

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada
Internacional
Políticas Públicas

19, 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



IMPACTOS PLANO MAIS IDH COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO À POBREZA NO MARANHÃO: uma avaliação dos Programas Escola Digna, Força Estadual de Saúde a Assistência Técnica e Extensão Rural

Talita de Sousa Nascimento Carvalho¹

RESUMO

Este estudo aborda a avaliação de impacto do Plano Mais IDH a partir de três (Programas Escola Digna, Força Estadual de Saúde do Maranhão e Assistência Técnica e Extensão Rural) e dos municípios Fernando Falcão, São Raimundo do Doca Bezerra e Afonso Cunha, no período de 2015 a 2021. Chegou-se à conclusão de que as mudanças identificadas não tiveram uma escala de atuação alta o suficiente a ponto de alterar significativamente a situação de pobreza no âmbito municipal e nas formas de expressão aqui analisadas, e de sensibilizar o IDHM nos municípios pesquisados. As maiores contribuições do Plano se deram na vida das pessoas diretamente beneficiadas; no âmbito político, ao colocar a pobreza no centro da agenda governamental; e no plano pedagógico, ao deixar um legado de acertos que poderá ser maturado e aperfeiçoado em direção a uma estratégia mais robusta e com maiores possibilidades de sucesso no futuro.

Palavras-chave: Plano Mais IDH – Maranhão. Pobreza. Políticas Públicas. Avaliação de Impacto.

ABSTRACT

This study approaches the evaluation of the impact of the Mais IDH Plan from three (Programs Escola Digna, Força Estadual de Saúde do Maranhão and Technical Assistance and Rural Extension) and from the municipalities Fernando Falcão, São Raimundo do Doca Bezerra and Afonso Cunha, in the period from 2015 to 2021. It was concluded that the changes identified did not have a high enough scale of action to the point of significantly altering the situation of poverty at the municipal level and in the forms of expression analyzed here, and to sensitize the IDHM in the municipalities surveyed. The Plan's greatest contributions were made in the lives of people directly benefited; in the political sphere, by placing poverty at the center of the government's agenda; and on the pedagogical level, by leaving a legacy of successes that can be matured and improved towards a more robust strategy with greater possibilities of success in the future.

Keywords: Plano Mais IDH – Maranhão Poverty. Public policy. Impact Assessment.

¹ Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora Adjunta A do Departamento de Economia da UFMA. talita.sousa@ufma.br .

PROMOÇÃO



APOIO



1 INTRODUÇÃO

A pobreza é um fenômeno complexo e multifacetado, pois não se restringe à carência de renda, embora essa seja a forma de mensuração mais recorrente. No decorrer do século XX, ampliaram-se os estudos de caracterização desse fenômeno. Em um primeiro momento, o enfoque predominante foi a ausência ou insuficiência de renda. Logo em seguida, incorporaram-se os aspectos das necessidades básicas humanas e, posteriormente, abordagens de cunho mais social, político e histórico foram integradas.

Quanto mais o conceito da pobreza se amplia, mais é necessário levar em consideração uma complexa combinação de fatores, como: crescimento econômico, redistribuição da riqueza produzida, oferta de serviços, desenvolvimento de capacidades, participação social e política, dentre outros, para a elaboração de estratégias de enfrentamento desse fenômeno. No Maranhão, a pobreza é uma problemática recorrente e o estado é conhecido nacionalmente por seus precários indicadores sociais e econômicos, ocupando as piores colocações nos rankings nacionais.

No Maranhão, a situação de pobreza se apresenta em suas diversas expressões, dentre as quais se pode citar: menor rendimento do país, com um rendimento médio domiciliar *per capita* de R\$ 637,1 em 2019, enquanto o do Brasil era de R\$ 1.405,80 e o do Nordeste de R\$ 884,00 no mesmo ano (IBGE, 2020c); maior taxa de insegurança alimentar dentre os estados do Brasil, com 66,2% dos domicílios classificados nessa condição, contra 36,7% no Brasil, nos anos de 2017/2018; quarta maior taxa de analfabetismo (19,3%) do Brasil (9,0%) (BGE, 2021); terceira menor produtividade do trabalho, com média de R\$ 43,6 mil por trabalhador em 2018, sendo a média do Brasil de R\$ 75.857; 13ª maior desigualdade do Brasil, medida pelo Índice de Gini, que estava em 0,530 em 2019 (IBGE, 2020c); menor expectativa de vida do país, com apenas 71,41 anos em 2019, ao passo que a do Brasil era de 76,5 anos (IBGE, 2020d).

Esses indicadores situam o Maranhão como um dos estados mais pobres do Brasil, com significativa parcela da sua população vivendo em condições de pobreza

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19, 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

e de extrema pobreza, o que evidencia a tolerância dos governos, frente a essa problemática.

Dentre os anos de 2015 a 2022, primeiro e segundo mandatos do Governador Flávio Dino, tem-se o Plano Mais Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Plano Mais IDH, como a principal estratégia de enfrentamento da pobreza no estado. Criado em janeiro de 2015, por meio do Decreto nº 30.612, de 2 de janeiro de 2015, o Plano tem o objetivo de reduzir a extrema pobreza no Maranhão, por meio de um conjunto de ações articuladas e em parceria com o poder público municipal, nos municípios mais vulneráveis do Maranhão.

Tendo em vista a extensão e relevância do Plano Mais IDH para o Maranhão, o presente trabalho, que é produto da tese de doutorado da autora, tem como proposta avaliar os possíveis impactos decorrentes das intervenções nos 30 municípios selecionados, nas três dimensões que compõem o IDHM (saúde, educação e renda). Buscou-se, assim, identificar possíveis mudanças nos municípios em que o Plano foi implementado, bem como a intensidade dessas mudanças na vida da população beneficiária.

Para referenciar as análises aqui apresentadas, optou-se pela Abordagem Estrutural, em razão da sua completude quanto à compreensão da pobreza como uma categoria multidimensional e complexa, cuja determinação principal é de natureza estrutural.

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Devido à amplitude do Mais IDH, composto por 46 Programas, foram selecionados três programas que representam cada uma das dimensões do IDHM para a realização da pesquisa empírica de caráter avaliativo nos municípios. Nesse sentido, para avaliar a dimensão saúde, foi escolhido o Programa Força Estadual de Saúde do Maranhão (Fesma); para avaliar a dimensão educação, o selecionado foi o Programa Escola Digna; e, para avaliar a dimensão renda, o escolhido foi o Programa Assistência Técnica e Extensão Rural nos municípios do Mais IDH (Ater para o Mais IDH).

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19, 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

A seleção dos programas mencionados deu-se por esses serem umas das estratégias do Plano com maiores impactos potenciais, uma vez que compõem o portfólio das primeiras estratégias formuladas e têm uma grande escala de atuação, devido ao contingente populacional que atingem e aos recursos de pessoal e financeiros empregados.

No que tange ao espaço geográfico para realização da pesquisa empírica avaliativa, de natureza qualitativa, foram selecionados três municípios: Fernando Falcão, São Raimundo do Doca Bezerra e Afonso Cunha. O critério para escolha dos municípios foi o valor do índice: menor, intermediário e maior IDHM, dentre os 30 que compõem o Plano. Quanto aos procedimentos de pesquisa, foram adotados os seguintes: análises bibliográficas; análise documental; utilização de dados secundários representados por indicadores oficiais disponíveis; e realização de pesquisa de campo em São Luís, com gestores estaduais do Plano, e no interior do estado, com amostra intencional de municípios supramencionada.

A proposta metodológica indicada foi estruturada para envolver os diferentes sujeitos (gestores, executores e beneficiados) relacionados aos Programas que são foco da avaliação. Dessa forma, buscou-se apreender os possíveis impactos do Plano Mais IDH. A avaliação de impacto se inscreve no campo da avaliação de políticas públicas e, como tal, se constitui modalidade de pesquisa social aplicada, apoiada no arsenal teórico-metodológico disponível nas ciências sociais.

Por avaliação de impacto “[...] entende-se o resultado dos efeitos de um Programa ‘efeitos líquidos’, decorrentes da ação de um programa.” (SILVA, 2008, p. 154). Por isso, o foco maior da avaliação de impacto são as mudanças quantitativas e qualitativas nas condições de vida de determinado grupo de pessoas, resultante da política ou programa. Essas mudanças podem ser “[...] duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – na vida das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações.” (ROCHE, 2000, p. 37).

A pobreza é aqui apreendida como uma categoria multidimensional e complexa, cuja determinação principal é de natureza estrutural. (SILVA, 2016b).

É importante destacar que os resultados a que se chegou nesta pesquisa são decorrentes do método e da metodologia adotados (informações acessadas, base de

PROMOÇÃO



APOIO

dados identificada, Programas selecionados, municípios pesquisados, recorte temporal) e dos sujeitos identificados e pesquisados. Dessa forma, identificaram-se os possíveis impactos nos municípios e na vida da população beneficiada, aqui percebidos como uma versão sobre a realidade estudada.

2 POSSÍVEIS IMPACTOS DO PLANO MAIS IDH

2.1 Programa Escola Digna

O Programa Escola Digna foi lançado em fevereiro de 2015, por meio do Decreto Estadual nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015, com o objetivo de “[...] garantir infraestrutura física de qualidade nas escolas e assessorar os municípios no processo de ensino e aprendizagem na perspectiva de melhorar os indicadores de escolaridade.” (MARANHÃO, 2016b, p. 24).

O Programa Escola Digna possui dois eixos de atuação: a infraestrutura escolar e a assessoria ou capacitação pedagógica. No eixo infraestrutura escolar, o Governo do Estado promove substituição de escolas municipais que funcionem em condições precárias (palha, palhoça, galpão) por escolas em alvenaria. Até o mês de maio de 2021, haviam sido concluídas e entregues 54 das 72 escolas planejadas para os 30 municípios do Mais IDH. Com essas obras, houve redução do estoque de escolas inadequadas, embora com menor atuação das prefeituras, que já realizavam substituições antes da implementação do Programa.

A construção das Escolas Dignas foi um marco significativo na vida da população beneficiada e dos moradores dos povoados onde se localizam as escolas, pois a nova estrutura é superior às escolas municipais e, nos povoados analisados, é o único equipamento público existente. Para os alunos, a presença da Escola Digna representou um espaço apropriado de aprendizagem e os professores e pais consideraram que, com a nova estrutura, as crianças puderam ter contato com uma “escola de verdade”.

Para os moradores do povoado, foi um grande ganho e privilégio o fato de a construção da escola ser acompanhada pela universalização de serviço de

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19, 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



abastecimento de água encanada e pela ampliação da oferta de emprego local. Além disso, as escolas se tornaram espaços de socialização nas localidades, onde são realizados eventos sociais (aniversários, casamentos), culturais, religiosos (missas, cultos, retiros) e institucionais (atendimentos de saúde e reuniões dos mais diversos temas).

No eixo das capacitações pedagógicas, os gestores escolares foram capacitados na primeira etapa do Programa e os professores apenas a partir do ano de 2020. Na visão dos secretários municipais de educação entrevistados, as capacitações foram positivas e proveitosas, porque estão disponíveis a todas as escolas municipais e foram ao encontro das necessidades pedagógicas locais.

Infere-se, então, que o potencial de impacto desse eixo é maior do que o da infraestrutura escolar, porque os impactos desta são restritos apenas à população residente no povoado em que houve a construção da escola. Em contrapartida, as capacitações foram ampliadas para o corpo docente tardiamente e assim que iniciaram foi deflagrada a pandemia da Covid-19, o que resultou na suspensão das aulas presenciais e também impôs a mudança do formato presencial das capacitações para o formato online, comprometendo o aproveitamento.

Considerando os indicadores educacionais e os ganhos de aprendizagem, os avanços trazidos pelo Programa foram tímidos. No âmbito municipal, os gestores analisados declararam ter observado melhorias nos indicadores educacionais após a implementação do Escola Digna e, ao analisar os indicadores municipais prioritários elencados no Programa (matrículas, taxa de aprovação, taxa de abandono, nota da Prova Brasil), percebe-se que eles evoluíram em ritmo semelhante ao do estado, mas ainda com média inferior a este.

Somente o indicador de matrículas apresentou recuo, que, dentre outros fatores pode explicado pela dinâmica demográfica de redução das taxas de fecundidade e natalidade e pelo fato de as escolas pesquisadas localizarem-se em povoados pouco populosos. No âmbito das Escolas Dignas, os indicadores apresentaram significativa volatilidade nos resultados, não evidenciando resultados conclusivos, pois sofrem interferências de fatores conjunturais alheios ao Programa.

De forma geral, na avaliação do Programa Escola Digna, apreendeu-se que as

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19, 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

novas estruturas escolares trouxeram mudanças importantes nas condições de ensino e na vida da população, mas se observaram poucos avanços nos indicadores educacionais das Escolas Dignas. Apreendeu-se também que a dimensão pedagógica possui maior potencial de impacto nos indicadores educacionais, contudo, também não resultaram em significativas melhorias nos indicadores educacionais a ponto de sobressaltarem os resultados dos municípios do Mais IDH dos demais municípios do Maranhão e do próprio estado.

Apontam-se como fatores limitadores do Programa, a tardia e diminuta cooperação de algumas prefeituras nas ações de infraestrutura, a tardia ampliação das capacitações para o corpo docente e a deflagração da pandemia da Covid-19. Dessa forma, a avaliação do eixo educação do Plano Mais IDH, nesta pesquisa representado pelo Programa Escola Digna, tem o indicativo de que os impactos do Plano nessa dimensão foram em pequena escala e não resultaram em profundas mudanças na realidade local, a ponto de contribuir para sensibilização do IDHM.

2.2 Programa Força Estadual de Saúde (Fesma)

A Fesma foi criada pelo Governo do Estado por meio do Decreto nº 30.616, de 02 de janeiro de 2015. Trata-se de um programa de cooperação entre o Estado e os 30 municípios com piores IDHM, coordenado pela SES, auxiliado pela Secretaria de Estado Extraordinária de Articulação de Políticas Públicas (SEEPP). (MARANHÃO, 2016a).

A Fesma é formada por equipes multidisciplinares de saúde compostas por médicos, enfermeiros, cirurgiões dentistas, farmacêuticos, nutricionistas, psicólogos, assistentes sociais, fisioterapeutas, educadores físicos, terapeutas ocupacionais e fonoaudiólogos. A composição da equipe varia de acordo com o município, sendo obrigatória a presença de médico e de enfermeiro. (MARANHÃO, 2016b).

O objetivo da Fesma é executar medidas de apoio à gestão, à prevenção, à assistência e vigilância em saúde, com foco inicial de atuação na mortalidade infantil; mortalidade materna; diabetes; hipertensão; hanseníase, saúde das populações indígenas e grupos com maior vulnerabilidade nos 30 municípios do Mais IDH.

PROMOÇÃO



APOIO



(MARANHÃO, 2016b). A Fesma surge, então, como uma forma de intervenção pontual “[...] de impacto nos indicadores de morbidade e mortalidade, sobretudo, com atuação focada na denominada nosologia prevalente, isto é, os agravos que mais frequentemente adoecem e levam a óbito.” (MARANHÃO, 2016b).

O Programa Fesma se apresenta em dois eixos: assistência e apoio à gestão. A atuação da Fesma foi bem avaliada pelos secretários e profissionais da saúde entrevistados nos municípios analisados, que consideraram a sua atuação efetiva no que se propunha a realizar, tanto no que se refere aos atendimentos de saúde à população quanto no suporte à gestão municipal.

Dos municípios selecionados para o estudo de campo, apenas o município de Afonso Cunha não relatou atuação das equipes no apoio à gestão. Em se tratando do público beneficiário, somente uma pequena parte dos entrevistados recordou dos atendimentos da Fesma, pois só casos de risco tinham acompanhamento frequente e os atendimentos sistemáticos cessaram em 2019.

De acordo com os entrevistados, o eixo gestão da Fesma apresenta impactos que podem ser identificados até o período da pesquisa. Na visão da coordenação estadual do Programa, entretanto, a gestão ficou aquém do esperado, devido aos menores esforços empreendidos a esse eixo, em decorrência das demandas de atendimento das ações assistenciais.

Considerando os indicadores prioritários do Programa, constatou-se que houve redução da TMI; do número de óbitos por causas maternas; das internações por complicações de diabetes *mellitus*; da taxa hospitalização por complicações por hipertensão essencial; dos novos casos de hanseníase e do aumento da taxa de cura dessa doença. Todavia, as taxas de mortalidade por diabetes e hipertensão apresentaram um sensível crescimento.

Embora os indicadores citados tenham apresentado a mesma tendência de comportamento do nível estadual, em alguns a melhoria foi mais intensa nos municípios do Mais IDH (TMI e Taxa hospitalização por complicações por hipertensão essencial e novos casos e proporção de cura de hanseníase), mostrando possíveis impactos da Fesma sobre esses indicadores. Dessa forma, a avaliação da Força Estadual de Saúde apontou para avanços do Programa que foram mais intensos

PROMOÇÃO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19, 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

durante o período de atuação das equipes de saúde no formato originalmente proposto, até o ano de 2019.

A dificuldade dos municípios em compreender o formato de atuação da Fesma comprometeu o alcance dos resultados previstos, pois houve um maior foco no serviço de assistência em detrimento do apoio à gestão. Apontam-se como outros fatores limitadores do Programa, o pouco tempo de atuação das equipes de forma exclusiva por município e a deflagração da pandemia, com posterior realocação das equipes para o processo de vacinação, com uma consequente tendência de piora dos indicadores de saúde locais. Então, a avaliação do eixo saúde do Plano Mais IDH, nesta pesquisa representado pelo Programa Força Estadual de Saúde, tem o indicativo de que os impactos foram restritos ao período de atuação permanente das equipes de saúde, melhorando indicadores de saúde, mas que tendem a ser diluídos com o tempo e podem não sensibilizar o próximo IDHM, caso não haja outras iniciativas.

2.3 Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)

O Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para os municípios do Mais IDH, coordenado pela Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF), tem por objetivo “[...] fomentar e qualificar a produção de alimentos por meio de implantação de Sistemas Integrados de Tecnologias Sociais (SISTECS) contribuindo para a segurança alimentar e nutricional e o aumento da renda familiar” para agricultores familiares em situação de extrema pobreza (MARANHÃO, 2016b, p. 139). Dessa forma, depreende-se que o Programa está estruturado em quatro grandes pilares: garantia da assistência técnica, incentivo à produção, elevação da segurança alimentar e nutricional, e estímulo à comercialização.

Para assegurar a assistência técnica, foram alocados 90 técnicos para o Programa, sendo 30 de nível superior e 60 de nível médio. Em cada um dos 30 municípios, foi prevista uma equipe de três técnicos, sendo um de nível superior e dois de nível médio, coordenada pelo técnico de nível superior (MARANHÃO, 2016b).

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19, 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

A atuação dos técnicos agrícolas foi considerada positiva pela maioria dos beneficiários entrevistados, pois ajudou os produtores a melhorarem as práticas de produção e introduziu novas tecnologias no processo produtivo. Em alguns casos, foram identificadas condutas reprovadas de técnicos na primeira etapa do Programa, principalmente no que se refere à intermediação das compras dos insumos.

O Incentivo à produção se deu por meio da instalação de projetos produtivos denominados de SISTECS, fomentados por um benefício financeiro. Inicialmente, a proposta do SISTECS era seguir as potencialidades locais, todavia, os projetos adotaram um modelo preestabelecido, que incluía principalmente tanque de peixe, galinheiro e horta. Assim, os beneficiários optavam pelo que implantar a partir desse modelo.

A produção de galinhas foi a mais disseminada, tanto na primeira como na segunda etapa. A contribuição para segurança alimentar se deu de forma pontual: durante o período de maturação dos projetos, os produtores tinham o frango e o peixe como proteínas e uma diversidade de hortaliças e verduras para alimentação. Todavia, com o fim do primeiro ciclo produtivo, não houve geração de excedente suficiente para iniciar um novo ciclo, por isso, findados os repasses financeiros, uma signfica parcela dos beneficiários encerrou seus projetos.

A comercialização da produção foi planejada para acontecer por meio da promoção de feiras da agricultura familiar e da inserção dos produtores em programas de compras institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Mas, a inserção dos produtores nesses canais de comercialização se deu tardiamente e, por um bom período do Programa, não houve destinação da produção para o mercado. Uma pequena amostra de famílias identificadas na pesquisa de campo obteve êxito ao investir em produções preexistentes e ser inserida em programas de compras institucionais.

O perfil das famílias selecionas foi um dos aspectos que não concorreram para geração de renda, pois o critério utilizado foi a extrema pobreza e não a potencialidade ou vocação produtiva. Além disso, os beneficiários do SISTECS estão dispersos no território. Em média, foram selecionados 18 povoados por município, o que dificultou o acompanhamento técnico dessas famílias; a organização da comercialização dos

PROMOÇÃO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19, 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

produtos e o intercâmbio de experiências entre os produtores.

Quanto aos indicadores do Programa, constatou-se que a produção do SISTECS não foi captada pelas pesquisas estruturais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que auferem a produção agropecuária, devido à diminuta escala de produção das unidades familiares. Os indicadores da Atenção Básica que indicam a situação de desnutrição apresentaram melhoria, mas atribuir essa evolução ao SISTECS não é apropriado, considerando que não há como identificar se os beneficiários do projeto fizeram parte da amostra de pessoas acompanhadas, porque o impacto na alimentação foi pontual no tempo e a desnutrição é mais sensível aos serviços de saúde.

Quanto à renda, não se tem indicadores de rendimento municipal para anos recentes, o último dado foi disponibilizado no Censo Demográfico 2010, e também não se identificou acompanhamento da renda das famílias beneficiárias, por isso, não há como dimensionar o impacto do Programa na massa de rendimento do município e na renda média das famílias beneficiárias.

Dito isto, a avaliação do Ater para o Mais IDH evidenciou que os impactos desse Programa foram pontuais na vida de grande parcela da população beneficiada, principalmente no que se refere à produção e segurança alimentar, que foram restritos ao período de liberação das parcelas do recurso. Sobre a geração de renda, identificaram-se poucos casos em que os beneficiários conseguiram alavancar suas rendas. Além disso, os impactos identificados estão restritos ao âmbito familiar, não se identificando mudanças na situação de segurança alimentar, na estrutura de produção e renda no âmbito municipal.

Apontam-se como fatores limitadores do Programa, o critério de seleção dos beneficiários, a dispersão das famílias beneficiárias no território, a limitação do Programa a um projeto produtivo e a dificuldade de abrir canais de comercialização. Logo, a avaliação do eixo renda do Plano Mais IDH, nesta pesquisa representado pelo Programa Ater para o Mais IDH, tem o indicativo de que os impactos do Plano nessa dimensão foram de pequeno alcance e passageiros, sem potencial para modificar o IDHM e a situação de pobreza municipal.

PROMOÇÃO



APOIO

3 CONCLUSÃO

Após analisar os três Programas selecionados, por meio de informações secundárias e primárias, as conclusões a que chega são que as mudanças ocorridas não tiveram uma escala de atuação suficientemente alta a ponto de mudar significativamente a realidade e a situação de pobreza, em suas formas de expressões aqui analisadas, nem de sensibilizar o IDHM. Reitera-se que os três Programas analisados são uma amostra dos 46 Programas do Plano e que os resultados alcançados são decorrentes da metodologia adotada.

Para se compreender os resultados desta pesquisa, é importante fazer algumas considerações: tempo de atuação do Plano; parceria municipal; e crise econômica e política no âmbito nacional. A situação de pobreza em que se encontra grande parcela dos municípios do Maranhão não é recente nem isolada, em muitos casos, vem se reproduzindo historicamente. Mudar essa realidade em oito anos de atuação foi um grande desafio assumido pelo Governador Flávio Dino, tendo em vista os determinantes estruturais dessa problemática.

A despeito de os municípios serem os maiores beneficiados com o Plano Mais IDH, não foi um percurso fácil firmar parcerias no âmbito municipal, o que resultou não somente no atraso do início de muitos programas, mas também na dificuldade de implementar e executar as atividades de forma efetiva e eficaz. Essa situação leva a considerar como relevante, no processo de enfrentamento da pobreza no Maranhão, dentre os determinantes estruturais, as questões políticas.

Some-se a isso a crise econômica pela qual passou o Maranhão nos anos de 2015 e 2016, em que houve uma grave recessão (decréscimos de -4,1% e -5,6% no PIB, respectivamente), causada por diversos fatores, sobretudo pela crise político-institucional na esfera federal, atrelada a altas taxas de juros, inflação e dívida pública elevadas, além de uma grande seca que afetou fortemente a produção agropecuária do país e, com maior intensidade, do Nordeste e, por consequência, do Maranhão.

Não foi possível identificar se os 30 municípios beneficiados com o Plano Mais IDH melhoraram suas posições no *ranking* nacional e estadual do IDHM, porque o índice não foi calculado no ano previsto e a próxima edição será calculada a partir dos

PROMOÇÃO



APOIO

dados do Censo 2022. Então, levando em conta todos os aspectos aqui apresentados, na visão dos gestores estaduais do Plano e dos Programas analisados, a maior contribuição de Plano Mais IDH se deu mais no âmbito pedagógico do que na efetiva mudança da realidade socioeconômica do Maranhão e dos 30 municípios.

Há de se considerar que a situação de pobreza, em suas mais diversas expressões, na qual se encontra o Maranhão, é um dos maiores, se não o maior, desafio posto aos governantes. Mudar essa situação requer um profundo conhecimento da realidade estadual, planejamento e execução de ações estruturantes e forte colaboração entre os entes federativos, que ultrapassem horizontes governamentais.

Nesse sentido, com o encerramento da segunda etapa do Plano Mais IDH, no ano de 2022, tem-se um legado, com acertos e erros, que poderá ser maturado e aperfeiçoado em direção a uma estratégia mais robusta e com maiores possibilidades de sucesso. Assim, espera-se que a problemática da pobreza permaneça em foco na agenda pública do Estado do Maranhão.

4 REFERÊNCIAS

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais 2020**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2020c. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=29143&t=sobre>. Acesso em: 6 dez. 2020. (SIS)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2019**. Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil. Rio de Janeiro, 2020d. Disponível em:

<https://static.poder360.com.br/2020/11/65c3023462edaabf0d7318c1a0f80ca4.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em:<

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9050-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Saúde. **Decreto nº 31.891, de 21 de junho de 2016**. Altera o Decreto nº 30.616/2015, que institui a Força Estadual da Saúde do

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19, 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

Maranhão FESMA, e dá outras providências. São Luís, 2016a. Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=4310>. Acesso: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Social. Secretaria Adjunta de Promoção do Mais IDH. **Plano Mais IDH: Cadernos de Projetos**. São Luís, 2016b. V. 2.

ROCHE, Chris. **Avaliação de impacto de trabalhos de ONGs**. São Paulo: Cortez/Oxfam, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O Mito e a Realidade no Enfrentamento à Pobreza na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2016b.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de Políticas e Programas: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológico**. São Paulo: Veras, 2008. p. 89-177.

PROMOÇÃO

