

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE ECONOMIA

**RAQUEL REIS S. D. PAES**

**O DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES COMO INDUTOR DA GERAÇÃO  
DE EMPREGO E RENDA:** uma abordagem do PDF-MA sobre a economia  
maranhense

São Luís  
2018

**RAQUEL REIS S. D. PAES**

**O DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES COMO INDUTOR DA GERAÇÃO  
DE EMPREGO E RENDA:** uma abordagem do PDF-MA sobre a economia  
maranhense

Monografia apresentada ao Curso de  
Economia da Universidade Federal do  
Maranhão, para obtenção do grau de  
Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Heric Santos Hossoé

São Luís

2018

**RAQUEL REIS S. D. PAES**

**O DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES COMO INDUTOR DA GERAÇÃO  
DE EMPREGO E RENDA: uma abordagem do PDF-MA sobre a economia  
maranhense**

Monografia apresentada ao Curso de  
Economia da Universidade Federal do  
Maranhão, para obtenção do grau de  
Bacharel em Economia.

Aprovada em:            /            /

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Heric Santos Hossoé** (Orientador)  
Universidade Federal do Maranhão

---

**1º Examinador**

---

**2º Examinador**

Aos meus filhos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecimentos:

A querida Izabel, secretária da Coordenação do Curso de Ciências Econômicas da Ufma, que oportunizou a janela que hoje vislumbro um horizonte superior;

Ao meu orientador prof. Dr. Heric Hossoé, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções, incentivos e apoio;

Ao meu marido, pelo amor, incentivo, apoio incondicional e por nunca ter deixado de acreditar.

E, a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

*“Se pudesse deixar algum presente à  
você, deixaria aceso o sentimento de  
amar a vida dos seres humanos.  
A consciência de aprender tudo o que foi  
ensinado pelo tempo afora.  
Lembraria os erros que foram cometidos  
para que não mais se repetissem.  
A capacidade de escolher novos rumos.  
Deixaria para você, se pudesse, o  
respeito àquilo que é indispensável:  
Além do pão, o trabalho.  
Além do trabalho, a ação.  
E, quando tudo mais faltasse, um  
segredo: o de buscar no interior de si  
mesmo a resposta e a força para  
encontrar a saída”.*

*Mahatma Gandhi*



## RESUMO

Esta monografia discorre sobre o impacto do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores, enquanto elo de ligação entre fornecedores locais e grandes empresas, nos indicadores sociais e econômicos do estado do Maranhão. O Programa de Desenvolvimento de Fornecedores (PDF) surge como uma possibilidade de ajustar a dicotomia entre estados periféricos e centrais com a proposta de qualificar, desenvolver e capacitar os fornecedores locais – sejam de insumos ou mão de obras – de forma a atender as necessidades de suprimento das grandes empresas instaladas no Estado e a partir daí gerar um efeito multiplicador de capacitação e qualificação do mercado local. Desta forma, o PDF resultaria em uma política pública moldada para o atendimento das especificidades típicas do Estado capaz de gerar o efeito multiplicador necessário ao estímulo ao desenvolvimento regional.

Palavras Chaves: Desenvolvimento Regional. Desenvolvimento Sustentável. Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

This monograph discusses the impact of the Supplier Development Program, as a link between local suppliers and large companies, in the social and economic indicators of the state of Maranhão. The Supplier Development Program (PDF) emerges as a possibility to adjust the dichotomy between peripheral and central states with the proposal to qualify, develop and train local suppliers - whether of inputs or labor - in order to meet the needs of supply of large companies installed in the State and from there generate a multiplier effect of training and qualification of the local market. In this way, the PDF would result in a public policy shaped to meet the specificities typical of the State capable of generating the multiplier effect necessary to stimulate regional development.

Keywords: Regional Development. Sustainable development. Public policy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	–Variação real do PIB – 2010 a 2013.....	22
Figura 2	–Fases de desenvolvimento de fornecedores.....	29
Figura 3	–Empresas cadastradas.....	33
Figura 4	–Compras efetuadas (R\$ milhões).....	33
Figura 5	–Balança comercial brasileira – 2000 a 2010 – US\$ bilhões.....	34
Figura 6	–Participação % do Brasil nas exportações e importações mundiais.....	34
Figura 7	–Produto interno bruto a preços correntes (mil reais), 2002-2015....	35
Figura 8	–PIB do Maranhão por setores econômicos em 1985.....	35
Figura 9	–PIB do Maranhão por setores econômicos em 2004.....	36
Figura 10	–PIB do Maranhão por setores econômicos em 2008.....	36
Figura 11	–IDH (MA).....	37
Figura 12	–Áreas de atuação.....	37

## LISTA DE SIGLAS

ACM	–Associação Comercial do Maranhão
ALUMAR	–Consórcio de Alumínio do Maranhão S.A.
BNDES	–Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	–Comissão Econômica para América Latina e Caribe
PDF	–Programa de Desenvolvimento de Fornecedores
FIEMA	–Federação das Indústrias do Estado do Maranhão
FINDES	–Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo
IBGE	–Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	–Índice de Desenvolvimento Humano
IFMA	–Instituto Federal do Maranhão
IMESC	–Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
ONU	–Organização das Nações Unidas
PDF	–Programa de Desenvolvimento de Fornecedores
PIB	–Produto Interno Bruto
PND	–Plano Nacional de Desenvolvimento
PROCEM	–Programa de Certificação de Empresas
SEBRAE	–Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI	–Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC	–Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SINE	–Sindicato da Construção Civil
SINC	–Secretaria de Estado da Indústria e Comércio
SUDAM	–Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	–Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UFMA	–Universidade Federal do Maranhão

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A TEORIA DOS POLOS DE CRESCIMENTO.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1</b>	<b>A problemática do desenvolvimento e o papel das políticas públicas na economia brasileira.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>O planejamento regional no Brasil e suas implicações no processo de desenvolvimento regional.....</b>	<b>18</b>
<b>3</b>	<b>A ECONOMIA MARANHENSE E O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO ESTADO.....</b>	<b>21</b>
<b>3.1</b>	<b>Industrialização tardia ou periférica.....</b>	<b>24</b>
<b>4</b>	<b>PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES – O CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....</b>	<b>26</b>
<b>4.1</b>	<b>Conceito do Programa - sua origem e suas principais propostas.....</b>	<b>27</b>
<b>4.2</b>	<b>O PDF no Maranhão – implantação e alcance de resultados.....</b>	<b>29</b>
<b>4.2.1</b>	<b>A dinâmica do PDF-MA.....</b>	<b>32</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>39</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>42</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, apresentado para obtenção da graduação do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), tem como objetivo principal discorrer sobre o conceito do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores, e sobre os anseios e objetivos da sua implantação no Estado do Maranhão. Na oportunidade, serão demonstrados os resultados atingidos pelo Programa na economia maranhense e o impacto observado na sociedade, a fim de formular uma opinião solidificada sobre a eficácia do programa.

O PDF foi criado com o objetivo de desenvolver e habilitar fornecedores locais, tornando-se aptos para comercializarem com grandes empresas instaladas em pólos produtivos, atendendo satisfatoriamente as exigências técnicas<sup>1</sup> das empresas motrizes. Ou seja, a proposta do PDF é agir como uma força propulsora de transformação do espaço geográfico utilizado para o estabelecimento de uma empresa motriz<sup>2</sup>, em um arranjo produtivo, um aglomerado de empresas produtoras e fornecedoras, trabalhando entre si e gerando sinergia por suas interações, capaz de prover o fortalecimento e crescimento de todos os agentes econômicos envolvidos, constituindo-se em uma importante fonte de vantagens competitivas.

A ideia é fortalecer os fornecedores locais de tal forma que estes possam canalizar possibilidades de, além de gerar emprego e renda para a sociedade local, viabilizar, através da transformação sustentável dos agentes econômicos e sociais envolvidos no arranjo produtivo, o desenvolvimento econômico e social da região. Todavia, o sucesso do PDF depende, inicialmente, de apoio governamental no intuito de canalizar ações de políticas públicas adequada à região – que para este estudo será limitado ao estado do Maranhão, no intuito de atrair grandes empresas para que, a partir desta, seja estimulado o desenvolvimento dos fornecedores locais.

A relevância do estudo decorre do fato de que o Maranhão recebeu, a partir da década de 80, investimentos vultuosos na forma de instalações de grandes indústrias no Estado, patrocinado pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento do

---

<sup>1</sup> O Nível de Serviço, que regulamenta as exigências técnicas das empresas contratantes, pretende garantir que a empresa contratada cumpra os requisitos para atingimento dos padrões de qualidade requeridos na entrega do produto, podendo o produto da entrega ser tanto um material quanto um serviço.

<sup>2</sup> Uma empresa motriz é, geralmente, caracterizada por possuir um elevado processo tecnológico, atraídas por incentivos fiscais para regiões mais carentes com o objetivo de promover o crescimento regional.

governo federal, que tinham como objetivo impulsionar o desenvolvimento regional do país através da geração de empregos e aumento da renda nas regiões mais desfavorecidas economicamente. Todavia, o sucesso dos empreendimentos instalados no estado não acompanhou a evolução dos indicadores sociais do Maranhão – passados mais de 30 anos, o Maranhão ainda ocupa as últimas posições nos rankings que medem a qualidade de vida da população brasileira.

A partir das evidências supra apontadas, cabe o questionamento da eficácia dos planos de desenvolvimento adotados pelo governo federal voltados exclusivamente para implantação de empresas de grande porte, em detrimento do desenvolvimento do mercado local. Será que, para promover o desenvolvimento sustentável, o investimento em grandes empresas retorna um maior valor agregado para a economia regional?

Para entender essa dinâmica é importante, porém, antes de discorrer sobre os objetivos, ações e resultado do PDF no estado do Maranhão, entender a diferença conceitual entre crescimento e desenvolvimento econômico, para que, ao final do trabalho, tenha-se fundamentado o conceito para embasar a conclusão observada no estudo do Programa, podendo-se, desta forma, atribuir se o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores tem, de fato, cumprido seu papel de indutor do desenvolvimento econômico no Maranhão.

A necessidade de discutir o binômio crescimento-desenvolvimento apresentou-se mais fortemente a partir da segunda metade do século XX, período marcado pelo pós-segunda guerra e pela crise do petróleo observada na década de 70. Nesse período, os países da Europa, marcados severamente pelas consequências da guerra, e os países latino-americanos, assolados pela crise do petróleo, sentiram a necessidade de discutir planos de desenvolvimento capazes de retomar o movimento econômico de geração de emprego e renda. Todavia, observa-se que em algumas regiões, a presença da Indústria, tida como garantidora do desenvolvimento, agregava melhorias nos indicadores econômicos sem que estes pudessem proporcionar mudanças sistemáticas, duradouras e concretas na qualidade de vida da sociedade local (RIBEIRO, 2010).

A partir da evidência de que havia desigualdades entre os países centrais e periféricos, diversos autores iniciaram um amplo estudo para entender as causas e consequências de resultados tão ambíguos a partir do processo de industrialização. No Brasil, Celso Furtado foi o grande expoente desse estudo, explorando os reflexos

do processo de industrialização brasileira na questão regional do país e apresentando alternativas ao país como forma de minimizar as diferenças regionais (RIBEIRO, 2010).

O trabalho está classificado em 3 blocos de exposição e análise do tema. No primeiro bloco, aborda-se a contextualização histórica do desenvolvimento econômico e da teoria dos pólos de crescimento, para possibilitar a contextualização do desenvolvimento regional no Brasil. A teoria do pólos, do economista francês François Perroux, foi amplamente utilizada no Brasil para elaboração de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento regional, baseada nas observações do economista refletidas no estudo dos pólos industriais de crescimento, observando que estes pólos podem surgir em torno de uma aglomeração urbana importante, em regiões favorecidas pelos recursos e matérias-primas disponíveis, em locais com fluxos comerciais significativos ou próximos de grandes áreas agrícolas (PERROUX, 1967).

No segundo bloco aborda-se o processo histórico de formação da Economia Maranhense e os efeitos das políticas públicas no processo de industrialização do Estado. Para isso, discorre-se brevemente sobre o papel de fatores exógenos na realidade socioeconômica do estado e sua contribuição nas transformações ocorridas na sua base produtiva.

Por último, o terceiro bloco apresenta o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores como um instrumento que tende a equalizar o binômio crescimento-desenvolvimento, e analisa a sua capacidade de minimizar, a partir de sua implantação nos aglomerados industriais do Estado, as desigualdades interestaduais.

E, por fim, expõe-se as considerações finais, com a apresentação da conclusão obtida nesse estudo, apontando as contribuições do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores como um possível caminho para o desenvolvimento dos segmentos mais desfavorecidos do cenário nacional.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A TEORIA DOS POLOS DE CRESCIMENTO

Para iniciar o presente trabalho, apresenta-se uma breve contextualização histórica de forma a estabelecer um correto entendimento sobre os conceitos que norteiam o âmago deste estudo, a saber, o desenvolvimento econômico regional, de forma que após a apresentação das circunstâncias conceituais apresentadas neste tópico, possa-se estabelecer uma compreensão total a respeito do tema de modo não fragmentado.

Sendo assim, para abordar o impacto do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores no desenvolvimento do Maranhão, pretende-se, a fim de consolidar uma argumentação teórica bem fundamentada, reexaminar os conceitos gerais sobre a dicotomia crescimento *versus* desenvolvimento e estabelecer, após a revisitação teórica, um nexos entre a realidade atual do estudo e os programas de políticas públicas incorporados no Estado.

Portanto, o presente estudo inicia-se expondo algumas referências teóricas sobre a origem e os desdobramentos do conceito de desenvolvimento e a convergência do conceito para as ações que guiaram as políticas públicas do governo federal a partir da década de 70, para o movimento de expansão do desenvolvimento para as regiões mais desfavorecidas economicamente.

O desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico iniciado a partir da revolução capitalista, e é caracterizado basicamente pela acumulação de capital e incorporação de inovações no processo de produção. Apesar de antigo, por algum tempo as diferenças conceituais de desenvolvimento e crescimento econômico não eram significativas, sendo tratadas até como sinônimos em sua essência.<sup>3</sup>

Meier e Baldwin (1968, p.378) definem o aspecto de atraso econômico de uma nação pela sua incapacidade de prover o crescimento através da articulação de meios e fins:

A baixa eficiência de trabalho, a imobilidade dos fatores, a limitada especialização em ocupações e no comércio, a falta de uma classe empresarial, a ignorância dos problemas econômicos e uma estrutura de valores e uma estrutura social que minimizam os incentivos à variação econômica.

---

<sup>3</sup> Meier e Baldwin (1968), defendiam que, embora apresentassem diferenças específicas entre os termos desenvolvimento e crescimento econômico, o conceito desses dois era, em essência, sinônimos.

Pretende, ainda, definir o estado de atraso quando “a economia de um país pobre também pode ser considerada como desenvolvida, quando possui recursos naturais que se encontram subdesenvolvidos” (MEIER; BALDWIN, 1968, p.375). Nessa avaliação, não se trata de escassez de recursos naturais, mas da incapacidade de substituição de recursos irreproduzíveis através da variação tecnológica ou de sua substituição por novo recurso:

Em vez de afirmamos que os países pobres são inexoravelmente deficientes em recursos naturais, é mais razoável que digamos que eles são pobres porque ainda não foram bem sucedidos em superar a escassez de recursos naturais por meio de variações da técnica e de organização social e econômica.

Nurske (1951, p.31) contribuiu para a discussão do desenvolvimento econômico através da sua definição de “crescimento equilibrado”:

A produtividade técnica e física do capital somente pode ser realizada, em termos econômicos, por meio de um crescimento equilibrado, de uma ampliação conjunta do tamanho do mercado, criando economias externas que possibilitem alta produtividade social do capital, ainda que para qualquer empreendimento isolado, as perspectivas de lucro possam desencorajar bastante, ou de qualquer modo, encorajar tão insuficientemente a ponto de não tornar compensadora a instalação de equipamento melhor e mais abundante.

Todavia, no início da segunda metade do século XX, marcado pelas consequências da Segunda Guerra, problemas de toda sorte começaram a ser percebidos na economia mundial. A escassez de recursos e a necessidade de reconstrução das economias atingidas pela Guerra demandou a criação de políticas e ações capazes de orientar e organizar alternativas para resgatar o estado de Bem-estar.

Como resposta para essa necessidade, surgiu a Organização das Nações Unidas (ONU), uma organização destinada a coordenar os programas orientados para auxiliar os países mais atrasados e afetados pela guerra. A partir da criação da ONU, surgiu a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), destinada a entender as peculiaridades da economia latino-americana e propor projetos direcionados a desencadear o processo de desenvolvimento dessa região.

Dentro desse contexto histórico, iniciou-se a discussão sobre a dinâmica da expansão econômica e como esta assume formas desiguais de desenvolvimento. No período compreendido entre o pós-Segunda Guerra até a primeira crise do Petróleo em 1973, observou-se um movimento acelerado de expansão industrial,

que propiciou diversas considerações sobre a tríade crescimento, desenvolvimento e industrialização. Esse novo cenário de expansão acelerada culminou com o rompimento do pensamento dos ciclos econômicos<sup>4</sup> e sua preocupação com os períodos de estagnação da economia, e passou a dar ênfase na busca de explicações para o dinamismo econômico.

Diante da elevada taxa de crescimento refletida no mercado mundial nas décadas de 50 e 60, ficou cada vez mais claro que o grande objetivo dos países, tanto do mercado europeu, fortemente afetado pela guerra, quanto pelos demais países que não tiveram seus territórios prejudicados pelos confrontos militares, era a expansão econômica de seus mercados e a busca do desenvolvimento nacional através do elevado grau de investimento e modernização de tecnologia, resultando conseqüentemente na elevação do nível de vida geral.

E é dentro deste cenário que o conceito de desenvolvimento volta à tona e a sua definição passa a contar com novas teorias. Percebe-se que um ambiente de crescimento econômico pode não ser fértil o suficiente para que dele germine a situação de desenvolvimento, embora este só possa surgir em terrenos adubados pelo cenário de crescimento, com situações sólidas e permanentes de aumento do fluxo de renda real.

Um ponto observado em comum nas teorias de desenvolvimento econômico é o papel do Estado como agente catalisador desse processo. Por mais que algumas teorias atribuam ao mercado o papel de coordenador do desenvolvimento<sup>5</sup>, é o ponto pacífico que o Estado opere como agente determinante do bom êxito do desenvolvimento e sua competitividade que possibilitam que a nação aproveite de forma otimizada seus recursos naturais e humanos. Assim, uma economia em cenário de pleno crescimento resulta de um plano nacional de desenvolvimento alinhado e absorvido pela sociedade – entende-se por aí por sociedade o aglomerado formado por governo, empresários, técnicos e trabalhadores.

O desenvolvimento é um processo caracterizado pelo aumento do capital humano, ou seja, aumento dos níveis de educação, saúde e produtividade (aumento da competência técnica dos trabalhadores), coordenado pelo Estado enquanto

---

<sup>4</sup> O conceito de ciclos econômicos refere-se a períodos de alternância de crescimento e estagnação ou recessão.

<sup>5</sup> O economista Frederick August Von Hayek descreve a economia como um sistema demasiadamente complexo para ser planejado por uma instituição central, e seu desenvolvimento seria espontâneo, por meio do livre mercado.

organização e pela transferência desse aumento de capital humano para os setores que incorporam uma parcela maior de inovações tecnológicas no processo produtivo, que implicam em salários mais elevados.

Essa dinâmica de transferência de capital humano para setores mais alavancados possibilita, no curto prazo, o conflito ocasionado pelo desequilíbrio de recursos entre regiões com maior e menor concentração de atividade produtiva, dado que no curto prazo todos os agentes econômicos buscam seus interesses no sentido de maximizar seus rendimentos. Para que o processo se torne dinâmico e eficiente no longo prazo, prevalecendo a proporcionalidade entre os rendimentos da sociedade como um todo, é necessário que haja a organização efetiva do Estado, firmando-se como instituição capaz de coordenar as ações de uma população em determinado território (BRESSER-PEREIRA, 2006).

## **2.1 A problemática do desenvolvimento e o papel das políticas públicas na economia brasileira**

Seguindo a tendência mundial, o Brasil iniciou, a partir da década de 50, a discussão sobre políticas públicas e ideias econômicas capazes de orientar a nação a percorrer o caminho da industrialização acelerada rumo à promoção do desenvolvimento econômico.

É sabido que o processo de desenvolvimento não ocorre de forma homogênea em todas as regiões, mesmo se tratando de regiões de um mesmo estado-nação. Todo o processo econômico característico dos aspectos de crescimento se dá de forma irregular, com o favorecimento de regiões mais dinâmicas e que apresentam maior potencial de crescimento e de transformações tecnológicas e sociais.

Dessa forma, o papel desempenhado pelo Estado passe a ter um significado importante na condução ao status de desenvolvimento, na medida em que este passa a regulamentar as relações de mercado de forma a estabelecer condições propícias de incentivo às grandes empresas geradoras de renda e emprego, e, simultaneamente, distribuir de forma equilibrada os incentivos à produção exigidos pelo mecanismo de crescimento econômico e modificações da estrutura social.

A partir da revolução capitalista, o processo produtivo transformou-se, e a acumulação do capital seguiu duas vertentes distintas: a primeira consiste na

mudança em essência do modo de produção, transformando de forma uniforme os modos tradicionais, familiares e artesanais em progressiva utilização de mão de obra assalariada, com espaço para implantação da divisão do trabalho e de novas técnicas produtivas – pilares responsáveis pelo processo de acumulação do capital. A segunda vertente reflete o processo incipiente de progressão regionalizada, com ativação do avanço das técnicas de produção centralizada nas regiões que tenderam para a especialização, tornando-se focos geradores do processo tecnológico.

O economista François Perroux foi um dos primeiros teóricos a contestar, no decorrer da década de 50, os conceitos de espaço utilizados em estudos sobre desenvolvimento econômico, tendo percebido que frequentemente utilizava-se exemplos de regiões com características coincidentes, resultando em “condições imprecisas de políticas econômicas” (LIMA, 2009).

Nesse sentido, Perroux (1967) estudou os pólos industriais de crescimento, observando que estes pólos podem surgir em torno de uma aglomeração urbana importante, em regiões favorecidas pelos recursos e matérias-primas disponíveis, em locais com fluxos comerciais significativos ou próximos de grandes áreas agrícolas.

Como observa Lima (2009, p.7), Perroux (1967, p.158) estabelece, dessa forma, que o crescimento se dá de forma irregular, determinado pela sua localização e pela influencia que este recebe de sua proximidade ou não por locais de grande influência econômica: “o espaço da economia nacional não é o território da nação, mas o domínio abrangido pelo planos econômicos do governo e indivíduos.”.

A partir dessa observação, Perroux (1967) pressupõe que o crescimento não aparece simultaneamente em toda parte, mas em pontos ou polos com intensidades variáveis na economia. Desta análise, Perroux (1967) estabelece três conceitos fundamentais para a teoria dos Polos: a indústria motriz, definida como aquela que tem como propriedade a capacidade de alavancar a dinâmica de compra e venda de serviços de outras indústrias a partir do aumento do seu próprio fluxo comercial; a indústria movida, que é a indústria impactada pela dinâmica da indústria motriz; e, por fim, a indústria chave, que induz, na totalidade da economia, um acréscimo global de vendas.

É comum observar em países com grandes extensões territoriais e com grandes desequilíbrios regionais, como o Brasil, a insuficiência – ou mesmo

ausência – de mecanismos capazes de reverter os efeitos dos problemas regionais e de promover políticas eficientes que proporcionem o desenvolvimento nacional. O Brasil utilizou-se amplamente da teoria dos polos na década de 70, incorporando os conceitos de Perroux no seu Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

Discorrer sobre desenvolvimento no Brasil significa, inevitavelmente, discutir o conceito de Polos de Crescimento. Esse conceito foi bastante utilizado no Brasil, principalmente na época em que o regime militar dominou o país. Naquele momento, já era perceptível – apesar do crescimento evidente da economia – os impasses do “desenvolvimento” e a crise do projeto nacional do desenvolvimento tão propagandeado pelo Governo Federal.

A maior evidência da crise do desenvolvimento era, justamente, a forte presença de concentração – tanto social quanto espacial – da renda nacional. A partir dessa percepção, surge a ideia de implantar a teoria dos Polos incorporada ao arsenal de instrumentos de intervenção do Estado na economia. O recurso da utilização da teoria dos Polos como instrumento de desenvolvimento regional parece convencer os dirigentes brasileiros de que seria possível corrigir as distorções existentes no processo sem precisar reformular o padrão básico das políticas públicas para o desenvolvimento nacional.

## **2.2 O planejamento regional no Brasil e suas implicações no processo de desenvolvimento regional**

Em várias partes do mundo, em especial nas regiões com maior concentração dos países chamados “periféricos”, o conceito de Polos de Crescimento de Perroux foi amplamente utilizado para fundamentar a elaboração de políticas voltadas para promover a hegemonia entre as regiões a partir do processo de desenvolvimento econômico. Essas propostas tinham como característica comum a presença do estado na idealização de estruturas públicas de planejamento, que tinham como meta o crescimento da produção industrial e de infra-estrutura, voltadas basicamente para o aumento do consumo. Esse modelo de atuação direta do Estado foi chamado de desenvolvimentismo, e o cerne de seu conceito baseava-se, como já exposto, na superação do desenvolvimento através da industrialização capitalista.

Esse modelo tornou-se muito comum no Brasil, mais precisamente a partir da segunda metade do século XX, período em que observou-se profundas alterações na atuação do Estado e na aplicação de políticas públicas para desencadear a retomada do crescimento e, conseqüentemente, o processo de desenvolvimento econômico.

Observado o ciclo vicioso da dinâmica capitalista a partir dos movimentos de direcionamento das forças produtivas para regiões com maior estímulo econômico, e da sua incapacidade de extrapolar esses limites de forma a alcançar regiões mais distantes e menos atrativas, a intervenção estatal passou a ser “justificada pela necessidade de prover os requisitos necessários para viabilizar o investimento em regiões mais deprimidas” (LIMA, 2009, p.27).

O modelo intervencionista do estado brasileiro na economia exigiu que este assumisse papéis e responsabilidades específicas para garantir o resultado esperado no desenho dos programas de políticas públicas orquestrado para garantir o desenvolvimento da nação, tendo, desta forma, absorvido para si a responsabilidade de provedor e produtor de bens e serviços – reforçando o caráter ideológico de pró-estatização característicos do período compreendido entre 1950 e 1980. Destaca-se também o papel do estado enquanto agente regulador e financiador do desenvolvimento, observado a partir da criação do BNDES e da política de administração da poupança nacional pela administração pública de forma a direcioná-la para a evolução da industrialização brasileira. Essa ação do estado viabilizou um período de expansão econômica, conforme previsto na teoria de Perroux, porém a condução dos planos econômicos jamais possibilitou que as diferenças regionais pudessem ser aniquiladas, ou mesmo que estas fossem diminuídas. O que se percebe é que o planejamento econômico regional foi subjugado em nome do desenvolvimento nacional, ocasionando muitas vezes a impulsão do ciclo vicioso, direcionando as atividades econômicas para as regiões mais dinâmicas.

Este modelo indica que o estado definiu suas metas e políticas públicas, através da elaboração dos planos de desenvolvimento, baseados nos pontos defendidos na teoria de Perroux. Todavia, não houve uma análise crítica de forma a adequar a teoria à realidade brasileira, de forma que essa pudesse se adaptar as nossas características políticas, geográficas e culturais. Não houve, por exemplo, um plano de estímulo ao empreendedorismo, tampouco foi pensado em formas de

impulsionar o micro empreendimento através da desburocratização fiscal e tributária e na qualificação do pequeno empreendedor. O plano de desenvolvimento nacional focou sua ação na industrialização de grande porte, contribuindo, desta forma, para o aumento da concentração de recursos para regiões mais robustas, ignorando os efeitos promissores e as potenciais oportunidades pretendidas pelo favorecimento do investimento local.

A partir desses entraves, e considerando a reversão do cenário econômico a partir da crise do petróleo observada na década de 70, o resultado obtido pelo modelo desenvolvimentista começou a encontrar limites no início da década de 80, iniciando um cenário de estagnação, inflação elevada e crise fiscal. Esse cenário adicionado à incapacidade do modelo de reverter a concentração de recursos, começou a colocar em xeque o papel do Estado como agente do desenvolvimento.

### 3 A ECONOMIA MARANHENSE E O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO ESTADO

O Maranhão é o oitavo estado brasileiro em extensão territorial, e o décimo em densidade demográfica. Está localizado na região nordestina, e apresenta uma diversidade vegetal privilegiada, com florestas, cerrados, campos, vastos rios e ainda a mata dos cocais, composta pela carnaúba e babaçu, símbolo do Estado. A capital maranhense, São Luís, é uma ilha situada no Golfão Maranhense, e concentra a maior densidade demográfica do estado, embora não seja dela o maior Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*<sup>6</sup>. Apesar das impressionantes estatísticas geográficas, o estado do Maranhão é um dos estados mais pobres da federação, ocupando os últimos lugares no ranking dos Indicadores de Trabalho e Rendimento do IBGE (2017). O IDH maranhense, que mede o desenvolvimento humano nas dimensões de renda, educação e saúde, perde apenas para o IDH do estado de Alagoas, e apresenta a pior média per capita de rendimento nominal mensal domiciliar do estado brasileiro.

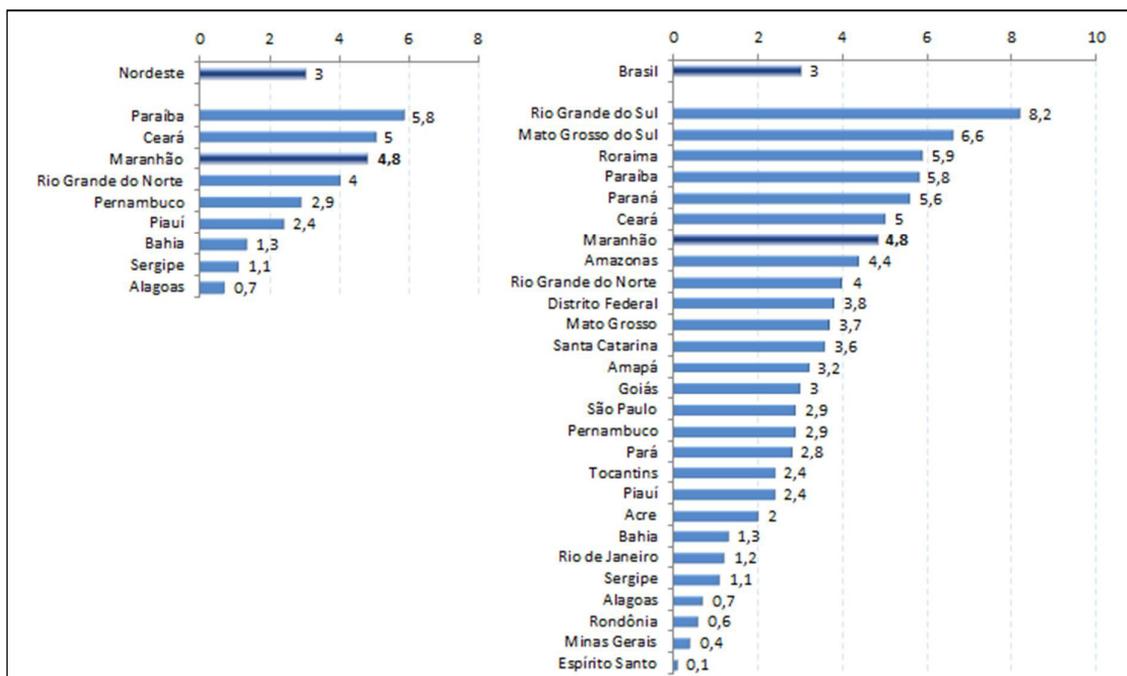
Apesar da precária condição social do Estado, a economia maranhense tem obtido, a partir da década de 80, um desempenho econômico maior do que o nacional e maior do que a média da região Nordeste. Em 2013, o estado percebeu um crescimento real de 4,8%, contra um crescimento real de 3,0% no Brasil, tendo ocupado o 7º lugar no *ranking* de crescimento dos estados da Federação. Entre os 3 principais setores que compõem o PIB maranhense, o estado observou crescimento real em todos os três, tendo a agropecuária observado um crescimento real de 5,4%, a indústria de 8,9% e o setor de serviços, 3,4%, segundo os dados apresentados IMESC.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> De acordo com os dados oficiais do IBGE, o município de São Luís ocupa o 3º lugar no *ranking* do indicador de Salário médio dos trabalhadores formais, e possui o 7º maior PIB per capita do Estado. O Maranhão concentra os maiores PIBs per capitas nos municípios situados no extremo sul do estado.

<sup>7</sup> Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), Base de referência 2010, Período de 2010 a 2013.

Figura 1 – Variação real do PIB – 2010 a 2013



Fonte: IMESC (2015).

Durante muitas décadas, a extração do algodão foi a mais importante atividade econômica do Maranhão, chegando a ser responsável por mais de 50% da arrecadação de todo o estado. No início do século XIX, a atividade algodoeira era principalmente voltada para o mercado externo, tendo a Inglaterra e Portugal como seus principais destinos (ROLIM FILHO, 2016, p.35).

Como forma de aproveitar a produção algodoeira, o estado iniciou, no final do século XIX, o processo de industrialização da economia maranhense a partir de instalações de indústrias têxteis. Em 1895, o maranhão era o segundo estado com maior número de fábricas no Brasil, perdendo apenas para Minas Gerais (LIMA, 2009), sendo a maior parte destas fábricas de fiação – tecidos, algodão, cânhamo e lã. Todavia, as peculiaridades do estado, tais como infraestrutura deficitária - falta de estradas e meios de comunicação ineficientes que encareciam exorbitantemente o custo de frete, tarifas alfandegárias exorbitantes, carência de créditos, excesso de feriados e ausência de capacitação tanto da mão de obra produtiva quanto da gestão dos pretensos empreendedores culminaram com a ruína precoce do processo de industrialização pretendida (LIMA, 2009).

Além da tentativa de industrialização a partir da produção algodoeira, o Maranhão ainda presenciou outra tentativa de lograr as benesses do desenvolvimento econômico oriundos do processo de industrialização, desta vez a partir da produção do óleo de babaçu. A recente demanda dos Estados Unidos pela produção do óleo fez o estado voltar-se mais uma vez para o mercado externo, porém, mais uma vez, a baixa capacitação da cadeia produtiva – “ultra extensiva em área e não intensiva em capital (ou seja, a antítese de um parque industrial que tem como características empregados capacitados, intensivo em área e intensivo em capital)” (LIMA, 2009, p.27), fez com que o Maranhão passasse mais uma vez por um ciclo externo sem desenvolver suas bases econômicas, e retornasse para sua melancólica realidade.

O processo de extração do coco de babaçu era rudimentar, artesanal e pouco mudou até os dias de hoje. A produção era extrativa, não cultivada, e não conseguia crescer no ritmo da demanda, sendo sua capacidade produtiva restringida pela própria natureza da extração. Além disso, a mão de obra era remunerada com salários próximos ao de subsistência, sem qualquer direito trabalhista, não amparada por entidades sindicais e com extensas jornadas de trabalho. Com esse cenário, era de se esperar que tal atividade não tivesse grande influência para o desenvolvimento da economia local.

O mesmo processo extrativista característico do século XVII ainda persiste nos dias atuais, em que um grande contingente de famílias maranhenses ainda sobrevive da coleta e quebra do coco babaçu nas zonas rurais do estado por não conseguirem outra ocupação melhor remunerada.

### **3.1 Industrialização tardia ou periférica**

O processo de industrialização ocorreu de forma desigual nas diferentes regiões do mundo, tendo-se observados três modelos distintos ao longo da história: a industrialização clássica, observadas nos países desenvolvidos, pioneiros no processo tecnológico e grandes importadores de matéria prima e exportadores de produtos industrializados; a industrialização planejada, ocorrida nos países do bloco socialista, em que a economia era regulamentada pelo estado, e não pelo mercado, e todas as propriedades eram estatais; e a industrialização tardia, iniciada a partir da segunda metade do século XX nos países emergentes, e que tinha como

característica principal a instalação de empresas estrangeiras, tendo o processo de crescimento industrial coordenado principalmente pelo capital industrial.

O Brasil, tal como tantos outros países emergentes, passou pelo processo de industrialização tardia. Dentro da federação, com parte de seus estados já industrializados – o sul do Brasil já produzia carros e maquinário agrícola na década de 60 – o Maranhão ainda tinha um sistema produtivo da Idade Média.

O nordeste brasileiro é, historicamente, uma região com baixos índices de desenvolvimento de dinamismo econômico, com índices elevados de pobreza e desigualdade, acima inclusive da média brasileira. A população é carente de acesso a educação, e os estados nordestinos não conseguem prover os serviços públicos de saúde, habitação e saneamento, contribuindo para o cenário de exclusão social. Inserido na região do nordeste brasileiro, o Maranhão possui uma base econômica precária, com baixa monetização da economia, baixo nível educacional, e uma base produtiva baseada principalmente na agricultura de subsistência, de pouca eficiência e curto alcance econômico.

Através das políticas públicas desenvolvimentistas que tinham como objetivo fomentar o desenvolvimento regional no Brasil, o Maranhão, na década de 70, foi beneficiado com massivos aportes, principalmente por meio do modelo do Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), e da criação da SUDAM e SUDENE. Esses programas viabilizaram o desenvolvimento e aplicação de grandes projetos industriais, baseados exclusivamente na produção e exportação de celulose e minerais. Tais investimentos trouxeram novamente a integração do Maranhão à economia brasileira na década de 70, através de grandes projetos de metalurgia e minérios como o Consórcio de Alumínio do Maranhão S.A. (ALUMAR) e o Projeto Grande Carajás, atraídos por incentivos, subsídios e isenções fiscais. O projeto Ferro Carajás contribuiu para uma maior visibilidade do Estado dentro do país, tornando-o um polo competitivo para o escoamento da produção nacional, beneficiada pela vantajosa posição geográfica da Ilha de São Luís que possibilitou a construção de portos de águas profundas, com destaque para o Porto do Itaqui, que acabou se tornando o elo de conexão de São Luís com o mercado internacional.

Observa-se, na década de 80, certo antagonismo no cenário da economia regional no Brasil, quiçá favorecido pela industrialização tardia percebida nas regiões mais atrasadas do Brasil. O cenário nacional é marcado por uma das maiores crises econômicas, com elevadas taxas de inflação e o processo de

desenvolvimento tecnológico e econômico estagnado, e o Maranhão atravessava, neste período, mudanças significativas de transformação socioeconômica, e pela primeira vez a economia extrativa e semifeudal cede lugar para os grandes projetos industriais.

Nesse período, o Maranhão recebeu investimentos públicos pesados em tecnologia através da instalação da Base de Lançamentos de Satélites em Alcântara<sup>8</sup>, sem que este houvesse, portanto, contribuído de maneira significativa para a mudança social e econômica da região. Esse modelo de investimento, voltado para atrair uma industrialização robusta e sem qualquer vínculo com o mercado regional só demonstra a falta de maturidade dos Programas de Desenvolvimentos aplicados na região - não só no Maranhão com em todo o nordeste brasileiro. O resultado desses investimentos, é verdade, superou o estado de isolamento econômico do Maranhão, dinamizou o comércio e diversificou a rede de serviços na capital. Todavia, não houve melhoria significativa na realidade social, dado que a concentração de investimentos públicos em grandes corporações que tinham sua produção voltada para o mercado externo reforçou a concentração de renda e exclusão da maioria da população dos benefícios resultantes desses financiamentos subsidiados pelo governo federal.

Investimentos em indústrias robustas, desconectadas da realidade local, não imprimem melhoria na qualidade de vida da população ou diminuição da desigualdade de renda. Se não houver diversificação econômica em torno das bases exportadoras, através do desenvolvimento do mercado local, não haverá redução da miséria e reversão dos baixos índices de qualidade de vida, tais como saneamento básico, acesso à educação e expectativa de vida.

---

<sup>8</sup> Inaugurada em março de 1983, o Centro de Lançamento de Alcântara foi criado como alternativa ao Centro de Lançamento da Barreira do Inferno, localizado no Rio Grande do Norte, impedido de ter suas bases ampliadas pelo crescimento urbano nos seus arredores.

#### **4 PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES – O CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Como demonstrado anteriormente, as políticas públicas desenvolvidas para atrair investimentos para as regiões mais pobres do Brasil possibilitou o direcionamento de robustos investimentos para o Estado do Maranhão, possibilitando a instalação de um considerável parque industrial através, principalmente, do Projeto Carajás. A construção da estrada de ferro atraiu vários projetos industriais, transformando as regiões situadas ao longo da Baixada Maranhense e a capital São Luís em corredor de exportação (LIMA, 2009). Todavia, esse corredor – que finaliza no Porto de Itaqui, atraiu empreendimentos totalmente voltados para a exportação, fazendo com que esses instrumentos capitaneados como forma de modernizar a economia maranhense tivessem pouca – ou nenhuma – influência na modificação da estrutura produtiva do estado.

Percebe-se, então, que os recursos gerados pela produção industrial mostraram-se incapazes de disparar o efeito multiplicador na economia necessário para que a alavancagem da produção atinja as diversas camadas da sociedade. Para que o efeito da industrialização se fixe na economia local, é essencial que as demandas das indústrias sejam atendidas, na maior quantidade possível, pelos fornecedores locais. Tem-se, então, o grande desafio do Estado: implantar uma política pública voltada para o desenvolvimento e qualificação dos fornecedores locais para que estes estejam aptos a atender à necessidade, tanto de fornecimento de mão de obra quanto de materiais, dos grandes parques industriais instalados na região. A inserção do micro e pequeno empresário na cadeia de abastecimento das grandes empresas mostra-se como resposta para a diversificação produtiva e empoderamento da sociedade local, com vínculos sólidos na realidade regional e expressivo impacto social.

O cenário inicial retratava a rejeição das grandes empresas instaladas no Maranhão pela mão de obra local; sua necessidade de abastecimento era atendida não pelos fornecedores locais, mas por serviços e fornecedores de outros Estados ou países. A partir desse retrato, percebe-se que o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores – já implantando com sucesso no estado do Espírito Santo – cumpriria o papel de mudar a cultura empresarial local.

Surge então, como alternativa ao estado do Maranhão para promover o desenvolvimento regional sustentável, a necessidade de implantar e institucionalizar nos empreendimentos locais a importância de investir em práticas de ferramentas de Qualidade e em certificações. A implantação das ferramentas de Qualidade no processo produtivo e a busca constantes de certificações empresárias viabiliza a reengenharia da gestão produtiva, e torna o processo mais eficiente. O Programa de Desenvolvimento de Fornecedores mostra-se, a partir daí, como o elo de ligação entre fornecedores locais e grandes empresas e como uma instituição capaz de desenvolver o mercado local para que este multiplique as boas práticas entre todos os atores da sociedade, contribuindo desta forma na mitigação dos grandes problemas sociais enfrentados pelo Maranhão, retratados a partir da observação do crescimento dos grandes bolsões de pobreza em todo o território maranhense.

#### **4.1 Conceito do Programa - sua origem e suas principais propostas**

A década de 70, como resultado do período conhecido como “milagre econômico”<sup>9</sup>, foi marcada por grandes investimentos que tinham como objetivo principal promover o crescimento e desenvolvimento da nação. Vários estados brasileiros foram beneficiados por tais investimentos, inclusive o Espírito Santo. No auge dos grandes aportes de investimento, o Espírito Santo, guardada suas particularidades, participava do mesmo isolamento econômico que sofria o Maranhão, e a ideia de instalação de um grande parque industrial, voltados para o atendimento da demanda de exportação, era visto como uma boa oportunidade de geração de emprego e renda e, conseqüentemente, desenvolvimento do Estado.

Todavia, a indústria local era “pequena, incipiente e fraca” e essa característica do mercado local acabou por alimentar um círculo vicioso – os grandes empreendimentos não compravam do mercado local porque estes não tinham a capacidade de atender a demanda e o mercado local não crescia porque não conseguiam vender para as indústrias (FREITAS, 2009). Da mesma forma, toda a mão de obra especializada requerida para gerir essas grandes empresas – que

---

<sup>9</sup> O milagre econômico brasileiro foi um período compreendido pelos anos de 1967 até 1973 que alcançou taxas médias de crescimento muito elevadas e sem precedentes, que decorreram da estratégia do governo de buscar a expansão da economia através do aumento de investimentos em diversificados setores, estímulo ao crescimento do setor privado, incentivo à expansão do comércio exterior e uma elevada prioridade para o aumento da oferta de emprego.

representam os melhores salários – vinham de fora, e o estado capixaba, por não possuir trabalhadores tecnicamente capacitados, fornecia apenas a mão de obra mais barata. A instalação do parque industrial mostrou-se, então, como um entrave ao desenvolvimento, porque estas indústrias, ao final do processo, contribuíam muito pouco para o crescimento e desenvolvimento da economia local.

A partir da identificação deste entrave, a Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (FINDES) elaborou um estudo de mapeamento das empresas locais como forma de estimular a relação comprador – fornecedor entre as grandes indústrias instaladas no estado e os demais atores envolvidos na economia capixada. Porém, a necessidade de aquisição de produtos com tecnologia de ponta e de mão de obra qualificada impedia a quebra do círculo vicioso presente na realidade econômica do Espírito Santo.

Foi a partir desta constatação que, em 1995, surgia o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores (PDF), com a proposta de promover o desenvolvimento e a sustentabilidade econômica a partir do envolvimento e capacitação de todos os atores do processo econômico (FREITAS, 2009).

O conceito do PDF consiste no desenvolvimento e integração, através da cooperação, de toda a cadeia de fornecimento inserida em um grande projeto econômico que, a partir do efeito multiplicador, se espalha por toda a ramificação da rede estabelecendo um jogo em que todos os *players* saem vencedores. A base do Programa estabelece ações em três principais pontos estratégicos:

- Qualidade e Competitividade dos Fornecedores Locais, através da capacitação e certificação de empresas, trabalhadores e empresários;
- Divulgação e promoção de empresas para viabilizar o fechamento de negócios locais;
- Assessoria técnica para viabilização de negócios.

Para permitir que a metodologia do programa seja bem aplicada e que alcance os resultados pretendidos, é necessários que haja um perfeito envolvimento de todos os ramos que compõem a rede, com a percepção, como observa Freitas (2009, p.30):

Interesse dos compradores pelo fornecimento local, passando pelo desejo das empresas de se transformarem em fornecedores qualificados e ampliarem sua participação no fornecimento, indo ao comprometimento das

associações de classe dos vários segmentos envolvidos e chegando ao Estado, que também deve dar suporte.

Figura 2 – Fases de desenvolvimento de fornecedores



Fonte: Portal Fala Parceiro CEMAR (2018).

Embora o PDF necessite do envolvimento de todos os atores que compõem a rede de negócios, e aí inclui-se - além dos fornecedores interessados em ampliar o alcance de seus negócios -, os grandes compradores instalados na região, as entidades empresariais e o poder público, o objetivo primordial de alcance do programa “é a indústria de base local, explorando a proximidade como vantagem competitiva e oferecendo à empresa a oportunidade de qualificar-se e tornar-se, com isso, uma fornecedora para projetos de grande porte”, viabilizando a geração de emprego, a distribuição de renda e o desenvolvimento sustentável (FREITAS, 2009, p.36).

Com o desenvolvimento das empresas locais, o PDF desfaz o círculo vicioso presente na economia, transformando-o em um movimento virtuoso capaz de promover o desenvolvimento, gerar empregos, circular a riqueza em todas as esferas sociais, ampliar negócios, promover maior recolhimento de impostos e, conseqüentemente, melhorar as condições de vida de forma sustentável e duradoura.

#### 4.2 O PDF no Maranhão – implantação e alcance de resultados

Observada a estagnação econômica do Maranhão, com a presença de bolsões de pobreza, baixos índices de qualidade de vida e baixo dinamismo do mercado local – mesmo após todo o aporte de investimentos e instalação de grandes parques industriais, percebeu-se a necessidade de ações mais direcionadas para a realidade da região, que levasse em consideração a baixa maturidade da economia local, a baixa qualificação da mão de obra e do

empresariado disponível da região, além de analisar a demanda pretendida pelas grandes indústrias instaladas no Estado não atendidas pelas empresas instaladas nas suas proximidades.

O Maranhão possui características geográficas que o conceitua como um importante vetor de desenvolvimento nacional. É possuidor de um terreno fértil para a germinação de novos negócios, possui sua economia baseada na indústria de transformação (alumínio, alimentícia e madeireira), nos serviços, no extrativismo (babaçu), na agricultura (arroz, soja, milho) e no turismo. Ou seja, possui um potencial mercado consumidor, porém o fornecimento local não é suficientemente qualificado para atendê-lo. A partir da constatação desse cenário, percebeu-se que o Maranhão possui as características necessárias para implantação do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores (PDF-MA) com a finalidade de promover o aquecimento e capacitação do empresariado local.

A partir das constatações acima descritas, o governo local, por meio da Secretaria de Estado da Indústria e Comércio (SINC), tomou a iniciativa, em 1999, de implantar o PDF-MA com a finalidade de aumentar a participação das empresas maranhenses nas obras de investimento e aquisições de rotina das grandes empresas compradoras, através do desenvolvimento tecnológico e geração de emprego e renda (FREITAS, 2009).

A proposta do Programa, conforme bem exemplificado por Freitas (2009) tem no seu cerne a ideia de viabilizar o efeito multiplicador na economia local a partir de instalação de um grande empreendimento em uma determinada região, que tende a ocasionar impactos positivos para os mais variados setores da economia através da maximização do potencial de fornecimento, de geração de emprego e renda, de melhoria tecnológica, de capacitação da mão de obra e do corpo gerencial e da participação nos processos de suprimentos das grandes empresas.

Para garantir o sucesso do Programa, a implantação das ações requeridas para o desenvolvimento dos fornecedores locais observou as duas fases macros que compõe a estrutura metodológica do PDF: A fase de Diagnóstico e a fase de Implantação: Na primeira fase – que tem como objetivo o conhecimento da realidade local, é feito um estudo sobre o comportamento e o papel de todos os atores envolvidos da dinâmica da economia local de forma a identificar se a proposta do programa atende as necessidades do mercado. Para esta fase, é de suma importância a definição de um plano de trabalho voltado para identificar as

necessidades e possibilidades do parque fornecedor de bens e serviços existentes e entender se existe sinergia deste com as grandes indústrias instaladas na região. Esse diagnóstico deve ser feito a partir de levantamento de dados, visitas técnicas, identificação das empresas âncoras e instituições de ensino e identificação da capacidade instalada na região. É nesta fase que se estabelece o Plano de Trabalho adequado à realidade da região, de forma que este possibilite o atingimento dos objetivos traçados.

A segunda fase do Programa, que prevê a implantação do Plano de Trabalho obtido na primeira fase, consiste no processo de capacitação dos agentes econômicos – trabalhadores e empresários, para que estes sejam os agentes de transformação da economia, tornando o mercado local competitivo, eficiente e produtivo.

Conforme destacado por Hossoe (2012), a fase de capacitação do trabalhador e da empresa necessita de certificação a fim de garantir ao processo o atestado da existência e da aplicabilidade do conhecimento necessário para a aplicabilidade nas tarefas que o profissional e/ou a empresa se dispõem a desempenhar.

Para a qualificação do empresário, ainda de acordo com o estudo bem fundamentado de Hossoe (2012), é necessário que haja uma visão ampliada e sistemática do negócio e suas possibilidades dentro do mercado local, de forma que este imprima ao seu negócio inovações gerenciais e se torne mais competitivo.

Para a qualificação do trabalhador, o programa conta com o apoio dos recursos disponíveis no SENAI, SENAC, SEBRAE, IFMA e SINE enquanto instituições fornecedoras de cursos de capacitação profissional de nível tecnológico e cursos de profissionalização para pedreiros, mecânico, eletricitas, pintor, caldeireiro, soldador, torneiro, e outros.

E por último, embora não menos importante, é necessário também que haja a certificação dos processos da empresa para fins de regulamentar o cumprimento das normas de qualidade, saúde, segurança do trabalho, meio ambiente, gestão contábil, tributária e trabalhista e responsabilidade social. No Maranhão, o Programa de Certificação de Empresas (PROCEN), é a ferramenta homologada pela PDF-MA para orientar e certificar as empresas locais na implantação de um sistema planejado e organizado, gerando melhorias no processo de fornecimento de

materiais e prestação de serviços, a fim de atestar a capacidade técnica da empresa e subsidiar os compradores na escolha de seus parceiros comerciais.

Nascido entre a parceria do Governo do Estado, Associação Comercial do Maranhão (ACM), ALUMAR, Vale, Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA), Sebrae e diferentes entidades de classe, o PROCEM tem como objetivo capacitar, promover e apoiar os fornecedores locais nas negociações com grandes empresas instaladas no Estado, com ênfase na busca de melhoria contínua através da disciplina no processo de fornecimento, minimizando custos e aumentando a confiança dos compradores (HOSSOE, 2012).

#### 4.2.1 A dinâmica do PDF-MA

Após a constatação da baixa participação das empresas maranhenses nas obras de investimento e no atendimento das demandas de suprimentos das grandes empresas compradas instaladas no Estado, do potencial maranhense e da implementação do PDF como instrumento capaz de prover o desenvolvimento e fortalecimento do mercado local, instituiu-se a fase inicial de diagnóstico, a fim de realizar o levantamento do atual retrato da situação das empresas maranhenses.

No Maranhão, o início do PDF-MA contou com a realização do diagnóstico interno, em que foi identificadas as principais deficiências gerenciais e técnicas da rede de fornecedores locais. O diagnóstico foi feito com base na possibilidade de participação do mercado local para atender, principalmente, as necessidades de suprimentos da Companhia Vale do Rio Doce. A partir daí, estabeleceu-se o plano de ação com um catálogo inicial de 78 empresas, que participaram de visitas técnicas dos *sponsors* do projeto, cursos de capacitação e encontros voltados para disseminar a proposta do Programa. Todas essas ações contaram com a participação do governo do Estado, que viabilizou o convênio de cooperação técnico-financeira com associações comerciais, entidades de classe e as empresas âncoras instaladas no Estado para que os objetivos do programa pudessem ser adequadamente alcançados, produzindo os resultados desejados através da melhoria da competitividade do mercado local.

Após a fase de implantação e divulgação do programa, tendo as empresas inicialmente cadastradas participado de treinamentos de capacitação e aperfeiçoamento produtivo – muitas vezes obtidos através de investimentos em

tecnologia - a competência disponível no mercado local passou a ser reconhecida pelo conjunto de empresas que compõem o parque industrial do estado, e estas passaram a adquirir produtos e serviços dentro do estado, contribuindo para o fortalecimento da economia maranhense.

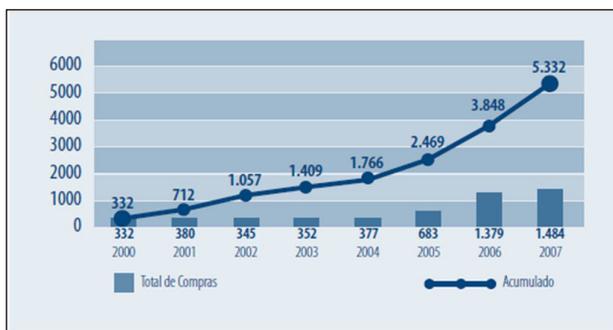
Desde sua implantação, o programa continua crescendo e absorvendo mais empresas no seu escopo. Até 2007, o volume de empresas cadastradas no programa triplicou, e esse crescimento acompanhou o volume de compras efetuadas dentro do estado: o total de compras observado em 2007 é três vezes maior do que as compras registradas em 2000.

Figura 3 – Empresas cadastradas



Fonte: Freitas (2009).

Figura 4 – Compras efetuadas (R\$ milhões)



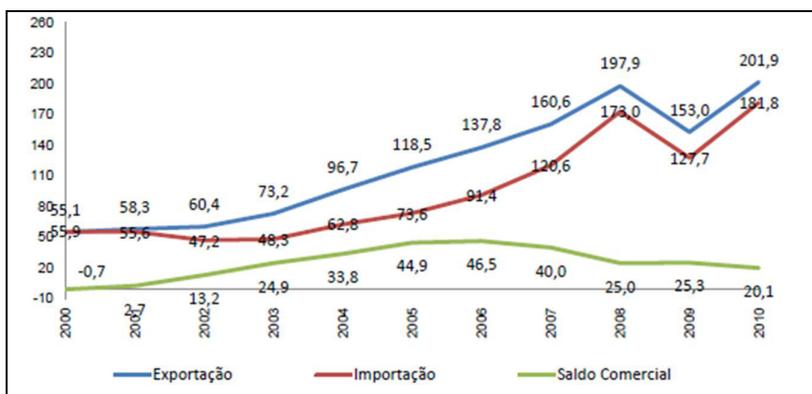
Fonte: Freitas (2009).

A divulgação do programa e dos resultados obtidos tem contribuído na mudança da cultura empresarial maranhense, que têm se preocupado cada vez mais com sua qualificação profissional através da capacitação da mão de obra e melhoria da qualidade no fornecimento de seus produtos e/ou serviços e praticando preços cada vez mais competitivos.

Em paralelo ao período de implantação do PDF no estado do Maranhão, o cenário econômico era de política monetária externa expansionista, com liquidez abundante e o crescimento ambicioso da China. No Brasil, a economia foi marcada pela estabilidade inflacionária, políticas assistencialistas voltadas para a distribuição de renda e projetos de investimentos robustos que tinham como objetivo promover o crescimento (ROLIM FILHO, 2016).

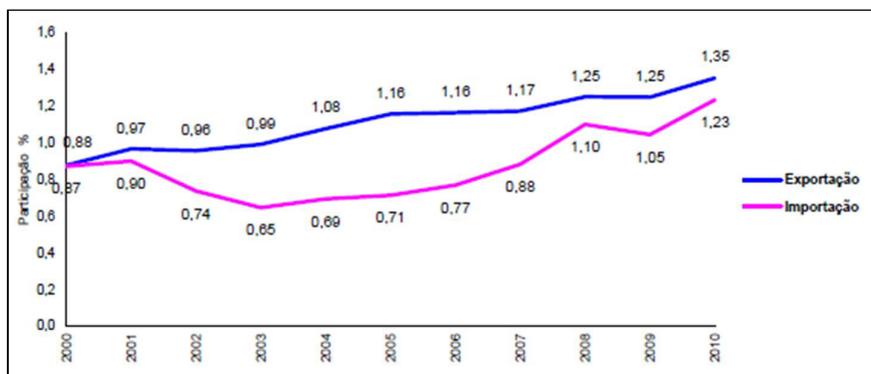
Diante da euforia observada na economia mundial e da estabilidade que sustentava o crescimento de crédito no Brasil, houve um crescimento expressivo das exportações brasileiras, favorecida em grande parte pelo crescimento do PIB chinês que alavancou o preço das commodities, principal item de exportação do Brasil. De acordo com os dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, as exportações brasileiras quadruplicaram nesta primeira década, alcançado a marca de US\$ 201,9 bilhões e favorecendo o equilíbrio da economia com a garantia dos superávits primários, mantido como meta do governo federal.

Figura 5 – Balança comercial brasileira – 2000 a 2010 – US\$ bilhões



Fonte: Rolim Filho (2016).

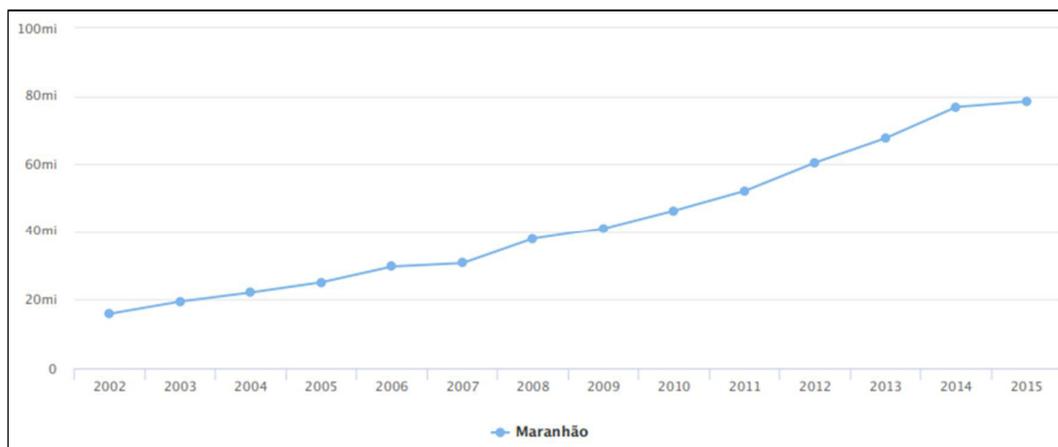
Figura 6 – Participação % do Brasil nas exportações e importações mundiais



Fonte: Rolim Filho (2016).

Nesse período, o Maranhão observou a implantação de novos grandes projetos, como a Hidrelétrica de Estreitos e a instalação da Suzano Papéis e Celulose no sul do Estado. Fazendo um paralelo da situação econômica do Maranhão nos períodos pós implantação dos Grandes Projetos e primeira década do século XXI, percebe-se mudanças significativas na estrutura econômica do Estado, com destaque para o crescimento da atividade comercial e de prestação de serviços.

Figura 7 – Produto interno bruto a preços correntes (mil reais), 2002-2015

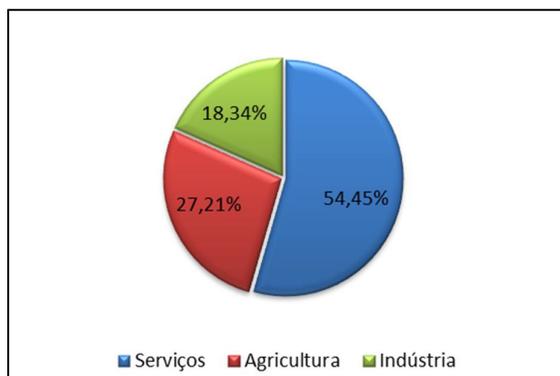


1 – Os dados do último ano disponível estarão sujeitos a revisão quando da próxima divulgação.  
 2 – Os dados da série retroplada (de 2002 a 2009) também têm como referência o ano de 2010, seguindo a nova referência das Contas Nacionais.  
 Fonte: IBGE (2018).

A partir da década de 80, observa-se no Maranhão taxas de crescimento superiores às taxas realizadas tanto na regional Nordeste quanto à taxa Brasil. É certo que o setor que impulsionou o crescimento no estado foi o Industrial, porém a partir de 1990, o setor de serviços tem uma importante parcela de participação no

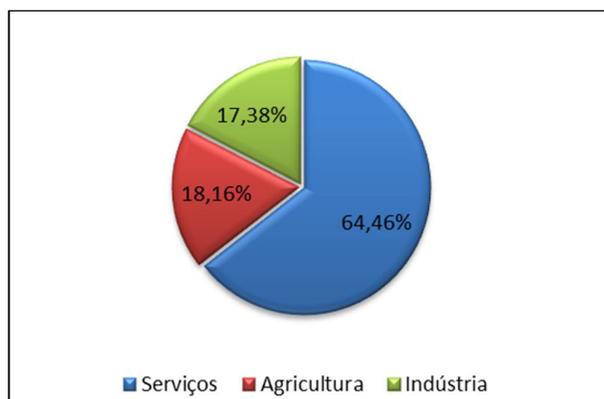
crescimento econômico do Estado, tendo sido o principal fator de performance do PIB maranhense nessa década.

Figura 8 – PIB do Maranhão por setores econômicos em 1985



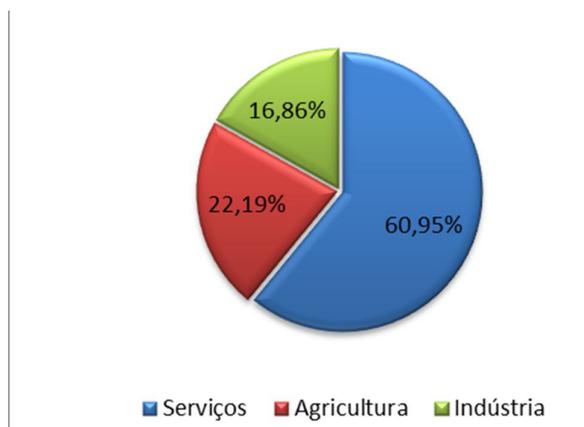
Fonte: IBGE (2018).

Figura 9 - PIB do Maranhão por setores econômicos em 2004



Fonte: IBGE (2018).

Figura 10 – PIB do Maranhão por setores econômicos em 2008

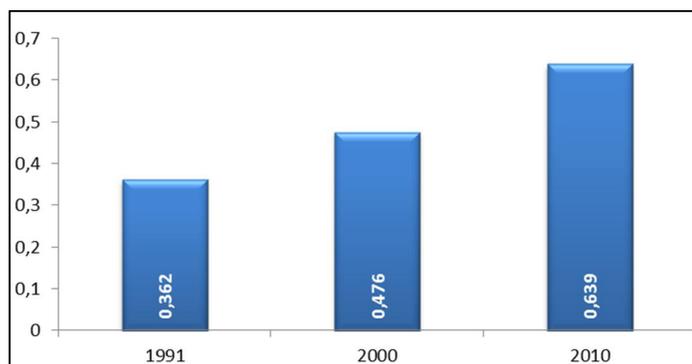


Fonte: IBGE (2018).

Essas mudanças estruturais na participação dos segmentos econômicos na composição do PIB maranhense, em períodos marcados por grandes investimentos federais, coincidem com a implantação do PDF no estado, que tem como meta a qualificação do fornecedor local e a política de concatenar as grandes empresas ao mercado local. No primeiro momento, o crescimento da parcela de Serviços na formação do PIB tende à conclusão de que essa agregação de recursos, de fato, é absorvida pela sociedade maranhense, que pela ótica econômica gera o impulso necessário para dinamizar o consumo interno e gerar riquezas cada vez mais sustentáveis para o Estado.

Tal constatação pode ser evidenciada a partir da observação da dinâmica evolutiva do IDH: o indicador subiu 0,163 pontos na primeira década dos anos 2000, representando uma melhoria de 34% no indicador de desenvolvimento social. Observa-se, também, uma taxa média de crescimento per capita de 2,8% ao ano, bem maior do que a média regional de 1,72%.

Figura 11 – IDH (MA)



Fonte: IBGE (2018).

Apesar dos benefícios obtidos, ainda existem alguns pontos que precisam ser trabalhados: para que o alcance dos benefícios do programa atinja todas as regiões do estado, é preciso que haja uma maior aderência ao programa das empresas situadas no interior. Hoje, o programa é mais efetivo na cidade de São Luís: cerca de 83% das empresas participantes do PDF localizam-se na capital do Estado; 56% das empresas participantes atuam nos ramos de “Serviços Gerais” e “Comércio” - que agregam pouca tecnologia no seu processo de produção e tendem a agregar pouco valor na economia, enquanto apenas 11% das empresas cadastradas no PDF atuam em “Engenharia e Automação”.

Figura 12 – Áreas de atuação

<b>Áreas de Atuação</b>	
Fabricação e Montagem	16%
Construção Civil	15%
Engenharia e Automação	11%
Serviços Gerais	31%
Comércio	27%

Fonte: Freitas (2009).

Esses dados refletem que a direção tomada para a promoção do desenvolvimento regional é promissora, porém ainda existe um longo caminho a percorrer na promoção de mão de obra qualificada e de empresas capacitadas para atender a demanda interna e tornarem-se, de fato, competitivas no fornecimento de produtos e serviços com elevado valor agregado. É a partir desse desenvolvimento, que exige o comprometimento de toda a sociedade – pública e privada - que desencadeará o processo de mudança social e econômica dentro do Estado a fim de promovê-lo ao bolsão dos estados centrais e economicamente viáveis do País.

## 5 CONCLUSÃO

Na fase anterior aos Grandes Projetos, que como visto, tinham como objetivo propulsar o desenvolvimento nas regiões mais desfavorecidas economicamente, a economia no Estado do Maranhão era formada principalmente por um mercado local constituído por mini e pequenas empresas de baixa produtividade e curto alcance, e por atividades do setor primário em que a agricultura familiar e o extrativismo de babaçu representavam a maior participação no modesto PIB maranhense.

A partir da década de 80, com a implantação do cinturão industrial observado a partir do início do Projeto Grande Carajás, o Maranhão abandona o padrão de crescimento baseado nas atividades primárias de subsistência e nos empreendimentos de baixa produtividade. Percebe-se, a partir de então, uma dicotomia na divisão dos processos produtivos do Estado: de um lado, encontra-se uma estrutura formada por grandes empresas, com formação intensiva de capital e com produção voltada exclusivamente para o atendimento do mercado de exportação. Essas empresas exigem mão de obra especializada, e como o Maranhão não tem capacidade técnica para fornecer tal mão de obra, os cargos com os melhores salários são ocupadas por profissionais importados dos estados centrais do País. Dado essas características, o resultado da implantação dessas grandes empresas no Maranhão não é capaz de prover a mudança esperada no desenvolvimento do Estado, visto que o valor agregado produzido por sua atividade é insuficiente para estabelecer um ciclo virtuoso e sustentável de mudança nas bases sociais e econômicas, embora seja possível observar, a partir da década de 80, um percentual elevado de crescimento do PIB.

Do outro lado, permanece uma estrutura arcaica e ineficiente, com baixa produtividade, utilização de mão de obra pouco qualificada e sem nenhum processo tecnológico absorvido no seu modo de produção. Essa estrutura econômica, por ser pouco estruturada e de baixíssima qualidade, não consegue atender nada mais do que o mercado local, e não consegue atingir as grandes empresas instaladas no Estado, tendo estas que recorrer a empresas instaladas fora do Maranhão para assegurar a sua necessidade de suprimentos. A produção obtida pela estrutura local não é suficiente para iniciar o ciclo virtuoso de mudanças sociais requeridas para gerar o status de desenvolvimento econômico.

Observa-se, então, no decorrer da década de 80, que as mudanças ocorridas na economia maranhense a partir da implantação dos Grandes Projetos não foi suficiente para melhorar a situação social do estado, embora tenha-se percebido um importante resultado de crescimento econômico. Ou seja, o valor produzido pelas grandes empresas não resultou em melhoria para a população maranhense, a expansão da capacidade produtiva restringiu-se apenas aos setores de exportação, que tendem a não gerar valor agregado para a economia local e são extremamente sensíveis às flutuações externas, como câmbio, preço de commodities, LME e humor do mercado internacional.

A partir de tal constatação e da observação dos resultados satisfatórios obtidos no estado do Espírito Santo através do desenvolvimento dos fornecedores locais, emerge no Maranhão a oportunidade das grandes empresas instaladas no Estado e do governo estadual de mitigarem o cenário maranhense adverso ao objetivo das políticas públicas implantadas no estado, quando então iniciou-se o processo de implantação do PDF-MA.

Todavia, ao longo dos anos de execução do programa, torna-se claro que as instituições provedoras do PDF-MA focam-se somente no desenvolvimento dos fornecedores diretamente vinculados aos grandes empreendimentos instalados no território maranhense, que estão concentrados, sobretudo, na capital do estado São Luís. Limite-se ainda mais o alvo considerando que o grande interesse das grandes corporações é de desenvolver principalmente empresas maranhense prestadoras de serviços, setor este que possui uma mobilidade menor na capacidade de gerar um alto valor agregado na sociedade local, dado que seu produto não torna-se mais barato e competitivo com a incorporação de inovações tecnológicas no seu processo produtivo, dificultando assim a expansão do seu negócio.

Destaca-se ainda que muitas empresas abraçadas pelo PDF-MA não participam do PROCEM - programa do estado que visa o desenvolvimento sustentável dos fornecedores locais – uma vez que a participação no programa exige investimentos altos, pois demandam custos muito elevados para essas empresas que convivem com taxas de retorno muito baixas.

Conclui-se, desta forma, que embora o PDF-MA represente um avanço para o estado do Maranhão e que possui um papel de destaque como propulsor do desenvolvimento, sua abrangência ainda é tímida, e sem políticas federais voltadas

para o incentivo do micro, pequeno e médio empreendedor pouco poderá contribuir para reverter o quadro de atraso econômico e social do estado.

A carga tributária e trabalhista no Brasil é extremamente onerosa para empresas de pequeno porte, restando pouco espaço para que estas consigam de fato investir o seu capital excedente em melhorias de processo, capacitação de funcionários, inovação tecnológica e participação em programas de qualificação – itens esses essenciais para que as empresas locais se tornem de fato competitiva e consigam transformar o seu produto em renda e valor agregado para a economia e para a sociedade maranhense como um todo.

## REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, L. **Texto para Discussão 157**. São Paulo: FGV-EESP, 2006.

FALA PARCEIRO CEMAR. **A implantação dos programas de excelência**. Disponível em: <<http://falaparceiro.cemar116.com.br/cadastro-de-parceiros>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

FREITAS, D. **PDF – programa de desenvolvimento de fornecedores: uma estratégia de Sucesso**. Vitória: Editora Sebrae, 2009.

HOSSOÉ, H. **O programa de Desenvolvimento de Fornecedor do Estado do Maranhão (PDF-MA) em questão: avaliando os processos de formulação e implementação de 1999 a 2007**. 2012. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas), Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acessos em: 21 jan. 2018

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Maranhão**. [S.l.]: [S.n.], 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

IMESC. **Produto Interno Bruto do Estado do Maranhão: período de 2010 a 2013**. São Luis: IMESC, 2015.

LIMA, A. C. da C.. **Teorias do Desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós guerra: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.

MEIER, G. M.; BALDWIN, R. E. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

NURKSE, R. Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos. **Revista Brasileira de Economia**, v. 5, n. 4, dez. 1951.

PERROUX, F. **A Economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

RIBEIRO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento segundo Celso Furtado: Influência no debate sobre a questão regional brasileira**. 2010. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010.

ROLIM FILHO, C. **Formação econômica do Maranhão**: De província próspera a Estado mais pobre da Federação. O que deu tão errado?. 2016. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Programa de Pós Graduação em Economia do Setor Público, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.