

Brenda Brito Neves*

Universidade Estadual de Campinas
Campinas, São Paulo, Brasil

Marcelo Weishaupt Proni**

Universidade Estadual de Campinas
Campinas, São Paulo, Brasil



Políticas para o mercado de trabalho na agenda de desenvolvimento do governo

Flávio Dino

Recebido em: 29 fev. 2024

Aprovado em: 09 jan. 2025

Publicado em: 10 mar. 2025

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-7>

* Doutoranda em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas. Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas; graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão. E-mail: brenda.neves10@hotmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/1334486719588311>  <https://orcid.org/0009-0003-5383-8712>

** Professor Titular da Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Livre-Docente em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Doutor em Educação Física, Mestre e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas. E-mail: mwproni@unicamp.br

 <http://lattes.cnpq.br/2968931622376183>  <https://orcid.org/0000-0003-2096-7553>

Resumo

Este estudo examina a importância das políticas públicas para o mercado de trabalho na estratégia de desenvolvimento do governo Flávio Dino (2015-2022) e a dificuldade de efetivar tal estratégia em um contexto econômico e político desfavorável. Exploramos as complexidades e desafios associados à implementação dessas políticas em nível estadual, delineando sua inserção nos Planos de Governo e Planos Plurianuais. Embora as principais iniciativas não tenham alcançado os resultados esperados, contribuíram para reduzir os efeitos perversos da recessão econômica e, posteriormente, da pandemia. A economia no Maranhão continuou dependente da exportação de commodities e o mercado de trabalho continuou caracterizado por alto grau de precariedade e remunerações historicamente baixas. Para promover um desenvolvimento socialmente inclusivo, tendo o trabalho como um dos elementos centrais da agenda, é necessário haver sinergia entre as políticas do governo estadual e do governo federal, assim como uma abordagem integrada e articulada entre diferentes políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Mercado de Trabalho. Maranhão.

Brenda Brito Neves*

State University of Campinas
Campinas, São Paulo, Brazil

Marcelo Weishaupt Proni**

State University of Campinas
Campinas, São Paulo, Brazil



Public policies for the labor market in the development agenda of Flávio Dino's government

Received: 29th Feb. 2024

Approved: 09th Jan. 2025

Published: 10th Mar. 2025

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.19.37-7>

* PhD candidate in Economic Development from the State University of Campinas; MSc in Economic Development from the State University of Campinas; BSc in Economics from the Federal University of Maranhão. E-mail: brenda.neves10@hotmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/1334486719588311>

 <https://orcid.org/0009-0003-5383-8712>

** Full Professor at the State University of Campinas, Institute of Economics. PhD in Physical Education, MSc and BSc in Economics from the State University of Campinas. E-mail: mwproni@unicamp.br

 <http://lattes.cnpq.br/2968931622376183>

 <https://orcid.org/0000-0003-2096-7553>

Abstract

This study examines the importance of public policies for the labor market in the Flávio Dino government's development strategy (2015-2022) and the difficulty of implementing this strategy in an unfavorable economic and political context. We explored the complexities and challenges associated with implementing these policies at state level, outlining their inclusion in Government Plans and Multi-Year Plans. Although the main initiatives did not achieve the expected results, they contributed to reducing the perverse effects of the economic recession and, later, the pandemic. Maranhão's economy remained dependent on commodity exports and the labor market continued to be characterized by a high degree of precariousness and historically low pay. In order to promote socially inclusive development, with work as one of the central elements of the agenda, there needs to be synergy between the policies of the state government and the federal government, as well as an integrated and articulated approach between different public policies.

Keywords: Public Policies. Labor Market. Maranhão.

Introdução

O governo Flávio Dino anunciou uma gestão pública comprometida com uma ampla agenda de desenvolvimento para o Maranhão, cuja prioridade era o enfrentamento dos problemas sociais e a promoção da modernização econômica como forma de superação do atraso e da inércia estrutural na qual o estado estava inserido.

A agenda de desenvolvimento proposta pelo governo Dino estava delineada nos Planos de Governo de seus dois mandatos (2015-2018 e 2019-2022). No primeiro (divulgado em 2014), a prioridade principal era a superação da pobreza a partir de esforços em duas frentes: as políticas sociais e o desenvolvimento produtivo. Em adição, propunha o resgate do trabalho como fundamento para o desenvolvimento econômico e social – por isso, a estruturação do mercado de trabalho também era prioridade. No segundo (divulgado em 2018), esses objetivos ambiciosos foram mantidos, tendo em vista o reconhecimento da urgência dos problemas sociais diagnosticados.

As políticas públicas para o mercado de trabalho no governo Dino procuraram beneficiar diferentes públicos de modos variados. É importante diferenciar aquelas destinadas diretamente a melhorar o mercado de trabalho ou a proteger os trabalhadores (por exemplo, estimulando a geração de oportunidades ocupacionais ou elevando a qualificação profissional) daquelas orientadas para atender outras demandas, mas que podem ter alguma influência indireta nas ocupações existentes.

O governo Dino demonstrava grande preocupação com o mercado de trabalho estadual. Na sua agenda os programas destinados para essa área estavam conectados às demais políticas públicas que pudessem estimular o crescimento econômico ou oferecer maior proteção social. Ou seja, as políticas para o mercado de trabalho não se restringiam à atuação do órgão responsável pela pasta, cujos programas possuem efeitos residuais.

Ao final do governo, porém, o Maranhão permanecia imerso em um

contexto de insegurança social, com cerca de 57% da população vivendo em situação de pobreza, 67% dos ocupados estavam em situação informal e 33,5% da força de trabalho estava desempregada ou subutilizada (IBGE, 2022). Esses problemas crônicos impactavam diretamente a saúde, a educação e a capacidade de consumo da população. Muitas famílias de baixa renda eram afligidas pela fome, pela falta de moradia digna e pelo acesso precário a serviços básicos. Embora as políticas públicas amenizassem a situação da maioria das pessoas, não eram capazes de universalizar os direitos sociais.

O objetivo deste artigo é colocar em discussão três questões principais: 1) O governo Dino priorizou as políticas para o mercado de trabalho na elaboração de sua agenda de desenvolvimento? 2) Por que as políticas adotadas nessa área não produziram resultados satisfatórios? 3) Os problemas estruturais do mercado de trabalho no Maranhão podem ser superados sem a transição para um padrão de desenvolvimento socialmente inclusivo?

Uma melhoria significativa do mercado de trabalho exigiria somar esforços em diversas áreas de atuação governamental, destacando sobretudo as políticas de cunho econômico e social. Mas é essencial considerar que a efetividade dessas políticas depende das condições macroeconômicas nacionais, dos arranjos institucionais vigentes, das convenções culturais prevaletentes na região ou localidade e da sinergia entre os programas do governo estadual e do governo federal (PRONI, 2023). Ao analisar as políticas públicas em âmbito estadual, é importante compreender o arranjo federativo nacional. Apesar da gestão descentralizada, muitos programas são coordenados pelo governo federal. Os espaços oferecidos ao governo estadual para implementar políticas públicas são limitados e utilizados estrategicamente pelos entes federativos como forma de colocar suas digitais nas políticas públicas, atendendo demandas locais específicas.

O artigo é composto por três partes, além da introdução e das considerações finais.

A primeira parte argumenta que os governos estaduais possuem um estreito espaço para executar políticas públicas que não estejam em sintonia

com a atuação do governo federal, dado o sistema federativo brasileiro. E que a atuação do governo Dino nessa área específica teve de respeitar limites claramente demarcados.

A segunda parte verifica se as políticas para o mercado de trabalho eram uma prioridade na agenda de desenvolvimento do governo Flávio Dino, nos dois mandatos. A análise é feita a partir de documentos oficiais como o Plano de Governo e o Plano Plurianual, buscando explicar como essas propostas se traduziram em programas e políticas públicas específicas para área do trabalho e confrontar tais compromissos com o orçamento destinado para a execução dos programas.

A terceira parte oferece uma visão panorâmica das trajetórias da economia e do mercado de trabalho maranhenses ao longo do período 2015-2022, procurando constatar o fortalecimento do modelo de crescimento econômico baseado na exportação de *commodities* e a persistência das características estruturais que condenam a maior parte dos trabalhadores a trabalhar em condições precárias ou vulneráveis.

1. Desenho e execução de políticas públicas para o mercado de trabalho nos estados brasileiros

As políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho podem ser analisadas sob diversas perspectivas. A existência da multiplicidade de dimensões destaca a necessidade de executar tais políticas em sintonia com as abordagens adotadas em outras áreas temáticas. A conexão entre as políticas se revela crucial para assegurar uma implementação coesa e eficaz, capaz de resolver os desafios de forma abrangente e integrada.

Sob esse entendimento, a história recente pode ser caracterizada por dois momentos. O primeiro, em meados do século XX, no período após a segunda guerra mundial, o pleno emprego era um objetivo a ser alcançado através de políticas combinadas, capazes de criar uma interlocução entre o capital e o trabalho. O fundamento essencial para o sucesso das políticas era

a articulação e êxito das demais políticas públicas como as macroeconômicas, de proteção social e regulação. No entanto, a partir dos anos 1980, um novo momento para o sistema capitalista, determinada principalmente pelo fim da sociedade industrial, foi responsável por uma considerável mudança no entendimento estatal sobre as políticas públicas.

Nesse instante, o pleno emprego tornou-se um objetivo obsoleto, dando lugar às políticas neoliberais. A nova formatação do mundo do trabalho, caracterizada pela flexibilidade, precarização do trabalho e a supressão da atuação do Estado sobre os problemas sociais, conduziu as políticas de emprego para um campo de amenização das mazelas, e não mais de proposições contundentes para combate ao desemprego.

A nova referência à condução de políticas públicas acentua a importância do crescimento econômico e o controle do Estado a fim de evitar “distorções” entre os agentes econômicos. As políticas de trabalho, então, são promovidas como forma de atenuar problemas pontuais da deterioração do mundo do trabalho, não mais em conjunto a uma estratégia geral de crescimento e desenvolvimento.

No Brasil, a intensificação das políticas neoliberais ganhou maior destaque na década de 1990. Esse período contrasta com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que assegurou uma série de direitos sociais fundamentais aos cidadãos. A dualidade entre o discurso proferido e a prática implementada coloca o estado em um dilema, pois, apesar da garantia constitucional, observa-se um alinhamento crescente com o projeto neoliberal. A contradição entre o compromisso constitucional com direitos sociais e a adoção de políticas mais alinhadas ao neoliberalismo evidencia desafios significativos na atuação estatal. O embate entre a preservação de direitos conquistados e a busca por políticas econômicas mais liberalizantes requer um equilíbrio cuidadoso para evitar impactos adversos na coesão social e na proteção dos cidadãos mais vulneráveis. Esse cenário de tensão demanda uma reflexão profunda sobre o papel do Estado na promoção do bem-estar e na busca por um desenvolvimento sustentável e equitativo.

A criação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) delimitou a atuação estatal sobre o tema. Em um primeiro momento, as

políticas se baseiam em três pilares: (a) intermediação de mão de obra, (b) qualificação de mão de obra e (c) seguro-desemprego, em seguida, o Sistema se aperfeiçoa e inclui (d) apoio ao empreendedorismo e economia solidária e (e) microcrédito orientado.

Apesar disso, entende-se a existência de janelas de atuação do Estado, capazes de promover políticas fora do escopo estabelecido. A organização federativa no Brasil é classificada como descentralizada, o que confere autonomia aos estados e municípios sobre as suas políticas públicas. Entretanto, em geral, as políticas públicas são reguladas pela União, cabendo aos estados e municípios, a execução de acordo com as determinações legais. Apesar do engessamento do arranjo, possível identificar espaços onde as demais entidades federativas atuam com certo grau de autonomia. Falamos especialmente do planejamento, orçamento e das negociações políticas visando a concretização de interesses específicos.

O conjunto dessas determinações podem ser classificados como arranjos institucionais, que contêm uma série de regras e mecanismos que definem a função dos atores sociais e seus interesses na implementação de uma política pública. Esses arranjos configuram o Estado como uma instituição capaz de executar os objetivos tomados para si, delegando a sua importância, mas também seus limites. Gomide e Pires (2014, p. 19) afirmam que:

os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas.

No Brasil, as delimitações em torno destas funções fundam-se na configuração federativa nacional. Os diversos encadeamentos sobre o tema e o nível decisório em cada território no que tange a formulação e execução de políticas públicas depende de como a experiência nacional influencia na experiência local, no caso do Brasil, como se relacionam a União, estados e

municípios (Soares; Machado, 2018; Leite; Fonseca, 2011).

O federalismo brasileiro é considerado como descentralizado (Soares; Machado, 2018; Arretche, 2012; Leite; Fonseca, 2011), dado que os estados e municípios possuem autonomia decisória sobre suas políticas públicas. Entretanto, a agenda dos governos é influenciada e regulada pelas decisões federais, o que confere uma característica dependente de um poder central, representado pela União. A literatura mostra que não há como compreender essa dinâmica a partir de uma única direção. A nível de análise de políticas públicas, o federalismo brasileiro varia de acordo com a temática da política (Leite; Fonseca, 2011).

O atual cenário do federalismo brasileiro se iniciou em 1994, com a decisão federal de coordenar as políticas de saúde e educação (Franzese, 2010). Isso aconteceu devido à falta de definição de responsabilidades na Constituição de 1988 no que se refere à cooperação entre os níveis de governo e à ocorrência de um “municipalismo autárquico” (*Ibidem*, p.196) que não dialogava com as principais demandas do país.

De acordo com Leite e Fonseca (2011), o governo federal constitui arenas decisórias, nas quais certas temáticas se dão a partir da cooperação entre governo federal e estados, e em outras, a cooperação é entre o governo federal e municípios. Esses exemplos podem ser vistos principalmente quando tratamos de políticas no campo da saúde, educação e assistência social.

As responsabilidades, portanto, são compartilhadas, garantindo uma instância de cobrança pela população, deixando mais claro como se configura a governança sobre certa política pública, assim como são divididas as responsabilidades perante os governos. Outra vertente de atuação, é que uma vez a política pública com regras de aplicação em todo território, e com níveis institucionais que respeitam as disparidades regionais, o problema público acaba por ser compreendido por todos os entes federativos como um objetivo nacional, e assim afasta uma maior possibilidade de sobreposição ao poder central de uma política na mesma vertente (Abrucio; Franzese, 2007).

O Brasil, portanto, atua a partir de três linhas decisórias (Soares; Machado, 2018): (i) a descentralização política, onde o pacto democrático assegura que os estados e municípios façam parte de um governo central,

possuindo poder de barganha nas decisões de política nacional; (ii) a descentralização fiscal, já que estados e municípios possuem arrecadação própria através de impostos específicos; e a (iii) descentralização de competências, onde decorre a responsabilidade da execução das políticas públicas. De acordo com Arretche (2012, p. 151):

A descentralização fiscal e de competências não equivale a descentralização da autoridade decisória sobre a execução fiscal ou provisão de políticas públicas. Atribuições de execução de políticas públicas podem ser totalmente descentralizadas ao mesmo tempo em que os governos subnacionais podem estar sujeitos a uma série de regulamentações nacionais que limitam sua autonomia sobre a forma de gasto e de implementação das políticas sob sua competência.

No campo das políticas públicas, apesar dos estados e municípios serem os responsáveis pela execução, existem regras exigidas pelo governo federal, ou seja, decisões descentralizadas obedecendo a regras centralizadas. As regras tendem a ser homogêneas para todos os estados e municípios para assegurar que não haverá distinção de tratamento. Em relação ao gasto, a União propõe equilibrar arrecadação e transferência de recursos considerando aspectos regionais como forma de determinação do montante de gastos.

Uma parte expressiva das decisões de gasto dos governos locais no Brasil não é disciplinada pelo mercado ou pelos cidadãos (como preveem as teorias do federalismo fiscal), mas pela regulação federal. A despeito da descentralização das receitas fiscais, a autonomia decisória dos governos locais é fortemente limitada por regras nacionais que regulam as finanças subnacionais (*Ibidem*, p. 160).

Com relação às políticas sociais, entende-se que essa função deva ser delimitada pelo governo central, a descentralização aos estados poderia criar insustentabilidade em termos de financiamento para aqueles que

disponibilizam esse tipo de política pois, tenderiam tributar mais os contribuintes e atrair mais pessoas vulneráveis, o que a longo prazo limitaria o poder de atuação. Nas palavras de Soares e Machado (2018, p. 94)

a capacidade de coordenação dos governos nacionais varia na medida em que variam os arranjos institucionais do sistema federativo, especialmente no que se refere à centralidade jurisdicional e à concentração de recursos fiscais no governo nacional. Por outro lado, diferentes áreas de políticas públicas estruturam padrões próprios de relações intergovernamentais – tanto verticais quanto horizontais – a partir das formas como distribuem papéis, responsabilidades e recursos entre entes governamentais de diferentes níveis.

Nesse sentido, no que diz respeito aos estados, a independência em promover políticas públicas é uma relação dual. As cooperações se dão de forma centro-local e o gasto público encontra-se fortemente regulado pelo poder central, tanto na imposição de gastos específicos, como também na forma de aplicar o recurso.

No gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal (Arretche, 2012, p. 175).

Em síntese, a agenda do governo estadual e municipal é influenciada pela regulação federal. Dado que essa relação é imbricada em diferentes níveis, algumas linhas de atuação são possíveis para os entes federativos de menor hierarquia.

Encontramos, portanto, a primeira linha de atuação, que compreende o planejamento da política pública e as dimensões do seu desenho, coordenação, execução e avaliação. Embora a maioria das políticas já atendam esses requisitos, a efetiva internalização da política no território está intrinsecamente ligada à governança estadual e as decisões estabelecidas

dentro dos arranjos institucionais locais. A primazia pelo planejamento confere ao ente federativo uma independência sobre a promoção do seu “modelo desenvolvimento”, assim como incrementos na área de gestão, buscando um melhor desempenho em torno dos resultados dessas políticas (Cardoso Jr., 2014).

No Brasil, o final da década de 1990 foi marcado por uma separação entre o planejamento e a gestão. A gestão adquire uma face gerencialista, influenciada pelo projeto neoliberal, destinando a atuação do estado a aspectos técnico-operacionais (Cardoso Jr., 2011). Por isso, entende-se como ideal a cessação do descolamento destas áreas, trazendo-as para o debate a fim de oferecer incrementos perante seu funcionamento e aos objetivos do ente federativo.

A segunda linha de atuação está relacionada à otimização orçamentária, que se configura a partir do planejamento aprovado para cada política pública específica. Nesse ambiente, os critérios de destinação do orçamento ficam por designação dos entes subnacionais, que encontram os espaços prioritários para empregar os recursos de acordo com as preferências. A discricionariedade sobre o gasto público foi diminuindo ao longo do tempo, principalmente a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitou as despesas das entidades federativas, e condicionou a capacidade de gasto com a arrecadação de impostos específicos (Pinto, 2006). Atualmente, esse espaço é bastante valorizado, já que a gestão pública tomou como sinônimo de eficiência a realização de ações sem grandes custos (Januzzi, 2021), por isso, passa a atuar como uma forma de política fiscal, como se o orçamento em si fosse o principal determinante do sucesso da política pública (Pinto, 2006).

A terceira linha de atuação parte de uma dimensão estritamente política, onde os espaços são abertos ao momento em que os acordos são firmados. No caso brasileiro, esse papel depende da capacidade dos políticos e gestores em viabilizar a política de acordo com a articulação institucional que ela necessita (Cardoso Jr., 2014). Estas negociações se dão principalmente entre os poderes executivo e legislativo, conectando a capacidade política dos gestores à ação estatal.

As duas primeiras linhas contemplam as formas como o estado se organiza, como se posiciona perante suas demandas, a partir de ações coordenadas para produção de resultados. A terceira linha está ligada à capacidade política do poder executivo em dialogar, realizar negociações com os agentes sociais em torno dos seus objetivos (Gomide; Pires, 2014).

O debate aqui apontado decorre da incerteza sobre o espaço que o governo estadual tem para imprimir políticas públicas de forma independente. A janela no âmbito do desenho da política pública leva em consideração a forma em que será implementada, de acordo com interesses e prioridades locais. Nessa configuração, a abertura para executar tais políticas está no ambiente do desenho e não necessariamente no montante de gasto. O esforço em aperfeiçoá-lo abre um amplo espaço para o sucesso das políticas, trata-se portanto, de planejamento e gestão dentro das regras estabelecidas.

Ao longo do tempo, e principalmente com a consolidação do projeto neoliberal no Brasil, os gastos públicos perdem sua discricionariedade. A contenção do gasto público foi posta como um controle social em torno do estado, como garantia de restrição de possíveis subterfúgios em torno dos bens públicos. Entretanto, a independência sobre os gastos mostra-se como um instrumento de racionalidade administrativa (Pinto, 2006).

Essa configuração revela-se altamente prejudicial para as políticas públicas destinadas ao mercado de trabalho. Para que a sociedade avance em direção a mudanças significativas, torna-se imprescindível um fluxo contínuo de execução orçamentária em torno dessas políticas públicas e a longo prazo (CEPAL, 2009). É importante destacar que as políticas voltadas para o mercado de trabalho são, muitas vezes, dispendiosas e seus resultados podem variar, uma vez que estão sujeitas a diversas variáveis interdependentes.

Este debate é fundamental para a compreensão da gestão e do planejamento estadual no Brasil. Os estados brasileiros apresentam diferentes níveis de participação cidadã, influenciados pelas políticas públicas em vigor e pelo contexto político atual. No entanto, cabe ao governante entender os imbricados aspectos políticos e legislativos do país e agir de acordo com sua capacidade política, traduzindo suas intenções em ações

concretas.

É importante destacar que o planejamento, o orçamento e a capacidade política são elementos interdependentes que atuam em conjunto para uma compreensão abrangente das políticas públicas. Eles se complementam, contribuindo para uma visão mais completa e eficaz na formulação e implementação de políticas que atendam às necessidades da sociedade.

2. Políticas para o mercado de trabalho na estratégia de desenvolvimento do governo Dino

O desenho das políticas públicas no governo Flávio Dino teve início no Plano de Governo de 2014. Esse documento estabeleceu uma simbiose entre o governante e o seu discurso, manifestando os compromissos estabelecidos no documento.

O Plano de Governo de 2014 tem como título “Propostas para um Maranhão com Desenvolvimento e Justiça Social” e destaca a priorização das políticas sociais como forma de superação da pobreza, conjuntamente ao incentivo à produção local como um mecanismo de desenvolvimento. As principais estratégias de intervenção incorrem em ações para dinamização produtiva local e na difusão de políticas sociais (Dino, 2014).

O documento, então, sintetizou suas ações em 65 propostas, entre as quais abordaram diversos temas. As principais áreas contempladas foram a saúde e a educação, com 13 e 10 propostas respectivamente.

Em relação ao mercado de trabalho, apenas duas propostas estavam relacionadas. A 56, que tinha como orientação a formação educacional da juventude para o empreendedorismo, e a proposta 57, que se apoiava na economia solidária como um dinamizador da atividade econômica (*Idem*).

Já o segundo Plano de Governo, em 2018, apresenta algumas inovações metodológicas como a evolução das estratégias estabelecidas, novas denominações para os programas e projetos e uma base teórica mais elaborada para justificar as políticas públicas (Dino, 2018). O documento

reforça a ideia de seguimento de um novo modelo de desenvolvimento, a partir do combate da desigualdade. Assim como no Plano de 2014, as áreas que mais receberam propostas foram a educação com 13 e a saúde com 10.

Em relação ao mercado de trabalho, das 65 propostas, sete se direcionam diretamente a essa temática, avançando consideravelmente em relação ao Plano de Governo anterior. No **Quadro 1**, conseguimos identificar que os temas relacionados se repetem, como por exemplo a juventude, a economia solidária e o empreendedorismo. Dessa vez, é possível identificar os programas por nomes característicos, e verificar um maior detalhamento da proposta.

Quadro 1 – Propostas do Plano de Governo 2018 que atendem ao mercado de trabalho

Número da Proposta	Descrição
34	Expandir os programas de estágios nas várias áreas do governo e empresas com o objetivo de consolidar a formação profissional, possibilitando o ingresso de jovens no mercado de trabalho.
35	Priorizar políticas públicas para a juventude que possibilitem a geração de oportunidades de emprego, trabalho e renda, inclusive as relacionadas ao empreendedorismo com apoio financeiro para abertura de negócios. O Programa Cidadão do Mundo será mantido e ampliado. Vamos promover políticas culturais que compreendam a formação de produtores e a criação de espaços para a produção cultural de todos os segmentos juvenis, priorizando as suas manifestações culturais e artísticas.
48	Diminuir impostos para empresas enquadradas no Simples, com a alteração da Lei Estadual nº 10.267/2015, criando uma faixa de isenção do diferencial de alíquota sobre aquisições interestaduais e reduzindo o percentual para menores faixas. A isenção do diferencial de alíquota também se aplicará às aquisições interestaduais realizadas por Microempreendedores Individuais (MEI), até o limite igual ao do faturamento vigente para esta categoria.
49	Expandir o Programa Mais Empregos para estimular a inserção no mercado formal de trabalho, por meio de incentivos fiscais às empresas cadastradas, atendendo ao critério de paridade de acesso entre homens e mulheres.
50	Expandir o Programa Mutirão Rua Digna nas cidades do Maranhão, inclusive criando um programa específico povoados. Com isso, ruas serão pavimentadas com bloquetes ou pedras e haverá a geração de trabalho e renda nas comunidades.

Número da Proposta	Descrição
51	Apoiar a execução dos projetos de Economia Solidária com assessoramento e incubação de empreendimentos, fortalecendo o empreendedorismo coletivo, o associativismo e o cooperativismo para estimular as cadeias produtivas.
52	Contratar, via Governo, cooperativas de trabalho, pequenas empresas e empresas juniores para prestarem assessoria gratuita a polos de comércio e serviços, melhorando os negócios e gerando movimentação econômica.

Fonte: Dino, 2018. Elaboração nossa, 2024.

Os Planos promovem a construção da primeira ideia que compete ao governo recém-eleito. A partir deles, é possível que a população tenha um instrumento de acompanhamento das prioridades estabelecidas.

Na primeira eleição, o Plano é mais enfático ao colocar o mercado de trabalho como uma ferramenta importante para realização das principais metas. Entretanto, ao visualizarmos a quantidade de propostas destinadas a essa temática, vimos que apenas duas ações foram pensadas especificamente para essa área. Já o segundo Plano aborda excessivamente os efeitos referente ao primeiro mandato e a continuidade de um “modelo de desenvolvimento”, propondo mais medidas de intervenção.

Nesse escopo, o mercado de trabalho em alguns momentos é tratado diretamente, com o direcionamento de medidas declaradamente para geração de emprego, em outros, ele aparece como uma consequência de um projeto geral de desenvolvimento, que se desenvolve através de medidas garantidoras de renda à população. Um aspecto frequentemente mencionado como indicativo da necessidade de intervenção econômica é a situação da população rural no Maranhão, onde os problemas estão concentrados ao longo do tempo, sendo necessário o enfrentamento por meio de políticas públicas, principalmente no campo da agricultura familiar, que lide com a precariedade enfrentada por essas comunidades.

Dado esse panorama, o Plano de Governo tende a se consolidar no Plano Plurianual. Trata-se do principal instrumento de planejamento

brasileiro, capaz de gerenciar metas e orçamentos. É também uma ferramenta de gestão pública de médio prazo, que serve como orientação para o governo em direção a seus objetivos, tornando-se eficaz na concretização dessas metas e estabelecendo um ambiente propício para o acompanhamento social (Carneiro, 2015).

A avaliação sobre as políticas públicas compreende um campo que compete habilidades para além da avaliação de resultados materiais e orçamentários. A fundamentação sobre esse contexto e a consideração sobre outras variáveis, abre a possibilidade para um campo de análise mais robusta, que reúne em um mesmo ambiente o aspecto gerencial da “coisa pública” e assim como a agregação dos elementos políticos (Cardoso Jr., 2014; Motta, 2013; Oliveira, 2006). Dessa forma, a eficiência do serviço público relaciona-se principalmente ao atendimento às demandas públicas da sociedade, e não necessariamente ao cumprimento de metas estabelecidas (Jannuzzi, 2023). Por isso, defendemos que a avaliação de um fenômeno social deve estar alinhada à geração de bem-estar (*Idem*), assim como a representatividade da sociedade perante essas “escolhas” (Gomide; Pires, 2014).

Assim, consideramos novos elementos e procedimentos para a observação das políticas. Um programa não deve ser legitimado apenas pela sua eficiência econômica, mas também pelo discernimento do decisório político, embasado em evidências, sobre a relevância do investimento em uma determinada área. Além disso, as políticas representam um compromisso civilizatório, classificando uma demanda pública como legítima e abrindo espaço para ações próprias de um governo recentemente eleito. Cabe ao decisório político fazer escolhas quanto à direção a ser tomada (Jannuzzi, 2023). Desse modo, ao seguir os princípios do avaliador, é possível alcançar conclusões distintas, rompendo com a rigidez na avaliação e nos resultados, considerando fatores que são intrinsecamente sociais e mutáveis.

O orçamento, portanto, compreende o escopo de decisão sobre priorizar ou não uma política pública, refletindo um conjunto de pressões políticas que conjugam a vontade dos diversos representantes e que afastam substancialmente de qualquer visão generalista sobre a administração pública (Kerbauyi, 2004).

O governo Flávio Dino, então, foi responsável pela elaboração do Plano Plurianual de 2016- 2019 e de 2020-2023. Em relação aos programas do PPA destinados para o mercado de trabalho, verificamos onde estão localizadas essas políticas públicas, e de fato se são prioridades, como postas nos Plano de Governo.

Sendo assim, no PPA 2016-2019 e no PPA 2020-2023, em ambos, treze programas foram destinados para o mercado de trabalho. No primeiro PPA, isso correspondia a 19% dos programas totais, já no segundo PPA, esse quantitativo cai para 15%. Todos eram do tipo finalístico, que reflete a política pública que oferece bens e serviços à sociedade, realizados pela administração estadual por meio de ações governamentais.

No PPA 2016-2016 eles estavam dispostos em oito secretarias, são elas: Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária, Secretaria de Estado da Agricultura Familiar, Secretaria de Estado da Cultura, Secretaria de Estado da Pesca e Aquicultura, Secretaria de Estado de Indústria e Comércio, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária e Secretaria de Estado do Turismo. Já no PPA 2020-2023, eles estavam em sete secretarias: Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca; Secretaria de Estado da Cultura; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social; Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Energia; Secretaria de Estado do Turismo; Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária e Secretaria de Estado da Agricultura Familiar.

Em geral, os programas continuam grandes temas de atuação, que eram a agricultura, a cultura, o turismo e o empreendedorismo.

Em relação ao orçamento, em ambos os PPAs, apenas 1% do orçamento geral do estado foi destinado a esses programas. Já acerca da execução orçamentárias desses programas, no PPA 2016- 2019 os programas que cumpriram seu planejamento inicial ou excederam foram aqueles que buscavam o desenvolvimento das cadeias produtivas do setor primário, geralmente ligado à agricultura familiar; os programas de registro mercantil como mecanismo de incentivo ao empreendedorismo; e os programas relacionados à difusão da cultura e de incentivo turismo.

No PPA 2020-2023¹,¹ levando em consideração que no segundo

mandato houve a pandemia do Covid-19. Dos treze programas, até 2021, seis não obtiveram execução. Os que se destacaram, seguem a mesma trajetória do PPA anterior. São programas de incentivo a cadeias produtivas rurais, regularização de atividades mercantis, empreendedorismo e difusão da cultura e incentivo ao turismo.

Em geral, não houve protagonismo da Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária, secretaria da pasta, já que no PPA 2016-2019 apenas um programa foi executado conforme planejado, enquanto outros dois programas, que se destacaram como propostas importantes do Plano de Governo, como as políticas de qualificação profissional e de economia solidária, não obtiveram nem metade do orçamento realizado. No PPA 2020-2023, dois programas não tiveram execução orçamentária em 2021, enquanto o programa para a economia solidária executou bem menos da metade do orçamento inicialmente destinado até 2021.

Essa trajetória pode ser explicada através de duas perspectivas. A primeira diz respeito às reais prioridades do governo, ou seja, as políticas que foram executadas como planejadas ou que tiveram excesso em execução mostram-se como prioritárias para o governo e relacionam-se aos temas nos quais o governo quis dar destaque.

A segunda perspectiva inclui os diversos contratemplos que o governo Flávio Dino passou em seus dois governos. No primeiro, a crise econômica e política pela qual o Brasil passava foi crucial para o refrescamento da execução de políticas públicas. Além do não alinhamento com o governo federal, essa quadra da história brasileira caracterizou-se como um momento de altíssimos cortes dos investimentos federais e uma intervenção reduzida do Estado nas políticas públicas. Adicionalmente, o país vivenciava o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, injustamente deposta após um ano do início de seu segundo mandato. Com a reeleição do Dino, a crise

1 A análise da execução orçamentária do PPA 2020-2023 é realizada até o ano de 2021 devido à falta de dados disponíveis.

política segue seu curso devido aos constantes ataques à democracia brasileira e a independência dos entes subnacionais. Agravando ainda mais a situação, presenciamos a maior pandemia dos últimos 100 anos, com a morte de pelo menos 700 mil pessoas no Brasil, e 11 mil pessoas no Maranhão.

No contexto das questões relacionadas ao mercado de trabalho, a compreensão da condução do governo diante das adversidades revela muito sobre a ênfase atribuída a essa temática. A alocação de recursos no orçamento reflete as escolhas estratégicas e os compromissos do governo, sendo um indicativo tangível das áreas consideradas prioritárias. Além disso, a resposta governamental a eventos de crise, especialmente no que tange às preocupações do mercado de trabalho, oferece insights valiosos sobre a resiliência e a adaptabilidade das políticas implementadas. A análise conjunta da estrutura de planejamento, do orçamento e das respostas a crises contribui para uma compreensão abrangente da abordagem governamental em relação às questões fundamentais, como as relacionadas ao mercado de trabalho.

3. Visão panorâmica da economia e mercado de trabalho no Maranhão

A economia maranhense passou por sucessivas modificações ao longo dos últimos anos. A principal delas trata-se da intensificação do modelo agroexportador de *commodities*, permitido pela expansão da fronteira agrícola que acontece pelo menos desde 1970.

Em 2020, o Valor Adicionado (VA) da agropecuária contribuiu com aproximadamente 12% do Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão, enquanto no Brasil esse percentual era de 6% e no Nordeste, de 8%. Esse dado é respaldado pelo crescimento das lavouras de soja, que em 2022 representaram 69% das lavouras temporárias do estado, aumentando cerca de 10% ao longo de uma década. Além disso, a segunda maior cultura em valor de produção é o milho, que também é um produto de exportação,

embora não na mesma proporção que a soja. Em 2022, o milho representou 20% das lavouras temporárias do Maranhão, significando que juntas, essas duas culturas compreenderam aproximadamente 90% das lavouras temporárias do estado nesse ano.

Quanto aos demais setores do PIB, destaca-se o Valor Adicionado dos Serviços e da Administração Pública, evidenciando uma dependência que se reflete ao examinarmos a ocupação por grupo de atividades.

No Brasil, em 2012, as três atividades que mais tiveram pessoas ocupadas foram as de Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas, com 16,8 milhões de pessoas; a de Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais, com 14,2 milhões de pessoas; e a de Indústria geral com 13,2 milhões de pessoas. Essas categorias se repetem em 2022, variando, respectivamente, em 12,6%, 19,9% e -4,9%. Entre as categorias com mais ocupações, a da Indústria Geral foi a única que apresentou um decréscimo no número de pessoas ocupadas. Nas ocupações em geral, a que mais perdeu trabalhadores foi a categoria Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, caindo cerca de -15,1%, passando de aproximadamente 10 milhões de pessoas ocupadas em 2012, para 8,6 milhões em 2022. Nessa mesma lógica, o setor que mais cresceu foi o de Alojamento e alimentação, que aumentou 39,5%, ocupando 5,3 milhões de pessoas em 2022.

Já no Nordeste, o cenário muda principalmente na concentração de pessoas ocupadas entre o setor primário e o setor secundário da economia. Em 2012, o Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas foi a atividade que mais ocupou pessoas, gerando 4,2 milhões postos de trabalho, subindo para 4,6 milhões de ocupados em 2022, se mantendo como atividade mais empregadora neste ano. A segunda categoria com mais ocupações no Nordeste, em 2012, foi a Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura com 4 milhões de ocupados em 2012, caindo para 2,8 milhões em 2022, variando -28,7%, indo para a terceira atividade mais empregadora neste ano. A terceira categoria que mais empregou no Nordeste em 2012 foi a de Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais, ocupando 3,5 milhões de

peças, aumentando 18,1% em 2022, indo a 4,1 milhões. A variação negativa mais significativa foi a da Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura de -28,7%, acompanhando a brasileira, como já mencionado anteriormente. Essa categoria foi a que mais variou negativamente, entretanto, em dimensões percentuais, o Nordeste encontra-se consideravelmente distante do Brasil. Ao longo do período, a configuração das ocupações muda bastante, principalmente a relacionada ao setor primário, já que apresenta uma tendência de sucessivas quedas na quantidade de pessoas ocupadas, tanto pela ótica nacional, quanto pela regional.

No Maranhão, o cenário se repete, na maioria dos pontos, em relação ao Nordeste, mas tem efeitos - negativos e positivos - mais intensos, numa comparação regional e nacional. Diferentemente do Nordeste, em 2012, a categoria com mais ocupados é a Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, com 724 mil pessoas. A segunda é Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas com 471 mil pessoas. E a terceira é a Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais, com 393 mil pessoas. Já em 2022, a categoria que mais empregou pessoas foi a de Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas com 611 mil pessoas, seguido da Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais com 519 mil pessoas e Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, com 336 mil pessoas. As ocupações ligadas ao setor primário perdem o protagonismo e dão lugar às atividades de comércio. Nesse período, a variação mais intensa se dá justamente na categoria ligada à agricultura, com uma diminuição das ocupações em -53,6% nos últimos 10 anos. Esse movimento se apoiou na trajetória nacional e regional, entretanto com maior intensidade no Maranhão. Essa movimentação pode ser percebida também em outras categorias como a Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais, que no Brasil e no Nordeste desempenham um percurso ascendente em torno dos 20%, e no Maranhão tem um crescimento de 32,9% no período. Outra atividade que variou intensamente foi a de Alojamento e alimentação, crescendo 39,5% no

Brasil, 44,8% no Nordeste e 69,2% no Maranhão.

No que diz respeito ao rendimento mensal domiciliar per capita, o Maranhão não apresenta diminuição de renda no período de 2012 a 2022, em contraste com o Brasil e o Nordeste. Entretanto, mantém um rendimento consideravelmente inferior, com apenas R\$ 833,00, aproximadamente a metade do rendimento médio brasileiro de R\$ 1.586,00 em 2022.

As características do mercado de trabalho, acompanham a mesma dinâmica. Os indicadores se destacam por resultados precários ao longo do tempo, com elementos marcantes estruturalmente que caracterizam o mercado de trabalho maranhense como um seguimento de uma economia subdesenvolvida.

Durante o período de 2014 a 2022, o mercado de trabalho no Maranhão não registrou melhorias estruturais significativas que pudessem ser atribuídas à implementação de políticas públicas específicas pelo estado. Embora não se possa estabelecer uma relação direta de causalidade entre as políticas públicas estaduais e os resultados observados, é possível extrair conclusões relevantes sobre as escolhas feitas nesse âmbito.

Estima-se que em 2014, a População Econômica Ativa (PEA) do Maranhão era de 2,83 milhões de pessoas. Em 2020, por conta da pandemia, essa população diminuiu para 2,5 milhões de pessoas. E em 2022, volta ao patamar de 2014 (estimada em 2,82 milhões de pessoas). De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), em 2022, a taxa de participação na força de trabalho no Brasil foi de 62,4%. Esse indicador vinha aumentando entre 2014 e 2019 (62,3% para 63,6%), mas houve uma forte queda em 2020 (59,3%), em decorrência do início da pandemia e das medidas de restrição.

Já no Nordeste e no Maranhão, a taxa de participação se apresenta em uma menor dimensão que em relação ao Brasil. O Nordeste encerrou o ano de 2022 com 54,8% de participação na força de trabalho, enquanto o Maranhão marcou 50,8%. A mesma baixa na força de trabalho ocorre em 2020, entretanto com maior intensidade no Brasil e no Nordeste. Enquanto o Brasil caiu -4,3 pontos percentuais, o Nordeste varia negativamente em -4,7 pontos percentuais e o Maranhão em -3,1 pontos percentuais.

O Nordeste e o Maranhão apresentam uma trajetória de queda na participação na força de trabalho pelo menos desde 2016, acentuado pela pandemia, não conseguindo recuperar o mesmo patamar de participação de 2014. O mesmo não ocorre no Brasil, que tem uma trajetória estável, e que, após a pandemia, apresenta um percentual muito próximo ao de 2014.

O percentual de pessoas desocupadas em relação às pessoas na força de trabalho pode ser destacado em dois momentos, o primeiro, no período 2015-2016, com o endurecimento da crise recessiva, apresentando uma movimentação de crescimento da desocupação e permanência da tendência até 2019. O segundo, a crise causada pela pandemia, composta por ondas de maior nível de infecção, entre o segundo e terceiro trimestre de 2020 e o primeiro trimestre de 2021 e 2022, e por isso maior comprometimento dos postos de trabalho.

O Brasil, em 2014, apresentava uma taxa de desocupação de 6,9%, acompanhado de 8,8% do Nordeste e 6,9% do Maranhão. A primeira variação brusca aconteceu logo em seguida, entre 2015 e 2016, quando o Brasil chega a 11,7% de desocupados, enquanto o Nordeste vai a 13,8% e o Maranhão a 12,1% em 2016. Em 2019, as três regiões apresentaram uma queda, mas ainda mantendo o percentual no nível das dezenas. A partir de então, em 2020, o Brasil chega a 13,8%, o Nordeste a 17,1% e o Maranhão a 16,2% de desocupados. A queda já se inicia em 2021, encerrando 2022, com 9,3% de desocupação no Brasil, 12,6% do Nordeste e 10,4% do Maranhão. É importante ressaltar que, para as três divisões regionais, 2022 apresenta uma situação bem melhor do que havia em 2019, antes da crise recente, mas com desemprego ainda superior ao de 2014.

A taxa de desocupação é um indicador que responde imediatamente as volatilidades macroeconômicas, indicando que uma recuperação do mercado de trabalho demanda tempo e ações planejadas. Variações bruscas apontam a existência de ocupações em regimes de contratação informal, postos de trabalho sazonais e que não oferecem segurança ao trabalhador. Além disso, é necessário lembrar, que entre 2020 e 2021 foram pagas dezesseis parcelas do auxílio emergencial,² podendo ter retirado mais pessoas que o normal da força de trabalho, e assim amenizando os resultados já alarmantes sobre a

desocupação.

Seguindo pelo mesmo caminho, essas tendências podem ser observadas também pela taxa de subutilização. Ela aponta o percentual de trabalhadores que gostariam de estar trabalhando mais horas, incluindo também aqueles que estão desocupados.

A subutilização do trabalhador aumentou a partir de 2015, no Brasil, no Nordeste e no Maranhão. Assim como na desocupação, ela se mantém até 2019, tendo seu ápice em 2020, quando o Brasil chega a 28,2%, o Nordeste a 41,3% e o Maranhão a 45,4%. A partir de 2021, há um movimento de queda da subutilização, mas, novamente, ao final da série, em 2022, os territórios não voltaram, ao menos, ao patamar de 2014. O Brasil, então, encerra 2022 com 20,8% de trabalhadores subocupados, enquanto o Nordeste vai a 32,5% e o Maranhão a 33,5%.

Neste indicador, o Nordeste e o Maranhão estão muito próximos, enquanto o Brasil se distancia consideravelmente, com uma diferença de mais de 10 pontos percentuais.

A partir do entendimento da estrutura da ocupação é possível verificar, novamente, a discrepância a partir dos recortes regionais, mas principalmente em relação ao Maranhão e suas diferenças em relação ao Brasil e algumas em relação ao Nordeste. Em 2014, o Brasil e o Nordeste possuíam a maioria dos seus trabalhadores empregados no setor privado, correspondendo a 52,15% e 44,06%, respectivamente. No Maranhão, entretanto, esse quantitativo é dos trabalhadores por Conta própria, concentrando 40,04%. Em 2018, esse quantitativo diminuiu e os trabalhadores maranhenses encontram-se em maior quantidade percentual, no setor privado, correspondendo a 37,26% das pessoas ocupadas. Assim como no Brasil e Nordeste, as ocupações concentram-se no setor privado e por conta própria. Já em 2022, o cenário se manteve, com destaque para

2 Nove parcelas pagas entre abril e dezembro de 2020 e sete parcelas pagas entre maio e novembro de 2021.

aumento no setor público, que correspondia a 14,17% das ocupações em 2014, para 17,10% em 2022 (**Tabela 2**).

Tabela 1 – Pessoas ocupadas (%) por posição na ocupação no trabalho principal, no Brasil, Nordeste e Maranhão, em 2014, 2018 e 2022

	2014			2018			2022		
	BR	NE	MA	BR	NE	MA	BR	NE	MA
Empregado no setor privado	52,15	44,06	32,34	49,27	43,24	37,26	49,85	44,27	40,30
Trabalhador doméstico	06,30	06,45	05,93	06,56	06,75	06,37	05,91	06,09	05,94
Empregado no setor público	12,13	13,40	14,17	12,24	14,54	16,77	12,09	14,67	17,10
Empregador	04,02	02,84	01,63	04,71	03,84	03,00	04,32	03,42	03,24
Conta própria	22,63	29,01	40,04	24,91	28,50	32,99	26,05	29,01	30,98
Trabalhador familiar auxiliar	02,77	04,24	05,88	02,31	03,14	03,66	01,79	02,54	02,40
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE-PNADC, 2024. Elaboração nossa, 2024.

Neste ambiente, o setor privado foi o que apresentou o maior número de trabalhadores com carteira assinada. No Brasil, em 2014, 78,08% das pessoas no setor privado possuíam carteira assinada, ao longo do tempo esse quantitativo foi diminuindo, chegando ao patamar de 73,55% em 2022. No Nordeste e no Maranhão, as ocupações com carteira assinada representam um menor quantitativo que o brasileiro. Em 2014, o Nordeste possuía 63,27% dos trabalhadores do setor privado formalizados, esse quantitativo caiu cerca de -5,94 pontos percentuais, estacionando em 57,33% em 2022. Já o Maranhão apresenta uma sequência de quedas. Em 2014, os trabalhadores

do setor privado com carteira assinada representavam 59,81% dos trabalhadores do setor privado, em 2018, os trabalhadores com carteira ainda representavam mais da metade dos trabalhadores do setor privado, tendência que se modifica em 2022, quando os trabalhadores do setor privado com carteira representavam 47,60% (**Tabela 2**).

Os trabalhadores domésticos, em todos os recortes territoriais predominam os sem carteira assinada, entretanto, enquanto no Brasil esses trabalhadores, ao longo dos anos analisados, representam uma faixa de 70%, no Nordeste e no Maranhão, esses trabalhadores correspondem a cerca de 80%. No Maranhão, a situação é mais acentuada, correspondendo a 90,73% dos trabalhadores domésticos sem carteira, em 2022 (**Tabela 2**).

Já no setor público, a maioria dos trabalhadores são militares ou estão em regime estatutário. É interessante perceber que ao longo do período, esse trabalhador vai representando cada vez menos o trabalho no setor público, notadamente pela falta de concursos públicos e seletivos. Com isso, aumenta o quantitativo de trabalhadores sem carteira assinada no setor público, chegando a 23,45% no Brasil, 34,05% no Nordeste e 41,33% no Maranhão (**Tabela 2**).

Compreendendo a conjuntura do trabalho, a taxa de informalidade inicia uma categoria cada vez mais predominante. Já que se configuram cada vez mais como a característica da força de trabalho brasileira. Os trabalhadores informais são aqueles sem carteira assinada, por conta própria e trabalhadores familiares auxiliares.

O Brasil encerra o ano de 2022 com 48,27% de trabalhadores informais, enquanto o Nordeste 60,56% e o Maranhão 66,98%. A série temporal não apresenta variações bruscas, mas indica uma alta informalidade nas regiões Nordeste e no Maranhão, se comparado ao Brasil. A taxa de informalidade, novamente, indica a existência de trabalhos voláteis e sem segurança jurídica adequada, ou seja, os empregos perdidos pelos choques, são empregos em regime informais. A falta de variações bruscas, tanto no quadro recessivo, quanto na pandemia, indica que a característica brasileira no mercado de trabalho é a informalidade. Isso fica evidente ao fazer os recortes, como a região nordestina e a maranhense, locais com concentração

de bolsões de pobreza e a falta de uma estrutura política e econômica que possa modificar essa realidade.

Tabela 2 – Pessoas ocupadas (%) no setor privado, trabalho doméstico e setor público, por regime de contratação, no Brasil, Nordeste e Maranhão, em 2014, 2018 e 2022

	2014			2018			2022		
	BR	NE	MA	BR	NE	MA	BR	NE	MA
Setor privado									
Com carteira de trabalho assinada	78,08	63,27	59,81	74,80	59,29	50,97	73,55	57,33	47,60
Sem carteira de trabalho assinada	21,92	36,73	40,19	25,20	40,72	49,03	26,45	42,67	52,45
Trabalhador doméstico									
Com carteira de trabalho assinada	31,76	18,86	12,88	29,23	17,91	11,67	25,24	15,89	09,61
Sem carteira de trabalho assinada	68,25	81,08	87,12	70,76	82,09	88,15	74,76	84,11	90,73
Setor público									
Com carteira de trabalho assinada	11,76	9,97	05,72	10,87	08,01	06,15	11,07	08,23	07,08
Sem carteira de trabalho assinada	19,90	28,87	37,64	21,38	29,47	38,12	23,45	34,05	41,33
Militares e funcionários públicos estatutários	68,34	61,15	56,57	67,75	62,52	55,72	65,48	57,72	51,64

Fonte: IBGE-PNADC. Elaboração nossa, 2024.

Já em relação a remuneração média do trabalho, em 2014, a remuneração média do brasileiro era de R\$ 2.939,00, enquanto no Nordeste era de R\$ 2.013,00 e R\$ 1.506,00 no Maranhão. Neste ano, os trabalhadores mais bem remunerados eram aqueles que se classificavam como

Empregadores, com remuneração de R\$ 7.925,00 no Brasil, R\$ 6.203,00 no Nordeste e R\$ 5.358,00 no Maranhão. Em ambos os territórios, o segundo trabalho de maior remuneração é no setor público na categoria militar e funcionário estatutário, com remuneração de R\$ 5.254,00 no Brasil, R\$ 4.362,00 no Nordeste e R\$ 2.869,00 no Maranhão. Já o trabalho no setor privado, aquele que ocupa a maior parcela da população brasileira (**Tabela 3**), remunerou em 2014, R\$ 2.624,00 no Brasil, R\$ 1.825 no Nordeste e R\$ 1.647,00 no Maranhão.

Em 2018, há um aumento real na remuneração, sendo esse maior quantitativo no Maranhão, com incremento de R\$ 256,00. As mesmas categorias se repetem em protagonismo se comparadas a 2014.

Já em 2022, o cenário é totalmente diferente, há uma perda de remuneração em quase todas as categorias analisadas, principalmente no Brasil e no Nordeste, a única exceção é para o trabalhador do setor privado sem carteira de trabalho assinada, que no Brasil, cresce 6% em remuneração. A variação mais brusca encontrada é dos empregadores, onde estes perdem cerca de 18% em remuneração no Brasil, fechando o ano de 2022 com R\$ 6.715,00 e -25% no Nordeste, com R\$ 4.964,00. As menores variações negativas estão no setor público, onde em ambos os territórios, não ultrapassam os 10%. Já no setor privado, enquanto o Brasil perdia -7% em remuneração, o Nordeste caía -17%. No Nordeste, essa queda se deu principalmente nos trabalhadores com carteira assinada, onde caiu -16%, fechando 2022 com R\$ 1.917,00 de remuneração nesta categoria.

O Maranhão, na comparação entre 2014 e 2022, não segue a mesma tendência na maioria das categorias. Neste período, o Maranhão passou por um acréscimo de renda de 9%, em 2022, a remuneração média do trabalho era de R\$ 1.662,00. As categorias que tiveram acréscimo de renda foram as de trabalhador doméstico com carteira assinada, emprego no setor público, principalmente militares e funcionário estatutário, e trabalhadores por conta própria. Já as principais variações negativas se deram no empregador, com -16% e nos trabalhadores do setor privado, com -12%.

Tabela 3 – Remuneração média real do trabalho, em reais, por posição na ocupação e categoria do emprego, no Brasil, Nordeste e Maranhão, em 2014, 2018 e 2022

	2014			2018			2022		
	BR	NE	MA	BR	NE	MA	BR	NE	MA
Total	2.939	2.013	1.506	2.980	2.058	1.764	2.726	1.818	1.662
Empregado no setor privado	2.624	1.825	1.647	2.657	1.763	1.628	2.460	1.567	1.468
Com carteira de trabalho assinada	2.873	2.215	1.998	2.935	2.175	2.084	2.678	1.917	1.881
Sem carteira de trabalho assinada	1.740	1.153	1.121	1.829	1.160	1.151	1.849	1.095	1.092
Trabalhador doméstico	1.192	810	708	1.222	813	733	1.088	727	648
Com carteira de trabalho assinada	1.604	1.379	1.243	1.715	1.447	1.371	1.531	1.314	1.285
Sem carteira de trabalho assinada	1.000	678	627	1.016	674	648	937	616	581
Empregado no setor público	4.562	3.594	2.362	4.904	3.973	2.983	4.281	3.335	2.723
Com carteira de trabalho assinada	4.206	3.423	2.448	5.186	4.701	2.953	4.139	3.174	2.268
Sem carteira de trabalho assinada	2.390	2.026	1.584	2.505	2.072	1.925	2.355	1.916	1.645
Militares e funcionários públicos estatutários	5.254	4.362	2.869	5.608	4.770	3.713	4.992	4.196	3.641
Empregador	7.925	6.203	5.358	7.560	5.581	5.526	6.715	4.964	4.612
Conta própria	2.390	1.397	1.024	2.271	1.350	1.157	2.225	1.292	1.213

Fonte: IBGE-PNADC, 2024. Elaboração nossa, 2024.

Nota: Valores deflacionados pelo IPCA.

As conclusões reforçam os demais dados analisados. Os empregos no Maranhão são predominantemente de baixa qualidade, caracterizados por condições voláteis, remuneração baixa e falta de formalização. Apesar de resistir a algumas tendências de declínio mais intenso, o estado ainda apresenta indicadores que não alcançam os níveis observados no Brasil ou no Nordeste.

Os indicadores apresentados neste capítulo apontam que o mercado de trabalho no Maranhão acompanha os ciclos de ascensão e queda do mercado de trabalho brasileiro e nordestino. Assim como na economia, os efeitos são intensificados, fazendo que as reações negativas estejam em um nível pior que o nacional e o regional, enquanto os resultados positivos não se distanciam das médias.

Assim acontece com a taxa de participação e a taxa composta de subutilização, que apresentam resultados consideravelmente piores que as regiões comparadas. Já a taxa de desocupação se sobressai exibindo um resultado que fica localizado entre o Brasil e o Nordeste.

Dada a aparência geral do mercado de trabalho no Maranhão, e como ele se configurou ao longo do período analisado, os dados indicam que entre os ocupados, a maioria destes trabalhadores se concentram no setor privado e no trabalhador por conta própria. Ambas as categorias permanecem relevantes entre 2014 e 2022, correspondendo a cerca de 70% dos ocupados em 2022.

Aos trabalhadores do setor privado, menos da metade possuía carteira assinada em 2022. Esse quantitativo veio diminuindo ao longo do tempo, tanto no Brasil, no Nordeste e principalmente no Maranhão. Dado que o setor privado tende a não empregar com carteira assinada, a taxa de informalidade maranhense também pontuou como uma das piores do Brasil, fechando o ano de 2022 com aproximadamente 67% de trabalhadores informais, sem grandes variações pelo menos desde 2014. Não atribuímos que a informalidade é resultado apenas do setor privado, mas reforçamos que ocupações importantes e abundantes, como o trabalho doméstico, também sofrem com uma falta histórica de formalização que atinge uma parcela significativa dos trabalhadores, principalmente aqueles do setor de serviços e

de comércio.

Assim como as características das ocupações, a remuneração entra em declínio. O setor privado tem a remuneração média real diminuída cerca de -12% no período 2014-2022. As categorias que resistem a essa tendência são a dos empregados no setor público e os conta própria.

Considerações finais

Embora o governo Flávio Dino tenha se empenhado em aplicar a agenda proposta, muitas políticas foram executadas de maneira restrita. Deve-se frisar que, no primeiro mandato, o governo enfrentou uma recessão, e no segundo, a pandemia do Covid-19 – ou seja, teve de lidar com um mercado de trabalho ainda mais precarizado. Além disso, durante aquele período, o governo federal praticamente abandonou os projetos de desenvolvimento regional destinados ao Maranhão e restringiu os gastos com políticas sociais. Várias circunstâncias, portanto, dificultaram a promoção de mudanças significativas e impediram a transição para um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo. Ademais, não se pode subestimar o tamanho dos desafios que o governo Dino pretendeu enfrentar (problemas econômicos e sociais imensos, acumulados ao longo de décadas). Para alcançar resultados minimamente satisfatórios, o governo Dino teria de contar com condições políticas favoráveis, recursos econômicos suficientes e pessoal capacitado para realizar as políticas previstas em sua ambiciosa agenda de desenvolvimento. Ainda assim, é preciso reconhecer que o Maranhão foi um dos estados do Nordeste que menos sofreu durante a crise causada pela pandemia, por causa das medidas sanitárias adotadas pelo governo estadual. E a baixa efetividade social das políticas para o mercado de trabalho não teve maiores consequências porque grande parcela da força de trabalho maranhense foi beneficiada pelo Auxílio Emergencial.

Apesar de reconhecermos que as políticas para o mercado de trabalho implementadas durante o governo Dino não tenham alcançado os resultados

esperados inicialmente, é importante notar que, no contexto do mercado de trabalho no Maranhão, influenciado por condições históricas e pela persistente reprodução de um modelo subdesenvolvido, mudanças significativas exigem a implementação de políticas mais ousadas. Essas políticas devem estar alinhadas com as estratégias estaduais e nacionais, além de serem implementadas em um cenário macroeconômico favorável.

Referências

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Ed.; Fiocruz, 2012.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Planejamento Governamental e Gestão Pública No Brasil: Elementos para Resignificar o Debate e Capacitar o Estado. *Texto para Discussão*, IPEA, Brasília, n. 1584, 2011.

CARNEIRO, R. *Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs*. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2015.

CEPAL. *O novo cenário laboral latino-americano: Regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho*. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2009.

DINO, F. *Propostas para um Maranhão com desenvolvimento e justiça social*. Plano de Governo do candidato Flávio Dino para campanha de governador do estado do Maranhão. São Luís: PC do B, 2014.

DINO, F. *Para o Maranhão seguir em frente. Plano de Governo do candidato Flávio Dino para campanha de governador do estado do Maranhão*. São Luís: PC do B, 2018.

FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos*

sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. (Orgs.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

JANNUZZI, P. M. Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014. *Cadernos Saúde Coletiva*, v. 29, n. esp., p. 103-114, 2021.

NNUZZI, P. M. Valores públicos e a avaliação de políticas. *Nexo Jornal*, 28 dez. 2023. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vida/2021/Valores-p%C3%BAblicos-e-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas>. Acesso em: jan. 2024.

KERBAUY, M. T. M. Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais. *Estudos de Sociologia*, Araraquara (SP), v. 16, p. 151-166, 2004.

LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. *O&S*, Salvador, v. 18, n. 56, p. 99-117, 2011.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. *Pensata*, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-287, 2006.

PRONI, M. W. Estruturação e desestruturação do mercado de trabalho no Brasil. *Texto para Discussão*, IE/Unicamp, n. 454, set. 2023.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.