,285	0,412	0,332	0,234
Máximo	0,416	0,501	0,524	0,568

Fonte: Índice de Desenvolvimento Municipal (IMESC, 2010)

O Índice de Infraestrutura (INF), no valor de 0,228, é o que apresenta mais baixo desempenho. Dos municípios que compõe o TLMM, 7 (58,33%) registram índice inferior a 0,313 que é a média do componente<sup>7</sup>. Esse baixo desempenho significa pouca oferta de radiodifusão, de iluminação pública, agências bancárias, telefonia e de estabelecimentos comerciais formais. Entre os municípios que compõe o TLMM, o menor índice foi de 0,180 (Humberto de Campos) e o maior 0,501 (Axixá).

<sup>5</sup> Os municípios com IPM abaixo da média são: Santo Amaro do Maranhão, Primeira Cruz, Axixá, Morros, Cachoeira Grande, Presidente Juscelino, Icatú, Humberto de Campos e Paulino Neves.

<sup>6</sup> Os municípios com IQMP abaixo da média são: Primeira Cruz, Paulino Neves, Axixá, Santo Amaro do Maranhão e Presidente Juscelino.

<sup>7</sup> Os municípios com IQMP abaixo da média são: Primeira Cruz, Paulino Neves, Axixá, Santo Amaro do Maranhão e Presidente Juscelino.



#### Quadro 4. Medidas de posição do Índice de Desenvolvimento Social (2010) no Território dos Lençóis Maranhenses/Munim

Medidas de Posição	Grupo IDS(0,426)	INS (0,511)	INE (0,459)	ISB (0,402)	IMA (0,359)
Mínimo	0,299	0,422	0,369	0,268	0,160
1º quartil	0,353	0,464	0,420	0,286	0,248
Mediana	0,385	0,489	0,456	0,372	0,284
Média	0,399	0,500	0,469	0,374	0,297
3º quartil	0,448	0,546	0,516	0,419	0,328
Máximo	0,541	0,576	0,622	0,539	0,525

Fonte: Índice de Desenvolvimento Municipal (IMESC, 2010)

Em relação ao IDS os dados apresentam-se conforme o Quadro 4. O Índice do Nivel de Saúde (INS) que está relacionado à estrutura (médicos, vacinas, leitos e unidades básicas de saúde) e à situação da saúde (mortalidade materna e infantil, taxas de hanseníase, leishmaniose visceral e tuberculose e óbitos mal definidos) e apresenta um valor de 0,511 é o indicador de maior expressão. Dos municípios que compõem o TLMM, 6 (50%) registram índice inferior a 0,500 que é a média do componente<sup>8</sup>. Entre os municípios que compõe o TLMM, o menor índice foi de 0,422 em Barreirinhas e o maior 0,576 em Axixá.

O Índice do Nivel de Educação (INE) no valor de 0,459, é dividido em dois topicos: um representando a estrutura da educação (escolas funcionando em prédio próprio, escolas com energia, escolas com abastecimento d'água, número de alunos matriculados em escolas com bibliotecas, número de alunos matriculados em escolas com equipamentos de informática, número de computadores para uso dos alunos, grau de instrução dos docentes) e o outro a situação da educação (total de alunos matriculados em todos os níveis de ensino, número de pessoas matriculadas no EJA, distorção idade-série, índice de desenvolvimento da educação básica). Dos municípios que compõem o TLMM, 6 (50%) registram índice inferior a 0,469 que é a média do componente<sup>9</sup>. Entre os municípios que compõe o TLMM o menor índice foi de 0,369 (Santo Amaro do Maranhão) e o maior 0,622 (Axixá).

O Índice de Serviços Básicos (ISB) é de 0,402. Seis municípios (50,0%) registram índice inferior a 0,469 que é a média do componente<sup>10</sup>. Essa condição indica que há baixa quantidade de coleta de lixo e baixo número de domicílios com abastecimento d'água, esgotamento sanitário, consumo de energia elétrica. Entre os municípios que compõe o TLMM, o menor índice foi de 0,268 (Santo Amaro do Maranhão) e o maior 0,539 (Rosário).

<sup>8</sup> Os municípios com INS abaixo da média são: Barreirinhas, Paulino Neves, Cachoeira Grande, Presidente Juscelino, Morros, Primeira Cruz e Humberto de Campos.

<sup>9</sup> Os municípios com INE abaixo da média são: Santo Amaro do Maranhão, Cachoeira Grande, Barreirinhas, Primeira Cruz, Presidente Juscelino e Paulino Neves.

<sup>10</sup> Os municípios com ISB abaixo da média são: Santo Amaro do Maranhão, Primeira Cruz, Paulino Neves, Cachoeira Grande, Presidente Juscelino e Humberto de Campos.

O Índice de Meio Ambiente (IMA) era de apenas 0,359, sendo o indicador de menor expressão entre todos os componentes do IDS. Sete municípios (58,33%) registram índice inferior a 0,297 que é a média do componente<sup>11</sup>. Essa condição desfavorável do IMA indica baixa participação em Comitês de Bacias Hidrográficas por parte dos municípios, número elevado de focos de queimadas, percentual elevado de resíduos destinados a céu aberto, número elevado de domicílios com efluentes domiciliares (fezes e urina) jogados a céu aberto. Entre os municípios que compõem o TLMM, o menor índice foi de 0,160 (Paulino Neves) e o maior 0,525 (Bacabeira<sup>12</sup>). O IDS mostra que o índice de meio ambiente é aquele que tem seus piores resultados, seja no mínimo, seja na média ou no máximo. Os custos ambientais e a pouca preocupação com as temáticas estão diretamente relacionados com a falta de investimento na temática ambiental, diferente do que acontece com a saúde, a educação e os serviços básicos.

<sup>11</sup> Os municípios com IMA abaixo da média são: Paulino Neves, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Morros, Humberto de Campos, Primeira Cruz e Santo Amaro do Maranhão.

<sup>12</sup> Bacabeira é o único município desse território que possuía, à época, um aterro sanitário.

## 7 RELAÇÃO ENTRE O IDM E O ICV NO TERRITÓRIO

Os resultados do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) obtidos a partir de dados encontrados nas diversas secretarias municipais e órgãos de pesquisa, na média, apresentam, sempre um valor um pouco menor que os resultados da percepção dos moradores da área rural do território apresentados no Índice de Condições de Vida (ICV).

Os dados do IDM apontam que 10 municípios estão na terceira faixa (entre 0,250 a 0,500) com valor médio de 0,327, um índice que deve ser considerado baixo, especialmente porque os outros dois estão na última faixa (de 0 a 0,250). Os dados obtidos quando da análise do ICV mostram que, para as famílias locais, o território apresenta um índice de 0,493, valor considerado médio. A diferença entre esses índices é sempre muito pequena variando entre 0,1 a pouco mais de 0,2, e mesmo que esses índices não possam ser comparados diretamente, a valoração permite que se faça uma relação bastante aproximada.

Isoladamente alguns indicadores mantem essas mesmas semelhanças com relações que variam dentro dos mesmos patamares dos dois índices. O IPM que representa a renda no IDM aparece com um valor médio de 0,344 que é um pouco menor que 0,467 da renda conforme apresentado nas características do desenvolvimento do ICV. O IQMP, que no IDM relaciona a qualificação, emprego e consumo está com um valor de 0,325 pode ser relacionado com os fatores do desenvolvimento do ICV, cujo valor foi de 0,458. Em ambos os

casos a variação foi pouco acima de 0,1 e muito semelhante (0,123 e 0,133).

O INF, que no IDM apresenta o menor valor (0,228), pode ser relacionado às condições de moradia do ICV que tem um valor de 0,551. Esse é o indicador que tem a maior diferença, apesar das famílias que responderam ao questionário do ICV ter se relacionado apenas às suas próprias moradias, que é apenas um dos itens do INF. Ao contrário, o INS apresenta um valor de 0,511 e, como foi o mais bem avaliado pelo IMESC, é o que mais se aproxima em termos de valores de um indicador do ICV com alguma semelhança, no caso das condições de alimentação e nutrição (valor de 0,577) com uma diferença de apenas 0,026.

Um outro indicador que apresenta bastante semelhança está relacionado com a educação. O INE, relacionado com o IDM possui um valor de 0,459 e a escolaridade relacionado com o ICV com um valor de 0,538. A pequena diferença entre os dois indicadores (0,079) prova que a visão dos moradores é muito próxima da realidade apresentada pelo IMESC.

O último indicador que possui semelhanças entre si está relacionado ao meio ambiente. O IMA, que faz parte do IDM, alcançou apenas 0,359, um valor muito baixo considerando a importância da dimensão ambiental para este território. As famílias que responderam os questionários do ICV consideraram que a questão ambiental não está tão grave assim. Com valores variando de 0,466 a 0,549 a percepção indica que a situação é apenas mediana.

## 8 CONCLUSÕES

O Território Rural Lençóis Maranhenses / Munin tem sido pouco beneficiado pelas políticas públicas, em especial às políticas relacionadas ao desenvolvimento rural. As suas características socioambientais exigem que qualquer proposta deva ter especificidades para adequar o conhecimento das famílias às condições ambientais, situação nunca proporcionada pelos órgãos responsáveis em executar qualquer tipo de ação direcionada ao desenvolvimento.

Os resultados desse pouco investimento em políticas públicas aparecem nos indicadores considerados baixos nos dois índices apresentados nesse trabalho. Mesmo que esses índices sejam obtidos com metodologias bastante diferenciadas, os resultados tem bastantes semelhanças.

Os dados obtidos a partir do IDM mostram que os investimentos em todas as áreas são mínimos ou de pouca qualidade, o que resulta em médias menores do que aquelas apresentadas pela percepção das famílias que responderam aos questionários do ICV.

Os dados relacionados com a renda familiar que referem-se à atividades estruturantes mostram-se insuficientes e demonstram que as comunidades do território necessitam de forte apoios para gerar resultados mais adequados e fomentem maior retorno aos municípios.

A desarticulação entre as esferas Local, Estadual e Federal com atividades sobrepostas dentro do território fragiliza a participação da sociedade civil nas discussões sobre os projetos financiados.

As descontinuidades das oficinas pedagógicas e a ausência do articulador territorial são outros pontos considerados negativos para a identificação de

problemas, monitoramento de ações e acompanhamentos dos projetos selecionados.

Esses pontos destacados ao longo do artigo nos mostram a dimensão dos desafios das políticas públicas e as fragilidades das propostas de desenvolvimento rural que vulnerabilizam ainda mais as populações dos territórios rurais.

## REFERÊNCIAS

BARAN, Paul. **A economia política do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Abril Cultural, 1984

COLMAN, David.; NIXSON, Frederick. **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva moderna**. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

COOPERATIVA DE SERVIÇOS, PESQUISAS E ASSESSORIA TÉCNICA. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável dos Lençóis Maranhenses / Munim**. São Luís: MDA/SDT. 2011.

ECHEVERRI, Rafael; RIBERO, María Pilar. **Ruralidade, Territorialidade e Desenvolvimento Sustentável**. Tradução: Dalton Guimarães. Brasília: IICA, 2005.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979 (1967).

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro. 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro. 2011.

**Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**. SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO RURAL – SNCR. Cadastro de Imóveis Rurais. 2005. disponível em [www.incra.gov.br/estrutura-fundiária.obtido](http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiária.obtido) em 14.04.2013

**Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos**. Indicadores Ambientais do Estado do Maranhão. São Luís: 2009.

**Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos**. Índice de Desenvolvimento Municipal: ano 2008. V.1 (2010). São Luís, 2010.

**Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos**. Situação Ambiental da Região do Baixo Munim. São Luís: 2012.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Marco Jurídico: institucionalização de uma política de desenvolvimento territorial rural**. In: IV FORUM INTERNACIONAL DE

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: Reflexões sobre Política de Desenvolvimento Territorial. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). 2010

**Ministério de Desenvolvimento Agrário / Secretaria de Desenvolvimento Territorial.** Marco Referencial para o apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Documentos Institucionais 02-2005.

**Ministério de Desenvolvimento Agrário / Secretaria de Desenvolvimento Territorial.** Sistema de Gestão Estratégica: Manual do Índice de Condições de Vida. Brasília. 2011.

NAZZARI, Rosana Katia. **Capital social, cultura e socialização política: a juventude brasileira.** Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

Núcleo Geoambiental / laboratório de Meteorologia 2002. Disponível em: <<http://www.nemrh.uema.br/meteoro/meteoro.htm>>

QUEIROZ, Paulo Valdenor Silva. **Os territórios rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário.** Geografia Ensino & Pesquisa, v. 15, n.2, maio./ago. 2011.

SANTOS, Itaan. **Relatório de Pesquisa.** LABEX/UEMA. São Luís, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento e crise.** 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

**Itaan de Jesus Pastor Santos.** Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR/UEMA e Coordenador do Laboratório de Extensão Rural/UEMA. itaanps@gmail.com

**José Sampaio Mattos Junior.** Coordenador do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR/UEMA e Professor do Programa de Pós-graduação em Geografia - PPGeo/UEMA. sampaio.uema@gmail.com

**Carlos Augusto de Oliveira Furtado.** Discente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional e Chefe do departamento de Associativismo da Secretaria de Estado de Agricultura Familiar/MA. caoab@uol.com.br

Submetido em: 30/06/2017

Aprovado em: 11/08/2017