

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

TALITA DE SOUSA NASCIMENTO CARVALHO

O PLANO MAIS IDH E O ENFRENTAMENTO À POBREZA NO MARANHÃO:
impactos nos municípios e nas famílias beneficiárias no período de 2015 a 2021

São Luís
2021

TALITA DE SOUSA NASCIMENTO CARVALHO

O PLANO MAIS IDH E O ENFRENTAMENTO À POBREZA NO MARANHÃO:
impactos nos municípios e nas famílias beneficiárias no período de 2015 a 2021

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do Grau de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva.

São Luís

2021

Carvalho, Talita de Sousa Nascimento

O Plano Mais IDH e o enfrentamento a pobreza no Maranhão: impactos nos municípios e nas famílias beneficiárias no período de 2015 a 2021 / Talita de Sousa Nascimento Carvalho. – São Luís, 2021.

216 f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva.
Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, São Luís, 2021.

1. Políticas Públicas – Plano Mais IDH. 2. Pobreza - Maranhão. I. Silva, Maria Ozanira da Silva e. II. Título.

CDU 35 (821.1)

Elaborada por Kádila Morais de Abreu (CRB 13/185)

TALITA DE SOUSA NASCIMENTO CARVALHO

O PLANO MAIS IDH E O ENFRENTAMENTO À POBREZA NO MARANHÃO:

impactos nos municípios e nas famílias beneficiárias no período de 2015 a 2021

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do Grau de Doutora em Políticas Públicas.

Data da Aprovação: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva (Orientadora)

Doutora em Serviço Social
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Prof. Dr. Francisco Gonçalves da Conceição

Doutor em Comunicação e Cultura
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva

Doutor em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Prof. Dr. Rodrigo Gustavo de Souza

Doutor em Economia
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Profa. Dra. Cleonice Correia Araújo

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

À minha família, por todo amor e doação.

AGRADECIMENTOS

“Por tudo o que tens feito, por tudo o que vais fazer. Por tuas promessas e tudo o que és, eu quero te agradecer, com todo o meu ser. Te agradeço, meu Senhor!” (Música Te Agradeço, composição de Ana Paula Valadão).

Impossível conter a emoção nesse momento! Começo a escrever esses agradecimentos, ainda em fase de elaboração desta tese, diante do meu atraso e em meio a dúvidas, angústias e incapacidades que se apresentam diariamente. Mas, apesar desses sentimentos, tenho imensa confiança em Deus, crendo que Ele concluirá a obra que começou em mim.

Aqui estou, retomando meus agradecimentos, como última etapa de elaboração desta tese. O sentimento que inunda meu coração é a profunda gratidão ao Deus fiel que sirvo. Por isso, quero também ser fiel a Ele no exercício da minha profissão.

Sou grata a todas as pessoas que contribuíram nessa jornada de quase cinco anos. Em especial, agradeço à minha família, minha base e sustentação em todos os momentos da minha vida. Aos meus amados pais, Ismael e Nilsilene, por sempre me proporcionarem o melhor de si. Aos meus irmãos, Késia e Ismael Júnior que, mesmo de longe, são apoio e porto seguro. Ao meu amado esposo, Dionatan Carvalho, amigo, companheiro de profissão, pessoa com quem compartilho minha vida e meus sonhos há dez anos e que sempre me apoiou e impulsionou em todos os meus projetos.

Aos meus avós, Nilson, Nilda, Raimundo, Joana. Aos meus tios, Maria, Lígia, Marilene, Marline, Nildete, Nilson Júnior, Nilza, Vânia, Rui, Simone, Walber (em memória), Tainara, Thaís e demais familiares. Obrigada por toda a ajuda, por todo o orgulho e pelas palavras de bênçãos sempre dispensadas a mim.

Sou imensamente grata à minha estimada orientadora, Professora Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, pela disponibilidade em orientar esta pesquisa, por todo o incentivo, pelo conhecimento compartilhado e pelas lições repassadas. A competência e responsabilidade com que executa suas funções são inspiradoras e geram grande admiração em todos que a rodeiam. Muito obrigada, professora, sem a senhora, eu não conseguiria chegar até aqui!

Aos companheiros de profissão e amigos para todas as horas, Anderson, Rafael, Marlana, Maysa e Vitor, por sempre darem suporte quando precisei me ausen-

tar para me dedicar à tese. À Enaire, por me acompanhar na pesquisa de campo. Ao meu chefe, Professor Hiroshi, por toda a compreensão, apoio e incentivo. Meus agradecimentos se estendem ao IMESC, na pessoa do seu presidente, Dionatan Carvalho, por abrir as portas para esta pesquisa.

Às irmãs e aos irmãos em Cristo, Ariele, Kézya, Rayssa, Tamires, Wesllene, Elizabete, Deusamar, Maíres, Aldely, Rita, Lídia, Taise, Miriam, Michele, Ilma, Greyce, Cristiane, Duciane, Deuselina, Herbet e Otávio, dentre muitos outros, por todas as orações e palavras de ânimo e bênçãos. Como é bom tê-los como amigos e irmãos em Cristo!

Aos colegas de turma do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP): Adriana, Mariana, Roberta, Berenice, Priscila Costa, Priscila, Gabriela, Ivana, Rosenverck, Michele, Raynara, Iggor, Aparecida e Ângela. Vocês foram verdadeiros companheiros nesses anos.

Aos professores do PPGPP, na pessoa da Profa. Dra. Valéria Almada Lima, pelas valiosas contribuições a essa pesquisa, bem como ao Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP), pela oportunidade de inserção na pesquisa acadêmica.

À Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular (Sedi-hpop), na pessoa do Secretário Francisco Gonçalves, do Secretário Adjunto de Promoção do Mais IDH, Bruno Lacerda, dos assessores especiais do Mais IDH, Fabiolla Eweron (atualmente não ocupa essa função), Regiane Maciel, Caio Mendonça e Werley Lima, pelo compartilhamento de informações sobre o Programa.

Faço, ainda, um agradecimento especial aos sujeitos dessa pesquisa. Aos secretários de estado e coordenadores estaduais dos Programas, pela atenção dispensada. Aos técnicos dos Programas, gestores municipais e beneficiários, pela pronta disponibilidade em colaborar, tornando possível a realização desta pesquisa.

À Kádila, agradeço pelo excelente trabalho de normalização, e também à Yamille, pela atenciosa revisão, as quais foram muito importantes nessa fase final, quando o cansaço já reduz nossa atenção quanto à redação e organização do trabalho.

Graças a Deus, o projeto, que outrora parecia tão distante, agora está prestes a ser concretizado. Glória a Ele por tudo, “porque dEle, por Ele e para Ele, são todas as coisas; Glória, pois, a ele eternamente. Amém!” (Romanos 11:36).

Ai daqueles que fazem leis injustas, que escrevem decretos opressores, para privar os pobres dos seus direitos e da justiça os oprimidos do meu povo, fazendo das viúvas sua presa e roubando dos órfãos!

(Isaías 10:1-2 NVI).

RESUMO

Este estudo aborda a avaliação de impacto do Plano Mais IDH, no que se refere ao enfrentamento da pobreza no Maranhão, mediante a análise de três, dentre os 46 Programas que o integram (Escola Digna, Força Estadual da Saúde do Maranhão - Fesma e Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater para o Mais IDH), nos municípios e nas famílias beneficiárias, considerando o período de 2015 a 2021. Para se chegar aos resultados esperados, utilizou-se como referencial teórico a Abordagem Estrutural, a qual compreende a pobreza como uma categoria multidimensional e complexa, cuja determinação principal é de natureza estrutural. O fenômeno da pobreza no Maranhão se expressa, em suas mais diversas formas, e pode ser identificado na carência de renda, na dificuldade de acesso a serviços e bens, bem como na fraca inserção cultural e política da população do estado. Por isso, essa temática mostrou-se como prioridade em todos os planos de governo analisados nesta pesquisa, com destaque para o Plano Mais IDH, a maior estratégia de enfrentamento da pobreza institucionalizada no estado no período de 2004 a 2022. Para apreender os possíveis impactos dos Programas selecionados, utilizou-se o método crítico-dialético na análise dos resultados. Os procedimentos de pesquisa adotados foram: análise bibliográfica e documental; análise de dados secundários; entrevistas semi-estruturadas junto aos gestores estaduais dos Programas e aos gestores e técnicos municipais; e grupos focais e entrevistas semiestruturadas com a população beneficiária residente nos municípios de Fernando Falcão, São Raimundo do Doca Bezerra e Afonso Cunha. Foram considerados os impactos esperados nas dimensões saúde, educação e renda. 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 paper aims to assess the impact of the Plano Mais IDH, as far as facing poverty in Maranhão is concerned, by analyzing 3 of the 46 programs that are part of it (Escola Digna, Força Estadual da Saúde do Maranhão – Fesma, and Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater for Mais IDH), considering the municipalities and the assisted families, covering the period from 2015 to 2021. To reach the estimated results, the Structural Approach was used as a theoretical framework, which understands poverty as a multidimensional and complex category where its main determination has a structural nature. The poverty phenomenon in Maranhão is manifested in most diverse ways, and can be identified by the income gap, lack of access to services and goods, as well as weak cultural and political involvement of the state's population. For this reason, this theme was considered a priority in all government plans analyzed in this research, with emphasis on the Plano Mais IDH, the largest institutionalized strategy to tackle poverty in the state, in the period from 2004 to 2022. To understand the possible impacts of the selected Programs, the critical dialectical method was used in the analysis of the results. The adopted research procedures were bibliographic and documental analysis; analysis of secondary data; semi-structured interviews with state program managers, and municipal managers and technicians; and, focus groups and semi-structured interviews with the assisted population in the municipalities of Fernando Falcão, São Raimundo do Doca Bezerra, and Afonso Cunha. The estimated impacts on the health, education, and income dimensions were considered. It was concluded that the observed changes were not enough to significantly alter the poverty situation at the municipal level, in the forms of expression analyzed here, as well as the HDIM in the researched municipalities. The greatest contributions of the Plan have been perceived in the lives of the people directly assisted; in the political sphere, by placing poverty at the center of the government agenda; and, in the pedagogical level, by leaving a legacy of successes that can be improved, towards a more robust strategy with greater chances of success in the future.

Keywords: Plano Mais IDH. Maranhão. Poverty. Public Policies. Impact assessment.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Linha do tempo do Plano Mais IDH	87
Figura 2 -	E.M. Boa Esperança antes e depois do Programa Escola Digna, povoado Bacabal, município de Fernando Falcão	109
Figura 3 -	E.I. Emidipê depois do Programa Escola Digna, Aldeia Velha, município de Fernando Falcão	110
Figura 4 -	E. M. São Raimundo antes e depois do Programa Escola Digna, povoado Centro do Chiquinho, município de São Raimundo do Doca Bezerra	110
Figura 5 -	Escola Digna em construção no povoado Jibóia, município de Afonso Cunha.....	111
Figura 6 -	Beneficiária do SISTECS produtora de azeite de coco babaçu no município de Fernando Falcão	161
Figura 7 -	Beneficiário do SISTECS produtor de hortaliças no município de Fernando Falcão	162
Figura 8 -	Beneficiário do SISTECS produtor de melancia no município de Afonso Cunha	163
Figura 9 -	Beneficiária do SISTECS artesã de produtos de couro no município de Afonso Cunha	163
Figura 10 -	Quintal de uma Beneficiária do SISTECS no município de São Raimundo do Doca Bezerra	165

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	PIB das Unidades da Federação (UF) (em milhões R\$), participação das UF no PIB do Brasil – 2018	57
Gráfico 2 -	Participação das atividades econômicas no Valor Adicionado Bruto do Maranhão, pela ótica da produção – 2010 a 2018	59
Gráfico 3 -	PIB per capita (R\$) do Brasil e das Unidades da Federação – 2018	61
Gráfico 4 -	Percentual (%) de domicílios particulares permanentes, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo as Unidades da Federação – 2017/2018	68
Gráfico 5 -	Taxa de mortalidade Infantil (por mil nascidos vivos) no Maranhão e conjunto dos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2019	145
Gráfico 6 -	Quantidade de nascidos vivos e óbitos infantis no conjunto dos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2019	146
Gráfico 7 -	Quantidade de óbitos maternos no Maranhão e nos dos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2019	147
Gráfico 8 -	Taxa de internação por complicações de diabetes <i>Mellitus</i> (por 10.000) no Maranhão e nos dos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2020	147
Gráfico 9 -	Taxa de mortalidade diabetes <i>Mellitus</i> (óbitos por 100.000 habitantes) no Maranhão e nos dos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2019	148
Gráfico 10 -	Taxa hospitalização por complicações de hipertensão essencial (primária) (por 10.000) no Maranhão e nos dos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2019	149
Gráfico 11 -	Taxa de mortalidade hipertensão essencial (primária) (óbitos por 100.000 habitantes) no Maranhão e nos dos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2019	149
Gráfico 12 -	Efetivo dos rebanhos (cabeças) de galinhas no total dos 30 municípios no Mais IDH – total de cabeças e participação no total do Maranhão – 2010 a 2019	159

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	Municípios maranhenses por situação de vulnerabilidade em desnutrição - 2016	69
Mapa 2 -	IDHM dos municípios do Maranhão segundo escalas de Desenvolvimento Humano - 2010	77
Mapa 3 -	Localização dos 30 municípios com os menores IDHM no Maranhão	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Entrevistas e grupos focais realizados, por município	26
Quadro 2 -	Planos de governos estaduais e respectivos governadores - 2004 a 2020	80
Quadro 3 -	Ações iniciais do Plano Mais IDH agrupadas por eixos	93
Quadro 4 -	Quadro de programas do Plano Mais IDH, por eixo	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Distribuição dos municípios maranhenses, segundo porte, e percentual da população residindo na zona rural	52
Tabela 2 -	Distribuição dos municípios brasileiros, segundo Unidades da Federação e data de fundação no período de 1991 a 200 (total e percentual).....	53
Tabela 3 -	30 municípios com menor IDHM do Maranhão: data de emancipação, informações sobre população e pobreza	54
Tabela 4 -	Municípios maranhenses e grau de dependência fiscal (D.F.), percentual (%) - 2019	55
Tabela 5 -	Municípios do Mais IDH: PIB (em mil reais), PIB <i>per capita</i> – 2018	58
Tabela 6 -	Municípios com maior participação da atividade de Administração, defesa, educação e saúde pública e seguridade social no VAB total do município - 2018	59
Tabela 7 -	Pessoas com rendimento domiciliar <i>per capita</i> inferior a US\$ 1,9, taxa de crescimento real do PIB e Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar <i>per capita</i> do Maranhão – 2012 a 2019	62
Tabela 8 -	Rendimento domiciliar <i>per capita</i> médio das pessoas, segundo as Unidades da Federação - 2019	63
Tabela 9 -	Pessoas com rendimento domiciliar <i>per capita</i> inferior a US\$ 1,9 e outras medidas de pobreza e variação real do PIB do Maranhão – 2012 a 2019	65
Tabela 10 -	Pessoas em situação de extrema pobreza nos 30 municípios do Mais IDH, segundo Censo Demográfico 2010 e CadÚnico 2012 a 2020	66
Tabela 11 -	Municípios do Mais IDH por situação de vulnerabilidade em desnutrição	70
Tabela 12 -	Índices e <i>ranking</i> : IDHM 1991, 2000 e 2010 e Radar IDHM 2016 e 2017, por UF	72
Tabela 13 -	<i>Ranking</i> da IDHM e Radar IDHM, índice e dimensões, de 1991 a 2017, por Unidades da Federação	73
Tabela 14 -	IDHM e Radar IDHM: dimensões, subíndices e indicadores do Maranhão, 1991 a 2017	74

Tabela 15 - Quantidade de municípios entre os 100 menores índices do Brasil	75
Tabela 16 - Distância (em km) dos municípios do Mais IDH em relação à capital São Luís	91
Tabela 17 - Quantidade de Escolas Dignas de Ensino Fundamental e Ensino Médio, segundo <i>status</i>	104
Tabela 18 - Quantidade de escolas de Ensino Fundamental funcionando em galpão, rancho paiol ou barracão nos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2020	105
Tabela 19 - Total e variação anual da quantidade de escolas inadequadas e a quantidade de Escolas Dignas construídas, no conjunto dos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2011 a 2020	107
Tabela 20 - Variação anual da quantidade de escolas inadequadas e quantidade de Escolas Dignas construídas, por município – 2017 a 2020	108
Tabela 21 - Matrículas do Ensino Fundamental rede pública estadual e municipal, do Maranhão e municípios do Plano Mais IDH – 2015 a 2020	119
Tabela 22 - Total de matrículas do Ensino Fundamental nas Escolas Dignas dos municípios do Plano Mais IDH	120
Tabela 23 - Taxa de aprovação e taxa de abandono do Ensino Fundamental da rede pública municipal dos municípios integrantes do Plano Mais IDH – 2014 a 2020	123
Tabela 24 - Taxa de reprovação e taxa de abandono do Ensino Fundamental de escolas integrantes do Plano Mais IDH – 2014 a 2020	125
Tabela 25 - Nota SAEB da escola pública do Ensino Fundamental regular - anos iniciais e anos finais	127
Tabela 26 - IDEB dos anos iniciais e finais da rede pública do Ensino Fundamental – 2015 a 2019	129
Tabela 27 - Hanseníase: novos casos, taxa de prevalência da Hanseníase (por 10 mil habitantes) e proporção de cura nas coortes de casos novos de hanseníase – Brasil, Maranhão e Conjunto dos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2012 a 2019	150

Tabela 28 - Expectativa de vida ao nascer: médias dos 30 municípios do Mais IDH e média dos demais municípios do Maranhão – 2012 a 2020 (em anos)	151
Tabela 29 - Produção da aquicultura (quilograma), por principais tipos de produto no Maranhão e nos 30 municípios do Mais IDH – 2013 a 2019	158
Tabela 30 - Quantidade de povoados selecionados para o Projeto SISTECS, por município	168
Tabela 31 - Crianças de 0 a 5 anos e adolescentes em situação de desnutrição, considerando o Índice de Massa Corporal por Idade (IMC/I) no Maranhão e nos 30 municípios do Mais IDH – 2014 e 2020 ..	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACONERUQ	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ACS	Agente Comunitário de Saúde
AGERP	Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão
ALEMA	Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
ANEB	Associação Nacional de Escolas Batistas
APU	Administração Pública
Ater para o Mais IDH	Assistência Técnica e Extensão Rural
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CAEMA	Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão
Caisan	Câmara Interinstitucional de Segurança Alimentar e Nutricional
Cedrus	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CLP	Centro de Liderança Pública
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
DETRAN	Departamento de Trânsito do Maranhão
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESF	Estratégia Saúde da Família
FAPEMA	Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
FESMA	Força Estadual de Saúde
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUMACOP	Fundo Maranhense de Combate à Pobreza
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IEMA	Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
IES	Índice de Exclusão Social
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
ILO	<i>International Labour Organization</i>
IMC/I	Índice de Massa Corpórea por Idade
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INEP	Instituto Nacional de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira
IPC-IG	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPLAC	Instituto Pedagógico Latino-Americano e Caribenho de Cuba
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
ITERMA	Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNFC	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPA	Programa de Aquisição de Alimentos

PPC	Paridade Poder de Compra
PPM	Pesquisa da Pecuária Municipal
PQLI	<i>Physical Quality of Life Index</i>
Procaf	Programa de Compras da Agricultura Familiar
PRODIM	Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão
RNB	Renda Nacional Bruta
SAE	Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAF	Secretaria de Estado de Agricultura Familiar
SAGRIMA	Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca
SECAP	Secretaria de Estado de Comunicação e Assuntos Políticos e Fed- erativos
SECID	Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano
SECMA	Secretaria de Estado da Cultura
SECTI	Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação
SECTUR	Secretaria de Estado da Cultura e Turismo
SEDEL	Secretaria de Estado do Esporte e Lazer
SEDES	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDIHPOP	Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SEEJUV	Secretaria de Estado Extraordinária da Juventude
SEEPP	Secretaria de Estado Extraordinária de Articulação de Políticas Pú- blicas
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SEI-BA	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEIR	Secretaria de Estado Extraordinária da Igualdade Racial
SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais
SEMU	Secretaria de Estado da Mulher
SES	Secretaria de Estado da Saúde
SETRES	Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária
SETUR	Secretaria de Estado do Turismo
SIASI	Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena
SIH/SUS	Sistema de Informações Hospitalares do SUS

SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
SIM	Sustentabilidade e Inovação no Maranhão
SINASC	Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos
SINFRA	Secretaria de Estado de Infraestrutura
SISTECS	Sistemas Integrados de Tecnologias Sociais
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
TMI	Taxa de Mortalidade Infantil
TRT-MA	Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão
UBS	Unidade Básica de Saúde
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UF	Unidade da Federação
UNICEF	Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância
UPF	Unidade de Produção Familiar
VAB	Valor Adicionado Bruto
WDI	<i>World Development Indicators</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	22
2	ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE A POBREZA	29
2.1	Uma incursão teórico-conceitual sobre a pobreza	29
2.1.1	Abordagem Monetária	33
2.1.2	Abordagem das Necessidades Básicas	38
2.1.3	Abordagem das Capacidades Humanas	41
2.1.4	Abordagem Estrutural	46
3	PRINCIPAIS EXPRESSÕES DA POBREZA NO ESTADO DO MARANHÃO E NOS MUNICÍPIOS DO PLANO MAIS IDH	52
4	OS PLANOS DE GOVERNOS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA	79
4.1	Políticas e formas de enfrentamento da pobreza no Maranhão: uma análise dos anos 2004 a 2022	80
4.2	Plano Mais IDH: principal estratégia de enfrentamento da pobreza no Maranhão no período de 2015 a 2022	86
5	POSSÍVEIS IMPACTOS DO PROGRAMA MAIS IDH EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS E NA VIDA DAS FAMÍLIAS	100
5.1	Programa Escola Digna	100
5.1.1	Infraestrutura: “seria bom se toda escola fosse uma Escola Digna”	104
5.1.2	Capacitações pedagógicas: “Mas, o prédio não é tudo”	116
5.1.3	Indicadores prioritários de educação do Escola Digna	118
5.1.4	Síntese dos principais impactos identificados no Programa Escola Digna	132
5.2	Programa Força Estadual de Saúde do Maranhão (Fesma)	135
5.2.1	Eixo assistencial: “em time que se está ganhando, não se mexe”	137
5.2.2	Eixo apoio à gestão: “[...] é uma força que o Governo está repassando aos municípios para começarem a trabalhar com as próprias pernas”	142
5.2.3	Indicadores prioritários de saúde da Fesma	145
5.2.4	Síntese dos principais impactos do Programa Força Estadual de Saúde do Maranhão identificados	152
5.3	Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para os municípios do Mais IDH	153

5.3.1	Assistência Técnica e Produção: “foi muito bom! Para quem sabe aplicar, é muito bom!”	157
5.3.2	Segurança alimentar e nutricional e geração de renda: “o mais importante foi que aumentou a renda porque só tinha o Bolsa Família”	169
5.3.3	Síntese dos principais impactos identificados no Programa Ater para os municípios do Mais IDH	174
6	CONCLUSÃO	178
	REFERENCIAS	186
	ANEXO A - PROGRAMAS QUE INTEGRAM O PLANO MAIS IDH	196
	ANEXO B - ROTEIROS DE ENTREVISTAS E GRUPOS FOCAIS	206
	ANEXO C - IDHM DOS MUNICÍPIOS DO MARANHÃO	212

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, conforme é tratado no primeiro capítulo da presente tese.

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 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTA, 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 e de extrema pobreza, o que evidencia a tolerância dos governos, frente a essa problemática.

Estudos desenvolvidos, no âmbito da presente pesquisa, permitiram identificar a temática da pobreza em vários Planos de Governos do Estado do Maranhão,

seja de forma explícita ou implícita, nas estratégias e programas estabelecidos em Lei. E, de fato, não poderia ser diferente, devido à dimensão dessa problemática no estado. Todavia, essa aparente prioridade não se traduziu em ações estruturantes de enfrentamento desse complexo e multifacetado fenômeno no Maranhão.

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.

O critério utilizado para a seleção dos municípios foi o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), e a proposta é elevar o IDHM dos 30 municípios com menores índices do estado, retirando-os do *ranking* dos 100 piores do Brasil, por meio da melhoria nas condições de vida da população. Na última versão do referido Plano, constam 46 programas estruturados em seis eixos: educação (8 programas); saúde e saneamento (6); trabalho e renda (12); infraestrutura (7); gestão, cidadania e participação popular (7); gênero, raça e juventude (6) (ANEXO A).

Tendo em vista a extensão e relevância do Plano Mais IDH para o Maranhão, a presente tese 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.

Devido à amplitude do Mais IDH, para a realização da pesquisa empírica de caráter avaliativo nos municípios, foram selecionados três programas que representam cada uma das dimensões do IDHM. 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, por último, 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).

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.

Na análise documental, lançou-se mão, principalmente, dos seguintes documentos: Pacto por um IDH justo; Decreto de criação do Plano Mais IDH; Caderno de Projetos do Plano, revisado e lançado em 2016; Leis e decretos dos Programas; Propostas de Governo; Planos Plurianuais (PPA); e Avaliações dos PPA. Na análise bibliográfica, fez-se o levantamento de publicações sobre as principais teorias explicativas do fenômeno da pobreza e de metodologias avaliativas direcionadas a programas sociais, bem como pesquisas avaliativas sobre a mesma temática.

Dessa forma, a caracterização dos Programas que compõem o Mais IDH, selecionados para análise, foi embasada nas informações disponibilizadas nos documentos oficiais do Plano e complementadas com entrevistas junto aos gestores do Plano e dos Programas. Para caracterizar as diversas expressões da pobreza no Maranhão e para dimensionar os resultados do Plano Mais IDH, foram utilizados os indicadores sociais e econômicos disponíveis nas fontes oficiais.

Na pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas¹ com gestores estaduais do Plano e dos Programas selecionados, com os secretários municipais de saúde, educação e agricultura, bem como técnicos municipais do Mais IDH dos municípios selecionados para a pesquisa empírica. Foram realizados, tam-

¹ Para Manzini (2004), a entrevista semiestruturada é conhecida com semidiretiva ou semiaberta. Citando Triviños (1987) e Manzini (2003), Manzini (2004, p. 2) discorre que, na “[...] entrevista semiestruturada, há a necessidade de perguntas básicas e principais para atingir o objetivo da pesquisa”. Dessa forma, “[...] salienta que é possível um planejamento da coleta de informações por meio da elaboração de um roteiro com perguntas que atinjam os objetivos pretendidos”. Por isso, “[...] o roteiro serviria, então, além de coletar as informações básicas, como um meio para o pesquisador se organizar para o processo de interação com o informante” (MANZINI, 2004, p. 2).

bém, grupos focais² e entrevistas semiestruturadas com os beneficiários.

Os roteiros das entrevistas (ANEXO B) foram elaborados, com base nos impactos esperados pelos Programas, para tentar captar as mudanças ocorridas nos municípios e na vida da população beneficiada, por meio dos serviços ofertados. No planejamento inicial, além da entrevista com a coordenação estadual do Plano Mais IDH, previu-se a realização de três entrevistas com os coordenadores dos Programas selecionados, e mais seis entrevistas e três grupos focais em cada município, totalizando 21 entrevistas e nove grupos focais em toda a pesquisa.

No decorrer da pesquisa de campo, todavia, foi necessário fazer adaptações no planejamento inicial devido a algumas dificuldades, a saber: secretários municipais que não tinham conhecimento do Programa; técnicos do Mais IDH que encerraram suas atividades e não mais atuavam no município; impossibilidade de realização de alguns grupos focais, o que resultou na promoção de entrevistas. O Quadro 1, abaixo, mostra a pesquisa empírica realizada, por município, que totalizou 58 pessoas entrevistadas e 2 grupos focais.

² O grupo focal é uma técnica de pesquisa ou de avaliação qualitativa, não diretiva, que coleta dados por meio das interações grupais e da discussão de um tópico sugerido pelo pesquisador. Na realização do grupo focal, deve-se estar atento, especialmente, aos seguintes itens: a) número de sessões – sugere-se que sejam realizadas ao menos duas sessões, mas a quantidade varia de acordo com a temática e está sujeita a alterações; b) local e duração das sessões – preferencialmente, o local deve ser neutro, fora do ambiente de trabalho e/ou convívio dos participantes, e a duração deve ser de uma a duas horas, para evitar cansaço e desconforto e, conseqüentemente, prejuízo à discussão; c) lista de temas – o guia de temas é de extrema importância na investigação por meio dos grupos focais, o facilitador deve sempre ter uma lista de questões que podem ou não ser usadas; d) moderador (facilitador) e observador – o moderador é um facilitador do debate e deve ter experiência no manejo com atividades grupais, cultivar a empatia, aptidão para escutar, entusiasmo para conduzir o grupo às discussões e controle do grupo focal; e) análise dos dados – os dados coletados por meio da utilização da metodologia de grupo focal são de natureza qualitativa. A análise dos dados deve ser feita, levando-se em consideração o contexto social, visto que são dados potencialmente subjetivos. (ASCHIDAMINI; SAUPE, 2004).

Quadro 1 - Entrevistas e grupos focais realizados, por município

SUJEITOS		FESMA	ESCOLA DIGNA	ATER PARA O MAIS IDH
Gestão Estadual		Entrevista com Secretário Estadual de Articulação de Políticas Públicas	Entrevista com representantes da coordenação do eixo Infraestrutura e do Pacto pela Aprendizagem	Entrevista com dois representantes da coordenação do Programa
Gestão Municipal	FF	Entrevista com a Secretária Municipal de Saúde	Entrevista com a Secretária Municipal de Educação	Entrevista com o Secretário Municipal de Agricultura
	SRDB	Entrevista com a Secretária Municipal de Saúde	Entrevista com o Secretário Municipal de Educação	O Secretário não soube responder.
	AC	Entrevista com a Secretária Municipal de Saúde	Entrevista com dois representantes do Secretário Municipal de Educação	O Secretário não soube responder.
Técnicos municipais do Mais IDH	FF	Não havia profissionais no município.	Não previa entrevistas.	Entrevista com dois técnicos agrícolas
	SRDB	Não havia profissionais no município.	Não previa entrevistas.	O técnico não soube responder.
	AC	Não havia profissionais no município.	Não previa entrevistas.	Entrevista com um técnico agrícola.
Técnicos municipais locais	FF	Entrevista com uma ACS	Entrevista com dois professores da Escola Digna	Não previa entrevistas.
	SRDB	Entrevista com uma Enfermeira	Entrevista diretor e professor da Escola Digna	Não previa entrevistas.
	AC	Não houve entrevista.	Não havia Escola Digna	Não previa entrevistas.
População beneficiada	FF	15 entrevistas	um grupo focal	um grupo focal e duas entrevistas
	SRDB	oito entrevistas	um grupo focal	um grupo focal
	AC	sete entrevistas	Não tem Escola Digna.	seis entrevistas

Fonte: Elaborado pela autora.

Nota: FF: Fernando Falcão; SRDB: São Raimundo do Doca Bezerra; AC: Afonso Cunha.

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).

Ressalta-se que os impactos apresentados nesta tese são resultados dos procedimentos adotados, tanto quantitativos, por meio dos indicadores sociais, quanto qualitativos, levantados na pesquisa empírica, ambos norteados pelos impactos previstos nos projetos executivos de cada programa. Em se tratando dos indicadores sociais, é importante fazer o seu uso racional, tendo em mente que eles possuem limitações conceituais e metodológicas, por isso não captam (e nem se propõem a isso) a complexidade da realidade social.

Quanto aos procedimentos qualitativos, foram apresentados resultados avaliativos, com base nas impressões e mudanças ocorridas de acordo com a visão dos sujeitos que participaram das entrevistas e dos grupos focais. Portanto, o entendimento é que os resultados de uma avaliação não expressam uma verdade inquestionável, mas sim uma perspectiva, devendo, por conseguinte, ser considerada como uma visão relativa expressa por um grupo de sujeitos. (SILVA, 2016b).

Para expor os resultados dos estudos desenvolvidos, a presente tese está dividida em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. No segundo capítulo, são apresentadas as principais abordagens explicativas do fenômeno da pobreza. No que se refere às abordagens, primeiramente, realizou-se um resgate histórico, a fim de se entender que o fenômeno da pobreza é uma questão que remonta às primeiras organizações da sociedade, para então serem apresentadas as quatro principais abordagens explicativas do fenômeno da pobreza, presentes tanto na literatura tanto internacional como nacional: Abordagem Monetária, Abordagem das Necessidades Básicas, Abordagem das Capacidades Humanas e Abordagem Estrutural.

Para referenciar as análises desenvolvidas sobre a temática da tese, a qual tem como foco a pobreza, 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. (SILVA, 2016b). Na sequência, no terceiro capítulo, são apresentadas as principais expressões da pobreza no Maranhão por meio de uma caracterização da realidade social do estado e análise da evolução de indicadores econômicos e sociais, para evidenciar a persistência e intensidade das mais diversas expressões da pobreza no estado.

No quarto capítulo, apresenta-se o resultado do levantamento dos Planos de

Governo das últimas seis gestões no Maranhão, procurando identificar como a temática da pobreza foi tratada pelos governos estaduais e em que medida foi traduzida em programas direcionados para o enfrentamento dessa problemática recorrente no estado. Esse capítulo apresenta, também, uma caracterização do Plano Mais IDH, estratégia mais atual de enfrentamento da pobreza no estado.

Ademais, na abordagem sobre o Mais IDH, foram explicitados os objetivos, as diretrizes, a composição e as estruturas de gestão, intersetorialidade, participação e controle social do Plano em consideração. Identificou-se, também, que o Programa apresenta maior proximidade com a Abordagem das Capacidades Humanas, por centrar uma maior intensidade de esforços na oferta de serviços e no desenvolvimento das capacidades individuais dos beneficiários.

No quinto capítulo, são apresentados os possíveis impactos na população beneficiária do Programa Mais IDH, identificados a partir da avaliação dos Programas selecionados para realização da pesquisa de campo. Essa seção encontra-se subdividida em três subseções, uma para cada programa avaliado. Em cada subseção foi realizada uma breve descrição dos Programas e, em seguida, uma avaliação dos eixos que compõem cada um deles, de acordo com a visão dos sujeitos beneficiados.

Depois, foram apresentados os principais resultados com base nos indicadores prioritários definidos no Caderno de Projetos do Plano Mais IDH e, por último, uma síntese dos principais impactos identificados nos municípios e na vida da população beneficiada. O capítulo foi ilustrado com fotografias, inclusive dos beneficiários dos Programas analisados, os quais consentiram ser fotografados e cederam as imagens para a pesquisa.

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

Não há uma única forma de se caracterizar o fenômeno da pobreza. Esse fenômeno pode ser analisada sob várias perspectivas teóricas ou abordagens na literatura. As diversas abordagens decorrem de diferentes perspectivas teóricas e formulações desenvolvidas por grupos de estudiosos com base em dados das realidades prevaletentes em determinados contextos históricos. Como afirma Silva (2002, p. 74):

[...] não se pode falar de solidez e estabilidade do conceito de pobreza no tempo e no espaço, sendo ilusório pensar numa definição “científica”, objetiva e universal. O que se identifica, na literatura, são conceitos desenvolvidos por grupos sociais a partir de uma dada concepção sobre a realidade social, o que significa que o conhecimento da pobreza só existe através de representações dominantes e contraditórias em confronto, numa dada sociedade, num determinado momento histórico.

Em consonância com esse pensamento, Dedecca e outros (2012) falam que a situação de pobreza não apresenta um caráter absoluto, pelo contrário, é dinâmica, uma vez que a sua identificação está estreitamente relacionada com o nível de desenvolvimento socioeconômico e com os valores morais e éticos, eleitos pela sociedade. Por isso, neste capítulo, fez-se um resgate histórico, a fim de se evidenciar a persistência da pobreza desde as primeiras organizações da sociedade e, posteriormente, um levantamento de abordagens explicativas desse fenômeno.

2.1 Uma incursão teórico-conceitual sobre a pobreza

A pobreza e a miséria não são fenômenos novos, haja vista que, no decorrer de toda a história da humanidade, a figura do pobre sempre esteve presente. (LACERDA, 2009). Dessa forma, a preocupação sobre “o que se deve fazer” ou “como lidar” com os pobres não é uma problemática hodierna, mas configura um antigo problema social, que se intensificou com o desenvolvimento do capitalismo nas sociedades pré-industriais da Europa Ocidental. (CODES, 2005, p. 17).

Outrossim, o conceito de pobreza não permaneceu inalterado no decorrer do tempo. Gradualmente, foi incorporando as particularidades do processo de industrialização, dos avanços das ciências sociais e dos meios de comunicação social e, não menos importante, foi moldando-se “[...] à crescente sensibilidade da consciência moral a situações que acolhem desigualdades inaceitáveis e atingem gravemente a dignidade humana.” (COSTA, 1984, p. 275).

No decorrer da história, algumas terminologias foram utilizadas para definir a

situação de pobreza dos indivíduos e das nações: predestinação divina, vagabundagem, baixo nível de renda ou consumo, subdesenvolvimento humano, exclusão social, vulnerabilidade, falta de recursos, necessidades básicas insatisfeitas, privação de capacidades.

A evolução do conceito de pobreza, parte do senso comum, fatalista, de predestinação divina, para uma concepção mais estruturada, complexa e com bases científicas. As primeiras noções dos estudos sobre a pobreza ou, como coloca Lacerda (2009, p. 27), os “[...] antecedentes históricos do estudo da pobreza remontam à Antiguidade, onde acreditava-se que a explicação para existência de ricos e pobres” era resultado da vontade divina, por isso, as pessoas nasceriam e morreriam na mesma classe social, caberia a cada indivíduo apenas aceitar essa situação. Além disso, a forma de conceber a realidade social da época foi massivamente propagada pela Igreja Católica como instrumento de domínio sobre os pobres e como forma de manutenção do seu poder e dos privilégios da nobreza e do clero (LACERDA, 2009).

Durante o século XIV, uma quantidade cada vez maior de pessoas na Europa passou a viver nessa situação desfavorável, assolada por epidemias, desabrigo e miséria. Até então, a assistência aos desfavorecidos era praticada pela Igreja Católica. Todavia, com o crescente aumento de pessoas necessitadas, a assistência cristã passou a ser insuficiente para abarcar a totalidade dos que careciam de ajuda. Somam-se a isso, as tensões sociais que estavam surgindo³. Foi nesse contexto que a monarquia britânica instituiu, em 1388, a Lei dos Pobres, considerada como uma das primeiras políticas sociais implementadas no mundo. (LACERDA, 2009).

A Lei dos Pobres tinha um caráter mais punitivo do que protetor. Refletia uma espécie de “caça aos vagabundos”, em que “[...] todos aqueles são de corpo e capazes de elaborar atividades laborais” eram obrigados ao trabalho (CODES, 2005, p. 17). Todavia, a Lei não se mostrou eficiente e eficaz no alcance de seus objetivos e

[...] as temidas “vagabundagem” e mendicância não foram debeladas por

³ Em 1351, a Grã-Bretanha, sob o reinado de Eduardo III, deparava-se não só com o extermínio de aproximadamente um terço de sua população pela Peste Negra, mas também com o desafio econômico de enfrentar uma crônica escassez de braços para trabalhar nas fazendas, implicando aumentos dos salários. Surge disso a estreita relação entre assistência social e trabalho, que vai constituir um imperativo categórico no capitalismo. Nesse mesmo ano, a Lei dos Trabalhadores foi instituída na Grã-Bretanha, com o objetivo de controlar as relações de trabalho, a qual, três anos depois, foi reforçada pela Lei dos Pobres de 1388. Essa Lei, conforme Fraser (1984 *apud* PEREIRA, 2011), não apenas procurava fixar os salários, mas também evitar que a mobilidade dos trabalhadores entre paróquias propiciasse a elevação desses.

essa forma de controle social que incluía surras, mutilações e queimaduras com ferro e brasa nos andarilhos, embora estes, àquela época, não fossem tão numerosos como se fazia crer. (PEREIRA, 2011, p. 62).

No decorrer do tempo, a Lei dos Pobres foi sofrendo algumas alterações, até que em 1601, foi reeditada como uma nova Lei dos Pobres. Em uma implícita tentativa de gestão administrativa dos grupos a serem atendidos, os pobres foram classificados em:

Pobres impotentes (idosos, enfermos crônicos, cegos e doentes mentais) que deveriam ser alojados nas *Poor-houses* ou *almshouses* (asilos ou hospícios); *pobres capazes para o trabalho*, ou *mendigos fortes*, que deveriam ser postos a trabalhar nas chamadas *workhouses*; e os *capazes para o trabalho, mas que recusavam fazê-lo* (os corruptos), que deveriam ser encaminhados para reformatórios ou casas de correção. (PEREIRA, 2011, p. 64, grifo da autora).

Devido à dificuldade de gerir a Lei dos Pobres de 1601, a assistência a essas três categorias de pobres convergiu para apenas um tipo de atendimento, as *Workhouses* “[...] para onde passou a ser encaminhada toda e qualquer espécie de pobre: o *impotente*, o *sem trabalho* e o *indolente* (ou corrupto).” (PEREIRA, 2011, p. 66, grifos da autora).

Em 1782, após severas críticas sociais, foi criada a Lei Gilbert, uma emenda de dispositivos da Lei dos Pobres, “[...] que aboliu a *assistência interna* (nas *Workhouses*) e estimulou a prática da *assistência externa*.” (PEREIRA, 2011, p. 66, grifos da autora). Essa ação ensejou o aumento da mobilidade social e, no último quartil do século XVIII, a população já havia aumentado muito. Assim, em um contexto de intensificação do processo de industrialização, assistiu-se ao “[...] desmoronamento de um sistema de proteção social previsto para funcionar em sociedades pré-industriais.” (PEREIRA, 2011, p. 67).

Como mazelas da industrialização, assistiu-se à escassez de alimentos, decorrente dos conflitos bélicos e das péssimas colheitas, que passou a afetar não só os impotentes e os desempregados, mas também os empregados, os quais passaram a receber um subsídio como complementação de salários. A iniciativa mais conhecida foi instaurada em 1795 e ficou conhecida como Sistema *Speenhamland*. “O diferencial da política representada pelo chamado Sistema *Speenhamland*, foi que, com ela, se instituiu a ideia de direito do trabalhador (e não só do incapaz) à proteção pública.” (PEREIRA, 2011, p. 68, grifos da autora). Todavia, os avanços pararam por aí.

Em 1834, houve uma reforma radical na Lei dos Pobres, desta vez, à luz do

ideário liberal. De todas as recomendações que basearam essa nova reforma, três merecem destaque por se tornarem alicerce desse novo sistema: o princípio da menor elegibilidade, a internação nas *Workhouses* e a centralização administrativa. (PEREIRA, 2011). Para pôr em prática o princípio da menor elegibilidade, teve-se que fazer uma distinção, até hoje muito utilizada: a diferença entre pobres e indigentes.

Teóricos imponentes da época, como David Ricardo e Thomas Malthus, repeliavam qualquer tipo de assistência aos pobres, por acharem que isso interferiria no bom funcionamento do sistema econômico. (RICARDO, 1982; MALTHUS, 1982 *apud* LACERDA, 2009). Esses pensadores associavam a pobreza à preguiça, à indisposição ao trabalho, à má índole do indivíduo, apenas os incapacitados física e/ou mentalmente eram considerados inaptos ao trabalho. Por isso, qualquer tipo de ajuda aos pobres era considerado uma forma de incentivo ao vício, além de eximilos da responsabilidade de sustentar suas famílias.

Lacerda (2009, p. 29) aponta ainda que, além desses argumentos, havia o evidente interesse dos empregadores na redução do número e valor de benefícios para “[...] evitar pressão salarial em pleno processo de industrialização. A contrapartida dos patrões consistia basicamente em fornecer pão e algum auxílio monetário, que fosse o suficiente para garantir apenas a sobrevivência do trabalhador”.

Foi, então, que se iniciaram as pesquisas de nutricionistas, com o objetivo de definir a quantia mínima necessária que garantisse a sobrevivência dos pobres. (CODES, 2005). “O indivíduo ou família que não conseguisse atender aos requerimentos nutricionais mínimos necessários à sua sobrevivência era definido como pobre.” (LACERDA, 2009, p. 29).

Os estudos sistemáticos sobre a pobreza remontam, dessa forma, ao final do século XIX e início do século XX, com diferentes abordagens nas quais se evidenciam “[...] aquelas formuladas na perspectiva econômica, que associa a pobreza a algum tipo de privação, e outras que analisam a pobreza no contexto mais amplo do processo desigual e exploratório estabelecido pelo sistema capitalista.” (SOUZA, 2018, p. 4).

No final do século XX, a temática *pobreza* já era recorrente nos demais países europeus e nos países em desenvolvimento, quando se constatou que o crescimento econômico não vinha acompanhado de melhorias das desigualdades sociais

e da situação de pobreza. “A partir de então, o tema passou a ter centralidade na pauta dos governos nacionais e debates acadêmicos.” (CODES, 2005, p. 18). Com base nessas referências, a seguir, é apresentada e problematizada a evolução do pensamento científico sobre a pobreza, passando pelas principais abordagens explicativas a respeito do fenômeno, partindo-se do entendimento que as concepções de pobreza são referenciadas por diferentes perspectivas teórico-ideológicas.

Um grupo foca em situação de insuficiência de renda, considerando a necessidade mínima para assegurar a reprodução meramente física do indivíduo em situação de carência. Outras concepções orientam-se por abordagens de cunho mais social e político, apresentando conceitos multifacetados, complexos, destacando necessidades básicas e privação de capacidades. Outras ainda apontam como determinação da pobreza a realidade estrutural e conjuntural própria da historicidade dos sistemas de produção e das formações sociais.

2.1.1 Abordagem Monetária

A Abordagem Monetária é o enfoque predominante nos estudos e formas de enfrentamento à pobreza em todo o mundo e evidencia esse fenômeno como um problema econômico que se traduz em ausência ou insuficiência de renda para manter as condições mínimas de sobrevivência individuais ou domiciliares, absoluta ou relativamente estabelecidas em determinadas localidades. Essa vertente marca o início dos estudos científicos sobre a pobreza que datam do fim do século XIX e início do século XX. Os estudos de Charles Booth⁴, em Londres (1889), e de Seebom

⁴ Charles Booth foi um filantropo e pesquisador social que viveu de 1840 a 1916, em Londres. Beatrice Webb era prima de Booth e compôs sua equipe de pesquisa; posteriormente, Beatrice e o marido Sidney Webb seriam protagonistas na Sociedade Fabiana. Os estudos de Booth foram motivados por questionamentos quanto aos censos e estatísticas públicas em Londres. Em 1891, ele estabeleceu um comitê no qual sugeriu algumas melhorias que poderiam ser feitas. Enquanto as estatísticas da época apontavam para um percentual de 25% de pobres em Londres, os resultados das pesquisas de Booth e sua equipe chegaram a um percentual de 35%. Este estudo foi publicado com o título “Vida e trabalho do povo” em 1889. Booth também popularizou a ideia de uma ‘linha de pobreza’, um conceito originalmente empregado pelo *London School Board*. Booth estabeleceu essa linha entre 10 e 20 xelins, que considerou a quantia mínima necessária para sustentar uma família de 4 a 5 pessoas. (MONTAGUT, 2020). O referido pesquisador foi o primeiro a definir um nível mínimo de renda, abaixo do qual as famílias viveriam em situação de pobreza. Com base nessa e outras informações, Booth desenvolveu, durante dezessete anos, um retrato minucioso e detalhado sobre a vida e o trabalho em Londres no fim do século XIX, com mapas sobre regiões e equipamentos existentes, documentando, em cores, a realidade existente e o modo de vida dos pobres. Com a intenção de estudar os diferentes modos de vida e trabalho, Booth teria identificado oito classes sociais, sendo quatro abaixo e quatro acima da linha de pobreza. Sua intenção original, mais do que estabelecer um valor monetário para distinguir pobres e não pobres (embora tenha feito isso), era analisar as diferenças qualitativas entre as classes e pontuar a centralidade da dimensão do trabalho e mo-

Rowntree⁵, na cidade inglesa de York (1899), são apontados como pioneiros e percussores das pesquisas científicas voltadas para mensuração do nível de pobreza. A partir desses trabalhos, a pobreza passou a ser definida em termos de rendimento (ou orçamento) familiar e das necessidades de sobrevivência (em aspecto fisiológico). (COSTA, 1984).

Essa visão da pobreza encontra forte respaldo na Teoria Econômica Tradicional (ou Neoclássica) e é fundamentada no pensamento utilitarista, em que o bem-estar individual é definido com base na sua função consumo (LADERCHI, 1997) e, por extensão, o bem-estar social é a maximização da soma das utilidades, ou a função consumo total. É dessa forma que a renda, ou consumo, aparece como indicador exclusivo de bem-estar (LACERDA, 2009, p. 38-39).

Nos estudos sobre Londres, Charles Booth procurou definir uma linha de pobreza, estabelecida com base em uma renda semanal, abaixo da qual o indivíduo seria considerado pobre por não ter condições de sobreviver com os seus próprios

radia para definir a condição de pobreza. Em seus estudos, salientou a questão da cultura da pobreza, compreendendo por isso uma série de fatores que influenciavam, mais do que a renda em si, para essa condição. (CARNEIRO, 2005). Suas principais obras são: *Life and Labor of the People* (Vol. I., 1889); *Trabalho e Vida do Povo* (Vol II, 1891); *Life and Labour of the People in London* (2ª ed., 1892-97, 9 vols); *Life and Labour of the People in London* (3ª ed., 1902-3, 17 vols). (MONTAGUT, 2020).

⁵ Os estudos de Rowntree em York, por sua vez, apresentaram um rigor metodológico mais profundo que os de Booth, sendo inclusive considerado por muitos como um dos primeiros estudos científicos sobre pobreza. Ele se tornou clássico devido à metodologia aplicada em seus estudos, ao definir o padrão absoluto de pobreza (ou pobreza primária), a saber: a despesa mínima necessária à manutenção da saúde meramente física (ou seja, alimentação, vestuário, combustível, renda de casa) e uma rubrica de necessidades essenciais diversas (pobreza secundária). Mais precisamente, Rowntree considerou estarem em pobreza primária as famílias cujos rendimentos totais fossem insuficientes para obter o minimamente necessário à manutenção de eficiência meramente física; e em pobreza secundária, as famílias com rendimento, em princípio, suficiente para as colocar acima da pobreza primária, mas que, em decorrência de uma distribuição menos ótima das despesas, viviam em estado de carência. (COSTA, 1984). Em 1899, ele fez o primeiro *survey* sobre a pobreza na cidade de York, com uma amostra de 2/3 dos domicílios existentes. Para a realização da pesquisa, foram realizados levantamentos do consumo calórico mínimo necessário para que as pessoas não perdessem peso (eficiência física) em condições de atividade moderada, definido por nutricionistas americanos e escoceses, também realizados levantamentos de preços de uma cesta de alimentos minimamente diversificados (sugeridas pelo governo e compatíveis com as exigências calóricas), ou seja, cestas mais baratas possíveis. Também foram considerados custos com vestimenta, luz e combustível. Dessa forma, pode-se chegar a uma linha de pobreza primária, mas também foi feita uma mensuração menos objetiva, uma avaliação mais grossa e, provavelmente, subjetiva do entrevistador (e da própria família), considerada como pobreza secundária. Os valores mínimos foram definidos com base em uma cesta de alimentos minimamente diversificada e custos com vestuário, luz e combustível. (PAIVA, 2017). A intenção dele foi estimar, com base nos padrões nutricionais mínimos recentemente estabelecidos, a linha de pobreza primária, baseado em padrões nutricionais acrescidos de custos com roupas e moradia, e as famílias em situação de pobreza secundária. Ao distinguir a pobreza primária da secundária, Rowntree postulou causas diferentes para os dois tipos de pobreza e a dimensão relativa existente a ser incorporada na mensuração da pobreza. Rowntree realizou mais dois estudos. Em seu segundo estudo (1936), ampliou o rol de necessidades, transpondo a fronteira da subsistência física, em sentido estrito, dentro da qual havia se colocado no primeiro estudo (1899), para passar ao domínio cultural. O conceito de pobreza relativa amplia consideravelmente essa perspectiva, designadamente ao reconhecer na própria sociedade uma das fontes geradoras de necessidades. (COSTA, 1984).

recursos. Seebohm Rowntree, por sua vez, ao analisar a pobreza na cidade de York, na Inglaterra, utilizando parâmetros nutricionais, procura definir patamares diferenciados de renda necessária (linhas de pobreza) conforme o tamanho e a estrutura da unidade familiar. Por isso, é reconhecido como o primeiro autor a mensurar as necessidades básicas. (SOUZA, 2018).

Nota-se como característica, nos trabalhos de Booth e Rowntree, a ênfase nos procedimentos técnicos, sobrepondo-as às questões analíticas, ao considerarem a renda como *proxy* de bem-estar. Como afirma Carneiro (2005, p. 37), citando Laderchi, Saith, Stewart (2003),

[A] pobreza é identificada com o baixo consumo e baixa renda, sendo possível, com as ferramentas apropriadas, estabelecer métricas monetárias uniformes que possam, independente da heterogeneidade entre indivíduos e situações, capturar níveis de bem-estar através da renda, entendida como *proxy* do estado de privação individual.

Sônia Rocha (2005, p. 12) também considera que, nos dias atuais, a renda ainda é a *proxy* mais utilizada para se medir atendimento às necessidades básicas:

Nas economias modernas e monetizadas, onde parcela ponderável das necessidades das pessoas é atendida através de trocas mercantis, é natural que a noção de atendimento às necessidades seja operacionalizada de forma indireta, via renda.

Booth e Rowntree partilhavam uma concepção de pobreza como algo externamente perceptível, e acreditavam na capacidade da ciência de propor ações efetivas para a redução da pobreza, baseadas na objetividade dos dados obtidos. (LADERCHI, 2003 *apud* CARNEIRO, 2005). Ainda segundo Carneiro (2005), eles consideravam que a pobreza poderia ser medida e quantificada de forma objetiva, pois a concebiam a partir de uma perspectiva individualista e não a caracterizavam como resultado de processos sociais.

Todavia, pode-se constatar nos trabalhos de Booth, de forma implícita, uma perspectiva mais qualitativa, que define a pobreza de acordo com a visão de agentes locais, localizando-a espacial e cartograficamente, de forma semelhante ao que se faz hoje – com as devidas distinções dadas, sobretudo, pelo avanço das estatísticas e da tecnologia –, nos mapas de exclusão social. Rowntree, por sua vez, focalizou medidas estatísticas, priorizando a coleta extensa de dados, com vistas a estabelecer a distinção entre pobres e não pobres. Essa perspectiva dominou, durante muito tempo e de forma quase absoluta, o campo de estudos da economia.

Esses estudos seminais, desenvolvidos no fim do século XIX, ainda inspiram,

de forma dominante, os estudos realizados sobre o tema da pobreza no século XXI. (CARNEIRO, 2005). Nos trabalhos de Rowntree, embora o foco central fosse a definição de uma linha de pobreza absoluta (pobreza primária), nota-se que há, também, uma definição de uma linha de pobreza relativa (pobreza secundária), como aponta Costa (1984, p. 277):

[...] que Rowntree não teria definido o conceito de pobreza secundária de modo direto, visto ter reunido nessa categoria as famílias que, no seu segundo estudo (1936), mostravam sinais de pobreza, mas não figuravam entre as que se encontravam em pobreza primária.

Outro aspecto sobre o caráter relativo da pobreza, encontrado nos trabalhos de Rowntree, levando-se em consideração os aspectos culturais, pode também ser encontrado no segundo estudo, em 1936, conforme analisa Costa (1984, p. 277):

Assinale-se que o rol de necessidades utilizado por Rowntree no estudo de 1936 é mais amplo do que o anterior, incluindo despesas em jornais, selos, papel de escrever, rádio, férias, cerveja, tabaco e prendas. As necessidades acrescentadas ultrapassam o conceito de subsistência física e abrangem aspectos de natureza social e cultural. Importa, no entanto, ter presente que a divisão entre as necessidades culturais e as físicas têm severas limitações decorrentes da recíproca influência que exercem umas nas outras.

É, então, a partir desses estudos, desenvolvidos na Inglaterra, que emerge a centralidade das tão usuais linhas de pobreza, assim como da dimensão metodológica e da utilização da renda como principal medida da pobreza. As linhas de pobreza estabelecem uma divisão imaginária e metodológica entre pobres e não pobres e, mais ainda, situa os pobres em um subgrupo considerado extremamente pobre ou indigente.

Uma pessoa é considerada em situação de pobreza se a soma dos seus rendimentos ou dos seus gastos agregados forem inferiores a um valor que se estabeleceu como o mínimo necessário para a sobrevivência. “Esse valor pode ter como referência, um padrão absoluto (calculado a partir de requisitos nutricionais) ou ser relativo ao padrão vigente em dada sociedade. Essa distinção orienta a visão da pobreza absoluta e pobreza relativa.” (CARNEIRO, 2005, p. 37). Todavia, assim como enfatiza Rocha (2005, p. 11), é importante ter em vista que, “[...] para fins empíricos, a distinção entre pobreza absoluta e pobreza relativa não apresenta limites claros”.

Quando se trata especificamente das necessidades nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência, ou de pobreza extrema, em referência ao caráter essencial das necessidades alimentares. Quando se refere ao conjunto mais amplo de necessidades, trata-se da chamada linha de pobreza. Esses parâmetros são utilizados como crivo para distinguir, na população total, dois subgrupos, de acordo com a sua renda; respectivamente, indigentes e não indigentes, no caso da linha de indigência, e pobres e não pobres,

quando se utiliza linha de pobreza. Assim, pobres são aqueles com renda se situando abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, incapazes, portanto, de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas naquela sociedade. Indigentes, um subconjunto dos pobres, são aqueles cuja renda é inferior à necessária para atender apenas às necessidades nutricionais. (ROCHA, 2005, p. 13).

A ideia de subsistência não ficou restrita à Grã-Bretanha, acabou sendo exportada para outros Estados-membros do Império britânico, e passou a fundamentar a estruturação de planos de desenvolvimento e a exercer influência sobre práticas científicas e políticas nacionais e internacionais, por todo o século XX. Podem-se citar, como exemplos de sua influência, as medidas estatísticas de descrição das condições sociais, adotadas primeiramente dentro de países e, pouco tempo depois, aplicadas por agências internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). (CODES, 2005).

Mesmo que muitos países e organizações se apoiem no conceito de subsistência, que corresponde à noção de pobreza absoluta, para focalização de programas sociais, por ser considerada a principal *proxy* de bem-estar e operacionalmente mais factível, há diversas críticas a essa abordagem. Talvez a principal seja que a pobreza é considerada a partir de um enfoque exclusivamente econômico, e a qualidade de vida estaria restrita a um nível de renda estabelecido mediante uma linha monetária, ou seja, a pobreza seria, tão somente, sinônimo de insuficiência de renda.

Além disso, as necessidades humanas não são entendidas como estritamente físicas, mas como socialmente determinadas. As pessoas não são apenas consumidores de bens materiais, mas produtores daqueles bens e participantes ativos de complexos círculos sociais. Destaca-se, também, a impossibilidade de estabelecer, de forma universal e atemporal, um mínimo necessário em termos de subsistência, pois as necessidades alimentares são socialmente estabelecidas, uma vez que existem diferenças de sexo, idade, atividades e taxas metabólicas diferenciadas, que implicam necessidades diferenciadas em contextos também diferenciados. Pesa contra a abordagem monetária, também, a crítica da simplificação de se demarcar, de forma incontroversa, uma descontinuidade entre pobres e não pobres por alguma espécie de linha. (CARNEIRO, 2005; CODES, 2005; ROCHA, 2005).

A partir de meados do século XXI, principalmente com os estudos de Peter Townsend, na Inglaterra, as questões associadas à sobrevivência física e à noção de

pobreza absoluta foram crescentemente preteridas devido ao fato de que os estudos de pobreza se desenvolveram a partir da problemática dos países ricos. Na prática, a abordagem da pobreza, enquanto insuficiência de renda, se generalizou, passando a ser adotada nos países mais pobres, onde, ainda hoje, lamentavelmente, indicadores relativos à sobrevivência física ainda são relevantes (ROCHA, 2005), como é o caso do Brasil e, mais especificamente ainda, do Maranhão.

2.1.2 Abordagem das Necessidades Básicas

A Abordagem das Necessidades Básicas ou *Basic Needs* ganhou formalmente destaque científico a partir dos estudos sobre pobreza relativa de Runciman de 1966 e Peter Townsend de 1971. Os estudos de Townsend sobre linhas de pobreza deram mais enfoque ao caráter relativo da pobreza, em detrimento do caráter absoluto. Para ele, o estado de pobreza não significava apenas não ter o nível mínimo de nutrição ou subsistência, mas também não atingir o padrão prevalecente em dada sociedade. Townsend também propôs a ampliação do conceito de pobreza/renda para um conjunto de necessidades básicas, incluindo as sociais. (CORRÊA, 2011).

Ao dar ênfase ao caráter relativo da pobreza, ou seja, ao ampliar o conceito para necessidades básicas, o autor passa a situar a pobreza no tempo, considerando a estrutura social e institucional vigente, que não é expressa apenas em função da insuficiência de renda. Em outras palavras, ele afirma que “[...] o conceito de necessidades básicas é dado, forçosamente, pelo grau de desenvolvimento econômico e social da nação como um todo, logo, como medida relativa.” (LAVINAS, 2004, p. 203). O conceito de necessidades básicas ganhou evidência internacional ainda por volta dos anos 1970, quando foi adotada por organismos internacionais⁶.

A pobreza relativa é, então, estabelecida por comparação. Não se trata apenas da ampliação de variáveis para avaliar o conceito. O fenômeno é encarado como um estado de carência, relativamente, a outras situações. Ser pobre significa não possuir meios necessários para viver, de modo satisfatório, na sociedade em

⁶ Na década de 1970, a questão da pobreza tornou-se proeminente, resultado do celebrado discurso de Robert McNamara no encontro do World Bank Board of Governors em Nairobi (1973) e da subsequente publicação de *Redistribuição com Crescimento* (*Redistribution with Growth*, de Hollis Chenery em 1974). A organização *International Labour Organization* (ILO) – agência da Organização das Nações Unidas (ONU), especializada na busca e promoção de justiça social – desenvolveu um trabalho pioneiro em que a definição de pobreza incluía não apenas falta de renda, mas também de acesso à saúde, à educação e a outros serviços (MAXWELL, 1999 *apud* CORRÊA, 2011). A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estabeleceu metas de atendimento às necessidades básicas em escala mundial para o ano de 2000 (ILO *apud* ROCHA, 2005).

que vive. As privações podem ocorrer em qualquer área da vida, trabalho, lar, vizinhança e família:

Mais precisamente, dentro da concepção de privação relativa, as pessoas pobres são aquelas que não podem obter, de todo ou suficientemente, recursos e condições de vida (alimentação adequada, conforto e serviços) que lhes permitam desempenhar papéis, participar de relacionamentos e seguir o comportamento que lhes é esperado enquanto membros da sociedade. Deve-se salientar que as privações podem ocorrer em quaisquer ou todas as esferas da vida – no trabalho, domínio que provê os recursos determinantes para que os indivíduos se posicionem em outras dimensões da vida; no lar, na vizinhança e na família; enfim, em uma diversidade de atividades sociais e individuais em que diversos papéis sociais são desempenhados. (CODES, 2005, p. 27).

O advento da noção de necessidades básicas não significou o abandono do critério de subsistência (considerada necessidades mais básicas). Pelo contrário, significou ir além das necessidades nutricionais e incorporar um conjunto mais extenso de necessidades humanas, como educação, saúde, saneamento, habitação, dentre outras.

Codes (2005) chama a atenção para o fato de que essas necessidades têm um caráter econômico, o que significa que elas podem ser quantificadas monetariamente e atendidas de forma progressiva, conforme o aumento do ritmo de crescimento da economia. Todavia, quanto mais o conceito de pobreza se amplia em direção ao suprimento das necessidades básicas sociais, mais se torna necessário desenvolver uma complexa combinação de crescimento (no caso da subsistência, apenas este seria a solução), redistribuição, reorganização do comércio e de outras relações institucionais, assim como a reconstrução de aspectos tradicionais, sob novas formas de associação para superação do problema. (CODES, 2005).

As necessidades básicas se diferenciam da Abordagem Monetária em três aspectos, segundo Rocha (2005): a) abandonam renda como indicador-chave; b) estabelecem objetivos de medir resultados para sociedade como um todo, não delimitando uma subpopulação pobre preferencialmente; e c) dão ênfase ao caráter multidimensional da pobreza e ao reconhecimento da inter-relação entre diversas carências. Entretanto, embora apresentem diferenças importantes, tanto o enfoque monetário quanto o das necessidades básicas insatisfeitas priorizam dimensões materiais da pobreza e estabelecem um limiar entre pobres e não pobres sob a ótica dos mínimos sociais. (CARNEIRO, 2005).

No âmbito conceitual, como exposto, as necessidades básicas não apresentam controvérsias: são universais, multifacetadas e compartilhadas por pessoas de

distintas culturas e civilizações:

[...] as necessidades essenciais são consideradas universais, compartilhadas por pessoas de distintas culturas e civilizações; de naturezas físicas e psíquicas, entende-se que elas podem ser satisfeitas a partir de modalidades econômicas variadas. A existência do consenso em torno de algumas necessidades sociais também acaba por chamar atenção para o seu caráter relativo. Uma vez que a distribuição e a estrutura dos recursos variam nacional e internacionalmente, a satisfação das necessidades humanas se dá de modo diferente em cada situação. Dessa forma, essa abordagem abre espaço para a discussão sobre a feição relativa inerente ao fenômeno: mesmo aquelas necessidades consideradas absolutas ou essenciais, que devem ser satisfeitas independentemente de comparações contextuais, não estão livres do componente relativo da pobreza (CODES, 2005, p. 25).

Operacionalmente, a dificuldade reside no estabelecimento de critérios para a escolha dos itens a serem incluídos na pesquisa:

Operacionalmente o recurso a um conjunto de indicadores sociais suficientemente amplo, capaz de garantir que fossem considerados os diferentes aspectos das necessidades básicas, tais como nutrição, saúde, educação, moradia e saneamento, apresentava dificuldades para interpretação dos resultados e estabelecimento de comparações. O que se desejava era dispor de um indicador social sintético, que apresentasse as mesmas vantagens do PIB per capita como indicador econômico (ROCHA, 2005, p. 21).

Após muitas tentativas de constituir um indicador sintético internacional⁷, com a finalidade de sumarizar os pressupostos das necessidades básicas nas décadas de 1970 e 1980, apenas nos anos de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Brasil (PNUD) divulgou, em seu *Relatório de Desenvolvimento Humano*, o IDH. O IDH foi um esforço de síntese das discussões sobre índices sintéticos de desenvolvimento, iniciada nas décadas anteriores. O índice leva em consideração aspectos fundamentais das condições de vida, a partir de uma média simples de três indicadores: esperança de vida ao nascer, nível de educação e Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. (ROCHA, 2005).

Após a publicação do IDH, assistiu-se a uma explosão de indicadores sociais sintéticos⁸, tanto em nível internacional como nacional, estadual, municipal e até in-

⁷ Rocha (2005, p. 21) cita os trabalhos de: Drewnowsky e Scott (1966), na década de 1960; Morris e Liser (1977), com o *Physical Quality of Life Index* (PQLI); Hickss e Streeten (1979), com a esperança de vida ao nascer.

⁸ No âmbito internacional, tem-se: o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), criado com o objetivo de substituir o Índice de Pobreza Humana (IPH); o Relatório do Desenvolvimento Mundial (*World Development Indicators* – WDI), do Banco Mundial; o Anuário Estadístico de América latina e Caribe, publicado anualmente pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL); dentre outros. No Brasil, tem-se: o IDHM, calculado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pela Fundação João Pinheiro (FJP), em parceria com o escritório nacional do PNUD, com desagregação para os níveis estadual, municipal e intramunicipal; o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), do Ipea, com desagregação para os níveis estadual, municipal e intramunicipal; o Mapa do Fim da Fome, do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas; o Atlas da Exclusão So-

tramunicipal. Todavia, as linhas de pobreza não foram preteridas e continuam sendo massivamente utilizadas para medir o nível de pobreza e como instrumento de corte para focalização de programas sociais.

2.1.3 Abordagem das Capacidades Humanas

Os trabalhos do economista e filósofo indiano, Amartya Sen, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, introduzem a Abordagem das Capacidades Humanas, na qual a pobreza passa a ser caracterizada não apenas pela carência de recursos, mas também pela possibilidade de acesso a esses meios. Essa abordagem vai além de análises sobre a pobreza e traz importantes e profundas contribuições para a “Teoria do Bem-estar Social e para a Teoria do Desenvolvimento Socioeconômico, particularmente, porque analisa o desenvolvimento a partir do princípio da igualdade e das liberdades substantivas.” (LACERDA, 2009, p. 50-51).

“Essa nova forma de pensar se constitui uma crítica direta ao pensamento utilitarista, rejeitando o utilitarismo como medida de bem-estar e a maximização da utilidade como hipótese comportamental.” (LADERCHI; SAITH; STEWART; 2003 *apud* LACERDA, 2009, p. 51), e insere a pobreza no campo da justiça social, tendo uma inspiração liberal. Essa abordagem recebeu destacada contribuição do economista indiano Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de economia em 1998. Baseia-se na concepção de Justiça de John Rawls de 1981, que é uma das mais importantes teorias contemporâneas de justiça, cujo princípio basilar é a prioridade da liberdade formal.

Todavia, a abordagem de Sen (2000) mostra avanços em relação à Teoria Liberal. Sen (2000) procura demonstrar que, para muitas finalidades avaliativas, o espaço apropriado não é o das liberdades formais, mas o das liberdades substantivas⁹. Essa maneira de apreender a pobreza leva em conta a liberdade, “[...] vista sob a

cial no Brasil, de Marcio Pochmann, Ricardo Amorim; o Mapa da Exclusão Social no Brasil, de José de Jesus Sousa Lemos; o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), elaborado pelo Sistema Firjan; o *Ranking* de competitividade, desenvolvido pelo Centro de Liderança Pública (CLP); o Índice de Desenvolvimento Econômico e Social, da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI-BA); e o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).

⁹ Liberdade Formal: direitos individuais, ou seja, liberdade que cada um tem de não ser tolhido no exercício de suas faculdades ou de seus direitos, exceto nos casos em que a lei determina. São liberdades sociais básicas, cujo gozo o cidadão tem o direito de ver assegurado por tribunais ou órgãos administrativos. Liberdade Substantiva: incluem, entre outras, capacidades elementares, como estar livre da fome crônica, da subnutrição, da morbidez evitável e da morte prematura, bem como as liberdades associadas, como saber ler, escrever e contar, ter participação política, liberdade de expressão, entre outros. (SEN, 2000).

forma de capacidades individuais para fazer coisas que uma pessoa com razão valoriza.” (SEN, 2000, p. 74).

A tônica sobre as liberdades humanas vem de encontro às abordagens mais tradicionais sobre o desenvolvimento, nas quais as liberdades dos indivíduos estão condicionadas ao crescimento do PIB, elevação das rendas privadas, industrialização, inovações tecnológicas ou modernização social. Outros fatores passam a ser considerados importantes na determinação das liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade, como as “[...] disposições sociais e econômicas (por exemplo, serviços de educação e saúde) e os direitos civis (a exemplo do direito de participar de discussões e averiguações públicas).” (SEN, 2000, p. 17).

As liberdades são focalizadas não simplesmente como fins almejados pelo desenvolvimento, mas também como principais meios para alcançá-lo. Nessa perspectiva instrumental¹⁰, cinco tipos de liberdades recebem uma atenção especial de Sen (2000), são elas: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; e segurança protetora.

Sen (2000) afirma que o fator gerador da fome e da miséria não é a falta de bens, mas sim a ausência de capacidade de obtê-los. Analisando as propostas desse autor, Salama e Destremau (2001) concluem que, para Sen, a noção de bem-estar tem a ver com estar bem. O padrão de vida passa a ter centralidade e não simplesmente a posse de bens.

Por isso, a abordagem de Sen (2000), sobre as capacidades, realiza uma ligação direta entre capacidades e funcionamentos¹¹. A capacidade de “funcionar” de cada indivíduo toma centralidade na análise do autor, pois ela reflete as realizações efetivas das pessoas. “A capacidade é, assim, um conjunto de vetores de funcionamentos alternativos entre os quais a pessoa pode escolher.” (FERREIRA, 2008, p. 36).

De fato, escolher por si só pode ser considerado um funcionamento valioso, e obter um x quando não há alternativa pode, sensatamente, ser distinguido de escolher x quando existem alternativas substanciais. Jejuar não é a mesma coisa que ser forçado a passar fome. Ter a opção de comer faz com que jejuar seja o que é: escolher não comer quando se poderia ter comido. (SEN, 2000, p. 96).

¹⁰ Em seu livro, *Desenvolvimento como Liberdade*, Amartya Sen (2000) traz a abordagem da expansão da liberdade como (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento, chamando-os, respectivamente, o papel constitutivo e o papel instrumental da liberdade no desenvolvimento.

¹¹ O conceito de *funcionamentos* reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. (SEN, 2000).

Os funcionamentos contabilizados para a análise de Sen (2000) vão desde aqueles de natureza física, como estar bem nutrido, adequadamente vestido, morar bem e evitar morbidade, até a consecução de objetivos sociais mais complexos, como participar da vida em comunidade.

O bem-estar de uma pessoa pode ser considerado em relação à qualidade [...] de sua existência. Viver pode ser considerado como um conjunto de “funcionamentos” ligados entre si, consistindo em ser e ter [...]. Os funcionamentos pertinentes podem variar em coisas tão elementares quanto: ser alimentado de maneira adequada, ter boa saúde, prevenir-se contra riscos inevitáveis de morbidade e mortalidade prematura [...], até mesmo em realizações mais complexas, como ser feliz, ter respeito a si próprio, participar da vida comunitária etc. [...]. Intimamente ligada à noção de funcionamentos encontra-se a noção da capacidade de funcionar. Ela representa diversas combinações de funcionamentos (seres e teres) que a pessoa pode realizar. A capacidade é, assim, um conjunto de vetores de funcionamentos, que reflete a liberdade de uma pessoa de levar um ou outro tipo de vida. Da mesma maneira que uma suposta “combinação orçamentária” representa, no campo de mercadorias, a liberdade de uma pessoa comprar cestas de produtos, a “combinação de capacidades” reflete, no campo dos funcionamentos, a liberdade de uma pessoa escolher entre existências diversas (SEN, 2000 *apud* SALAMA; DESTREMAU, 2001, p. 79, tradução dos autores).

Apesar do avanço no pensamento acerca da pobreza, Sen (2000, p. 109) não abandona a ideia de que uma das principais causas da pobreza é a baixa renda, já que ela pode ser considerada o fator preponderante na causa da privação de capacidades de um indivíduo:

Nessa perspectiva, a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa.

Mesmo reconhecendo que a insuficiência de renda tem influência direta na condição de pobreza, Sen (2000) levanta alguns aspectos que fortalecem os argumentos em favor da adoção de capacidades, como padrão para se avaliar o fenômeno da pobreza. No primeiro aspecto, ele afirma que a abordagem das capacidades é mais relevante porque “[...] concentra-se em privações que são *intrinsecamente* importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas *instrumentalmente*).” (SEN, 2000, p. 109-110, grifo do autor). Outro aspecto que o autor julga importante é que “[...] existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).” (SEN, 2000, p. 110). Há ainda, segundo o autor, o fato de que a “[...] relação instrumental entre baixa renda e baixa

produtividade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional).” (SEN, 2000, p. 110).

Por tudo o que foi exposto, Sen (2000, p. 112, grifo do autor) afirma que a abordagem da pobreza, com foco nas capacidades, mostra-se mais vantajosa por trazer uma análise mais completa do fenômeno:

O que a abordagem da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos *meios* (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os *fins* que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as *liberdades* de poder alcançar esses fins [...]. As privações são vistas em um nível mais fundamental – mais próximos das demandas informacionais da justiça social. Daí a relevância da perspectiva da pobreza baseada na capacidade.

No que diz respeito ao desenvolvimento e crescimento econômico, Sen (2000) afirma que a importância do crescimento econômico não consiste na sua busca como um fim em si, simplesmente pela elevação das rendas privadas, mas como uma fonte de financiamento da seguridade social e intervenção governamental ativa por parte do Estado. O foco no crescimento econômico está na expansão de serviços sociais possibilitados por ele.

Com base na análise da Abordagem das Capacidades, fica demonstrado que, no decorrer das últimas duas décadas, o modo de caracterizar a pobreza se ampliou em direção a uma percepção multidimensional e mais complexa do fenômeno. A vantagem das abordagens multidimensionais é que elas permitem que se leve em conta, na busca pela compreensão do fenômeno da pobreza, uma grande quantidade de problemas, tanto em termos de suas causas como consequências. Essa abordagem exerceu grande influência para instituições internacionais, como o PNUD e o Banco Mundial. (MOUNTIAN, 2018).

No que tange à abordagem das Capacidades Humanas, pesam algumas críticas. Aqui, citam-se as duas que se considera principais, ao se tratar do fenômeno da pobreza. A primeira diz respeito à naturalização das desigualdades, como discorre Silva (2016b, p. 99-100):

A abordagem das capacidades tem uma visão *renovada* do social, reafirmando a ideia que considera que a *inversão nas capacidades* do indivíduo é uma condição para aumentar a *produtividade*. O entendimento é de que a única forma de eliminar a pobreza de modo sustentável e elevar a produtividade é desenvolvendo o incremento de recursos aos pobres de maneira a maximizar as oportunidades geradoras de capacidades, o que redundará na satisfação das necessidades básicas e na estimulação de capacidades. Nessa perspectiva, consideram os autores que a pobreza e sua superação

se tornam possíveis mediante a ampliação de opções para os indivíduos nas diversas esferas do social [...]. O entendimento é de que as desigualdades sociais são inerentes às sociedades humanas: nascemos em condições e com capacidades desiguais, ou seja, as desigualdades de origens são naturalizadas, sendo consideradas possibilidades para gerar capacidades e bem-estar. Por conseguinte, as oportunidades e as liberdades geram condições para que os indivíduos possam decidir como superar sua situação de pobreza.

A segunda crítica, também identificada por Silva (2016b), destaca a omissão ou não consideração das determinações estruturais no decorrer da Abordagem das Capacidades Humanas. Dessa forma, ao desconsiderar a dimensão estrutural da pobreza, termina desconsiderando os limites estruturais e conjunturais das sociedades capitalistas, centrando a responsabilidade nos indivíduos:

Segundo autores do informe do Paraguai (DE MARTINI et al., 2014), nessa construção pode ser identificado um processo de antropologização da pobreza que expressa a forma de os pobres viverem sua pobreza e acrescenta, de acordo com Sen, que a categoria *capabilities* permite refletir sobre a ideia de liberdade para fazer, ou seja, a capacidade de funcionar expressa o que a pessoa pode fazer. Por conseguinte, o conceito de capacidade se articula com a noção de liberdade, liberdade para fazer e viver da forma como as pessoas desejam (Cohen, 1995). A ideia de capacidade e de liberdades não consideram nem atuam sobre as determinações estruturais geradoras e mantenedoras da pobreza e da sua reprodução. (SILVA, 2016b, p. 100-101).

Do ponto de vista operacional, a mensuração da pobreza sob a perspectiva da Abordagem das Capacidades Humanas pode suscitar questões que dificultem sua aplicação prática, dentre elas, o alto grau de abstração dessa teoria e a dificuldade de escolha de quais capacitações básicas devem ser inseridas na análise. Amartya Sen não elenca em seus trabalhos uma relação de capacidades mínimas a serem consideradas “[...] embora tenha sugerido que estar bem nutrido, ter capacidade de escapar da morte prematura, ter boa saúde, moradia, educação, liberdade política são capacitações importantes para as avaliações sobre pobreza.” (LACERDA, 2009, p. 55).

A Abordagem das Capacidades Humanas é considerada uma das principais referências de programas de enfrentamento da pobreza na América Latina, como destaca Silva (2016b), ao analisar programas de transferência de renda condicionados do Brasil (Programa Bolsa Família), da Argentina (*Asignación Universal por Hijo*) e do Uruguai (*Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares*). Além disso, essa abordagem também passou a nortear elaboração de diversos índices sintéticos, com maior destaque para o IDH, elaborado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com colaboração de Amartya Sen, e divulgado no *Relatório de Desenvolvimento*

Humano de 1990, do PNUD.

2.1.4 Abordagem Estrutural

A Abordagem Estrutural busca a explicação para o fenômeno da pobreza em fatores externos ao indivíduo, contrapondo-se, desse modo, às análises parciais anteriormente expostas¹². Os pobres são afastados, parcial ou definitivamente, do mercado de trabalho não por uma decisão própria ou por desinteresse pelos valores da sociedade em geral. Pelo contrário, na realidade, acontece que “[...] na ausência de renda estável, de poder e de instrução, [os pobres] reconhecem que suas chances de promoção social são comprometidas e que estão condenados a viver por mais ou menos tempo em um contexto cultural no limite da exclusão social.” (PAU-GAM, 2003, p. 52).

Os princípios da Abordagem Estrutural são inicialmente identificados nos Estudos de Marx e Engels, como destaca Souza (2018, p. 3):

Ao descrever a Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra, em 1845, Friedrich Engels (2008) aborda a pobreza como uma questão derivada do capitalismo, em cuja raiz se encontra o desemprego, o subemprego e a exploração da classe trabalhadora. Mesmo sem se constituir o objeto central, a pobreza como consequência perversa do modo de produção capitalista perpassa os estudos desenvolvidos por Marx e Engels, no século XIX, os quais foram ressignificados a partir da segunda metade do século XX, no âmbito dos estudos que se desenvolvem no Ocidente sobre a questão urbana.

Então, é no campo marxista que a Abordagem Estrutural tem seu principal expoente:

El núcleo sobre el problema de la pobreza en la sociedad capitalista está presente en la obra de Marx desde los Manuscritos hasta *El Capital*. Se puede identificar a lo largo de sus trabajos científicos del movimiento de la sociedad diferentes núcleos teórico-metodológicos concretos explicativos del concepto. (SOTO, 2003, p. 7).

Marx, em suas análises, se contrapôs ao pensamento dominante da época,

¹² As abordagens citadas anteriormente não esgotam as discussões teóricas sobre o fenômeno da pobreza. Ainda no campo das abordagens, dentre outras, tem-se: a Abordagem Culturalista da pobreza, que explica a pobreza com base em fatores internos ao indivíduo. Os defensores dessa abordagem identificam as causas da pobreza em fatores objetivos, como o desemprego, todavia, o cerne da abordagem está em posturas morais tradicionais. O pobre é considerado diferente e inferior, uma vez que suas origens, ações e atitudes são consideradas reprodutoras da pobreza dos adultos e de seus filhos (KATZ, 1989 *apud* SILVA, 2002, p. 77); a Abordagem Liberal/Neoliberal, que segue basicamente três princípios: a) defesa do livre funcionamento do mercado como local onde a pobreza pode ser superada; b) renda como principal indicador da pobreza; e c) pobreza como decorrência de fatores pessoais e, por isso, voluntária e associada à incapacidade de as pessoas se integrarem aos mercados. Então, a superação da pobreza só se daria a longo prazo, com o progresso social, acontecendo por meio do crescimento econômico e de políticas focalizadas e residuais. As desigualdades, entretanto, sempre estariam presentes. (FERREIRA, 2008).

que reduzia o fenômeno da pobreza, principalmente, “[...] *a una situación de carencia de una parte de la población, autonomizando la producción del problema del movimiento de la sociedad como un todo.*” (SOTO, 2003, p. 6). As teorias dominantes¹³ apresentavam as relações sociais burguesas, isto é, relações de produção, divisão do trabalho, crédito, dinheiro etc., como categorias fixas, eternas e imutáveis. Desse modo,

Para comprender la pobreza en la sociedade capitalista es necesario entender desde una perspectiva de totalidad el movimiento histórico que le da vida. Entendiendo la pobreza misma como una construcción social transitoria y mutable, fruto y parte del movimiento de la sociedade capitalista. (SOTO, 2003, p. 8).

Soto (2003) enfatiza que as relações fundamentais da sociedade formam sempre um todo. Logo, para compreender a pobreza, é necessário entender a sociedade como um todo. Compreender a pobreza exige conhecer as condições materiais de existência dos homens, os definindo não como expectadores, mas como autores e sujeitos, ao mesmo tempo, de sua própria história. Em uma perspectiva estrutural, as categorias que servem de base para a explicação da pobreza são: exploração; desigualdade; exército industrial de reserva; e alienação.

A ideia central é que a exploração é inerente ao modo de produção capitalista. O trabalhador, expropriado dos meios de produção, tem, como única forma de assegurar sua sobrevivência, a venda da sua força de trabalho. Fato que só pode se efetivar no mercado quando seu trabalho “[...] *sirve para hacer que los medios de producción funcionen como capitales; es decir, cuando reproduce su propio valor como nuevo capital y suministra, con el trabajo no retribuido, una fuente de capital adicional.*” (SOTO, 2003, p. 12).

Essa relação converge para uma concentração dos meios de produção sob o controle de um restrito número de detentores. Eis, então, a lei absoluta sobre a qual se assenta o regime de acumulação capitalista: a produção da mais valia. A mais valia nada mais é do que a apropriação pelo capitalista do excedente não pago ao trabalhador durante o processo de produção. No capitalismo, a força de trabalho é indispensável ao processo de reprodução do capital. “A força de trabalho tem de incorporar-se continuamente ao capital como meio de expandi-lo, não pode livrar-se

¹³ Karl Marx faz uma análise de fatos econômicos, elaborados de maneira vulgar por representantes da Economia Política e apresentados por eles como *neutros* e *objetivos*. Marx submete esses fatos a uma análise científica, sob uma perspectiva de totalidade histórica. O processo de vulgarização analisado por Marx se dá no momento em que a Economia Política deixa de explicar a sociedade e passa a justificá-la. (SOTO, 2003).

dele [...]. Acumular capital é, portanto, aumentar o proletariado.” (MARX, 1996, p. 714).

Junto com o aumento do capital, aumenta também a massa de pobres trabalhadores, a saber, trabalhadores assalariados, cuja força de trabalho se transforma em uma crescente força explorada a serviço do crescimento do capital, “[...] lo que los fuerza para sobrevivir y reproducirse a ‘eternizar’ su supeditación al propio producto de su trabajo, personificado em el capitalista.” (SOTO, 2003, p. 12).

Na produção de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças materiais. O conjunto dessas relações de produção constitui a base econômica da sociedade, a base concreta à qual correspondem determinadas formas de consciência social. (MARX, 1977, p. 2).

É a partir dessa relação antagônica e dependente que a pobreza é reproduzida como condição fundamental para a própria reprodução do capital. Antagônica, porque temos, de um lado, uma pequena parcela que detém o controle da produção e, de outro, uma maioria explorada, em um processo de acumulação, que vem acompanhado da miséria e exploração do trabalhador. Dependente, porque, como afirma Ferreira (2008), o trabalhador se vê inserido nesse processo de expansão do capital sem muitas alternativas de assegurar sua sobrevivência, a não ser mediante a venda de sua força de trabalho; e o modo de produção capitalista tem, na exploração dessa força de trabalho, a fonte de valorização do seu capital por meio do contínuo processo de produção da mais valia, o que configura, na realidade, uma relação de dupla dependência.

Com o próprio funcionamento, o processo capitalista de reprodução reproduz, portanto, a separação entre a força de trabalho e as condições de trabalho, perpetuando, assim as condições de exploração do trabalhador. Compele sempre o trabalhador a vender sua força de trabalho para viver, e capacita sempre ao capitalista comprá-la, para enriquecer. (MARX, 1996, p. 672).

O mecanismo de produção e acumulação capitalista se encarrega de realizar, constantemente, a adaptação às necessidades de exploração do capital. Isso se expressa no crescimento de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva¹⁴, destituído de camadas cada vez mais extensas de exército de trabalhadores

¹⁴ Marx (1996, p. 743) apresenta a superpopulação relativa sob três formas:

- a) População flutuante, representada pelos empregados temporários que ora são atraídos, ora repelidos pela incorporação e repulsão do sistema econômico, conforme o movimento da escala de produção;
- b) População latente, formada pela mão de obra liberada do meio rural, como consequência da

em atividade ou parados. (SOTO, 2003).

Esse contingente de trabalhadores é explicado pelo recuo na oferta global de trabalho, decorrente do contínuo aumento da produtividade do trabalho: “[...] o sistema capitalista produz e mantém uma população desempregada ou parcialmente empregada, que permanece constantemente à disposição do processo de acumulação.” (FERREIRA, 2008, p. 26). Dessa forma, tem-se dois extremos, em um está a acumulação de riqueza, e em outro está a acumulação de miséria, o que expressa o caráter antagônico da acumulação capitalista, como lei absoluta da riqueza social. (SOTO, 2003).

Ao desenvolver o conceito de superpopulação relativa, Marx analisa também as camadas mais inferiores desse contingente, denominada por ele de *pauperismo*. O pauperismo representa o “[...] mais profundo sedimento da superpopulação relativa.” (MARX, 1996, p. 746), composto pelos inaptos ao trabalho, como órfãos e filhos de indigentes, e pelos incapazes de trabalhar. A assistência a essas pessoas cabe ao Estado, não para tirá-las da miséria, mas para manter a ordem social:

Las clases dominantes se tienen que hacer cargo de esta porción del proletariado mediante la caridad pública (La cual adopta diferentes modalidades, desde intervenciones de la iglesia a intervenciones estatales). Así este tipo de medidas institucionales persiguen un triple interés: evitar que las condiciones miserables de capas de las clases trabajadoras se vuelva en contra de los intereses generales de la burguesía, bajar y neutralizar el nivel de conflicto social, y preservar las condiciones fundamentales en las que se basa la sociedad, en este sentido, estas medidas de caridad pública, no suprimen la pobreza, a lo sumo la limitan. (SOTO, 2003, p. 15).

Com base nesse arsenal teórico, Silva (2016a, p. 40-41) conclui, no livro *Bolsa Família: verso e reverso*, que na Abordagem Estrutural, a pobreza é identificada como um fenômeno inerente ao modo de produção capitalista, por isso, tem um caráter estrutural, complexo, multidimensional, relativo, histórico e socialmente construído que “[...] não pode ser tomado como natural”.

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda é também desigualdade na distribuição da riqueza social-

-
- penetração do capital no campo, que tenta se inserir no proletariado urbano industrial;
- c) População estagnada, representada pelo contingente supérfluo, na grande indústria e na agricultura, e por aqueles advindos de ramos em decadência, como o artesanato. É constituída pelos trabalhadores que se ocupam em atividades irregulares, os quais sobrevivem com uma remuneração mínima e são submetidos a atividades que exigem enorme dispêndio de energia. Tem, como características peculiares, a longa jornada de trabalho e os pequenos salários.

mente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política (SILVA, 2010, p. 157).

Na Abordagem Estrutural, a pobreza não é resumida à carência de renda, pois “[...] não se reduz às privações materiais.” (YAZBEK, 2009, p. 73-74). Antes, a pobreza é considerada como uma das manifestações da questão social¹⁵ e expressão direta das relações vigentes na sociedade capitalista, decorrente de um padrão de desenvolvimento extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria. (YAZBEK, 2012).

O caráter multidimensional e complexo dessa abordagem, como afirma Yazbek (2012, p. 290), pode ser identificado nos “[...] impactos destrutivos das transformações em andamento no capitalismo contemporâneo que vão deixando suas marcas sobre a população empobrecida”. Por isso, Silva (2016b) reitera que a pobreza é uma categoria também política, econômica e cultural que se expressa nas mais diversas áreas da vida humana: na subsistência (alimentação insuficiente e fome); no acesso a direitos sociais básicos (ignorância, debilidade da saúde, desconforto da moradia precária e insalubre); no acesso a bens; nas relações de trabalho (aviltamento do trabalho, desemprego, empregados de modo precário e intermitente, que se tornaram não empregáveis e supérfluos); em aspectos comportamentais e psicológicos (resignação, revolta, tensão e medo); e na carência de direitos, oportunidades, informações, possibilidades e esperanças.

O caráter relativo da pobreza consiste na desigualdade social dela resultante e nas mais diversas formas de expressão, historicamente construídas: como as condições de gênero, etnia, geração, procedência e outros aspectos. (SILVA, 2016a). A autora pontua que, a exemplo do Brasil, “[...] a pobreza decorre em grande parte, de um quadro de extrema desigualdade, marcado por profunda concentração de renda.” (SILVA, 2016a, p. 41).

Em suma, pode-se concluir que a Abordagem Estrutural vai além da Aborda-

¹⁵ A questão social resulta da divisão da sociedade em classes e da disputa pela riqueza socialmente gerada, cuja apropriação é extremamente desigual no capitalismo. Supõe, desse modo, a consciência da desigualdade e a resistência à opressão por parte dos que vivem do seu trabalho. Nos anos recentes, com as novas configurações da acumulação/legitimação do capital mundializado, a questão social assume novas configurações e expressões e “[...] as necessidades sociais das maiorias, as lutas dos trabalhadores organizados pelo reconhecimento de seus direitos e suas refrações nas políticas públicas, arenas privilegiadas do exercício da profissão sofrem a influência do neoliberalismo, em favor da economia política do capital.” (IAMAMOTO, 2007, p. 107 *apud* SILVA, 2016b, p. 40).

gem Monetária e das Necessidades Básicas, por conceber a pobreza “[...] como um fenômeno complexo, multidimensional, mas sobretudo de natureza estrutural, portanto, é mais que insuficiência de renda, cria subalternidade e reitera a desigualdade.” (SILVA, 2016a, p. 98). Também vai além da Abordagem das Capacidades Humanas, ao considerar a pobreza em contexto de “[...] formação social capitalista que intrinsecamente se baseia na exploração e distribui de modo desigual as condições que podem possibilitar a geração de capacidades nos indivíduos.” (SILVA, 2013, p. 61), situando o fenômeno na “[...] esfera produtiva, sendo que a propriedade privada dos meios de produção assegura o processo de acumulação do capital, mediante a exploração do trabalho, produzindo a lógica reprodutora da pobreza e da desigualdade.” (SILVA, 2016a).

Por fim, destaca-se que a categoria teórica da Abordagem Estrutural, que considera pobreza “[...] como expressão das relações vigentes na sociedade, marcada por um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria” (SILVA, 2016b, p. 40), é a concepção adotada para referenciar os resultados de estudos e pesquisas expostos e problematizados nesta tese. Dessa forma, a pobreza é entendida como uma categoria multidimensional e complexa, cuja determinação principal é de natureza estrutural. É nesse sentido que Silva (2016b, p. 40), com base em Martins (1991), considera que “[...] pobreza não pode ser apenas caracterizada pelo não acesso a bens, mas se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças”.

3 PRINCIPAIS EXPRESSÕES DA POBREZA NO ESTADO DO MARANHÃO E NOS MUNICÍPIOS DO PLANO MAIS IDH

É frequente encontrar o Estado do Maranhão e muitos de seus municípios nas últimas colocações das estatísticas socioeconômicas nacionais. Esse recorrente quadro do Maranhão nas piores posições das estatísticas nacionais expressa a situação de pobreza e extrema pobreza que se reproduz no estado e coloca em xeque a inércia dos governos, que vigoraram até então, frente a essa condição de alta precariedade.

Nesse contexto, os 30 municípios que foram selecionados para implementação do Plano Mais IDH não se constituem exceção, mas parte da regra da realidade socioeconômica do Maranhão. Compreender essa situação em profundidade e extensão e suas implicações no desenvolvimento socioeconômico do território, para além de uma análise pontual do Plano, representa um importante passo para a compreensão das dificuldades enfrentadas por significativa parcela da população do estado. (INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRAFICOS, 2016).

Em sua maioria, os municípios maranhenses são de pequeno porte, com população predominantemente rural, de criação recente e com economias dependentes e pouco diversificadas. Ao classificar os 217 municípios que compõem o estado por porte, evidencia-se que 195 deles (quase 90% do total) possuem uma população inferior a 50.000 habitantes – 58,5% são de pequeno porte 1 (até 20.000 habitantes) e 31,3% de pequeno porte 2 (20.001 até 50.000). Ressalte-se que, aproximadamente, 50% da população desses municípios vivem na zona rural, conforme dados da Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - Distribuição dos municípios maranhenses, segundo porte, e percentual da população residente na zona rural

Porte	Faixa populacional	Nº de municípios	Participação no Total (%)	População rural (%)
Pequeno Porte 1	até 20.000	127	58,5	53,0
Pequeno Porte 2	20.001 até 50.000	68	31,3	46,1
Médio Porte	de 50.001 até 100.000	13	6,0	38,0
Grande Porte	de 100.001 até 900.000	8	3,7	26,7
Metrópole	maior que 900.000	1	0,5	5,5
Total	----	217	100,0	36,9

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9673&t=publicacoes>. Acesso em: 6 dez. 2011.

Ao classificar os municípios maranhenses por data de fundação ou emancipação, chega-se a um total de 81 municípios (37,3%) fundados nos anos de 1991 e 1995. O Maranhão é o terceiro estado da Federação com a maior quantidade de municípios de emancipação recente, ficando atrás somente do Piauí e do Tocantins, conforme dados da Tabela 2. Os municípios são predominantemente rurais, com difícil acesso rodoviário, com alto grau de dependência fiscal do Governo Federal e com expressiva carência de equipamentos urbanos (como hospitais, agências bancárias, creches, dentre outros).

Tabela 2 - Distribuição dos municípios brasileiros, segundo Unidades da Federação e data de fundação no período de 1991 a 2000 (total e percentual)

Estado	Total de municípios existentes	Total de municípios emancipados entre 1991-2000	Percentual de municípios emancipados entre 1991-2000
Piauí	224	117	52,2%
Tocantins	139	53	38,1%
Maranhão	217	81	37,3%
Santa Catarina	293	76	25,9%
Rio Grande do Sul	496	127	25,6%
Paraíba	223	52	23,3%
Rio de Janeiro	92	21	22,8%
Paraná	399	76	19,0%
Mato Grosso do Sul	78	13	16,7%
Minas Gerais	853	131	15,4%
Espírito Santo	78	11	14,1%
Goiás	246	30	12,2%
Mato Grosso	141	17	12,1%
São Paulo	645	73	11,3%
Pernambuco	185	18	9,7%
Rio Grande do Norte	167	14	8,4%
Alagoas	102	4	3,9%
Ceará	184	6	3,3%
Sergipe	75	1	1,3%
Pará	143	1	0,7%

Fonte: Elaboração própria com base no: INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Plano Mais IDH:** Diagnóstico Avançado: Sumário Executivo. São Luís, 2016.

Dentre os 30 municípios selecionados para implantação do Mais IDH, 23 são de emancipação recente (década de 1990) e os municípios mais antigos são Araiozes (fundação em 1893), Cajari (1925), Primeira Cruz (1947), Afonso Cunha (1959), Aldeias Altas (1961), São Francisco do Maranhão (1970) e Arame (1988). Todos os

municípios são de pequeno porte e apenas cinco têm mais de 20 mil habitantes: Centro Novo do Maranhão (21.565 habitantes), Pedro do Rosário (25.000), Aldeias Altas (26.387), Arame (32.145) e Araiões (46.074), como demonstrado na Tabela 3.

Em termos populacionais, os 30 municípios representam 11,2% da população do estado e concentram 6,3% das pessoas em situação de extrema pobreza, considerando a linha de R\$ 70,00 apurada no Censo Demográfico de 2010. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011). (Tabela 3).

Tabela 3 - 30 municípios com menor IDHM do Maranhão: data de emancipação, informações sobre população e pobreza

Município	Ano da Emancipação	População 2010 (pessoas)	Extrema pobreza 2010 (R\$ 70) (pessoas)	Extrema pobreza 2010 (R\$ 70) (%)	População do município em relação à pop. do estado	Ext. pobreza do município em relação à ext. pobreza do MA
Fernando Falcão	1994	10.326	4.787	51,9%	0,1%	0,3%
Marajá do Sena	1994	7.604	5.367	66,7%	0,1%	0,3%
Jenipapo dos Vieiras	1994	16.321	8.605	55,8%	0,2%	0,5%
Satubinha	1994	13.949	5.949	49,9%	0,2%	0,4%
Água Doce do Maranhão	1994	12.457	4.197	36,3%	0,2%	0,2%
Lagoa Grande do Maranhão	1994	11.286	5.497	52,4%	0,2%	0,3%
São João do Carú	1994	15.450	4.832	39,5%	0,2%	0,3%
Santana do Maranhão	1994	13.395	5.075	43,7%	0,2%	0,3%
Arame	1988	32.145	3.926	60,6%	0,5%	0,2%
Belágua	1994	7.422	7.752	55,6%	0,1%	0,5%
Conceição do Lago-Açu	1994	16.192	15.563	50,0%	0,2%	0,9%
Primeira Cruz	1947	15.207	5.961	41,4%	0,2%	0,4%
Aldeias Altas	1961	26.387	10.222	42,7%	0,4%	0,6%
Pedro do Rosário	1994	25.000	11.194	49,4%	0,4%	0,7%
São Raimundo do Doca Bezerra	1994	4.946	2.681	44,1%	0,1%	0,2%
São Roberto	1994	6.704	2.499	42,0%	0,1%	0,1%
São João do Soter	1994	18.345	7.309	42,5%	0,3%	0,4%
Centro Novo do Maranhão	1994	21.565	7.504	54,4%	0,3%	0,4%
Itaipava do Grajaú	1994	16.009	6.978	48,9%	0,2%	0,4%
Santo Amaro do Maranhão	1994	15.853	6.394	36,4%	0,2%	0,4%
Brejo de Areia	1994	8.696	5.670	51,9%	0,1%	0,3%
Serrano do Maranhão	1994	11.040	1.716	30,9%	0,2%	0,1%
Amapá do Maranhão	1995	6.895	2.651	41,5%	0,1%	0,2%
Araiões	1893	46.074	18.185	42,9%	0,7%	1,1%
Governador Newton Bello	1994	9.921	4.485	37,7%	0,1%	0,3%
Cajari	1925	19.110	9.296	50,8%	0,3%	0,5%
Santa Filomena do Maranhão	1994	7.708	3.663	52,0%	0,1%	0,2%
Milagres do Maranhão	1994	8.326	3.783	46,7%	0,1%	0,2%
São Francisco do Maranhão	1870	11.976	5.644	46,5%	0,2%	0,3%

Afonso Cunha	1959	6.486	2.742	46,6%	0,1%	0,2%
Total dos 30 municípios	--	442.795	190.127	42,9%	6,3%	11,2%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Demográfico 2010, do IMESC (2016); PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano 2013**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013>. Acesso em: 12 dez. 2015.

No que se refere ao quadro fiscal, os municípios maranhenses são caracterizados por uma baixa capacidade de geração de receitas próprias e, conseqüentemente, uma significativa dependência de receitas transferidas, como mostra a Tabela 4 abaixo.

Tabela 4 - Municípios maranhenses e grau de dependência fiscal (D.F.), em percentual (%) – 2019

Município	D.F. (%)	Município	D.F.	Município	D.F. (%)
Governador Eugênio Barros	99,9%	Buritirana	97,25	Barra do Corda	93,65
Matões do Norte	99,9%	Pirapemas	97,1	Governador Archer	93,6
Cândido Mendes	99,7	Santa Helena	97,1	São Mateus do Maranhão	93,5
Itaipava do Grajaú	99,5	João Lisboa	97,0	Sítio Novo	93,5
Igarapé do Meio	99,4	Bacuri	97,0	Sucupira do Norte	93,5
Humberto de Campos	99,4	Olho d'Água das Cunhãs	97,0	Cidelândia	93,5
Governador Luiz Rocha	99,3	Lajeado Novo	97,0	Nina Rodrigues	93,4
São Raimundo do Doca Bezerra	99,3	Apicum-Açu	97,0	Bom Lugar	93,3
Pastos Bons	99,3	Bacurituba	97,0	São Luís Gonzaga do MA	93,2
Centro do Guilherme	99,2	São João do Carú	96,9	Montes Altos	93,2
Cachoeira Grande	99,2	Conceição do Lago-Açu	96,9	Bom Jesus das Selvas	93,2
Turilândia	99,2	Lagoa Grande do MA	96,9	Alto Alegre do Pindaré	93,2
Nova Olinda do Maranhão	99,2	Dom Pedro	96,9	Miranda do Norte	93,2
Santa Filomena do MA	99,1	Pedro do Rosário	96,8	Chapadinha	93,2
Sucupira do Riachão	99,0	Serrano do MA	96,8	Alcântara	93,1
Primeira Cruz	99,0	Esperantinópolis	96,8	Grajaú	92,9
Presidente Vargas	98,9	Lima Campos	96,7	Rosário	92,7
Formosa da Serra Negra	98,9	Ribamar Fiquene	96,6	Trizidela do Vale	92,6
Nova Iorque	98,8	Carutapera	96,6	Vargem Grande	92,5
Magalhães de Almeida	98,8	Porto Rico do Maranhão	96,6	Olinda Nova do MA	92,3
Fernando Falcão	98,8	Mirador	96,6	Lago do Junco	92,2
Mirinzal	98,8	Loreto	96,5	Bom Jardim	92,0
Icatu	98,7	Peritoró	96,5	Gov. Edison Lobão	92,0
Tufilândia	98,7	Raposa	96,5	Paulo Ramos	92,0
São Bernardo	98,7	Gonçalves Dias	96,5	Codó	91,7
Palmeirândia	98,7	Lagoa do Mato	96,4	Buriticupu	91,7
São Roberto	98,7	Pio XII	96,4	Brejo de Areia	91,7
São Benedito do Rio Preto	98,6	Santa Luzia do Paruá	96,3	Cajari	91,5
Cajapió	98,5	Turiaçu	96,3	Anapurus	91,5
Satubinha	98,5	Urbano Santos	96,2	São Bento	91,3
Jatobá	98,4	Santo Amaro do MA	96,1	Estreito	91,3
Araguanã	98,4	Gov. Nunes Freire	96,0	Vitória do Mearim	91,2
Arame	98,4	Central do MA	96,0	Coroatá	91,2

Município	D.F. (%)	Município	D.F.	Município	D.F. (%)
Santana do Maranhão	98,4	São Francisco do MA	96,0	São Félix de Balsas	90,7
Viana	98,4	Vila Nova dos Martírios	95,9	Carolina	90,6
Maranhãozinho	98,4	Zé Doca	95,9	Arari	90,6
Cedral	98,3	Bacabeira	95,8	Pinheiro	90,5
Junco do MA	98,3	São João dos Patos	95,7	Porto Franco	90,2
Lago Verde	98,3	Riachão	95,6	Pedreiras	90,0
São Domingos do MA	98,3	Vitorino Freire	95,4	Aldeias Altas	89,5
Mata Roma	98,2	Alto Parnaíba	95,4	Presidente Dutra	89,5
Penalva	98,2	São Domingos do Azeitão	95,4	Itapecuru Mirim	89,4
Itinga do Maranhão	98,1	Buriti Bravo	95,4	Cururupu	89,2
Peri Mirim	98,1	Paraibano	95,4	Paulino Neves	89,1
Davinópolis	98,1	Alto Alegre do Maranhão	95,3	Caxias	88,9
Luís Domingues	98,0	Tuntum	95,2	Cantanhede	88,4
Matões	98,0	Brejo	95,2	Nova Colinas	87,9
São Francisco do Brejão	98,0	Campestre do Maranhão	95,2	Coelho Neto	87,1
Senador La Rocque	98,0	Feira Nova do Maranhão	95,1	Timon	86,6
Presidente Sarney	97,9	Morros	95,1	Duque Bacelar	86,4
Centro Novo do MA	97,9	Sambaíba	94,9	Barreirinhas	86,3
Presidente Médici	97,9	Lago da Pedra	94,9	Monção	84,7
Milagres do MA	97,9	São Pedro dos Crentes	94,9	Açailândia	83,3
São Vicente Ferrer	97,8	Guimarães	94,9	Imperatriz	83,3
Maracaçumé	97,8	Altamira do Maranhão	94,9	Balsas	82,4
Bequimão	97,8	Araioses	94,8	Belágua	81,9
Senador Alexandre Costa	97,7	Fortuna	94,7	Santa Inês	80,1
Amarante do Maranhão	97,7	Capinzal do Norte	94,6	São José de Ribamar	79,7
São João Batista	97,7	Tasso Fragoso	94,5	Bacabal	78,8
Poção de Pedras	97,6	Timbiras	94,4	Colinas	78,2
Afonso Cunha	97,5	Pindaré-Mirim	94,3	São Pedro da Água Branca	77,8
Santa Quitéria do MA	97,5	São João do Paraíso	94,1	Parnarama	71,3
Gov. Newton Bello	97,4	Igarapé Grande	94,1	São Luís	70,6
Matinha	97,4	Fortaleza dos Nogueiras	94,0	São Raimundo das MA	69,7
Boa Vista do Gurupi	97,4	Amapá do MA	93,9	Paço do Lumiar	66,8
Benedito Leite	97,4	Buriti	93,8	São José dos Basílios	55,1
Barão de Grajaú	97,3	Santa Luzia	93,7	Tutóia	22,0
São João do Soter	97,2	Axixá	93,6	Média dos municípios	86,5

Fonte: BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças Brasil**. 2020. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=HD8wYtzKMOv402tgMXfZWRfQ.nod e3>. Acesso em: 13 dez. 2020.

Nota 1: em Negrito, os 30 municípios integrantes do Plano Mais IDH.

Nota 2: 203 municípios enviaram seus relatórios de prestação de contas para a STN, dentre os quais, 27 integrantes do Mais IDH.

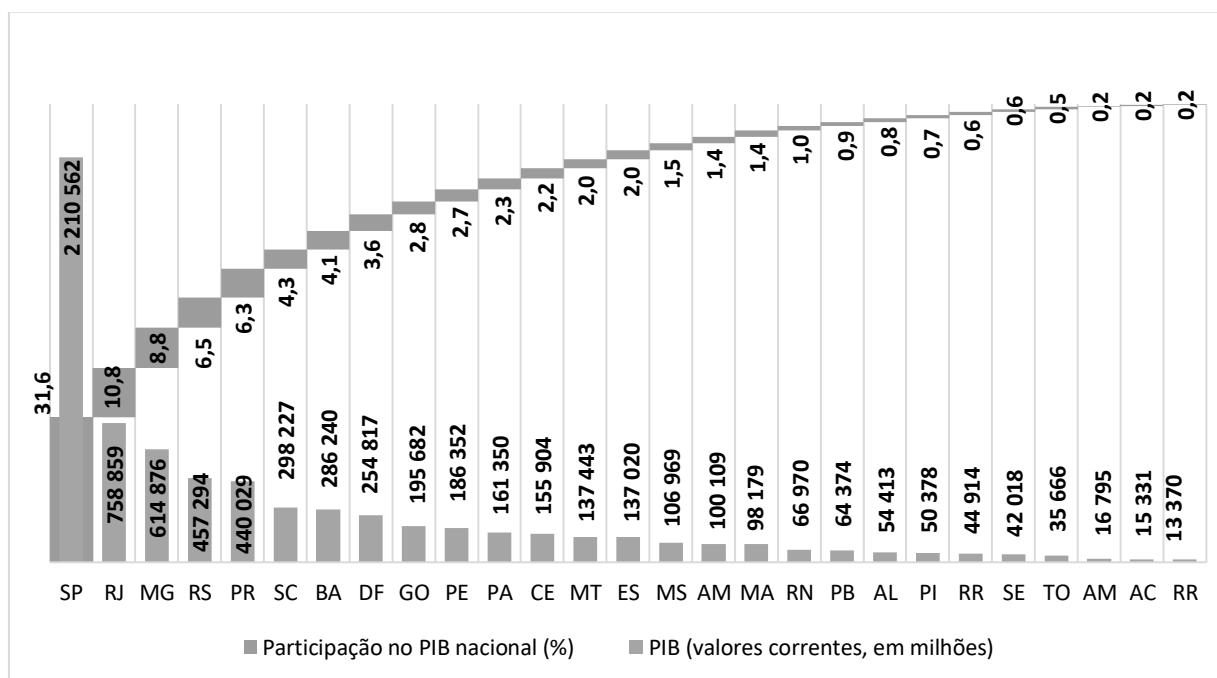
Os dados da Tabela 4 acima mostram que, no ano de 2019, as Transferências Correntes representaram, em média, 86,5% (R\$ 26,8 bilhões) do Total das Receitas Correntes municipais¹⁶, chegando a 90% ou mais em 175 municípios. Um total de 23 municípios, dentre os 25 integrantes do Plano Mais IDH que aparecem nas estatísticas fiscais de 2019, apresentam um grau de dependência fiscal das transfe-

¹⁶ Dados referentes aos 203 municípios que fizeram suas declarações fiscais à Secretaria do Tesouro Nacional. (BRASIL, 2020).

rências correntes de mais de 90%. Os municípios de Aldeias Altas e Belágua foram os que mostraram menor grau de dependência, dentre os 30 municípios do Mais IDH, todavia, apresentaram apenas 3,10% e 0,04% de arrecadação própria, provenientes de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria.

A baixa arrecadação municipal é decorrente da baixa quantidade de empresas formais e do baixo Valor Agregado (VA) produzido nesses municípios. No ano de 2018, o PIB do Maranhão, soma de todos os bens e serviços produzidos no estado do referido ano, demonstrado no Gráfico 1, totalizou R\$ 98,2 bilhões, representando uma contribuição 1,4% no PIB nacional. Nesse ano, o Maranhão era a 17ª economia do país. (IMESC, 2020).

Gráfico 1 - PIB das Unidades da Federação (UF) (em milhões R\$), participação das UF no PIB do Brasil – 2018



Fonte: INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Produto Interno Bruto do Estado do Maranhão:** período 2010 a 2018, São Luís, v. 14, n. 1, p. 1-33, jan./dez. 2020.

Detalhando dados do PIB do Maranhão, a Tabela 5 informa que o município de São Luís concentrava 34,23% do PIB de todo o estado no ano de 2018, enquanto os 30 municípios do Mais IDH tinham uma participação 2,79% em toda a riqueza produzida no Maranhão naquele ano.

Tabela 5 - Municípios do Mais IDH: PIB (em mil reais), PIB per capita - 2018

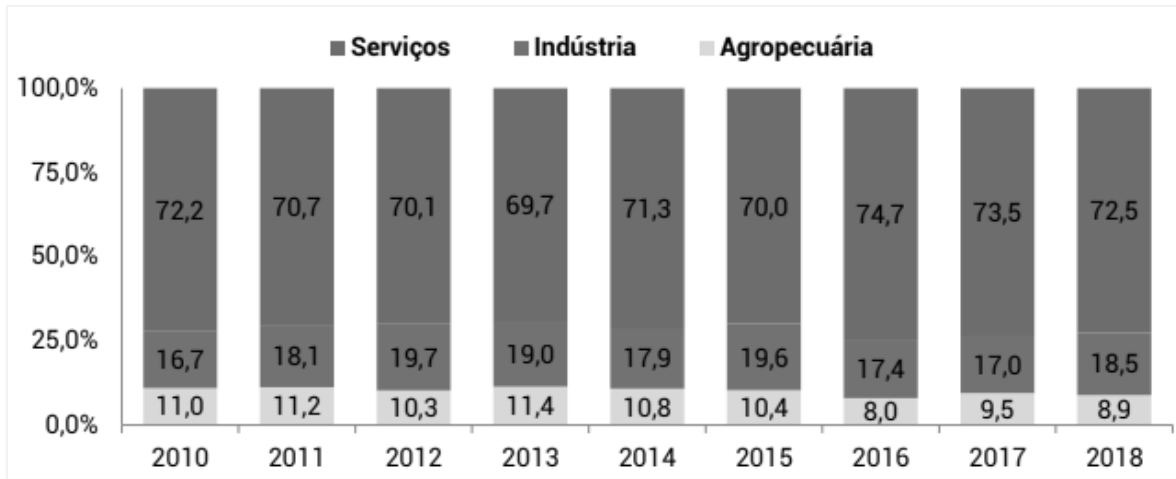
Município	PIB (em mil)	PIB per capita	PIB: participação no total do estado (%)	PIB PC: ranking decrescente
Araioses	269.874,17	5.853,72	0,27	190
Arame	233.586,51	7.157,11	0,24	119
Aldeias Altas	181.358,03	6.895,22	0,18	137
Centro Novo do Maranhão	146.642,79	6.852,79	0,15	139
Pedro do Rosário	140.325,56	5.628,78	0,14	200
Conceição do Lago-Açu	109.445,37	6.809,69	0,11	145
Cajari	103.315,58	5.351,20	0,11	207
São João do Soter	102.083,51	5.536,58	0,10	204
Jenipapo dos Vieiras	93.760,87	5.705,99	0,10	196
São João do Carú	89.676,98	5.665,72	0,09	198
Água Doce do Maranhão	86.186,06	6.901,51	0,09	135
Itaipava do Grajaú	84.413,43	5.310,02	0,09	209
Santo Amaro do Maranhão	79.255,22	5.062,94	0,08	213
Lagoa Grande do Maranhão	78.756,39	6.957,28	0,08	133
São Francisco do Maranhão	74.646,56	6.118,07	0,08	182
Primeira Cruz	74.481,63	4.901,07	0,08	216
Satubinha	71.397,46	5.200,11	0,07	211
Fernando Falcão	70.279,49	6.851,19	0,07	140
Serrano do Maranhão	68.905,88	6.751,51	0,07	147
Governador Newton Bello	67.391,25	6.599,87	0,07	151
Santana do Maranhão	64.832,58	4.903,02	0,07	215
Marajá do Sena	59.545,90	7.624,32	0,06	98
Brejo de Areia	57.001,03	6.085,30	0,06	184
Milagres do Maranhão	53.338,90	6.316,03	0,05	167
Amapá do Maranhão	51.513,79	7.446,34	0,05	104
Afonso Cunha	50.235,77	7.765,62	0,05	93
Santa Filomena do Maranhão	50.028,55	6.481,22	0,05	157
Belágua	46.498,85	6.276,00	0,05	171
São Roberto	41.077,09	6.177,93	0,04	179
São Raimundo do Doca Bezerra	38.455,46	7.194,66	0,04	115
Maranhão	98.179.495,65	13.955,75	--	--
30 municípios do Mais IDH	2.738.310,64	6.167,87	2,79	--
São Luís	33.605.800,98	30.699,57	34,23	7
Demais 186 municípios	61.835.384,03	11.250,11	62,98	--

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IMESC (2020).

Analisando o PIB pela ótica da produção do ano de 2018, constata-se a significativa participação do setor Serviços (72,5%) e a diminuta representatividade da Agropecuária (8,9%) e da Indústria (18,5%), distribuição semelhante à observada no âmbito nacional. Todavia, o Maranhão possui uma significativa parcela da população residindo na zona rural (37%), por isso, essa participação da Agropecuária no PIB aponta para uma baixa produtividade do setor primário no estado. Durante o período

de 2010 a 2018, os setores apresentaram pequena variação na composição do Valor Adicionado Bruto (VAB) do Maranhão, conforme demonstra o Gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2 - Participação das atividades econômicas no Valor Adicionado Bruto do Maranhão, pela ótica da produção – 2010 a 2018



Fonte: IMESC (2020).

Dentro do setor de Serviços, chama-se atenção para o peso de 37,4% do Valor Adicionado Bruto da atividade Administração Pública¹⁷, quando se considera o estado como um todo. Quando a análise é individualizada por município, a Administração Pública (APU) revela-se como a atividade mais representativa em 186 municípios do estado, dentre os quais os 30 do Plano Mais IDH, o que foi evidenciado na Tabela 6.

Tabela 6 - Municípios com maior participação da atividade de Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social no VAB total do município – 2018

Nome do município	APU (%)	Nome do município	APU (%)	Nome do município	APU
Nina Rodrigues	69,2	Pindaré-Mirim	55,2	Esperantinópolis	46,5
Santana do MA	69,0	Gov. Newton Bello	55,2	Vitorino Freire	46,1
Belágua	67,8	Gov. Archer	55,1	Santa Luzia	46,1
São João do Soter	67,3	Cedral	55,1	Mata Roma	45,9
Serrano do MA	66,5	Axixá	55,0	Passagem Franca	45,7
Primeira Cruz	66,0	Bom Lugar	55,0	Turiaçu	45,4
Pedro do Rosário	66,0	Magalhães de Almeida	54,7	Anapurus	45,3
Presidente Vargas	65,6	Bequimão	54,4	Lago dos Rodrigues	45,2
Santo Amaro do MA	64,7	São Vicente Ferrer	54,4	Arame	45,1

¹⁷ Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social.

Nome do município	APU (%)	Nome do município	APU (%)	Nome do município	APU
Matões do Norte	64,7	Lago Verde	54,3	Formosa da Serra Negra	45,1
Satubinha	64,3	Monção	54,1	Vitória do Mearim	44,1
Cajapió	63,7	Joselândia	53,9	Paraibano	43,9
Tufilândia	63,1	Olinda Nova do MA	53,9	Coelho Neto	43,8
Icatu	63,0	Lagoa Grande do MA	53,8	Bom Jardim	43,7
Itaipava do Grajaú	63,0	Turilândia	53,5	Bernardo do Mearim	43,4
São Roberto	62,7	Santa Quitéria do MA	53,3	Maracaçumé	43,1
Araguanã	62,2	São Bento	53,3	João Lisboa	42,9
Paulino Neves	62,1	Mirinzal	53,2	Bom Jesus das Selvas	42,9
Bacurituba	61,7	Centro Novo do MA	53,1	Barra do Corda	42,9
Central do MA	61,3	São José dos Basílios	52,7	Vila Nova dos Martírios	42,8
Bacuri	61,3	Parnarama	52,3	Barreirinhas	42,7
Pirapemas	61,1	Altamira do MA	52,3	Cidelândia	42,6
Humberto de Campos	60,9	Presidente Médici	52,2	Arari	42,4
Cachoeira Grande	60,7	Nova Olinda do MA	52,0	Lago da Pedra	42,1
Matões	60,5	Santa Helena	52,0	Sítio Novo	42,1
Timbiras	59,7	Sucupira do Riachão	51,8	Codó	42,1
Janipapo dos Vieiras	59,7	Olho d'Água das Cunhãs	51,7	Buriticupu	41,9
Água Doce do MA	59,5	Nova Iorque	51,6	Junco do MA	41,8
Penalva	59,5	Aldeias Altas	51,6	Peritoró	41,6
São Benedito do Rio Preto	59,3	Anajatuba	51,4	Itapecuru Mirim	41,5
Cajari	59,2	Presidente Sarney	51,3	Raposa	41,4
São Raimundo do Doca Bezerra	58,9	São Luís Gonzaga do MA	51,2	São Francisco do Brejão	41,4
Alto Alegre do Pindaré	58,2	Tutóia	51,2	Zé Doca	41,0
Santa Filomena do MA	58,1	Marajá do Sena	51,1	Viana	40,9
Brejo de Areia	58,0	Governador Nunes Freire	50,8	Santa Luzia do Paruá	40,7
Cantanhede	58,0	Governador Luiz Rocha	50,7	Paço do Lumiar	40,5
São João do Carú	57,9	Montes Altos	50,1	São Domingos do MA	40,2
Duque Bacelar	57,7	Boa Vista do Gurupi	50,0	Lajeado Novo	40,2
Urbano Santos	57,6	Coroatá	49,8	Godofredo Viana	39,9
Cândido Mendes	57,3	Gonçalves Dias	49,7	Brejo	39,9
Palmeirândia	57,3	Buriti	49,6	Senador La Rocque	39,9
São João Batista	57,3	Guimarães	49,6	Rosário	39,7
Centro do Guilherme	57,2	Amapá do MA	49,4	São Mateus do MA	39,5
Presidente Juscelino	57,1	Sucupira do Norte	49,3	São Félix de Balsas	39,1
Jatobá	57,1	Tuntum	49,3	Colinas	39,1
Peri Mirim	57,0	Fortuna	49,2	Dom Pedro	39,1
Morros	57,0	Lagoa do Mato	49,1	São João do Paraíso	38,3
Lago do Junco	56,9	Cururupu	49,0	Nova Colinas	38,1
Apicum-Açu	56,8	Pio XII	48,8	Capinzal do Norte	37,7
Alcântara	56,7	Afonso Cunha	48,6	Feira Nova do MA	37,6
São Francisco do MA	56,3	Fernando Falcão	48,6	Chapadinha	37,2
Bela Vista do MA	56,3	Matinha	48,5	Ribamar Fiquene	36,6
Porto Rico do MA	56,1	Poço de Pedras	48,5	Pastos Bons	36,3
Graça Aranha	56,0	Benedito Leite	48,1	São Pedro dos Crentes	35,2
Luís Domingues	55,7	Carutapera	47,9	São Bernardo	34,5
Buritirana	55,6	Paulo Ramos	47,7	Mirador	34,2
Gov. Eugênio Barros	55,6	Amarante do MA	47,6	Alto Alegre do MA	34,0

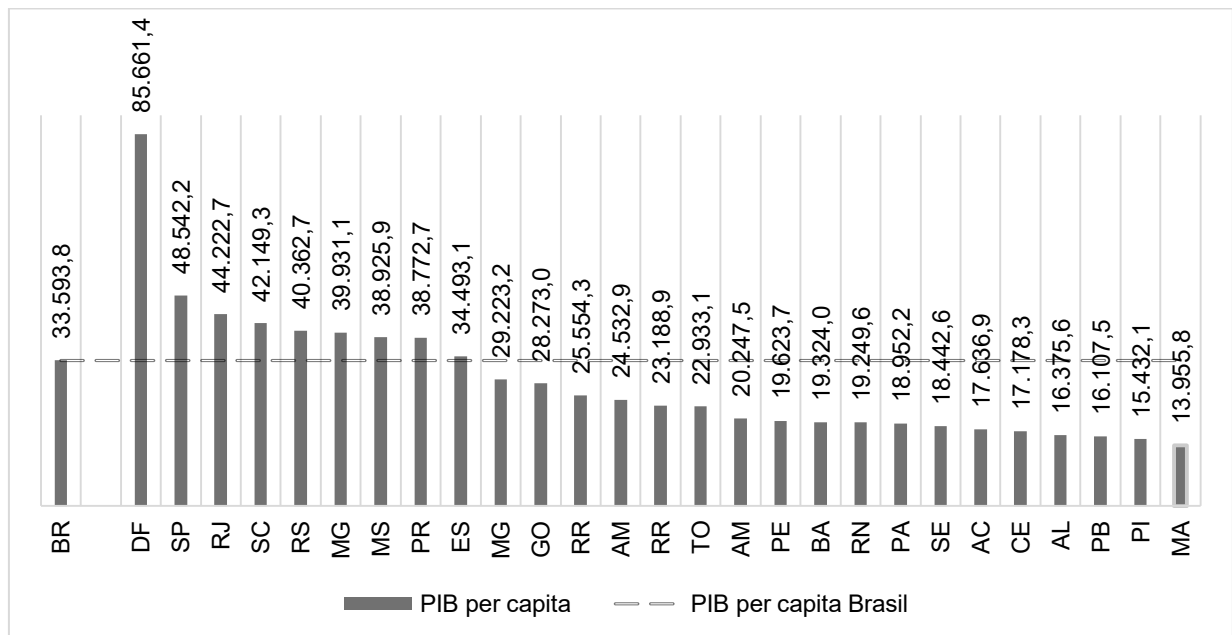
Nome do município	APU (%)	Nome do município	APU (%)	Nome do município	APU
Araioses	55,5	Santa Rita	47,4	Grajaú	33,5
Maranhãozinho	55,4	Igarapé Grande	47,2	Itinga do MA	32,2
Conceição do Lago-Açu	55,3	Buriti Bravo	46,9	Barão de Grajaú	31,7
Vargem Grande	55,3	Senador Alexandre Costa	46,9	Fortaleza dos Nogueiras	30,0
Milagres do MA	55,3	São Pedro da Água Branca	46,5	Trizidela do Vale	29,4

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IMESC (2020).

Nota: em Negrito, os 30 municípios integrantes do Plano Mais IDH.

Embora o Maranhão fosse a 17^a economia do país no ano de 2018, seu PIB *per capita* era o menor dentre as Unidades da Federação, posição que se mantém desde o ano de 2010, com exceção do ano de 2013, quando ficou em 26^o lugar (Gráfico 3).

Gráfico 3 - PIB *per capita* (R\$) do Brasil e das Unidades da Federação – 2018



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IMESC (2020) e INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de População**. Rio de Janeiro, 2020a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 6 dez. 2020.

O baixo PIB *per capita* do estado é explicado, principalmente, pela baixa produtividade do trabalho, medida pela relação PIB sobre a população ocupada. No ano de 2010, o Maranhão apresentava a 26^a posição no *ranking* da produtividade do trabalho, em relação às demais Unidades Federativas (UFs), e manteve-se nessa posição até o ano de 2017. Em 2018 subiu para a 24^a posição, quando a sua produtividade aumentou de uma média de 37,8 mil para 43,6 mil por trabalhador por ano.

No que se refere à pobreza e à desigualdade em relação ao crescimento do PIB no estado, os dados da Tabela 7, abaixo, demonstram que, nos anos 2012 e 2014, a redução da pobreza acompanhou o crescimento da economia, da mesma forma que nos dois anos seguintes (2015 e 2016), o aumento da pobreza seguiu a trajetória de queda do PIB. Todavia, nos anos de 2017, 2018 e 2019, o crescimento da pobreza foi relutante ao crescimento da economia que, dentre vários fatores, pode ser explicado pelo alto nível de desigualdade do Maranhão. Embora, o Maranhão não esteja entre os estados com maiores desigualdades do país em 2019, com o 13º Índice de Gini¹⁸, quando se analisa o seu comportamento de 2012 para 2019, nota-se que a desigualdade vem crescendo nos últimos anos (apresentou o quarto maior crescimento dentre todas as UFs).

Tabela 7 - Pessoas com rendimento domiciliar *per capita* inferior a US\$ 1,9, taxa de crescimento real do PIB e Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* do Maranhão – 2012 a 2019

Ano	Com rendimento domiciliar <i>per capita</i> inferior a US\$ 1,9 PPC 2011 ^{(1) (2)}	PIB (var. real)	Índice de Gini
	Absoluto	%	índice
2012	17,8	4,3	0,497
2013	16,5	5,6	0,492
2014	14,5	3,9	0,475
2015	15,2	-4,1	0,493
2016	16,9	-5,6	0,517
2017	18,4	5,3	0,526
2018	19,9	2,9	0,526
2019	20,4	1,2*	0,530

Fonte: Elaboração própria com base em dados do; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTA. **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.

Notas: Excluindo-se as pessoas cuja condição no domicílio era pensionista, de empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

(*) Previsão.

(1) Taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, R\$ 1,66 para US\$ 1,00 Paridade Poder de Compra (PPC) 2011, valores diários tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para anos recentes.

(2) Rendimentos deflacionados para reais médios do próprio ano.

Quanto ao rendimento, no Maranhão, vigoram as menores rendas *per capita*

¹⁸ O índice de Gini varia de 0 (perfeita igualdade) a 1 (desigualdade máxima, situação em que um indivíduo receberia toda a renda de uma economia). (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020c).

do Brasil, não apenas em se tratando do PIB *per capita*, como já demonstrado, mas também do rendimento médio mensal domiciliar *per capita*. No Maranhão, o rendimento médio *per capita* das pessoas representa menos da metade do rendimento do país e apenas 70% da média do Nordeste, em todos os anos do período de 2012 a 2019, conforme dados da Tabela 8 abaixo.

Tabela 8 - Rendimento domiciliar *per capita* médio das pessoas, segundo as Unidades da Federação – 2019

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil	1.304,4	1.341,1	1.390,7	1.345,3	1.333,9	1.333,2	1.386,6	1.405,8
Nordeste	799,5	829,9	880,8	873,5	840,9	848,2	845,7	884,0
Rondônia	1.002,2	991,3	991,0	991,1	969,4	1.009,5	1.148,6	1.110,9
Acre	888,4	878,1	882,5	919,6	832,5	814,7	938,3	889,7
Amazonas	960,2	938,4	962,8	907,0	799,6	896,3	820,4	837,5
Roraima	1.168,4	1.189,7	1.142,4	1.197,6	1.158,9	1.044,8	1.242,5	1.050,4
Pará	809,1	812,5	824,0	808,3	755,6	754,8	877,7	794,7
Amapá	894,4	976,7	977,1	999,1	949,3	964,8	879,4	873,8
Tocantins	893,9	912,7	997,3	979,3	926,6	980,1	1.064,9	1.037,9
Maranhão	580,6	595,0	613,3	626,4	640,1	636,9	628,8	637,1
Piauí	713,9	862,8	870,2	888,8	818,2	801,5	836,3	831,1
Ceará	804,1	824,0	833,9	845,3	825,8	863,9	882,1	938,7
Rio Grande do Norte	825,0	878,2	919,5	996,6	998,6	898,8	979,2	1.041,9
Paraíba	785,9	807,3	899,8	944,1	865,8	957,1	913,8	908,7
Pernambuco	918,6	978,3	1.057,7	1.005,5	940,8	889,5	884,8	953,9
Alagoas	680,4	681,5	771,6	729,9	733,7	700,6	734,6	728,6
Sergipe	948,6	963,2	1.001,8	951,0	965,6	882,9	934,2	969,8
Bahia	845,8	851,1	917,9	892,7	847,8	909,0	865,0	912,1
Minas Gerais	1.226,9	1.274,2	1.341,8	1.330,6	1.256,7	1.299,0	1.326,2	1.331,5
Espírito Santo	1.246,9	1.283,0	1.356,9	1.277,8	1.268,4	1.263,1	1.327,2	1.439,6
Rio de Janeiro	1.557,4	1.553,9	1.624,3	1.558,9	1.578,1	1.537,2	1.709,6	1.809,0
São Paulo	1.790,4	1.842,1	1.901,2	1.803,2	1.869,1	1.787,4	1.906,2	1.889,5
Paraná	1.513,3	1.550,7	1.593,6	1.478,8	1.505,4	1.532,2	1.605,0	1.586,2
Santa Catarina	1.590,6	1.631,4	1.649,2	1.642,0	1.575,4	1.673,5	1.660,9	1.709,1
Rio Grande do Sul	1.648,4	1.716,9	1.764,3	1.739,2	1.689,8	1.735,0	1.720,2	1.811,8
Mato Grosso do Sul	1.272,6	1.317,2	1.390,3	1.255,9	1.380,9	1.343,4	1.463,1	1.490,8
Mato Grosso	1.284,0	1.325,6	1.350,2	1.271,5	1.242,1	1.307,4	1.394,2	1.361,1
Goiás	1.274,6	1.358,5	1.357,6	1.286,6	1.234,5	1.333,8	1.325,5	1.284,1
Distrito Federal	2.630,8	2.646,8	2.635,9	2.671,7	2.554,1	2.604,6	2.481,0	2.598,7

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE (2020c)

Notas: Excluindo-se as pessoas cuja condição no arranjo domiciliar era pensionista, de empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.
Rendimentos deflacionados para reais médios de 2019.

No Brasil não há uma linha de pobreza monetária oficial, “[...] várias linhas coexistem para análise da evolução da pobreza, totalizando números e indicadores que podem variar bastante entre si.” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E

ESTATÍSTICA, 2020c, p. 62). A linha de pobreza de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo domiciliar *per capita* é utilizada como critério de inscrição de idosos e pessoas com deficiência no Benefício de Prestação Continuada (BPC), pago pela Previdência Social. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) possui três linhas: extrema pobreza (R\$ 89), pobreza (R\$ 178) e $\frac{1}{2}$ salário mínimo domiciliar *per capita*.

Para fins de comparação internacional, o Banco Mundial utiliza três linhas de pobreza a depender do nível de renda dos países:

A atual linha internacional de extrema pobreza é fixada em US\$ 1,90 por dia em termos de Poder de Paridade de Compra – PPC (ou, em inglês, PPP, *purchasing power parity*), o que representa a média das linhas de pobreza encontradas em 15 dos países mais pobres classificados pelo consumo/renda *per capita*. A taxa de câmbio medida em PPC permite comparar o valor real das moedas em determinado ponto do tempo por meio de uma pesquisa de preços de bens e serviços em diversos lugares do mundo. Assim, é possível saber quanto custam cestas de produtos equivalentes em cada país e comparar custos de vida. Considerando que quanto maior o nível de renda média dos países, maior deve ser a linha de pobreza para que essa mantenha correspondência com o nível de rendimento médio daquela população, o Banco Mundial recomenda o uso das linhas de US\$ 3,20 PPC para países de renda média-baixa e US\$ 5,50 PPC para países de renda média-alta, grupo ao qual o Brasil pertence com mais 46 países (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020c, p. 62).

Os dados do Censo 2010 revelaram que no Maranhão havia 1,7 milhões de pessoas que tinham renda mensal de até R\$ 70,00¹⁹ (25,8% da população), colocando-o no topo do *ranking* dos extremamente pobres do país. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011). Do total de extremamente pobres que residiam no estado, 62,9% estavam na zona rural, o que evidencia a condição do Maranhão como Unidade da Federação mais rural do país, com 36,9% da sua população vivendo nessas áreas.

A Síntese de Indicadores Sociais 2020 mostrou que, no ano de 2019, 32,0% da população do Maranhão sobrevivia com rendimento domiciliar *per capita* de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo²⁰ e 58,5% com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020c). Era a Unidade da Federação com os maiores percentuais de extremamente pobres e pobres do país no referido ano.

¹⁹ Em 2006, a linha de extrema pobreza do Programa Bolsa Família era de R\$ 50. Em 2014, passou para o valor R\$ 77, devido à atualização monetária (Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014), e o Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016 elevou para R\$ 85,00. No dia 1º de junho de 2018, a linha de pobreza e extrema pobreza passou a ser R\$ 178 e R\$ 89, respectivamente (Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018).

²⁰ Foram somadas as classes *sem rendimentos* e *mais de zero até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo*. Salário mínimo de referência: R\$ 998,00. Rendimentos deflacionados para reais médios de 2019.

Quando se trata da linha internacional de pobreza do Banco Mundial (US\$ 5,50 PPC), o Maranhão tem aproximadamente metade da população abaixo desse limite. Além disso, destaca-se com um em cada cinco residentes na situação de extrema pobreza (US\$ 1,9), seguido de Acre (16,1%), Alagoas (15,0%), Amazonas (14,4%) e Piauí (14,0%).

A condição de estado com maior percentual de pobres e extremamente pobres não é algo novo para o Maranhão. Essa posição vem sendo ocupada por ele no decorrer de todos os anos das séries analisadas²¹. Em se tratando da extrema pobreza, medida pela linha monetária do Banco Mundial, nota-se que o Maranhão passou por uma sensível redução da extrema pobreza nos anos de 2013 e 2014, mas que voltou a crescer nos anos seguintes. Nota-se também que, no decorrer dos anos, a distância média do rendimento de cada pessoa pobre até a linha da pobreza, em termos de valores monetários, vem crescendo: saiu de R\$ 66,8 em 2012 e chegou a R\$ 76,1 em 2019 (Tabela 9).

Tabela 9 - Pessoas com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 1,9 2011⁽¹⁾⁽²⁾, outras medidas de pobreza e variação real do PIB do Maranhão – 2012 a 2019

Ano	Pessoas			Custo de combate à pobreza			Hiato da pob.		PIB (var. real)
	Total (1000 pessoas)	Com rendimento inferior a US\$ 1,9		Valor aproximado da linha (R\$) ⁽²⁾	Massa de rendimento para que todos alcancem a linha de pobreza (R\$ milhões) ⁽³⁾	Distância média dos pobres até a linha ⁽³⁾ (R\$)	Hiato médio ⁽³⁾⁽⁴⁾	Distância média até a linha ⁽³⁾ (R\$)	
		Valor	%						
2012	6.764	1.205	17,8	101,5	80,4	66,8	7,9	11,9	4,3
2013	6.799	1.119	16,5	108,4	76,6	68,4	7,5	11,3	5,6
2014	6.838	990	14,5	114,9	59,1	59,7	5,7	8,6	3,9
2015	6.878	1.046	15,2	124,6	65,2	62,3	6,3	9,5	-4,1
2016	6.920	1.171	16,9	136,2	75,7	64,7	7,2	10,9	-5,6
2017	6.958	1.279	18,4	141,6	90,9	71,1	8,7	13,1	5,3
2018	7.000	1.395	19,9	145,6	108,3	77,6	10,3	15,5	2,9
2019	7.038	1.438	20,4	150,9	109,4	76,1	10,3	15,5	1,2*

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE (2020c). *Previsão retirada do *Boletim de Conjuntura Econômica Maranhense do IMESC*, São Luís, v. 8, n. 3, jul./set., 2020.

Notas: Excluindo-se as pessoas cuja condição no domicílio era pensionista, de empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

(1) Taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC 2011, valores diários tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para anos

²¹ Atualmente, com a mudança de metodologia da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que se tornou PNAD Contínua, tem-se uma série de indicadores dos anos 2012 a 2019.

recentes.

(2) Rendimentos deflacionados para reais médios do próprio ano.

(3) Rendimentos deflacionados para reais médios de 2019.

(4) Representa a quantia da renda necessária a transferir aos pobres para fazer as pessoas alcançarem os valores das linhas estabelecidas. É calculado como a soma das distâncias das rendas dos pobres à linha de pobreza, medidas em proporção do valor das linhas.

As duas fontes de informações sobre pobreza no nível municipal são o Censo Demográfico 2010 e CadÚnico (período 2012 a 2020). Embora essas duas bases não sejam compatíveis e comparáveis, pois as linhas de pobreza consideradas não são as mesmas, esses dados compõem a Tabela 10 abaixo:

Tabela 10 - Pessoas em situação de extrema pobreza nos 30 municípios do Mais IDH, segundo Censo Demográfico 2010 e CadÚnico 2012 a 2020

Localidade	Pessoas em situação de extrema pobreza									
	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Maranhão	25,8	53,7	52,4	53,5	47,7	46,2	46,6	44,1	43,7	42,1
30 Mais IDH	46,8	68,8	68,1	69,2	63,1	62,0	62,5	61,0	60,4	58,2
Demais municípios	24,4	52,7	51,4	52,4	46,7	45,1	45,5	43,0	42,5	41,1
Afonso Cunha	46,6	75,2	71,0	69,6	64,8	80,0	73,7	75,4	76,0	75,2
Água Doce do MA	36,3	77,1	79,5	76,6	70,7	70,8	67,8	67,4	66,8	61,0
Aldeias Altas	42,7	63,8	63,7	61,8	56,4	52,8	52,6	50,3	49,7	46,5
Amapá do MA	41,5	67,8	65,7	65,4	63,0	63,9	66,9	67,7	69,4	70,2
Araioses	42,9	59,5	62,9	65,2	59,6	60,7	58,7	55,0	51,8	50,5
Arame	50,0	63,8	60,4	61,6	55,7	55,2	55,7	53,1	53,4	51,3
Belágua	60,6	89,3	92,3	96,0	90,3	96,5	115,6	101,6	99,2	94,4
Brejo de Areia	30,9	124,4	119,6	123,1	44,0	34,2	61,3	65,5	69,3	58,2
Cajari	50,8	76,7	76,5	78,2	75,9	77,3	77,1	76,4	76,6	76,0
Centro Novo do MA	36,4	59,0	53,6	56,1	53,3	53,9	52,5	52,8	52,1	49,8
Conceição do Lago-Açu	41,4	86,7	85,9	84,0	75,2	71,6	71,1	78,2	72,2	68,8
Fernando Falcão	51,9	78,4	81,6	83,5	77,9	74,0	72,8	70,7	71,7	69,4
Gov. Newton Bello	37,7	73,8	70,4	74,3	69,8	69,3	70,0	61,0	61,8	54,9
Itaipava do Grajaú	48,9	73,4	69,2	74,7	63,4	60,5	60,8	55,7	54,0	52,0
Jenipapo dos Vieiras	55,8	69,5	67,1	69,1	64,6	58,8	56,5	53,9	53,7	53,6
Lagoa Grande do MA	52,4	66,0	62,6	62,9	65,4	62,7	60,7	58,5	60,0	60,8
Marajá do Sena	66,7	84,7	80,0	80,5	74,1	73,8	71,9	66,2	64,8	64,4
Milagres do MA	46,7	62,3	63,6	66,2	64,4	64,7	65,6	64,5	65,3	63,4
Pedro do Rosário	49,4	69,7	70,6	70,7	61,8	62,8	69,4	70,6	70,1	67,7
Primeira Cruz	55,6	66,2	65,5	65,3	61,2	60,7	61,7	64,9	65,5	64,2
Santa Filomena do MA	52,0	65,2	61,7	64,5	60,7	57,4	53,6	51,2	52,3	52,4
Santana do MA	43,7	58,8	55,3	55,3	46,8	44,2	42,3	41,0	39,8	38,1
Santo Amaro do MA	54,4	66,2	65,9	64,3	57,7	53,5	50,6	49,9	52,1	51,5
São Francisco do MA	46,5	75,2	76,5	78,4	70,7	67,6	65,9	62,9	62,8	62,8
São João do Carú	39,5	59,2	61,5	64,2	60,8	58,8	59,4	53,8	55,0	54,0
São João do Soter	42,5	71,5	68,6	68,3	63,4	62,2	60,8	60,3	61,2	59,2
São R. do Doca Bezerra	44,1	82,0	91,6	97,0	95,0	96,5	106,8	98,0	88,2	82,9
São Roberto	42,0	64,9	69,1	71,8	69,9	68,6	66,7	67,1	64,6	58,6

Localidade	Pessoas em situação de extrema pobreza									
	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Satubinha	49,9	39,5	40,3	41,8	41,1	41,5	39,0	36,1	35,3	32,5
Serrano do MA	51,9	87,6	87,8	92,1	86,5	85,9	86,8	92,1	92,9	91,2

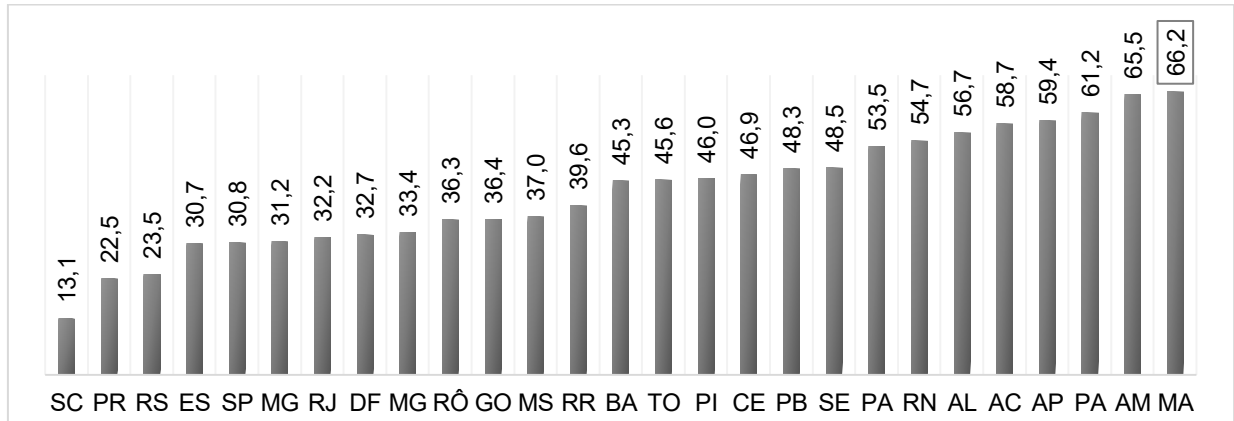
Fonte: IBGE (2011; 2020a; 2020c) e BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **VIS DATA**. Brasília, DF, [20--?]. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 10 dez. 2020.

Segundo o Censo Demográfico de 2010, os 30 municípios do Plano Mais IDH, proporcionalmente, apresentaram um maior percentual de pessoas em situação de pobreza, relativamente ao estado do Maranhão, embora esse não tenha sido o seu critério de seleção. Enquanto o Maranhão apresentava um percentual de 25,8% e os demais municípios do estado (com exceção dos 30 do *Mais IDH*) exibiam um percentual de 24,4%, o conjunto dos 30 municípios registraram 46,8% da população residente na condição de extremamente pobres e, considerando o total de pessoas nessa situação, 77,1% residiam na zona rural e 22,9% na zona urbana.

Tomando como referência o período de 2012 a 2020, nota-se uma redução gradual do nível de extrema pobreza no agregado dos 30 municípios do Plano Mais IDH, medida por meio das pessoas inscritas no CadÚnico, mas sempre mantendo um percentual superior à média do Maranhão e ao conjunto dos demais municípios. Em 2012 o percentual foi 68,8% e em 2020 estava em 58,2% (Tabela 10).

O baixo nível de renda da população do estado é acompanhado por altos índices de insegurança alimentar. No Maranhão, a população residente em 1.971 mil domicílios vivia em condição de insegurança alimentar no ano de 2018, o que representava, em média, 2,7 milhões de pessoas. Em termos percentuais, eram 66,2% dos domicílios em todo o estado que seus residentes tinham algum tipo de comprometimento da alimentação, seja em qualidade ou quantidade para algum membro da família, o maior percentual dentre todas as Unidades da Federação do Brasil, como mostra o Gráfico 4. Ademais, do total de domicílios em situação de insegurança, 12,3% eram classificados em situação de insegurança alimentar grave.

Gráfico 4 - Percentual (%) de domicílios particulares permanentes, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo as Unidades da Federação – 2017/2018

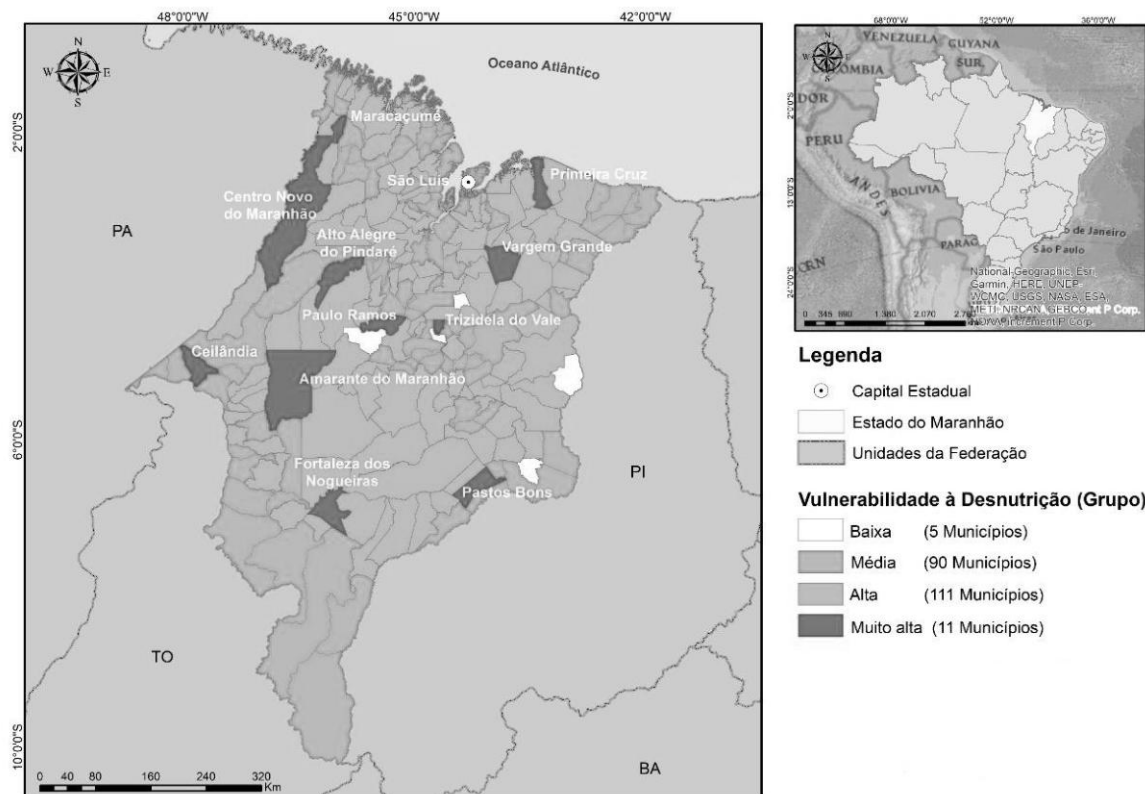


Fonte: Elaboração própria com base em dados do: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9050-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 6 dez. 2020.

No nível municipal, dispõe-se de informações provenientes de estudo técnico do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI) da Câmara Interinstitucional de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), divulgado em 2018, com dados referentes a 2016, com o objetivo de fazer o levantamento dos municípios do Brasil com os maiores percentuais de desnutrição infantil, em crianças menores de 5 anos de idade. Os resultados desse estudo apontaram que no Brasil havia 90 municípios em situação de alta vulnerabilidade em desnutrição e os estados com maiores representações eram o Amazonas (com 13 municípios), o Maranhão (com 11) e o Pará (com 8).

No Maranhão, além dos 11 municípios em situação de muito alta vulnerabilidade em desnutrição, 111 estavam com média vulnerabilidade e 90 com baixa vulnerabilidade, como evidencia o Mapa 1.

Mapa 1 - Municípios maranhenses por situação de vulnerabilidade em desnutrição – 2016



Fonte: Elaboração própria com base em dados da: CAMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com foco na Desnutrição a partir da análise do Cadastro Único, do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI) 2016:** estudo Técnico CAISAN. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/arquivos/files/Estudo%20T%C3%A9cnico%20CAISAN%20MapaInsan%20versao_final.pdf. Acesso em: 14 jun. 2020.

Em se tratando dos municípios do Mais IDH, apenas Marajá do Sena não apresentou informações sobre desnutrição no estudo feito pela Caisan. Os municípios de Centro Novo do Maranhão e Primeira Cruz apresentaram um nível de vulnerabilidade em desnutrição muito alta, um total de 18 apresentaram alto nível e 9, médio nível de vulnerabilidade em desnutrição (Tabela 11).

Tabela 11 - Municípios do Mais IDH por situação de vulnerabilidade em desnutrição

Nome do município	Nível de vulnerabilidade em desnutrição
Centro Novo do Maranhão	Muito alta
Primeira Cruz	Muito alta
Belágua	Alta
Afonso Cunha	Alta
Brejo de Areia	Alta
Jenipapo dos Vieiras	Alta
Satubinha	Alta
Conceição do Lago-Açu	Alta
Cajari	Alta
Aldeias Altas	Alta
Itaipava do Grajaú	Alta
São João do Carú	Alta
Fernando Falcão	Alta
Pedro do Rosário	Alta
Serrano do Maranhão	Alta
Governador Newton Bello	Alta
Santa Filomena do Maranhão	Alta
Arame	Alta
Santo Amaro do Maranhão	Alta
São João do Soter	Alta
Araioses	Média
São Roberto	Média
Amapá do Maranhão	Média
Lagoa Grande do Maranhão	Média
São Francisco do Maranhão	Média
Milagres do Maranhão	Média
São Raimundo do Doca Bezerra	Média
Água Doce do Maranhão	Média
Santana do Maranhão	Média

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Caisan (2018).

Por meio do cruzamento dos dados de extrema pobreza e segurança alimentar, pode-se detectar uma das faces mais cruéis da miséria do estado: a incapacidade de a população, em sua maior parte residente no campo, assegurar sua sobrevivência por meio da produção de alimentos. O problema não reside apenas no fato de o Maranhão ser um estado essencialmente rural, mas sim no perfil da agricultura familiar do estado, pequena área disponível e sem condições de produção tanto para subsistência como para comercialização, devido, em grande parte, à falta de posse da terra, de assistência técnica e de acesso a financiamento para custeio e investimento.

Embora 29,1% da população ocupada do estado estivesse ligada a atividades agropecuárias no ano de 2010 e 91,3% dos estabelecimentos agropecuários pertencem

cessem à agricultura familiar, os agricultores familiares detinham apenas 10% da área destinada à agropecuária, de acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2006. Esses dados demonstram a concentração de terras no estado, bem como a pequena área destinada à produção de alimento que, em geral, apresenta um baixo nível de produtividade. Evidenciam, ainda, o longo e violento processo de ocupação privada da terra que se deu no Maranhão, realizado com o apoio decisivo do Estado pela expropriação da posse histórica de centenas de comunidades tradicionais, resultando em graves e recorrentes conflitos pela posse da terra. (BURNETT, 2015).

Tratando-se de indicadores multidimensionais, o Maranhão também se destaca negativamente, ocupando sempre as últimas colocações nos *rankings* nacionais, a exemplo do IDHM que situava o estado na 26ª posição em 2017; do IVS, que apresentou o estado na pior situação em 2010, dentre as UFs; do Índice de Exclusão Social (IES), pelo qual o Maranhão dividiu a pior situação com Alagoas e Pará em 2010.

Embora com metodologias diferentes, são apresentados na Tabela 12 os valores do IDHM e do Radar IDHM²² para o Brasil e estados no período de 1991 a 2017. O Maranhão sempre apresentou os menores índices dentre as 26 Unidades da Federação e Distrito Federal. Nos anos de 1991 e 2016, registrou o menor índice do país; nos anos de 2000, 2010 e 2017, ficou no penúltimo lugar, à frente de Alagoas.

²² O Atlas do Desenvolvimento Humano é baseado exclusivamente no Censo Demográfico, realizado decenalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A crescente necessidade de os gestores públicos, pesquisadores e cidadãos terem uma análise mais atualizada das tendências dos indicadores em suas regiões levou o PNUD Brasil, a Fundação João Pinheiro e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada a criarem um novo estudo vinculado ao Atlas: o Radar IDHM. O intuito é atender a essa demanda por meio do monitoramento das tendências do índice e de seus componentes nos anos intercensitários. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2019). O *Radar IDHM* utiliza as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), também do IBGE. A PNADC apresenta uma estrutura de questionário bastante similar à do Censo Demográfico, por isso os indicadores selecionados são correlatos aos do Censo. (IPEA; PNUD; FJP, 2019).

Tabela 12 - Índices e *ranking*: IDHM 1991, 2000 e 2010 e Radar IDHM 2016 e 2017, por UF

Brasil e UFs	IDHM – índice					IDHM – <i>ranking</i>				
	1991	2000	2010	2016	2017	1991	2000	2010	2016	2017
BRASIL	0,493	0,612	0,727	0,776	0,778	--	--	--	--	--
Acre	0,402	0,517	0,663	0,729	0,719	21	21	21	17	21
Alagoas	0,370	0,471	0,631	0,683	0,683	24	27	27	26	27
Amapá	0,472	0,577	0,708	0,738	0,740	11	13	12	13	14
Amazonas	0,430	0,515	0,674	0,716	0,733	15	22	18	20	16
Bahia	0,386	0,512	0,660	0,709	0,714	22	23	22	21	22
Ceará	0,405	0,541	0,682	0,726	0,735	20	16	17	18	15
Distrito Federal	0,616	0,725	0,824	0,854	0,850	1	1	1	1	1
Espírito Santo	0,505	0,640	0,740	0,770	0,772	7	7	7	9	9
Goiás	0,487	0,615	0,735	0,768	0,769	9	9	8	10	10
Maranhão	0,357	0,476	0,639	0,682	0,687	27	26	26	27	26
Mato Grosso	0,449	0,601	0,725	0,772	0,774	13	11	11	8	8
Mato Grosso do Sul	0,488	0,613	0,729	0,763	0,766	8	10	10	11	11
Minas Gerais	0,478	0,624	0,731	0,781	0,787	10	8	9	7	6
Pará	0,413	0,518	0,646	0,693	0,698	17	19	24	24	24
Paraíba	0,382	0,506	0,658	0,709	0,722	23	24	23	21	20
Paraná	0,507	0,650	0,749	0,792	0,792	6	6	5	5	5
Pernambuco	0,440	0,544	0,673	0,730	0,727	14	15	19	16	18
Piauí	0,362	0,484	0,646	0,690	0,697	26	25	24	25	25
Rio de Janeiro	0,573	0,664	0,761	0,794	0,796	3	4	4	4	4
Rio Grande do Norte	0,428	0,552	0,684	0,736	0,731	16	14	16	15	17
Rio Grande do Sul	0,542	0,664	0,746	0,783	0,787	5	4	6	6	6
Rondônia	0,407	0,537	0,690	0,718	0,725	19	17	15	19	19
Roraima	0,459	0,598	0,707	0,758	0,752	12	12	13	12	12
Santa Catarina	0,543	0,674	0,774	0,805	0,808	4	3	3	3	3
São Paulo	0,578	0,702	0,783	0,831	0,826	2	2	2	2	2
Sergipe	0,408	0,518	0,665	0,700	0,702	18	19	20	23	23
Tocantins	0,369	0,525	0,699	0,737	0,743	25	18	14	14	13

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do: PNUD (2014).

A Tabela 13 mostra o *ranking* das dimensões do IDHM e do Radar IDHM em cada dimensão, por UF. O Maranhão vem melhorando sua posição na dimensão educação e em 2019 ocupava 19º maior resultado do país. Por outro lado, mantém os menores índices do Brasil na saúde e na renda, ficando na 27º posição.

Tabela 13 - Ranking do IDHM e Radar IDHM, índice e dimensões, de 1991 a 2017, por Unidades da Federação

UF	Ranking IDHM_E									Ranking IDHM_L									Ranking IDHM_R				
	1991	2000	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	1991	2000	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	1991	2000	2010	2016	2017
Acre	23	22	22	16	16	14	16	13	19	13	18	24	15	13	15	13	11	12	16	16	20	19	23
Alagoas	24	27	27	25	27	27	27	24	26	26	27	27	25	23	25	23	22	23	24	25	25	26	26
Amapá	11	13	11	14	8	13	13	13	15	10	15	12	12	13	11	13	11	12	11	14	14	14	13
Amazonas	17	23	20	17	16	16	14	13	9	13	19	14	21	22	22	21	22	21	14	17	17	19	18
Bahia	21	20	23	25	24	25	22	22	25	23	22	21	15	13	15	17	16	17	22	22	21	19	16
Ceará	17	15	15	11	14	14	14	13	14	19	14	16	12	13	11	13	16	12	23	23	23	19	18
Distrito Federal	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Espírito Santo	6	7	6	8	10	11	8	10	11	8	5	6	4	6	4	6	4	5	12	8	7	8	9
Goiás	8	11	7	6	8	9	10	8	9	10	6	10	11	11	11	11	11	12	9	10	8	8	7
Maranhão	25	25	19	21	18	20	21	21	19	27	26	26	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27
Mato Grosso	15	12	10	8	5	7	5	5	5	12	10	11	12	11	11	11	11	11	10	7	10	11	9
Mato Grosso do Sul	9	10	11	14	14	16	19	17	15	5	8	8	9	6	9	6	9	5	8	8	9	7	7
Minas Gerais	10	8	9	10	11	9	8	9	8	7	7	5	2	2	2	2	2	2	13	11	11	8	9
Pará	19	24	26	25	24	22	22	24	24	15	12	19	21	20	21	21	21	18	20	24	25	25	
Paraíba	20	21	23	23	24	25	22	22	22	25	25	21	19	17	19	17	19	17	25	24	22	19	16
Paraná	7	5	5	5	5	5	6	5	5	9	9	9	9	6	9	6	9	10	6	6	6	4	5
Pernambuco	12	16	18	19	18	19	16	18	18	18	16	19	15	17	15	13	11	12	17	15	18	14	18
Piauí	26	26	25	23	21	20	22	24	22	20	24	24	23	23	25	23	25	26	26	26	26	19	23
Rio de Janeiro	2	3	4	6	7	5	6	7	5	6	10	6	4	4	4	4	4	4	3	3	3	4	5
Rio Grande do Norte	12	14	16	19	18	16	16	20	19	21	17	18	4	6	4	6	4	5	21	17	16	13	18
Rio Grande do Sul	5	6	8	11	11	12	10	11	11	4	3	4	4	6	4	6	4	5	4	4	5	3	3
Rondônia	22	18	17	17	21	22	20	18	17	16	20	15	23	23	22	23	25	23	15	12	12	14	13
Roraima	14	9	13	3	4	4	3	3	4	17	13	13	25	23	22	23	22	23	7	13	13	12	12
Santa Catarina	4	4	3	4	3	3	3	3	3	1	2	2	3	3	3	3	3	3	5	5	4	4	4
São Paulo	3	2	2	1	1	1	1	1	1	3	4	3	4	4	4	4	4	5	2	2	2	2	2
Sergipe	16	19	21	21	23	22	22	27	26	24	23	23	19	20	19	20	19	20	19	21	19	14	18
Tocantins	27	17	14	11	11	7	12	11	11	22	20	16	15	17	15	17	16	17	20	19	15	14	13

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PNUD (2014).

Os avanços na educação foram significativos no período de 1991 a 2020 no Maranhão, com significativo aumento da escolaridade das crianças, adolescentes e jovens nas três últimas décadas. O IDHM Educação sai de 0,173 em 1991 para 0,671 em 2017, passando da faixa de muito baixo desenvolvimento humano para médio desenvolvimento humano (Tabela 14).

Tabela 14 - IDHM e Radar IDHM: dimensões, subíndices e indicadores do Maranhão – 1991 a 2017

Ano	IDHM	IDHM Educação								IDHM Longevidade		IDHM Renda	
		Subíndice de escolaridade	% de 18 anos ou mais com fundamental completo		Subíndice de frequência escolar	% de 5 a 6 anos na escola	% de 11 a 13 anos nos anos finais do fund. ou com fund. completo	% de 15 a 17 anos com fundamental completo	% de 18 a 20 anos com médio completo	Esperança de vida ao nascer	Renda	Renda per capita	
1991	0,357	0,173	0,182	18,2	0,168	33,4	17,0	9,9	7,0	0,551	58,0	0,478	156,5
2000	0,476	0,312	0,265	26,5	0,338	71,5	34,2	19,1	10,6	0,649	63,9	0,531	218,3
2010	0,639	0,562	0,444	44,4	0,632	93,9	81,6	47,8	29,6	0,757	70,4	0,612	360,3
2012	--	0,609	0,498	49,8	0,674	95,0	81,0	54,8	39,0	0,740	69,4	--	--
2013	--	0,637	0,511	51,1	0,712	97,2	87,1	58,1	42,3	0,745	69,7	--	--
2014	--	0,636	0,516	51,6	0,706	97,3	86,7	60,2	38,3	0,750	70,0	--	--
2015	--	0,646	0,514	51,4	0,724	97,5	89,0	59,5	43,8	0,755	70,3	--	--
2016	0,682	0,671	0,534	53,4	0,753	98,1	90,5	64,9	47,7	0,760	70,6	0,622	384,9
2017	0,687	0,682	0,546	54,6	0,762	97,8	92,0	64,7	50,3	0,764	70,9	0,623	387,3

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PNUD (2014).

Nota: Os dados de rendimento de outras fontes para 2012 a 2015 ainda não foram divulgados e liberados para uso público pelo IBGE. Em outubro de 2015, o questionário da PNAD Contínua passou por uma grande reformulação, perdendo a comparabilidade com os anos anteriores. Sendo assim, os indicadores de renda, com base na PNAD Contínua, só puderam ser calculados para 2016 e 2017 (IPEA; PNUD; FJP, 2019).

Em se tratando dos municípios, a Tabela 15 mostra a representatividade de cada estado no *ranking* dos 100 municípios com menores IDHMs do Brasil, em cada dimensão, nos anos de 1991, 2000 e 2010.

Tabela 15 - Quantidade de municípios entre os 100 menores índices do Brasil

Estados	IDHM			IDHM_E			IDHM_L			IDHM_R		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Pará	2	6	20	5	13	26	0	0	0	0	0	10
Maranhão	15	20	20	15	11	8	19	27	20	12	35	48
Piauí	43	33	18	37	30	16	14	14	15	48	25	18
Amazonas	2	7	12	4	11	13	0	0	1	0	3	7
Alagoas	0	7	11	0	5	9	11	8	17	1	8	3
Bahia	9	12	8	7	15	12	20	24	20	3	6	4
Acre	3	3	3	4	4	3	0	0	0	0	3	1
Pernambuco	2	2	3	2	2	5	7	9	11	3	4	2
Roraima	0	0	2	0	0	2	0	0	0	1	1	2
Paraíba	7	8	2	4	6	0	25	14	10	18	5	3
Tocantins	10	2	1	11	3	1	2	2	2	3	3	1
Rondônia	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Amapá	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Ceará	2	0	0	2	0	0	0	0	0	6	4	1
Rio Grande do Norte	1	0	0	1	0	0	1	0	1	4	2	0
Sergipe	0	0	0	0	0	0	1	2	3	0	0	0
Minas Gerais	2	0	0	4	0	2	0	0	0	1	1	0
Espírito Santo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rio de Janeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
São Paulo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Paraná	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Santa Catarina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rio Grande do Sul	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mato Grosso do Sul	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Mato Grosso	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0
Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PNUD (2014).

O Maranhão e o Pará aumentaram suas participações e chegaram em 2010 com 20 municípios no *ranking* dos 100 piores, maiores quantidades dentre todas as UFs e Distrito Federal. No total, 11 UFs concentravam os 100 municípios com menores IDHM do Brasil no ano de 2010.

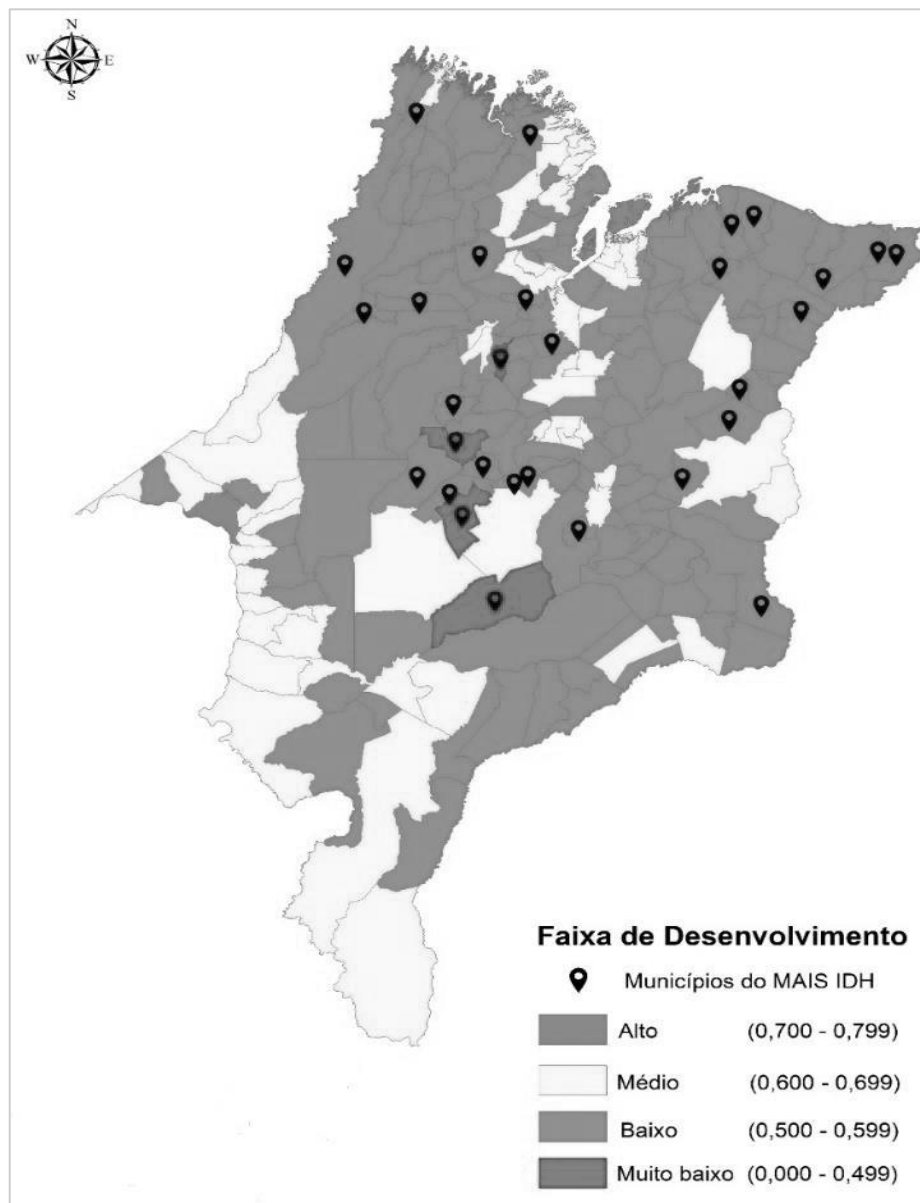
Na dimensão educação, o Maranhão não apresentou uma grande representatividade em 2010, pois vem reduzindo a quantidade de municípios com os piores indicadores nessa dimensão. Na dimensão longevidade, o Maranhão saiu da terceira colocação em 1991, para a primeira em 2000 e 2010. Em 2010, compartilhou a última posição com a Bahia, ambos com 20 municípios no *ranking* dos 100 menores IDHM-Longevidade do Brasil. Na dimensão renda, o Maranhão apresentou um constante agravamento: em 1991, possuía 12 municípios no *ranking* dos 100 piores e era

o terceiro estado com maior representatividade; no ano de 2000, passou para 35 municípios e ocupou o primeiro lugar, seguido do Piauí, com 25 municípios; no ano de 2010, o Maranhão manteve-se, destacadamente, no primeiro lugar no *ranking*, com 48 dos 100 municípios com menor IDHM-Renda do Brasil. Dessa forma, evidenciou que a renda é a dimensão mais resistente a melhorias no Maranhão, a despeito dos avanços na educação.

Os 20 municípios com menores IDHM do Maranhão são: Fernando Falcão, Marajá do Sena, Jenipapo dos Vieiras, Satubinha, Água Doce do Maranhão, Lagoa Grande do Maranhão, São João do Carú, Santana do Maranhão, Arame, Belágua, Conceição do Lago-Açu, Primeira Cruz, Aldeias Altas, Pedro do Rosário, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto, São João do Soter, Centro Novo do Maranhão, Itaipava do Grajaú e Santo Amaro do Maranhão. Esses 20 municípios não são exceção no estado, mas estão contidos dentro da complexa realidade de pobreza em que se encontra o Maranhão.

O Mapa 2 e o Anexo C mostram os municípios do estado segundo as faixas de desenvolvimento humano do PNUD. Em 2010, quatro municípios estavam na faixa de muito baixo DH e 154 na faixa de baixo DH, o que demonstra que 73% dos municípios do estado possuem características semelhantes. Logo, existem fortes candidatos a assumirem as piores colocações no *ranking* nacional, caso não sejam empreendidos esforços para alavancar o desenvolvimento local.

Mapa 2 - IDHM dos municípios do Maranhão segundo escalas de Desenvolvimento Humano - 2010



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PNUD (2014).

Por fim, é importante destacar que o IDHM não mede todos os aspectos e a complexidade do desenvolvimento, da pobreza e das condições de vida dos municípios. Na verdade, nenhum índice sintético tem essa pretensão, pois como o próprio nome revela, um indicador apenas aponta, assinala ou indica. (JANNUZZI, 2001).

O conceito de desenvolvimento é muito mais amplo que essas três dimensões que compõem o IDHM. E as três dimensões são muito mais complexas que os indicadores que a estão representando. Por isso, não é prudente utilizar o IDHM como medida para retratar toda a complexidade da realidade social. Ele pode ser utilizado

para apontar situação específica de condições básicas de vida de determinado território.

Enfim, a realidade destacada evidencia uma persistente situação de pobreza do Maranhão, em contraste com a rica diversidade socioambiental do seu território. Uma explicação para a contradição pobreza *versus* potencial socioambiental no Maranhão pode ser encontrada nos efeitos decorrentes de dominação de regimes patrimonialistas e coronelistas na formação de grande parte dos municípios.

Nesse sentido, no âmbito do estado, as escolhas das oligarquias, seduzidas pela possibilidade de queimar etapas e chegar por atalhos à modernidade, não buscaram a convivência e a complementariedade entre os grandes projetos implantados. Ao contrário, abandonaram qualquer atitude de pensar uma proposta compatível com a realidade maranhense e se mantiveram em uma posição que decidiu a disputa em favor do grande capital, sem atentar para as consequências, tanto econômicas como socioculturais, desse modelo de enclave dos grandes projetos. (BURNETT, 2015). As atuais desigualdades socioeconômicas vivenciadas pelo Maranhão são as principais consequências desse modelo de enclave.

4 OS PLANOS DE GOVERNOS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA

A situação da pobreza extrema no Maranhão é uma problemática histórica. Parafraseando Yazbek (2009, p. 294), pode-se dizer que:

A pobreza tem sido parte constitutiva da história do [Maranhão], assim como os sempre insuficientes recursos e serviços voltados para o seu enfrentamento. Nessa história, é sempre necessário não esquecer o peso da “[...] tradição oligárquica e autoritária, na qual os direitos nunca foram reconhecidos como parâmetros no ordenamento econômico e político da sociedade” (Telles, 1993, p. 2-4). Estamos nos referindo a uma sociedade desde sempre desigual e “[...] dividida entre enclaves de ‘modernidade’ e uma maioria sem lugar [...]”, uma sociedade de extremas desigualdades e assimetrias.

Como analisado no capítulo anterior, o Maranhão foi o estado com menores rendas dentre as 26 UFs e Distrito Federal. Essa recorrente colocação do Maranhão nas piores posições das estatísticas nacionais expressa a situação de pobreza e extrema pobreza que se reproduz no estado, o que evidencia a inércia dos governos, que vigoraram até então, frente à condição de extrema precariedade de significativa parcela da população. Nas palavras do ex-governador do Maranhão, José Reinaldo Tavares: “Nenhum desastre natural, nenhuma força da natureza, a não ser a irresponsabilidade dos homens, justifica o título que se atribui ao Maranhão de campeão nacional da miséria.” (TALENTO, 2011).

Para identificar os programas e planos de governos no Maranhão, lançou-se mão principalmente de documentos oficiais, com complementação de notícias veiculadas na internet. Os documentos utilizados foram os programas de governo, registrados no Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRT-MA); Leis dos PPA²³, aprovadas na Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão (ALEMA) e seus respectivos anexos; e leis de revisões e relatórios de avaliação. Assim, foram escolhidos os PPA do período 2004 a 2020, por se encontrarem disponíveis para consulta pública na internet, os quais compreendem os governos: José Reinaldo Tavares, Jackson Kepler Lago, Roseana Sarney Murad e Flávio Dino.

Este capítulo procura destacar a prioridade atribuída para o enfrentamento da pobreza no Maranhão pelos principais programas e planos de governos nos anos 2004 a 2020, para, *a posteriori*, destacar o Plano Mais IDH, enquanto a principal estratégia de enfrentamento da pobreza em vigência no Maranhão.

²³ O PPA é um instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para o horizonte de quatro anos. Cada ente da Federação é obrigado por Lei a elaborar seu PPA.

4.1 Políticas e formas de enfrentamento da pobreza no Maranhão: uma análise dos anos 2004 a 2022

O Quadro 2, abaixo, mostra a relação dos governadores e seus respectivos Planos de Governo, no período de 2004 a 2020. Nesse período o Maranhão foi administrado por quatro governadores: José Reinaldo Tavares (2003-2006), Jackson Kepler Lago (2007-2009), Roseana Sarney Murad (2011-2014) e Flávio Dino de Castro e Costa (2015-2022).

Quadro 2 - Planos de governos estaduais e respectivos governadores – 2004 a 2020

PLANO DE GOVERNO	GOVERNADOR(A)	PERÍODO DO PLANO	PERÍODO DE GOVERNO
3º PPA	José Reinaldo Tavares	2004-2007	1/1/2003 a 31/12/2006
4º PPA	Jackson Kepler Lago	2008-2011	1/1/2007 a 17/4/2009
4º PPA	Roseana Sarney Murad ²⁴	--	17/4/2009 a 31/12/2010
5º PPA	Roseana Sarney Murad ²⁵	2012-2015	1/1/2011 a 10/12/2014
6º PPA	Flávio Dino de Castro e Costa	2016-2019	1/1/2015 a 1/1/2019
7º PPA	Flávio Dino de Castro e Costa	2020-2023	1/1/2019 a 31/12/2022

Fonte: Arquivo pessoal de funcionário da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Inicialmente, convém destacar que, no decorrer de todos os Programas de Governo e PPAs analisados, o enfrentamento da pobreza é posto como prioridade e, em alguns, como a principal diretriz do Governo, conforme evidenciado nos trechos a seguir.

José Reinaldo Tavares (2003 a 2006):

Diante desses cenários futuros alternativos o posicionamento estratégico do Maranhão é o de buscar construir uma nova trajetória de desenvolvimento sustentável a partir de um conjunto de diretrizes como: a redução da pobreza absoluta ou crítica e das desigualdades sociais e espaciais (despolarização), a inclusão social, a ampliação das oportunidades de emprego e elevação de renda, a melhoria do acesso da maioria da população a bens públicos essenciais, o uso racional dos recursos ambientais, o acesso à tecnologia, conhecimento e informação e a democratização do planejamento e gestão das políticas públicas (MARANHÃO, 2003, p. 50, grifo nosso).

²⁴ Assumiu após a cassação do governador Jackson Lago e governou de 17/4/2009 a 1/1/2011.

²⁵ Renunciou no dia 10/12/2014 e o presidente da Assembleia Legislativa, Arnaldo Melo, assumiu o governo de 10/12/2014 a 31/12/2014.

Portanto, o propósito desta revisão é o de proceder à correção de erros técnicos contidos na versão original do PPA 2004-2007 e à sua atualização com as novas demandas do ambiente externo, além de qualificar a ação governamental em seu compromisso maior de combate à pobreza e elevação do nível de desenvolvimento humano da população maranhense (MARANHÃO, 2005, p. 13, grifo nosso).

Jackson Lago (2007 a 2009):

A combinação de políticas de caráter estrutural com políticas emergenciais como método para enfrentar a pobreza e superar as desigualdades sociais é outra estratégia do PPA. Essa combinação deverá significar importantes decisões políticas em prol da cidadania e em termos da organização da ação governamental, irá também requerer uma integração das políticas no campo social. Esse método deve servir inclusive como referência para o acompanhamento e monitoramento das políticas públicas. A dispersão de ações na área social pode até criar uma melhoria episódica na condição de vida de setores da população, mas trará sempre o risco do que já acontece: irregularidade, descontinuidade e, sobretudo, não constrói a viabilidade que lhe permita tornar-se estrutural na dinâmica da reprodução social (MARANHÃO, 2007, p. 39, grifo nosso).

O desafio que se coloca no presente é o do estabelecimento de novos marcos regulatórios pelo planejamento do desenvolvimento do Maranhão. Sem um projeto de desenvolvimento sustentável, construído e operado pelo governo, sociedade e setor econômico, tendo como alvo a superação da pobreza e o bem comum da população, não haverá a menor chance de modificação dos atuais parâmetros da economia local (MARANHÃO, 2007, p. 39, grifo nosso).

Roseana Sarney (2009 a 2001; 2011 a 2014):

Não podemos esquecer a população mais carente e que mais necessita do amparo do Estado. É para ela que já iniciamos programas e ações, como Viva Luz, Viva Água, Viva Casa, Primeiro Emprego, Restaurante Popular, além de projetos específicos para os que vivem da agricultura familiar, como distribuição de sementes, assistência técnica e acesso a novas tecnologias. Destaque especial esse conjunto de propostas dedicada à educação rural e às políticas destinadas aos povos indígenas e quilombolas. Ele será mantido e ampliado (SARNEY, 2010, p. 3, grifo nosso).

O PPA 2012-2015 que apresento à Assembleia Legislativa e à sociedade maranhense responde ao desafio de combater a pobreza e promover a competitividade e modernização tecnológica a fim de dotar nosso estado de uma sociedade mais justa, progressista, solidária e igual (MARANHÃO, 2011, p. 7, grifo nosso).

Diretriz 1: Erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.

A noção de pobreza tratada no âmbito deste Plano está associada diretamente à insuficiência de renda, pois ela está assim definida dentro dos Objetivos do Milênio. A principal fonte da pobreza no Maranhão guarda maior relação com a escassez agregada de recursos que com a má distribuição dos recursos existentes. Daí a necessidade de se desenvolver políticas que explorem as oportunidades existentes para a população pobre (MARANHÃO, 2011, p. 7, grifo nosso).

Flávio Dino (2015 a 2018; 2019 a 2021)

As propostas que marcam o resultado da primeira etapa do movimento Diálogos pelo Maranhão estão baseadas nas seguintes Diretrizes Programáticas:

[Diretriz Programática 4] Reduzir as desigualdades e a pobreza, construindo uma nova geração de políticas sociais e de direitos (DINO, 2014, p. 8, grifo nosso).

[Proposta] 9. Desenvolver ações destinadas a, progressivamente, retirar da linha de pobreza extrema as famílias maranhenses. Faremos isso tendo como ferramenta o Cadastro Único dos Programas Sociais no Estado do Maranhão, o que permitirá ampliar e integrar os programas sociais dirigidos à erradicação da pobreza no estado. Vamos estimular a economia solidária e o empreendedorismo para esses segmentos, visando à ampliação da renda familiar (DINO, 2014, p. 14, grifo nosso).

Diretriz 10. Assegurar o acesso às políticas públicas de assistência social e direitos humanos.

Ações Estratégicas: [...] Redução das desigualdades e da pobreza, construindo uma nova geração de políticas sociais e de direito, contemplando a igualdade de gênero e raça, o respeito à orientação sexual, a proteção e promoção dos direitos dos povos [...] (MARANHÃO, 2015b, p. 56, grifo nosso).

A sua elaboração [do presente PPA] considerou, ainda, a priorização da superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no estado, que se traduziu na definição de um robusto conjunto de políticas públicas para: efetivação do combate ao analfabetismo e à precarização das escolas públicas; ampliação no abastecimento de água e esgotamento sanitário; promoção e ampliação na geração de emprego e renda, com inclusão produtiva dos segmentos sociais mais vulneráveis, assim como a valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental, cuja ação inicial se deu por meio da instituição do Plano de Ações “Mais IDH” (MARANHÃO, 2017, p. 18, grifo nosso).

No Governo José Reinaldo (2003 a 2006), o principal Programa de enfrentamento da pobreza foi direcionado à pobreza rural, o Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão (PRODIM) cujo objetivo era “[...] a redução dos atuais índices de pobreza da população rural estimulando e apoiando as associações das comunidades como atores e propulsores das transformações no campo.” (MARANHÃO, 2005, p. 137). O público-alvo era a população pobre com prioridades para os 80 municípios de menor IDHM, as áreas quilombolas, os territórios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (Cedrus/MA) e os assentamentos do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA) e do Programa Crédito Fundiário.

O PRODIM possuía projetos nas áreas de educação (nas comunidades rurais); saúde (saúde e de saneamento nas comunidades rurais); geração de renda (criação e fortalecimento de atividades produtivas voltadas para o mercado ou autoconsumo da comunidade); meio ambiente (preservação do meio ambiente mantendo os impactos positivos na qualidade de vida e renda das comunidades rurais); cultura (fortalecimento do capital social e humano das comunidades, apoiando as atividades

culturais que promovam a identificação comunitária e a capacidade de autopromoção). (MARANHÃO, 2005).

A participação social deu-se por meio da ouvidoria, conselhos setoriais (Cedrus, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – STTR, colônias de pescadores, Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão – ACONE-RUQ), grupos indígenas e grupos de jovens com mobilização do público-alvo para sua aprovação e divulgação. (MARANHÃO, 2008b).

Os principais resultados publicados do Programa são referentes às metas físicas e financeiras. Em relação à quantidade de projetos, evidenciou-se que a “[...] execução de 267 projetos, comparada à meta prevista de 240, revela que a meta foi superada em 11,25%”. E em se tratando dos recursos aplicados, “[...] a execução financeira foi de 55,9%, [...] diante do atraso na liberação dos recursos pois, só foram liberados a partir de junho/06, tendo em vista a renovação do contrato de empréstimo com o BID.” (MARANHÃO, 2008b, p. 51).

Ainda no Governo José Reinaldo, foi criado o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP), por meio da Lei Estadual nº 8.205, de 22 de dezembro de 2004, como unidade destinada a captar, canalizar e gerenciar recursos, com o objetivo de diminuir os níveis de pobreza do Maranhão. De acordo com a lei de criação, os recursos do Fundo foram destinados a programas e ações de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros que ajudem a efetivamente diminuir os níveis de pobreza do estado. (MARANHÃO, 2008a).

No governo seguinte, liderado por Jackson Lago (2007 a 2009), o PRODIM²⁶ continuou como o principal Programa de enfrentamento da pobreza no estado explícito no PPA 2008-2011. O seu objetivo passou a ser “[...] promover a inclusão social da população rural situada abaixo da linha da pobreza” e as ações eram: “Fortalecimento de Cadeias Produtivas; Fortalecimento de Empreendimentos rurais e de grupos especiais.” (MARANHÃO, 2007, p. 60). Em umas das avaliações do PPA, ainda no Governo Jackson Lago, foi constatado que “[...] apesar de pertinente, as ações são insuficientes para enfrentar as causas do problema, tendo em vista o que está formulado, pelo órgão, na apresentação do problema e na estratégia de implementação.” (MARANHÃO, 2009, p. 35).

²⁶ Programa vinculado ao empréstimo contraído no governo anterior, junto ao Banco Mundial.

No Governo Roseana (2009 a 2010), que assumiu após a cassação do Governador Jackson Lago, houve uma reestruturação dos programas sociais financiados com recursos do FUMACOP, que passaram a ser: Viva Água, Viva Luz, Viva Casa, Viva Terra, Viva Meu Primeiro Emprego, Viva Produção, dentre outros, ainda no PPA 2008-2011.

No Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da gestão subsequente da Governadora Roseana, eleita para cumprir mandato no período 2011 a 2014, foram destacados dois Programas de enfrentamento da pobreza, além dos já citados: a) Sustentabilidade e Inovação no Maranhão (SIM), cujo objetivo era promover a inclusão social da população rural situada abaixo da linha de pobreza, por meio do fortalecimento de cadeias produtivas, do fortalecimento da sustentabilidade de empreendimentos comunitários, do apoio às ações do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNFC) e da capacitação para a inclusão socioprodutiva. (MARANHÃO, 2012a, p. 39); b) Viva Maranhão, cujo objetivo foi “[...] ampliar e modernizar a infraestrutura social e econômica do Maranhão para reduzir a pobreza e extrema pobreza.” (MARANHÃO, 2012b, p. 15).

O Viva Maranhão inclui a população em situação de pobreza e extrema Pobreza como beneficiária direta nos dez componentes finalísticos do Programa: i) gestão territorial; ii) modernização e ampliação dos serviços da tecnologia da informação e comunicação; iii) modernização da gestão pública; iv) ampliação da infraestrutura e modernização da educação; v) modernização e ampliação dos serviços de saúde e saneamento; vi) modernização e integração do sistema de segurança pública e sistema penitenciário; vii) integração rodoviária dos municípios do interior; viii) desenvolvimento social, inclusão produtiva e superação da pobreza extrema; ix) desenvolvimento econômico e promoção de emprego e renda; e x) mobilidade urbana. (MARANHÃO, 2012b).

Com relação à avaliação do Programa Viva Maranhão, os documentos oficiais de avaliação do PPA apontaram que: a) o Programa apresentou, em sua concepção, uma baixa consistência entre os atributos quantitativos e qualitativos; b) o público-alvo não foi delimitado; c) o objetivo estava abrangente para contribuir na solução do problema identificado; d) não foi associado nenhum indicador de resultado ao Programa, o que dificulta a mensuração de seu desempenho no exercício avaliado. (MARANHÃO, 2016c).

Mediante a leitura dos planos de governo citados, fica evidente que o enfrentamento da pobreza sempre esteve presente nas agendas governamentais, em alguns casos de forma mais estruturada e, em outros, menos. Mas, o fato de o enfrentamento da pobreza estar presente nos planos de governos e até mesmo nos instrumentos de planejamento não se traduziu, efetivamente, em programas concretos, colocados em prática de forma sistêmica e continuada.

É muito sensato concluir que a problemática da pobreza não poderia ser excluída do planejamento dos governos do Maranhão, uma vez que essa é mais cruel realidade da história do estado. Ademais, o fato de o Maranhão continuar apresentando os maiores percentuais de pobreza e os piores indicadores socioeconômicos do país evidencia a necessidade de adoção de estratégias mais estruturadas, assertivas e continuadas de enfrentamento da pobreza, que ultrapassem os horizontes eleitorais.

É nesse contexto que, no primeiro mandato do Governo Flávio Dino (2015 a 2018), foi criado o Plano Mais IDH, como principal estratégia de combate à pobreza em sua gestão. No segundo PPA do Governo Flávio Dino (2019 a 2022), a pobreza, dentre outros temas, foi institucionalizada como um *tema transversal*²⁷ e o Plano Mais IDH foi caracterizado como agenda estratégica²⁸ do governo:

Ainda, como **agenda estratégica local, tem-se a continuidade do Plano Mais IDH**. Essa iniciativa abrange os municípios de mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano do Estado e tem como **objetivo promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais** no meio urbano e rural, por meio da estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, abrangendo a integração de políticas públicas; ampliação dos mecanismos

²⁷ A transversalidade é um conceito que se refere às ações orientadas para determinado tema ou público específico. Na perspectiva adotada por esse PPA, é possível que um tema e um público, combinados, componham também uma Agenda Transversal. Assim, a transversalidade permite enxergar como diversos órgãos setoriais e diferentes níveis de governo agem sobre um mesmo público ou mesmo tema. Na prática, isso significa incluir ferramentas de gestão e políticas públicas que considerem a perspectiva na transversalidade que permite filtrar as ações do governo para determinado tema e público, percebendo como políticas diferentes se articulam em um mesmo âmbito. Essa abordagem, adotada pelo Governo do Maranhão, representa uma inovação para o monitoramento e avaliação de políticas públicas (MARANHÃO, 2019c).

²⁸ Além do Plano de Governo, o PPA 2020-2023 incorporou, no seu processo de elaboração, outros componentes estratégicos, advindos de compromissos adotados em âmbito internacional, regional e local, considerados de grande relevância para o desenvolvimento do Maranhão, a saber: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); Selo do Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Plano Mais IDH; e consórcios interestaduais (Consórcio Nordeste, Consórcio Brasil Central, Consórcio Amazônia Legal). Uma das inovações do PPA 2020-2023 é a possibilidade de vinculação a uma ou mais agendas estratégicas no nível mais detalhado do gasto público (denominado subação), em todos os órgãos da Administração Pública estadual. Na prática, esta inovação permite que a população enxergue os esforços das diferentes áreas do Governo do Maranhão em prol do alcance dos Compromissos e das Agendas Estratégicas. (MARANHÃO, 2019c).

de participação popular; ampliação da oferta dos programas de cidadania; inclusão de segmentos vulneráveis; e a valorização da diversidade. Na prática, o Mais IDH configura-se como uma grande meta mobilizadora do Estado, dada a sua relevância. (MARANHÃO, 2019c, p. 29, grifo nosso).

Para o PPA 2020-2023, serão mapeados, inicialmente, as seguintes **temáticas transversais**: Desenvolvimento Rural e Sustentável; Economia Solidária e Criativa; **Pobreza e Extrema Pobreza**; Assentamentos Rurais; Segurança Alimentar e Nutricional; Usos Múltiplos da Água. (MARANHÃO, 2019c, p. 32-33, grifo nosso).

Ao situar o Plano Mais IDH como uma agenda estratégica do Governo e a pobreza e extrema pobreza como temática transversal, o combate à pobreza ganha significativo destaque no planejamento público. O enfrentamento dessa problemática deixa de ser implementado por meio de programas isolados e passa a transitar em diversos setores do Governo de forma integrada. Tendo em vista que o Plano Mais IDH compõe o eixo central de análise e problematização da presente tese, que tem como proposta abordar a pobreza e seu enfrentamento no Maranhão, o referido Plano é apresentado na seção seguinte mediante um esforço de caracterizá-lo e de avaliar possíveis impactos decorrentes no enfrentamento da pobreza no estado.

4.2 Plano Mais IDH: principal estratégia de enfrentamento da pobreza no Maranhão no período de 2015 a 2022

No Maranhão, o Plano Mais IDH é apresentado como a principal estratégia do Governo Flávio Dino para o enfrentamento da extrema pobreza persistente no estado. O Plano propõe-se a reduzir a extrema pobreza e as desigualdades nos 30 municípios de menor IDHM, com “[...] promoção de justiça social e cidadania para as populações mais vulneráveis do estado.” (MARANHÃO, 2020, p. 17). O Plano foi implementado no primeiro mandato do Governo Flávio Dino (2015-2018) e mantido no segundo (2019-2022).

Figura 1 - Linha do tempo do Plano Mais IDH



Fonte: MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Relatório de avaliação do PPA 2016-2019:** exercício 2016-2019. São Luís, 2020. p. 224. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

Os antecedentes do Plano Mais IDH são identificados no ano de 2014, durante a campanha eleitoral do então candidato Flávio Dino. Militantes e dirigentes de movimentos sociais, sindicais e populares do campo e da cidade celebraram com Flávio Dino o Pacto por um IDH Justo²⁹, o qual consistiu em um documento elaborado por essas categorias sociais que foi entregue ao candidato em ato de comprometimento por parte dele em reverter os baixos indicadores sociais do Maranhão.

O Pacto tinha como principais objetivos:

[...] mudar os rumos do desenvolvimento estadual a partir da democratização da renda, do poder, da terra e do conhecimento. E, deste modo, proteger a vida – que está ameaçada por um modelo excludente de desenvolvimento econômico e cultural, – oferecendo as condições necessárias e sustentáveis ao pleno desenvolvimento de todos os maranhenses (PACTO ..., 2014, p. 1).

A forma de se alcançar os objetivos propostos seria por meio de uma mudança política:

Para mudar o destino dos maranhenses, propomos o PACTO POR UM IDH JUSTO. Acreditamos que só é possível construir um IDH justo com um novo modelo de desenvolvimento e gestão pública, ancorado na justiça social, na efetiva participação popular e no fortalecimento dos mecanismos de controle social. Publicamente firmamos o compromisso – movimentos sociais populares e sindicais e o candidato Flávio Dino – de construirmos políticas públicas capazes de inverter os indicadores negativos, com programas de democratização da renda, combate à corrupção e garantia de que os recursos públicos cheguem ao seu destino, sem clientelismo e patrimonialismo

²⁹ O documento Pacto por um IDH Justo (2014) foi elaborado de forma coordenada por vários movimentos sociais: movimento negro, de mulheres, juventude, pastorais, trabalhadores rurais, de moradia, professores, deficientes, representantes da área de direitos humanos, de economia solidária, profissionais de saúde, entre outros.

(PACTO ..., 2014, p. 2-3).

Após eleito, o candidato Flávio Dino instituiu o Plano Mais IDH, no primeiro dia do seu mandato, por meio do Decreto n° 30.612, de 02 de janeiro de 2015. O Plano, composto por 23 ações iniciais, apresentou como principal objetivo “[...] promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.” (MARANHÃO, 2015a, p. 1).

Para alcançar o objetivo principal, foram traçadas as diretrizes que trouxeram, como princípios basilares do Plano, a integração de políticas públicas, o planejamento territorial, a participação popular, a cidadania, a inclusão e integração produtiva e a valorização da diversidade, conforme descrito no Decreto n° 30.612/2015:

- I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial;
- II - ampliação dos mecanismos de participação popular na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos municípios;
- III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;
- IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais, calcada em um modelo de desenvolvimento que atenda às especificidades de cada um deles;
- V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações (MARANHÃO, 2015a, p. 1).

O Plano Mais IDH evidencia-se como uma intervenção direta do Estado, em parceria com o poder público municipal, nos municípios com menor grau de desenvolvimento humano do Maranhão, propondo-se a repensar o modelo de desenvolvimento do estado mediante essa inovadora tecnologia social. O critério utilizado para a seleção dos municípios foi o IDHM³⁰:

A escolha da metodologia do IDHM (PNUD/Ipea/FJP) como critério de seleção dos municípios se deu após estudos do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC, que apontou uma composição de indicadores de mais fácil monitoramento para efeito de políticas públicas e principalmente demonstrou que os 30 municípios com maior vulnerabilidade social (indicadores mais baixos) estão distribuídos de maneira mais ampla pelas regiões do Maranhão no *ranking* do IDHM, o que facilita uma estratégia de governo baseada no diálogo entre combate à pobreza e matriz de desenvolvimento territorial. (MARANHÃO, 2016b, p. 11).

Nesses termos, o referido Plano propõe-se a elevar o IDHM dos 30 municí-

³⁰ Essa não é a primeira vez que o IDHM é utilizado como principal índice para nortear o combate à pobreza no estado e como critério de seleção de beneficiários. No Governo José Reinaldo (2003 a 2016), o principal Programa de enfrentamento da pobreza foi o PRODIM cujo objetivo era “[...] a redução dos atuais índices de pobreza da população rural estimulando e apoiando as associações das comunidades como atores e propulsores das transformações no campo.” (MARANHÃO, 2005, p. 137). O público-alvo era a população pobre com prioridades para os 80 municípios de menor IDHM.

pios com menor índice no estado, retirando-os do *ranking* dos 100 piores do Brasil, por meio da melhoria nas condições de vida da população. Os municípios contemplados por esse Plano foram: Fernando Falcão, Marajá do Sena, Jenipapo dos Vieiras, Satubinha, Água Doce do Maranhão, Lagoa Grande do Maranhão, São João do Carú, Santana do Maranhão, Arame, Belágua, Conceição do Lago-Açu, Primeira Cruz, Aldeias Altas, Pedro do Rosário, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto, São João do Soter, Centro Novo do Maranhão, Itaipava do Grajaú, Santo Amaro do Maranhão, Brejo de Areia, Serrano do Maranhão, Amapá do Maranhão, Araisos, Governador Newton Bello, Cajari, Santa Filomena do Maranhão, Milagres do Maranhão, São Francisco do Maranhão e Afonso Cunha.

Considerando as faixas de desenvolvimento humano adotadas pelo PNUD, no Maranhão há quatro municípios na faixa de muito baixo desenvolvimento, 154 classificados na faixa de baixo desenvolvimento, 55 com médio desenvolvimento e apenas 4 com alto desenvolvimento humano. Esses dados demonstram que a escolha de 30 municípios é um recorte muito modesto, tendo em vista a possibilidade de outros municípios ocuparem o *ranking* dos piores IDHMs do Brasil, caso não sejam empreendidos esforços para superação da pobreza nessas localidades, uma vez que eles detêm características socioeconômicas muito semelhantes entre si.

Segundo o Governador do Estado, Flávio Dino, esses 30 municípios foram um recorte inicial e emergencial, com a finalidade de desenvolver “[...] tecnologias sociais que sirvam de modelo aos demais, multiplicando a experiência local.” (DINO, 2015, p. 3). Todavia, no decorrer do tempo, não houve ampliação de municípios no Plano, mas sim de ações nos 30 municípios.

Além do critério do IDHM, a escolha dos 30 municípios foi justificada a partir da estratégia territorial do Plano, ao identificar e considerar positivo o fato de os municípios estarem “[...] distribuídos de maneira mais ampla pelas regiões do Maranhão [...], o que facilita uma estratégia de governo baseada no diálogo entre combate à pobreza e matriz de desenvolvimento territorial.” (MARANHÃO, 2016b, p. 10).

O desenvolvimento territorial é um dos principais elementos do Plano Mais IDH. Segundo a secretário adjunto de Promoção do Mais IDH, da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular do Maranhão (SEDIHPOP), o desenvolvimento territorial foi concebido a partir de três perspectivas prioritárias:

- i. Dispersão territorial no estado: os municípios integrantes do Plano estão presentes em 12 das 21 microrregiões oficiais do IBGE, o que traz duas principais implicações: i) criação de “[...] uma espécie de sinergia regional que não se limite ao próprio município, mas que impulse iniciativas semelhantes na região.” (DINO, 2015, p. 3);
- ii. Reconhecimento das múltiplas realidades e desigualdades históricas do estado, com destaque à presença de territórios diversos em segmentos populacionais, como indígenas, quilombolas e ribeirinhos;
- iii. Desenvolvimento territorial sustentável: identificação das vocações, potencialidades e identidades dos diferentes municípios e localidades beneficiados, promovendo a customização (ou, pelo menos, os alinhamentos possíveis) para a execução efetiva das ações do Plano;
- iv. Territorialidades intramunicipais: priorizou-se atender às comunidades identificadas com maior concentração de pobreza e extrema pobreza, com a finalidade de atender as pessoas com alto grau de vulnerabilidade.

De fato, a atuação do Plano em 12 regiões de desenvolvimento do estado permitiu que as ações chegassem aos mais diferentes públicos: populações indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, movimentos do campo e da cidade, entre outros, conforme atesta a SEDIHPOP. Todavia, a dispersão territorial apresentou pontos negativos, devido à grande extensão territorial do estado e às péssimas condições de acesso a algumas sedes municipais.

Além disso, a dispersão de ações resultou em uma diminuta capilaridade regional e possibilidade de intercâmbio de experiências entre as distintas áreas atendidas, o que dificultou a possibilidade de geração de polos de desenvolvimento, como se pensava inicialmente, lamenta a SEDIHPOP. De igual modo, é importante considerar que a dinâmica econômica dos 30 municípios é muito fraca para induzir desenvolvimento regional.

A Tabela 16 abaixo mostra a distância de cada um dos 30 municípios do Mais IDH em relação à capital São Luís, onde se localiza o centro administrativo do estado, e o Mapa 3 mostra a localização dos municípios espacialmente. Some-se a essa distância, o difícil acesso a algumas sedes municipais, devido às péssimas condições das rodovias estaduais, principalmente em períodos chuvosos, a exemplo dos

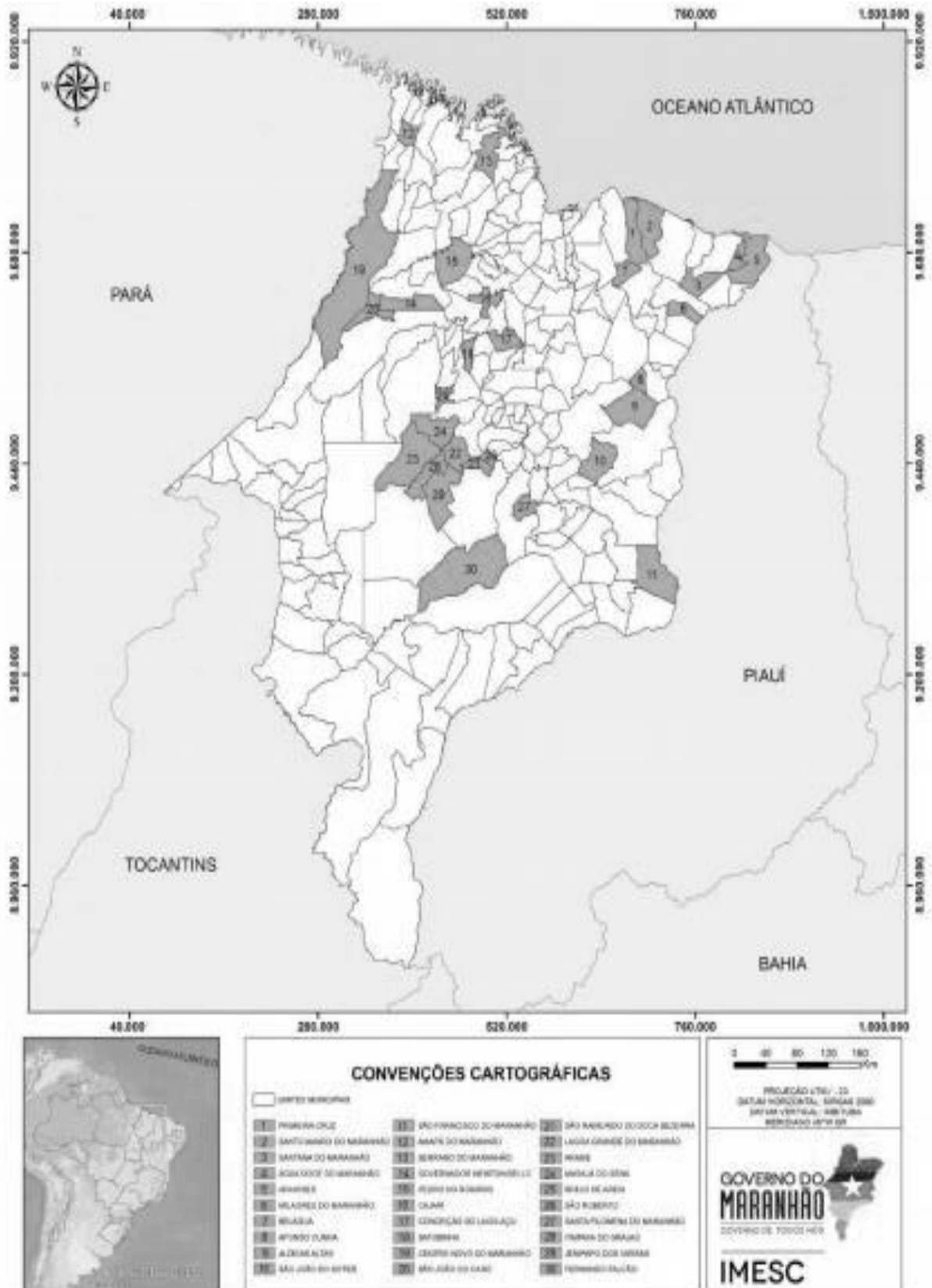
municípios de Marajá do Sena, Lagoa Grande, Itaipava do Grajaú, São João do Carú, cujo acesso era interrompido nos períodos de chuva intensa, antes das intervenções rodoviárias do Plano.

Tabela 16 - Distância (em km) dos municípios do Mais IDH em relação à capital São Luís

Município	Distância da capital (km)	Município	Distância da capital (km)
São Francisco do Maranhão	597	Lagoa Grande do Maranhão	375
Fernando Falcão	542	São Raimundo do Doca Bezerra	373
Jenipapo dos Vieiras	505	Araioses	368
Amapá do Maranhão	499	São Roberto	358
Arame	480	Pedro do Rosário	355
Serrano do Maranhão	474	Água Doce do Maranhão	353
Centro Novo do Maranhão	473	Milagres do Maranhão	335
Itaipava do Grajaú	442	Governador Newton Bello	321
São João do Soter	407	Conceição do Lago-Açu	320
Santana do Maranhão	404	Belágua	307
Marajá do Sena	394	Satubinha	302
Aldeias Altas	382	Afonso Cunha	299
Santa Filomena do Maranhão	380	Santo Amaro do Maranhão	235
São João do Carú	377	Cajari	219
Brejo de Areia	377	Primeira Cruz	193

Fonte: Elaborado pela autora, conforme informações do Google Maps (março de 2021).

Mapa 3 - Localização dos 30 municípios com os menores IDHM no Maranhão



Fonte: IMESC (2016).

Após a identificação das más condições de acesso, considerou-se urgente e de extrema importância a inserção de ações de melhorias das rodovias que dão acesso a alguns municípios. Foi então que o Programa Mais Asfalto – rodovias foi inserido no catálogo de ações do Plano, resultando na melhoria do acesso a 11 municípios: Brejo de Areia, Afonso Cunha, Fernando Falcão, Itaipava do Grajaú, Lagoa Grande do Maranhão, Pedro do Rosário, Santo Amaro do Maranhão, São Francisco do Brejão, São João do Caru e São Raimundo do Doca Bezerra.

Inicialmente, as ações do Plano Mais IDH foram agrupadas em quatro eixos: educação; saúde; renda; gestão e participação social (Quadro 3). A ideia de agrupar nesses eixos foi a de seguir as dimensões que compõem o IDH (educação, saúde e renda) e, dessa forma, atuar na alavancagem dos indicadores com impacto nessas dimensões.

Quadro 3 - Ações iniciais do Plano Mais IDH agrupadas por eixos

EDUCAÇÃO	SAÚDE	RENDA	GESTÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL
Programa Escola Digna	Força Estadual de Saúde do Maranhão (Fesma)	Mais Bolsa Família-Escola	Mutirão Mais IDH
Campanha de Alfabetização Programa Brasil Alfabetizado (PBA)	Água para Todos	Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)	Elaboração de Diagnósticos
Bibliotecas Rurais “Arca das Letras”	Maranhão Produtivo	Feiras da Agricultura Familiar	Sistema de Monitoramento e Avaliação e Seminário de Desenvolvimento Regional e Planejamento Territorial
	Cozinha-Escola Comunitária Minha Casa, Meu Maranhão	Regularização do Agricultor Familiar (Fundiária e de Crédito)	

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas informações de MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Decreto nº 30.612, de 02 de janeiro de 2015.** Institui o Plano de Ações “Mais IDH” e seu respectivo Comitê Gestor, e dá outras providências. São Luís, 2015a. Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3768>. Acesso em: 12 nov. 2020.

No final do ano de 2017, o Plano Mais IDH foi ampliado e reestruturado com o objetivo de atender a uma gama maior de carências, identificada após a implementação do Plano. A quantidade de programas passou de 23 para 46 e dois novos eixos foram criados e os nomes dos demais foram readequados, como descrito no Quadro 4.

Quadro 4 - Quadro de programas do Plano Mais IDH, por eixo

EDUCAÇÃO	SAÚDE E SANEAMENTO	TRABALHO E RENDA	INFRAESTRUTURA	GESTÃO, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR	GÊNERO, RAÇA E JUVENTUDE
Programa Escola Digna assistência técnico-pedagógica (SEDUC)	Força Estadual de Saúde do Maranhão (SES/SEEPP)	Ater para o Mais IDH (SAF/AGERP)	Escola Digna – construção de escolas (SE-DUC/SINFRA)	Mais busca ativa (SEDES)	Rota quilombola (SEIR)
Sim, Eu Posso (SE-DUC/MST)	Abastecimento de água com rede plena de distribuição (Caema)	Feiras da agricultura familiar (SAF)	Mutirão Rua Digna (SETRES)	Centro de Referência de Assistência Social (SEDES)	Juventude com ciência (SEE-JUV/FAPEMA)
Leitura no campo (SAF)	Saneamento básico rural (SEDES)	Regularização fundiária (ITER-MA/SECAP)	Minha casa, meu Maranhão (SECID)	Gestão urbana (SECID)	Mais extensão universitária (UE-MA/FAPEMA)
Programa Brasil Alfabetizado (SEDUC)	Kits sanitários (Caema)	Desenvolvimento do comércio local (SEDES)	Cozinhas comunitárias (SEDES)	Maranhão desenvolvido, mais justo e solidário (SETRES)	Carreta da mulher (SEMU)
Projeto Avança (SE-DUC)	Projeto Ninar (SES)	Desenvolvimento da cadeia produtiva do artesanato e trabalhos manuais (SETRES/SECTUR)	Infraestrutura de escolas estaduais e quadras: reformas e construções (SEDUC/SINFRA)	Mutirões (Mais IDH, Dia D, Documentação, Previdenciário) (SEDIHPOP)	CNH jovem e rural (SEEJUV/DETRAN)
Qualificação profissional (SETRES)	Poços rota quilombola Icatu (SEDIHPOP)	Desenvolvimento do turismo (SECTUR)	Mais asfalto, melhoria de rodovias estaduais e pontes (SINFRA)	Comitês Municipais Mais IDH (SEDIHPOP)	Tour jovem cidadão (SEEJUV/SECTUR)
IEMA mais IDH (SECTI/IEMA)		Desenvolvimento da pesca e do extrativismo (Sagrima)	Quadras poliesportivas (SEDEL)	Mais IDH em números e mapas (IMESC)	
Bolsa Escola (Mais Bolsa Família) (SEDES)		Cisternas – segunda água (SAF)			
		Água doce (SAF)			
		Mais sementes (SAF)			
		PAA – Programa de Aquisição de Alimentos (SAF)			
		Regularização fundiária urbana (SECAP)			

Fonte: Elaboração da autora, com base nas informações disponibilizadas no site da SEDIHPOP (Disponível em: <http://www.maisidh.ma.gov.br/oplano/acoes/>).

Os eixos que compõem o Plano passaram a ser: educação; saúde e saneamento; trabalho e renda; infraestrutura; gestão, cidadania e participação popular; gênero, raça e juventude. Os novos eixos criados foram o de infraestrutura, o qual passou a congrega todos os programas constituídos por obras; e o de gênero, raça e juventude, que congrega programas direcionados para esses segmentos que não estavam contemplados no desenho inicial do Plano. Os 46 Programas que compõem o Plano estão brevemente descritos no Anexo C e totalizam um investimento em torno de R\$ 1 bilhão no conjunto dos 30 municípios do Plano.

Analisando o Plano Mais IDH, em sua concepção e conjunto de ações, verifica-se que esse instrumento é o tipo de política pública em que o foco das ações é deslocado da realidade com que se deseja trabalhar para o indicador escolhido para representá-la. Em outras palavras, partiu-se de um índice para se elaborar uma política pública, e não propriamente da realidade concreta. Isso é um fenômeno comum e, assim como se deu com o Mais IDH, em muitos processos de formulação de políticas públicas, primeiro se escolhe o indicador e depois associa-o aos problemas ou demandas.

Como entendem Guimarães e Jannuzzi (2005), efetua-se, dessa forma, a substituição do todo pela parte. Ainda segundo os autores, a reificação da medida, em detrimento do conceito, tem outro desdobramento sobre o campo da formulação de políticas, que é o de reforçar a tendência de encará-la como isenta de valores ideológicos ou políticos, como se na sua construção, não intervissem orientações teóricas e opções metodológicas dos seus proponentes.

Quando os conceitos são complexos, não se pode simplesmente reduzir a gestão de uma política ou programa à apreciação de um indicador sintético. O IDH, por exemplo, que é o indicador com maior aceitação internacional, é resultado da ponderação de três temas distintos (renda, saúde e educação) e, por meio da aglutinação deles, busca-se melhor representar o nível de desenvolvimento socioeconômico de um país.

Por outro lado, na sua composição, há um conceito mais sensível às variações conjunturais e de prazo mais curto (Renda Nacional Bruta – RNB) e, por outro, conceitos estruturais menos sensíveis e de prazo mais longo de evolução (saúde e educação). Assim, uma variação anual positiva do IDH, decorrente do aumento da RNB, pode, por exemplo, camuflar uma estagnação ou até um retrocesso nas outras dimensões estruturais dos demais indicadores (saúde e educação). Dependendo do

contexto e dos objetivos estabelecidos, deve-se ter cautela na adoção de índices, pois, se por um lado, muito bem identificam áreas de ação prioritária, por outro, não expressam problemas ou dimensões específicas. (BRASIL, 2010).

No caso do Plano Mais IDH, tem-se assistido a uma constante ampliação de ações que visam a atender às mais diversas carências dos 30 municípios, que extrapolam as medidas feitas a partir das dimensões e dos indicadores do IDHM. Tendo em vista esse conjunto de programas que compõem o Mais IDH, chama-se a atenção para a necessidade de se manter a complementariedade entre os diversos programas que integram o Plano, por meio de estratégias de intersetorialidade, a fim de otimizar recursos e alcançar os resultados planejados.

A intersetorialidade mostra-se como uma importante ferramenta e mecanismo de “[...] interação e integração dos diversos órgãos e instituições no compromisso comum de efetivação de direitos, garantindo-se, também, a participação social como requisito essencial de legitimidade das políticas sociais.” (CUSTÓDIO; SILVA, 2015, p. 3). Essa ferramenta foi planejada para promover o encadeamento das ações no âmbito intramunicipal, tendo em vista a identificação de carências comuns nas localidades atendidas, como exemplificado a seguir: as comunidades beneficiadas com abastecimento de água deveriam ser priorizadas nos Projetos de Ater; as famílias beneficiadas com Ater deveriam ser priorizadas no PAA, nas Feiras da Agricultura Familiar e como fornecedoras dos Restaurantes Populares; as localidades em que seriam construídas as Escolas Dignas e as casas do Programa Minha Casa, Meu Maranhão, quando necessário, também deveriam receber sistema simplificado de abastecimento de água e ampliação da rede elétrica; e no âmbito do Programa de alfabetização *Sim, eu posso!*, a Fesma identificou demanda de alunos com problemas de visão. Algumas dessas ações intersetoriais estão previstas nos projetos executivos, mas outras foram traçadas no decorrer da implementação dos Programas.

No âmbito da gestão do Plano Mais IDH, foram estruturadas as seguintes instâncias: Comitê Gestor, que é presidido pelo Governador e composto pelos secretários e gestores das 24 Secretarias de Estado e Autarquias estaduais³¹ que integram

³¹ Segundo informações disponibilizadas no site da SEDIHPOP (Disponível em: <http://www.maisidh.ma.gov.br/o-plano/acoes/>), compõem o Comitê Gestor e o Comitê Executivo do Plano de Ações Mais IDH: SEDIHPOP – Coordenação Executiva; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES); Secretaria de Estado de Comunicação e Assuntos Políticos e Federativos (SECAP); Secretaria de Estado da Saúde (SES); Secretaria de Estado de Educação (SEDUC);

o Plano, tem a função de propor as Ações que integrarão o Mais IDH; o Comitê Executivo, que é presidido pela SEDIHPOP e é formado pelos técnicos que coordenam a execução das ações; os Comitês Municipais, constituídos por representantes dos governos locais e da sociedade civil organizada, são as instâncias de controle social e participação social do Plano e têm caráter consultivo, sua finalidade é acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução local dos Programas propostos e devem ser acionados em todas as fases de implementação desses nos municípios, bem como todas as vezes que se considerar necessário.

O propósito desse modelo de gestão foi a criação de uma conexão e sinergia entre o planejamento central do Governador, os órgãos estaduais executores do Plano e os municípios beneficiários. Ao criar essas instâncias de gestão, o Plano Mais IDH objetiva cumprir a segunda diretriz proposta, a qual se refere à “[...] ampliação dos mecanismos de participação popular na gestão das políticas.” (MARANHÃO, 2015a, p.1), e se aproxima da compreensão de gestão pública descrita em Silva (2016a, p. 117, 118):

Gestão pública é aqui compreendida como a parte do governo que se concretiza através da coordenação administrativa e política de medidas sistematizadas para responder demandas relacionadas aos problemas populacionais. Trata-se de um processo que coloca, face a face, sujeitos sociais com interesses diversificados: políticos, burocratas, técnicos, liderança comunitárias, organizações empresariais e o público em geral demandante dos serviços públicos.

De acordo com a SEDIHPOP, os Comitês são fóruns de ampla participação social, geridos por meio de uma coordenação de dez membros, distribuídos paritariamente entre representantes do poder público e da sociedade civil – os primeiros, indicados pelas Prefeituras Municipais (três membros) e Câmaras Municipais de Vereadores (dois membros); os demais (cinco membros) eleitos em assembleia geral.

Embora a participação e o controle social do Plano estejam assegurados por

Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária (SETRES); Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID); Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA/SECID); IMESC; Secretaria de Estado de Agricultura Familiar (SAF); ITERMA; Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão (AGERP); Secretaria de Estado Extraordinária da Igualdade Racial (SEIR); Secretaria de Estado da Mulher (SEMU); Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA); Secretaria de Estado do Turismo (SETUR); Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI); Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA); Secretaria de Estado Extraordinária da Juventude (SEEJUV); Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA); Secretaria de Estado de Infraestrutura (SINFRA); Secretaria de Estado do Esporte e Lazer (SEDEL); Secretaria de Governo do Estado (SEGOV); Secretaria de Estado da Cultura (SECMA).

meio dos Comitês Municipais, notam-se alguns pontos críticos nesse processo, a exemplo da frágil interação entre o Comitê Executivo e os Comitês Municipais; do fato de muitos Comitês terem se tornado espaço de disputa de poder e influência política; da composição predominantemente do poder público, que elege representantes da sociedade civil ligados ao funcionalismo público; e da ausência obrigatória de beneficiários nessa instância.

Exposta a configuração do Plano Mais IDH, procurando identificar a concepção ou concepções de pobreza que fundamentam o Plano, uma vez que não há essa indicação explícita nos documentos oficiais, é possível inferir que o desenho do Plano tem grande aproximação com a Teoria das Necessidades Básicas, quando considera um grande conjunto de necessidades a serem atendidas (educação, saúde, saneamento básico, moradia, renda, esporte, infraestrutura, alimentação, dentre outros) e aposta no desenvolvimento como meio de satisfazê-las. Todavia, ao propor a redução da extrema pobreza com promoção de justiça social e cidadania, o Plano vai além da Abordagem das Necessidades Básicas e apresenta aderência à abordagem seniana das Capacidades Humanas, pois insere a pobreza no campo da justiça social.

Verifica-se, por conseguinte, que o Plano vai além das abordagens do desenvolvimento que se limitam ao crescimento da renda, ao indicar diversos tipos de liberdades, tanto sociais como econômicas, o fortalecimento dos direitos civis (por meio da participação popular) e a valorização da diversidade social, cultural, política, institucional e ambiental dos municípios (com programas como *Sim, Eu posso!*, *Leitura no campo*, *Rota Quilombola*, dentre outros).

Na Abordagem das Capacidade Humanas, o conceito de pobreza é centrado no indivíduo, suas capacidades e suas relações com as estruturas de oportunidades disponibilizadas, quer pelo Estado, quer pela sociedade. Trata-se de uma interpretação complexa sobre a pobreza por destacar sua multidimensionalidade, contribuindo para formulação do enfoque de Desenvolvimento Humano adotado pelo PNUD, que é a Instituição idealizadora do IDH e uma das idealizadoras do IDHM. Todavia, como pontuado anteriormente, essa abordagem desconsidera as determinações estruturais da pobreza conforme destaca a abordagem estrutural, que orienta as análises desenvolvidas nesta tese.

Convém ainda ressaltar que, na análise do Plano Mais IDH, é possível identi-

ficar indicação, mesmo que tangencial, da Abordagem Estrutural sobre a pobreza, ao questionar o modelo de desenvolvimento vigente, “[...] determinado historicamente por um modelo de crescimento assentado em concentração de terra e renda, oportunidades para poucos e ausência do Estado na vida dos que mais precisam [...]”, e ao se propor a “[...] desenhar um modelo de desenvolvimento capaz de romper com a dicotomia entre econômico e social e, principalmente, com o ciclo perverso da pobreza” com forte intervenção do Estado e mobilização social (MARANHÃO, 2016b, p. 6).

Nas palavras do Governador do Estado, o Plano traz “[...] o problema da desigualdade social para a agenda político-administrativa, tratando a pobreza não como tragédia individual, mas como questão de Estado e responsabilidade de todos”, com o desafio de desenvolver e articular “[...] iniciativas emergenciais e iniciativas estruturais e criar sinergia nas várias áreas de governo”, priorizando, em todo o processo, a “[...] efetiva participação social, de forma que os usuários das políticas públicas e toda sociedade civil possam discutir, propor e fiscalizar.” (MARANHÃO, 2016b, p. 7).

Entretanto, a aproximação com a Abordagem Estrutural se deu mais de forma retórica do que, efetivamente, na concretização de ações. Ao adentrar em uma análise detalhada dos programas que o integram, identificou-se que o Plano Mais IDH possui uma maior aderência à Abordagem das Capacidades Humanas, pelos motivos expostos anteriormente e pelo fato de não ter avançado em temas estruturantes, a exemplo da regularização fundiária, da identificação e consolidação de cadeias produtivas, da constituição de polos de desenvolvimento regional, da consolidação de mecanismos de participação popular efetivos, para citar alguns exemplos.

5 POSSÍVEIS IMPACTOS DO PROGRAMA MAIS IDH EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS E NA VIDA DAS FAMÍLIAS

Devido ao extenso portfólio de programas que integram o Plano Mais IDH, foi realizado um recorte dos projetos a serem avaliados. Para essa escolha, levou-se em consideração os projetos com maiores escopos de atuação nas três dimensões do IDHM. Para analisar a dimensão educação, selecionou-se o Programa Escola Digna; para análise da saúde, foi selecionado o Programa Força Estadual da Saúde do Maranhão (Fesma); e na dimensão renda, foi escolhido o Programa de Ater para os municípios do Mais IDH.

Esses Programas são umas das primeiras estratégias formuladas no Plano e possuem uma maior escala de atuação, devido ao contingente populacional que atingem e aos recursos pessoal e financeiros empregados, por isso apresentam maiores potenciais para gerar impactos. Além disso, possuem projetos executivos elaborados e sistemas de monitoramento, o que possibilita a realização de avaliações.

No que se refere ao espaço geográfico desse estudo, foram considerados os 30 municípios que integram o Plano Mais IDH, com a seleção de três deles para a realização de pesquisa empírica. A escolha desses para pesquisa empírica levou em conta os diferentes valores do IDHM: Fernando Falcão (menor índice dentre os 30 municípios – 0,443), São Raimundo do Doca Bezerra (Índice intermediário – 0,516) e Afonso Cunha (maior índice – 0,529).

Dessa forma, pretende-se apreender os graus de impacto em municípios com diferentes níveis de desenvolvimento, dentre os 30 que compõem o Plano. O recorte temporal selecionado foi do ano de 2015, quando do início do Plano, até o ano de 2020. Todavia, devido à deflagração da pandemia mundial do novo coronavírus (Covid-19), as análises dos indicadores do ano de 2020 foram comprometidas.

5.1 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).

Dessa forma, o Programa Escola Digna está estruturado em duas grandes dimensões. A primeira tem a finalidade de promover a substituição de escolas com estruturas físicas inadequadas e que não atendiam à real necessidade das práticas pedagógicas escolares. A segunda consiste na prestação de assessoria técnico-pedagógica aos municípios atendidos, para qualificar as práticas pedagógicas neles desenvolvidas. (MARANHÃO, 2016b).

O Programa é uma ação coordenada pela SEDUC, por meio de uma gestão compartilhada e participativa com os municípios. No que se refere às ações de construção das escolas de alvenaria, a ação é efetuada pelo Governo do Estado do Maranhão³² e entregue aos municípios, que têm a responsabilidade de manter toda a estrutura física, de pessoal e mobiliária necessária ao andamento das ações pedagógicas. (MARANHÃO, 2016b).

As metas estabelecidas pelo Programa foram: construir 70 escolas em substituição às instalações inadequadas; assessorar 100% das secretarias municipais de educação dos municípios que fizeram adesão ao Programa; ampliar o número de matrículas realizadas, por município, nas Escolas Dignas; reduzir a taxa de abandono das Escolas Dignas; ampliar a taxa de aprovação nas Escolas Dignas; aumentar a média da Prova Brasil nas Escolas Dignas. (MARANHÃO, 2016b). Nessa perspectiva, os principais impactos esperados do Programa são: instalações adequadas, que contribuam para a qualificação do processo de ensino e aprendizagem; garantia de condições para ampliação da oferta progressiva e integrada de matrículas no ensino fundamental; uso de recursos didático-pedagógicos aprimorados; gestão municipal de educação qualificada. (MARANHÃO, 2016b).

Para implementação do Programa, o primeiro passo foi a identificação das escolas que funcionavam em local inadequado (taipa, palha, palhoças e barracos) nos municípios contemplados pelo Plano Mais IDH. A etapa seguinte foi o processo de adesão dos municípios. A contrapartida das prefeituras municipais foi a disponibilização de terrenos adequados à construção das escolas e dos recursos pactuados no termo de adesão para a participação das assessorias técnico-pedagógicas. (MARANHÃO, 2016b).

Na concepção inicial do Programa Escola Digna, a assessoria técnico-

³² O Programa Escola Digna também contou com a parceria do setor privado na construção de algumas escolas. As empresas que firmaram esse compromisso com o Governo foram: Agroserra, Equatorial, Mateus, Mazan, Parnaíba Gás Natural, Eneva, Suzano e Algás.

pedagógica aos municípios atendidos foi proposta “[...] a partir da compreensão de que o espaço físico escolar por si só não resulta em melhoria do processo de aprendizagem.” (MARANHÃO, 2016b, p. 19). Era previsto que “[...] as ações de assessoria técnico-pedagógicas são oferecidas pela SEDUC às Secretarias Municipais de Educação e estas são responsáveis por multiplicar as ações junto às escolas construídas.” (MARANHÃO, 2016b, p. 25). A proposta foi “[...] realizar formação continuada de gestores, coordenadores pedagógicos e docentes que atuam na Educação Infantil e no ensino fundamental regular e na modalidade EJA.” (MARANHÃO, 2016b, p. 11).

Passados quatro primeiros anos de implementação, o Programa Escola Digna foi considerado um sucesso pelo Governo Estadual, tanto na execução de suas ações como no engajamento dos municípios. No ano de 2019, as diretrizes do Programa foram ampliadas, o que culminou na criação da Política Educacional Escola Digna, regida pela Lei nº 10.995³³, de 11 de março de 2019, que instituiu o Pacto pela Aprendizagem, regulamentado pelo Decreto nº 34.649, de janeiro de 2019, do qual fazem parte atualmente os 217 municípios do Maranhão.

O objetivo da Política Educacional Escola Digna é “[...] institucionalizar as ações voltadas à promoção da aprendizagem e articulação com as redes públicas de ensino.” (MARANHÃO, 2019b, p. 1). O Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem abrange as seguintes áreas: infraestrutura escolar; gestão; avaliação educacional; planejamento, suprimentos e suporte; apoio na gestão de programas e projetos federais (MARANHÃO, 2019a).

As ações da Política Educacional Escola Digna, desenvolvida de forma integrada pelo Governo do Estado, em regime de colaboração com os municípios, estão assim descritas na Lei nº 10.995/2019:

Art. 3º A Política Educacional “Escola Digna” será desenvolvida de forma integrada pelo Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação – Seduc, em regime de colaboração com os municípios, abrangendo as seguintes ações:

I - expansão do atendimento escolar e melhoria da infraestrutura, com padrão de qualidade e equidade, abrangendo, de forma especial:

- a) construção de prédios escolares em substituição às escolas de taipa, palha, galpões e/ou outros espaços inadequados nos quais se encontram em funcionamento escolas das redes públicas de ensino;
- b) construção de prédios escolares para funcionamento do Ensino Médio,

³³ No artigo 7º desta Lei, foram revogados: a Lei nº 10.414, de 7 de março de 2016; o Decreto nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015; o Decreto nº 33.631, de 14 de novembro de 2017; o Decreto nº 31.110, de 11 de setembro de 2015; e o Decreto nº 31.474, de 22 de janeiro de 2016 e as demais disposições em contrário.

prioritariamente nos municípios que não possuem prédios estaduais para esse fim;

c) construção de prédios para o funcionamento dos “Centros de Educação Integral” com equipamentos, no mínimo, destinados ao esporte, cultura, laboratórios e ensino de idiomas;

d) construção, em regime de colaboração com os municípios, de prédios escolares destinados ao atendimento da educação infantil ou ensino fundamental, cabendo ao município assegurar o número de professores necessário, a manutenção predial e todas as demais obrigações para o bom funcionamento da escola;

e) reforma e manutenção predial das escolas públicas estaduais, objetivando dotá-las de biblioteca com acesso à informática e outros espaços de convivência;

f) garantia de infraestrutura básica para o funcionamento dos prédios escolares construídos ou reformados, tais como poços, rede hidráulica, elétrica e outros, podendo estender os benefícios à comunidade local, mediante análise caso a caso;

II - implantação progressiva da Educação Integral no Sistema Estadual de Educação ou transformação gradativa dos Centros de Ensino em Centros de Educação Integral;

III - fortalecimento da gestão escolar democrática da educação pública por meio do desenvolvimento de um modelo de gestão para resultados na aprendizagem, a ser instituído por Decreto do Poder Executivo;

IV - qualificação das práticas e rotinas pedagógicas, por meio da formação continuada dos profissionais das redes municipais e estadual de educação;

V - valorização dos profissionais da educação;

VI - participação direta da comunidade escolar na eleição dos gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas maranhenses;

VII - fornecimento de insumos, que favoreçam a melhoria da aprendizagem;

VIII - fortalecimento da cooperação federativa com as redes municipais de educação, por meio do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, a ser regulamentado por Decreto do Poder Executivo;

IX - fomento à melhoria dos indicadores educacionais do Estado do Maranhão, por meio do desenvolvimento do Programa “Mais IDEB”, a ser regulamentado por Decreto do Poder Executivo.

X - indução à melhoria do desempenho, por meio da concessão de bolsas, premiação e reconhecimento das experiências exitosas;

XI - promoção da colaboração horizontal e da cooperação com as instituições educacionais e outras agências públicas e privadas, por meio de parcerias;

XII - realização de avaliação institucional com os profissionais da educação (MARANHÃO, 2019b, p. 2-4).

Dessa forma, a Política Educacional Escola Digna, que teve suas origens no Plano Mais IDH, ampliou significativamente seu escopo de atuação e tornou-se a macropolítica da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão. Para efeito da análise desenvolvida neste estudo, todavia, são levados em consideração, para avaliação de impacto, as ações de infraestrutura escolar nas escolas de ensino fundamental e de assessoria técnico-pedagógica ou de capacitações, como denominada mais recentemente.

5.1.1 Infraestrutura: “seria bom se toda escola fosse uma Escola Digna”

Em se tratando da infraestrutura escolar, a meta prevista inicialmente no Programa é a construção de 72 escolas³⁴. Até junho de 2021, haviam sido construídas 54 novas escolas de ensino fundamental; 33 escolas de ensino médio construídas, reformadas, revitalizadas ou ampliadas; e mais nove escolas estavam em execução nos 30 municípios do Plano Mais IDH, como mostra a Tabela 17.

Tabela 17 - Quantidade de Escolas Dignas de Ensino Fundamental e Ensino Médio, segundo *status*

MUNICÍPIO	TOTAL	Ens. Fundamental		Ens. Médio		Sem identificação – em andamento
		Concluídas	Em andamento	Concluídas	Em andamento	
TOTAL	98	54	3	33	6	2
Afonso Cunha	1	-	-	1	-	-
Água Doce do MA	2	-	-	2	-	-
Aldeias Altas	6	3	2	1	-	-
Amapá do MA	-	-	-	-	-	-
Araioses	2	1	-	-	1	-
Arame	5	3	-	2	-	-
Belágua	5	2	-	2	-	1
Brejo de Areia	1	-	-	-	1	-
Cajari	3	2	-	1	-	-
Centro Novo do MA	2	1	-	1	-	-
Conceição do Lago-Açu	5	3	-	2	-	-
Fernando Falcão	7	7	-	-	-	-
Gov. Newton Bel-lo	5	3	-	1	1	-
Itaipava do Gra-jaú	4	2	-	2	-	-
Jenipapo dos Vieiras	10	6	-	4	-	-
Lagoa Grande do MA	3	-	-	3	-	-
Marajá do Sena	5	4	-	1	-	-
Milagres do MA	1	-	-	-	1	-
Pedro do Rosário	1	-	-	1	-	-
Primeira Cruz	-	-	-	-	-	-
Santa Filomena do MA	5	3	-	1	-	1
Santana do MA	2	-	-	2	-	-

³⁴ Embora no projeto executivo do Plano estejam previstas 70 escolas, ao somar a quantidade de escolas por municípios, chega-se a um total de 72.

Santo Amaro do MA	1	-	-	-	1	-
São Francisco do MA	1	-	-	1	-	-
São João do Carú	2	1	-	1	-	-
São João do Soter	4	3	-	1	-	-
São Raimundo do Doca Bezerra	2	1	-	1	-	-
São Roberto	2	1	-	1	-	-
Satubinha	6	4	1	1	-	-
Serrano do MA	5	4	-	-	1	-
TOTAL	98	54	3	33	6	2

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados enviados em 22 de junho de 2021 pela SEDUC.

Nota: As Escolas Dignas referem-se às escolas de ensino fundamental construídas. As escolas de ensino médio referem-se à construção, reforma, revitalização ou ampliação.

Devido à dinâmica própria do Programa, a relação das escolas sofre alterações constantemente.

O Programa previu a construção de escolas em 26 municípios. Dentre os quatro restantes, em três não foram constatadas escolas funcionando em local inadequado (Amapá do Maranhão, Milagres do Maranhão, Santana do Maranhão) e apenas em São Francisco do Maranhão acusou-se a presença de escolas precárias que não foram alvo do Programa Escola Digna.

Ao se fazer o levantamento da quantidade de escolas funcionando em local inadequado nos 30 municípios do Plano Mais IDH desde o ano de 2010, nota-se que o processo de substituição das escolas de ensino fundamental passou a ser mais intenso a partir do ano de 2013, como pode ser observado na Tabela 18.

Tabela 18 - Quantidade de escolas de Ensino Fundamental funcionando em galpão, rancho paiol ou barracão nos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2020

Municípios	GALPÃO/RANCHO PAIOL/BARRACÃO											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	variação Galpão 2016- 2020
Mais IDH	411	350	316	270	237	219	196	175	152	153	142	-54
Afonso Cunha	10	10	9	9	9	7	5	4	5	7	6	1
Água Doce do MA	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	1	0
Aldeias Altas	16	17	14	10	9	6	6	2	1	0	0	-6
Amapá do MA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Araioses	2	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0
Arame	38	27	31	36	36	39	36	34	31	33	32	-4
Belágua	11	8	6	5	5	4	5	5	5	9	10	5

Brejo de Areia	18	18	15	9	4	2	2	2	8	8	8	6
Cajari	8	7	7	7	4	3	2	0	0	0	0	-2
Centro Novo do MA	6	2	7	6	4	1	5	4	2	3	2	-3
Conceição do Lago-Açu	22	20	22	20	16	14	12	12	12	8	8	-4
Fernando Falcão	19	20	14	11	10	9	3	2	2	1	1	-2
Governador Newton Bello	17	16	17	13	10	9	8	3	2	5	4	-4
Itaipava do Grajaú	9	9	7	5	5	4	4	3	2	2	2	-2
Jenipapo dos Vieiras	28	30	27	26	29	30	30	28	27	28	28	-2
Lagoa Grande do MA	11	11	7	2	1	1	1	0	0	0	0	-1
Marajá do Sena	28	20	15	14	14	11	14	12	9	7	7	-7
Milagres do MA	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pedro do Rosário	45	39	28	21	18	19	12	12	14	16	15	3
Primeira Cruz	13	12	11	10	4	3	0	0	0	0	0	0
Santa Filomena do MA	4	6	6	5	3	3	2	0	0	0	0	-2
Santana do MA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santo Amaro do MA	6	3	2	1	2	0	0	1	1	4	2	2
São Francisco do MA	10	8	8	7	6	7	4	2	1	3	2	-2
São João do Carú	47	25	25	25	26	26	26	26	7	5	4	-22
São João do Soter	19	20	15	12	10	9	7	5	4	2	2	-5
São Raimundo do Doca Bezerra	2	2	2	3	2	1	1	2	1	2	2	1
São Roberto	5	4	4	4	2	1	1	1	1	1	1	0
Satubinha	3	3	3	1	1	3	4	4	5	2	2	-2
Serrano do MA	13	11	11	8	5	6	5	10	11	6	3	-2

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Microdados do Censo Escolar 2010 a 2020**. Brasília, DF, 2010-2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados>. Acesso em: 10 out. 2020.

No âmbito do Programa Escola Digna, foram concluídas e entregues 54 escolas de ensino fundamental de 2017 a 2020. E nesse período, houve variação líquida de 54 escolas inadequadas nos 30 municípios do Plano Mais IDH. Mas, é importante atentar para os dados de forma desagregada, os quais apontam que houve uma redução de 96 escolas inadequadas e aumento de 42, conforme descrito na Tabela 19.

Tabela 19 - Total e variação anual da quantidade de escolas inadequadas e a quantidade de Escolas Dignas construídas, no conjunto dos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2011 a 2020

Municípios		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Soma 2017 a 2020
Escolas Inadequadas	Total dos 30 munic.	350	316	270	237	219	196	175	152	153	142	-
	Variação líquida	-61	-34	-46	-33	-18	-23	-21	-23	1	-11	-54
	Redução anual	-69	-47	-52	-40	-27	-32	-29	-34	-20	-13	-96
	Aumento anual	8	13	6	7	9	9	8	11	21	2	42
Qtd de Escolas Dignas		-	-	-	-	-	-	10	21	11	12	54

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP (2010-2020).

Analisando a evolução das escolas inadequadas e as entregas do Programa do Escola Digna, destacam-se três pontos:

- a) Em todos os anos analisados, a redução das escolas inadequadas foi superior ao quantitativo de Escolas Dignas entregues pelo Governo Estadual, evidenciando que houve esforços das prefeituras municipais para substituição das escolas com infraestruturas precárias, conforme relatado pela Secretária de Educação de Fernando Falcão e pela representante do Secretário de Afonso Cunha, embora em ritmo menor do que nos anos anteriores ao Programa;
- b) O Programa Escola Digna não potencializou o ritmo de substituição das escolas, porque houve o surgimento de novas escolas inadequadas durante a vigência do Programa;
- c) Analisando município por município, não se observa uma relação direta entre redução de escolas inadequadas e de Escolas Dignas construídas, como pode ser observado nos indicadores representados na Tabela 20. No município de Aldeias Altas, por exemplo, houve a redução de seis escolas inadequadas (quatro no ano de 2017, uma no ano de 2018 e uma no ano de 2019) e foram construídas três escolas no município (duas no ano de 2017 e uma no ano de 2020). Em Belágua houve a construção de duas Escolas Dignas, mas não houve redução de estruturas impróprias, pelo contrário, houve o acréscimo de cinco escolas funcionando em local inadequado.

Tabela 20 - Variação anual da quantidade de escolas inadequadas e quantidade de Escolas Dignas construídas, por município – 2017 a 2020

Municípios	Variação anual da quantidade de escolas inadequadas					Quantidade de Escolas Dignas entregues				
	2017	2018	2019	2020	Soma	2017	2018	2019	2020	Total
Mais IDH	-21	-23	1	-11	-54	10	21	11	12	54
Afonso Cunha	-1	1	2	-1	1	0	0	0	0	0
Água Doce do Maranhão	-1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Aldeias Altas	-4	-1	-1	0	-6	2	0	0	1	3
Amapá do Maranhão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Araioses	1	0	0	-1	0	0	0	1	0	1
Arame	-2	-3	2	-1	-4	0	1	0	2	3
Belágua	0	0	4	1	5	0	2	0	0	2
Brejo de Areia	0	6	0	0	6	0	0	0	0	0
Cajari	-2	0	0	0	-2	0	0	2	0	2
Centro Novo do Maranhão	-1	-2	1	-1	-3	0	0	0	1	1
Conceição do Lago-Açu	0	0	-4	0	-4	1	2	0	0	3
Fernando Falcão	-1	0	-1	0	-2	0	2	5	0	7
Governador Newton Bello	-5	-1	3	-1	-4	1	0	0	2	3
Itaipava do Grajaú	-1	-1	0	0	-2	0	0	0	2	2
Jenipapo dos Vieiras	-2	-1	1	0	-2	0	5	1	0	6
Lagoa Grande do Maranhão	-1	0	0	0	-1	0	0	0	0	0
Marajá do Sena	-2	-3	-2	0	-7	0	1	0	3	4
Milagres do Maranhão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pedro do Rosário	0	2	2	-1	3	0	0	0	0	0
Primeira Cruz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santa Filomena do Maranhão	-2	0	0	0	-2	3	0	0	0	3
Santana do Maranhão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santo Amaro do Maranhão	1	0	3	-2	2	0	0	0	0	0
São Francisco do Maranhão	-2	-1	2	-1	-2	0	0	0	0	0
São João do Carú	0	-19	-2	-1	-22	0	0	1	0	1
São João do Soter	-2	-1	-2	0	-5	2	0	1	0	3
São Raimundo do Doca Bezerra	1	-1	1	0	1	0	1	0	0	1
São Roberto	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Satubinha	0	1	-3	0	-2	0	4	0	0	4
Serrano do Maranhão	5	1	-5	-3	-2	0	3	0	1	4

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP (2010-2020).

A construção e entrega das Escolas Dignas foi um marco na vida da população beneficiada e nas localidades em que foram instaladas, segundo depoimentos dos secretários de educação municipais, gestores escolares, professores e da população beneficiada (pais e alunos) dos municípios de Fernando Falcão e de São Raimundo do Doca Bezerra.

Em Fernando Falcão, foi selecionada, para a pesquisa empírica, a Escola

Municipal Boa Esperança (Figura 2), com distância de 57 km da sede (aproximadamente 2h40 min de ida mais volta). As sete escolas previstas para o município de Fernando Falcão foram concluídas e entregues, o que foi considerado positivo pela Secretária Municipal de Educação: “[...] nós fomos privilegiados e agraciados porque o nosso município foi contemplado com a construção de sete Escolas Dignas.” (Informação verbal)³⁵, afirmou a Secretária de Educação do município. Seis escolas foram construídas na área do Sertão II, distante da sede do município, onde havia apenas “casinhas do professor”, nome dado ao “[...] espaço pequeno, quase sem estrutura” (Informação verbal)³⁶, onde funcionavam as escolas, e uma foi construída na aldeia indígena Aldeia Velha (Figura 3).

Figura 2 - E.M. Boa Esperança antes e depois do Programa Escola Digna, povoado Bacabal, município de Fernando Falcão



Fonte: Arquivo pessoal (2021).

³⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

³⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

Figura 3 - E.I. Emidipê depois do Programa Escola Digna, Aldeia Velha, município de Fernando Falcão



Fonte: Arquivo pessoal (2021).

No município de São Raimundo do Doca Bezerra, foi pesquisada a Escola Municipal São Raimundo, única Escola Digna construída no município, localizada no povoado Centro do Chiquinho, a 15 km da sede municipal (Figura 4).

Figura 4 - E. M. São Raimundo antes e depois do Programa Escola Digna, povoado Centro do Chiquinho, município de São Raimundo do Doca Bezerra



Fonte: Foto 1: MARANHÃO. Secretaria Estadual de Educação. **Escola Municipal São Raimundo – São Raimundo do Doca Bezerra - Escola Digna**. 2018. 1 Vídeo (0:59 segundos). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UIH1llt6VLE>. Acesso em: 17 jul. 2021; Foto 2: Arquivo pessoal (2021).

No município de Afonso Cunha, não há escolas concluídas, apenas uma em construção, no povoado Jibóia, na qual as obras da escola estavam paralisadas e foram retomadas há pouco tempo. No período da pesquisa de campo, havia trabalhadores na obra (Figura 5).

Figura 5 - Escola Digna em construção no povoado Jibóia, município de Afonso Cunha



Fonte: Arquivo pessoal (2021)

A E.M. São Raimundo, em São Raimundo do Doca Bezerra, inaugurada em 2018, funcionava em situação precária. Segundo o diretor e a secretária, a escola “[...] era de taipa, simples pequena, de barro. Agora é uma escola ampla, existe uma secretaria, banheiros excelentes (antes não tinha banheiro).” (Informação verbal)³⁷. Uma das mães disse que “[...] a antiga escola era de barro, a casa mal coberta, tudo um pouco meio ruim, sabe? Era ruim mesmo, bem ruim.” (Informação verbal)³⁸. Outra mãe disse que, na antiga escola, a porta constantemente desabava: “[...] a porta tinha dia que caía em cima das crianças. Um dia caiu uma janela na cabeça de um menino.” (Informação verbal)³⁹, falou sorrindo.

Sobre a percepção dos pais quanto ao que mais melhorou, a primeira mãe disse: “[...] para mim, melhorou tudo, porque hoje a gente tem uma Escola Digna, tem onde eles sentarem, onde eles escreverem, tem aonde faça a merendinha deles, tem a ‘vasilhinhas’ deles merendarem. Melhorou tudo, né!? No meu ponto de

³⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

³⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

³⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

vista.” (Informação verbal)⁴⁰. Outra mãe interrompeu, dizendo: “[...] só falta funcionar.” (Informação verbal)⁴¹, referindo-se à paralisação devido à pandemia. A primeira mãe retomou a fala dizendo que “[...] quando tinha aula era muito bom e os meninos achavam bom demais quando era pra vir para escola, logo aqui é um ambiente muito lindo, muito bom aqui.” (Informação verbal)⁴². Ao ser questionada sobre o motivo de gostar mais da nova escola, uma aluna respondeu que é o fato de ela não ser de barro: “[...] porque é mais boa. Naquela outra, todo dia era uma roupa porque sujava de barro, caía muito barro.” (Informação verbal)⁴³.

Uma funcionária da prefeitura de São Raimundo do Doca Bezerra, cujo filho estuda em uma escola reformada na sede municipal, disse que “[...] seria bom se toda escola fosse uma Escola Digna [...] Tudo é perfeito!” (Informação verbal)⁴⁴. Em Fernando Falcão, os alunos e pais consideram que, com a nova estrutura, possuem agora, de fato, uma escola.

A mãe de um aluno da E.M. Boa Esperança disse que antes “[...] tinha um coleginho, chamado colégio, mas não era escola.” (Informação verbal)⁴⁵. Outra mãe falou que a antiga estrutura “[...] era uma casa e hoje tem um colégio, tem a sala, tem as cadeiras bacanas para os alunos, está confortável, muito bom.” (Informação verbal)⁴⁶. Os alunos relataram que agora estudar é melhor: “[...] na outra escola eu achava ruim porque não tinha banheiro, não tinha bebedouro, bebia água quente, era escuro [...]” (Informação verbal)⁴⁷.

Quando perguntados sobre o maior interesse em frequentar a escola, os alunos responderam que gostam de aprender a ler, a escrever e da merenda. A merenda escolar melhorou tanto em diversidade quanto em qualidade, “[...] antes era beiju, biscoito, leite [...] agora vem carne, frutas [...] e isso foi um grande incentivo para os alunos.” (Informação verbal)⁴⁸, segundo o professor. Para ele, agora a comunidade tem uma “escola completa” e os alunos têm a oportunidade de conhecer e entender como é a estrutura de uma “escola de verdade” (Informação verbal)⁴⁹. Por repedidas

⁴⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁴¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁴² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁴³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁴⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁴⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁴⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁴⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁴⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁴⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

vezes e com muita empolgação, os pais falaram que a escola é “maravilhosa” (Informação verbal)⁵⁰.

Para as comunidades rurais, a presença da escola, além de fornecer um espaço adequado de aprendizagem, tornou-se um lugar de socialização. “Então foi um avanço muito grande, uma conquista para comunidade. Eles são muito felizes com essas escolas. Eles veem a escola como um ponto de referência para a comunidade.” (Informação verbal)⁵¹, relatou a Secretária de Educação de Fernando Falcão.

Uma das professoras formadoras do Programa Escola Digna disse que algumas escolas têm poucos alunos, então, como não tinham prédio escolar, se cogitou a possibilidade de fechá-las. “Mas, eu percebi que em uma comunidade, quando você fecha uma escola, é como se você matasse um pouco daquela comunidade porque a escola é o único local que a comunidade tem para ir: lazer, festinha, aniversário [...]” (Informação verbal)⁵². Ela continuou dizendo: “[...] se não tem a igreja, eles fazem o culto, eles fazem a missa, as datas comemorativas, as festas. Vão todos, as crianças, os idosos, acontece casamentos, há também atendimentos de saúde quando as equipes visitam o povoado.” (Informação verbal)⁵³.

Segundo a mesma professora, a escola “[...] é um espaço que ultrapassa a questão do ler e escrever, é um espaço social para aquela comunidade.” (Informação verbal)⁵⁴. Em São Raimundo do Doca Bezerra, a escola também é um espaço de socialização, são realizados aniversários, reuniões, eventos de igreja ou de professores, dentre outros. “Quando tem uma brincadeira, nós faz aqui. Bom demais! A gente já fez. É muito lindo aqui, é bom demais!” (Informação verbal)⁵⁵, disse uma mãe.

Outro impacto positivo do Programa foi a geração de emprego local no funcionamento da escola (havia sido prevista a utilização da mão de obra local apenas na fase de construção da escola). Em Fernando Falcão, esse aspecto foi evidenciado de forma mais enfática. Os pais citaram, entusiasmados, que “[...] a escola também trouxe emprego tanto na escola como na bomba. Antes [o emprego na escola] era pouquinho, um professor e uma zeladora” (Informação verbal)⁵⁶, disse uma mãe.

⁵⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁵¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

⁵² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁵³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁵⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁵⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁵⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

“Agora até para ligar a bomba do colégio precisa de uma pessoa” (Informação verbal)⁵⁷, reiterou ela.

Com a ampliação da estrutura, foi necessária a contratação de mais pessoas para trabalhar na cantina, na limpeza da escola e para monitorar a bomba que abastece a escola e o povoado. A maioria dos empregados é formada por pais de alunos. Em São Raimundo do Doca Bezerra os gestores também relataram que a construção da escola aumentou a quantidade de empregos temporários no povoado, antes da pandemia.

Mais um impacto positivo e não previsto inicialmente no projeto executivo, mas incorporado quando o Programa se tornou Lei, foi a universalização do abastecimento de água canalizada para toda a localidade. Esse foi um dos mais importantes benefícios citados por gestores municipais, gestores das escolas, professores e pais nos dois municípios analisados. A secretária de Educação de Fernando Falcão citou o abastecimento de água como umas das principais contribuições: “[...] para comunidade foi muito bom porque além da escola, foi perfurado o poço para abastecer a escola e a comunidade.” (Informação verbal)⁵⁸. Da mesma forma, o Secretário de Educação de São Raimundo do Doca Bezerra também citou o abastecimento de água, logo de início, como um aspecto muito positivo do programa: “Uma das contribuições mais marcantes foi o poço artesiano porque é um povoado afastadíssimo” (Informação verbal)⁵⁹. Antes, os moradores carregavam água de outro povoado ou compravam água por meio de carro pipa, segundo o Secretário.

No povoado Centro do Chiquinho, em São Raimundo do Doca Bezerra, os pais falaram que, antes da construção da escola, não havia água “[...] de jeito nenhum, nem poço, nem água encanada.” (Informação verbal)⁶⁰. A população buscava água nos povoados próximos, montada em jumentos ou de carro “la pegar água de jumento, no povoado Madalena” (Informação verbal) ou compravam água “[...] muitas vezes a água foi comprada” (Informação verbal)⁶¹.

Quando questionados sobre o que a água trouxe de melhoria, uma mãe disse “[...] ave Maria, água é vida, água é tudo!” (Informação verbal)⁶². Todavia, a água do

⁵⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁵⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

⁵⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

⁶⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁶¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁶² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

poço perfurado não é própria para consumo povoado Centro do Chiquinho, “[...] mas ainda hoje não estamos usando essa água para consumir porque a água não está boa” (Informação verbal)⁶³. A água para consumo continua sendo comprada ou buscada em outros lugares: “[...] quem pode comprar, compra, quem não pode carrega do vizinho” (Informação verbal)⁶⁴. Em Fernando Falcão, os pais comentaram que antes toda a água que utilizavam era de um riacho próximo e eles a carregavam na cabeça até as suas residências, “[...] só Deus sabe como era a situação” (Informação verbal)⁶⁵, disse uma mãe. Segundo eles, o acesso à água facilitou até a agricultura, “[...] antes a gente nem plantava muita coisa, porque quase nem tinha como plantar.” (Informação verbal), e para a construção de casas também, porque antes tinha que procurar um lugar próximo à água “[...] hoje faz em qualquer lugar, é só puxa a aguinha.” (Informação verbal)⁶⁶, relatou uma mãe.

Para todos os sujeitos beneficiados direta e indiretamente, a estrutura física da Escola Digna foi indubitavelmente importante e foi ao encontro das necessidades da escola. Mas, questionados sobre o que ainda poderia melhorar, citaram várias contribuições:

- Infraestrutura: sugeriram a construção de muro, para evitar depredação e entrada de animais; e de uma maior estrutura para esportes;
- Equipamentos: a escola não tem computadores nem impressora, o que dificulta o trabalho dos professores que ainda elaboram as atividades à mão. Em São Raimundo do Doca Bezerra, a escola tem internet, mas não tem computador;
- Manutenção permanente: foi reivindicada a contratação de vigias e zeladores para atuarem tanto na segurança como na manutenção da limpeza da escola, durante todo o ano e não apenas no período de aula;
- Qualidade do serviço de educação: há necessidade de ampliação do quadro de professores, pois as escolas são multisseriadas e não atendem a todas as necessidades dos alunos;
- Garantia de continuidade dos estudos: há oferta de ensino médio apenas na sede municipal e muitos alunos não conseguem frequentar as aulas, seja

⁶³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁶⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁶⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁶⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

pela falta de transporte ou de condições para se manter na cidade. Os professores de Fernando Falcão enfatizaram a necessidade de descentralização do ensino médio para a melhoria da escolaridade do município;

- Aula para os adultos: os pais reivindicaram turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) no turno noturno, porque muitos não sabem ler nem escrever.

5.1.2 Capacitações pedagógicas: “Mas, o prédio não é tudo”

De acordo com a gestão estadual, nessa fase inicial do Programa, além dos 30 municípios do Mais IDH, foram atendidos mais 85 municípios, com capacitações para os gestores municipais. Com a instituição do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, todos os municípios do estado passaram a ser atendidos. (MARANHÃO, 2019a). E, somente a partir do ano de 2020, iniciaram as capacitações para os professores.

Os gestores municipais, diretores e professores afirmaram que a construção das Escolas Dignas foi muito importante, da mesma forma que consideraram essenciais e complementares as ações de capacitações pedagógicas, imputando a estas um papel primordial na melhoria da educação do município:

[...] o prédio contribui muito porque você tem que ter um local digno que você queira estar, que seja confortável. E o professor também acrescentou que considera ser um local que ele tem mais acesso para o seu fazer pedagógico, que ele sinta mais prazer de estar ali. Mas, o prédio não é tudo. (Informação verbal)⁶⁷.

“Aquele professor que estava lá na casinha que os índices eram baixos, foi para Escola Digna e não conseguiu alcançar os índices que a gente almeja” (Informação verbal)⁶⁸, reitera uma das formadoras pedagógicas do município de Fernando Falcão. “Por isso que acredito na formação que é essencial e o [Programa] Escola Digna [contribuiu para isso]. [...] Para ter resultado, é preciso investir no professor, naquele que vai transmitir” (Informação verbal)⁶⁹, complementou ela.

Por meio dessa metodologia, cada integrante do sistema educacional pôde conhecer e planejar melhor as suas respectivas práticas educacionais, conforme relatou a supervisora pedagógica da sede do município de Afonso Cunha: “[...] as formações [foram] muito significativas, levaram os profissionais a trabalharem de

⁶⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁶⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁶⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

forma mais objetiva, coerente, com fundamentação teórica, [pois] cada um ficou sabendo da sua função.” (Informação verbal)⁷⁰. Resultou, também, em uma nova metodologia de trabalho mais humanizada dos professores, “[...] da forma como realmente deve ser, alfabetizando de forma mais humanizadora. Não é só alfabetizar, ensinar a ler, a escrever, não é só isso, mas de forma humanizadora, contextualizada, com textos.” (Informação verbal)⁷¹. Outro resultado importante citado foi o planejamento pedagógico: “[...] o importante também é o planejamento, porque às vezes os professores trabalhavam aleatoriamente, sem objetivo.” (Informação verbal)⁷². “O [Programa] Escola Digna trouxe essa estratégia também, de o professor trabalhar de forma organizada.” (Informação verbal)⁷³.

Outro resultado previsto e alcançado, no município de Fernando Falcão, foi a dimensão institucional do Programa, por meio do fortalecimento dos conselhos, conforme relata uma das professoras formadoras do Escola Digna: “[...] as escolas ficaram mais organizadas, criaram seus conselhos, tudo mais normatizado. Embora as escolas já fizessem esse trabalho, não era organizado.” (Informação verbal)⁷⁴, relatou. “Com os conselhos, melhorou a participação das famílias nas escolas [pai, mãe, funcionário da escola] nas tomadas de decisões.” (Informação verbal)⁷⁵. Ela também citou que o município conseguiu reconstruir os projetos político-pedagógicos da escola.

Para os gestores municipais e profissionais da educação entrevistados nos três municípios, as formações pedagógicas foram o ponto mais positivo do Programa Escola Digna, porque tiveram impacto em todo o município e contribuíram para melhorar as práticas educacionais e o processo de aprendizagem dos alunos. Nas palavras da Secretária de Educação de Fernando Falcão: “[...] a gente vê que muitos mudaram suas práticas na sala de aula, através das formações continuadas. Isso também fica visível na aprendizagem dos alunos.” (Informação verbal)⁷⁶.

Os professores se sentiram valorizados e aproveitaram ao máximo as capacitações, conforme relata uma professora de São Raimundo Doca Bezerra: “[...] quando a gente estava na formação, a gente gostou tanto que eu sempre falava: os pro-

⁷⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 2 de agosto de 2021.

⁷¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 2 de agosto de 2021.

⁷² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 2 de agosto de 2021.

⁷³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 2 de agosto de 2021.

⁷⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁷⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁷⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

fessores precisam de uma formação dessas.” (Informação verbal)⁷⁷, disse ela de forma muito empolgada. “Eu gostava tanto que quando ia começar a gente já ficava animada.” (Informação verbal)⁷⁸.

Todos os entrevistados, inclusive uma representante da coordenação estadual do Programa, relataram que a pandemia trouxe prejuízos para as capacitações: “Se não fosse a pandemia, as formações teriam tido um resultado fantástico.” (Informação verbal)⁷⁹, falou o Secretário de Educação de São Raimundo do Doca Bezerra. Segundo ele, em “2020 só teve 16 dias de aula presencial e teve uma ‘quebra’ no desempenho. O fato de as formações serem online não foi positivo porque nem todos os professores têm acesso à internet.” (Informação verbal)⁸⁰.

A secretária de educação e uma formadora pedagógica de Fernando Falcão também relataram que o modelo de formação online comprometeu as capacitações, dentre outros fatores, devido à qualidade ruim do sinal de internet, tanto em São Luís como no município; ao acúmulo de cursos na plataforma, o que dificulta o acompanhamento, os quais chegam em alguns casos a ser simultâneos; e à carga horária de algumas capacitações, com média de 4 horas de aulas ininterruptas, o que deixa os capacitandos dispersos.

Mas, apesar dos desafios impostos pela pandemia, uma representante da coordenação estadual apontou que os municípios demonstraram muito interesse em participar das capacitações. Foi relatado um Webinar em que participaram, em média, 8 mil pessoas ao vivo. Além disso, o Pacto pela aprendizagem resultou em um estreitamento de relações e melhor comunicação com os municípios, mesmo durante a pandemia, o que foi considerado muito positivo pela gestão estadual do Programa.

5.1.3 Indicadores prioritários de educação do Escola Digna

Os indicadores educacionais prioritários do Programa Escola Digna, citados no projeto executivo do Plano Mais IDH, são: ampliar as matrículas realizadas, por município, nas Escolas Dignas; reduzir a taxa de abandono das Escolas Dignas; ampliar a taxa de aprovação nas Escolas Dignas; elevar a nota média da Prova Brasil nas Escolas Dignas.

⁷⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁷⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁷⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

⁸⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

Considerando o período de 2015 a 2020, o Maranhão e quase todos os municípios atendidos pelo Programa Mais IDH apresentaram redução do número de matrículas no ensino fundamental. Apenas Belágua e Satubinha registraram aumento, como mostra a Tabela 21.

Tabela 21 - Matrículas no Ensino Fundamental da rede pública estadual e municipal do Maranhão e municípios do Plano Mais IDH – 2015 a 2020

LOCALIDADE	2015	2016	2017	2018	2019	2020
MARANHÃO	1.215.226	1.193.102	1.171.062	1.149.473	1.121.580	1.092.212
MAIS IDH	91.542	89.210	86.937	84.032	80.303	76.661
Afonso Cunha	1.890	1.837	1.816	1.755	1.749	1.650
Água Doce do MA	2.422	2.260	2.241	2.197	2.094	2.036
Aldeias Altas	5.589	5.578	5.440	5.399	5.161	4.990
Amapá do MA	1.444	1.417	1.461	1.469	1.403	1.343
Araioses	7.863	7.510	7.316	7.560	6.808	6.500
Arame	6.734	6.518	6.181	5.703	5.460	4.918
Belágua	2.006	2.169	2.179	2.281	2.373	2.444
Brejo de Areia	2.570	2.473	2.343	2.060	1.834	1.583
Cajari	3.770	3.745	3.696	3.612	3.609	3.427
Centro Novo do MA	3.785	3.726	3.943	3.682	3.543	3.595
Conceição do Lago-Açu	3.565	3.641	3.644	3.310	3.424	3.513
Fernando Falcão	2.475	2.512	2.406	2.559	2.416	2.275
Gov. Newton Bello	2.021	1.964	1.887	1.865	1.832	1.769
Itaipava do Grajaú	3.041	3.048	2.834	2.767	2.708	2.629
Jenipapo dos Vieiras	6.517	5.876	4.846	4.392	4.424	3.893
Lagoa Grande do MA	2.707	2.587	2.471	2.264	2.204	2.050
Marajá do Sena	1.736	1.710	1.864	1.702	1.618	1.543
Milagres do MA	1.311	1.486	1.412	1.375	1.274	1.225
Pedro do Rosário	5.370	5.210	5.267	5.215	4.975	4.639
Primeira Cruz	2.802	2.730	2.706	2.673	2.616	2.426
Santa Filomena do MA	1.150	1.127	1.123	1.089	1.034	999
Santana do MA	1.716	1.635	1.610	1.572	1.517	1.475
Santo Amaro do MA	3.001	3.001	2.918	2.780	2.597	2.568
São Francisco do MA	1.853	1.783	1.780	1.771	1.706	1.716
São João do Carú	3.785	3.596	3.440	3.122	2.586	2.483
São João do Soter	3.634	3.636	3.549	3.403	3.231	3.158
São Raimundo do Doca Bezerra	1.351	1.168	1.143	1.097	1.067	998
São Roberto	1.484	1.496	1.461	1.349	1.081	946
Satubinha	1.785	1.721	1.747	1.912	1.961	2.029
Serrano do MA	2.165	2.050	2.213	2.097	1.998	1.841

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do INEP (2010-2020).

Dentre as 54 Escolas Dignas inauguradas, apenas 17 contabilizaram aumento no número de matrículas, comparando os anos de 2014 e 2020, como descrito na Tabela 22.

Tabela 22 - Total de matrículas do Ensino Fundamental nas Escolas Dignas dos municípios do Plano Mais IDH

MUNICÍPIO	NOME DA ESCOLA	INAUGURAÇÃO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Aldeias Altas	E. M. Diocesiana de Morais Silva	24/06/2017	21	22	32	52	145	125	134	+
	E. M. Santa Luzia	19/10/2020	57	21	22	19	42	19	38	-
	E. M. Antonio Gonçalves Dias	24/06/2017	36	60	100	87	54	57	90	+
Araioses	E. M. Clementino Pereira de Souza	24/05/2019	57	79	77	47	52	49	54	-
Arame	UIEEI João Pinuhu	15/02/2020	94	94	100	100	77	68	40	-
	UIEEI Puwmuhe Katahaw	15/02/2020	25	21	25	31	5	3	18	-
	U. I de Educação Escolar Indígena Emiliano Gaspar Guajajaras	09/08/2018	28	23	26	28	7	8	7	-
Belágua	E. M. Raimundo Nonato Beserra Da Silva	21/01/2018	26	21	17	25	15	27	32	+
	E. M. Nossa Senhora da Glória	04/10/2018	5			25	38	39	43	+
Cajari	E. M. Nossa Senhora da Conceição	07/12/2019	52	55	44	55	64	106	77	-
	U. M. Santa Rosa	12/06/2019	81	87	77	88	54	69	61	-
Centro Novo do Ma	C.E. Júlia Vasconcelos – Polo	10/07/2020	51	47	86	71	50	42	40	-
Conceição do Lagoaçu	E. M. Raimundo Damascena	Concluída	36	29	36	53	73	83	78	+
	E. M. Maria Alves de Souza	06/08/2018	15	15	21	60	39	58	66	+
	E. M. Bernardo Pereira de Araújo	06/08/2018	14	13	20	60	59	71	72	+
Fernando Falcão	E. M. Educação Básica Alvorado	26/02/2019	32	19	24	15	17	15	15	-
	E. M. de Educação Básica São Raimundo	26/02/2019	20	21	16	7	5	10	7	-
	E. M. Maria Lucia Arruda Barroso	26/02/2019	30	25	28	9	16	14	13	-
	E. M. Educação Básica Boa Esperança	20/01/2018								
	E. M. de Educação Básica São Jorge	26/02/2019	41	37	13	22	12	12	10	-
	E. M. de Educação Bom Pastor	26/02/2019	16	14	14	13	15	14	15	-
	I. E. Amidipe Canela	08/08/2018					114	166	161	+
Governador Newton Bello	E. M. Manoel José da Silva	11/03/2020	159	142	135	163	132	124	109	-
	E. M. São José	29/08/2017	44	43	53	65	68	64	54	+
	E. M. Vereador Jaime Teles	11/03/2020	82	62	66	119	104	75	73	-
Itaipava do Grajaú	E. M. Deputado Fernando Falcão	06/02/2020	202	193	151	167	171	166	156	-
	UIEEI Iris Guajajara	06/02/2020	31	31	29	27	26	36	22	-
Jenipapo Dos Vieiras	Aldeia Indígena José Orlando Guajajara	25/04/2018	66	131	148	103	71	101	98	+
	E. I. Antonio Mariano	08/08/2018	177	171	97	189	120	102	87	-
	E. I. Martins	25/04/2018	31	50	44	37	41	23	29	-
	E. I. Monte Plano	27/06/2019	19	60	32	17	40	21	1	-
	U. I. Ireno Rosa	24/04/2018	296	228	267	229				-
	E. M. Indígena Boa Vista	25/04/2018	36	37	25	35	22	17	16	-

MUNICÍPIO	NOME DA ESCOLA	INAUGURAÇÃO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Marajá do Sena	E. M. Princesa Izabel	13/06/2018	16	16	17	14	9	9	11	-
	E. M. Maria da Silva Nascimento	02/07/2020	41	26	27	27	31	55	50	+
	E. M. Monteiro Lobato	02/07/2020	12	13	15	17	19	21	22	+
	E. M. Jurema	08/12/2020	8	9	5	7				-
Santa Filomena	E. M. Orácio Eliotério Eduardo	27/03/2017	234	205	186	286	311	301	278	+
	E. M. Perolina de Oliveira Bandeira	27/03/2017	29	23	29	43	23	18	14	-
	E. M. Tonielton da Silva Barboas	27/03/2017	34	25	32	67	86	66	73	+
São João do Carú	E. M. Rubens Ludwing	07/12/2019	121	122	109	138	110	96	82	-
São João do Soter	E. M. Deus é Amor	28/06/2019	19	16	33	25	30	14	9	-
	E. M. João Batista	15/03/2017	29	27	31	36	31	10	11	-
	E. M. Júlio Oliveira Mota	24/06/2017	25	10	9	14	13	13	17	-
São Raimundo do Doca Bezerra	E. M. São Raimundo	13/04/2018	12	16	16	16	19	22	8	-
São Roberto	E. M. Aristides Pereira	Concluída	116	115	108	95	77	70	58	-
Satubinha	E. M. Sapucaia	27/01/2018	63	57	57	45	60	59	62	-
	U. E. da Boa Esperança	27/01/2018	77	84	82	81	104	99	93	+
	E. M. Carmelita Queiroz	27/01/2018	103	105	94	101	131	130	134	+
	E. M. Ester Figueiredo	27/01/2018	146	139	128	132	131	130	126	-
Serrano do Maranhão	Centro de Ensino Fund. Deodoro da Fonseca	30/06/2018	54	55	37	36	41	46	44	-
	Centro de Ensino fundamental Tiradentes	30/06/2018	27	25	20	23	26	19	20	-
	C. M. Fund. Ludgera Lires dos Santos	30/06/2018	74	85	79	92	84	79	82	-
	Centro de Ensino fundamental Nossa Senhora de Nazaré	03/12/2020	34	27	35	45	45	35	31	+

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do INEP (2010-2020).

(+) Escolas que apresentaram aumento de matrículas.

(-) Escolas que apresentaram redução de matrículas.

Durante as pesquisas empíricas, não se observou que a oferta de matrículas era um problema nas escolas inadequadas analisadas, principalmente porque são escolas situadas em povoados pouco populosos. Embora em condições precárias, toda a demanda sempre foi atendida “[...] não houve alteração no número de matrículas porque a escola atende apenas à comunidade e sempre teve vagas suficientes, o problema era a estrutura da escola.” (Informação verbal)⁸¹, enfatizou um dos professores da Escola Digna de Fernando Falcão. A professora de São Raimundo do Doca Bezerra afirmou que “[...] não aumentou [o número de matrículas] porque os alunos são poucos. Ano passado foram apenas 8 alunos e este ano foram 11.” (Informação verbal)⁸².

De forma geral, há uma tendência de redução da demanda de matrículas do Ensino Fundamental, não só nos municípios do Mais IDH, como em todo o Maranhão e Brasil. Essa situação é decorrente da queda da fecundidade e natalidade e da elevação da expectativa de vida, que tem provocado uma mudança na estrutura etária, com uma redução da proporção de crianças e jovens na população, uma elevação da população adulta e, em longo prazo, da população idosa (IBGE, 2021b). Essa situação foi observada pela professora de São Raimundo do Doca Bezerra: “[...] antigamente, tinham menos casas, mas havia mais alunos por causa que as famílias eram grandes. Hoje se tem dois, três filhos e para. Antes se tinham 11 filhos.” (Informação verbal)⁸³.

Além dos indicadores de transição demográfica, é preciso considerar, também, a migração de pessoas. Segundo a professora da Escola Digna analisada em São Raimundo do Doca Bezerra, há perspectiva de aumento na demanda por matrículas no povoado, decorrente da imigração de famílias de outras localidades interessadas na boa estrutura da escola e no abastecimento de água. No município de Fernando Falcão, a Secretária de Educação citou que há um movimento constante de migração entre as comunidades, principalmente quilombolas, o que resulta em uma inconstância na quantidade de alunos nos povoados.

Esses dados e informações evidenciam que a oferta de matrículas não é um bom indicador para auferir o resultado do Programa Escola Digna, porque não é um dos principais problemas enfrentados nas escolas analisadas e porque sofre interfe-

⁸¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁸² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁸³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

rências de fatores alheios ao Programa, de cunho conjuntural e estrutural, que podem potencializar, reduzir ou anular os efeitos do Programa.

Em se tratando dos indicadores de taxa de aprovação e taxa de abandono no ensino fundamental, a Tabela 23 mostra os resultados dos anos 2014 a 2020 para o Maranhão e para os 30 municípios do Plano Mais IDH.

Tabela 23 - Taxa de aprovação e taxa de abandono do Ensino Fundamental da rede pública municipal nos municípios integrantes do Plano Mais IDH – 2014 a 2020

Município	Taxa de aprovação							Taxa de abandono						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Maranhão	87,6	88,2	87,6	88,9	89,1	91,0	96,9	3,5	3,1	3,0	2,7	2,5	1,9	2,2
Média Mais IDH	84,4	84,2	84,2	85,9	86,1	87,6	96,3	4,6	4,7	4,1	3,9	3,6	3,2	2,7
Afonso Cunha	85,8	81,0	78,7	88,1	82,8	85,1	98,4	5,0	6,2	6,4	4,5	3,9	2,6	1,6
Água Doce do MA	87,8	91,8	87,0	89,3	88,9	91,4	100,0	1,7	0,8	1,1	1,5	1,6	1,2	0,0
Aldeias Altas	83,4	79,3	78,7	82,3	80,8	83,4	92,3	3,6	4,2	3,8	3,8	4,2	4,4	4,0
Amapá do MA	84,3	80,6	80,7	86,5	85,1	90,1	99,3	3,9	5,9	4,9	3,4	3,1	1,6	0,6
Araioses	79,0	83,4	81,3	83,6	82,3	85,0	100,0	4,5	4,3	3,1	3,7	3,3	3,4	0,0
Arame	83,0	77,7	81,4	80,1	80,6	83,3	99,0	10,4	14,5	11,7	12,4	11,2	8,4	0,9
Belágua	89,4	86,3	84,5	91,0	89,8	92,3	100,0	3,5	3,1	3,1	3,0	3,1	2,6	0,0
Brejo de Areia	87,6	87,9	85,6	83,5	87,8	88,3	92,0	8,3	5,9	7,7	7,7	5,6	5,8	8,0
Cajari	81,2	82,8	82,7	80,4	81,9	85,2	85,6	6,8	5,4	4,9	6,8	6,2	4,7	13,7
Centro Novo do MA	92,0	90,8	87,4	87,4	88,9	87,0	96,8	4,3	3,0	3,9	5,8	3,5	6,6	1,8
Conceição do Lago-Açu	80,1	79,1	85,4	86,1	86,1	76,3	98,8	4,1	5,3	3,6	3,6	4,1	4,3	1,2
Fernando Falcão	78,4	79,5	87,1	86,2	81,8	83,5	93,5	7,3	8,0	4,7	4,6	4,5	5,2	5,0
Gov. Newton Bello	81,2	80,6	81,4	82,2	79,8	84,4	88,1	6,0	4,4	5,0	3,9	4,1	3,1	11,9
Itaipava do Grajaú	83,9	90,9	84,4	84,9	89,5	89,7	99,1	4,1	0,6	3,7	4,8	3,9	2,5	0,4
Jenipapo dos Vieiras	81,6	87,1	82,5	83,4	86,2	84,2	94,4	5,3	4,0	6,2	4,0	3,7	4,1	2,0
Lagoa Grande do MA	80,9	82,9	83,2	86,2	88,3	87,7	96,7	5,6	4,8	4,8	4,0	2,6	2,0	1,1
Marajá do Sena	77,7	78,2	80,7	82,3	84,4	89,3	94,9	7,7	7,5	7,4	8,9	6,1	3,2	1,8
Milagres do MA	93,9	92,4	91,9	95,4	94,4	93,5	99,8	1,2	2,0	1,5	1,3	1,8	0,3	0,2
Pedro do Rosário	89,9	89,9	92,9	89,3	90,6	94,2	98,2	3,0	2,7	3,0	3,3	2,6	2,0	0,3
Primeira Cruz	84,1	85,3	85,7	85,8	85,3	90,7	100,0	4,2	4,0	4,0	4,0	3,5	3,2	0,0
Santa Filomena do MA	88,8	87,9	85,9	86,4	89,6	88,6	95,5	3,1	2,2	3,2	1,6	2,9	1,6	4,4
Santana do MA	81,8	80,5	78,4	80,0	81,5	83,8	98,1	3,3	5,1	4,4	1,8	2,3	2,1	1,9
Santo Amaro do MA	84,0	83,4	81,4	85,0	85,1	87,4	95,9	2,4	2,9	3,4	3,7	4,0	2,7	4,1
São Francisco do MA	85,7	82,9	79,6	83,6	83,9	92,7	99,6	1,4	1,4	1,5	1,8	2,5	3,1	0,4
São João do Carú	87,5	92,2	99,7	99,0	97,4	85,1	98,4	4,1	4,5	0,2	0,0	0,2	5,0	1,3
São João do Soter	84,4	83,7	85,8	86,9	86,4	90,9	95,4	3,4	2,7	2,5	2,9	2,9	1,5	3,0
São Raimundo do Doca Bezerra	80,0	76,4	74,3	78,3	83,2	82,9	96,7	5,0	7,6	2,6	4,0	4,0	4,0	3,3
São Roberto	82,3	83,9	77,4	79,3	79,0	86,5	86,3	4,4	2,5	4,0	4,5	2,2	1,4	5,5
Satubinha	82,3	78,3	89,1	94,2	92,7	94,0	96,4	7,2	11,4	2,9	0,5	1,1	0,7	3,6
Serrano do MA	90,9	89,8	90,6	89,2	89,8	90,8	100,0	3,6	4,1	3,0	1,7	2,8	1,9	0,0

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do INEP (2010-2020). Taxas de rendimento da educação básica, 2014 a 2020.

Nota: Em vermelho, os índices que apresentaram redução.

No ano de 2020, o indicador taxa de aprovação da rede pública municipal apresentou uma melhoria muito significativa, mas como o ano foi atípico, devido à pandemia, é muito questionável atribuir essa melhora súbita ao Programa Escola Digna. Considerando o período de 2014 a 2019, a maioria dos municípios que compõem o Plano Mais IDH conseguiu avançar quanto aos resultados no decorrer dos anos, seguindo a dinâmica do nível estadual, com exceção de sete municípios que registraram redução na taxa de aprovação em 2019, comparado com 2014, ou com decorrer do período analisado.

Todavia, em todos os anos destacados, a média da taxa de aprovação dos 30 municípios do Plano Mais IDH permaneceu abaixo da média estadual e apenas seis municípios apresentaram resultado superior ao do estado (91,0%) no ano de 2019, a saber: Água Doce do Maranhão (91,4%), Belágua (92,3%), Milagres do Maranhão (93,5%), Pedro do Rosário (94,2%), São Francisco do Maranhão (92,7%) e Satubinha (94,0%) (Tabela 23).

Da mesma forma, no indicador taxa de abandono da rede pública municipal, considerou-se mais prudente não analisar o ano de 2020. É perceptível a redução da taxa de abandono na quase totalidade dos municípios, apenas cinco que registraram crescimento, quando analisados os anos de 2014 a 2020, e um total de oito municípios apresentaram melhores resultados que a média do Maranhão (1,9%) no ano de 2019: Água Doce do Maranhão (1,2%), Amapá do Maranhão (1,6%), Milagres do Maranhão (0,3%), Santa Filomena do Maranhão (1,6%), São João do Soter (1,5%), São Roberto (1,4%), Satubinha (0,7%) e Serrano do Maranhão (1,9%). Todavia, em todos os anos em apresentados na Tabela 23, a média da taxa de abandono dos 30 municípios foi superior à média estadual.

Dentre os três municípios analisados nas pesquisas empíricas, apenas Afonso Cunha reconheceu que houve “[...] pouca melhoria dos indicadores. Os indicadores ainda são ruins, a distorção ainda é muito grande, a evasão escolar também.” (Informação verbal)⁸⁴, segundo a supervisora pedagógica da sede municipal. De fato, Afonso Cunha está entre os municípios que não apresentaram um bom desempenho na taxa de aprovação.

A Tabela 24 mostra as taxas de aprovação e de abandono das 54 escolas construídas por meio do Programa Escola Digna nos municípios do Mais IDH.

⁸⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 2 de agosto de 2021.

Tabela 24 - Taxa de reprovação e taxa de abandono do Ensino Fundamental de escolas integrantes do Plano Mais IDH – 2014 a 2020

MUNICÍPIO	ESCOLA	INAUGURAÇÃO	Total Aprovação no EF							Taxa Abandono no EF						
			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aldeias Altas	E. M. Dioclesiana de Morais Silva	24/06/2017	87,5	77,8	55,6	70,8	74,7	65,9	57,7	6,3	-	-	12,5	14,5	26,8	17,9
	E. M. Santa Luzia	19/10/2020	100,0	88,9	76,5	64,3	100,0	80,0	100,0	-	-	11,7	-	-	-	-
	E. M. Antonio Gonçalves Dias	24/06/2017	95,5	87,0	75,0	87,0	75,6	92,3	94,7	-	-	4,2	2,1	-	-	5,3
Araioses	E. M. Clementino Pereira de Souza	24/05/2019	80,6	77,1	84,2	100,0	97,5	88,6	100,0	19,4	2,9	-	-	-	-	-
Arame	UIEEI João Pinuhu	15/02/2020	31,9	37,0	31,0	28,0	31,2	88,1	100,0	35,1	40,2	24,0	42,0	45,4	7,4	-
	UIEEI Puwmuhe Katahaw	15/02/2020	72,0	76,2	68,0	96,8	100,0	100,0	100,0	12,0	19,0	24,0	3,2	-	-	-
	U. I. de Educação Escolar Indígena Emiliano Gaspar Guajajaras	09/08/2018	78,6	95,7	100,0	82,1	85,7	50,0	100,0	14,3	-	-	17,9	-	37,5	-
Belágua	E. M. Raimundo Nonato Beserra da Silva	21/01/2018														
	E. M. Nossa Senhora da Glória	04/10/2018	100,0			92,3	94,1	88,2	100,0	-			-	-	5,9	-
Cajari	E. M. Nossa Senhora da Conceição	07/12/2019	81,5	92,6	81,8	73,5	71,1	89,6	89,1	11,1	-	-	8,9	8,9	4,1	10,9
	U. M Santa Rosa	12/06/2019	75,0	81,6	77,1	78,3	53,3	94,4	92,7	5,4	2,1	6,2	15,2	15,6	2,8	7,3
Centro Novo do MA	C. E Júlia Vasconcelos- Pólo	10/07/2020	100,0	100,0	74,6	98,0	96,7	100,0	96,6	-	-	6,4	-	3,3	-	3,4
Conceição do Lago Açu	E. M. Raimundo Damascena	CONCLUÍDA	90,6	87,0	85,7	97,3	97,3	60,5	100,0	9,4	8,7	3,6	-	2,7	15,8	-
	E. M. Maria Alves de Souza	06/08/2018	100,0	100,0	100,0	100,0	93,8	47,1	100,0	-	-	-	-	-	2,9	-
	E. M. Bernardo Pereira de Araújo	06/08/2018	100,0	100,0	93,3	95,0	100,0	88,0	100,0	-	-	-	-	-	-	-
Fernando Falcão	E. M. Educação Básica Alvorado	26/02/2019	88,9	100,0	100,0	90,9	90,0	69,2	81,8	-	-	-	-	-	-	-
	E. M. de Educação Básica São Raimundo	26/02/2019	80,0	77,8	66,7	42,9	80,0	83,3	75,0	20,0	11,1	16,6	28,5	-	16,7	-
	E. M. Maria Lucia Arruda Barroso	26/02/2019	91,7	100,0	100,0	83,3	100,0	88,9	100,0	8,3	-	-	-	-	-	-
	E. M. Educação Básica Boa Esperança	20/01/2018	81,6	77,8	87,5	79,4	97,1	92,6	100,0	16,3	4,4	3,1	8,8	-	3,7	-
	E. M. de Educação Básica São Jorge	26/02/2019	82,4	92,9	100,0	95,5	100,0	90,9	100,0	17,6	7,1	-	-	-	-	-
	E. M. de Educação Bom Pastor	26/02/2019	63,6	100,0	100,0	100,0	75,0	83,3	75,0	27,3	-	-	-	-	-	-
	I. E. Amidipe Canela	08/08/2018														
Gov Newton Bello	E. M. Manoel José da Silva	11/03/2020	90,8	81,7	82,8	85,2	86,1	83,5	81,5	4,6	0,9	7,5	5,7	2,8	5,1	18,5
	E. M. São José	29/08/2017	71,0	82,4	97,4	76,2	84,4	86,8	88,9	29,0	2,9	2,6	-	-	-	11,1
	E. M. Vereador Jaime Teles	11/03/2020	88,0	78,4	81,1	85,7	93,1	91,8	83,3	6,0	2,0	-	8,0	-	6,2	16,7
Itaipava do Grajaú	E. M. Deputado Fernando Falcão	06/02/2020	82,0	89,1	81,4	82,2	83,3	91,6	97,5	16,4	0,8	2,5	7,9	12,5	2,5	2,5
	UIEEI IRIS Guajajara	06/02/2020	100,0	74,2	75,0	63,0	73,1	77,8	100,0	-	-	3,6	-	-	-	-

MUNICÍPIO	ESCOLA	INAUGURAÇÃO	Total Aprovação no EF							Taxa Abandono no EF						
			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jenipapo dos Vieiras	Aldeia Indígena José Orlando Guajajara	25/04/2018	100,0	84,0	56,3	74,8	55,7	96,0	100,0	-	3,8	17,3	13,5	17,2	-	-
	E. I Antonio Mariano	08/08/2018	100,0	91,0	80,9	100,0	99,0	100,0	100,0	-	5,8	2,9	-	-	-	-
	E. I Martins	25/04/2018	66,7	66,0	65,1	67,6	57,7	47,8	100,0	20,0	20,0	30,2	8,1	15,4	39,2	-
	E. I. Monte Plano	27/06/2019	73,7	75,9	90,3	80,0	97,4	100,0	100,0	26,3	-	-	-	-	-	-
	U. I Ireneo Rosa	24/04/2018	49,8	63,5	54,7	48,3	100,0	78,5	100,0	39,1	20,8	30,2	1,1	-	4,3	-
	E. M.Indígena Boa Vista	25/04/2018	100,0	61,1	72,0	64,3	59,1	47,1	75,0	-	-	4,0	-	-	-	-
Marajá do Sena	E. M.Princesa Izabel	13/06/2018	100,0	83,3	76,9	100,0	25,0	66,7	100,0	-	16,7	15,4	-	-	-	-
	E. M. Maria da Silva Nascimento	02/07/2020	73,9	88,2	100,0	52,6	78,6	76,9	84,2	13,0	-	-	15,8	10,7	15,4	15,8
	E. M. Monteiro Lobato	02/07/2020	50,0	100,0	100,0	100,0	86,7	100,0	100,0	16,7	-	-	-	6,6	-	-
	E. M. Jurema	08/12/2020	100,0	100,0	100,0	100,0				-	-	-	-			
	E. M. Orácio Eliotério Eduardo	27/03/2017	90,4	89,2	83,9	77,0	86,1	85,4	92,7	7,8	0,5	0,5	1,0	2,8	2,0	7,3
Santa Filomena do Ma	E. M. perolina de oliveira bandeira	27/03/2017	82,4	100,0	85,7	100,0	100,0	100,0	100,0	17,6	-	7,2	-	-	-	-
	E. M Tonielton Da Silva Barbosa	27/03/2017	95,2	88,2	95,7	89,6	93,2	100,0	97,3	4,8	-	-	-	-	-	2,7
São João do Caru	E. M. Rubens Ludwing	07/12/2019	92,9	95,2	100,0	93,5	97,2	91,7	100,0	4,7	3,6	-	-	2,8	-	-
São João do Soter	E. M. Deus é Amor	28/06/2019	81,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	18,2	-	-	-	-	-	-
	E. M. João Batista	15/03/2017	100,0	100,0	57,1	100,0	100,0	80,0	100,0	-	-	-	-	-	-	-
	E. M. Júlio Oliveira Mota	24/06/2017	60,0	100,0	66,7	100,0	80,0	83,3	84,6	-	-	-	-	10,0	-	7,7
São Raimundo do Doca Bezerra	E. M. São Raimundo	13/04/2018	100,0	90,9	92,3	90,9	100,0	72,2	100,0	-	-	-	-	-	-	-
São Roberto	E. M. Aristides Pereira	CONCLUÍDA	91,8	84,6	84,9	81,7	74,5	87,2	97,4	4,9	4,6	4,1	-	-	-	-
Satubinha	E. M. Sapucaia	27/01/2018	87,5	65,2	100,0	76,0	86,4	95,5	100,0	12,5	13,1	-	-	4,5	-	-
	U. E. da Boa Esperança	27/01/2018	100,0	56,8	93,2	93,0	87,8	97,9	100,0	-	31,8	2,3	-	-	-	-
	E. M. Carmelita Queiroz	27/01/2018	85,2	94,3	92,9	100,0	100,0	97,3	100,0	14,8	-	-	-	-	-	-
	E. M. Ester Figueiredo	27/01/2018	61,8	45,7	100,0	100,0	89,2	100,0	100,0	12,7	54,3	-	-	-	-	-
Serrano do Maranhão	C. E. Fundamental Deodoro Da Fonseca	30/06/2018	92,3	91,7	88,2	91,4	94,9	91,1	100,0	5,8	8,3	3,0	-	-	2,2	-
	C. E. Fundamental Tiradentes	30/06/2018	95,8	80,0	100,0	100,0	88,2	100,0	100,0	-	10,0	-	-	-	-	-
	C. M. Fundamental Ludgera Lires dos Santos	30/06/2018	91,7	95,2	92,9	89,8	87,0	90,6	100,0	5,0	3,2	1,7	-	1,9	-	-
	C. E. Fundamental Nossa Senhora de Nazaré	03/12/2020	92,9	95,8	90,3	92,3	73,7	73,5	100,0	-	4,2	9,7	7,7	7,9	8,9	-

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do INEP (2010-2020). Taxas de rendimento da educação básica, 2014 a 2020.

Nota: Em vermelho, os índices que apresentaram redução no período analisado.

Dentre as 54 escolas, apenas 30 apresentaram avanços nas taxas de aprovação no período de 2014 a 2019. Os maiores avanços se deram no ano de 2020, ano pandêmico vale ressaltar. No indicador taxa de abandono, por sua vez, as escolas registraram um melhor desempenho, apenas seis não evoluíram positivamente nesse indicador no período analisado.

Em se tratando das notas do Sistema de Avaliação da Educação Básica⁸⁵ (Saeb) dos anos iniciais do ensino fundamental da rede pública, a Tabela 25 mostra o desempenho dos 30 municípios do Plano Mais IDH no período de 2013 a 2019.

Tabela 25 - Nota Saeb da escola pública do Ensino Fundamental regular – anos iniciais e anos finais

Nome do município	Anos Iniciais				Anos Finais			
	2013	2015	2017	2019	2013	2015	2017	2019
Afonso Cunha	3,8	4,6	4,7	4,5	3,5	3,8	3,6	3,9
Água Doce do Maranhão	3,6	4,4	4,7	4,9	3,3	4,0	3,7	3,9
Aldeias Altas	4,2	4,6	4,8	5,1	4,2	4,2	4,2	4,1
Amapá do Maranhão	4,0	4,4	4,3	4,8	3,9	4,1	4,3	4,8
Araioses	4,1	4,7	4,5	4,8	4,0	4,2	4,5	4,4
Arame	3,6	4,2	4,3	4,1	3,7	3,9	3,7	4,1
Belágua	3,1	4,2	4,0	4,4	3,4	3,8	3,4	3,8
Brejo de Areia	3,3	3,9	4,2	5,0	3,9	4,0	-	3,8
Cajari	4,4	5,1	4,9	4,8	4,3	4,4	4,6	4,8
Centro Novo do Maranhão	3,6	4,3	4,3	4,3	3,9	3,8	3,8	3,9
Conceição do Lago-Açu	3,6	4,2	4,3	4,4	4,5	4,4	4,3	4,4
Fernando Falcão	3,6	4,5	4,4	4,7	3,7	4,5	4,2	4,3
Governador Newton Bello	3,3	4,5	4,6	5,1	4,1	4,2	4,4	4,7
Itaipava do Grajaú	3,5	4,2	4,2	4,5	3,7	4,2	3,9	4,1
Jenipapo dos Vieiras	5,1	4,8	4,4	4,1	4,3	4,3	4,5	4,1
Lagoa Grande do Maranhão	3,8	4,1	4,6	4,8	3,8	4,2	4,2	4,2
Marajá do Sena	3,2	5,2	4,8	5,3	4,8	4,8	3,9	5,7
Milagres do Maranhão	3,3	4,1	4,3	4,2	3,4	3,2	3,6	4,1
Pedro do Rosário	3,1	4,3	4,2	4,8	3,8	4,0	3,9	4,3
Primeira Cruz	3,4	-	4,9	4,6	3,2	3,6	3,8	4,4
Santa Filomena do Maranhão	3,4	4,3	4,4	-	3,8	3,7	4,0	-
Santana do Maranhão	4,2	4,6	5,0	5,7	4,7	4,7	4,5	5,1
Santo Amaro do Maranhão	4,5	4,6	4,6	4,7	-	3,7	4,1	3,9
São Francisco do Maranhão	3,3	4,2	5,0	5,0	4,2	3,8	4,3	4,7
São João do Carú	3,2	4,5	4,4	4,4	4,1	4,6	3,8	4,2
São João do Soter	4,2	4,2	4,5	4,5	4,3	4,2	4,1	4,3
São Raimundo do Doca Bezerra	4,7	5,0	4,7	5,4	-	4,3	4,5	4,6
São Roberto	-	4,6	4,6	4,9	-	4,4	4,1	4,6
Satubinha	3,3	4,6	4,9	4,7	-	4,1	4,0	4,5
Serrano do Maranhão	4,3	4,9	4,4	4,6	4,1	4,5	3,9	4,2

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do INEP (2010-2020). Indicadores educacionais da educação básica, 2014 a 2020.

Nota: Em vermelho, os índices que apresentaram redução no período analisado.

⁸⁵ O Saeb é um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite ao Inep realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante. Essa avaliação não é realizada em escolas multisseriadas. (INEP, [20--?])

Com exceção de Jenipapo dos Vieiras, os demais municípios do Mais IDH apresentaram notas maiores em 2019, relativamente a 2013, nos anos iniciais do ensino fundamental. Nos anos finais do ensino fundamental, apenas cinco municípios registraram involução. Nota-se um avanço nas notas do Saeb no ano de 2015, com um sensível decréscimo em 2017, em boa parte dos municípios, e com uma posterior melhora em 2019, encerrando o período analisado com bons resultados.

Os dados de aprovação escolar e as notas médias do Saeb são a base de cálculo para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica⁸⁶ (IDEB), o principal indicador da qualidade da educação no Brasil. Os dados do IDEB dos anos iniciais e anos finais da rede pública do ensino fundamental nos 30 municípios do Plano Mais IDH estão descritos na Tabela 26.

⁸⁶ O IDEB é um dos principais indicadores utilizados para avaliar a qualidade da educação básica no Brasil. Criado pelo Instituto Nacional de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (INEP) em 2007, o IDEB sintetiza, em um único indicador, dois conceitos importantes para aferir a qualidade do ensino no país: fluxo, medido pela taxa de aprovação dos alunos; e o aprendizado, que corresponde ao resultado dos estudantes no Saeb, aferido tanto pela Prova Brasil, avaliação censitária do ensino público, quanto pela Associação Nacional de Escolas Batistas (ANEB), avaliação amostral do Saeb, que inclui também a rede privada. (QEDU, [20--?]).

Tabela 26 - IDEB dos anos iniciais e finais da rede pública do Ensino Fundamental – 2015 a 2019

Município	IDEB – Ensino Fund. anos iniciais – rede pública								IDEB – Ensino Fund. anos finais – rede pública							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Afonso Cunha	2,9	2,8	3,2	3,6	3,5	4,0	4,4	3,9	-	2,8	2,9	2,9	2,7	2,8	3,0	3,2
Água Doce do Maranhão	3,1	3,3	2,9	3,3	3,4	4,2	4,3	4,5	3,1	3,8	3,5	3,9	2,9	3,6	3,2	3,5
Aldeias Altas	2,2	2,5	2,9	3,4	3,8	3,9	4,1	4,5	2,6	2,4	2,9	2,9	3,1	3,0	3,2	3,2
Amapá do Maranhão	2,2	2,5	3,1	3,3	3,2	3,7	3,8	4,4	-	2,6	3,2	2,8	3,4	3,2	3,6	4,2
Araioses	2,9	3,3	3,2	3,2	3,6	4,1	4,0	4,4	3,1	3,3	3,3	3,0	2,9	3,2	3,5	3,5
Arame	2,5	2,9	3,4	3,2	3,0	3,6	3,6	3,6	3,5	3,3	3,4	3,4	3,0	2,7	2,7	3,2
Belágua	2,6	3,5	2,4	3,3	2,8	3,6	3,7	4,1	2,7	3,0	2,7	3,0	3,0	3,2	3,1	3,4
Brejo de Areia	3,3	3,0	3,8	3,3	3,0	3,6	3,9	4,8	2,9	3,1	3,3	-	3,4	3,3	-	3,1
Cajari	3,0	2,6	3,3	3,8	3,6	4,3	4,1	4,2	2,7	2,5	3,1	3,4	3,3	3,6	3,6	3,9
Centro Novo do Maranhão	3,4	3,8	3,3	3,4	3,5	4,1	4,0	3,9	3,2	3,4	3,3	3,3	3,6	3,3	3,1	3,2
Conceição do Lago-Açu	2,3	2,3	2,4	3,1	3,0	3,5	3,9	3,7	2,4	2,6	2,7	3,0	3,4	3,2	3,5	3,0
Fernando Falcão	3,3	4,1	4,4	3,3	3,2	3,7	3,9	4,1	3,4	3,8	3,4	3,1	3,0	3,5	3,5	3,6
Governador Newton Bello	2,3	2,8	3,1	3,2	2,8	3,9	4,0	4,5	3,0	3,0	2,9	3,0	3,3	3,0	3,3	3,6
Itaipava do Grajaú	2,5	3,0	2,8	3,4	2,8	3,9	3,6	4,1	2,5	3,4	2,7	2,7	2,7	3,8	3,3	3,6
Jenipapo dos Vieiras	1,9	4,2	3,6	4,2	4,7	4,2	3,7	3,6	2,9	3,4	3,4	3,1	3,8	3,7	3,7	3,3
Lagoa Grande do Maranhão	2,4	2,5	2,8	3,4	3,4	3,6	4,2	4,3	2,9	2,6	2,7	2,7	3,1	3,3	3,5	3,5
Marajá do Sena	1,8	2,5	2,5	3,6	2,8	4,6	4,2	4,9	2,5	2,0	1,8	2,6	3,6	3,1	2,8	4,9
Milagres do Maranhão	-	3,3	3,3	3,5	3,2	3,9	4,2	4,0	2,2	2,4	2,9	2,8	3,1	2,8	3,3	3,8
Pedro do Rosário	2,8	2,5	3,3	3,9	2,9	4,0	4,0	4,6	2,6	2,4	3,0	3,5	3,3	3,4	3,3	3,9
Primeira Cruz	2,2	3,2	2,7	2,9	3,1	-	4,5	4,4	2,4	2,3	2,4	2,6	2,5	2,8	3,0	3,9
Santa Filomena do Maranhão	2,5	3,7	3,4	3,4	3,2	4,0	4,0	-	2,0	2,7	3,0	3,0	3,0	3,1	3,2	-
Santana do Maranhão	-	3,4	3,5	3,9	3,6	4,0	4,3	5,0	2,7	3,3	3,6	3,3	3,5	3,5	3,3	4,1
Santo Amaro do Maranhão	2,4	3,1	4,1	3,6	4,2	4,0	4,1	4,3	3,0	2,9	3,4	2,7	-	2,9	3,2	3,3
São Francisco do Maranhão	2,2	2,6	3,3	2,8	2,9	3,7	4,4	4,8	2,8	2,7	2,4	2,8	3,4	2,8	3,5	4,1
São João do Carú	3,7	4,8	3,3	3,8	2,9	4,2	4,4	3,9	3,4	3,5	3,0	3,6	3,5	4,2	3,7	3,4
São João do Soter	1,8	2,5	2,7	2,8	3,6	3,7	4,1	4,3	2,3	2,3	2,2	2,6	3,1	3,3	3,3	3,7
São Raimundo do Doca Bezerra	2,6	2,8	2,9	3,4	3,9	4,1	3,8	4,4	-	2,6	2,9	2,7	-	3,1	3,5	3,9
São Roberto	3,1	5,1	3,6	3,7	-	4,1	3,7	4,3	-	3,8	3,0	-	-	3,4	3,2	4,0
Satubinha	2,6	3,2	-	3,5	2,8	3,6	4,7	4,6	2,9	2,7	3,0	3,3	-	3,2	3,7	4,1
Serrano do Maranhão	2,5	3,4	3,6	3,7	3,9	4,6	4,2	4,4	3,0	3,3	3,3	2,8	3,5	3,8	3,2	3,6

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do INEP (2010-2020). Indicadores educacionais da educação básica, 2014 a 2020.

Destacados na cor azul na Tabela 26 estão os municípios que alcançaram a meta prevista para o ano e, em vermelho, os que apresentaram uma trajetória de redução ao longo do período de 2005 a 2019. É observado que, a partir do ano de 2013, uma quantidade menor de municípios alcançou as metas estabelecidas. Em se tratando dos anos iniciais do ensino fundamental, sete municípios alcançaram a meta em 2013 e exatamente dez municípios alcançaram a meta de 2015 a 2019 (municípios diferentes em cada ano).

Nos anos finais ensino fundamental, os resultados foram menos animadores: apenas quatro municípios alcançaram a meta em 2013; em 2014 apenas um; nenhum em 2015; e dois em 2019. Ou seja, embora a maior parte dos municípios tenha apresentado uma evolução positiva do IDEB, não foi o suficiente para alcançarem as metas estabelecidas pelo Ministério da Educação (MEC). Não foi possível analisar as notas do Saeb e IDEB por escola, pois nenhuma das 54 unidades escolares do Plano Mais IDH foi submetida às avaliações do INEP porque são escolas multisseriadas.

Nos municípios de Fernando Falcão, a Secretária de Educação reconheceu que houve avanços nos indicadores educacionais municipais após a implementação do Programa Escola Digna: “[...] na última avaliação em 2019 teve umas escolas que melhoraram significativamente, [...] não Escolas Dignas, outras escolas, porque a formação continuada é disponível para todos.” (Informação verbal)⁸⁷, afirmou ela com muita ênfase. “Até porque as Escolas Dignas quase não entram nas avaliações porque elas são multisseriadas porque estão em localidades pequenas.” (Informação verbal)⁸⁸, referindo-se à prova Brasil e Saeb. No município de São Raimundo do Do-
ca Bezerra, o Secretário de Educação disse que “[...] houve uma grande diferença que é possível identificar nos resultados das avaliações externas.” (Informação verbal)⁸⁹.

Todavia, analisando o ponto de vista dos professores e dos pais, não há um consenso sobre a melhoria na aprendizagem dos alunos. Um dos professores de Fernando Falcão disse que “[...] melhorou, mas não foi tão significativo porque a escola é multisseriada.” (Informação verbal)⁹⁰. Há duas salas na escola nova, porém apenas uma está sendo utilizada. Antes, a turma era dividida, uma funcionava pela

⁸⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

⁸⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

⁸⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

⁹⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

manhã e outra à tarde, uma turma com pré-escola, primeiro e segundo ano, e outra do terceiro ano quinto ano; agora é apenas uma turma matutina.

Além disso, antes, havia dois professores simultâneos na sala de aula, agora apenas um por aula e dois professores se alternam durante a semana. “Em relação às turmas divididas, era melhor; em relação ao espaço, o espaço agora é bem melhor.” (Informação verbal)⁹¹, disse a professora. Os alunos relataram que aprendem mais e que tudo mudou para melhor e uma das mães pontuou que “[...] agora aprendem melhor a ler e escrever, mas precisa de mais professores.” (Informação verbal)⁹².

Em São Raimundo do Doca Bezerra, a professora considera que os alunos “[...] têm vontade de vir mais pelo colégio, nem tanto pela aprendizagem. [...] A aprendizagem para mim ficou a mesma coisa e tem certos casos que ficou até mais desinteressado.” (Informação verbal)⁹³. Ela relatou que os alunos não fazem os exercícios de casa devido ao uso excessivo do celular, pois na escola e em todas as residências do povoado há internet. Alguns pais consideram que melhorou a aprendizagem, outros não. “Eu, sinceramente, acho que ficou a mesma coisa. [...] Eu acho que antigamente eles eram até mais interessados, antes das tecnologias.” (Informação verbal)⁹⁴, pontuou uma mãe. Para um pai, a aprendizagem avançou devido às melhores condições de trabalho para os professores:

Na minha opinião, ajudou a melhorar na educação porque hoje a escola fornece mais material para o professor trabalhar com os alunos. A forma de trabalhar na sala de aula também é melhor, a sala é mais ampla. Aqui já tem até internet, tem material suficiente para ensinar os meninos melhor (Informação verbal)⁹⁵.

De forma geral, após analisar os indicadores prioritários do Programa Escola Digna, infere-se que houve uma melhoria nos 30 municípios do Plano Mais IDH, mas não tão significativa, a ponto de se destacarem dos demais municípios e da média do estado, chegando em alguns a registrar retrocessos em poucos municípios. Os indicadores de educação tendem a seguir uma trajetória ascendente, devido aos esforços empreendidos por meio dos planos e pactos educacionais no nível federal, estadual e municipal que vêm ao encontro das problemáticas educacionais locais.

Por essas razões, acredita-se que o Programa tenha contribuído para o au-

⁹¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁹² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

⁹³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁹⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

⁹⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2021.

mento da aprovação, para redução da taxa de abandono, para o aumento das notas da Prova do Saeb e, conseqüentemente, para a elevação do IDEB, mesmo em um nível insuficiente para o alcance das metas estabelecidas na maioria dos municípios. A melhoria pode ser atestada tanto por meio dos indicadores oficiais quanto pela constatação empírica dos secretários municipais de educação dos municípios de Fernando Falcão e São Raimundo do Doca Bezerra.

A análise dos indicadores educacionais por escola mostrou uma alta volatilidade anualmente. A taxa de aprovação aumentou em pouco mais da metade das escolas, mas constatou-se um avanço significativo na redução da taxa de abandono. Além disso, não há notas do Saeb e nem cálculo do IDEB nas Escolas Dignas, o que impossibilita a análise desse indicador por escola.

Apenas o indicador de matrículas escolares não foi sensível ao Programa, pois embora em condições precárias, toda a demanda já era atendida nas antigas estruturas escolares. Além disso, há uma tendência de redução das matrículas do ensino fundamental, devido a questões demográficas, como redução das taxas de fecundidade e natalidade, observada no âmbito internacional, nacional, estadual e municipal.

5.1.4 Síntese dos principais impactos identificados no Programa Escola Digna

O Escola Digna é considerado um dos programas de maior sucesso do Governo Flávio Dino. De tal forma que se tornou a Política Educacional Escola Digna e se estendeu a todos os municípios do Maranhão. Considerando os beneficiários municipais entrevistados (secretários de educação, gestores, professores e alunos), o Programa também foi avaliado como um sucesso.

São listadas a seguir as indicações avaliativas a que se chegou, tendo como referência os quatro principais impactos esperados do Programa: instalações adequadas, que contribuem para a qualificação do processo de ensino e aprendizagem; garantia de condições para ampliação da oferta progressiva e integrada de matrículas no ensino fundamental; uso de recursos didático-pedagógicos aprimorados; gestão municipal de educação qualificada.

- 1) Instalações adequadas que contribuem para a qualificação do processo de ensino e aprendizagem:

Os dados do Censo Escolar evidenciaram que, a partir do ano de 2017,

quando as Escolas Dignas passaram a ser inauguradas, houve uma menor atuação das prefeituras frente às ações do estado, o que, dentre outros fatores, pode ser atribuído à falta de uma contrapartida municipal para a manutenção de investimentos com vistas à redução ou não ampliação de espaços precários de ensino.

As estruturas das Escolas Dignas são muito superiores às estruturas das escolas municipais, por isso a dimensão estrutural foi considerada a mais positiva pelos beneficiários (na verdade, é partir dessa dimensão que eles identificam o Programa). Devido ao seu maior porte, as novas escolas demandam mais gastos com pessoal e custeio provenientes de recursos municipais. A manutenção das escolas é necessária para que as mesmas não funcionem em situação precária (goteiras, animais nas dependências, portas quebradas, dentre outros problemas identificados), mas com a pandemia e a suspensão das aulas, a manutenção de algumas escolas foi suspensa, a exemplo do município de São Raimundo do Doca Bezerra.

Outro impacto positivo decorrente da construção das Escolas Dignas foram os benefícios que chegaram ao povoado por intermédio da nova estrutura, pois com a sua implantação, houve a universalização do abastecimento de água em lugares onde não havia abastecimento de água e a disponibilização da escola como espaço de sociabilidade para a localidade.

Do ponto de vista da aprendizagem, não foram identificados ganhos significativos nas Escolas Dignas, na percepção dos professores e pais, embora os alunos apresentem mais interesse em frequentar a nova estrutura. Dentre outros motivos, os baixos ganhos de aprendizagem podem ser explicados pelo fato de as Escolas Dignas serem multisseriadas e a nova estrutura não ter vindo acompanhada da ampliação da quantidade de professores, nas escolas analisadas, por exemplo. Na escala municipal, os ganhos de aprendizagem foram comprometidos, porque as capacitações docentes iniciaram apenas em 2020, ano em que foi deflagrada a pandemia.

2) Garantia de condições para ampliação da oferta progressiva e integrada de matrículas no ensino fundamental:

A ampliação da oferta de matrículas não foi um impacto do Programa nas escolas analisadas tanto devido à manutenção da demanda local quanto ao fato de a demanda ser sempre atendida, mesmo que de forma precária.

3) Uso de recursos didático-pedagógicos aprimorados:

Houve uma significativa melhoria dos recursos didáticos-pedagógicos com a nova estrutura da escola (quadros, carteiras e livros), mas ainda permanecem algumas deficiências, como computadores e impressoras, que contribuiriam positivamente na produtividade dos professores.

4) Gestão municipal de educação qualificada:

Os gestores municipais foram qualificados na fase inicial do Programa e consideraram positivas as qualificações, inclusive relataram que conseguiram aplicar o conhecimento adquirido em suas práticas educacionais. Pelo exposto, verificou-se que, do ponto de vista dos indicadores educacionais, houve evolução, mesmo que de forma tímida, no âmbito escolar municipal.

As matrículas não foram sensibilizadas pelo Programa, porque não havia deficiência de oferta nos municípios, nem mesmo nas escolas que funcionavam em locais inadequados, conforme constatado na pesquisa de campo. O que vem ocorrendo, inclusive, é uma tendência de redução da demanda por matrículas no ensino fundamental, devido à dinâmica demográfica internacional, nacional e estadual de redução das taxas de fecundidade e natalidade.

Em se tratando dos indicadores de rendimento, a taxa de aprovação avançou no conjunto dos 30 municípios, seguindo a tendência de crescimento do Maranhão, mas ainda permaneceu com uma média inferior à do estado. Um pouco mais da metade das Escolas Dignas registrou melhorias na taxa de aprovação. A taxa de abandono foi o indicador com melhores resultados, tanto no nível municipal quanto nas Escolas Dignas. Quanto aos indicadores de qualidade da educação, observou-se aumento nas notas do Saeb e do IDEB, principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental, mas não suficiente para que a maioria dos municípios atingisse as metas estabelecidas pelo MEC para o IDEB.

Enfim, com a análise dos principais impactos identificados com base no que foi planejado inicialmente e as impressões a que se chegou após as análises dos dados secundários e informações empíricas, compreende-se que, embora seja frequente pensar no Programa Escola Digna somente como melhoria de infraestrutura, é relevante considerar os possíveis impactos decorrentes da dimensão pedagógica do Programa e as mudanças nas condições do ensino-aprendizagem e na dinâmica da vida social proporcionada pelas novas escolas.

É válido considerar que a dimensão pedagógica tem uma escala de atuação

capaz de contemplar o universo de escolas, professores e alunos do município e, conseqüentemente, potencial para impactar a qualidade da educação municipal. Todavia, mesmo com os esforços empreendidos para melhoria das condições estruturais das escolas, com a tardia ampliação da dimensão pedagógica para além da gestão municipal, articulados a outros fatores contextuais, conforme já demonstrado, não foram identificados avanços significativos nos indicadores de escolaridade tanto municipais como das Escolas Dignas, fim maior do Programa.

5.2 Programa Força Estadual de Saúde do Maranhão – 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. (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).

A equipe multidisciplinar deverá planejar, organizar, desenvolver e avaliar ações que respondam às necessidades da comunidade, na articulação com os diversos setores envolvidos na promoção da saúde. As atividades serão iniciadas a partir do diagnóstico situacional do território de atuação, que buscará conhecer a população sob sua responsabilidade sanitária, as ferramentas utilizadas de apoio à gestão municipal serão o método de procura de casos e plano de intervenção, o método visa realizar a busca e análise de eventos ocorridos no território, como: óbitos de crianças e de mulheres, internações por complicação de doenças crônicas (Hipertensão Arterial e Diabetes Mellitus) e controle de endemias negligenciadas (Hanseníase) (MARANHÃO, 2016b, p. 79).

O Secretário da SEEPP reitera que a Fesma apresenta dois eixos de atuação: a) eixo assistencial, que é o de atendimento às pessoas, o papel tradicional; b) eixo apoio à gestão, “[...] que é muito importante e às vezes mais importante que o papel assistencial.” (Informação verbal)⁹⁶. Segundo o Projeto Executivo do Plano Mais IDH do Programa, a criação da Fesma justifica-se no âmbito da competência do Governo Estadual para com a Atenção Básica como prestador de apoio à gestão municipal:

Prestar apoio institucional aos municípios no processo de implantação, acompanhamento e qualificação da Atenção Básica e consolidação da Estratégia Saúde da Família – ESF;
 Definir estratégias de articulação com as gestões municipais do Sistema Único de Saúde – SUS com vistas à institucionalização da avaliação da Atenção Básica e Vigilância em Saúde;
 Disponibilizar aos municípios instrumentos técnicos e pedagógicos que facilitem o processo de formação e educação permanente dos membros das equipes de gestão e de atenção à saúde;
 Articular instituições, em parceria com as Secretarias Municipais de Saúde – SMS, para formação e garantia de educação permanente aos profissionais de saúde das equipes de Atenção Básica e das equipes de Saúde da Família;
 e promover o intercâmbio de experiências entre os diversos municípios, para disseminar tecnologias e conhecimentos voltados à melhoria dos serviços da Atenção Básica (MARANHÃO, 2016b, p. 77).

De acordo com o Secretário da SEEPP, “[...] as equipes foram aos municípios conscientes desse papel [apoio à gestão], mas infelizmente a parte assistencial pesa muito.” (Informação verbal)⁹⁷. Ele ponderou que “[...] é muito difícil ir a um município pobre e não fazer assistência porque o nosso estado carece de assistência.” (Informação verbal)⁹⁸, por isso, as equipes “[...] foram orientadas fazer os atendimentos nas comunidades, juntamente com as oficinas.” (Informação verbal)⁹⁹.

As ações de gestão desenvolvidas pela Fesma, em conjunto com os municípios, são:

Apoio Institucional por meio da implantação de instrumentos de intervenção, com o objetivo de fortalecer o processo de trabalho e de reorganização da gestão da Atenção Primária e Vigilância em Saúde; e Assistência e Vigilância em Saúde na perspectiva de transmissão de metodologia para fortalecimento da gestão de saúde local (MARANHÃO, 2016b, p. 79).

Os principais resultados esperados com a implantação da Fesma são:

- Apoio institucional à gestão municipal de saúde;
- Educação permanente para os profissionais das equipes multidisciplinares e

⁹⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 17 de agosto de 2021.

⁹⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 17 de agosto de 2021.

⁹⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 17 de agosto de 2021.

⁹⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 17 de agosto de 2021.

da rede de saúde e de políticas públicas municipais e afins nos 30 municípios;

- Implantação do projeto de fototerapia (Farmácia Viva) nos 30 municípios de menor IDH-M;
- Melhoria dos resultados do Pacto de Indicadores nos 30 municípios: mortalidade infantil, mortalidade materna; internações por complicações de diabetes; internações por complicações de hipertensão; e incidência de casos de hanseníase. (MARANHÃO, 2016b, p. 80-82).

E os Impactos esperados com atuação da Fesma são a melhoria da gestão da saúde municipal e dos indicadores prioritários (mortalidade infantil, mortalidade materna; internações por complicações de diabetes; internações por complicações de hipertensão; e incidência de casos de hanseníase) e o aumento da expectativa de vida ao nascer.

Até o ano de 2018, a Fesma permaneceu no formato planejado inicialmente no projeto executivo do Programa. A partir do ano de 2019, a Fesma passou a atuar no formato regionalizado, com cada equipe atendendo aos municípios do Mais IDH circunscritos na regional em que estavam lotados. Com a deflagração da pandemia, as equipes foram conduzidas para o apoio às ações do governo estadual e passaram a atuar nos municípios do Mais IDH somente mediante alguma demanda local.

Assim como o Programa Escola Digna, a Fesma foi concebida no âmbito do Plano Mais IDH e depois se expandiu para além dos 30 municípios, por meio de duas iniciativas do Governo do Estado: Fesma Centros Urbanos e Fesma Quilombolas. No ano de 2019, o Governo do Maranhão implementou uma versão do Programa Fesma com atuação em centros urbanos, nos municípios de São Luís e Imperatriz, a fim de atuar nas áreas descobertas por equipes da Estratégia da Saúde da Família.

No ano de 2021, foi lançada a Fesma Quilombola, um programa de cooperação para promover medidas de prevenção, assistência e enfrentamento de situações de risco epidemiológico, especificamente em comunidades quilombolas de 28 municípios maranhenses.

5.2.1 Eixo assistencial: “em time que se está ganhando, não se mexe”

A atuação da Fesma foi bem avaliada pelos gestores e técnicos municipais.

Nos três municípios onde foi desenvolvida a pesquisa empírica, os entrevistados foram enfáticos ao afirmar que a equipe era capacitada e realizava um bom trabalho, em cooperação com o município, tanto na zona urbana como na zona rural.

Em Fernando Facão, a Secretária de Saúde falou, com entusiasmo, acerca do trabalho da Fesma: “[...] nós somamos parceria e eles nos trouxeram muito benefício!” (Informação verbal)¹⁰⁰. A atuação das enfermeiras, em especial da última que esteve no município, foi considerada positiva, segundo a Secretária: “[...] ela estava sempre disponível e analisava os indicadores de saúde do município para enfrentar os problemas de forma objetiva.” (Informação verbal)¹⁰¹.

Em São Raimundo do Doca Bezerra, o secretário de saúde classificou a atuação da Fesma no município como “[...] muito, muito boa!” (Informação verbal)¹⁰². Segundo o Secretário, o “[...] trabalho era desenvolvido com afinco e dedicação por parte de todos, e isso foi muito bom para o município e para a população.” (Informação verbal)¹⁰³.

Comparativamente às equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF), a Fesma prestou um trabalho melhor, de acordo com a avaliação do Secretário, e “[...] todo mundo tem saudade do trabalho deles.” (Informação verbal)¹⁰⁴, principalmente a zona rural, comentou. O Secretário ainda reiterou que “[...] eles [a Fesma] faziam todos os atendimentos que o Programa se propunha a fazer, principalmente na zona rural, em locais de difícil acesso, tanto em se tratando de distância como se tratando da cultura em não buscar atendimento médico.” (Informação verbal)¹⁰⁵.

Uma das enfermeiras de São Raimundo do Doca Bezerra também reiterou a atuação resolutiva da equipe: “[...] formavam uma equipe que quando diziam assim: ‘vamos fazer!’ Fazia e acontecia.” (Informação verbal)¹⁰⁶. Ela continuou dizendo que “[...] eles deram uma ajuda muito boa no atendimento e na organização de exames pré-natal, testes rápidos, faltou apenas o treinamento da equipe local sobre hanseníase.” (Informação verbal)¹⁰⁷.

A enfermeira também destacou a atuação na zona rural: “[...] no interior a aju-

¹⁰⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

¹⁰¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

¹⁰² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

¹⁰³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

¹⁰⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

¹⁰⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

¹⁰⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹⁰⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

da foi maior porque tinha dificuldade de o médico chegar e eles já chegavam com a equipe completa.” (Informação verbal)¹⁰⁸. Ela também considerou que a atuação da Fesma era mais efetiva que a do ESF: “[Eles] trabalhavam junto com a equipe local e quando tinha alguma intercorrência médica, [nós] procurávamos a médica da Fesma porque ela estava mais presente no município, de segunda a sexta.” (Informação verbal)¹⁰⁹.

O médico da ESF só atendia no município uma vez por semana, por isso, “[...] havia uma maior interação com o médico da Força do que com o médico do ESF.” (Informação verbal)¹¹⁰. Outro ponto positivo da atuação da Fesma foram os atendimentos odontológicos que, somados à atuação municipal, passaram a ser ofertados todos os dias da semana.

No município de Afonso Cunha, a Secretária Municipal enfatizou que a Fesma “[...] ajudou muito na atenção básica, [eles] completaram a atenção básica.” (Informação verbal) e “[...] tampava o buraco do ESF.” (Informação verbal)¹¹¹. Segundo a Secretária, eles “[...] trabalhavam no atendimento junto com as equipes locais e seguiram o cronograma e as necessidades estabelecidas pela secretaria municipal.” (Informação verbal) e fizeram um bom trabalho no município: “[...] foi muito bom até quando ficaram fixos, não deixaram a desejar. Depois que ficou rotativo não foi mais efetivo porque a atenção básica exige acompanhamento sistemático.” (Informação verbal)¹¹².

Ao serem indagados se houve redução das equipes de saúde municipais com a chegada da Fesma, os três gestores de saúde entrevistados afirmaram que não houve e que a Fesma somou esforços com as equipes locais. Todavia, de acordo com relatos da equipe de monitoramento do Mais IDH da SEDIHPOP, constataram-se casos em que municípios reduziram o efetivo da saúde local, devido à presença da Fesma. E esse foi um dos principais problemas enfrentados pelo Programa.

Em se tratando da população beneficiária, muitos são idosos e poucos recordam dos atendimentos e boa parte não lembra, devido ao tempo desde que a equipe saiu do município (2019) e ao fato de que nem todos tiveram acompanhamentos sistemáticos com as equipes. “Eles faziam o acompanhamento mais periódico com as

¹⁰⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹⁰⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹¹⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹¹¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 2 de agosto de 2021.

¹¹² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 2 de agosto de 2021.

peças que tinham doenças e agravos alvo de atuação da Fesma.” (Informação verbal)¹¹³, pontuou uma Agente Comunitária de Saúde (ACS) de Fernando Falcão. Além dos atendimentos, eram realizadas palestras para as comunidades, com orientações nas áreas de hipertensão, diabetes, dentre outras.

Em Fernando Falcão, uma beneficiária relatou que, antes do atendimento da Fesma, tinha a pressão arterial descontrolada e conseguiu controlar após o acompanhamento. Relatou também que seu neto, diagnosticado com diabetes desde os sete anos de idade, iniciou o atendimento com a Fesma por volta dos 13 anos e a equipe “[...] acompanhava ele direto.” (Informação verbal)¹¹⁴. Antes, ele entrou em coma diabético algumas vezes, mas quando passou a ser acompanhado, não apresentou mais crises.

Outro beneficiário, que também foi diagnosticado com diabetes na infância, era constantemente acompanhado pela Fesma, mas após a saída da equipe, ele não teve mais acompanhamento em casa e não buscou no posto de saúde. Outra beneficiária relatou que participou das atividades promovidas pelo educador físico da equipe e que, desde então, procura se exercitar pelo menos em casa. Uma outra jovem relatou que o seu pós-parto e o de sua irmã foram acompanhados pela equipe e, se não fosse pela iniciativa dos profissionais, elas não teriam realizado.

Em São Raimundo do Doca Bezerra, uma das beneficiárias foi atendida quando estava gestante do terceiro filho. Ela não tinha o hábito e não gostava de ir ao hospital, por isso, não fez pré-natal dos dois filhos anteriores. A equipe fez atendimentos em casa e também no posto de saúde (a buscavam em casa) e, na gravidez seguinte, ela fez o pré-natal por iniciativa própria.

De acordo com o Secretário de Saúde, esse caso não foi isolado. De fato, a forma como a Fesma atuava “[...] dava crédito para equipe e passava confiança para população, que passou a buscar mais atendimento porque acreditavam no trabalho deles. Com isso, aumentou a busca por atendimento médico na Unidade Básica de Saúde (UBS).” (Informação verbal)¹¹⁵. O Secretário citou ainda que a diferença entre o trabalho desenvolvido pela Fesma em relação ao ESF “[...] foi a atenção voltada para o paciente e a propriedade com que tratavam os casos: primeiro eles analisa-

¹¹³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

¹¹⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2021.

¹¹⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

vam o caso, depois atendiam.” (Informação verbal)¹¹⁶.

Em decorrência dessa forma de atuação, o secretário reconhece que a principal mudança que ocorreu no município foi a maior integração, nas suas palavras, *ressocialização* entre a população e os serviços de saúde: “[...] antes, a população era distante dos serviços de saúde e agora buscam mais o serviço.” (Informação verbal)¹¹⁷. Segundo ele, mesmo depois da saída da Fesma, “[...] em torno de 60 a 70% continuam buscando atendimento médico.” (Informação verbal)¹¹⁸.

Em Afonso Cunha, uma beneficiária relatou que a equipe acompanhou a gravidez da sua filha. Quando a criança nasceu, a mãe apresentou dificuldades para amamentar, pois “[...] não tinha o bico do peito.” (Informação verbal)¹¹⁹. A Fesma realizou visitas a cada três dias para acompanhar a criança, que estava perdendo peso, “[...] ele quase morre. Quando nasceu estava com 3,9 kg e quando pesou de novo estava com 2,9kg, dez dias depois.” (Informação verbal)¹²⁰. Com os medicamentos apropriados e alimentação por meio de leite industrializado, a criança sobreviveu. Quando a mãe teve o segundo bebê, aconteceu o mesmo problema, mas como já sabia como proceder, a criança não teve complicações.

Com a saída das equipes da Fesma, a quase totalidade dos entrevistados afirmou que não recebeu mais visita de profissionais da saúde, apenas do ACS. Os gestores estaduais lamentaram a retirada da Fesma, pois consideraram que, embora eles desempenhassem as mesmas funções das equipes municipais, eram mais capacitados e somavam muito com o serviço de saúde do município. A Secretária de Saúde de Fernando Falcão, ao contestar a saída da Fesma disse: “[...] em time que se está ganhando, não se mexe!.” (Informação verbal)¹²¹.

Em Afonso Cunha, a Secretária enfatizou em vários momentos que a maior deficiência do município é a dificuldade de contratação de médico da saúde da família, deficiência essa que foi sanada com a Fesma, mas voltou à tona com saída das equipes estaduais: “[...] houve um desfalque, porque é uma força.” (Informação verbal)¹²². Em São Raimundo do Doca Bezerra, o Secretário demonstrou clareza de que a presença da Fesma era temporária, mas apesar disso expressou o desejo de

¹¹⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

¹¹⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

¹¹⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

¹¹⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹²⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹²¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

¹²² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 2 de agosto de 2021.

o Programa voltar ao formato inicial.

Embora não seja o foco prioritário de atuação da Força Estadual de Saúde, o Programa assegurou uma atuação efetiva nos atendimentos da atenção básica nos três municípios analisados, principalmente na zona rural, onde a carência por serviços de saúde é maior. Todavia, os impactos referentes aos atendimentos ficaram restritos ao período de atuação integral da Fesma nos municípios. Com a saída dos profissionais, a carência nos atendimentos voltou a ser uma realidade, principalmente na zona rural.

5.2.2 Eixo apoio à gestão: “[...] é uma força que o Governo está repassando aos municípios para começarem a trabalhar com as próprias pernas”

Por meio do eixo apoio à gestão, a Fesma teve o desafio de levar os municípios a “[...] refletir como os profissionais locais estão fazendo a saúde no município, se tem saúde preventiva, se apenas a saúde curativa, qual o papel da atenção básica. E discutir algumas ferramentas que são fundamentais, a exemplo da estratificação de risco.” (Informação verbal)¹²³, pontuou o Secretário da SEEP. Ainda, de acordo com o referido secretário, o principal desafio da atuação da Fesma foi a compreensão, por parte das gestões municipais, “[...] de que essas equipes não têm uma natureza meramente assistencial.” (Informação verbal), pois “[...] o senso comum entende a saúde como assistência, o senso comum não entende a saúde como qualificação dos processos, regulação, enfrentamento de indicadores.” (Informação verbal)¹²⁴.

Dentre os três municípios analisados empiricamente, em dois ficou demonstrado, na fala dos gestores e técnicos, o reconhecimento da importância do eixo apoio à gestão e de que esse foi o principal legado das equipes. Em São Raimundo, esse reconhecimento foi mais evidente. Para o secretário de saúde “[...] o trabalho do governo é muito importante porque à medida que os indicadores melhoram, os municípios caminham com as próprias forças.” (Informação verbal)¹²⁵. O Secretário tem ainda a compreensão de que o Programa não prevê a permanência das equipes por muito tempo: “[...] ou seja, é uma força que está repassando aos municípios para começarem a trabalhar com as próprias pernas, com os recursos que a gente tem.”

¹²³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 17 de agosto de 2021.

¹²⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 17 de agosto de 2021.

¹²⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

(Informação verbal)¹²⁶.

Uma das enfermeiras do município falou de forma convicta que a Fesma ajudou “[...] muito realizando capacitações, na elaboração do mapa epidemiológico do município e na compreensão da referência e contrarreferência do município.” (Informação verbal)¹²⁷. Ao ser questionada sobre as mudanças identificadas com a atuação da Fesma, a enfermeira reconheceu que “[...] eles deram uma alavancada no município que foi crucial porque o município estava precisando. Contribuíram para a organização da estrutura de saúde do município.” (Informação verbal)¹²⁸.

Mesmo atuando na área da atenção básica, eles foram muito importantes “[...] principalmente porque chegaram em uma nova gestão municipal e ajudaram tanto na parte administrativa como na linha de frente. Deixaram legado no município!” (Informação verbal)¹²⁹, afirmou com muita convicção. Ela concluiu suas palavras dizendo que o modo de operação da Fesma foi muito bem planejado e que “[...] os municípios do interior do Maranhão precisavam de um auxílio como esse. Entre ruim, bom e ótimo, eles foram excelentes.” (Informação verbal)¹³⁰.

Para a Secretária de Saúde de Fernando Falcão, “[...] a atuação da Fesma foi efetiva tanto nos serviços de visita como nas palestras às comunidades e nas capacitações das equipes locais.” (Informação verbal)¹³¹. Para a Secretária, “[...] o grande diferencial da Fesma era que as equipes eram capacitadas constantemente em São Luís e, automaticamente, passavam para as equipes locais.” (Informação verbal)¹³².

Ainda segundo a Secretária, “[...] todos os profissionais do município receberam qualificação.” (Informação verbal)¹³³. Ela lamentou a saída da Fesma, porque agora os treinamentos para as equipes municipais são via solicitação para o Governo do Estado, com ônus de envio do profissional para o município. Ao ser questionada sobre os impactos do Programa, ela disse que: “[...] teve legado sim! Dos treinamentos, do ensino na forma como realizavam os acompanhamentos com as famílias [...] Flávio Dino fez muita coisa boa.” (Informação verbal)¹³⁴. E acrescenta falan-

¹²⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de julho de 2021.

¹²⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹²⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹²⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹³⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹³¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

¹³² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

¹³³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

¹³⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

do que “[...] os impactos podem ser observados até hoje.” (Informação verbal)¹³⁵.

Em Afonso Cunha, a Secretária relatou que a Fesma não realizou capacitações para as equipes locais. Os ACS foram capacitados pelo Governo do Estado, mas como parte de um cronograma estadual que priorizou os municípios do Plano Mais IDH. Em suas palavras: “[...] se houve mudanças em Afonso Cunha, foi devido à gestão municipal.” (Informação verbal)¹³⁶.

Questionados sobre os pontos negativos do Programa, os secretários municipais não elencaram aspectos negativos na atuação das equipes. Em Fernando Falcão, a Secretária considerou negativo o fato de não terem priorizado os profissionais locais para a composição das equipes da Fesma. Em Afonso Cunha, a Secretária de Saúde disse que o “Estado poderia fazer parceria com o município para pagar médico, em vez de pagar a Fesma” (Informação verbal)¹³⁷, já que a maior deficiência do município são os médicos. O ponto negativo em comum em todos os três municípios foi o fim da atuação de forma exclusiva e fixa.

Na visão da gestão estadual do Programa, os pontos negativos do eixo apoio à gestão foram:

- O entendimento por parte dos municípios de que a Fesma não tem uma natureza meramente assistencial;
- A maioria dos profissionais não é formada na lógica da gestão, apenas na assistência, e essa é uma deficiência da universidade. “Somos treinados para ir para uma guerra que já sabemos que vamos perder.”
- Dificuldade de compreensão de que os profissionais da Fesma não devem substituir os profissionais locais, pois fornecem apenas um apoio, apoio à gestão e não fazem a gestão. O papel deles é oferecer as ferramentas de gestão para os municípios e nem sempre isso é compreendido.

Enfim, a pesquisa empírica mostrou que houve esforços bem-sucedidos da Fesma em implementar ações do eixo apoio à gestão e que a gestão municipal identificou esse eixo como um importante aspecto do Programa. Os impactos na gestão mostraram-se mais duradouros do que os do eixo assistencial, pois, em alguma medida, ainda são identificados. Todavia, com a retirada das equipes dos municípios,

¹³⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

¹³⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 2 de agosto de 2021.

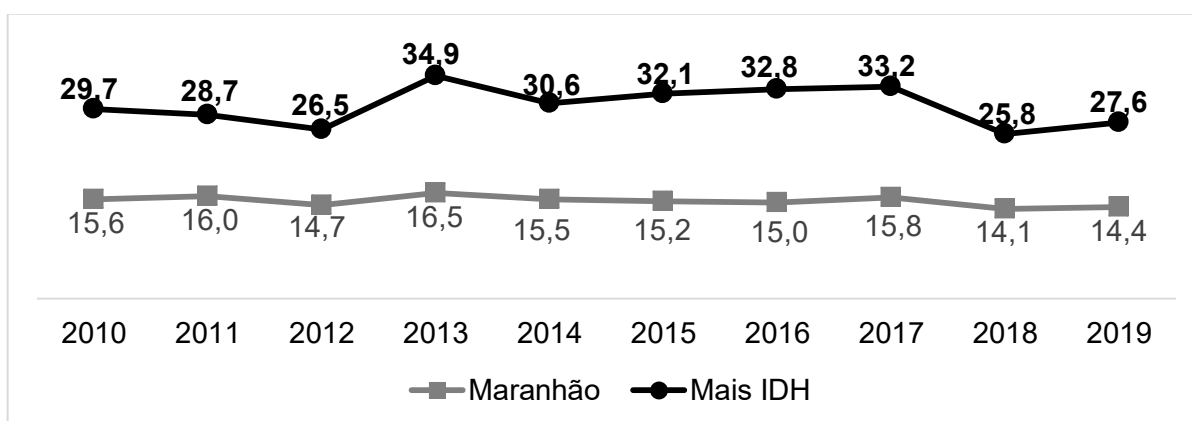
¹³⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 2 de agosto de 2021.

ficou uma lacuna desse tipo de ação, pois as carências ainda são grandes e foram atendidas apenas em parte.

5.2.3 Indicadores prioritários de saúde da Fesma

O Programa Força Estadual da Saúde tem como meta melhorar os indicadores de mortalidade infantil e mortalidade materna, internações por complicações de diabetes, internações por complicações de hipertensão, incidência de casos de hanseníase, e impactar a expectativa de vida da população. O Gráfico 5 mostra a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) no conjunto dos 30 municípios do Plano Mais IDH no período de 2010 a 2019.

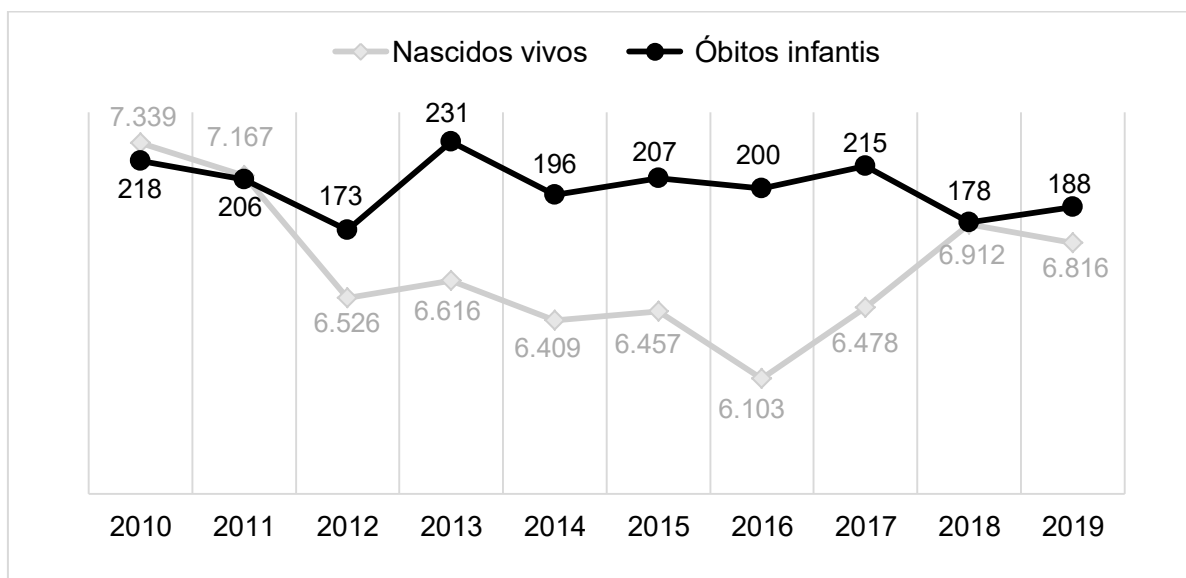
Gráfico 5 - Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos) no Maranhão e no conjunto dos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2019



Fonte: Elaborado pela autora, conforme informações do Ministério da Saúde (MS), Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) e Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

É importante entender que a TMI é a razão entre os óbitos de crianças até um ano de idade e o total de nascidos vivos residentes em determinada localidade, multiplicado por 1000. Por isso, o Gráfico 6 mostra a quantidade de óbitos de crianças até um ano de idade e o total de nascidos vivos no conjunto dos 30 municípios do Plano Mais IDH no período de 2010 a 2019.

Gráfico 6 – Quantidade de nascidos vivos e de óbitos infantis no conjunto dos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2019



Fonte: Elaborado pela autora, conforme informações do MS/SINASC/SIM.

A TMI apresentou crescimento nos três primeiros anos do Programa, 2015 a 2017, identificado no aumento do número de registros de óbitos infantis. Essa realidade pode ser resultado da elevação das notificações, decorrente das ações de apoio à gestão da Fesma. No ano de 2018, a TMI caiu para 25,8‰, a menor dos últimos dez anos, seguindo a tendência estadual que, no mesmo ano, também registrou a menor taxa da série.

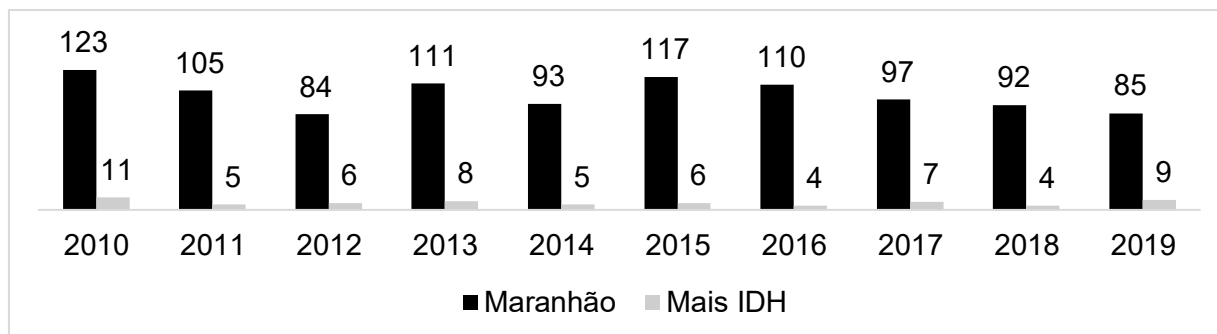
A queda em 2018 decorreu de significativa redução do número de óbitos, embora os nascimentos tenham crescido também. É possível que a melhoria nesse ano seja resultado das ações da Fesma nos municípios do Mais IDH. Todavia, o bom resultado também foi observado no estado como um todo, evidenciando esforços para redução da mortalidade infantil no estado para além do Plano Mais IDH. No ano de 2019, por sua vez, a TMI dos 30 municípios voltou a crescer, explicada pelo recuo na quantidade de nascimentos e aumento no número de óbitos, contudo foi a segunda menor taxa da série, como apresentado no Gráfico 6.

O Gráfico 7, a seguir, apresenta a quantidade de óbitos maternos nos municípios do Mais IDH no período de 2010 a 2019.

O indicador óbitos maternos alcançou os menores patamares nos anos de 2016 e 2018, no conjunto dos municípios do Mais IDH, mas em 2019 volta a um dos patamares mais elevados da série. Enquanto isso, o Maranhão mostra uma trajetória

de constante redução dos óbitos maternos, iniciada no ano de 2016. Logo, se consegue identificar influências da Fesma sobre a dinâmica desse indicador em alguns anos, pois é importante ter em vista que os indicadores de mortalidade apresentam muita oscilação, principalmente em menores escalas de análises.

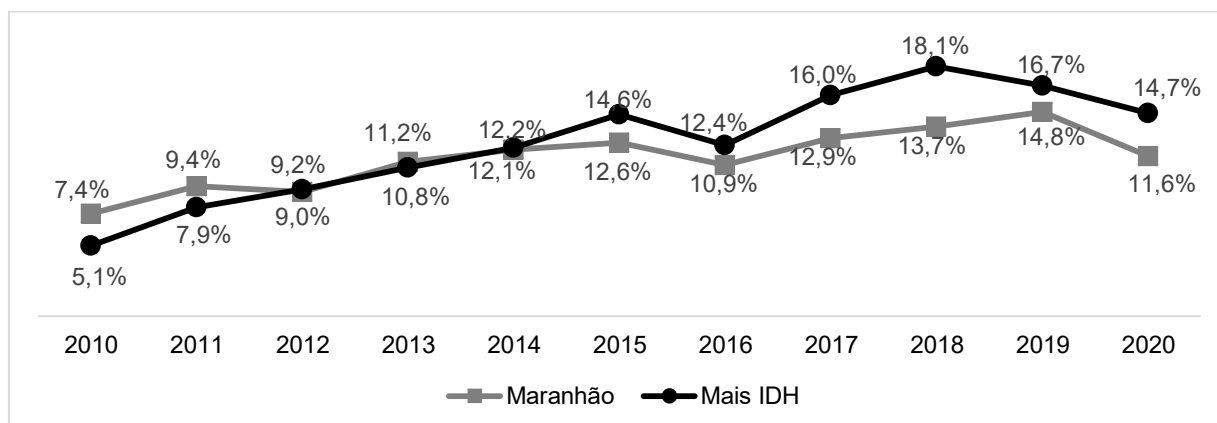
Gráfico 7 – Quantidade de óbitos maternos no Maranhão e nos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2019



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do BRASIL. Ministério da Saúde. Vigilância em Saúde. Coordenação Geral de Informações e Análises Epidemiológicas. **Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM**. Brasília, DF, [2019]. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sim/cnv/obt10uf.def>. Acesso em: 17 jul. 2021.

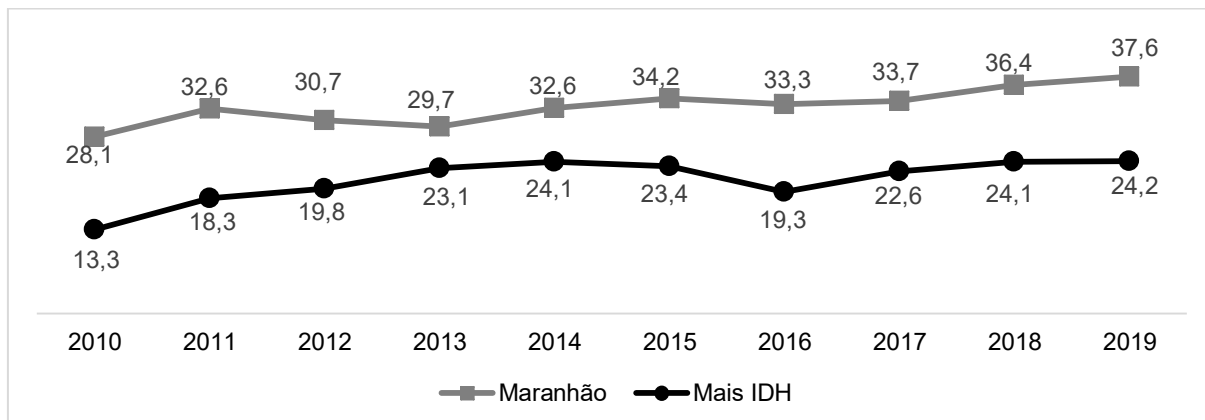
Em se tratando das doenças cardiovasculares, o Gráfico 8 mostra a taxa de internação por complicações de diabetes mellitus nos 30 municípios, entre 2010 e 2020, e o Gráfico 9 traz a taxa de mortalidade por diabetes mellitus no mesmo período.

Gráfico 8 - Taxa de internação por complicações de diabetes *Mellitus* (por 10.000) no Maranhão e nos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2020



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do MS – Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS).

Gráfico 9 - Taxa de mortalidade diabetes *Mellitus* (óbitos por 100.000 habitantes) no Maranhão e nos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2019



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do SIM (BRASIL, [2019]).

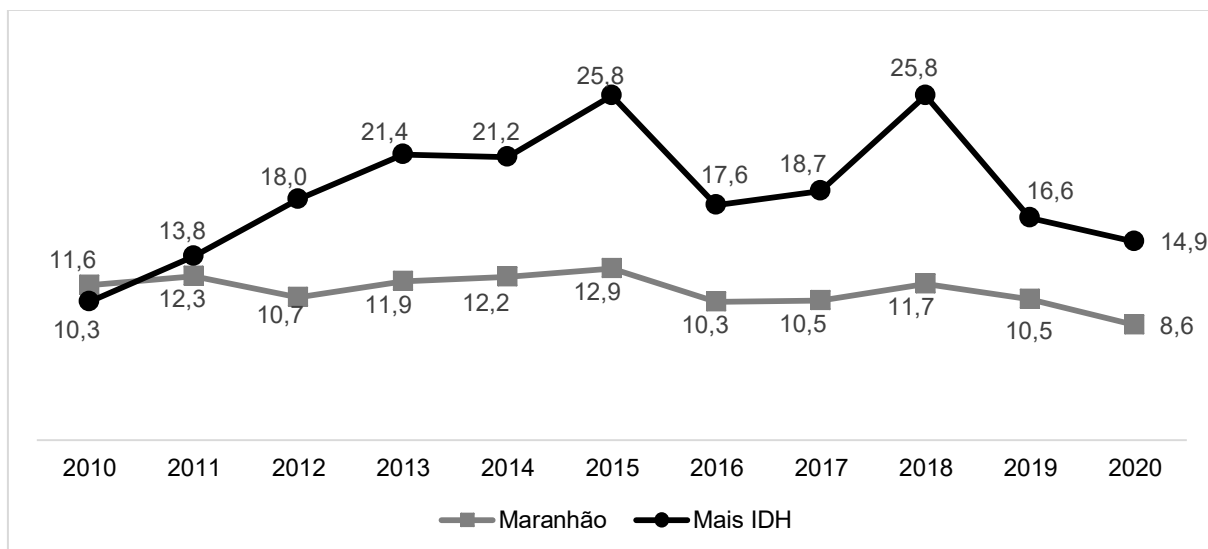
A taxa de internação por complicações de diabetes *mellitus* nos municípios do Mais IDH, assim como no Maranhão, apresentou crescimento nos últimos dez anos, com uma tendência de redução nos anos 2019 e 2020. Observa-se que, a partir do ano de 2015, a taxa dos municípios do Mais IDH passou a superar a do Maranhão. Ressalta-se que analisar os dados de saúde no ano 2020 pode trazer conclusões equivocadas, pois com o início da pandemia, a estrutura da saúde ficou em quase sua totalidade voltada para os casos de coronavírus e muitas pessoas optaram por se resguardar em casa, em vez de procurar atendimento médico nos postos ou hospitais.

A taxa de mortalidade por diabetes *mellitus* também registrou crescimento na última década. Nos anos de 2015 e 2017, apresentou redução, tanto no Maranhão como no conjunto dos municípios do Mais IDH, mas voltou a crescer nos últimos dois anos e encerrou 2019 com uma das maiores taxas do período analisado, tanto nos municípios do Mais IDH como no Maranhão. Ressalta-se, que, embora os 30 municípios possuam uma taxa média de internação maior do que a média do estado, eles apresentaram uma taxa média de mortalidade menor em todos os anos, desde 2010, não se identificando, porém, uma clara relação entre os indicadores de diabetes e a atuação da Fesma, no período analisado.

Ainda sobre as doenças cardiovasculares, o Gráfico 10 mostra a taxa de hospitalização por hipertensão arterial essencial (primária) e o Gráfico 11 dispõe a taxa de mortalidade por hipertensão arterial essencial (primária), no Maranhão e no con-

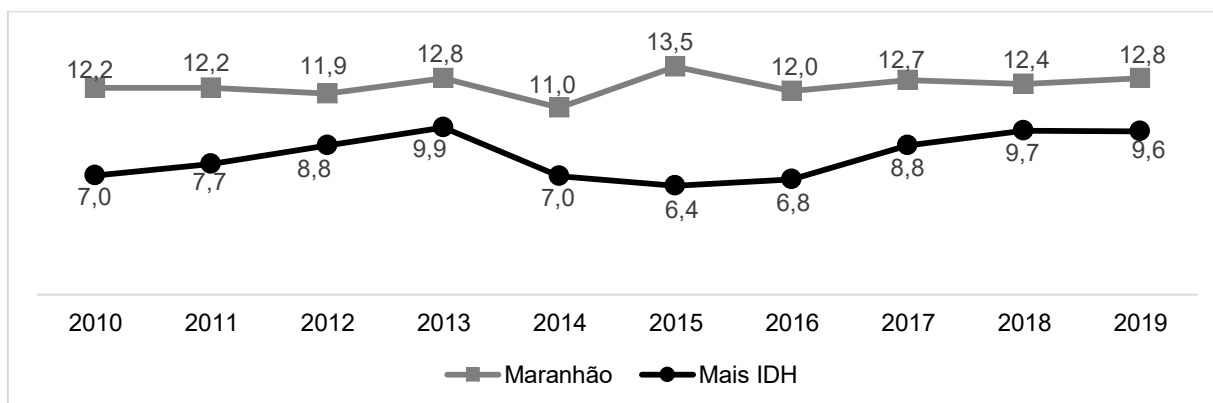
junto dos 30 municípios do Mais IDH.

Gráfico 10 - Taxa de hospitalização por complicações de hipertensão essencial (primária) (por 10.000) no Maranhão e nos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2019



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do MS - SIH/SUS.

Gráfico 11 - Taxa de mortalidade por hipertensão essencial (primária) (óbitos por 100.000 habitantes) no Maranhão e nos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2010 a 2019



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do SIM (BRASIL, [2019]).

A taxa de hospitalização por hipertensão arterial cresceu sistematicamente nos municípios do Mais IDH até o ano de 2015. A partir de 2016 apresentou reduções significativas, com exceção do ano de 2018, quando atingiu o pico da série analisada. Concomitantemente à redução das internações, a taxa de mortalidade iniciou uma trajetória de crescimento, a partir do ano de 2016.

Destaca-se que, assim como nos indicadores de diabetes, os municípios do

Mais IDH possuem uma taxa de internação maior que a média do estado e uma taxa de mortalidade menor. Em uma tentativa de relacionar esses indicadores com a atuação da Fesma, pode-se até atribuir ao Programa parcela de contribuição na redução da hospitalização, mas não se consegue estabelecer relação com o aumento da taxa de mortalidade.

Na Tabela 27, a seguir, são apresentados alguns indicadores de hanseníase no conjunto dos 30 municípios do Mais ID e do Maranhão, contextualizados com os dados do Brasil.

Tabela 27 - Hanseníase: novos casos, taxa de prevalência da hanseníase (por 10 mil habitantes) e proporção de cura nas coortes de casos novos de hanseníase – Brasil, Maranhão e conjunto dos 30 municípios do Plano Mais IDH – 2012 a 2019

Local	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Novos casos (número de casos novos de hanseníase na população geral)								
Brasil	33.303	31.044	31.064	28.761	25.218	26.875	28.660	27.864
Maranhão	3.729	3.739	3.632	3.540	3.298	3.115	3.165	3.189
Mais IDH	144	122	146	220	177	199	150	154
Prevalência da hanseníase (por 10 mil habitantes)*								
Brasil	1,5	1,4	1,3	1,0	1,1	1,4	1,5	1,5
Maranhão	5,2	5,3	4,3	3,8	4,0	4,9	4,7	4,5
Mais IDH	3,6	4,0	3,1	4,1	3,9	5,8	4,4	3,7
Proporção de cura nas coortes de casos novos de hanseníase*								
Brasil	85,9	84,0	82,7	83,5	81,8	81,2	80,6	79,4
Maranhão	84,8	82,2	82,8	84,3	81,8	80,5	74,8	82,3
Mais IDH	65,5	74,7	80,1	82,8	84,9	84,0	77,9	85,6

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis. **Indicadores e Dados Básicos de Hanseníase nos Municípios Brasileiros.** Brasília, DF, [2020]. Disponível: <http://indicadoreshanseníase.aids.gov.br>. Acesso em: 12 jul. 2021.

Nota: (*) média simples das proporções dos 30 municípios.

A hanseníase é classificada como uma doença negligenciada e ainda possui uma alta taxa de prevalência no Maranhão. Percebe-se um aumento significativo na quantidade de novos casos no ano da implantação da Força Estadual de Saúde, com redução gradual nos anos seguintes. A proporção de cura também aumentou a partir do ano de 2015, ultrapassando, inclusive, a proporção de cura do Maranhão e do Brasil, a partir do ano de 2016.

Com o simultâneo aumento dos novos casos e da proporção de cura, a taxa de prevalência alcançou um pico em 2017 (5,8), mas regrediu e encerrou 2019 em 3,7, terceira menor taxa da série analisada. Considera-se, então, que a atuação da

Fesma pode ter uma parcela de contribuição na melhoria dos indicadores de hanse-níase, atuando primeiramente na detecção e, em seguida, no tratamento.

A Tabela 28, abaixo, mostra a expectativa de vida do conjunto dos municípios do Mais IDH, calculado antes da pandemia da Covid-19.

Tabela 28 - Expectativa de vida ao nascer: médias dos 30 municípios do Mais IDH e média dos demais municípios do Maranhão – 2012 a 2020 (em anos)

Abrangência		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Municípios Mais IDH (a)	Exp. vida	75,67	75,98	76,28	76,58	76,88	77,17	77,46	77,75	78,04
	Var. anual	--	0,30	0,30	0,30	0,30	0,29	0,29	0,29	0,29
Demais municípios (b)	Exp. vida	75,04	75,35	75,66	75,96	76,26	76,56	76,86	77,15	77,44
	Var. anual	--	0,31	0,31	0,30	0,30	0,30	0,30	0,29	0,29
Diferença expectativa de vida (a - b)		0,63	0,63	0,62	0,62	0,61	0,61	0,60	0,60	0,60

Fonte: GONZAGA, Marcos Roberto *et al.* Estimação e projeção probabilística das taxas de mortalidade municipais por idade e sexo, Brasil 2010-2030. In: SAWYER, Diana Oya (coord.). **Seguridade Social Municipais**. Projeto Brasil 3 Tempos. Brasília, DF: SAE/SG/PR, UNDP, IPC-IG, 2019¹³⁸.

No ano de 2014, a média da expectativa de vida dos 30 municípios do Plano Mais IDH era de 75,67 anos e passou para 78,04 anos em 2020, apresentando-se superior à da média dos demais municípios do Maranhão em todo o período analisado¹³⁹. A diferença entre a expectativa de vida dos 30 municípios para os demais municípios do Maranhão foi reduzida de 0,61 anos em 2014 para 0,60 anos em 2020, evidenciando que não houve avanços significativos no conjunto dos municípios beneficiados após a implementação do Plano Mais IDH.

A análise dos indicadores elencados como prioritários pelo Programa Força Estadual da Saúde demonstra que nem todos eles apresentaram melhores resultados após a implementação do Programa. De forma geral, seguiram a tendência do estado.

¹³⁸ Este trabalho contou com o financiamento e apoio administrativo da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República e do PNUD-Brasil, e foi implementado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG).

¹³⁹ Vários fatores influenciam diretamente a expectativa de vida, a exemplo de: saneamento básico, alimentação, violência, poluição, oferta de serviços de saúde, de educação, habitação, dentre outros. Mas, se tratando diretamente do cálculo do índice de expectativa de vida, a mortalidade exerce uma influência direta. E esse é um dos fatores que explicam a maior expectativa de vida nos municípios pequenos, onde há menores índices de violência e, conseqüentemente, de mortalidade.

5.2.4 Síntese dos principais impactos do Programa Força Estadual de Saúde do Maranhão identificados

Os impactos esperados com atuação da Fesma são: a melhoria da gestão da saúde municipal e dos indicadores prioritários (mortalidade infantil, mortalidade materna, diabetes, hipertensão, hanseníase), e o aumento da expectativa de vida ao nascer nos 30 municípios.

Em se tratando da gestão municipal da saúde, a atuação na Fesma no apoio à gestão foi considerada um ponto positivo, pois foi ao encontro das necessidades municipais. Do ponto de vista dos gestores municipais, o eixo gestão foi efetivo durante a permanência e também após a saída das equipes da Fesma nos municípios de Fernando Falcão e São Raimundo do Doca Bezerra. Todavia, com o término do Programa e a rotatividade das equipes de saúde municipais, esses impactos tendem a ser minimizados.

Para a população beneficiária, que destacam a assistência, em poucos casos, foram relatados impactos duradouros. Em sua quase totalidade, as mudanças na vida das pessoas foram restritas ao período de atuação da Fesma, pois com a saída dos profissionais do município, a maioria dos beneficiários entrevistados voltou a ser acompanhada somente por ACS. Além disso, com a pandemia, os serviços de acompanhamento domiciliar foram suspensos, o que dificultou ainda mais o acesso à saúde da população residente na zona rural.

Sobre os indicadores prioritários, não foram identificados avanços em todos eles. A TMI recuou, a partir do ano de 2018, e a quantidade de óbitos maternos apresentou os menores registros durante a atuação da Fesma. Quanto às doenças cardiovasculares, a taxa de internação por diabetes apresentou recuo apenas nos anos de 2019 e 2020, mas ainda permaneceu em patamares superiores ao ano de 2014, e não se observou redução da mortalidade por essa causa. As internações por hipertensão, por sua vez, registraram uma significativa redução, todavia, a taxa de mortalidade continuou crescendo. Nos indicadores de hanseníase, conseguiu-se identificar um aumento do número de casos, resultado da intensificação da busca ativa, um aumento da taxa de cura e uma redução da prevalência no último ano de atuação da Fesma, de forma exclusiva nos municípios.

Não se observou ganhos significativos na expectativa de vida, a qual apresen-

tou uma sensível redução no seu ritmo de crescimento. É necessário ter em vista que, para alterar indicadores, não basta somente ampliar os serviços de saúde, há fatores de ordem social e econômica que devem ser levados em consideração, como disse o Secretário da SEEP:

Para reduzir a mortalidade, não basta apenas atender as crianças porque existem outros fatores que causam a mortalidade infantil que não estão relacionados unicamente à assistência. Por exemplo: mães analfabetas perdem mais filhos menor de 1 ano do que mães alfabetizadas; domicílios que não têm acesso à água potável, perdem mais crianças do que domicílios que têm acesso à água potável; então, não é um fator apenas de saúde (Informação verbal)¹⁴⁰.

Outro ponto importante a ser considerado é que o tempo de atuação da Fesma não foi suficiente para sensibilizar os indicadores propostos, pois as equipes atuaram de forma exclusiva nos municípios até o ano 2019. Em se tratando da saúde, em muitas situações, é necessário primeiro identificar e notificar os casos (resultando em um aumento nos registros); e fazer o acompanhamento e tratamento desses casos. Após esse ciclo, podem ser identificadas as melhorias esperadas na vida das pessoas e nos indicadores de saúde.

5.3 Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para os municípios do Mais IDH

O Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)¹⁴¹ para os municípios do Mais IDH, coordenado pelo Sistema da SAF, composto pela SAF, AGERP e ITERMA, 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

¹⁴⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 17 de agosto de 2021.

¹⁴¹ Na segunda versão do Caderno de projetos do Plano Mais IDH Mais IDH, houve a junção de três projetos: SISTECS, Ater e Formação e capacitação para a agricultura familiar. Essa fusão deu origem ao Programa Ater para os municípios do Mais IDH (MARANHÃO, 2016b).

nível médio, coordenada pelo técnico de nível superior (MARANHÃO, 2016b).

Os técnicos foram capacitados antes de assumirem as atividades de campo e também durante a implementação do Programa, seguindo uma “[...] metodologia participativa, [...] de formação continuada, com conteúdo dialético, humanista e construtivista, visando à formação de competências, mudanças de atitudes e procedimentos dos técnicos e agricultores familiares.” (MARANHÃO, 2016b, p. 140). As capacitações foram planejadas para atender tanto à implantação dos SISTECS como “[...] o aprimoramento de processos produtivos já existentes nas demais áreas assistidas pelo Projeto Ater no Programa Mais Agricultura Familiar.” (MARANHÃO, 2016b, p. 140).

O incentivo à produção se deu por meio da implantação dos projetos produtivos denominados SISTECS. Os SISTECS são

[...] tecnologias sociais alternativas de baixo custo, que consistem na produção integrada de alimentos de origem vegetal e animal, como horticultura, piscicultura, apicultura, meliponicultura e criação de pequenos animais, respeitando as formas de produção locais e hábitos alimentares (MARANHÃO, 2016b, p. 143).

Os SISTECS foram inspirados nos Sisteminhas¹⁴², uma solução tecnológica desenvolvida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) Meio Norte que tem como “[...] principal objetivo garantir a alimentação básica às famílias adotantes, possibilitando também a geração de renda, por meio da comercialização

¹⁴² O Sisteminha constitui um sistema integrado para produção de alimentos, desenvolvido para gerar segurança e soberania alimentar para seus usuários. O elemento central da solução tecnológica é a criação de peixes, em um tanque, com sistema de recirculação e filtragem. O Sisteminha tem como principais vantagens o baixo custo de investimento inicial; é uma solução integrada, que pode ser facilmente adaptada às necessidades, experiências, preferências do produtor e condições edafoclimáticas e de mercado local; é apropriada para pequenos espaços (a partir de 100 m²), em áreas urbanas e rurais; e é uma solução dimensionada para atender às necessidades nutricionais de uma família de quatro pessoas, no atendimento às recomendações nutricionais da Organização Mundial da Saúde (OMS). A tecnologia é fundamentada em quatro princípios: 1) miniaturização, 2) replicabilidade, 3) escalonamento da produção, 4) segurança alimentar e nutricional. O tanque pode ser construído de forma artesanal, com materiais disponíveis na localidade (madeira, adobe, papelão, palha, pedra e pneu), de alvenaria, de placas pré-moldadas ou outros materiais. O Sisteminha possui atualmente 15 módulos, sendo eles: 1. Produção de peixes, 2. Produção de ovos de galinhas; 3. Produção de frangos de corte; 4. Produção de minhocas; 5. Produção vegetal (carboidratos, hortaliças, chás e temperos; frutíferas e madeiras); 6. Produção de composto; 7. Produção de ovos de codorna; 8. Produção de porquinhos da Índia; 9. Aquaponia; 10. Produção de larvas de moscas; 11. Produção de ruminantes; 12. Produção de suínos; 13. Biodigestor; 14. Sistema de tratamento de água potável; 15. Carvoaria artesanal. O Sisteminha não é uma tecnologia isolada em si, mas um pacote de soluções tecnológicas integradas, com muitas possibilidades de combinações. O módulo básico é a piscicultura e cada produtor adota os módulos disponíveis de acordo com seus interesses. A tecnologia desenvolve-se aos moldes da inovação aberta, com a forte participação dos beneficiários moldando o desenvolvimento e evolução da tecnologia. Essa solução tecnológica foi desenvolvida pela Embrapa em parceria com outras instituições. (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2011a).

do excedente da produção.” (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2011b). Essa tecnologia é apropriada para pequenos espaços e é “[...] fundamentada em quatro princípios: miniaturização, replicabilidade, escalonamento da produção, segurança alimentar e nutricional.” (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2011a, p. 1). O elemento central do Sisteminha, considerado o coração do projeto, é a criação de peixes em um tanque.

Ao fomentar a produção das famílias por meio da implantação dos SISTECS, o Governo estava fornecendo às famílias ferramentas indutoras da soberania alimentar e nutricional e da geração de renda. A soberania alimentar se daria por meio da garantia e diversificação da produção, enquanto que a geração de renda seria por meio da produção de excedentes e da inserção dos produtores em canais de comercialização, como as feiras da agricultura familiar e os mercados institucionais.

O SISTECS foi planejado para ser executado em um período de 12 meses, dividido em cinco meses para implantação da infraestrutura e sete meses para o desenvolvimento das demais atividades. Esse prazo é prorrogável mediante avaliação sobre a evolução do projeto. Dessa forma, foram estruturadas seis etapas principais para a efetivação do SISTECS, conforme descrito no Caderno de Projetos (MARANHÃO, 2016b, p. 141-142):

- i. Mobilização das famílias: identificação, abordagem e seleção das famílias. Apenas famílias em situação de extrema pobreza e cadastradas no CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal são elegíveis ao Programa. Foi permitido até 15% de famílias identificadas a partir da busca ativa, desde que se enquadrassem no perfil estabelecido. A maior parte dos beneficiários era residente na zona rural dos municípios.
- ii. Diagnóstico da Unidade de Produção Familiar (UPF): diagnóstico socioeconômico da UPF ou famílias para identificar as “[...] potencialidades, estrangulamentos, ameaças e oportunidades que contribuem para a família se encontrar na condição de extrema pobreza e vulnerabilidade.” (MARANHÃO, 2016b, p. 141).
- iii. Proposta técnica para estruturação da UPF: Elaboração do projeto técnico simplificado e individualizado para cada UPF. Nos projetos estão descritos: a tecnologia selecionada para UPF, o processo de execução e os serviços de Ater a serem prestados às famílias pela equipe técnica da AGERP de forma

- contínua.
- iv. Implantação de sistemas produtivos integrados: implantação do projeto de SISTECS selecionado pela família e/ou outros sistemas locais considerados viáveis.
 - v. Atividades coletivas: atividades planejadas e realizadas em grupos conforme a demanda. Realizadas pela equipe técnica de Ater da SAF/AGERP, têm como objetivos informar e instruir os beneficiários sobre acesso a políticas públicas para pessoas em situação de extrema pobreza.
 - vi. Acompanhamento sistemático das atividades: essa etapa é permanente e é referente às atividades cotidianas desenvolvidas pela equipe técnica de Ater da SAF/AGERP.

As famílias beneficiárias receberam um fomento no valor de R\$ 2.700,00, divididos em três parcelas: primeira e segunda no valor de R\$ 1.000,00 e a terceira no valor de R\$ 700,00. O valor foi disponibilizado por meio de um cartão de débito habilitado exclusivamente para saque.

Embora não estivesse planejado desde o início do Programa e descrito no Projeto Executivo, foram realizadas duas edições do SISTECS, uma com início em 2015 e outra com início em 2019. Na primeira edição, a meta era beneficiar 3.000 famílias. Foram cadastradas 3.200 famílias, sendo 128 sem previsão de fomento. Desse total, excluindo-se os cadastros não aprovados e os desistentes, chegou-se a um total de 2.625 famílias contempladas com o SISTECS. Na segunda edição, a meta era de 6.000 famílias no total dos 30 municípios, mas apenas 4.769 receberam as três parcelas do fomento até o final de 2020. Na segunda edição do Programa, foi possível atender tanto produtores rurais como empreendimentos urbanos. Além disso, os beneficiários tiveram oportunidade de alocar o recurso recebido em qualquer área que julgassem importante.

No ano de 2021, entrou em vigor, na fase de cadastramento, uma chamada pública específica para a população indígena, considerada a terceira edição do SISTECS.

5.3.1 Assistência Técnica e Produção: “foi muito bom! Para quem sabe aplicar, é muito bom!”

O Programa Ater para os municípios do Mais IDH tem como finalidade implantar o SISTECS e aprimorar os processos produtivos já existentes. Mas, apesar de o Programa prever que os SISTECS seriam implantados de acordo com as potencialidades locais, na primeira fase, o projeto seguiu o mesmo padrão nos 30 municípios: aquicultura (tanque de peixe), galináceos (galinheiro) e horticultura (hortaliças). Em alguns casos, deu-se aos beneficiários a oportunidade escolher um ou dois dentre as três opções, em raros casos os produtores puderam canalizar o projeto para as atividades que já exerciam.

Na segunda fase, ampliou-se o leque de atuação do Programa, foi facultada a possibilidade de investimentos em empreendimentos urbanos (como freezer, estufas, dentre outros) e, na zona rural, os beneficiários tiveram a possibilidade de decidir o destino do recurso e alguns optaram pela compra de bens de produção (máquinas e equipamentos). Todavia, não foi identificado o incentivo, aprimoramento ou ampliação em produtos tradicionais da agricultura familiar, como arroz, feijão, mandioca, milho, por exemplo.

De acordo com a coordenação estadual do Programa, devido à escassez de água em muitos municípios, houve dificuldade para a instalação do tanque de peixe: “[...] no primeiro momento, o objetivo do Programa era a instalação do Sisteminha, mas muitos municípios não tinham os insumos necessários para instalação do sistema que incluía o tanque.” (Informação verbal)¹⁴³. Nos municípios em que houve a instalação dos tanques, essa atividade foi considerada inovadora.

Em Fernando Falcão, o Secretário de Agricultura pontuou que “[...] o tanque de peixe foi uma inovação porque incentivou a expansão entre os não beneficiários e houve transferência de tecnologia [para os beneficiários]” (Informação verbal) e que a maior dificuldade para o sucesso do Programa foi o tipo do peixe escolhido, a tilápia, “[...] porque o município não tem o hábito de consumir esse tipo de peixe.” (Informação verbal)¹⁴⁴. Em São Raimundo do Doca Bezerra, apenas uma beneficiária que construiu tanque foi identificada, mas já o havia demolido. Em Afonso Cunha, não houve instalação de tanques em nenhuma das etapas.

¹⁴³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 20 de julho de 2021.

¹⁴⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

A Tabela 29 contabiliza a produção da aquicultura no conjunto dos 30 municípios do Mais IDH. Consta-se um crescimento contínuo dos municípios do Mais IDH, com média anual de 9,0% a.a., um pouco superior à média do estado (8,9% a.a.), desde o ano de 2013, quando a Pesquisa da Pecuária Municipal (PPM), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), passou a contabilizar a produção de animais aquáticos em cativeiro (aquicultura) na pesquisa.

Tabela 29 - Produção da aquicultura (quilograma), por principais tipos de produto no Maranhão e nos 30 municípios do Mais IDH – 2013 a 2019

Produtos	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cresc. ao ano
Maranhão (ton.)	16.848,1	18.053,2	21.062,9	24.272,3	27.349,2	26.927,3	28.104,9	8,9%
Total Mais IDH (ton.)	867,6	941,2	1.071,4	1.284,0	1.386,1	1.423,7	1.458,0	9,0%
Part. Mais IDH no Maranhão	5,1%	5,2%	5,1%	5,3%	5,1%	5,3%	5,2%	--
Curimatã, curimatã	36,6	50,5	66,5	87,3	132,8	152,5	161,8	28,1%
Pacu e patinga	24,7	27,7	57,6	77,0	148,7	159,5	166,5	37,5%
Piau, piapara, piaçu, piava	3,7	4,3	12,5	13,2	9,6	9,3	9,6	17,0%
Tambacu, tambatinga	102,8	109,2	117,5	264,0	205,0	197,8	191,5	10,9%
Tambaqui	613,4	660,4	727,7	733,7	748,0	787,4	810,4	4,8%
Tilápia	86,4	88,9	89,6	108,8	142,0	117,3	118,2	5,4%

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa da Pecuária Municipal:** Metodologia. Rio de Janeiro, 2020b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9107-producao-da-pecuaria-municipal.html?=&t=conceitos-e-metodos>. Acesso em: 25 ago. 2021

A evolução nos 30 municípios seguiu a tendência estadual de crescimento, mantendo a sua participação no estado em torno de 5%, no período de 2013 a 2019, evidenciando que a aquicultura está em expansão no estado e também nos 30 municípios do Mais IDH. As espécies mais cultivadas são o tambaqui, tambacu e tambatinga.

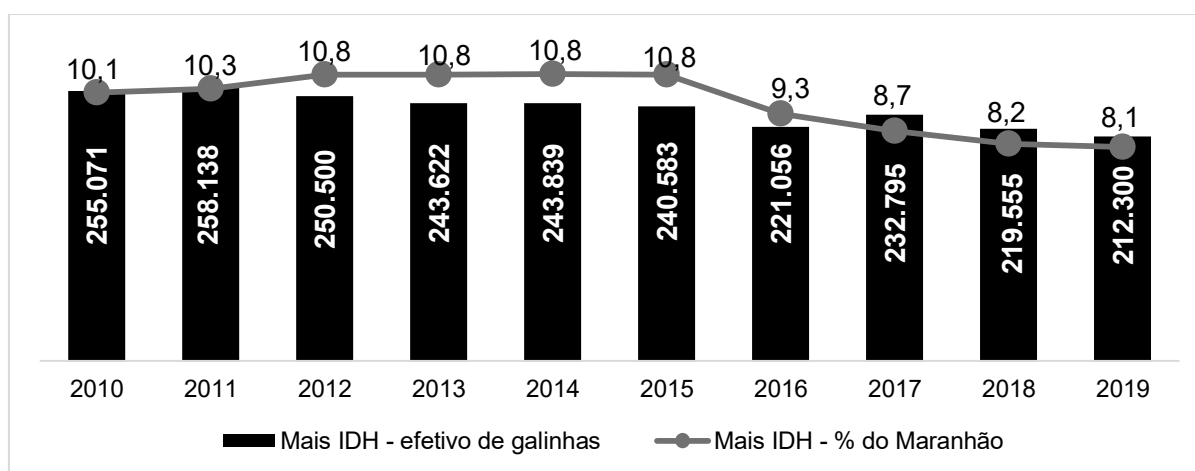
Devido à dificuldade de instalação dos tanques, a população beneficiária foi incentivada a optar por galinheiros, graças à “[...] facilidade dos galinheiros e o direcionamento dos técnicos para esse projeto.” (Informação verbal)¹⁴⁵, reiterou a coordenação do Programa. Dessa forma, houve uma significativa produção de galináceos nos 30 municípios no período de maturação dos projetos, de acordo com todos

¹⁴⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 20 de julho de 2021.

os entrevistados (gestão estadual, gestão municipal, técnicos e famílias).

Todavia, esse volume de produção não foi captado pelas pesquisas oficiais, pois foram unidades de pequena produção e as aves eram vendidas vivas, pois nos municípios não há abatedouros de aves. Dessa forma, a produção não apresentou perfil para participar da PPM¹⁴⁶. O Gráfico 12 mostra o efetivo de galináceos no conjunto dos 30 municípios do Mais IDH, segundo a PPM.

Gráfico 12 - Efetivo dos rebanhos (cabeças) de galinhas no total dos 30 municípios do Mais IDH – total de cabeças e participação no total do Maranhão – 2010 a 2019



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do IBGE (2020b).

A partir do ano de 2015, registra-se redução gradativa do rebanho de galináceos nos 30 municípios. No ano de 2015, a soma dos 30 municípios contabilizava 240.583 cabeças de galinhas (10,8% do total do Maranhão); em 2019 o rebanho era de 212.3000 (8,1% do estado), redução de 11,8%. Com relação às hortaliças, não há pesquisas de acompanhamento da produção, então não se consegue estimar a variação da produção após o Programa, embora a produção de hortaliças tenha sido em pequena escala, com poucas exceções.

Após o levantamento dos indicadores oficiais de produção, medidos por meio das pesquisas estruturais do IBGE, constata-se que elas não captaram a produção do SISTECS por esta ter sido em pequena escala. Então, não é possível identificar o impacto do Programa no nível de produção local. Para se ter a dimensão do volume

¹⁴⁶ Para obter as informações de aves, a PPM considera as granjas avícolas existentes no município, as cooperativas de produtores, o comércio de aves e ovos e, ainda, os abatedouros. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b).

de produção, seria necessário um acompanhamento sistemático dos produtores, o que não se identificou.

Em se tratando do acompanhamento das famílias beneficiárias, não há um controle da quantidade exata de produtores que continuam ativos. A coordenação estadual estima que está em torno de 50%. Em Fernando Falcão, os técnicos agrícolas estimam 30% de projetos ativos, enquanto o secretário de agricultura acredita que no máximo 20% estejam produzindo e que “[...] os produtores ativos que continuam são majoritariamente não agrícolas.” (Informação verbal)¹⁴⁷. Em Afonso Cunha, o técnico agrícola entrevistado estima que 30% de projetos estão ativos. Em São Raimundo do Doca Bezerra, tanto o Secretário de Agricultura como o técnico agrícola são novos em seus cargos e não acompanharam o Programa, por isso, não conseguem estimar os beneficiários ativos.

Durante a pesquisa empírica, embora a maioria dos beneficiários tenha informado que continua com os projetos ativos, ao se considerar a produção, pouco restou do SISTECS (tanque, galinheiro e horta). A maioria possui outros tipos de produção, que não foram aperfeiçoadas com o Programa. O frango foi o produto que menos evoluiu devido aos altos custos de produção e à falta de mercado. Na horta percebe-se que houve uma pequena ampliação da produção e alguma transferência de tecnologia (como utilização de canteiros suspensos). Os casos de maiores sucessos não resultaram dos projetos-alvos do SISTECS, mas de beneficiários que investiram na ampliação de atividades que já exerciam, em grande parte na segunda fase. Alguns são evidenciados a seguir.

Em Fernando Falcão, com o auxílio do técnico agrícola municipal, foram identificados dois casos de sucesso durante a pesquisa: uma produtora de azeite (Figura 6) e um produtor de hortaliças (Figura 7).

¹⁴⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

Figura 6 - Beneficiária do SISTECS produtora de azeite de coco babaçu no município de Fernando Falcão



Fonte: Arquivo pessoal (2021).

A produtora de azeite de coco babaçu adquiriu uma máquina forrageira para otimizar o processo de produção. Segunda ela, a máquina “[...] facilitou muito mais minha vida. Com a máquina, as coisas ficaram mais garantidas, só reforçou [o trabalho que já fazia].” (Informação verbal)¹⁴⁸. Ela reconhece que é um caso de sucesso, porque investiu o recurso em algo que já trabalhava: “[...] foi muito bom, para quem sabe aplicar, é muito bom! [...] Quem do Programa ainda tá progredindo sou eu, porque os outro foi mais para outras coisas, aí não continuaram, não quiseram continuar.” (Informação verbal)¹⁴⁹. Ela foi enfática ao dizer que pretende continuar com sua produção de azeite: “Aí, a minha até hoje tá aqui e a carreia vai ser longe! [...] É uma coisa que dá para passar para os filhos, para os netos.” (Informação verbal)¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

¹⁴⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

¹⁵⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

Figura 7 - Beneficiário do SISTECS produtor de hortaliças no município de Fernando Falcão



Fonte: Arquivo pessoal (2021).

O produtor de hortaliças tem, atualmente, uma grande área destinada à horta, mas não atribui a expansão da sua produção ao projeto do SISTECS, mas ao seu esforço “[...] tudo o que eu conquisei foi com a força do meu braço.” (Informação verbal)¹⁵¹, referindo-se ao kit de irrigação que comprou para ampliar a produção. O que atribui de positivo ao Programa foi a sua inserção em programas de compras institucionais, “[...] no começo foi bom, porque tinha pra quem a gente vender!” (Informação verbal)¹⁵².

Com o recurso do SISTECS, ele implantou um galinheiro e comprou adubo e sombrite para a horta. Mas a sua maior necessidade é outro kit de irrigação e um sombrite para ampliar e melhorar a sua produção. Segundo ele, a horta é um bom investimento, “[...] melhor do que trabalhar de roça arrendado que não dá para o sustento. Aqui, dá para gente sobreviver. Não para enricar, mas dá pelo menos para conseguir o que comer.” (Informação verbal)¹⁵³.

Em Afonso Cunha, também conduzido pelo técnico agrícola municipal, foram identificados dois beneficiários bem-sucedidos: um produtor de melancia (Figura 8) e uma artesã de produtos de couro (Figura 9).

¹⁵¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

¹⁵² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

¹⁵³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

Figura 8 - Beneficiário do SISTECS produtor de melancia no município de Afonso Cunha



Fonte: Arquivo pessoal (2021).

Figura 9 - Beneficiária do SISTECS artesã de produtos de couro no município de Afonso Cunha



Fonte: Arquivo pessoal (2021).

O beneficiário da Figura 8 optou por um galinheiro na primeira etapa do SISTECS, mas já cultivava melancia, por isso, investiu parte do recurso na plantação adquirindo caixa d'água, mangueira e perfuração de poço cacimbão. Para ele, o maior benefício que o Programa trouxe para sua vida foi a inserção em programas

de compras institucionais. O beneficiário demonstrou perspectiva de melhoria, pois está em processo de ampliação da produção de banana e conta com a demanda da prefeitura para garantir o mercado: “[...] e com a ajuda do governo, melhor ainda.” (Informação verbal)¹⁵⁴, disse se referindo ao PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Outra beneficiária já trabalhava com artesanato de couro (Figura 9), juntamente com o seu marido, e adquiriu uma forrageira com o recurso da segunda etapa do Programa para melhorar suas condições de trabalho. Segundo o seu esposo “[...] melhorou 100% à vista do que a gente vivia. [...] Antes, para quebrar uma carrada de casca [de angico] era o dia todinho, agora é 30 min.” (Informação verbal)¹⁵⁵.

Eles trabalham com artesanato há muitos anos, pois essa profissão “[...] vem passando de avô, pai e agora sou eu.” (Informação verbal)¹⁵⁶. Eles relataram que sofreram muita perseguição da vizinhança, “[...] aí, Deus ajudou e colocou eles para cá, o senhor Antônio [técnico agrícola]. Aí depois que eles chegaram as coisas andou mais.” (Informação verbal)¹⁵⁷. Emocionado, ele falou que “[...] se for começar [a sua história de vida] do começo, dá um romance.” (Informação verbal)¹⁵⁸.

Em São Raimundo do Doca Bezerra, diferente de Fernando Falcão e Afonso Cunha, não foi possível identificar nenhum caso bem-sucedido, pois o técnico agrícola havia se instalado há menos de um mês no município e não conhecia os beneficiários na época da pesquisa de campo. Uma beneficiária considerou o Programa muito produtivo, pois acrescentou à sua produção e criação: “[...] a gente foi misturando tudo e para mim, melhorou muito. Foi bom porque cerquei o galinheiro com tela que era cara. Ainda hoje aproveito o investimento.” (Informação verbal)¹⁵⁹ (Figura 10).

¹⁵⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁵⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁵⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁵⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁵⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁵⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

Figura 10 - Quintal de uma beneficiária do SISTECS no município de São Raimundo do Doca Bezerra



Fonte: Arquivo pessoal (2021).

Os demais beneficiários entrevistados relataram que não identificam mudanças e melhorias significativas em suas vidas após o Programa, “[...] a minha [vida] ficou do mesmo jeitinho.” (Informação verbal)¹⁶⁰, disse uma beneficiária dando risadinhas. Outra disse que sua vida “ficou igual” (Informação verbal)¹⁶¹. A maioria fez apenas o necessário para se manter no Programa e receber todas as parcelas do recurso, pois na visão deles o Programa se restringia ao período de vigência do fomento.

Com o fim das parcelas, houve pouco interesse em prosseguir com o projeto. Inclusive, durante as conversas, alguns beneficiários perguntaram se não teria outra edição do Programa: “já que nós estamos nas perguntas, queria saber se não tem [mais] programa, para melhorar mais um pouco.” (Informação verbal)¹⁶². Outra disse “[...] quando aparecer [novo programa], já sabe que a gente quer.” (Informação verbal)¹⁶³.

Sobre a assistência técnica, alguns beneficiários consideraram muito positivo o serviço prestado pelos técnicos agrícolas, tanto no processo de cadastramentos de suas famílias como no repasse de novas tecnologias. Em Fernando Falcão, o Secre-

¹⁶⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹⁶¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹⁶² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹⁶³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

tário de Agricultura reconheceu que “[...] os técnicos do Mais IDH trouxeram novas tecnologias para as famílias: criação de peixe; canteiro suspenso e diversificado; os técnicos assistiam as famílias na resolução de problemas como pragas.” (Informação verbal)¹⁶⁴.

Um beneficiário do município falou que o seu “[...] maior ganho [no Programa] foi a aprendizagem.” (Informação verbal)¹⁶⁵. Outro falou que os técnicos distribuíam semente, faziam visitas periodicamente e explicavam como fazer as plantações. Em Afonso Cunha, uma beneficiária afirmou que antes não tinham assistência e que os técnicos incentivaram a produção e ensinaram como fazer da forma correta, “[...] foi uma alavancada para gente.” (Informação verbal)¹⁶⁶, disse ela.

Outra relatou que eles “[...] ensinaram como trabalhar, como fazer adubação, passava orientação. Ensinaram coisa que não sabiam e até hoje aplica o que aprendeu.” (Informação verbal)¹⁶⁷. Outro avaliou o trabalho dos técnicos como “[...] bom, [porque eles] ajudavam no plantio, ensinando. Antes [eu] fazia errado.” (Informação verbal)¹⁶⁸. O casal de artesãos mostrou-se muito grato aos técnicos, eles “[...] que vieram atrás [de nós], ajudaram dando força, suporte e apoio.” (Informação verbal)¹⁶⁹.

Houve queixas da descontinuidade do serviço da assistência técnica, “[...] vi-nham bastante, agora não. No momento, está parado.” (Informação verbal)¹⁷⁰, informou uma beneficiária. Outro disse que vai reclamar com o Secretário de Agricultura do município, porque não tem mais assistência técnica. Ele reconhece que precisa de ajuda, porque “[...] não entende bem.” (Informação verbal)¹⁷¹ e está com muitas perdas em sua plantação de melancia.

Em São Raimundo do Doca Bezerra, algumas famílias teceram reclamações sobre o técnico anterior, sobre a sua conduta na primeira etapa do Programa. Segundo uma beneficiária, o técnico agrícola que assistia o município “[...] passou a perna e trouxe coisa errada. Era para ser ração de crescimento e eles trouxeram

¹⁶⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

¹⁶⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

¹⁶⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁶⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁶⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁶⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁷⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁷¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

milho quebrado. Isso aí tava errado.” (Informação verbal)¹⁷². Outra beneficiária interrompeu dizendo que “[...] só via o povo se queixando com isso.” (Informação verbal)¹⁷³. A primeira tomou a fala novamente e relatou: “[...] um dia meu marido pegou uma briga com o técnico, no sério e disse: rapaz se eu denunciasses vocês, vocês estavam lascados.” (Informação verbal)¹⁷⁴, referindo-se aos altos preços e baixa qualidade dos produtos.

Na primeira etapa, os beneficiários entregaram todo o dinheiro para os técnicos e eles intermediaram as compras do material, “[...] era um trabalho de atravessador.” (Informação verbal)¹⁷⁵, disse uma beneficiária. Ela continuou relatando que “[...] os pintos vieram doentes e, do nada, escambicharam e morreram.” (Informação verbal)¹⁷⁶. Ela também falou que milho “[...] era de baixa qualidade, quebrado.” (Informação verbal)¹⁷⁷. Uma beneficiária falou que teria sido bem melhor se eles tivessem administrado seus próprios recursos.

Uma das maiores dificuldades relatadas pelos técnicos para executar o trabalho é o fato de os beneficiários estarem dispersos no território e a ausência ou precariedade do transporte. Na primeira etapa, foram selecionados beneficiários de 35 povoados em Fernando Falcão; em São Raimundo do Doca Bezerra foram 13; e em Afonso Cunha, 14.

A dispersão na seleção dos povoados não foi um evento peculiar aos três municípios analisados, a Tabela 30 mostra a quantidade de povoados selecionados por município na primeira etapa do Programa. A quantidade variou de 9 a 35 povoados, totalizando 561, com uma média de 18 povoados por município. Essa dispersão foi resultado do anseio de cobrir maior parte do território, segundo direcionamento da coordenação geral do Programa. (NASCIMENTO, 2017).

¹⁷² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹⁷³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹⁷⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹⁷⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹⁷⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

¹⁷⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

Tabela 30 - Quantidade de povoados selecionados para o Projeto SISTECS, por município

Município	Pov.	Município	Pov.	Município	Pov.
Afonso Cunha	14	Conceição do Lago-Açu	18	Santa Filomena do MA	15
Água Doce do MA	22	Fernando Falcão	35	Santana do MA	15
Aldeias Altas	35	Governador Newton Bello	13	Santo Amaro do MA	21
Amapá do MA	9	Itaipava do Grajaú	21	São Francisco do MA	17
Araioses	17	Jenipapo dos Vieiras	18	São João do Carú	22
Arame	17	Lagoa Grande do MA	10	São João do Soter	15
Belágua	24	Marajá do Sena	22	São Rdo do Doca Bezerra	13
Brejo de Areia	14	Milagres do MA	29	São Roberto	14
Cajari	14	Pedro do Rosário	17	Satubinha	25
Centro Novo do MA	13	Primeira Cruz	21	Serrano do MA	21
Média			18		
Total			179		

Fonte: NASCIMENTO, Talita de Sousa (coord). **Sistemas integrados de tecnologias sociais no âmbito do Programa Mais IDH:** uma avaliação dos municípios de Belágua e Marajá do Sena. São Luís, 2017. Relatório final de um projeto de pesquisa da FAPEMA. p. 16.

Em Fernando Falcão, o carro está em condições precárias e, em Afonso Cunha, está quebrado há muito tempo. Outra reivindicação dos técnicos é um local fixo de trabalho, pois desde o início do Programa não possuem um escritório nem material de trabalho. Também há uma alta rotatividade nos municípios, se considerado o início do Programa até hoje. Dentre os municípios pesquisados, apenas Afonso Cunha permanece com o mesmo técnico, pois ele já residia no município antes do SISTECS.

O Governo do Estado mantém técnicos agrícolas em todos os 30 municípios do Mais IDH, mas não no mesmo formato original de três técnicos, um de nível superior e dois de nível médio. Passaram a ser atendidos com o serviço de assistência técnica não apenas os beneficiários do SISTECS, mas todos os produtores que demandam assistência.

De forma geral, percebeu-se que, mesmo com uma estimativa entre 20% e 50% de projetos ativos, tanto a produção como os serviços executados pelos técnicos agrícolas foram mais intensos durante a vigência do SISTECS, que representa o período de liberação das três parcelas do recurso em cada etapa. Poucos beneficiários fizeram investimentos sustentáveis que garantiram a continuidade do Programa ou apresentaram produção suficiente para serem inseridos em canais de comercialização. E os serviços de assistência técnica ficaram restritos aos SISTECS durante

as duas etapas do Programa e, quando foi ampliado para os demais produtores do município, houve uma redução do ritmo de atendimentos devido à falta de condições de trabalho.

5.3.2 Segurança alimentar e nutricional e geração de renda: “o mais importante foi que aumentou a renda porque só tinha o Bolsa Família”

Com o aumento da produção, o Programa previa garantir a segurança alimentar, em primeiro lugar e, secundariamente, incentivar a comercialização dos produtos para geração de renda. Por isso, o critério de seleção das famílias para o Programa foi a extrema pobreza.

Em se tratando da segurança alimentar, não há dados oficiais para o nível municipal e não há registros feitos pelo Programa. O que se dispõe são informações do SISVAN, referentes ao estado nutricional das pessoas acompanhadas pela Atenção Básica, disponibilizados na Tabela 31.

Tabela 31 - Crianças de 0 a 5 anos e adolescentes em situação de desnutrição, considerando o Índice de Massa Corporal por Idade (IMC/I) no Maranhão e nos 30 municípios do Mais IDH – 2014 e 2020

Município	Crianças		Adolescentes	
	2014	2020	2014	2020
Maranhão	9,9	9,5	5,2	5,0
Mais IDH	10,9	9,6	4,5	4,3
Afonso Cunha	9,4	11,2	3,7	3,8
Água Doce do Maranhão	10,5	9,5	4,3	3,1
Aldeias Altas	6,0	5,4	4,3	4,2
Amapá do Maranhão	5,9	8,5	3,7	2,9
Araioses	10,9	8,2	4,4	4,3
Arame	6,8	7,5	4,0	4,0
Belágua	10,6	12,6	6,3	5,9
Brejo de Areia	6,5	12,1	1,6	1,3
Cajari	10,7	9,4	6,0	8,7
Centro Novo do Maranhão	15,9	5,2	6,7	3,0
Conceição do Lago-Açu	20,4	6,7	4,1	4,4
Fernando Falcão	9,2	18,8	4,3	5,1
Governador Newton Bello	10,4	6,9	2,2	3,8
Itaipava do Grajaú	15,7	7,3	7,3	5,6
Jenipapo dos Vieiras	12,8	9,6	4,0	3,4
Lagoa Grande do Maranhão	6,8	13,4	4,8	3,7
Marajá do Sena	26,7	16,7	6,3	0,0
Milagres do Maranhão	7,0	4,5	3,8	4,2
Pedro do Rosário	6,4	9,3	4,2	4,0
Primeira Cruz	10,1	12,3	4,1	2,9

Município	Crianças		Adolescentes	
	2014	2020	2014	2020
Santa Filomena do Maranhão	11,6	25,8	4,1	6,8
Santana do Maranhão	9,5	6,1	5,7	2,2
Santo Amaro do Maranhão	12,3	7,8	4,4	2,9
São Francisco do Maranhão	12,5	7,6	4,4	5,5
São João do Carú	8,8	7,7	4,8	5,1
São João do Soter	14,4	8,4	5,5	6,5
São Raimundo do Doca Bezerra	3,5	6,7	1,0	6,1
São Roberto	7,8	9,4	5,7	4,8
Satubinha	10,3	0,0	4,1	10,0
Serrano do Maranhão	16,9	12,5	4,1	0,0

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados do INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. (In)segurança alimentar e nutricional no Maranhão. **Boletim Social do Maranhão**, São Luís, v. 3, n. 3, p. 2-58, jul./set. 2021a. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/portal/Post/view/socioeconomicos/480>. Acesso em: 11 out. 2020.

Considerando o antropométrico Índice de Massa Corpórea por Idade (IMC/I), nota-se que houve redução da situação de desnutrição¹⁷⁸ entre crianças e adolescentes no Maranhão e nos 30 municípios do Mais IDH, comparando os anos de 2014 e 2020. O nível de melhoria nos 30 municípios do Mais IDH foi mais intenso do que o verificado no Maranhão entre as crianças de 0 a 5 anos de idade, com redução de 1% no índice de desnutrição. Todavia, não foram todos os municípios que registraram avanços, 12 aumentaram a desnutrição entre crianças e 13 entre os adolescentes.

Em se tratando da renda, a informação mais recente é referente ao ano de 2010, mediante dados do último Censo Demográfico. Por conseguinte, não há como verificar a variação no total dos rendimentos, durante o período de atuação do Programa, não sendo possível também identificar a variação dos rendimentos das famílias beneficiárias, pois não foi realizado esse controle no Programa.

Ao serem questionados sobre quais as áreas de suas vidas que mais foram impactadas, responderam: alimentação, renda e conhecimento sobre novas técnicas de produção. Houve também quem respondeu que não houve mudanças em sua vida com o Programa.

Em Fernando Falcão, na visão do Secretário de Agricultura, que acompanha o Programa desde o início, o maior impacto foi na subsistência e se deu de forma pontual, pois “[...] a maioria das famílias utilizaram o projeto apenas para subsistên-

¹⁷⁸ Não há um único indicador antropométrico para dimensionar a desnutrição. Nesta pesquisa, foi o utilizado o IMC/I, em que os indicadores de magreza acentuada e magreza são considerados estado de desnutrição, segundo Lima e Navarro (2014), Oliveira e outros (2017).

cia e não continuaram.” (Informação verbal)¹⁷⁹. O Secretário relatou que não identifica famílias que passam fome no município, por isso “[...] a melhoria na subsistência foi pontual, pois melhorou a diversificação da alimentação.” (Informação verbal)¹⁸⁰.

O técnico agrícola de Afonso Cunha, que também acompanha o Programa desde o início, relatou que o impacto sobre a alimentação das famílias foi maior na primeira etapa, “[...] porque não tinha perspectiva de comercialização.” (Informação verbal)¹⁸¹, por isso, a produção foi consumida. Alguns produtores de Afonso Cunha relataram que melhoraram sua alimentação em quantidade e diversidade. Um beneficiário relatou que, por aumentar a diversidade, não precisa mais ir à sede municipal comprar alguns produtos: “[...] o cheiro verde a gente não vai comprar na cidade, a pimentinha a gente não vai comprar na cidade, o pepino às vezes a gente não vai comprar na cidade, a banana a gente não vai comprar na cidade, então é muita coisa.” (Informação verbal)¹⁸².

No início do SISTECS, assim que as produções começaram a maturar, houve uma grande oferta nos municípios, sobretudo, de galináceos. Entretanto, não havia mercados, por isso, foram comercializados a preços baixos, na vizinhança, e alguns não conseguiram realizar as vendas a contento, “[...] porque muitas famílias já criam e não houve mercado.” (Informação verbal)¹⁸³.

O impacto na renda começou quando foram criados canais de comercialização, como as compras institucionais (PAA e Programa de Compras da Agricultura Familiar - Procaf); as feiras da agricultura familiar e os restaurantes populares; alguns beneficiários já forneciam para o PNAE. A inserção nesses programas foi o maior incentivo para produção, porque puderam fornecer produtos para além daqueles que integravam o projeto do SISTECS.

A beneficiária produtora de azeite de coco disse que a compra da forrageira, com o recurso do Programa, impactou muito a sua renda. Nas palavras dela: “[...] agora é mais confiante. Não é uma coisa assim: meu Deus, será que vai dá certo? Não tem aquela preocupação: se eu tenho uma produção de coco, meu Deus, será que ela vai dá de moer ou não? Então, melhorou! É bem melhor, é mais garantido.”

¹⁷⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

¹⁸⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 26 de julho de 2021.

¹⁸¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁸² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁸³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

(Informação verbal)¹⁸⁴. Com a renda do azeite ela consegue se manter. E quando há uma boa demanda do produto, tem condições de produzir até 200 litros por semana e garantir uma renda mensal de R\$ 3.000 em média. Quando o preço do azeite está valorizado, ela remunera melhor as quebradeiras de coco “[...] para valorizar o trabalho, porque é um trabalho muito pesado, eu quebro, eu sei. Não exploro ninguém, isso não é normal.” (Informação verbal)¹⁸⁵.

Também em Fernando Falcão, um beneficiário que tem uma grande horta considerou como ponto mais positivo do Programa os canais de comercialização. Antes do SISTECS, já fornecia para o PNAE e depois foi inserido no PAA, no Procaf, na Feira e no Restaurante Popular. Todavia, há algum tempo não há regularidade na demanda desses canais, o que causou desmotivação para manter a produção.

Com a pandemia, não houve mais feiras da agricultura familiar e eles acreditavam que o restaurante iria suprir essa lacuna, segundo ele “[...] adonde tinha a feira, que era para nós botar, é o restaurante.” (Informação verbal)¹⁸⁶. Mas, infelizmente não há uma frequência na demanda do restaurante: “No começo foi bom, porque tinha pra quem a gente vender!” (Informação verbal)¹⁸⁷. Agora, “[...] tem tempo que bota, tem tempo que não bota.” (Informação verbal)¹⁸⁸. A queixa é que ele é cadastrado, mas há algum tempo deixou de ser procurado para fornecer em grande quantidade e a demanda atual do restaurante “[...] não compensa nem o deslocamento para cidade.” (Informação verbal)¹⁸⁹. De acordo com ele, o restaurante está comprando em grande quantidade de produtores de outros municípios, deixando de comprar ou comprando em pequenas quantidades dos produtores locais.

Outros beneficiários de Fernando Falcão também relataram que passaram a fornecer para o PAA após o Programa do SISTECS, mas em pequena quantidade. De acordo com o Secretário de Agricultura do município, atualmente há 20 produtores fornecendo para o PAA, dos quais 15 são egressos do SISTECS. Outro canal de comercialização aberto recentemente para os municípios do Mais IDH foi o fornecimento de mandioca *in natura* para a Ambev. Na visão de um beneficiário é “[...] mais lucrativo vender o produto do que fazer a farinha. Fazer farinha é muito sofrido.” (In-

¹⁸⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

¹⁸⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

¹⁸⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

¹⁸⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

¹⁸⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

¹⁸⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

formação verbal)¹⁹⁰.

Em Afonso Cunha, um dos produtores afirmou que a maior mudança que houve na sua vida após o SISTECS foi a inserção nos programas de compras institucionais, porque conseguiu ter autonomia para trabalhar no próprio negócio, “[...] agora pode sobreviver da produção, e não precisa ir atrás de serviço na prefeitura.” (Informação verbal)¹⁹¹. Outros beneficiários também relataram que se tornaram fornecedores do PAA após o Programa. Até o início do ano de 2021, o técnico agrícola do Ater era o coordenador do PAA, por isso, cadastrou os produtores que tinham condições de fornecer.

O casal de beneficiários artesão de Afonso Cunha relatou que, mesmo sem o Programa, estariam trabalhando, mas teriam avançado em ritmo menor, “[...] estava mais fraco.” (Informação verbal)¹⁹². E consideram que “[...] as mudanças [trazidas pelo SISTECS] são para sempre.” (Informação verbal)¹⁹³. Outra beneficiária, que também foi inserida nos programas de compras institucionais, considera que houve significativa melhora nos seus rendimentos: “[...] melhorou, sim, oxente!” (Informação verbal)¹⁹⁴. Ela relatou que sempre sobreviveu da roça, e o arroz e o milho eram só para consumo.

Então, o principal impacto do Programa foi na sua renda: “[...] o mais importante foi que aumentou a renda porque só tinha o Bolsa Família.” (Informação verbal)¹⁹⁵. Com a renda da venda da produção, consegue pagar a faculdade da filha, que está no último período do curso de Educação Física: “[...] antes ela vivia nas casas, na cidade. Aí quando ela terminou o segundo grau, eu combinei com ela: tu vem cuidar da casa e eu caio no mato.” (Informação verbal)¹⁹⁶. Dessa forma, conseguiu levantar recursos suficientes para arcar com as despesas escolares da filha.

A maioria dos produtores entrevistados, em São Raimundo do Doca Bezerra, não avançou após o Programa e relatou que não identifica mudanças significativas em sua vida: “[...] a pessoa que vive no interior sempre tem alguma coisa e vende na feirinha.” (Informação verbal)¹⁹⁷, disse uma beneficiária. Alguns fizeram pequenas

¹⁹⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2021.

¹⁹¹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁹² Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁹³ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁹⁴ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁹⁵ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁹⁶ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 3 de agosto de 2021.

¹⁹⁷ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

melhorias em seus quintais decorrentes do SISTECS e, apenas um, que foi inserido do PAA, considerou que houve uma melhora na renda: “[...] quando tinha [produção], não falta os R\$ 100 no bolso. Agora faltou mais.” (Informação verbal)¹⁹⁸.

Enfim, a ausência de registros de acompanhamento das famílias beneficiárias e a falta de registros oficiais sobre segurança alimentar e rendimento dificultam a análise dos resultados e dos impactos do Programa. A pesquisa empírica apontou que, nos municípios de Fernando Falcão, São Raimundo do Doca Bezerra e Afonso Cunha, houve impactos pontuais tanto na promoção da segurança alimentar como na geração de renda e que esses foram restritos ao período de vigência do projeto do SISTECS, com poucos casos de sucesso que se estendem até o ano de 2021.

5.3.3 Síntese dos principais impactos identificados no Programa Ater para os municípios do Mais IDH

Inicialmente, o Programa Ater para os municípios do Mais IDH mostrava-se muito promissor e apresentava-se como uma estratégia eficaz e de baixo custo para elevar a produção, reduzir a insegurança alimentar e aumentar a renda das famílias em situação de extrema pobreza. Em se tratando da produção, a primeira etapa do Programa, e boa parte da segunda também, limitou-se a um projeto produtivo pouco diversificado, com um pacote fechado de produtos nos 30 municípios, que ficou conhecido popularmente como *projeto dos galinheiros*, conforme mencionou o Secretário de Agricultura de Fernando Falcão.

O secretário destacou ainda que todas as famílias da primeira etapa do Programa implantaram galinheiros. Em Afonso Cunha, o percentual foi de 81%, segundo o técnico agrícola local. Na maioria dos casos, na primeira etapa do Programa, houve uma produção por produção, nas palavras de um dos coordenadores estaduais, pois não havia comercialização significativa, principalmente de frangos. Dessa forma, constatou-se um aumento da produção pontual de galináceos que, inclusive, não foi captado pelas estatísticas oficiais de produção, por serem de pequena escala, tendo em vista o perfil das pessoas selecionadas.

As famílias que mais galgaram sucesso e tiveram suas condições de vida melhoradas foram aquelas que investiram o recurso em atividades preexistentes, potencializaram suas produções e foram conduzidas a mercados institucionais, com

¹⁹⁸ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 29 de julho de 2021.

demanda assegurada. Todavia, muitas famílias entraram no Programa, visando apenas o recurso financeiro, como apontam pesquisas avaliativas já realizadas. (NASCIMENTO, 2017).

Ademais, destaca-se que as potencialidades locais não foram exploradas. Para citar uns exemplos, a piscicultura, uma atividade em expansão no estado e nos 30 municípios, não foi devidamente explorada, e os produtos da agricultura familiar também não foram alvo do Programa.

No que tange à segurança alimentar e nutricional, poucas famílias conseguiram identificar melhorias, embora reconheçam que houve uma sensível ampliação e diversificação da sua alimentação. O índice de desnutrição entre crianças e adolescentes recuou no conjunto dos 30 municípios, seguindo a tendência de redução do estado.

Entretanto, não há evidências para que se possa atribuir algum grau de melhoria aos projetos do SISTECS, tanto porque não houve acompanhamento da situação de segurança alimentar e nutricional das famílias quanto porque a desnutrição é influenciada por outros fatores, principalmente, relacionados ao acompanhamento das equipes de saúde.

Fazendo uma análise conjunta da promoção da subsistência e da geração de renda, as informações obtidas indicam que houve um descompasso entre esses dois objetivos, quando se refere ao tipo de beneficiário e ao tipo de projetos produtivos instalados. Para o foco da insegurança alimentar, o modelo de projeto produtivo integrado apresentava-se como uma boa alternativa (o modelo do Sisteminha da Embrapa), pois forneceria condições de produção para assegurar o consumo diversificado da família. Todavia, com a inviabilidade de implantação do Sisteminha, o foco principal passou a ser a geração de renda (foi quando se passou a denominar os projetos do SISTECS, definitivamente).

Mas, a seleção das famílias segundo o critério de extrema pobreza não favoreceu a finalidade de geração de renda, como reconheceu a coordenação estadual: “[...] é necessário ter em vista que o público-alvo do Programa são pessoas em situação de extrema pobreza. Por isso, o objetivo primeiro precisava ser o consumo, a segurança alimentar.” (Informação verbal)¹⁹⁹. Para geração de renda, o critério mais adequado seria a potencialidade produtiva familiar (com menor dispersão territorial)

¹⁹⁹ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 20 de julho de 2021.

para, dessa forma, estruturar a produção e canalizar para o mercado.

Nesse contexto, após a implantação do Programa, houve um impasse a respeito de qual seria a sua finalidade principal, se a subsistência ou a comercialização. Além do critério de seleção, para potencializar e promover a comercialização, não era suficiente apenas incentivar ou aumentar a produção, era indispensável promover acesso ao mercado. Os canais de comercialização, como feiras, PAA, Procaf e restaurantes populares foram estruturados tempos depois da maturação do Programa, resultando em uma produção sem demanda em boa parte primeira etapa.

Algo positivo a se destacar é a manutenção dos técnicos agrícolas nos municípios. Segundo a coordenadora estadual, há profissionais atuando em todos os 30 municípios, “[...] atendendo tanto os beneficiários da primeira e segunda etapas quanto novos beneficiários que não receberam fomento.” (Informação verbal)²⁰⁰. No entanto, as condições de trabalho não são adequadas, a zona rural é muito extensa, os beneficiários estão dispersos, há deficiência no transporte e não há um escritório de trabalho, na visão dos técnicos.

A junção desses fatores, somados aos poucos ganhos de aprendizagem²⁰¹ durante a implementação do Programa, resultaram em pequenas, pontuais e passageiras mudanças na vida da população beneficiária e na economia local, as quais se restringiram ao período de vigência do fomento, na maioria dos casos. Poucas famílias conseguiram utilizar o Programa para potencializar suas atividades e melhorar suas condições de vida; mas as que conseguiram pretendem ampliar a produção.

Em suma, neste capítulo foram apresentados os resultados da avaliação realizada sobre o Plano Mais IDH, a partir das dimensões educação, saúde e renda, por meio dos Programas Escola Digna, Fesma e Ater para o Mais IDH, que representam cada uma das dimensões do IDHM, respectivamente.

Foi realizada uma avaliação dos possíveis impactos desses Programas, tanto por meios de indicadores oficiais disponíveis como mediante os resultados da pesquisa empírica, realizada junto aos sujeitos envolvidos na execução das atividades e aos beneficiários dos Programas. Dessa forma, foi possível identificar os principais

²⁰⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada no dia 20 de julho de 2021.

²⁰¹ Houve tentativas de mudar o foco de atuação do SISTECS para o fornecimento do serviço de Ater de forma mais ampla nos municípios, inclusive no processo de identificação e fortalecimento de arranjos produtivos e cadeias produtivas locais. A própria aglutinação dos Programas, na segunda edição do Caderno de Projetos do Plano Mais IDH, foi um passo nessa direção. Todavia, não se identificaram avanços significativos e o Programa continuou estruturado em torno do SISTECS.

impactos tanto nos municípios, com base nos indicadores considerados prioritários para cada Programa, como na vida da população, tendo em vista os relatos das pessoas entrevistadas.

6 CONCLUSÃO

Para fins de conclusão, reitera-se que o foco deste estudo se refere a uma avaliação de possíveis impactos (positivos ou negativos, planejados ou não, duradouros ou não) do Plano Mais IDH no enfrentamento da extrema pobreza no Maranhão, considerando os municípios que compõem esse Plano. Para isso, é apresentada a análise de dados secundários e de informações primárias, mediante o desenvolvimento de pesquisa de campo junto aos gestores estaduais do Plano, gestores e técnicos municipais e à população beneficiária residente nos municípios de Fernando Falcão, São Raimundo do Doca Bezerra e Afonso Cunha, com foco nas dimensões saúde, educação e renda, representadas pelos Programas Fesma, Escola Digna, Ater para os municípios do Mais IDH, respectivamente, no período de 2015 a 2021.

O Plano Mais IDH se apresenta como a maior e mais estruturada estratégia de enfrentamento da pobreza institucionalizada no Maranhão, considerando o levantamento das principais formas de combate à pobreza no estado no período de 2003 a 2021. Para tratar as diversas expressões desse fenômeno no estado, o Plano não se utilizou de uma linha de pobreza, mas do IDHM como critério de seleção de intervenção.

O IDHM é uma medida de desenvolvimento e não de pobreza, então não permite identificar as pessoas pobres, mas apenas o município onde elas vivem. Por isso, o IDHM foi o critério utilizado para selecionar o recorte dos 30 municípios-alvo do Plano, para posterior seleção dos beneficiários. O objetivo do Plano é reduzir a extrema pobreza, não apenas pela elevação da renda, mas, principalmente, por meio do acesso a serviços básicos e ao exercício de direitos e liberdades individuais.

No decorrer dos anos, o Plano ampliou o seu escopo de atuação, ao incorporar mais secretarias e órgãos do estado no processo de enfrentamento dos diversos problemas identificados nos 30 municípios. As contribuições se deram nas mais diversas escalas de atuação, o que culminou em um conjunto de 46 programas, alguns com maiores e outros com menores potenciais de mudança das realidades locais. A coordenação estadual do Plano também passou a considerar como parte do Plano Mais IDH todas as ações governamentais executadas nos 30 municípios.

Dessa forma, pode-se inferir que o Plano trouxe a problemática da pobreza para o centro da agenda do Governo, de tal forma que alguns programas que nasce-

ram no âmbito do Plano Mais IDH se expandiram além dos 30 municípios ou inspiraram outras iniciativas estaduais, a exemplo da Escola Digna, da Fesma e da Ater para o Mais IDH.

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 consideram que, com a nova estrutura, as crianças puderam ter contato com uma escola de verdade.

Outrossim, 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 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 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.

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 da Saúde apontou para avanços do Programa que foram mais intensos 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 conseqüente 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 da 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.

O Ater nos municípios do Mais IDH está estruturado em quatro pilares: garantia da assistência técnica; incentivo à produção; elevação da segurança alimentar e nutricional; e estímulo à comercialização. A assistência técnica foi assegurada desde o início do Programa, com a presença de três profissionais em cada município, um de nível superior e dois de nível médio, que ainda atuam nos 30 municípios, mas com uma composição diferente.

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 significativa 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 progra-

mas de compras institucionais, como o PAA e o 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 selecionadas 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 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 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.

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. Melhorar 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 dados do Censo 2022, data prevista de realização da próxima pesquisa. 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, datado para o ano de 2022, ter-se-á 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.

REFERENCIAS

ASCHIDAMINI, Ione Maria; SAUPE, Rosita. Grupo focal - estratégia metodológica qualitativa: um ensaio teórico. **Revista Cogitare Enfermagem**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 9-14, 2004.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **VIS DATA**. Brasília, DF, [20--?]. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças Brasil**. 2020. Disponível em : <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=HD8wYtzKMOv402tgMXfZW RfQ.node3>. Acesso em: 13 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis. **Indicadores e Dados Básicos de Hanseníase nos Municípios Brasileiros**. Brasília, DF, [2020]. Disponível: <http://indicadoreshansenise.aids.gov.br>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Vigilância em Saúde. Coordenação Geral de Informações e Análises Epidemiológicas. **Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM**. Brasília, DF, [2019]. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/obt10uf.def>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de programas: Guia Metodológico**. Brasília, DF, 2010.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. O Plano Mais IDH, do município à região? lobaização e planejamento no Maranhão. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 7., 2015, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/13325>. Acesso em: 14 jan. 2019.

CAMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com foco na Desnutrição a partir da análise do Cadastro Único, do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI) 2016: estudo Técnico CAISAN**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/arquivos/files/Estudo%20T%C3%A9cnico%20CAISAN%20Mapalnsan%20versao_final.pdf. Acesso em: 14 jun. 2020.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. 2005. 334 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <https://www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-63812/programas-de-protECAo-social->

e-superacao-da-pobreza--concepcoes-e-estrategias-de-intervencao. Acesso em: 14 nov. 2020.

CODES, Ana Luiza Machado de. **Modelagem de Equações Estruturais**: uma contribuição Metodológica para o Estudo da Pobreza. 2005. 286 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11012/1/Tese%20Ana%20Codes.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2020.

CORRÊA, Alessandra Baiocchi Antunes. **A exclusão da população de baixa renda dos sistemas de trocas comerciais**: uma análise histórica sob a perspectiva do marketing. Rio de Janeiro, 2011. 95 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

COSTA, Alfredo Bruto da. Conceito de Pobreza. **Estudos de Economia**, Lisboa, v. IV, n. 3, p. 275-295, 1984. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/9733>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CUSTÓDIO, André Viana; SILVA, Cícero Ricardo Cavalcante da. A intersectorialidade nas políticas sociais públicas. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11.; MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 1., 2015, Santa Cruz do Sul . **Anais** [...], Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015 . Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/issue/view/64>. Acesso em 25 mai 2020.

DEDECCA, Cláudio Salvadori *et al.* Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **A nova cara da pobreza rural**: desafios para as políticas públicas. Brasília, DF, 2012. p. 17-54. (Série Desenvolvimento Rural e Sustentável, v. 16). Disponível em: http://iicaforumdrs.org.br/iica2011/adm/arquivosup/dee2c039602cc8377e428081b945a331Volume%2016_fina_l_29maio.pdf. Acesso em: 1 dez. 2020.

DINO, Flavio. O Plano de Ações Mais IDH como estratégia para combate à pobreza no Maranhão. **Boletim Periódico**, São Luís, ano 4, n. 2, p. 1-4, 2015. Entrevista realizada por Talita Nascimento. Disponível em: <http://www.gaepf.ufma.br/boletim/index.php/25-ano-4-numero-2/79-atualidades>. Acesso em: 7 dez. 2014.

DINO, Flávio. **Propostas para um Maranhão com Desenvolvimento e Justiça Social**. São Luís, 2014. Disponível em: https://issuu.com/jhonatanalmada/docs/proposta_governo1404934963347. Acesso em: 7 nov. 2020.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Sisteminha Embrapa/UFU/Fapemig**. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <https://www.embrapa.br/meio-norte/sisteminha>. Acesso em: 7 jun. 2021.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Soluções tecnológicas**: Sisteminha Embrapa/UFU/Fapemig. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-solucoes-tecnologicas/-/produto-servico/1251/sisteminha-embrapaufapemig->. Acesso em: 7 jun. 2021.

FERREIRA, Lícia Caroline Birino. **A pobreza no Maranhão em anos recentes**: dimensão de determinações. 2008. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2008.

GONZAGA, Marcos Roberto *et al.* Estimção e projeção probabilística das taxas de mortalidade municipais por idade e sexo, Brasil 2010-2030. *In*: SAWYER, Diana Oya (coord.). **Seguridade Social Municipais**. Projeto Brasil 3 Tempos. Brasília, DF: SAE/SG/PR, UNDP, IPC-IG, 2019.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Salvador, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2005. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/136>. Acesso em: 25 mai 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9673&t=publicacoes>. Acesso em: 6 dez. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de População**. Rio de Janeiro, 2020a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 6 dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa da Pecuária Municipal**: Metodologia. Rio de Janeiro, 2020b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9107-producao-da-pecuaria-municipal.html?=&t=conceitos-e-metodos>. Acesso em: 25 ago. 2021.

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.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Radar IDHM**: evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017. Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3468 2. Acesso em: 11 out. 2020.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. (In)segurança alimentar e nutricional no Maranhão. **Boletim Social do Maranhão**, São Luís, v. 3, n. 3, p. 2-58, jul./set. 2021a. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/portal/Post/view/socioeconomicos/480>. Acesso em: 11 out. 2020.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Sumário Executivo do Zoneamento Ecológico-Econômico do Maranhão (ZEE-MA)**: meio socioeconômico, arranjos jurídicos-institucionais, dinâmicas de sobreposições e usos e cobertura da terra – Etapa Bioma Cerrado e Sistema Costeiro. 2. ed. v. 2. São Luís, 2021b.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Plano Mais IDH**: Diagnóstico Avançado: Sumário Executivo. São Luís, 2016.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Produto Interno Bruto do Estado do Maranhão**: período 2010 a 2018, São Luís, v. 14, n. 1, p. 1-33, jan./dez. 2020. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/5d5f864e25af683030f072a5b289952a.pdf>. Acesso em: Acesso: 10 fev. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Microdados do Censo Escolar 2010 a 2020**. Brasília, DF, 2010-2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados>. Acesso em: 10 out. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sistema de Avaliação Básica (SAEB)**. Brasília, DF, [20--?]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>. Acesso em: 6 fev. 2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.

LACERDA, Fernanda Calasans Costa. **A pobreza na Bahia sob o prisma multidimensional**: uma análise baseada na abordagem das necessidades básicas e na abordagem das capacitações. 2009. 212 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.

LAVINAS, Lena. Pobreza: a sistematização que faltava ao enfoque brasileiro. **Pesquisa e planejamento econômico**, Brasília, DF, v. 34, n. 1, abr. 2004. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3376/6/PPE_v34_n01_Pobreza.pdf. Acesso: 10 nov. 2020.

LIMA, Joyce Mara Diniz Xavier; NAVARRO, Antonio Coppi. Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional em crianças de Minas Gerais, Brasil: Histórico, cobertura e estado nutricional. **Revista Brasileira de Obesidade, Nutrição e Emagrecimento**, São Paulo, v. 8, n. 44, p. 55-64, mar./abr. 2014. Disponível em:

<https://doaj.org/article/19b84192344e47428807d5e3cd607e7a>. Acesso em: 19 de ago.2021.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS, 2004, Bauru. **Anais [...]**. Bauru: USC, 2004. p. 1-10. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3145622/mod_resource/content/1/Entrevista%20semi%20estruturada%20estudo%20UNESP%20Mari%CC%81lia.pdf. Acesso: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. **Lei nº 8.051, de 19 de dezembro de 2003**. Plano Plurianual do estado do Maranhão para o período 2004-2007: estabelece os objetivos, as diretrizes e as metas da administração pública estadual, compreendendo os poderes do estado com seus respectivos programas. São Luís, 2003. Disponível em:

<https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=1203>. Acesso em: 12 nov. 2020.

MARANHÃO. **Lei nº 8.272 de 30 de junho de 2005**. Altera o anexo da Lei nº 8.051, de 19 de dezembro de 2003 que dispõe sobre o Plano Plurianual do estado do Maranhão para o período 2004-2007. São Luís, 2005. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-8272-2005-maranhao-altera-o-anexo-da-lei-n-8051-de-19-de-dezembro-de-2003-que-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-para-o-periodo-2004-2007>. Acesso em: 12 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. **Decreto nº 34.649 de 2 de Janeiro de 2019**. Institui o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem através do Programa Escola Digna, e dá outras providências. São Luís, 2019a. Disponível em:

<https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5368>. Acesso em: 15 mar. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. **Lei Ordinária nº 10.995 de 11 de Março de 2019**. Institui a Política Educacional “Escola Digna”, e dá outras providências. São Luís, 2019b. Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5425>.

Acesso em: 15 mar. 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 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.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Decreto nº 30.612, de 02 de janeiro de 2015**. Institui o Plano de Ações "Mais IDH" e seu respectivo Comitê Gestor, e dá outras providências. São Luís, 2015a. Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3768>. Acesso em: 12 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento, Coordenação, Acompanhamento e Avaliação. **Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**: Exercício 2008. São Luís, 2009. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 2020-2023**. São Luís, 2019c. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2012-2015 do Governo do Estado do Maranhão**. São Luís, 2011. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2016-2019 do Governo do Estado do Maranhão**: desenvolvimento e justiça social para todos. São Luís, 2015b. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Revisão do Plano Plurianual 2012-2015 do Governo do Estado do Maranhão**. São Luís, 2012a. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015**: Exercício 2015 do Estado do Maranhão. São Luís, 2016c. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Relatório de avaliação do PPA 2016-2019**: exercício 2016-2019. São Luís, 2020. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019**: exercício 2016. São Luís, 2017. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Superintendência de Planejamento e Gestão do FUMACOP. **Fundo Maranhense de Combate à Pobreza – FUMACOP Cartilha de Procedimentos**. São Luís, 2008a. V. 2009. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/files/migrado/stories/cartilha_fumacop_2009.pdf. Acesso: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Superintendência de Planejamento Estratégico de Governo. **Plano Plurianual 2008-2011**: Projeto de Lei. São Luís, 2007. v. 1.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Superintendência de Planejamento Estratégico de Governo. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**: Exercício 2007, Ano Base 2006. São Luís, 2008b. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>. Acesso: 11 nov. 2020.

MARANHÃO. Secretaria Estadual de Educação. **Escola Municipal São Raimundo – São Raimundo do Doca Bezerra – Escola Digna**. 2018. 1 Vídeo (0:59 segundos). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UIH1llt6VLE>. Acesso em: 17 jul. 2021.

MARANHÃO. **Viva Maranhão**: Investimentos Integrados para o Desenvolvimento Socioinclusivo. São Luís, 2012b.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fonte, 1977.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro 1. O processo de produção do capital, v. 2. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

MONTAGUT, Eduardo. Charles Booth e la pobreza en Londres a fines del XIX. **El Obrero**, [S. l.], 2020. Disponível em: <https://elobrero.es/component/k2/56395-charles-booth-y-la-pobreza-en-londres-a-fines-del-xix.html>. Acesso: 17 nov. 2020.

MOUNTIAN, André Gal. O Liberalismo Econômico e a Pobreza: raízes teóricas, estratégias de redução e limitações. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 23., Niterói, 2018. **Anais** [...]. Niterói: SEP, 2018. Disponível em: <https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%205/81.pdf>. Acesso: 16 nov. 2020.

NASCIMENTO, Talita de Sousa (coord). **Sistemas integrados de tecnologias sociais no âmbito do Programa Mais IDH**: uma avaliação dos municípios de Belágua e Marajá do Sena. São Luís, 2017. Relatório final de um projeto de pesquisa da FAPEMA.

OLIVEIRA, Hellen Santos et al. Estado Nutricional de crianças e adolescentes atendidos em um projeto socioassistencial e educacional. **Revista de Enfermagem da UFPE online**, Recife, v. 11, n. 3, p. 1335-1342, mar. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/view/13974>. Acesso em: 19 ago.2021.

PACTO por um IDH justo. São Luís, 2014. Disponível em: <https://peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=BR73863>. Acesso em: 30 out. 2020.

PAIVA, Luís Henrique. **Pobreza e Políticas de Proteção Social**, Aula 1: Pobreza e desigualdade. Brasília, DF: ENAP, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3096/2/Aula%201%20-%20Pobreza.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social**: um ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano 2013**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013>. Acesso em: 12 dez. 2015.

QEDU. **O que é o IDEB?** [S. L.], [20--?]. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/ideb#o-que-e>. Acesso em: 20 maio 2020.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se Trata? Rio de Janeiro: FGV, 2005.

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

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza**: Economia Política da Distribuição de Renda. Petrópolis: Garamond, 2001.

SARNEY, Roseana. **Propostas e diretrizes para o Plano de Governo de 2011 a 2014**. São Luís, 2010. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2010/14417/BR/MA/3/100000000204/proposta.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O Bolsa Família**: verso e reverso. Campinas: Papel Social, 2016a.

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.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 2, p. 65-102, jan./jun. 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n.2, jul-dez. 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza e suas diferentes expressões: questões teórico- -conceituais e empíricas. In: SILVA, Maria Ozanira (Org.). **Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza**. São Luis: Edufma, 2013. p. 23-68.

SOTO, Fernández Silvia. El concepto de pobreza em la teoria marxista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 73, p. 5-22, mar. 2003.

SOUZA, Maria Angela de Almeida. Abordagens recentes da pobreza urbana. **Jornal Mercator**, Fortaleza, v. 17, p. 1-19, 2018. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/issue/view/50>. Acesso em: 17 nov. 2020.

TALENTO, Aguirre. Maranhão é o Estado com maior proporção de miseráveis. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/2011/07/940853-maranhao-e-o-estado-com-maior-proporcao-de-miseraveis.shtml>. Acesso em: 20 jun. 2020.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil Contemporâneo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 110, p. 288-322, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/X7pK7y7RFsC8wnxB36MDbyx/?lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2020.

ANEXOS

ANEXO A – PROGRAMAS QUE INTEGRAM O PLANO MAIS IDH

Eixo Educação

- Programa: Escola Digna | Assistência Técnico-Pedagógica
 - Descrição: tem como meta substituir escolas de palha, taipa e barracões por estruturas de alvenaria. É executado pela Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) para garantir infraestrutura física de qualidade para as escolas municipais, reorganizar a rede de ensino e promover assessoramento técnico-pedagógico às secretarias municipais de educação, visando ao aprimoramento, melhoria e qualificação do processo educativo.
 - Execução: é executado pela SEDUC.
- Programa: Sim, Eu Posso!
 - Descrição: é um método inovador de ensino, concebido pelo Instituto Pedagógico Latino-Americano e Caribenho de Cuba (IPLAC) e aliado aos círculos de cultura da pedagogia de Paulo Freire.
 - Execução: é coordenado pela SEDUC e pela Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), e executado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).
- Programa: Leitura no campo
 - Descrição: o objetivo é incentivar a leitura no campo, por meio da implantação de 150 bibliotecas rurais nos 30 municípios do Mais IDH, com formação de agentes comunitários de leitura.
 - Execução: é executado pela Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF).
- Programa: Brasil Alfabetizado
 - Descrição: tem a finalidade de reduzir o índice de analfabetismo entre jovens, adultos e idosos, por meio das estratégias do Programa Brasil Alfabetizado (PBA).
- Programa: Projeto Avança
 - Descrição: é um programa de regularização de fluxo escolar que tem por objetivo contribuir para a melhoria dos indicadores educacionais por meio de ações de intervenção pedagógica para correção da defa-

sagem idade-ano escolar nas redes de ensino públicas dos municípios maranhenses.

- Execução: é executado pela SEDUC.
- Programa: Qualificação profissional
 - Descrição: visa proporcionar qualificação profissional, priorizando as vocações econômicas e sociais e as oportunidades do mercado de trabalho local. Os eventos de qualificação profissional, em âmbito do Plano Mais IDH, deverão ser dirigidas ao desenvolvimento, aprimoramento ou atualização de habilidades e competências que promovam a inserção, permanência e desenvolvimento da População Economicamente Ativa (PEA) dos municípios no mercado de trabalho.
 - Execução: é executado pela Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária (SETRES).
- Programa: IEMA Mais IDH
 - Descrição: visa promover formação profissional articulada aos setores produtivos locais e regionais e atender às demandas existentes de formação profissional local, tendo em vista a inserção produtiva na perspectiva de melhorar os indicadores econômicos e sociais do Maranhão e contribuir para o acesso de jovens e adultos ao mercado de trabalho mediante a formação profissional técnica.
 - Execução: é executado pela Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia (SECTI) e pelo Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA).
- Programa: Bolsa Escola (Mais Bolsa Família)
 - Descrição: visa o acesso e permanência na escola de crianças e adolescentes em condições de extrema pobreza, por meio da transferência direta de recursos, em janeiro de cada ano, para aquisição de material escolar às famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.
 - Execução: é executado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES).

Eixo Saúde e Saneamento

- Programa: Força Estadual de Saúde do Maranhão (Fesma)

- Descrição: é voltado à execução de medidas de promoção, prevenção, assistência e combate às situações de riscos epidemiológicos, com foco inicial em saúde da mulher, saúde da criança, hipertensão e suas alterações, diabetes e suas complicações. Ação desenvolvida por intermédio de uma equipe multidisciplinar e cooperação com os municípios.
- Execução: é executado pela Secretaria de Estado da Saúde (SES) e pela Secretaria Extraordinária de Articulação das Políticas Públicas (SEEPP).
- Programa: Abastecimento de água com rede plena de distribuição
 - Descrição: tem por objetivo ampliar os sistemas de abastecimento de água tratada para atendimento pleno das populações residentes nas sedes dos 30 municípios do Plano. Também busca desenvolver ações socioeducativas, ambientais e sanitárias para o exercício da cidadania da população beneficiada.
 - Execução: Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (Caema).
- Programa: saneamento básico rural
 - Descrição: visa melhorar a qualidade de vida das famílias em situação de vulnerabilidade social dos 30 municípios do Plano, por meio de ações de saneamento básico.
 - Execução: é executado pela SEDES.
- Programa: Kits sanitários
 - Descrição: visa diminuir o déficit de banheiros ou sanitários de uso exclusivo nas residências maranhenses, proporcionando aumento da qualidade de vida, redução da mortalidade infantil e melhoria das condições hidrossanitárias.
 - Execução: Caema
- Programa: Projeto Ninar
 - Descrição: oferece atendimento de reabilitação com equipe multiprofissional para crianças com doenças neurológicas, incluindo a microcefalia, em um espaço moderno e tecnologicamente estruturado.
 - Execução: é executado pela SES.

- Programa: Poços Rota Quilombola Icatu
 - Descrição: foi instituído pelo governador Flávio Dino, por meio do decreto nº 30.981, de 29 de julho de 2015, e é coordenado pela Secretaria de Estado da Igualdade Racial (SEIR).
 - Execução: é executado por meio de parceria entre a SEIR e as demais secretarias e órgãos do governo estadual

Eixo Trabalho e Renda

- Programa: Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para os municípios do Mais IDH
 - Descrição: tem como foco implantar Sistemas Produtivos Sustentáveis, por meio da concessão de fomento e garantia de assistência técnica e extensão rural, proporcionando segurança alimentar e melhoria da renda familiar a agricultores familiares em situação de extrema pobreza.
 - Execução: é executado pela SAF e pela Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão (AGERP).
- Programa: Feiras da agricultura familiar
 - Descrição: tem como objetivo implantar 30 feiras de agricultura familiar (uma em cada município do Plano), com capacitação de 300 agricultores e feirantes, além de criar o selo de identificação de origem.
 - Execução: é executado pela SAF.
- Programa: Regularização Fundiária
 - Descrição: tem como objetivo a regularização fundiária e consolidação de assentamentos nos municípios; identificação das áreas com potencial para criação de novos assentamentos, além da implantação dos Projetos Estaduais de Assentamento de Reforma Agrária, garantindo as condições de infraestrutura, assistência técnica e extensão rural, acesso aos créditos e demais políticas nacionais da reforma agrária.
 - Execução: é executado pelo Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA) e pela Secretaria de Estado de Comunicação e Articulação Política (SECAP).
- Programa: Desenvolvimento do comércio local

- Descrição: objetiva organizar, estruturar e formalizar empreendimentos existentes, potencializar a criação de novos empreendimentos e fomentar a implementação de empreendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio do assessoramento técnico.
- Execução: é executado pela SEDES.
- Programa: Desenvolvimento da cadeia produtiva do artesanato e trabalhos manuais
 - Descrição: objetiva fortalecer a cadeia produtiva do artesanato e dos trabalhos manuais, por meio do desenvolvimento de potencialidades identificadas em 12 municípios do Plano Mais IDH, garantindo acesso aos mercados estadual, nacional e internacional.
 - Execução: é executado pela SETRES e pela Secretaria de Estado da Cultura e Turismo (SECTUR).
- Programa: Desenvolvimento do turismo
 - Descrição: ações de melhoramento das potencialidades turísticas, por meio do desenvolvimento da cadeia local, com o objetivo de atrair e aumentar o tempo de permanência do visitante, estimulando a produção e superando desafios de mercado para a comercialização do turismo.
 - Execução: é executado pela SECTUR.
- Programa: Desenvolvimento da pesca e do extrativismo
 - Descrição: incentivo à pesca e ao extrativismo em municípios que já desenvolvem essas atividades.
 - Execução: é executado pela Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca (SAGRIMA).
- Programa: Cisternas – segunda água
 - Descrição: garante a entrega de cisternas com capacidade de 25 mil litros. Além da construção das cisternas, os beneficiários recebem fomento para implantação dos arranjos produtivos com o objetivo de alcançar a plena eficácia do Programa.
 - Execução: é executado pela SAF.
- Programa: Água doce

- Descrição: está estruturado em quatro componentes: mobilização social, sistema de dessalinização, sustentabilidade ambiental e sistema de produção integrado.
- Execução: é executado pela SAF.
- Programa: Mais sementes
 - Descrição: tem o objetivo de fortalecer a agricultura, utilizando sementes e mudas melhoradas com elevado potencial genético propiciando assim, o aumento da produção/produtividade das culturas para elevar o nível de renda dos agricultores (as) familiares.
 - Execução: é um Projeto do Governo do Estado do Maranhão sob a coordenação da SAGRIMA em parceria com a SAF por meio da AGERP.
- Programa: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
 - Descrição: é um instrumento de política pública do Governo Federal, executado em parceria com o Governo do Estado e municípios. Tem como principal objetivo promover a inclusão socioproductiva e o desenvolvimento local. Nos locais de execução das ações, agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos de comunidades tradicionais destinam sua produção para ações de alimentação empreendidas por entidades socioassistenciais, como unidades públicas de alimentação e nutrição (restaurantes populares e cozinhas comunitárias) e em redes públicas e filantrópicas de ensino.
 - Execução: é executado pela SAF.
- Programa: Regularização fundiária urbana
 - Descrição: tem o objetivo de reduzir a desigualdade da informalidade e insegurança jurídica que as pessoas têm com relação ao imóvel. Mediante o título fundiário, garante-se o direito à propriedade e acesso aos serviços públicos como saneamento e transporte público nas áreas contempladas.
 - Execução: é executado pela Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID).

Eixo Infraestrutura

- Programa: Escola Digna – construção de escolas

- Descrição: visa garantir infraestrutura física de qualidade para as escolas municipais, reorganizar a rede de ensino e promover assessoramento técnico-pedagógico às secretarias municipais de educação, visando aprimoramento, melhoria e qualificação do processo educativo.
- Execução: é executado pela SEDUC e pela Secretaria de Estado da Infraestrutura (SINFRA).
- Programa: Mutirão Rua Digna
 - Descrição: são melhorias urbanas nos municípios de menor IDH e na Ilha de São Luís, por meio da pavimentação de vias públicas e execução de pequenas obras e serviços complementares de infraestrutura, com utilização da mão de obra local, em parceria com organizações da sociedade civil.
 - Execução: é executado pela SETRES.
- Programa: Minha Casa, Meu Maranhão
 - Descrição: visa promover o acesso à moradia, por meio da construção de habitações para a população rural; desenvolver ações socioeducativas junto aos beneficiários do Programa nas áreas de educação sanitária, ambiental, patrimonial e financeira; e promover cursos de capacitação de geração de trabalho e renda, respeitando os interesses e as potencialidades produtivas e de mercado.
 - Execução: é executado pela SECID.
- Programa: Cozinhas comunitárias
 - Descrição: visa reduzir a insegurança alimentar e nutricional da população dos 30 municípios do Plano, por meio da implantação de cozinhas comunitárias para fornecimento de refeições saudáveis e equilibradas.
 - Execução: é executado pela SEDES.
- Programa: Infraestrutura de escolas estaduais e quadras: reformas e construções
 - Descrição: reformas e construções de quadras em escolas municipais.
 - Execução: é executado pela SEDUC e pela SINFRA.
- Programa: Mais asfalto, melhoria de rodovias estaduais e pontes
 - Descrição: recuperações asfálticas de rodovias estaduais e pontes.

- Execução: é executado pela SINFRA.
- Programa: Quadras poliesportivas
 - Descrição: construção de quadras esportivas.
 - Execução: é executado pela SEDEL.

Eixo gestão, cidadania e participação popular

- Programa: Mais busca ativa
 - Descrição: visa à implementação e ao fortalecimento da vigilância socioassistencial no órgão gestor municipal da Política de Assistência Social, para dinamizar a busca ativa, como estratégia de inclusão de pessoas e famílias pobres e extremamente pobres no Cadastro Único.
 - Execução: é executado pela SEDES.
- Programa: Centro de Referência de Assistência Social
 - Descrição: visa garantir a estruturação da rede de vigilância socioassistencial nos municípios, oferecendo serviço a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.
 - Execução: é executado pela SEDES.
- Programa: Gestão Urbana
 - Descrição: visa capacitar gestores e técnicos públicos estaduais e municipais, assim como agentes sociais, para implantação e implementação de instrumentos de gestão e planejamento; apoiar processos de implementação e modernização da Gestão Urbana e Ambiental dos municípios e estado; além de disseminar conhecimentos de cooperação institucional para o desenvolvimento regional sustentável.
 - Execução: é executado pela SECID.
- Programa: Maranhão desenvolvido, mais justo e solidário
 - Descrição: estratégia de inserção produtiva focada no fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários. É realizada por meio de ações continuadas, a partir da identificação das potencialidades econômicas locais, que consolidem a autogestão, produção, comercialização e consumo.
 - Execução: é executado pela SETRES.
- Programa: Mutirões (Mais IDH, dia D, documentação e previdenciário)

- Descrição: visa promover cidadania, por meio da prestação de serviços de documentação e atendimento de saúde à população dos municípios beneficiados. Propicia, ainda, a busca ativa e um espaço de diagnóstico e prospecção das várias áreas de governo para embasamento de seu planejamento no âmbito do Plano.
- Execução: é executado pela SEDIHPOP.
- Programa: Comitês Municipais Mais IDH
 - Descrição: visa criar um fórum permanente de discussão, proposição, acompanhamento e gestão das políticas desenvolvidas pelo Governo do Estado, com a finalidade de elevar o IDHM.
 - Execução: é executado pela SEDIHPOP.
- Programa: Mais IDH em números e mapas
 - Descrição: informações socioeconômicas ambientais e cartográficas para subsidiar, monitorar, analisar e avaliar as ações do Plano.
 - Execução: é executado pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).

Eixo Gênero, Raça e Juventude

- Programa: Rota Quilombola
 - Descrição: visa integrar políticas públicas alinhadas ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, garantindo autonomia e geração de excedente.
 - Execução: é executado pela SEIR.
- Programa: Juventude com ciência
 - Descrição: visa contribuir para a formação de estudantes vinculados a instituições da rede pública ou privada sem fins lucrativos, por meio da mobilidade acadêmica, para desenvolvimento de projetos de caráter interventivo e melhoria dos indicadores sociais do Maranhão.
 - Execução: é executado pela Secretaria de Estado Extraordinária da Juventude (SEEJUV) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA).
- Programa: Mais extensão universitária
 - Descrição: projetos de extensão financiados pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), em parceria com a FAPEMA, nas áreas

prioritárias de atuação do Mais IDH, para colaborar com a elevação do índice de desenvolvimento humano municipal do estado.

- Execução: é executado pela UEMA e pela FAPEMA.
- Programa: Carreta da mulher
 - Descrição: realização de caravanas com ações voltadas para atender mulheres nos 30 municípios do Mais IDH, incluindo exames e demais ações que promovam as políticas de enfrentamento da violência contra a mulher.
 - Execução: é executado pela Secretaria de Estado da Mulher (Semu).
- Programa: CNH jovem e rural
 - Descrição: possibilita que jovens com idade entre 18 e 21 anos e que tenham cursado as três últimas séries do ensino médio em escola pública concorram à isenção nos custos de cursos teóricos e práticos, além de taxas de emissão de Permissão para Dirigir (PD) e CNH.
 - Execução: é executado pela SEEJUV e pelo Departamento de Trânsito do Maranhão (DETRAN/MA).
- Programa: Tour jovem cidadão
 - Descrição: visa proporcionar aos jovens maranhenses o acesso aos equipamentos históricos, artísticos, turísticos e de lazer da cidade de São Luís, como museus, teatros, bibliotecas etc., contribuindo na construção do pertencimento histórico e étnico-racial, e da formação cultural. Tem como público-alvo jovens na faixa etária de 15 a 29 anos, estudantes do ensino médio da rede pública estadual.
 - Execução: é executado pela SEEJUV e pela SECTUR.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas informações dos sites da Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) (Disponível em: <https://sedihpop.ma.gov.br/>) e da Agência do Notícias do Governo do Maranhão (Disponível em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/>).

ANEXO B – ROTEIROS DE ENTREVISTAS E GRUPOS FOCAIS

1. ROTEIROS DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS SOBRE O PLANO MAIS IDH

1.1. Entrevistas com sujeitos da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP): Secretário da SEDIHPOP e Secretário Adjunto de Promoção do Mais IDH.

1.1.1. O desenvolvimento territorial sustentável é uma das diretrizes do Plano Mais IDH. Nesse sentido, no Projeto Executivo do Plano, considerou-se a dispersão dos municípios no território como positiva, pois contribuiria para o alcance do desenvolvimento proposto. Nesse sentido, discorra sobre os seguintes pontos:

- a. Avaliação da estratégia territorial do Plano Mais IDH;
- b. Planejamento e execução do que foi planejado no âmbito do desenvolvimento regional, com base no Plano Mais IDH;
- c. Pontos positivos e negativos da dispersão territorial dos municípios.

1.1.2. Intersetorialidade entre os diversos programas: planejamento e execução da intersetorialidade do Plano;

1.1.3. Controle e participação social: planejamento e execução do controle social e da participação social no âmbito do Plano.

2. ROTEIRO DE ENTREVISTAS E GRUPOS FOCAIS DO PROGRAMA ESCOLA

DIGNA: entrevistas com representantes estaduais do Programa, com secretários municipais de educação, com diretores e professores das Escolas Dignas e Grupos Focais com alunos e pais de alunos

2.1. Entrevistas com sujeitos da Secretaria de Estado da Educação (SE-DUC): representante do setor de construção e do Pacto pela Aprendizagem

2.1.1. Critério de seleção dos municípios para integrar o Programa.

- a. Escolas concluídas e em andamento: quantitativo de escolas entregues e previsão de alcance da meta até dez./2022;
- 2.1.2. Iniciativas municipais de substituição de escolas inadequadas.
- 2.1.3. Assessoramento técnico-pedagógico ou capacitações:
 - a. Processo de implementação do assessoramento técnico-pedagógico nos municípios;
 - b. Principais resultados identificados a partir do assessoramento técnico-pedagógico nos municípios.
- 2.1.4. Avaliação geral do Programa: metas previstas e metas alcançadas.

2.2. Entrevistas com secretários municipais de educação

- 2.2.1. Principais contribuições das Escolas Dignas para educação municipal, quanto à infraestrutura escolar;
- 2.2.2. Principais contribuições das capacitações para educação municipal;
- 2.2.3. Avanços nos indicadores educacionais do município e das Escolas Dignas;
- 2.2.4. Pontos positivos e negativos do Programa Escola Digna;
- 2.2.5. Ações da prefeitura para melhoria na educação municipal nas áreas de infraestrutura escolar e pedagógica.

2.3. Entrevistas com diretores e professores das Escolas Dignas

- 2.3.1. Infraestrutura escolar:
 - a. A estrutura física das escolas antes e depois do Programa;
 - b. Atuais condições de funcionamento da escola.
- 2.3.2. Contribuições do Programa Escola Digna para a escola onde trabalha: destacar se foi ao encontro das maiores necessidades da escola;
- 2.3.3. Oferta e demanda de matrículas após a construção da nova estrutura;
- 2.3.4. Contribuições do Programa no processo de aprendizado e nos indicadores educacionais da escola;
- 2.3.5. Pontos fracos do Programa: destacar o que pode melhorar.

2.4. Roteiro de Grupo Focal com beneficiários (alunos e pais de alunos)

2.4.1. Mudanças após a construção da Escola Digna:

- a. Na educação;
- b. Na vida dos alunos;
- c. Na vida das famílias residentes no povoado.

2.4.2. Interesse e motivações dos alunos em frequentar a nova escola;

2.4.3. Melhoria na aprendizagem em relação à escola anterior;

2.4.4. Significado da nova escola para os alunos, as famílias e a localidade em que vivem;

2.4.5. Pontos negativos e o que ainda precisa melhorar na Escola Digna;

2.4.6. Acrescentar outras informações, se o desejar.

3. ROTEIRO DE ENTREVISTAS E GRUPOS FOCAIS DO PROGRAMA FORÇA ESTADUAL DE SAÚDE DO MARANHÃO (FESMA): entrevistas com secretário de estado de Articulação das Políticas Públicas (SEEP), secretários municipais de saúde, profissionais municipais de saúde e Grupos Focais com beneficiários

3.1. Entrevista com representante da Secretaria Extraordinária de Articulação das Políticas Públicas do Estado do Maranhão (SEEPP): Secretário da SEEPP

3.1.1. Principais desafios para a instalação da FESMA nos municípios;

3.1.2. Pontos positivos e negativos da atuação das equipes de saúde;

3.1.3. Eficácia do Programa a partir dos indicadores de saúde (resultados previstos e não previstos);

3.1.4. Principais resultados da educação permanente para os profissionais das equipes da FESMA e da rede de saúde municipal;

3.1.5. Operacionalização e principais resultados do projeto de fitoterapia (Farmácia Viva);

3.1.6. Presença das equipes da FESMA nos municípios atualmente;

3.1.7. Principais mudanças ocorridas na vida da população com a atuação da FESMA;

- 3.1.8. Intensidade das mudanças decorrentes da atuação da FESMA: se restritas ao período de atuação das equipes ou duradouras, perdurando mesmo após a saída dessas equipes do município.

3.2. Entrevistas com secretários municipais de saúde

- 3.2.1. Atuação da equipe da FESMA no município;
- 3.2.2. Existência de parceria entre a FESMA e as equipes de saúde municipais;
- 3.2.3. Pontos positivos e negativos da atuação da FESMA;
- 3.2.4. Eficácia do Programa a partir dos indicadores de saúde (resultados previstos e não previstos);
- 3.2.5. Presença das equipes da FESMA nos municípios atualmente;
- 3.2.6. Principais mudanças ocorridas na vida da população com a atuação da FESMA;
- 3.2.7. Intensidade das mudanças decorrentes da atuação da FESMA: se restritas ao período de atuação das equipes ou duradouras, perdurando mesmo após a saída dessas equipes do município.

3.3. Entrevistas com profissionais de saúde municipais

- 3.3.1. Principais desafios para a instalação das equipes no município;
- 3.3.2. Pontos positivos e negativos do Programa;
- 3.3.3. Eficácia do Programa a partir dos indicadores de saúde (resultados previstos e não previstos);
- 3.3.4. Principais mudanças ocorridas na vida da população com a atuação da FESMA.

3.4. Roteiro de Grupo Focal com beneficiários da FESMA

- 3.4.1. Acesso à saúde dos beneficiários antes e depois da atuação da FESMA;
- 3.4.2. Tipos de atendimentos fornecidos pela FESMA;

- 3.4.3. Principais melhorias ocorridas na vida da população beneficiária com a atuação da FESMA;
- 3.4.4. Acesso à saúde após a saída da FESMA;
- 3.4.5. Acrescentar outras informações, se o desejar.

4. ROTEIRO DE ENTREVISTAS E GRUPOS FOCAIS DO PROGRAMA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL PARA OS MUNICÍPIOS DO MAIS IDH (ATER): entrevistas com coordenadores estaduais do Programa, secretários municipais de agricultura, técnicos agrícolas municipais e Grupos Focais com beneficiários

4.1. Entrevistas com sujeitos da Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão (AGERP): coordenadores estaduais do Programa

- 4.1.1. Principais desafios para a instalação das equipes técnicas nos municípios;
- 4.1.2. Tipos de Sistemas Integrados de Tecnologias Sociais (SISTECS) implantados;
- 4.1.3. Principais resultados alcançados (previstos e não previstos):
 - a. Produção agropecuária;
 - b. Segurança alimentar;
 - c. Geração de renda.
- 4.1.4. Presença e formato de atuação das equipes técnicas nos municípios atualmente;
- 4.1.5. Existência de SISTECS ativos.

4.2. Entrevistas com secretários municipais de agricultura

- 4.2.1. Atuação das equipes técnicas do Mais IDH no município;
- 4.2.2. Parceria com as equipes técnicas municipais;
- 4.2.3. Principais resultados e impactos do Programa no município:
 - a. Produção agropecuária;

- b. Segurança alimentar;
 - c. Geração de renda.
- 4.2.4. Presença e formato de atuação das equipes técnicas do Mais IDH nos municípios atualmente;
- 4.2.5. Existência de SISTECS ativos.

4.3. Entrevistas com técnicos agrícolas do Mais IDH

- 4.3.1. Principais desafios para a instalação das equipes técnicas nos municípios;
- 4.3.2. Principais resultados e impactos do Programa no município:
- a. Produção agropecuária;
 - b. Segurança alimentar;
 - c. Geração de renda.
- 4.3.3. Existência de SISTECS ativos.

4.4. Roteiro de Grupo Focal com beneficiários do Ater para o Mais IDH

- 4.4.1. Tipos de SISTECS escolhidos;
- 4.4.2. Significado do SISTECS na vida dos beneficiários;
- 4.4.3. Área da vida mais impactada: alimentação ou renda;
- 4.4.4. Existência de SISTECS ativos;
- 4.4.5. Motivos de continuar ou paralisar o Projeto;
- 4.4.6. Técnicos agrícolas: forma de atuação e benefícios;
- 4.4.7. Acrescentar outras informações, se o desejar.

ANEXO C – IDHM DOS MUNICÍPIOS DO MARANHÃO

Tabela 32 - IDHM dos municípios do Maranhão, segundo *ranking* decrescente e faixas de desenvolvimento humano

Ranking	Município	IDHM	Faixa de Desenvolvimento
1	SÃO LUÍS	0,768	Alto
2	IMPERATRIZ	0,731	Alto
3	PAÇO DO LUMIAR	0,724	Alto
4	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	0,708	Alto
5	BALSAS	0,687	Médio
6	PORTO FRANCO	0,684	Médio
7	PEDREIRAS	0,682	Médio
8	SANTA INÊS	0,674	Médio
9	AÇAILÂNDIA	0,672	Médio
10	ESTREITO	0,659	Médio
11	PRESIDENTE DUTRA	0,653	Médio
12	CAMPESTRE DO MARANHÃO	0,652	Médio
13	BACABAL	0,651	Médio
14	TIMON	0,649	Médio
15	AXIXÁ	0,641	Médio
16	JOÃO LISBOA	0,641	Médio
17	PINHEIRO	0,637	Médio
18	CAROLINA	0,634	Médio
19	PINDARÉ-MIRIM	0,633	Médio
20	ALTO PARNAÍBA	0,633	Médio
21	ROSÁRIO	0,632	Médio
22	ITINGA DO MARANHÃO	0,630	Médio
23	BACABEIRA	0,629	Médio
24	GOVERNADOR EDISON LOBÃO	0,629	Médio
25	RAPOSA	0,626	Médio
26	ARARI	0,626	Médio
27	GUIMARÃES	0,625	Médio
28	CAXIAS	0,624	Médio
29	MIRINZAL	0,622	Médio
30	DOM PEDRO	0,622	Médio
31	MATINHA	0,619	Médio
32	VIANA	0,618	Médio
33	FORTALEZA DOS NOGUEIRAS	0,616	Médio
34	SÃO MATEUS DO MARANHÃO	0,616	Médio
35	PORTO RICO DO MARANHÃO	0,615	Médio
36	RIBAMAR FIQUENE	0,615	Médio
37	SÃO JOÃO DOS PATOS	0,615	Médio
38	IGARAPÉ GRANDE	0,614	Médio
39	CURURUPU	0,612	Médio
40	PASTOS BONS	0,610	Médio
41	MIRANDA DO NORTE	0,610	Médio
42	SÃO RAIMUNDO DAS MANGA- BEIRAS	0,610	Médio
43	SANTA RITA	0,609	Médio
44	SÃO JOÃO DO PARAÍSO	0,609	Médio

Ranking	Município	IDHM	Faixa de Desenvolvimento
45	GRAJAÚ	0,609	Médio
46	DAVINÓPOLIS	0,607	Médio
47	TRIZIDELA DO VALE	0,606	Médio
48	BARRA DO CORDA	0,606	Médio
49	CEDRAL	0,605	Médio
50	SÃO PEDRO DA ÁGUA BRANCA	0,605	Médio
51	GODOFREDO VIANA	0,604	Médio
52	BERNARDO DO MEARIM	0,604	Médio
53	CHAPADINHA	0,604	Médio
54	SÃO BENTO	0,602	Médio
55	LAGO DOS RODRIGUES	0,602	Médio
56	SENADOR LA ROCQUE	0,602	Médio
57	BEQUIMÃO	0,601	Médio
58	SÃO PEDRO DOS CRENTES	0,600	Médio
59	CIDELÂNDIA	0,600	Médio
60	PERI MIRIM	0,599	Baixo
61	ITAPECURU MIRIM	0,599	Baixo
62	TASSO FRAGOSO	0,599	Baixo
63	SANTA LUZIA DO PARUÁ	0,599	Baixo
64	SÃO JOÃO BATISTA	0,598	Baixo
65	VITÓRIA DO MEARIM	0,596	Baixo
66	COLINAS	0,596	Baixo
67	ZÉ DOCA	0,595	Baixo
68	CODÓ	0,595	Baixo
69	SÃO VICENTE FERRER	0,592	Baixo
70	BARÃO DE GRAJAÚ	0,592	Baixo
71	PRESIDENTE MÉDICI	0,591	Baixo
72	BURITI BRAVO	0,590	Baixo
73	SÃO DOMINGOS DO AZEITÃO	0,590	Baixo
74	OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÃS	0,589	Baixo
75	LAGO DA PEDRA	0,589	Baixo
76	LAJEADO NOVO	0,589	Baixo
77	URBANO SANTOS	0,588	Baixo
78	LUÍS DOMINGUES	0,588	Baixo
79	PRESIDENTE VARGAS	0,587	Baixo
80	ESPERANTINÓPOLIS	0,586	Baixo
81	NINA RODRIGUES	0,585	Baixo
82	CENTRAL DO MARANHÃO	0,585	Baixo
83	SÃO FRANCISCO DO BREJÃO	0,584	Baixo
84	NOVA IORQUE	0,584	Baixo
85	BURITIRANA	0,583	Baixo
86	LORETO	0,582	Baixo
87	MARACAÇUMÉ	0,582	Baixo
88	SÃO DOMINGOS DO MARANHÃO	0,582	Baixo
89	ANAPURUS	0,581	Baixo
90	ANAJATUBA	0,581	Baixo
91	NOVA OLINDA DO MARANHÃO	0,581	Baixo
92	LAGO DO JUNCO	0,581	Baixo
93	VILA NOVA DOS MARTÍRIOS	0,581	Baixo
94	LIMA CAMPOS	0,581	Baixo
95	FORTUNA	0,580	Baixo

Ranking	Município	IDHM	Faixa de Desenvolvimento
96	PARAIBANO	0,580	Baixo
97	SUCUPIRA DO NORTE	0,579	Baixo
98	BACURI	0,578	Baixo
99	PIRAPEMAS	0,576	Baixo
100	POÇÃO DE PEDRAS	0,576	Baixo
101	COROATÁ	0,576	Baixo
102	RIACHÃO	0,576	Baixo
103	OLINDA NOVA DO MARANHÃO	0,575	Baixo
104	MONTES ALTOS	0,575	Baixo
105	CARUTAPERA	0,574	Baixo
106	ALCÂNTARA	0,573	Baixo
107	SÃO BERNARDO	0,572	Baixo
108	TUNTUM	0,572	Baixo
109	GOVERNADOR EUGÊNIO BARROS	0,572	Baixo
110	SANTA HELENA	0,571	Baixo
111	MATA ROMA	0,570	Baixo
112	BARREIRINHAS	0,570	Baixo
113	GRAÇA ARANHA	0,570	Baixo
114	VITORINO FREIRE	0,570	Baixo
115	IGARAPÉ DO MEIO	0,569	Baixo
116	GOVERNADOR NUNES FREIRE	0,569	Baixo
117	APICUM-AÇU	0,568	Baixo
118	SUCUPIRA DO RIACHÃO	0,568	Baixo
119	GONÇALVES DIAS	0,568	Baixo
120	MAGALHÃES DE ALMEIDA	0,567	Baixo
121	NOVA COLINAS	0,566	Baixo
122	LAGOA DO MATO	0,566	Baixo
123	SANTO ANTÔNIO DOS LOPES	0,566	Baixo
124	CANTANHEDE	0,565	Baixo
125	SAMBAÍBA	0,565	Baixo
126	GOVERNADOR ARCHER	0,565	Baixo
127	PERITORÓ	0,564	Baixo
128	SÍTIO NOVO	0,564	Baixo
129	COELHO NETO	0,564	Baixo
130	PRESIDENTE JUSCELINO	0,563	Baixo
131	BOM LUGAR	0,562	Baixo
132	BREJO	0,562	Baixo
133	PAULINO NEVES	0,561	Baixo
134	TURIAÇU	0,561	Baixo
135	CÂNDIDO MENDES	0,561	Baixo
136	JATOBÁ	0,561	Baixo
137	JOSELÂNDIA	0,561	Baixo
138	TUTÓIA	0,561	Baixo
139	ALTO ALEGRE DO PINDARÉ	0,558	Baixo
140	BOM JESUS DAS SELVAS	0,558	Baixo
141	PRESIDENTE SARNEY	0,557	Baixo
142	SÃO JOSÉ DOS BASÍLIOS	0,557	Baixo
143	LAGO VERDE	0,557	Baixo
144	SÃO FÉLIX DE BALSAS	0,557	Baixo
145	FORMOSA DA SERRA NEGRA	0,556	Baixo

Ranking	Município	IDHM	Faixa de Desenvolvimento
146	PALMEIRÂNDIA	0,556	Baixo
147	BURITICUPU	0,556	Baixo
148	SANTA QUITÉRIA DO MARANHÃO	0,555	Baixo
149	TUFILÂNDIA	0,555	Baixo
150	AMARANTE DO MARANHÃO	0,555	Baixo
151	BELA VISTA DO MARANHÃO	0,554	Baixo
152	ALTO ALEGRE DO MARANHÃO	0,554	Baixo
153	PENALVA	0,554	Baixo
154	CAJAPIÓ	0,553	Baixo
155	JUNCO DO MARANHÃO	0,552	Baixo
156	MARANHÃOZINHO	0,550	Baixo
157	MATÕES	0,550	Baixo
158	SANTA LUZIA	0,550	Baixo
159	ALTAMIRA DO MARANHÃO	0,549	Baixo
160	PAULO RAMOS	0,549	Baixo
161	BURITI	0,548	Baixo
162	MORROS	0,548	Baixo
163	ICATU	0,546	Baixo
164	MONÇÃO	0,546	Baixo
165	BENEDITO LEITE	0,546	Baixo
166	MIRADOR	0,545	Baixo
167	BOA VISTA DO GURUPI	0,545	Baixo
168	GOVERNADOR LUIZ ROCHA	0,544	Baixo
169	VARGEM GRANDE	0,542	Baixo
170	PARNARAMA	0,542	Baixo
171	CENTRO DO GUILHERME	0,542	Baixo
172	SÃO BENEDITO DO RIO PRETO	0,541	Baixo
173	PIO XII	0,541	Baixo
174	SÃO LUÍS GONZAGA DO MARANHÃO	0,540	Baixo
175	BOM JARDIM	0,538	Baixo
176	SENADOR ALEXANDRE COSTA	0,538	Baixo
177	CACHOEIRA GRANDE	0,537	Baixo
178	BACURITUBA	0,537	Baixo
179	TIMBIRAS	0,537	Baixo
180	CAPINZAL DO NORTE	0,537	Baixo
181	TURILÂNDIA	0,536	Baixo
182	HUMBERTO DE CAMPOS	0,535	Baixo
183	MATÕES DO NORTE	0,533	Baixo
184	ARAGUANÃ	0,533	Baixo
185	DUQUE BACELAR	0,533	Baixo
186	FEIRA NOVA DO MARANHÃO	0,532	Baixo
187	PASSAGEM FRANCA	0,532	Baixo
188	AFONSO CUNHA	0,529	Baixo
189	SÃO FRANCISCO DO MARANHÃO	0,528	Baixo
190	MILAGRES DO MARANHÃO	0,527	Baixo
191	SANTA FILOMENA DO MARANHÃO	0,525	Baixo
192	CAJARI	0,523	Baixo
193	ARAIOSÉS	0,521	Baixo
194	GOVERNADOR NEWTON BELLO	0,521	Baixo

<i>Ranking</i>	Município	IDHM	Faixa de Desenvolvimento
195	AMAPÁ DO MARANHÃO	0,520	Baixo
196	SERRANO DO MARANHÃO	0,519	Baixo
197	BREJO DE AREIA	0,519	Baixo
198	SANTO AMARO DO MARANHÃO	0,518	Baixo
199	ITAIPAVA DO GRAJAÚ	0,518	Baixo
200	CENTRO NOVO DO MARANHÃO	0,518	Baixo
201	SÃO JOÃO DO SOTER	0,517	Baixo
202	PEDRO DO ROSÁRIO	0,516	Baixo
203	SÃO ROBERTO	0,516	Baixo
204	SÃO RAIMUNDO DO DOCA BEZERRA	0,516	Baixo
205	ALDEIAS ALTAS	0,513	Baixo
206	BELÁGUA	0,512	Baixo
207	PRIMEIRA CRUZ	0,512	Baixo
208	CONCEIÇÃO DO LAGO-AÇU	0,512	Baixo
209	ARAME	0,512	Baixo
210	SANTANA DO MARANHÃO	0,510	Baixo
211	SÃO JOÃO DO CARÚ	0,509	Baixo
212	LAGOA GRANDE DO MARANHÃO	0,502	Baixo
213	ÁGUA DOCE DO MARANHÃO	0,500	Baixo
214	SATUBINHA	0,493	Muito baixo
215	JENIPAPO DOS VIEIRAS	0,490	Muito baixo
216	MARAJÁ DO SENA	0,452	Muito baixo
217	FERNANDO FALCÃO	0,443	Muito baixo

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano 2013**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013>. Acesso em: 12 dez. 2015.