

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO

MARCELO ROCHA FERREIRA

O PLANO MAIS IDH NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO MARANHÃO:
resultados do Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no período
de 2015 a 2021

São Luís
2023

MARCELO ROCHA FERREIRA

O PLANO MAIS IDH NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO MARANHÃO:
resultados do Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no período
de 2015 a 2021

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão para a obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva

Coorientador: Prof. Dr. Welbson do Vale Madeira

São Luís

2023

Ferreira, Marcelo Rocha

O Plano Mais IDH no município de São Francisco do Maranhão: resultados do Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) no período de 2015 a 2021 – São Luís: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, UFMA, 2023.

99 f.:

Orientador: Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva

Coorientador: Prof. Dr. Welbson do Vale Madeira

1. Desenvolvimento humano. 2. Indicadores socioeconômicos. 3. Planos estaduais. I. Ferreira, Marcelo Rocha. II. Universidade Federal do Maranhão. V. Título.

CDU 338.92(812.1)

Bibliotecário: Carlos Wellington Soares Martins CRB 13/605

MARCELO ROCHA FERREIRA

O PLANO MAIS IDH NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO MARANHÃO:
resultados do Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no período
de 2015 a 2021

Aprovada em ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. José de Ribamar Sá Silva (Orientador)
Doutorado em Políticas Públicas (UFMA)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Welbson do Vale Madeira (Coorientador)
Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental (UFPA)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Talita de Sousa Nascimento Carvalho (Examinadora Externa)
Doutorado em Políticas Públicas (UFMA)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula (Examinador Interno)
Doutorado em Ciência Econômica (Unicamp)
Universidade Federal do Maranhão

Dedico este trabalho às comunidades da zona rural do município de São Francisco do Maranhão, que labutam pelo pão de cada dia.

AGRADECIMENTOS

A todas as entidades ancestrais que me guiam e me acompanham nesta jornada na terra. Oxumaré: “Arroboboi Oxumarê!”.

A Carlos Wellington Soares Martins, a pessoa com quem estou casado há 14 anos, que alegra minha vida e me faz acreditar que vale a pena sempre investir no amor e na família, e com ele estendo meus agradecimentos aos nossos filhotes: Fidel, Che, Frida e Rosa (mais revolucionários, impossível!).

A minha família que sempre me acompanha nesta trajetória de vida, respeitando minhas escolhas e decisões, em especial a minha mãe, Maria Deusa da Rocha Ferreira.

Ao meu orientador, José de Ribamar Sá Silva, amigo e exemplo de luta. Aos professores que aceitaram contribuir com o trabalho e participação na banca de defesa da dissertação: Welbson do Vale Madeira e Talita de Sousa Nascimento Carvalho, que também me acompanhou desde a qualificação do projeto e do texto para a defesa final.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, cujos gestores e técnicos sempre me deram suporte para concluir com êxito esta jornada. A todas as professoras e professores que, para além da docência e relação professor-aluno, se tornaram amigos pra vida.

Grato!

“A economia que não se preocupa com a justiça social é uma economia que condena os povos a isso que está ocorrendo no mundo inteiro, uma brutal concentração de renda e de riqueza, o desemprego e a miséria. [...] Isso é coisa de tecnocrata alucinado, que acha que está tudo ok, e não está nada ok.”

Maria da Conceição Tavares

LISTA DE SIGLAS

ABCAR	-	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ATER	-	Programa Assistência Técnica e Extensão Rural
BNB	-	Banco do Nordeste
CEPAL	-	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
DATER	-	Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRATER	-	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMATER	-	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FPM	-	Fundo de Participação Municipal
FUMACOP	-	Fundo Maranhense de Combate à Pobreza
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	-	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	-	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IMESC	-	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INCRA	-	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDA	-	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	-	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ODS	-	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	-	Organizações das Nações Unidas
PAA	-	Programa de Aquisição de Alimentos
PIB	-	Produto Interno Bruto
PNAD	-	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Brasil
RDH	-	Relatório de Desenvolvimento Humano
SAF	-	Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo
SAPIDH	-	Secretaria Adjunta de Promoção do IDH
SEDHIPOP	-	Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Participação Popular
SEPLAN	-	Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento
SIBRATER	-	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SUDENE	-	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICO

Figura 1 – Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal	27
Figura 2 – Componentes do IDH Global e do IDHM 2013.....	28
Figura 3 - Mapa do município de São Francisco do Maranhão.....	68
Figura 4 - Vista da chapada morro de Santa Cruz	70
Gráfico - Número de Famílias beneficiadas no programa ATER	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de Feiras realizadas e quantidade de participantes/feirantes no Plano Mais e o município de São Francisco do Maranhão – 2017 a 2021.....	58
Tabela 2 - O montante arrecadado nas feiras nas Feiras da Agricultura Familiar nos municípios do Mais IDH – 2017 a 2021.....	59
Tabela 3 - Quantitativo da população do Maranhão e de São Francisco do Maranhão em extrema pobreza e utilizando benefícios sociais.....	67
Tabela 4 – Número de famílias e volumes de recursos no município de São Francisco do Maranhão de 2015 a 2021.....	72
Tabela 5 - Número de beneficiários cadastrados no ATER na 1ª e 2ª fase no Mais IDH e em São Francisco do Maranhão..	73
Tabela 6 - Produção de Galináceos no Maranhão, no Mais IDH e no município de São Francisco do Maranhão de 2015 a 2021	74
Tabela 7 - Produção de peixes no Maranhão, Mais IDH e no município de São Francisco do Maranhão de 2015 a 2021	75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Ranking dos 30 municípios do estado do Maranhão com menor IDHM.....	39
Quadro 2 - Ações do Plano Mais IDH por Eixo	44
Quadro 3 - Os Programas do Plano Mais IDH articulados no ATER, com destaque aos programas que foram executados no município de São Francisco do Maranhão.....	78

RESUMO

A pesquisa objetiva, de forma geral, analisar os resultados do Plano Mais IDH no município de São Francisco do Maranhão no eixo trabalho e renda com foco no Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no período de 2015 a 2021. O método de análise utilizado, e que norteou todo o processo de investigação, foi o materialismo histórico-dialético, que se apresentou como o mais adequado em relação ao objeto. Diante do expressivo número de programas, projetos e ações desenvolvidos pelo plano e focalizando no eixo Trabalho e Renda, optou-se por analisar o Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Vale destacar que a escolha desse programa leva em consideração o tempo de sua implementação e o alcance do programa no município. Por fim, é importante destacar a importância do Plano Mais IDH e dos avanços por ele alcançados, porém ao se falar em desenvolvimento humano e assistência técnica rural, alguns aspectos, apresentados neste trabalho, devem ser considerados e ter maior atenção, principalmente no que se refere às fragilidades detectadas nos resultados do plano, que em quase uma década de implementação não apresentou mudanças consideráveis no estado e nos municípios com os piores índices de desenvolvimento humano do país.

Palavras-chave: Plano Mais IDH. Desenvolvimento humano. Assistência técnica rural. Extensão rural. Índices socioeconômicos.

ABSTRACT

The research aims, in general, to analyze the results of the Plano Mais IDH in the municipality of São Francisco do Maranhão in the work and income axis with a focus on the Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) in the period from 2015 to 2021, the method of analysis used, and which guided the entire investigation process, was historical-dialectical materialism, which was presented as the most appropriate in relation to the object. In view of the significant number of programs, projects and actions developed by the plan and focusing on the Work and Income axis, the analysis opted to focus on the Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). It is worth mentioning that the choice of this program takes into account the time of its implementation and the scope of the program in the municipality. Finally, it is important to highlight the importance of the Mais IDH Plan and the advances achieved by it, however, when talking about human development and rural technical assistance, some aspects presented in this work must be considered and given greater attention, especially with regard to the weaknesses detected in the results of the plan, which in almost a decade of implementation have not seen considerable changes in the state with the worst human development indices in the country.

Keywords: Plano Mais IDH. Human development. Rural technical assistance. Rural extension. Socioeconomic indices.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	DESENVOLVIMENTO HUMANO E INDICADORES SOCIOECONÔMICOS	20
3	DESENVOLVIMENTO HUMANO: o Maranhão e suas contradições	32
4	O PLANO MAIS IDH COMO ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA EXTREMA POBREZA E DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NO MEIO URBANO E RURAL	39
4.1	Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Brasil ...	46
4.2	Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para os municípios do Mais IDH	51
5	O PROGRAMA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER) NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO MARANHÃO	67
5.1	Características do município de São Francisco do Maranhão	68
5.2	Os principais resultados identificados do Programa ATER no município de São Francisco do Maranhão de 2015 a 2021	71
6	CONCLUSÃO	83
	REFERÊNCIAS	91

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país com dimensões continentais e suas contradições no campo social, político, econômico e cultural indicam fragilidade quanto à materialização de direitos, efetivação de políticas públicas e participação social na sua proposição, articulação e implantação. A princípio, entende-se que há um esforço na execução de políticas públicas como tentativa de redução de assimetrias, porém, esse movimento é permeado por relações de poder e interesses diversos entre as demandas da sociedade e a materialidade do enfrentamento das adversidades por meio de programas, projetos e ações gestadas pelo poder público encontrando assim dificuldades, em seu processo de execução no alcance desse objetivo no sentido que a agudização de desigualdades é inerente ao modo de produção capitalista.

É necessário registrar que a função administrativa de governo, em âmbito federal, apresenta características de centralização, explícitas em pesquisas que têm o foco na gestão e políticas públicas, e com isso, observa-se uma ruptura entre os centros de decisão e os municípios catalisadores de necessidades e expectativas das comunidades locais, em suas dimensões espaciais. Por conseguinte, esse panorama apresenta como justificativa o poder central em nome de uma melhor eficiência na combinação dos recursos disponíveis, tendo se deslocado políticos e líderes de diferentes setores do processo de elaboração das decisões, para cobrir espaços vazios resultantes com os técnicos da máquina governamental e as decisões tomadas, podem ser viáveis, mas tudo isso não refletem os anseios e as necessidades da população (CARVALHO, 2014).

Dessa forma, a preocupação em compreender o desenvolvimento na perspectiva local/regional acompanha um próprio movimento no campo das ciências sociais em estudar os avanços ou retrocessos nos planos de desenvolvimento, uma vez que, com a crise dos modelos hegemônicos de desenvolvimento do pós 2ª Guerra Mundial e o conseqüente processo de reestruturação econômica têm reconfigurado a dimensão local/regional como um espaço privilegiado para pensar o desenvolvimento de forma concreta.

No entanto, o discurso defendido pelos governantes e agentes estatais contrasta diretamente com a realidade, quando na verdade, por trás de uma preleção de desenvolvimento, escondem-se intenções reais, como: a extinção de fronteiras econômicas através da criação de amplos mercados, aumentando a exclusão social, reforçando dessa forma, a desigualdade social entre os indivíduos, como também comprometendo a identidade cultural.

O que se observa nas zonas rurais do nordeste brasileiro por exemplo, é o agravamento cada vez maior, pois a demanda irregular por trabalho acaba por determinar condições de emprego adversas para a grande maioria dos trabalhadores, com contratações temporárias, crescimento do trabalho infantil e trabalho em condições análogas à escravidão, favorecendo um ambiente hostil e de degradação humana.

O Maranhão, de acordo com dados do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC, 2022), configura-se em um estado com contradições latentes e aparentes, ao mesmo tempo que possui riquezas naturais e uma posição mundial estratégica, onde ocupa posições em índices no atraso em relação ao desenvolvimento comparando com os outros estados da federação. A capital São Luís, por exemplo, que representa cerca de 30,93% do PIB do estado, situa no extremo norte do Maranhão, ao passo que Imperatriz (6,76%), segunda maior contribuição ao PIB do Maranhão, fica na parte oeste e o terceiro colocado, Balsas (4,47%) fica na parte localizada ao extremo sul do Maranhão. Em 2019, última informação oficial divulgada pelo IBGE, o Maranhão registrou um Produto Interno Bruto na ordem de R\$ 97,340 bilhões a preços corrente.

Após levantamento dos 30 municípios com menor IDHM, delimitados como lócus de intervenção, o governo do Estado do Maranhão lança, em 2015, o Plano Mais IDH, com finalidade emergencial de promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural.

A pesquisa em tela realiza uma análise do Plano Mais IDH no Maranhão com foco no eixo trabalho e renda, especificamente o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), no período de 2015 a 2021 no município de São Francisco do Maranhão. O Plano Mais IDH está estruturado em seis eixos que focam nas áreas de: Educação; Trabalho e Renda; Saúde e Saneamento;

Infraestrutura; Gestão, Cidadania e Participação Popular e Gênero, Raça e Juventude.

A escolha do município São Francisco do Maranhão como campo de investigação considera os seguintes motivos: pelo fato desse município ter um dos menores IDHM do Brasil, ser distante da capital São Luís, o ATER sendo desenvolvido no município, que para o objetivo da pesquisa, resulta em possibilidade do *lócus* de investigação apresentar resultados instigantes quanto a execução do plano e a consecução dos objetivos e metas propostos no mesmo.

Nesse sentido, a relevância do estudo e aprofundamento de categorias de análise como Desenvolvimento Humano e Indicadores Socioeconômicos, compõem uma importante vertente de investigações que integram o campo dos estudos com foco no desenvolvimento humano. Realizou-se cuidadosa pesquisa bibliográfica no tocante ao Plano Mais IDH, constatando-se pouca literatura disponível, destacando os trabalhos de Burnett (2015), Assai (2018a, 2018b, 2019), Handfas, Soares e Vieira (2020) e Carvalho (2021) com contribuições sobre o debate e análises do plano.

Como questão central da investigação ou problema de pesquisa que norteou, junto com a hipótese, a execução da pesquisa, tem a seguinte formulação: Quais seriam os elementos que influenciam no alcance das metas preconizados no Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no período de 2015 a 2021 no município de São Francisco do Maranhão?

Diante do expressivo número de programas, projetos e ações desenvolvidos pelo plano e focalizando no eixo Trabalho e Renda, a análise limita-se ao Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Vale destacar que a escolha desse programa leva em consideração o tempo de implementação (que permite coleta de dados com número relevante de informações), o alcance do programa no município e a possibilidade de interlocução com os beneficiários.

A principal hipótese levantada são os elementos: como falta de planejamento, controle e avaliação, bem como uma frágil articulação entre poder público e sociedade civil e o período pandêmico impactaram diretamente no alcance total ou parcial das metas preconizados no Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no período de 2015 a 2021 no município de São Francisco do Maranhão.

A pesquisa objetiva, de forma geral, analisar os resultados do Plano Mais IDH no município de São Francisco do Maranhão no eixo trabalho e renda com foco no Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no período de 2015 a 2021, e estabelece como objetivos específicos: investigar o desenho e a formulação da política para melhoria nos índices de desenvolvimento humano no Maranhão presentes no Plano Mais IDH por meio de seus objetivos, metas e eixos; diagnosticar as estratégias de articulação e execução do Plano Mais IDH no município de São Francisco do Maranhão para obtenção dos resultados no eixo trabalho e renda; aferir os principais resultados da execução do Plano Mais IDH por meio de levantamento de indicadores do Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no município de São Francisco do Maranhão.

Como método de análise que norteou o processo de investigação, o materialismo histórico-dialético se apresentou como o mais adequado em relação ao objeto principalmente por propor a apreensão do mesmo para além da aparência, desvelando sua essência.

Como princípio de análise tem a Totalidade, onde Marx considera que o consumo, a produção, distribuição e as trocas, como diferentes elementos de uma mesma Totalidade: por meio de uma ação recíproca, sendo necessário reproduzir o concreto como uma Totalidade rica em determinações e relações.

Mediante o aprofundamento das leituras dos principais teóricos que norteiam seus trabalhos na problematização da categoria desenvolvimento humano, a pesquisa concentrou a análise na concepção de: Estado e Desenvolvimento Humano, assumindo na pesquisa o lugar de principais categorias.

O universo da pesquisa foi o estado do Maranhão, com delimitação para um município: São Francisco do Maranhão com o Programa ATER sendo executado e por ser distante da capital maranhense o que incorre na inferência da possibilidade de elementos importantes para a análise em seu sentido regional e socioespacial.

Quanto à classificação, a pesquisa se caracteriza como de abordagem quantiquantitativa por utilizar dados estatísticos e posterior análise destes indicadores. Quanto aos procedimentos, se configura como uma pesquisa bibliográfica (levantamento de teóricos que versem em seus estudos sobre desenvolvimento para estabelecimento do estado da arte do objeto); pesquisa documental (sites do

governo, do Plano Mais IDH e das prefeituras, cartilhas, atlas, relatórios, livros, diagnósticos).

Mediante exposto, o tema de políticas públicas com foco no desenvolvimento humano, este assume relevância enquanto pesquisa social e por apresentar um produto concreto (análise) relevante com o objeto pesquisado apresenta um viés atual em torno de um plano que visa sanar um problema histórico.

Esse trabalho dissertativo se divide em seis seções iniciando com esta introdução onde são apresentados a delimitação do tema, justificativa, relevância da pesquisa, hipóteses, objetivos geral e específicos e percurso metodológico, seguido por uma seção teórica sobre as abordagens referente ao desenvolvimento humano, principais teóricos na teoria clássica e contemporânea; na seção seguinte o foco será o estado do Maranhão e suas contradições no desenvolvimento humano onde é realizada uma apresentação reflexivo-crítica dentro da formação social, histórica e econômica do estado do Maranhão com foco em suas contradições e a forma como está localizado espacialmente; na seção posterior o Plano Mais IDH é o destaque com a análise do desenho da política de enfrentamento aos índices de desenvolvimento humano, metas, objetivos, eixos e sua implementação no estado no período delimitado como recorte temporal para a pesquisa de 2015 a 2021 prosseguindo com um detalhamento maior no Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) com a apresentação de uma síntese dos principais resultados identificados no programa ATER no município de São Francisco do Maranhão; em seguida é apresentada uma conclusão com resultados, confirmação e/ou negação das hipóteses e respostas e/ou encaminhamentos para a questão central levantada.

2 DESENVOLVIMENTO HUMANO E INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

Historicamente, a população brasileira sempre foi marcada por grandes fatores de desigualdade social e econômica, e sobre tais fatores é que no início da década de 1990 foi lançado, pela Organização das Nações Unidas (ONU), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que se propôs a verificar o nível de desenvolvimento de um país utilizando-se de indicadores de desempenho. O IDH, assim, passou a ser o mais conhecido cálculo do desenvolvimento humano. Com o IDH, o debate referente aos aspectos econômicos e sociais passou a ser mais direcionado à qualidade de vida e às condições essenciais da sociedade com peso na definição de mensuração de desenvolvimento humano. Sendo o IDH uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde criadas por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado: o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

Na década de 1990 o que se tinha como fatores de transformações econômicas e institucionais gestadas de governo, era a tese do enfraquecimento da integração produtiva (CANO, 1998) e da fragmentação da economia nacional (PACHECO, 1998) consolidadas como uma preocupação acerca dos rumos da questão regional brasileira. As medidas de política governamental do período subsequente, as chamadas reformas liberais dos anos 1990, com abertura comercial e financeira, privatizações de empresas públicas, repressão à atuação estatal e ampla financeirização dos circuitos produtivos, passariam a quebrar e/ou enfraquecer os elos da economia nacional, baseada na industrialização paulista se espalhando por várias porções do território nacional. E, somente em 1995, com a implementação do Plano Real de estabilização macroeconômica, se tem um novo cenário para a reorganização econômica do Estado brasileiro.

No início da década de 2000, as perspectivas para a economia brasileira tornaram-se bem mais positivas. Tanto o cenário macroeconômico interno, quanto a situação externa foram alterados no contexto de alto crescimento da economia mundial, o que permitiu a retomada da capacidade de intervenção do Estado

brasileiro em políticas de desenvolvimento, inclusive as regionais. Tendo a partir de 2003, nova proposta de política de desenvolvimento, que passou a ser construída no governo federal. Desta vez, procurou-se superar algumas das principais limitações das políticas anteriores tais como: dualidades para a efetivação de um processo de convergência das rendas per capita estaduais; recorrente concentração dos recursos da política regional nas grandes áreas metropolitanas das regiões Norte e Nordeste; a incapacidade de atender adequadamente às necessidades de desenvolvimento das populações do semiárido nordestino; e a reconhecida inadequação das propostas de industrialização para as sub-regiões da Amazônia brasileira (MONTEIRO NETO; CASTRO; BRANDÃO, 2017).

E nos anos 2008/2009 em face da desaceleração da economia mundial e da crise capitalista internacional, o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) ganhou ainda mais importância como elemento da estratégia nacional de crescimento. Passou a contar com a firme disposição do governo federal na ampliação da oferta pública de crédito bancário (BRASIL, 2011).

As Nações Unidas em um exercício intelectual independente e como importante ferramenta para aumentar a conscientização sobre o desenvolvimento humano (medir o desenvolvimento) produziu o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), o RDH tem um grande impacto nas reflexões sobre o tema no mundo todo, pois apresentam dados e análises relevantes à agenda global e abordam questões e políticas públicas que colocam as pessoas no centro das estratégias de enfrentamento aos desafios do desenvolvimento.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publica anualmente um RDH Global, com temas transversais e de interesse internacional, bem como o cálculo do IDH de grande parte dos países do mundo.

O PNUD apoia os países no âmbito da cooperação internacional. Em todas as suas atividades, se promove a igualdade de gênero e a proteção dos direitos humanos. Com visão de apoiar os países a erradicar a pobreza e reduzir significativamente as desigualdades e a exclusão social.

O Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) é reconhecido pelas Nações Unidas como um exercício intelectual independente e uma importante ferramenta para aumentar a conscientização sobre o desenvolvimento humano (medir o desenvolvimento); o RDH tem um grande impacto nas reflexões sobre o

tema no mundo todo, pois apresenta dados e análises relevantes para a agenda global e abordam questões e políticas públicas que colocam as pessoas no centro das estratégias de enfrentamento aos desafios do desenvolvimento.

Quanto às estratégias direcionadas ao Brasil, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento prevê:

- a) Apoio à implementação da Agenda 2030;
- b) Foco em áreas vulneráveis e populações de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sobretudo nas áreas de pobreza e extrema pobreza do Norte e do Nordeste - mulheres afrodescendentes – LGBTI+ - indígenas e agroextrativistas;
- c) Expansão das parcerias com estados e municípios;
- d) Desenvolvimento de novas parcerias com a administração pública em geral (governo federal, estados, municípios), a sociedade civil, o setor privado e universidades;
- e) Participação social e promoção de diálogos para construção de consensos;
- f) Ação conjunta com outros organismos da ONU no país e centros de pesquisa globais (PNUD BRASIL, 2020).

No relatório anual do PNUD de 2021 constatou-se um momento crítico para o desenvolvimento em escala global. Embora seus impactos sejam sentidos de formas muito diferentes, a pandemia da COVID-19 iniciou uma emergência de desenvolvimento e deu ao mundo uma nova perspectiva tendo a pobreza na pandemia com um expressivo agravo.

O Brasil, como um país desigual, sinaliza níveis de desenvolvimento humano díspares e, com a chegada da pandemia (COVID-19) há vulnerabilidades. Para que a sociedade floresça com sustentabilidade e justiça social precisa se comprometer com a transição para uma recuperação da COVID-19 que torne o país mais igual; a facilitação de transformações mesmo em contextos de fragilidade; e a evolução para um futuro descarbonizado e digital. Para enfrentar os desafios mais complexos, nos seus diferentes ângulos, criando impacto em escala, o PNUD identificou um conjunto de abordagens denominadas soluções emblemáticas, alimentadas pela digitalização, inovação e financiamento do desenvolvimento

conectados de várias maneiras entre si e inter-relacionam com todos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (PNUD, 2021).

O desenvolvimento socioeconômico inclusivo para a redução da pobreza requer atenção especial tanto na dinâmica da “saída” da pobreza quanto na dinâmica de “não retroceder” a ela, no qual requer soluções multissetoriais e integradas para a geração de emprego e renda para homens e mulheres, enfrentando obstáculos estruturais, promovendo o empoderamento econômico das mulheres, e fornecendo proteção social básica, serviços e infraestrutura eficazes, principalmente as pessoas em situação de pobreza extrema, através de estratégias e respostas específicas concebidas para alcançar três objetivos fundamentais: reduzir os riscos epidemiológicos para salvar vidas, proteger os meios de subsistência e proteger a acumulação de capital humano (PNUD, 2021).

O PNUD no Brasil apoia a implementação de 39 projetos e ações que amparam o desenvolvimento socioeconômico inclusivo, focado em: manter as pessoas fora da pobreza; reduzir desigualdades, incluindo desigualdades de gênero; estimular o crescimento econômico inclusivo; incentivar a inovação para a gestão das finanças públicas e para a produção; desenvolver alianças com o setor privado; apoiar a expansão da infraestrutura urbana e logística com destaque ao saneamento e conectividade; e impulsionar o empreendedorismo. O PNUD Brasil disponibiliza subsídios técnicos e apoia políticas públicas para o aprimoramento da prestação de serviços públicos, com destaque para implementação da Agenda 2030 no nível subnacional; o monitoramento da qualidade dos medicamentos e equipamentos de saúde; o aperfeiçoamento do tratamento do HIV/ AIDS; a capacitação e construção de redes em programas de desenvolvimento social; e promoção do esporte e atividades físicas, com foco nas comunidades e grupos vulneráveis; em especial mulheres, crianças indígenas, quilombolas, dentre outros.

O PNUD recomenda mais solidariedade, sendo importante investir na prevenção e na resiliência, na proteção do planeta, e na equidade e na confiança a nível mundial por meio de um novo contrato social e maior solidariedade. Os altos níveis de incerteza põem em perigo todas as dimensões do desenvolvimento humano e bem-estar das pessoas, impactando suas liberdades e escolhas, assim como suas oportunidades e capacidades de viverem com qualidade e de acordo com os seus objetivos (PNUD, 2021).

Observa-se que a questão do desenvolvimento humano é tema recorrente em discussões acadêmicas e na pauta de atuação da política de governo com alinhamento, ou tentativa, do debate econômico com a questão social, no sentido que o favorecimento de uma expansão econômica é decorrente de diversos fatores, inclusive sociais, que coexistem e necessitam de uma atuação conjunta.

Sen (2000, p.18) vislumbra um desenvolvimento para a liberdade e para que ocorra faz-se necessário que se:

[...] removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância e interferência excessiva de estados repressivos.

Sen (2000) dá ênfase na defesa de um crescimento da riqueza econômica não sendo a finalidade última do desenvolvimento, mas meio para se ampliarem as capacidades dos indivíduos, em um nível de vida decente, acesso à educação e uma vida longa e saudável.

Ao se analisar os níveis de vida da população rural, a execução de políticas ainda é polêmica devido a conflitos de interesses e esquemas de ação mal elaborados, em que tais iniciativas acabam por estar deslocadas para o lugar comum do voluntarismo, negligenciando as questões estruturais do país e as marcantes especificidades de suas regiões originando a necessidade de avaliação para apontar possíveis melhorias durante o processo e que as reais metas sejam alcançadas (BRANDÃO, 2007).

Guimarães Neto (1997) destaca que, na perspectiva pessoal e espacial, a economia brasileira caracteriza-se por apresentar os níveis mais altos de desigualdade no contexto internacional, onde estão presentes estruturas produtivas, relações de trabalho, condições de vida e possibilidades de acesso da população aos bens e serviços básicos, com diferenciados níveis e quando isso é analisado nos interiores das regiões as desigualdades são mais impactantes negativamente. Como exemplo se destaca a região Norte e Nordeste, em comparação com as demais regiões, tendo o Nordeste abrigando 45% dos pobres brasileiros.

Nas zonas rurais do Nordeste a situação agrava-se ainda mais, pois a demanda irregular por trabalho acaba por determinar condições de emprego adversas para a grande maioria dos trabalhadores, com contratações temporárias,

crescimento do trabalho infantil e trabalho escravo, o que favorece um ambiente hostil, e de degradação humana. O que se percebe é uma intensa ação de grupos empresariais, nas cidades e nas zonas rurais, não se restringindo apenas ao setor industrial, mas também à construção civil, complexos agroindustriais e na atividade comercial, o capital centralizando-se em grandes cadeias de magazines e supermercados (ARAÚJO, 2000).

Questões como trabalho com condições análogas à escravidão e infantil ainda são presentes no cotidiano dos moradores da zona rural maranhense, pois a grande parte dos filhos de trabalhadores rurais ajuda os pais na roça, nas tarefas do lar, cuidando de irmãos mais novos, também trabalhando em feiras e no comércio local (MOURA, 2009). Assim, grande parte da população ainda sobrevive da agricultura de subsistência, como indica Freitas (1990, p.46):

As empresas instaladas na zona rural tiram do homem do campo não só a oportunidade de ter acesso aos bens materiais adquiridos através do cultivo da terra, mas também dos bens culturais. Em consequência da expropriação da terra, ao filho do camponês é negado o direito de poder frequentar uma escola pelo deslocamento do trabalhador do campo, de uma região para outra, à procura de terras devolutas para plantar e morar.

O desenvolvimento desigual traduz-se por desigualdades cumulativas do lucro e da acumulação (LIPIETZ, 1988). O modo de produção capitalista caracteriza-se pela separação dos produtores de seus meios de produção e pelo caráter privado. A classe trabalhadora, no capitalismo, é privada não somente dos bens que produz, mas de todos os objetos e instrumentos necessários para a produção (SMITH, 1988).

As implicações teóricas sobre o desenvolvimento econômico e sua manifestação espacial apresentavam-se como secundárias nas análises clássicas. O pensamento marxista como contribuição para a interpretação das desigualdades regionais alinha-se à teoria do desenvolvimento desigual e combinado de Trotsky, segundo a qual um país não pode superar seu atraso passando pelas mesmas etapas já atravessadas pelos países adiantados. Os países da periferia capitalista, ao “condensarem” ou “saltarem” etapas, combinam aspectos de atraso com características de estágios superiores de desenvolvimento. Esse desenvolvimento desigual e combinado seria decorrente da forma concreta de inserção capitalista e da dinâmica por ele empreendida no território nacional (LOWY, 1998).

Furtado (2009), em sua teoria do subdesenvolvimento, que se baseia na análise do processo histórico brasileiro e latino-americano, evidencia que se trata de um fenômeno próprio do desenvolvimento do capitalismo emergente da revolução industrial, em que os países desenvolvidos contam com o progresso tecnológico de desenvolvimento e com acumulação de capital. Já nos países subdesenvolvidos o perfil de demanda é determinado pela desigualdade e concentrada na distribuição da renda, que possibilitaria a produção e o consumo diversificados, mas com dificuldade no processo de difusão tecnológica que tornaria impossível um desenvolvimento autossustentado da economia local como observado por Goldenstein (1994).

Cruz (2000) infere que o debate acerca do desenvolvimento não tangencie os interesses antagônicos de classes e vinculando seu desenvolvimento as crises periódicas, uma vez que a análise marxista supera o simplismo das teorias de localização baseadas no equilíbrio entre grande número de produtores e consumidores, focalizando custos da terra e de transporte, num espaço “neutro” e homogêneo. Já que no capitalismo, as oportunidades desiguais de acesso à terra e aos recursos naturais assim como à habitação decorrem do processo concentrador e centralizador do capital que implica formas desiguais de distribuição do produto e de renda, com efeitos não só do ponto de vista pessoal, mas também espacial, diferenciando zonas rurais, vilas, bairros, cidades, regiões ou países (o espaço é parte integrante das relações de produção).

Mesquita (2010) ao discutir as consequências para o crescimento econômico, particularmente para regiões subdesenvolvidas como a Amazônia Brasileira e a opção realizada pelo país, na década de 90, priorizou os gastos com pagamentos de juros e encargos da dívida pública frente aos dispêndios com investimentos produtivos, demonstra que a forma atual de geração e repartição de riqueza, por ser extremamente desigual estimula as desigualdades socioespaciais que predominam no país e desde a década de 80 seguem o mentor Estados Unidos no campo da política econômica hegemônica.

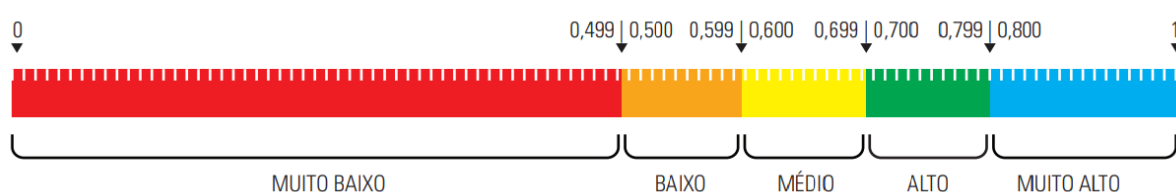
De acordo com dados do IBGE (2021), a pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas (ou 29,4% da população do país), maior nível desde 2012. Entre estas, 17,9 milhões (ou 8,4% da população) estavam na extrema pobreza. Entre 2020 e 2021 houve aumento recorde nestes dois grupos: o contingente abaixo

da linha de pobreza cresceu 22,7% (ou mais 11,6 milhões de pessoas) e o das pessoas na extrema pobreza aumentou 48,2% (ou mais 5,8 milhões).

Como apontado anteriormente, o Maranhão concentra o contingente populacional expressivo que continua na extrema pobreza e com municípios com os piores índices de desenvolvimento humano. Os 30 municípios maranhenses de menor IDHM é formado majoritariamente por municípios de emancipação recente, com população inferior a 20 mil habitantes e com expressividade em áreas rurais, sendo os mesmos altamente dependentes de transferências tributárias e de programas assistenciais. Onde no referido ranking dos 30 municípios maranhenses de menor IDH-M segundo os dados do Censo de 2010, discriminados segundo o ano de emancipação, a população naquele ano, o IDHM e seus componentes Renda, Longevidade e Educação, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Renda - IDHM-R é uma das três dimensões que formam o IDHM, e é composto pelo indicador renda mensal *per capita*, onde São Francisco do Maranhão possuiu um IDHM-R de 0,503 (CARVALHO, 2021)

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) segue as mesmas três dimensões do IDH global – saúde, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM – incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda – mapea a história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano municipal. O índice é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município.

Figura 1 – Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal



Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2013)

O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013) é a plataforma de consulta ao IDHM e os indicadores de suporte de 5.565 municípios brasileiros. Sua relevância vem justamente da capacidade de fornecer informações sobre a unidade político-administrativa mais próxima do cotidiano dos cidadãos: os municípios.

Os componentes, apresentados na figura abaixo, são percebidos nas regiões Centro, Leste, Norte e Oeste Maranhense, abrangendo também populações indígenas, quilombolas, áreas de assentamentos rurais e variados biomas e paisagens. De acordo com o IBGE (2022), no Censo 2022 a população quilombola do país é de 1.327.802 pessoas, ou 0,65% do total de habitantes. O Maranhão tem 20,26% dessa população (ou 269.074 pessoas quilombolas).

Figura 2 – Componentes do IDH Global e do IDHM 2013

	LONGEVIDADE	EDUCAÇÃO		RENDA
		População Adulta	População Jovem	
IDHM Brasil 2013	Esperança de vida ao nascer	18+ com fundamental completo (peso 1)	% 5-6 na escola % 11-13 nos anos finais do fundamental % 15-17 com fundamental completo % 18-20 com médio completo (peso 2)	Renda mensal <i>per capita</i> (em R\$ ago/2010)
IDH Global	Esperança de vida ao nascer	Média de anos de estudo de 25+	Anos Esperados de Estudos	Renda Média Nacional <i>per capita</i> (US\$ ppp2005)

Fonte: PNUD (2013)

Perante a extrema pobreza e os benefícios sociais de acordo com a publicação Diagnósticos Avançado do IMESC (2016) os 30 municípios com menor IDHM do Maranhão concentram 6,2% da população do Estado, mas possuem 10,4% do total da população extremamente pobre maranhense, mostrando a alta concentração de pessoas vulneráveis nesses municípios. Em média, 45,8% da população desses municípios se encontra na situação de extrema pobreza. A maior parte dessa população encontra-se na zona rural dos municípios, uma vez que em média, 76% dos extremamente pobres dos 30 municípios moram no campo

Os 30 municípios no qual compõe o Plano Mais IDH, teve um total de

98.859 famílias (6,4% do total de famílias cadastradas no Estado) estão registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e 74.306 famílias (7,5% de famílias beneficiárias do Maranhão) estão cadastradas no Programa Bolsa Família - PBF. De acordo com informações coletadas pela Secretaria Adjunta de Renda da Cidadania da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SENARC/SEDES (março/2015), em muitos municípios há famílias com perfil Bolsa Família que não são atendidas.

Observa-se que no Nordeste (48,7%) e Norte (44,9%) tinham as maiores proporções de pessoas pobres na sua população. No Sudeste e também no Centro-Oeste, 20,6% (ou um em cada cinco habitantes) estavam abaixo da linha de pobreza. O menor percentual foi registrado no Sul: 14,2%. Esses indicadores alcançam desigualdades significativas no Brasil, diante dos níveis diferentes de industrialização e de estruturas produtivas regionais, de relações de trabalho, e de concentração econômica sustentada numa divisão regional de trabalho.

O mapa da desigualdade pode ser assim resumido: a presença, no território nacional, de uma grande região na qual estão localizadas as atividades estratégicas, e que tem, no seu entorno, regiões periféricas, de diferentes níveis e com diferentes graus de complexidade econômica, nas quais se consolidaram, mais recentemente, sobretudo no interior de um processo de desconcentração de pouca duração, algumas especializações, as quais, pouco a pouco, se constituíram nas atividades que, presentemente, explicam a dinâmica dessas economias regionais.

Com base nas análises de Guimarães Neto (1997), sobre a desconcentração econômica ocorrida com implantação, consolidação de complexos econômicos, polos ou áreas de modernização regionais menos industrializadas, com o restante da economia nacional, ou seja, o que se nota diante da evolução da economia brasileira, são de um novo regionalismo (reconcentração econômica), facilitado por diversos fatores dentre eles a incapacidade do estado para gerir políticas de desenvolvimento, a globalização e um novo padrão tecnológico que só poderá ser alcançado por aquelas regiões que notadamente já possuem certo desenvolvimento, onde é necessário que os agentes econômicos regionais atuem de maneira mais efetiva, que sejam criadas políticas específicas de desenvolvimento nacional e para as sub-regiões, não se esquecendo que deve

haver um tratamento nacional das questões regionais notadamente mais preocupantes sobretudo no Norte e Nordeste.

É nítida a desigualdade social nacional, que Guimarães Neto (1997), já colocava em questão sobre as estruturas que propiciaram o desenvolvimento econômico das regiões Sul e Sudeste, sendo as mesmas estruturas que propiciaram a perpetuação da desigualdade social. Sendo a desconcentração, diferentemente do que se pode acreditar, não contribuiu para a diminuição da desigualdade social, pelo contrário, esta serviu ainda mais para segregar as comunidades das Regiões Norte e Nordeste. Havendo sim a necessidade imediata de adoção de políticas públicas a nível nacional, pois as políticas setorializadas têm se demonstrado ineficientes e, não têm servido como impulsionadores de desenvolvimento econômico nas regiões Norte e Nordeste, bem como colaborado para a diminuição das desigualdades regionais.

Cruz (2000) reafirma em suas análises que os países da periferia capitalista, ao “condensarem” ou “saltarem” etapas, tem seus aspectos de atraso em desenvolvimento e o desenvolvimento desigual seria decorrente da forma concreta de inserção capitalista e da dinâmica por ele empreendida no território nacional.

O capital se imiscui em todos os âmbitos da sociedade e apropria-se de forma danosa de setores como o da agricultura, representado pela indústria agro e pelo agronegócio pertencentes a grandes organizações, produtoras de alimentos em grandes quantidades, voltadas não só para os mercados locais, mas também para o internacional, prejudicando a agricultura familiar com migração para regiões urbanas, pois o sistema social e econômico, se concentra majoritariamente na cidade, com interação de classes e grupos sociais, do poder institucional concentrado e não da relação entre lugares, dissipando inclusive a cultura de povos e etnias.

A intervenção governamental, planejada e executada corretamente, possibilitaria desobstruir os gargalos da produção e do crescimento adequado às necessidades da população, já que a visão centro e periferia demonstra que a especialização primário-exportadora dos países periféricos representava um processo crescente de deterioração dos termos de troca e transferência, mas o foco não é visto com olhar social, e a política macroeconômica responsável pela arrecadação de impostos não tem qualquer tipo de controle social, uma vez que as

políticas monetária, cambial e fiscal executadas pelo executivo passam despercebidas pela sociedade.

A ação a nível global orientada por organismos internacionais na tentativa de diminuir assimetrias e combater desigualdades encontra obstáculos no sentido que elaborações de estratégias homogêneas esbarram na realidade concreta e nas especificidades de necessidades que, em algumas localidades, assumem caráter de urgência e exigem uma intervenção emergencial. O estabelecimento de indicadores de aferição dessas necessidades, que em grande ou menor medida, se baseiam nas contribuições da teoria econômica no debate sobre desenvolvimento humano, tentam, de alguma forma, levantar cenários mínimos tanto para diagnosticar uma realidade quanto na elaboração de estratégias de enfrentamento a este problema.

Esta seção preocupou-se com essa discussão para que se possa avançar na análise. Nesse sentido, a seção seguinte dará ênfase às contradições presentes no Maranhão no debate sobre o desenvolvimento humano.

3 DESENVOLVIMENTO HUMANO: o Maranhão com suas contradições

A princípio, o desenvolvimento brasileiro de acordo com Araújo (2000) tem três grandes heranças: a primeira é a ocupação litorânea, marcante também no Nordeste, a segunda a diversidade brasileira com seis biomas (Amazônia, caatinga, cerrado, pantanal, mata atlântica e pampa, sendo valorizadas seriam capazes de mudar o Brasil) e a terceira com a excessiva concentração econômica, pois no século vinte consolidou-se como potência industrial, concentrando-se na região sudeste.

Cano (1985) relata que a questão regional surge no desenvolvimento da colônia, contexto em que se formaram várias economias regionais primário-exportadoras fundamentada no trabalho escravo. E, com o fim do trabalho escravo e o desenvolvimento das maneiras capitalistas de produção, essas, ocasionaram um grande desequilíbrio regional no Brasil, uma vez que a região de São Paulo passou a centralizar a produção industrial, passando a ser uma hegemonia do seu sistema fabril sobre o grupo das regiões, hegemonia esta traduzida como sendo um escambo entre o centro e as periferias do capitalismo no país. Com isso, a chamada questão regional está relacionada aos desequilíbrios regionais existentes na economia do Brasil, tomando como critério principal a centralidade de São Paulo, por conta de sua capacidade de concentração da indústria nas décadas de 50 e 60.

Já para Furtado (1989) e Oliveira (1993), com experiência profissional na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), a questão regional é um problema nacional que foi instituída desde o século XIX.

Com a ditadura militar do Brasil, em 1964, a questão regional foi discutida apenas no âmbito administrativo do Estado. Esses planos serviram como moeda de troca entre o regime ditatorial e as forças políticas locais em que, “a questão regional é, acima de tudo, e sobretudo, um cenário de uma unidade nacional mal resolvida. Na essência, Questão Regional tipicamente brasileira, jaz uma questão agrária irresoluta, de par com a do mercado, de força de trabalho” (OLIVEIRA, 1993, p.45).

Quanto ao estado do Nordeste, Oliveira (2008, p.153) destaca que [...] a própria compreensão ou análise da região, tem suportado alterações consideráveis no curso da economia e, da sociedade do Brasil. Ressalta ainda que, existem vários

“nordestes”. No período colônia, as regiões eram conhecidas, no que hoje é o Nordeste, marcados pelas atividades açucareiras, e do capitalismo mercantil, tendo no planejamento do Nordeste brasileiro o intuito de assegurar, a reprodução de capital para a região centro-sul e não solucionar os problemas de pobreza da região.

Tavares (1988) comenta que o Planejamento é um terreno minado de equívocos, tanto da esquerda socialista quanto da direita. Para que funcione um plano de desenvolvimento, não basta ter uma burocracia planejada, é preciso ter um grau de desenvolvimento econômico estrutural, instrumentos de articulações políticas no interior do estado, conjuntura com a política global e uma forma de pacto social. O estado faz as regras do jogo econômico, sempre ligado ao apoio decisivo, discriminatório ao surgimento de grandes grupos elitistas.

Outro ponto, a ser observado, é que a esquerda segundo Tavares (1988), tem uma posição equivocada quanto ao tamanho do estado ser importante para o planejamento. O estado proprietário de setores relevantes tem a capacidade de comandar a economia. As intervenções, aparentemente socialistas, na prática, são o maior instrumento de apoio ao capital privado, retirando da mão do empresário os setores falidos da economia, subsidiando, assim, o setor privado e essa estatização. Isto prevaleceu na maioria dos países capitalistas no século XX.

Assim, ao se considerar que as desigualdades regionais não são passageiras ou aleatórias, justifica-se a necessidade da intervenção governamental, através da utilização de instrumentos que favoreçam a transmissão dos efeitos de fluência em detrimento dos de polarização, desobstruindo-se os gargalos da produção e possibilitando-se um crescimento adequado às necessidades da população. Uma vez que, a visão centro versus periferia, e o crescente comércio internacional apresentava especialização primário-exportadora dos países periféricos e passando a ser um processo crescente de deterioração dos termos de troca e de transferência do progresso técnico para o exterior.

Dessa forma, a dominação do espaço regional/ local pelo capital produtivo impõe a homogeneização de produtos e processos de trabalho, em que a acumulação tende a acontecer em um ritmo que pouco tem a ver com os interesses imediatos e os limites estreitos do potencial de acumulação da região que recebe os investimentos. E sobre a herança da região nordeste, em relação crescimento econômico, Araújo (1997), retrata que na região Nordeste o lento crescimento

econômico ocorreu por muitas décadas, e foi substituído pelo forte dinamismo de numerosas atividades que se desenvolveram recentemente na região. A pobreza, porém, continua a ser uma das características mais marcantes do Nordeste, quando visto no contexto nacional, reafirmando o traço antigo que o dinamismo econômico das últimas décadas não conseguiu alterar significativamente.

Com toda a herança acima citada o estado do Maranhão, que possui 217 municípios, localizado na região Nordeste do país e possui uma área de aproximadamente 329.651,496km², com população estimada em 7.153.262 pessoas (IBGE, 2022), o litoral é intensamente recortado e abriga paisagens paradisíacas como os lençóis maranhenses, bem como características de biodiversidade da amazônia e do cerrado. No setor industrial a economia está voltada para a agricultura (agronegócio). O estado dispõe ainda de um importante sistema logístico composto por rodovias, ferrovias e portos responsáveis pelo escoamento de mercadorias para todo o Brasil e o exterior.

Historicamente, tem se configurado como um dos estados com extrema concentração de riquezas e propriedades, com destaque para a concentração fundiária. Nos dados quantitativos, balizado no índice de Gini (utilizado para medir as desigualdades na distribuição da terra) a estrutura fundiária brasileira apresenta alto grau de concentração inalterada entre 1985 e 2006, e cresceu no último levantamento. Segundo o Censo Agropecuário 2017, o índice de Gini registrou 0,867 pontos, patamar mais elevado em relação aos dados verificados nas pesquisas dos anos anteriores (observar que quanto mais perto essa medida está do número 1, maior é a concentração na estrutura fundiária). No estado a desigualdade é maior, tendo o índice de Gini 0,888 em 2017. No estado, os produtos da lavoura temporária se constituem como a base alimentar da população e do gado, como arroz, batata, feijão, mandioca e milho.

De acordo com dados do IBGE (2021), a pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas (ou 29,4% da população do país), maior nível desde 2012. Entre estas, 17,9 milhões (ou 8,4% da população) estavam na extrema pobreza. Entre 2020 e 2021 houve aumento recorde nestes dois grupos: o contingente abaixo da linha de pobreza cresceu 22,7% (ou mais 11,6 milhões de pessoas) e o das pessoas na extrema pobreza aumentou 48,2% (ou mais 5,8 milhões). Segundo o IBGE, levantamento feito em 2021, o Maranhão é o estado do Brasil com a maior proporção

de pessoas em estado de extrema pobreza. Desta forma demonstra-se o tamanho do desafio que governos e sociedade têm pela frente para tirar a população da pobreza, ainda mais com o agravamento da pandemia.

A pobreza nas casas de muitos maranhenses não começou por causa da pandemia, o fato é que já existia e sim, só piorou. Ou seja, a população já procurava sobreviver com renda precarizada.

A temática da pobreza e desigualdade social no Maranhão remonta a um processo, cujas raízes se encontram na formação do Brasil. Um processo sustentado, segundo Carvalho (2007), há três pilares responsáveis pela estratificação da população brasileira e pela reprodução da desigualdade econômica: a colonização, a apropriação de latifúndios e a escravidão. Com esses processos, ampliaram-se e agravaram-se também os processos de pauperização, o acirramento das diferenças entre as classes sociais, a dificuldade de acesso à educação e à saúde, criando uma grande concentração de renda, gerando desemprego, aumentando a fome e a pobreza que atinge, até hoje, milhões de brasileiros, em pleno século XXI.

Quanto a formação social maranhense, Caldeira (1978) alertava como se configurava a ação de longos mandonismos políticos, capazes de imprimir-lhe certa estabilidade, ou mesmo estagnação, social, política, econômica e cultural. Essa estagnação tornou-se determinante na geração de elementos configuradores da estrutura maranhense. Em destaque para: padrões culturais, formas de estruturação social e organização econômica, assentados no patrimonialismo, na centralização, os quais contingenciaram o controle do poder político estatal por uma única classe ou grupo.

Segundo Caldeira (1978), a distância geográfica dos centros hegemônicos do país também propiciou, por um lado, certo isolamento da sociedade maranhense, em relação aos processos de mudança que redefiniram a sociedade civil naqueles centros, e que, por outro lado, favoreceu o desenvolvimento de formas peculiares na relação entre o estado, o poder central e a sociedade civil; e a diversidade inter-regional do estado que dificultava a comunicação entre municípios, microrregiões e a capital, São Luís, proporcionando a formação de oligarquias locais que assumiram a dominação política em suas áreas de influência, em conformidade

com pactos e alianças firmadas com a classe detentora do poder estatal, também constituída, de forma oligárquica.

Diante dos incentivos/receitas, os municípios maranhenses, na sua totalidade, são pobres; sua principal fonte de receita é constituída pelo Fundo de Participação Municipal (FPM). Segundo Silva e Silva (2006, p. 38), o FPM¹, associado a transferências de renda oriundas das aposentadorias rurais e de programas como o Programa Bolsa Família, compõe um montante que representa quase toda a renda que circula nos municípios.

Deve-se notar que, como o repasse do FPM é uma alíquota da arrecadação do IR mais IPI, o montante transferido a cada decêndio é diretamente proporcional ao desempenho da arrecadação líquida desses impostos no decêndio anterior (BRASIL, 2023).

Caldeira (1978), Batista (1990) e Feitosa (1994) mostram que o Maranhão é um estado situado em uma área privilegiada na região Nordeste, ocupando parte da região amazônica, fora do perímetro das secas. Possui uma vastidão de terras devolutas e férteis, propícias para as mais variadas possibilidades econômicas. O que determina, então, tanta pobreza e desigualdade no estado? A construção de respostas a essa indagação exige um esforço de reflexão que remete à compreensão das bases políticas, econômicas, culturais e ideológicas presentes na formação social do Estado.

Sobre o combate à pobreza, o estado criou o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP, 2000), que, além de criar o Fundo de Pobreza no âmbito federal, autorizou estados, Distrito Federal e municípios a formarem seus próprios fundos. O FUMACOP foi instituído pela Lei 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 estado do Maranhão. Com seus

¹ Inicialmente, o FPM era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais vigentes na época, restituições e outras deduções legais referentes a esses impostos. A regulamentação do FPM veio com o Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu artigo 91, e o início de sua distribuição deu-se em 1967. O critério de distribuição do FPM era então baseado unicamente na população dos Municípios. Mais recentemente a Emenda Constitucional nº 112, de 27 de outubro de 2021, acrescentou a alínea “f” ao art. 159, inciso I, adicionando mais 1% ao percentual do FPM, que passa agora à alíquota total de 25,5%. Essa alíquota, no entanto, será alcançada apenas em 2025, pois a EC nº 112/2021, em seu art. 2º, determina que a União entregará ao FPM: 0,25% em 2022 e 2023, 0,5% em 2024 e, por fim, 1% de 2025 em diante, sendo os valores acumulados de setembro a agosto do ano seguinte e pagos no primeiro decêndio de setembro.

recursos aplicados em 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 do Maranhão. Sua estratégia está focada em políticas estruturantes, com destinação de recursos para projetos que contribuam para a criação de um clima de confiança e otimismo de que é possível vencer as barreiras da pobreza e do subdesenvolvimento, com base nos princípios na transparência de implantação, regionalização e descentralização, participação governo e sociedade no processo de formulação e implementação das ações programáticas e planejamento estratégico no Fundo.

Com as mudanças, as demandas que dão origem aos programas passaram a ser centralizadas nas Secretarias Setoriais. E a partir de 2010, as ações previstas para financiamento com recursos do FUMACOP foram voltadas a: Viva Luz, Viva Água, Cuidando do futuro, Viva Meu Primeiro Emprego, Viva a Terra e Geração Futura, Empreendimentos Sustentáveis, Desenvolvimento e Adensamento de Arranjos Produtivos Locais (APLs), Gestão dos Recursos do Fundo, Viva Mulher, Assegurar a estadualização do III Programa, Viva Casa e Viva Produção.

Segundo Sousa *et al.* (2011), a atual versão do FUMACOP, corresponde à prorrogação do fundo até 31 de dezembro de 2021 expressa um refluxo em termos da participação da sociedade no processo de gestão, já que as decisões passaram a ser tomadas de forma verticalizada, na qual se observa uma dificuldade na disseminação das ações para todo o estado, considerando os níveis de pobreza estadual pode ser uma decisão adequada, porém, a inclusão de todos os 217 municípios como alvos das ações, sem um aumento relativo dos recursos, inclusive de pessoal, aponta para uma redução da capacidade das ações em reduzir a pobreza em que se pode constatar até o momento da investigação em processo, as ações implementadas não apresentam o potencial necessário para caminhar no sentido de um efetivo combate à pobreza (SOUZA *et al.*, 2011) .

Segundo Burnett (2015), o espaço maranhense é fruto de um longo e violento processo de ocupação privada da terra, realizado com o apoio decisivo do estado para expropriação da posse histórica de centenas de comunidades tradicionais e para romper com antigas políticas das elites locais que, ignorando a grave realidade social do Maranhão, aceitaram um modelo de crescimento econômico com foco no mercado exterior que aprofundou desigualdades regionais.

Para Burnett (2015), com um discurso de combater a extrema pobreza como prioridade, o governo do estado no ano de 2015 anuncia o Plano Mais IDH à população maranhense, com concentração de esforços na inclusão sócioprodutiva das regiões mais pobres do estado, assumindo riscos na elaboração com longa e meticulosos planos e programas desenvolvidos em gabinetes técnicos e para a escolha destes 30 municípios, com característica nos territórios, de áreas protegidas como Unidades de Conservação ou Reservas Indígenas, totalizando 17 dos 30 municípios do Plano Mais IDH. E a população vivendo sem renda, na qual joga para baixo os indicadores municipais (IDHM), uma vez que: baixa capacidade produtiva e sem os impostos gerados pelas atividades produtivas impedem um avanço no crescimento e não desenvolvimento.

O referencial apresentado mostra contradições e as dificuldades em sanar as problemáticas se não pensadas de forma sistêmica, intersetorial e colaborativa com os municípios. O Plano Mais IDH surge como uma dessas estratégias no enfrentamento a essas contradições e é no referido plano e com foco no Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) que a seção posterior apresentará elementos de seu desenho, objetivos e metas e como foi articulado para a sua execução no Maranhão.

4 O PLANO MAIS IDH COMO ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA EXTREMA POBREZA E DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NO MEIO URBANO E RURAL

Com base nos estudos para a construção e implantação do Plano Mais IDH em 2015, o governo do estado em levantamento com base no IBGE onde relata que dos 217 municípios do Maranhão, cerca de 140 possuem IDH baixo e mesmo o índice de extrema pobreza do Brasil caindo para 6%, no Maranhão essa condição ainda atinge mais de 20% da população e que 60% dos domicílios maranhenses encontram-se em algum nível de insegurança alimentar. Em Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012, cerca de 20% dos maranhenses com 15 anos ou mais não sabem ler e escrever, o que representa quase um milhão de pessoas. Na zona rural esse índice cresce para 40,3%, a mais alta taxa do país.

Segundo Carvalho (2021), o critério utilizado para a seleção dos municípios foi o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), com 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. E como enfrentamento a este cenário o governo do estado do Maranhão idealizou o Plano Mais IDH, anunciado ainda em campanha, com foco nos trinta (30) municípios maranhenses com menores Índice de Desenvolvimento Humano Municipais (IDHM) listados no quadro abaixo.

Quadro 1 – Ranking dos 30 municípios do estado do Maranhão com menor IDHM

Ranking	Município	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
1	Fernando Falcão	0,443	0,417	0,728	0,286
2	Marajá do Sena	0,452	0,400	0,774	0,299
3	Jenipapo dos Vieiras	0,490	0,445	0,766	0,346
4	Satubinha	0,493	0,450	0,720	0,369
5	Água Doce do Maranhão	0,500	0,494	0,697	0,363
6	Lagoa Grande do Maranhão	0,502	0,480	0,731	0,360
7	São João do Carú	0,509	0,487	0,684	0,397
8	Santana do Maranhão	0,510	0,445	0,758	0,394
9	Arame	0,512	0,525	0,701	0,365
9	Belágua	0,512	0,417	0,701	0,455
9	Conceição do Lago-Açu	0,512	0,492	0,738	0,370
9	Primeira Cruz	0,512	0,448	0,722	0,414

13	Aldeias Altas	0,513	0,500	0,722	0,374
14	Pedro do Rosário	0,516	0,475	0,720	0,415
14	São Raimundo do Doca Bezerra	0,516	0,478	0,696	0,410
14	São Roberto	0,516	0,475	0,700	0,391
17	São João do Soter	0,517	0,486	0,738	0,401
18	Centro Novo do Maranhão	0,518	0,508	0,711	0,382
18	Itaipava do Grajaú	0,518	0,456	0,726	0,419
18	Santo Amaro do Maranhão	0,518	0,454	0,738	0,416
21	Brejo de Areia	0,519	0,507	0,677	0,408
21	Serrano do Maranhão	0,519	0,440	0,735	0,433
23	Amapá do Maranhão	0,520	0,503	0,688	0,406
24	Araioses	0,521	0,497	0,709	0,402
24	Governador Newton Bello	0,521	0,509	0,718	0,387
26	Cajari	0,523	0,456	0,747	0,421
27	Santa Filomena do Maranhão	0,525	0,461	0,722	0,435
28	Milagres do Maranhão	0,527	0,465	0,764	0,413
29	São Francisco do Maranhão	0,528	0,503	0,733	0,400
30	Afonso Cunha	0,529	0,471	0,725	0,434

Fonte: PNUD, IPE, FJP (2015)

O Plano Mais IDH tem como base garantir os direitos básicos que foram negados a parcela significativa da população durante décadas. E, em muitos casos, nem sequer sobrevivem ao primeiro ano de vida. O Plano Mais IDH consiste em uma estratégia do governo do Maranhão para enfrentamento dessa realidade, sendo instituído pelo Decreto N° 30612, de 02 de janeiro de 2015, composto por diferentes programas e projetos.

Art. 1º O Plano de Ações “Mais IDH” terá por objetivo promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, abrangendo:

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, calcado 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, 2015)

O Mais IDH objetiva promover a redução da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (sic). Com essa perspectiva, o combate à

pobreza assume posição central e estratégica para a administração pública (sic). As diretrizes que balizam a implementação do Plano são:

- a) Integração das políticas públicas com base no planejamento territorial;
- b) Ampliação dos mecanismos de participação popular na gestão de políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos municípios;
- c) Ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;
- d) Inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis;
- e) Valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações (MAIS IDH, 2015).

Segundo Carvalho (2021), os eixos de ação do Plano Mais IDH em sua última versão constam com 6 eixos e 46 programas estruturados em seis eixos:

- Educação: com 8 programas;
- Saúde e saneamento: com 6 programas;
- Trabalho e renda: com 12 programas;
- Infraestrutura: com 7 programas;
- Gestão, Cidadania e Participação Popular: com 7 programas;
- Gênero, Raça e Juventude: com 6 programas.

O Plano Mais IDH é coordenado pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) e executado em parceria com outras 19 pastas de Governo. Um trabalho conjunto que já soma mais de 40 políticas públicas, administrado por três instâncias gestoras: Comitê Gestor, Comitê Executivo e Comitês Municipais (CARVALHO, 2021).

Seu arranjo institucional possui uma configuração institucional que permite integração, cooperação e participação social: Comitê Gestor (formado por representantes dos órgãos envolvidos na implementação das ações), Comitê Executivo (técnicos coordenadores das ações sob a direção da Secretaria Adjunta de Promoção do IDH – SAPIDH vinculada à Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Participação Popular – SEDHIPOP) e Comitês Municipais presentes nos 30 municípios atuando como controle social e participação popular visando

acompanhar, monitorar e fiscalizar as ações do plano com formação paritária entre poder público e sociedade civil (HANDFAS; SOARES; VIEIRA, 2020).

As secretarias e autarquias que compõem o Comitê Gestor atuam sob ações que visam, de alguma forma, causar transformação na vida social e têm a tarefa de discutir, propor, deliberar, validar e monitorar projetos, programas no âmbito do plano. Sua presidência nata é o chefe do executivo estadual, tendo a coordenação executiva do plano gestada pela SEDIHPOP (Coordenação Executiva) e integrado pelos titulares dos seguintes órgãos: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDES; Secretaria de Estado de Assuntos Políticos e Federativos – SEAP; Secretaria de Estado da Saúde – SES; Secretaria de Estado de Educação – SEDUC; Secretaria de Estado de Agricultura Familiar – SAF; Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária – SETRES; Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID; Secretaria de Estado Extraordinária da Igualdade Racial – SEIR; Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA/SECID; Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográfico – IMESC/SEPLAN (MARANHÃO, 2015).

O Comitê Executivo, presidido pela Coordenação Executiva do Comitê Gestor, é formado por todos os técnicos do governo do estado que coordenam ações, projetos e programas do Plano Mais IDH, com objetivo de garantir articulação das ações e espaço de reflexão e debate entre as equipes envolvidas (MARANHÃO, 2015).

Os Comitês Municipais são instâncias de participação e controle social criados nos municípios foco de ação do plano e tem o objetivo de acompanhar, monitorar e fiscalizar as ações do estado. São amplos e democráticos com participação do poder público municipal (executivo e legislativo) e sociedade civil, atuando como uma espécie de fórum com uma coordenação executiva instituída com paridade entre representantes indicados pelo poder público e membros da sociedade civil eleitos em uma plenária. O desenho articulado no plano viabiliza parcerias com o governo federal, governos municipais, empresas, organizações não-governamentais como expresso em seu decreto (MARANHÃO, 2015).

As Parcerias podem contar, em alguns casos, com parcerias do governo federal, dos governos municipais, empresas, instituições e organizações não governamentais (MARANHÃO, 2015).

§ 2º Poderão ser convidados para participar das reuniões do Comitê Gestor representantes de outros órgãos da Administração Pública Municipal, Estadual e Federal, dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Ministério Público, da Defensoria Pública, de universidades, bem como de entidades da sociedade civil, sempre que assuntos de suas respectivas áreas de atuação constarem da pauta de reunião do colegiado, a juízo de seu Presidente (MARANHÃO, 2015).

A SEDIHPOP atua como um agente mobilizador na articulação entre todos os entes envolvidos “Art. 4º Caberá à Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular estabelecer normas e procedimentos complementares com vistas ao integral cumprimento do disposto neste Decreto” (MARANHÃO, 2015).

Segundo o planejamento preconizado no Plano Mais IDH (2015), os programas, projetos e ações que foram executados no eixo Educação foram: “Sim, eu posso” (SEDUC/MST), Programa Brasil Alfabetizado (SEDUC), Escola Digna (SEDUC), Projeto Avança (SEDUC), Leitura no Campo (SAF), Bolsa Escola (SEDES), Qualificação profissional (SETRES) e o IEMA Mais IDH (SECTI/IEMA).

No eixo Infraestrutura as melhorias, ampliações, reformas e edificações podem ser percebidas nos programas listados a seguir: Construção de Escolas (Escola Digna/ SEDUC/SINFRA), Mutirão Rua Digna (SETRES), Minha Casa, Meu Maranhão (SECID/SEGOV), Restaurantes Populares (SEDES), Infraestrutura de escolas e quadras (SEDUC/SINFRA), Mais Asfalto, melhorias de rodovias e pontes (SINFRA) e construção e reformas de quadras poliesportivas (SEDEL) (MARANHÃO, 2015).

No eixo Saúde foram efetivadas: Abastecimento de Água com rede plena de distribuição (CAEMA), Saneamento Básico Rural (SEDES), Kits Sanitários (CAEMA), Força Estadual de Saúde do Maranhão (SES/SEEPP), Poços Rota Quilombola Icatu (SEDHIPOP) e Projeto Ninar (SES) (MARANHÃO, 2015).

No eixo Gênero, Raça e Juventude as ações foram: Maranhão Quilombola (SEIR), Juventude com Ciência (SEEJUV/FAPEMA), Mais Extensão Universitária (UEMA/FAPEMA), Carreata da Mulher (SEMU), CNH Jovem e Rural (SEEJUV/DETRAN), Tour Jovem Cidadão (SEEJUV/SECTUR) (MARANHÃO, 2015).

No eixo Gestão, Cidadania e Participação Popular as ações foram: Mais busca ativa (SEDES), Centro de Referência de Assistência Social (SEDES), Gestão Urbana (SECID), Maranhão desenvolvido, mais justo e solidário (SETRES), Mutirões

– Mais IDH, Dia D, Documentação e Previdenciário (SEDIHPOP), Mais IDH em números e mapas (IMESC) (MARANHÃO, 2015).

O eixo Trabalho e Renda, foco desta investigação terá seu detalhamento em seção posterior, mas aqui são apresentadas de forma geral as principais ações desenvolvidas no eixo: ATER no Mais IDH (SAF/AGERP), Feiras de Agricultura Familiar (SAF), Regularização Fundiária (ITERMA/ SECAP), Desenvolvimento do Comércio Local (SEDES), Desenvolvimento do Turismo (SECTUR), Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Artesanato e Trabalhos Manuais (SETRES/SECTUR), PAA – Programa de Aquisição de Alimentos (SAF), Desenvolvimento da Pesca e Extrativismo (SAGRIMA), Cisternas – Segunda Água (SAF), Água Doce (SAF) e Mais Sementes – Regularização fundiária urbana (SECAP) (MARANHÃO, 2015).

Quadro 2 – Ações do Plano Mais IDH por Eixo

EIXO	AÇÃO
EDUCAÇÃO	“Sim eu posso”
	Programa Brasil Alfabetizado
	Escola Digna
	Projeto Avança
	Leitura no campo
	Bolsa Escola
	Qualificação profissional
	IEMA Mais IDH
INFRAESTRUTURA	Escola Digna – Construção de Escolas
	Mutirão Rua Digna
	Minha Casa, Meu Maranhão
	Restaurantes Populares
	Infraestrutura de escolas estaduais e quadras
	Mais Asfalto, melhoria de rodovias estaduais e pontes
SAÚDE	Quadras poliesportivas
	Abastecimento de Água com rede plena de distribuição
	Saneamento Básico Rural
	Kits Sanitários

	Força Estadual de Saúde do Maranhão
	Poços Rota Quilombola Icatu
	Projeto Ninar
Trabalho e renda	ATER no Mais IDH
	Feiras da Agricultura Familiar
	Regularização Fundiária
	Desenvolvimento do Comércio Local
	Desenvolvimento do Turismo
	Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Artesanato e Trabalhos Manuais
	PAA – Programa de aquisição de alimentos
	Desenvolvimento da Pesca e do Extrativismo
	Cisternas – Segunda Água
	Água Doce
	Mais Sementes
	Regularização fundiária urbana
Gênero, raça e juventude	Maranhão Quilombola
	Juventude com Ciência
	Mais Extensão Universitária
	Carreta da Mulher
	CNH Jovem e Rural
	Tour Jovem Cidadão
Gestão, Cidadania e Participação Popular	Mais Busca Ativa
	Centro de Referência de Assistência Social
	Gestão Urbana
	Maranhão Desenvolvido, mais justo e solidário
	Mutirões (Mais IDH, Dia D, Documentação, Previdenciário)
	Comitês Municipais Mais IDH
	MAIS IDH Em números e mapas

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Portal Mais IDH (2015)

O Plano Mais IDH, como evidenciado por Handfas, Soares e Vieira (2020) foi caracterizado por duas fases, marcadas por níveis orçamentários e níveis de apoio do governo federal diferentes, que afetaram tanto a quantidade de ações

implementadas, quanto o ritmo de implementação destas. A primeira fase corresponde aos dois primeiros anos do primeiro mandato de Flávio Dino, 2015 e 2016. A partir de 2017, com a mudança do cenário, a nível federal, começa a se modificar e com isso, inicia-se a transição para a segunda fase do Plano Mais IDH, que se consolida ao longo 2018 e se define de fato com o início do segundo mandato de Flávio Dino, em 2019. Essas duas fases produziram efeitos significativos sobre o arranjo institucional do Plano Mais IDH.

Segundo Burnett (2015), essa estratégia de ação rompe com antigos modos de fazer política, engendrados há anos pelas elites locais no estado do Maranhão, principalmente quando inverte a lógica de crescimento econômico com foco no mercado exterior e busca sanar as desigualdades de condições de vida da população maranhense com o esforço de incluir as regiões mais pobres do estado em uma lógica de inclusão socioprodutiva como programas específicos que compõem, a exemplo, os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) que será analisado na seção subsequente .

4.1 Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Brasil

De acordo com Castro e Pereira (2017), os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) foram iniciados, no Brasil, no final da década de 40, no contexto da política desenvolvimentista do pós-guerra, com o objetivo de promover a melhoria das condições de vida da população rural e apoiar o processo de modernização da agricultura, inserindo-se nas estratégias voltadas à política de industrialização do País.

De acordo Peixoto (2008), a ATER foi implantada como um serviço privado ou paraestatal, com o apoio de entidades públicas e privadas e criada, em 1956, a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), constituindo-se, então, um Sistema Nacional articulado com Associações de Crédito e Assistência Rural nos estados. Em meados da década 1970, foi “estatizado” o serviço, implantando o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), coordenado pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e executado o ATER nos estados, as Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER).

Como parte dos programas de ATER durante mais de uma década, a participação do Governo Federal chegou a representar, em média, 40% do total dos recursos orçamentários das Emater, alcançando até 80%, em alguns estados. E em 1990, a Embrater foi extinta, e abandonando claramente os esforços antes realizados para garantir a existência de serviços de ATER no país (PEIXOTO, 2008).

No estado do Maranhão, a EMATER foi inaugurada na década 60, sendo uma das instituições mais importantes, com vistas ao desenvolvimento rural, funcionando como instrumento de operacionalização das políticas públicas para o setor criada a ACAR/EMATER-MA em 1962 e extinta 1998.

Para Dias (2007), o Maranhão desde o século XVII, figurava no contexto da colonização portuguesa, através da parceria do governo português, com o mercantilismo europeu, com a participação jesuítica e dos beneficiários das sesmarias e capitanias hereditárias. A economia agrícola era baseada na produção voltada para a subsistência, na prática do extrativismo, com mão de obra indígena, juntamente com o desenvolvimento da pecuária, com a penetração do pecuarista nordestino até o século XVIII. Para incentivar o aumento da produtividade e da produção rural, a princípio foi criada a Associação Comercial do Maranhão, em parceria com governo do Estado do maranhão a ACAR-MA no ano de 1962. A EMATER-MA, foi caracterizada como

[...] uma empresa pública estadual, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria de Agricultura e integrante do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER)..." cujo objetivo era "...difusão de conhecimento de natureza técnica, gerencial, econômica e social, para aumento da produção e produtividade agrícolas e a melhoria das condições de vida no meio rural do Estado do Maranhão [...]”(EMATER-MA, 1976).

A EMATER-MA já em 1972 tinha sua estrutura programática baseada num sistema composto de Programas, subdivididos em Projetos e estes, subdivididos em Práticas. Os programas constantes eram: Culturas alimentares e industriais. Olericultura e Fruticultura, Programa de Pecuária de grande e pequeno porte, Programa de Educação Rural, Nutrição Aplicada e Subsistência, além dos programas complementares de Crédito Rural Orientado e de Cooperativismo.

Na década de 90, segundo Dias (2007), tivemos um ponto positivo e um negativo, enquanto a EMATER-MA atinge um recorde de atendimento ao produtor familiar, chegando a 98,8%, o mesmo ano representa a década da decadência e do

encerramento definitivo das atividades da extensão no Maranhão, com registro de extensão rural maranhense crescente a década de 80 e posteriormente passou a apresentar desacelerações até o ano 1998, quando foi definitivamente extinta.

Ao decair a participação financeira do Governo Federal, a partir dos anos 90, resulta em golpe aos serviços e uma crise na ATER oficial e a Extensão Pesqueira, cuja história se assemelha à da Extensão Rural, e esse processo de desmonte acabou por eliminar quase por completo os serviços de política pública. Com a ausência do apoio federal aos serviços oficiais de ATER alguns estados da federação, num esforço de manutenção deste importante instrumento de política pública, reestruturaram os serviços dando-lhes diversas formas institucionais e criando novos mecanismos de financiamento e operacionalização das empresas oficiais, além de apoiarem outras entidades emergentes como os patrocínios das prefeituras municipais, por organizações não-governamentais e por organizações de agricultores.

Em consequência do afastamento do Estado e poucas ofertas de serviços públicos de ATER ao meio rural principalmente em atender à demanda da agricultura familiar, em foco nas áreas de maior necessidade, regiões Norte e Nordeste contribuindo para ampliar a diferenciação a exclusão social no campo. Mesmo existindo já na Constituição Federal de 1988, a Lei Agrícola de 1991 determina que a União mantenha serviços de ATER pública e gratuita para os pequenos agricultores.

A política de reforma agrária de 1995 foi prejudicada com as reformas econômicas, privatizações, crises internacionais, desvalorização do real e a crise do apagão dentre outros fatores, causando também uma grande queda da popularidade do governo federal do referido ano. Assinalando complicado cenário político de uma sociedade brasileira se debate com as eficazes sobrevivências do Brasil arcaico, como é o caso dos movimentos motivados pela questão agrária (CARDOSO, 1994, p. 321). Mas também na conduta política das elites regionais e locais, não raro, protagonistas da dominação patrimonial e do clientelismo. E a pequena agricultura, ou a chamada agricultura familiar, estava necessariamente presa a técnicas agrícolas atrasadas, de baixa produtividade, e representava uma modalidade de economia destituída de empreendedorismo e de futuro.

A agricultura familiar nas políticas de governo e nos movimentos sociais, adquire novas significações, portanto em evolução, com significativas raízes históricas e as transformações vividas pelo agricultor familiar moderno não representam ruptura definitiva com formas anteriores, mas, mantém uma tradição camponesa que fortalece sua capacidade de adaptação às novas exigências da sociedade, não podendo ser excluídas na estrutura político-econômica do país em desenvolvimento.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) definem agricultura familiar “[...] a partir de três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva” (INCRA/FAO, 1996, p. 4).

Desta forma a noção de agricultura familiar serve para aglutinar e fortalecer este setor da agricultura, e ao examinar a complexidade dela no Brasil observa-se interesses conflitantes e projetos em disputa. Os movimentos e as organizações sociais da Agricultura Familiar têm sido atores importantes do processo de construção da pauta da Reforma Agrária e das políticas públicas no Brasil e atualmente de um lado, tenta-se fazer um debate da agricultura familiar em separado das questões da expansão da agricultura e de mercado e, de outro lado, tenta-se tratar da questão camponesa dando ênfase a questão indígena, às terras de quilombos e ocupadas por populações tradicionais. E a questão de fundo, que nem sempre emerge no debate político, que é manter e assegure o direito ilimitado de propriedade privada da terra, inclusive o seu uso especulativo do solo rural, prejuízo no campo da função social e da adoção de políticas públicas efetivas na perspectiva da reforma agrária já que devemos partir da premissa que os recursos naturais, especialmente terra e água, pertencem à nação, ou seja, são recursos nacionais, que devem estar a serviço da comunidade nacional sob a responsabilidade administrativa do Estado (INCRA/FAO, 1996).

Martins (2003) comenta que a crise agrária não desorganizou apenas as relações de trabalho e, portanto, a vida dos trabalhadores. Desorganizou, também, as relações de poder e a vida das elites tradicionais. A resposta do golpe militar amaciou a queda, mas cobrou dessas elites o tributo de um Estatuto da Terra que não desejavam e do reconhecimento da legitimidade da reforma agrária que tampouco queriam, dividiu-as e realimentando-as com a política adotada na Amazônia legal, pela qual os empresários recebiam o prêmio dos incentivos fiscais, o capital de seus empreendimentos como doação, sujeitos, porém a pagar aos titulares de terra o tributo parasitário da renda fundiária.

O resgate e compromisso em 2004 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no qual veio estabelecendo esta Política Nacional, com vistas a atender as necessidades da agricultura familiar, de forma coerente com as estratégias de desenvolvimento do país (MDA, 2004).

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) foi instituída em 2010 com a Lei 12.188/2010, orientada pelo Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater). A Pnater foi elaborada a partir dos princípios do desenvolvimento sustentável, incluindo a diversidade de categorias e atividades da agricultura familiar. O Pronater é o instrumento orientador do processo de implementação da Pnater e estabelece as diretrizes e metas para os serviços públicos de ATER no País. É coordenado pelo DATER/SAF e elaborado, anualmente, para cada Plano Safra da Agricultura Familiar, com base nas políticas da SAF, nos Programas Estaduais de ATER e nas demandas da agricultura familiar (BRASIL, 2010).

Os desafios impostos pela necessidade de implementar estratégias de produção agropecuária que sejam compatíveis com os ideais do desenvolvimento sustentável, a ATER, como um dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento rural, adotou como missão, objetivos, estratégias, metodologias e práticas compatíveis com os requisitos deste novo processo e executados mediante o uso de metodologias participativas, devendo seus agentes desempenhar um papel educativo, atuando como animadores e facilitadores de processos de desenvolvimento rural sustentável. Com ações de ATER em privilegiar o potencial endógeno das comunidades e territórios, resgatar e interagir com os conhecimentos dos agricultores familiares e demais povos que vivem e trabalham no campo em

regime de economia familiar, e estimular o uso sustentável dos recursos locais (MDA, 2004).

A estrutura passou a ter os pacotes tecnológicos, a nova ATER pública busca atuar partindo do conhecimento e análise dos agroecossistemas e dos ecossistemas aquáticos, adotando um enfoque holístico e integrador de estratégias de desenvolvimento, bem como da abordagem sistêmica capaz de privilegiar a busca de equidade e inclusão social, bem como a adoção de bases tecnológicas que aproximem os processos produtivos das dinâmicas ecológicas. Assim, a ATER pública deve estabelecer um novo compromisso com intervenção e pelas suas recomendações técnicas, como ocorreu no período da Revolução Verde. Para isto, os agentes de ATER, sejam eles técnicos, agricultores ou outras pessoas que vivem e trabalham no meio rural, possuam os conhecimentos e habilidades requeridas para a execução de ações compatíveis com a nova Política Nacional de ATER (MDA, 2004).

As ações da ATER pública devem auxiliar na viabilização de estratégias que levem à geração de novos postos de trabalho agrícola e não agrícola, no meio rural, à Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, à participação popular e, conseqüentemente, ao fortalecimento da cidadania.

4.2 Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para os municípios do Plano Mais IDH

O Programa ATER no Plano Mais IDH tem sua política de atuação no cotidiano dos agricultores, construindo com eles soluções tecnológicas e organizativas para o seu trabalho. O programa é coordenado pela Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF) e pela Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão (AGERP) tendo como 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. Com quatro pilares: garantia da assistência técnica, incentivo à produção, elevação da segurança alimentar e nutricional, e estímulo à comercialização (CARVALHO, 2021).

A assistência técnica para acontecer foram alocados 90 técnicos para o programa, sendo 30 de nível superior e 60 de nível médio. Em cada um dos 30 municípios foi prevista uma equipe de três técnicos, sendo um de nível superior e dois de nível médio, coordenada pelo técnico de nível superior (CARVALHO, 2021).

E para incentivar a produção foi implantado os projetos produtivos denominados de SISTECS que 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 Sisteminhas, uma solução tecnológica desenvolvida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e tendo como elemento central do Sisteminha, o projeto de criação de peixes em um tanque.

No relatório do Plano de Mais IDH de 2015 sobre o objeto de estudo, o Programa Mais Agricultura Familiar, o Sistema SAF (SAF – AGERP) está pautado em sete diferentes projetos no Plano Mais IDH:

a) Sistemas Integrados de Tecnologias Sociais – SISTECS: Implantação de 3.000 (logo depois aumentou para 9.000) Sistemas Produtivos Sustentáveis com concessão de um fomento rural de R\$ 2.700,00 por família, através do Cartão Mais Agricultor Familiar e garantia de assistência técnica.

b) Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER: Política para qualificação de todo o sistema produtivo da agricultura familiar, através de assistência técnica aos agricultores familiares, considerando sistemas de produção agropecuários adequados à realidade local e implantação de unidades de referência produtivas para estimular a diversificação da produção e difusão tecnológica a partir das culturas básicas.

c) Formação e Capacitação na Agricultura Familiar: Capacitação de técnicos e agricultores familiares dos 30 municípios integrantes do plano mais IDH, visando formação qualificada, sistêmica e continuada para inserção sócioprodutiva e fortalecimento das práticas de associativismo e cooperativismo.

d) Regularização Fundiária e Consolidação de Assentamentos Estaduais: Promoção de regularização fundiária e consolidação de assentamentos dos municípios integrantes do Plano Mais IDH, além de identificar áreas com potencial

para criação de novos assentamentos e implantar Projetos Estaduais de Assentamento de Reforma Agrária/PEs, garantindo as condições de infraestrutura, assistência técnica e extensão rural, acesso aos créditos e demais políticas nacionais da reforma agrária.

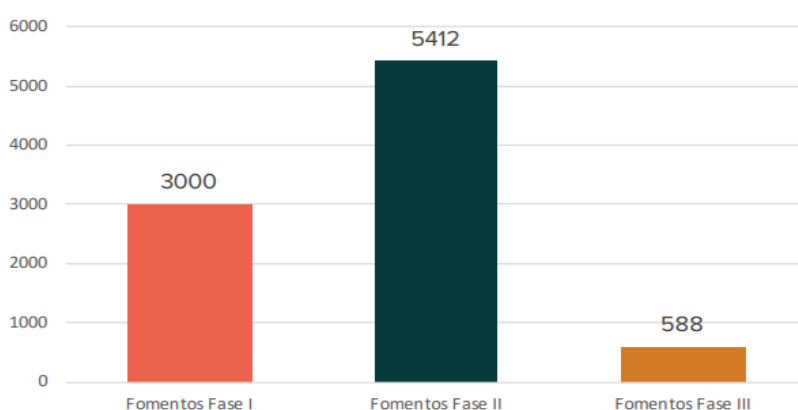
e) Projeto do Crédito Fundiário: Identificar, intervir e orientar agricultores de 37 assentamentos distribuídos em 09 dos 30 municípios integrantes do Plano MAIS IDH.

f) Feiras da Agricultura Familiar (a partir de 2016): Implantação de 30 feiras de agricultura familiar (uma em cada município), com capacitação de 300 agricultores/ feirantes e criação de selo de identificação de origem.

g) Leitura no Campo: Implantação de 150 bibliotecas rurais, em 150 comunidades de 30 municípios, com formação de 150 agentes de leitura.

A principal meta estabelecida pelo Programa ATER para os municípios do Mais IDH foi atender, inicialmente, 3.000 famílias de agricultores familiares em situação de extrema pobreza, 100 em cada município do Mais IDH (MARANHÃO, 2016). Posteriormente, a meta foi ampliada para 9.000 famílias, com 300 em cada município. Dessa forma, o Programa foi organizado em duas fases, a primeira com 3.000 beneficiários e a segunda com 6.000 beneficiários.

Gráfico – Número de famílias beneficiadas no programa ATER.



Fonte: Relatório Parcial Plano MAIS IDH & SAPIDH (2021).

O governo do Maranhão ao fomentar a produção das famílias por meio da implantação dos SISTECS, disponibiliza às famílias ferramentas indutoras da soberania alimentar por meio da produção, comercialização e nutricional e da

geração de renda por meio das feiras da agricultura familiar e os mercados institucionais (MARANHÃO, 2016).

Carvalho (2021) descreve como 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. O referido 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 foram 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.
- 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. 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 foi possível atender tanto produtores rurais como empreendimento urbanos, 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 e na terceira fase em 2021, ocorreu uma fase de cadastramento (chamada pública específica) para a população indígena com edição do SISTECS (CARVALHO, 2021).

E de acordo com o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, cada família cadastrada representou uma Unidade de Referência Produtiva (URP) e em cada URP foi instalado um sisteminha ou um Sistecs (MARANHÃO, 2016). Além de atuar na soberania alimentar, alvo dos sisteminhas, os sistecs surgiram com o intuito de contribuir com a geração de renda por meio da comercialização dos produtos dos agricultores familiares. Os Sistemas produtivos foram instalados pelas próprias famílias beneficiárias com o suporte dos técnicos agrícolas.

Com a intensificação da Assistência técnica aos produtores estima-se um aumento da produtividade de, pelo menos, 50%. O projeto ainda incorpora a garantia da comercialização, tanto para a fabricação de cerveja, quanto para a produção de farinha de mesa, como também acesso ao crédito rural, tendo o programa a parceria da Ambev e dos Bancos oficiais de crédito rural com intuito de estimular o desenvolvimento da agricultura familiar ofertando assistência técnica e extensão rural, tecnologias de produção com bases sustentáveis, acesso ao crédito rural de investimentos e/ou custeio, fortalecimento das organizações de agricultores familiares, insumos agropecuários e incentivo a comercialização, onde o público-alvo dessa ação são agricultores, associações e cooperativas da agricultura familiar de do Maranhão (AGERP, 2022).

O Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), em 07/2017, divulgou os resultados de pesquisas de campo realizadas em municípios que compõem o Plano Mais IDH. Realizando trabalho de campo, visitando várias vezes os municípios para acompanhar a aplicação de algumas

ações do Plano Mais IDH, sendo importante para avaliar o impacto das ações do governo e estabelecer uma visão de conjunto sobre os dilemas do Maranhão.

O estado tem destaque na produção rural de mandioca, com cultura geradora de ocupação e renda, que possibilita a integração das famílias em torno de projetos e ações com foco no desenvolvimento local, mas sua exploração se resume basicamente na produção de farinha e raízes frescas, não sendo utilizado todo o potencial. Nessa perspectiva, o governo do Maranhão desenvolveu o programa ASSISTEC - Mandioca que também é coordenado pela Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão (AGERP) e tem como objetivo a realização de assistência técnica sistemática as Unidades Familiares de Produção Agropecuária (UFPA) para produção de mandioca para todo o estado.

Nas descrições, execuções e ações de cada Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para os municípios do Plano Mais IDH e no município de São Francisco do Maranhão, constam:

1. **Programa das Feiras da Agricultura Familiar:** por meio do Sistema SAF, criou-se o Programa de Compras da Agricultura Familiar (Procaf), que tem a finalidade de garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas, in natura ou manufaturados, e de artesanato produzidos por agricultores familiares ou suas organizações sociais rurais e urbanas, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários da reforma agrária. Os alimentos comercializados ao Procaf são entregues ao Banco de Alimentos, Casa Familiar Rural, rede socioassistencial, hospitais e creches contribuindo com a segurança alimentar e nutricional da população atendida.

Para participar, deve-se ficar atento aos lançamentos de editais de credenciamento para inscrição no Procaf. E tem como objetivo de garantir a aquisição direta de produtos da agricultura familiar, desde 2018 o Procaf vem auxiliando agricultores familiares, quilombolas, indígenas e escolas familiares rurais de todo o Maranhão.

A distribuição de cestas de alimentos é um dos eixos do programa, que promove ainda a venda de refeições a preços acessíveis nos Restaurantes Populares e a aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo Programa de Compras da Agricultura Familiar (Procaf). Para as ações do Comida na Mesa, o Governo do Estado investe R\$ 180 milhões (SAF, 2022).

Os produtos que compõe a cesta básica são: arroz, feijão, óleo, sal, açúcar, café, molho de tomate, macarrão espaguete ou parafuso, sardinha, milho/ervilha ou seleta de legumes, farinha de mandioca, biscoito doce ou salgado, manteiga e leite em pó. E em abril de 2023, o Governo do Maranhão, por meio da Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF), liberou o processo de pagamento às associações, totalizando mais de R\$ 1,09 milhão em recurso, segundo informático colido no site do governo (SAF, 2023).

A referida liberação de mais de R\$1,0 milhão foi em resposta a uma reunião realizada com os agricultores familiares, onde foram liberados 85 processos de pagamentos - referente ao Procaf 2022, que beneficiam, diretamente, 69 associações e três indígenas de todo o Maranhão.

De acordo com o relatório do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), O Programa Feiras da Agricultura Familiar é um dos Programas de geração de renda rural do Plano Mais IDH. O seu objetivo é promover e fortalecer a comercialização direta dos produtos da agricultura familiar, com vistas à elevação de renda dos agricultores, com a finalidade de criar um canal de comercialização para produtos da agricultura familiar, prioritariamente para as famílias beneficiárias do Programa ATER para os municípios do Mais IDH (MARANHÃO, 2016).

A instalação das feiras presumiu a entrega dos kits feiras, compostos principalmente por barracas, uniformes, balanças, caixas plásticas, caixas para transporte de frangos e caixas de isopor. As responsabilidades da gestão estadual envolveram a doação dos kits, realização das capacitações e monitoramento da execução das ações. Em contrapartida, os municípios foram incumbidos da guarda e do zelo dos kits, bem como do transporte dos agricultores com seus produtos.

O Programa também tem como objetivo estimular as práticas dos princípios da Economia Solidária, por meio do preço justo; as boas práticas de comercialização e de valorização do trabalho feminino; e o consumo de produtos da agricultura familiar com perfil orgânico ou agroecológico (MARANHÃO, 2016).

Até 2017, a execução do Programa esteve sob responsabilidade da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF); depois a coordenação executiva foi transferida para Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (AGERP).

De acordo com informações fornecidas a Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF), de fato as feiras foram implantadas ou aprimoradas apenas em 26 municípios do Mais IDH. Os municípios em que não constam informações de feiras são: Brejo de Areia, Conceição do Lago Açu, Fernando Falcão, Primeira Cruz. No período de 2017 a 2021, foram realizadas 1.068 feiras nos municípios do Mais IDH, que totalizaram 6.537 participantes (não consta informações da quantidade de feiras do ano de 2018 e da quantidade de participações de 2019). Os municípios com maiores quantidades de feiras realizadas nesse período foram Centro Novo do Maranhão (173), Santana do Maranhão (172), Santo Amaro do Maranhão (11), Cajari (91), Satubinha (84) e Governador Newton Bello (75).

Tabela 1 - Quantidade de Feiras realizadas e quantidade de participantes/feirantes nos no Plano Mais IDH e o município de São Francisco do Maranhão – 2017 a 2021

MUNICÍPIO	QUANTIDADES DE FEIRAS						PARTICIPANTES/FEIRANTES					
	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
MAIS IDH	95	s/i	338	495	140	1.068	717	1.757	s/i	3.786	277	6.537
São Francisco do Maranhão	4	s/i	5	6	s/i	15	58	47	s/i	59	s/i	164

Fonte: Adaptado do SAF/MA (2021)

Observa-se que na Tabela 1 o registro de quantidade de feiras realizadas e quantidade de participantes/feirantes nos municípios do Mais IDH, só teve registro a partir do ano de 2017 pela Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (AGERP). Os feirantes fizeram observações sobre os governos estadual e municipal perante a darem um melhor suporte para a realização das feiras em seus respectivos municípios, pois muitas das vezes o suporte de transporte da produção para as feiras era precário.

E de acordo com análise sobre a tabela acima observa-se que o município de São Francisco do Maranhão só tem registro de atividades nos anos 2017, 2019 e 2020 com 15 feiras e 2017, 2018 e 2020 participantes, não avendo registro de atividades nos anos 2018/21 feiras e 2019/21 participantes.

Quanto a comercialização de acordo com a SAF, no período de 2017 a 2021, as feiras da agricultura familiar movimentaram R\$ 1,6 milhões nos 25 municípios em que há informações disponíveis. O valor médio comercializado por

feira variou de R\$ 214,6 a R\$ 6.000,0. E o valor médio por participante variou de R\$ 77,9 a R\$ 1.200,00 (IMESC, 2022).

Tabela 2 – O montante arrecadado nas feiras da Agricultura Familiar no Mais IDH e no município de São Francisco do Maranhão – 2017 a 2021

MUNICIPIO	Valor Comercializado (R\$)						Valor Médio por Feira (R\$)					Valor Médio por pessoa em cada feira (R\$)				
	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
MAIS IDH	136.802,00	300.513,00	439.881,70	632.716,80	139.039,10	1.648.653,00	1.440,00	s/i	1.300,50	1.278,20	993,10	190,80	171,00	s/i	167,10	501,90
São Francisco do Maranhão	5.431,30	5.431,30	5.575,30	5.479,30	s/i	21.917,20	1.357,80	s/i	1.115,10	913,2	s/i	93,6	115,6	s/i	92,9	s/i

Fonte: Adaptado do Monitoramento Mais IDH (SEDIHPOP) (2021)

Com base do montante arrecadado nas feiras da Agricultura Familiar o governo justifica que os lucros devem servir como base na construção de um Maranhão mais justo e para isso procura melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por meio da renda, e com mobilização dos poderes públicos e sociedade civil.

Na tabela acima observa-se que o município de São Francisco do Maranhão, quanto ao valor comercializado nas Feiras da Agricultura Familiar, de 2017 a 2021, foram baixíssimos com registro de atividades: Valor Comercial de R\$: 21.917,20; Valor Médio por feiras de R\$: 1.128,70 (os anos 2018 e 2021 sem registro); Valor por pessoa em cada feira: em 2017 foi de R\$: 93,60, em 2018 foi de R\$: 115,60, em 2019 sem registro, em 2020 foi de R\$: 92,90 e em 2021 sem registro de atividades.

2. **Programa Regularização Fundiária:** tem como objetivo a regularização fundiária e consolidação de assentamentos nos municípios. O município de São Francisco do Maranhão o referido programa as famílias não foram contempladas (MAIS IDH, 2015).

3. **Programa Desenvolvimento do Comércio Local:** tem objetivo em 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. O município de São Francisco do Maranhão o referido programa as famílias não foram contempladas (MAIS IDH, 2015).

4. **Programa Desenvolvimento do Turismo:** tem 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. O município de São Francisco do Maranhão o referido programa as famílias não foram contempladas, sendo que o município tem potencial ao ecoturismo e turismo de pesca (MAIS IDH, 2015).

5. **Programa Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Artesanato e Trabalhos Manuais:** tem como objetivo 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. O município de São Francisco do Maranhão o referido programa as famílias não foram contempladas (MAIS IDH, 2015).

6. **Programa de aquisição de alimentos – (PAA):** tem como instrumento de política pública do Governo Federal, executado em parceria com o Governo do Estado e municípios. Com 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 feita pela SAF (MAIS IDH, 2015).

É uma política de compra direta dos agricultores familiares, via dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial dos municípios participantes. São objetivos do programa, combater a fome e a pobreza e fortalecer a agricultura familiar (PAA, 2003).

Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino (PAA, 2003).

O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso, o programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo.

O orçamento do PAA é composto por recursos do Ministério da Cidadania. E sua execução do programa pode ser feita por meio de seis modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes (PAA, 2003).

O programa vem sendo executado por estados e municípios em parceria com o Ministério da Cidadania e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). O programa é uma das ações do governo federal para a Inclusão Produtiva Rural das famílias mais pobres (PAA, 2003).

O PAA se destina a dois usuários: agricultores familiares e suas organizações, que podem vender alimentos para o programa; e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e as entidades que prestam assistência ou serviços às mesmas, que recebem a doação dos alimentos. E para participar o PAA é executado através de Termos de Adesão firmados com Estados e Municípios ou através de repasse de recursos para execução pela Companhia Nacional de Abastecimento-Conab. Via participação como fornecedor do programa (o agricultor familiar deverá ser detentor de uma Declaração de Aptidão ao Pronaf-DAP e estar atento aos editais lançados por Estados e municípios e pela Conab); e participação para receber alimentos (as entidades participantes precisam pertencer à rede socioassistencial, pública ou privada, à rede pública ou filantrópica de ensino, à rede pública de saúde ou ser reconhecida como equipamento de alimentação e nutrição tais como cozinhas comunitárias, restaurantes populares e banco de alimentos (PAA, 2003).

Cada modalidade possui regras de participação próprias e limites financeiros de participação específicos, que variam de R\$ 6.500 por agricultor/ano até R\$ 20.000,00 por agricultor/ano. Todas as modalidades são executadas

indiretamente através de Termos de Adesão firmados com Estados e Municípios, convênios com governos estaduais ou repasse de recursos para a Conab que firma contratos com cooperativas ou associações da agricultura familiar (PAA, 2003).

No Estado do Maranhão o PAA, no Programa mais IDH em 2019, mais de R\$ 8,6 milhões foram destinados à compra de diversos produtos da agricultura familiar, como frutas, hortaliças e produtos agroextrativistas. São alimentos de origem da própria roça do pequeno agricultor, saudáveis, livres de agrotóxicos e de produção familiar, valorizando ainda mais a mão de obra dos trabalhadores rurais².

Agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos de comunidades tradicionais vendem a produção para órgãos públicos e os alimentos são destinados para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional que são atendidas com ações empreendidas por entidades socioassistenciais, como unidades públicas de alimentação e nutrição (restaurantes populares e cozinhas comunitárias) e em redes públicas e filantrópicas de ensino (SEATI, 2021).

De acordo com análise feita por Carvalho (2021), ao tratar do assunto 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. E ao serem questionados sobre quais as áreas de suas vidas que mais foram impactadas, responderam: alimentação, renda e conhecimento sobre novas técnicas de produção. Bem como alguns entrevistados relataram que 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, tendo o impacto na renda começando 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.

² <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/veja-o-ranking-completo-de-todos-os-paises-por-idh/>

Carvalho (2021) comenta que antes do SISTECS já havia fornecimento 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 os produtores acreditavam que o restaurante iria suprir essa lacuna. E que o principal impacto do Programa foi na sua renda, uma vez que só o Bolsa Família mau atendia as necessidades básicas da população. E que constata 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 (NASCIMENTO, 2017).

Carvalho (2021) também destacou que as potencialidades locais não foram exploradas, os produtos da agricultura familiar também não foram alvo do Programa e descompasso entre promoção da subsistência e da geração de renda. E 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). E com ponto positivo a manutenção dos técnicos agrícolas nos municípios, mesmo em condições de trabalho não 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 aprendizagem 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 que representam cada uma das dimensões do IDHM, respectivamente.

7. Programa Desenvolvimento da Pesca e do Extrativismo: incentivo à pesca e ao extrativismo em municípios que já desenvolvem essas atividades. Com execução feita pela Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca (SAGRIMA). Em São Francisco do Maranhão mesmo o município sendo banhado pelo rio Parnaíba, o mesmo não desenvolve atividade de pesca que possa servir como renda as famílias ribeirinhas (MAIS IDH, 2015).

De acordo com os estudos de Carvalho (2021) 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 (CARVALHO, 2021, p. 162).

Carvalho (2021) também relata que, 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. E 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.

Carvalho (2021), em suas pesquisas, observou também que o 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. Assim, a produção não apresentou perfil para participar da Pesquisa da Pecuária Municipal (PPM), que considera as granjas avícolas existentes no município, as cooperativas de produtores, o comércio de aves e ovos e, ainda, os abatedouros (IBGE, 2020b).

Em 2015 de acordo com levantamento de Carvalho (2021) o rebanho de galináceos tem registro de quedas nos 30 municípios que fazem parte do programa mais IDAM, 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. E com base no 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 de produção, seria necessário um acompanhamento sistemático dos produtores, o que não se identificou.

Observou-se que, 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 (NASCIMENTO, 2017).

8. Programa Cisternas – Segunda Água: garantir 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. O referido programa as famílias também não foram contempladas em São Francisco do Maranhão (MAIS IDH, 2015).

9. Programa Água Doce: estruturada em quatro componentes: mobilização social, sistema de dessalinização, sustentabilidade ambiental e sistema de produção integrado. O referido programa as famílias também não foram contempladas em São Francisco do Maranhão (MAIS IDH, 2015).

10. Programa Mais Sementes: tem como 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. O referido programa as famílias também não foram contempladas em São Francisco do Maranhão (MAIS IDH, 2015).

11. Regularização fundiária urbana: tem como 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. O referido programa as famílias também não foram contempladas em São Francisco do Maranhão (MAIS IDH, 2015).

12. ATER no programa Mais IDH em sua na segunda versão do Caderno de projetos, houve a junção de três projetos: SISTECS, ATER e

capacitação para a agricultura familiar. Essa fusão deu origem ao Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para os municípios do Mais IDH (MARANHÃO, 2016, p. 139).

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.

O esforço aqui envidado foi o de apresentar as descrições dos programas em sua formulação e execução do Plano Mais IDH no Maranhão e, de forma mais detalhada, o Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), na seção posterior trabalha com os programas que o ATER dá assistência no município de São Francisco do Maranhão, focando nos 4 programas do Plano Mais IDH no eixo trabalho e renda.

5 O PROGRAMA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER) NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO MARANHÃO

De acordo com os dados do Censo 2010, o município de São Francisco do Maranhão é o 17º município com maior percentual de extremamente pobres do Maranhão, com 46,5% de sua população vivendo nessa condição. O município tem um contingente de 5.644 pessoas auferem uma renda mensal per capita de R\$ 77,00. Desse total, 84% se encontra na zona rural e 16% na zona urbana (IMESC, 2016)

Quando a economia, o município em 2020 registrou um PIB per capita de R\$ 6.799,06, percentual das receitas oriundas de fontes externas em 2015 - zero (R\$0,00) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 de 0,528. O comércio é de porte pequeno a médio, não centralizado, há um atracador, com balsas transportando veículos e produtos entre o município em foco para o município de Amarante – PI (IMESC, 2016).

A quantidade de micro e pequenas empresas formais por atividade econômica somava-se 15 empresas em 2015. Como consequência da concentração das ocupações na agricultura familiar e do baixo índice de formalização, tem-se uma baixa capacidade de geração de renda nesse município e os dados fiscais mostram que o grau de dependência em relação às receitas é de 95,7%. A aposentadoria rural tem um peso com maior volume de recursos 49,3% do PIB relativamente à aposentadoria urbana 4,7%. Em se tratando do Programa Bolsa Família, o recurso de R\$ 7,1 milhões transferido para os benefícios de São Francisco do Maranhão, no ano de 2014 representou 20,8% do PIB (IMESC, 2015).

Tabela 3 – Quantitativo da população do Maranhão e de São Francisco do Maranhão em extrema pobreza e utilizando benefícios sociais

EXTREMA POBREZA E BENEFÍCIOS SOCIAIS																	
MUNICÍPIO	População			Extremamente pobres			Famílias		Pessoas					Valores (\$)			
	Total	Urbano	Rural	Total	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Cad Único	PBF	60 anos ou +	BPC	BPC idoso	BPC Deficie	BF	BPC	BPC Idoso	BPC Deficientes
MARANHÃO	6.574.789	4.149.092	2.425.697	1.691.095	25,7	37,1	62,9	1.546.235	985.136	567.657	192.958	89.683	103.275	2.176.773.672	1.511.975.274	711.973.728	800.001.546
São Francisco do Maranhão	12.146	8.042	4.104	5.644	46,5	16,0	84,0	3.558	2.250	1.473	104	22	82	2.952.180	245.856	52.008	193.848

Fonte: Adaptado do Diagnóstico Avançado do Plano Mais IDH (IBGE, MDS,2016).

O Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) começou a ser executado no município a partir de 2015 com a produção e segurança alimentar que será detalhado em seção subsequente.

5.1 Características históricas do município de São Francisco do Maranhão

O município de São Francisco do Maranhão se desenvolveu a margem esquerda do Rio Parnaíba, caracterizado principalmente por apresentar ruas estreitas que se cruzam formando ao longo do rio um traçado em forma de tabuleiro e ao se afastar da margem do rio, as ruas não seguem um padrão específico. O principal limitador do crescimento urbano do município é o Rio Parnaíba ao Leste. Com população registrada no Censo Demográfico 2021 de 12.226 habitantes e tendo o município de extensão de 2.347,198 km² (IMESC, 2016).

Figura 3 - Mapa do município de São Francisco do Maranhão



Fonte: Adaptado de Maranhão Mapa.

Link: <https://pt.mapsofworld.com/brasil/estados/maranhao.html>

Quanto ao processo de ocupação a região era coberta por uma grande mata e o lugar era chamado Porto Riachuelo. Os primeiros moradores chegaram ali em 1700 e, após a derrubada da mata, construíram rústicas cabanas dedicadas ao cultivo da terra. Após alguns anos, chegaram as proximidades do local primitivamente ocupado, Eugenio Marques de Holanda e Jose Egidio Soares, que se estabeleceram a margem do Rio Parnaíba dedicando-se a pecuária e a agricultura, iniciando assim a povoação. Em 1870, a vila foi transferida para São Francisco e, em 1924, pela Lei Estadual Nº 1.179 de 10 de maio de 1924, a vila foi elevada a categoria de cidade, hoje com noventa e nove anos. O Decreto Nº 820 de 30 de dezembro de 1943 mudou o nome do município para Iguaratinga, entretanto, em virtude dedes contentamento geral da população, a Lei Nº 203 de 17 de dezembro de 1948 retificou o nome para São Francisco do Maranhão a fim de evitar que mais de um município brasileiro tivesse o mesmo nome (IBGE, 1959).

Na República, foi reclassificado como Comarca pelo Decreto de 14 de janeiro de 1890, mantido pela lei estadual Nº 19 de 18 de outubro de 1892. Depois foi transformado em Termo da Comarca de Flores (atual Timon) e depois de Caxias e Barão de Grajau, readquirindo depois a sua condição de Comarca de São Francisco do Maranhão (IMESC, 2015).

Uma das principais identidades culturais em São Francisco do Maranhão diz respeito a religiosidade, especialmente a católica. Além das festas religiosas, os demais eventos que movimentam o município são: Marcha para Jesus, realizada em julho; carnaval de rua com blocos organizados, aniversário da cidade, comemorado no dia 10 de maio com missa, café da manhã comunitário, corrida de jumentos, atletismo, ciclismo, gincana escolar, partidas de futebol e shows musicais; Festsol, festival que acontece durante os fins de semana no mês de julho com barracas e palco armada na praia do Velho Monge, na margem do Rio Parnaíba.

De acordo com o Diagnósticos Avançado: IMESC, 2016, outros pontos turísticos do município são: o balneário no rio parnaíba, as serras e chapadas, Cachoerinha, sítio arqueológico no povoado Bizerro, vaquejada em União dos Belos e parque Lajes e festival de verão. O mês de julho e o período que o município recebe mais visitantes e para hospedagem, os turistas podem usufruir de duas hospedarias, para alimentação um restaurante, onde pode-se saborear a Piraca

(espécie de peixe da água doce), paçoca, arroz maria izabel, carne de bode e baião de dois, pratos típicos locais.

São Francisco do Maranhão, quanto aos seus pontos turísticos precisam ser trabalhados, para melhor receber seus turistas, pois se registra precárias condições de acesso aos atrativos, pouca oferta de transporte, falta de planejamento turístico, baixo nível de conhecimento da população e empresários sobre a importância do turismo, pouca propaganda como uma opção de viagem/lazer e dificuldade para a comercialização turística (IMESC, 2016).

Figura 4 – Vista da chapada morro de Santa Cruz



Fonte: IMESC (2015)

Sobre a Legislação Municipal, o município possui os três instrumentos principais de Gestão consolidados (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), e em elaboração os Planos de Saneamento, Resíduos, Saúde e Educação. Com a aplicabilidade desses planos, ocorrerá a correta gestão das obras de saneamento, disposição final dos resíduos, contribuindo assim para a segurança da saúde da população. Outra lei importante para a consolidação da gestão que o município possui é o código de obras, necessitando ainda dos decretos sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo, perímetro urbano e outras. Essas legislações auxiliam inicialmente na organização do território, e são essenciais para o

licenciamento de alguns empreendimentos. O Plano Diretor ou instrumento direcionador para a gestão municipal, está direcionado com base na Lei nº 499, de 03 de dezembro de 2021, que “Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de São Francisco do Maranhão para o período de 2022 a 2025” (IMESC, 2016).

5.2 Os principais resultados identificados do Programa ATER no município de São Francisco do Maranhão de 2015 A 2021

De acordo com o relatório 2015 do Plano Mais IDH, as metas previstas pelos Sistemas Integrados de Tecnologias Sociais foram de implantar 3.000 SISTECS, assistir 12.000 pessoas e implantar uma média de 06 atividades produtivas por SISTECS (produção para consumo, por atividade, produção para comercialização, por atividade e produção total, por atividade), aumentar 20% a renda das famílias beneficiárias. (COMITÊ GESTOR DO PLANO MAIS IDH, 2015).

Quanto ao Projeto ATER as metas estão focadas em três:

- **Meta 01/Implantação dos Sistecs** - com meta do projeto, prevista para ser concluída em dezembro/2015, segundo o relatório de 2015 do Plano Mais IDH, foi parcialmente alcançada. Diante do número de famílias efetivamente selecionadas, teve percentual de 52 % do número total de famílias previstas já selecionadas, para início de implantação dos SISTECS. No geral, o desempenho do projeto foi razoável considerando que o processo de contratação dos técnicos (por questões legais e burocráticas) atrasou todo o cronograma inicial consideravelmente;
- **Meta 02/Pessoas atendidas** – esteve condicionada à primeira, e resultados parcialmente alcançadas;
- **Meta 03/Atividades por SISTEC** – condicionada à primeira e não sendo possível aferir, alcance também parcial (COMITÊ GESTOR DO PLANO MAIS IDH, 2015).

Com valor inicial previsto para o programa Mais Agricultura familiar ATER em 2015 via SAF foi de R\$ 1.520.000,00 e quanto a escolha dos povoados pela coordenação dos Comitês Municipais foi baseado em critérios estabelecidos pelo Comitê Executivo do Mais IDH e em mapas

elaborados pelo IMESC, nos quais mostravam as maiores concentrações de pobreza em cada município. Em reunião entre a SAF, a SAPIDH-SEDIHPOP e a coordenação do Comitê Municipal os técnicos que iriam trabalhar nos SISTECS deveriam fazer nos povoados visitas para realização dos cadastros com as famílias beneficiadas com fomento no SISTECS. (COMITÊ GESTOR DO PLANO MAIS IDH, 2015).

No município de São Francisco do Maranhão em 2015 (SAF/AGERP, 2015), foram de zero cadastro de sisteminhas, 54 sistecs (produção de aves, horta, suíno, ovino e caprino), com 78 famílias cadastradas no município e 38 famílias que receberam fomento.

Tabela 4 – Número de famílias e volume de recursos no município de São Francisco do Maranhão de 2015 a 2021

MUNICÍPIO	FOMENTOS FASE 1		FOMENTOS FASE 2		FOMENTOS FASE 3	
	QUANTIDADE E FAMÍLIAS	RECURSO	QUANTIDADE E FAMÍLIAS	RECURSO	QUANTIDADE E FAMÍLIAS	RECURSO
30 municípios/M A	3000	R\$ 8.100.000,00	5412	R\$ 14.612.400,00	588	R\$ 1.587.600,00
São Francisco do Maranhão	100	R\$ 2.700,00	200	R\$ 2.400,00	0	R\$: 0,00

Fonte: Adaptado do relatório da AGERP | 12/2021.

Na base de dados do sistema Tekhne, foram inseridos o total de 8.412 projetos, subdivididos em: atividades agropecuárias, não agrícolas e extrativistas, durante o período de 2018 a 2021. Os projetos começaram a ser trabalhados a partir do diagnóstico, cada agricultor beneficiário escolhia o tipo de projeto que queria aplicar com o recurso do fomento. Após a meta de diagnósticos realizados ser atingida, os técnicos foram novamente orientados a realizarem as inserções dos projetos dentro do Sistema Tekhne Monitore. Esta etapa buscou concretizar o desejo das famílias, com base nas condições técnicas e nas possibilidades identificadas no diagnóstico, devendo contemplar as atividades produtivas que a família definiu realizar na Unidade de Produção Familiar - UPF. É elaborado um projeto técnico simplificado com a descrição do processo de execução e tecnologia a ser empregada e as orientações a serem disponibilizadas para família, por meio do acompanhamento e prestação dos serviços de ATER, de forma contínua pela equipe técnica, e São Francisco do Maranhão, teve uma quantidade de projetos de 2018 a

2021 de 300 projetos com recursos na 1ª fase de R\$ 2.700,00 por família, na 2ª fase de R\$ 2.400,00 por família e na 3ª fase o município não registrou benefícios e recursos às famílias (AGERP | 12/2021).

Tendo a comercialização dos produtos da agricultura familiar vistos como instrumento na construção do desenvolvimento via Superintendência de Comercialização da SAF para construção do planejamento e apoio do processo de fomento e fortalecimento do meio produtivo rural.

O predomínio de atividades agropecuárias de produção florestal, pesca e aquicultura, seguidas pelo comércio e serviços, aponta para um dos maiores desafios no que tange à geração de renda nos 30 municípios elencados - a baixa produtividade e o quase ausente estímulo à inovação, dois fatores que explicam a persistência da pobreza e da extrema pobreza nos territórios em análise. (IMESC, 2016)

Tabela 5 - Número de beneficiários cadastrados no ATER na 1ª e 2ª fase no Mais IDH e em São Francisco do Maranhão

MUNICÍPIO	FASE 1						FASE 2						FASE 3		
	CADASTROS	1ª Parc	2ª Parc	3ª Parc	V. Orç	V. Lib	CADASTROS	1ª Parc	2ª Parc	3ª Parc	V. Orç	V. Lib	CADASTROS	V. Orç	V. Lib
MAIS IDH	3.072	2.827	2.700	2.692	8.019.000	7.411.400	6.044	5.440	5.249		14.505.600	12.865.000	588	1.411.200	
São Francisco do Maranhão	106	98	97	96	267.300	662.200	221	210	202		530.400	496.000			

Fonte: Adaptado do Monitoramento Mais IDH (SEDIHPOP, 2020).

A quantidade de povoados selecionados para o projeto SISTECS, por município o programa ATER para os municípios do Mais IDH chegou a 179 povoados, com quantidades muito variadas de povoados em cada município. O município de análise São Francisco do Maranhão com 17 povoados atendidos (Povoado Caraíbas do Norte; Povoado Sítio; Povoado São Bento; Povoado Pé de Ladeira; Povoado Várzea Comprida; Povoado Lagoa do Luizão; Povoado Mimoso; Povoado Boa Vista dos Pachêcos; Povoado Pequizeiro; Povoado Tapera; Povoado Taboca; Povoado Novo Estado; Povoado Batalha dos Tavares; Povoado Bananeira (TRE-MA, 2020).

A lista de famílias beneficiadas com fomento no Sistecs de acordo com o relatório Plano Mais IDH (2015), constatou-se 38 mulheres beneficiadas nos dez povoados selecionados (Bananeira, Almas, Três Furos, Pequizeiro, Estreito, Belo

Monte, Bela Vista, Bebedouro, Forno Velho e Sítio) do município de São Francisco do Maranhão.

A intenção em pulverizar os beneficiários foi atender maior parte do território do município, todavia, isso se tornou um ponto negativo, pois dificultou a prestação do serviço de assistência técnica e a organização para comercialização.

Tabela 6 - Produção de Galináceos no Maranhão, no Mais IDH e no município de São Francisco do Maranhão de 2015 a 2021

Município	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
MARANHÃO	9.357.217	9.400.272	11.434.714	12.134.673	11.847.738	13.059.215	
Mais IDH	889.493	819.507	843.148	822.882	803.632	771.110	
São Francisco do Maranhão	54.568	55.244	56.664	46.691	46.989	47.203	

Fonte: Adaptado do IBGE, PAM (2014-2020).

As produções predominantes foram galináceos, horticultura e psicultura, respectivamente. Os beneficiários relataram que tinham que escolher entre essas opções de produtos. Dessa forma, não se observou uma produção voltada para as potencialidades locais, como planejado inicialmente. (CARVALHO, 2021)

Em sua segunda fase, foi facultada a possibilidade de cadastrar empreendimentos urbanos no Programa e utilizar o recurso na compra de bens duráveis. Tendo, alguns empresários puderam investir os recursos nos seus empreendimentos, comprando freezers, estufas, dentre outros. Para os produtores agrícolas, também foi uma boa oportunidade para comprar máquinas e equipamentos para otimizar a produção. E como ponto positivo desses profissionais foi observado que os mesmos estão a orientar acerca dos processos de cultivo e produção, além da apresentação de canais de comercialização (Feiras da Agricultura Familiar, Restaurante Popular, mercado institucional), assim como as opções de empréstimos e financiamentos com condições especiais. (NASCIMENTO, 2017).

Com base no relatório de 2021 da Assistência Técnica e Extensão Rural para os Municípios do Mais IDH, quanto a Produção e Segurança Alimentar ao se tratar da quantidade produzida pelos beneficiários do programa, não há informações sobre a produção nos municípios do Mais IDH. No relatório foi relatado por meio das entrevistas com gestores estaduais, municipais e beneficiários, com evidências que, durante a implantação dos projetos produtivos, houve uma significativa canalização

de esforços para a produção de galináceos, seguida da produção de peixes e hortaliças. Em São Francisco do Maranhão a produção de galináceos se registrou já 2015, mas com produção decrescente, chegando a 2021 sem registro de produção. Com os referidos dados se observa que, enquanto a produção do maranhão aumenta no decorrer dos anos, no somatório dos 30 municípios (Plano Mais IDH) há uma redução (queda) considerável.

Tabela 7 - Produção de peixes no Maranhão, Mais IDH e no município de São Francisco do Maranhão de 2015 a 2021

Município	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
MARANHÃO	21.127.142	24.375.913	27.642.434	27.245.557	28.419.168	29.472.706	
Mais IDH	1.071.395	1.284.033	1.391.790	1.429.496	1.463.784	1.509.715	
São Francisco do Maranhão	0	17.000	12.654	14.200	11.700	10.550	

Fonte: Adaptado do IBGE, PAM (2014-2020). Nota: Produção de peixes existentes nos municípios do Mais IDH: Curimatã, curimatá; Matrinxã; Pacu e patinga; Piau, piapara, piauçu, piava; Pintado, cachara, cachapira e pintachara, surubim; Tambacu, tambatinga; Tambaqui; Tilápia.

Quanto à produção de piscicultura no Maranhão e nos municípios que fazem parte do Plano Mais IDH, a partir dos peixes encontrados nos 30 municípios, desde 2014 a 2020, com produção de peixes crescendo sistematicamente no Maranhão e no conjunto dos municípios do Mais IDH, evidenciando que esse produto é promissor no estado. E de acordo com o Anuário da Associação Brasileira de Piscicultura (2021), o Maranhão figurou como o terceiro produtor brasileiro de peixes nativos no ano de 2020. Mas os municípios do mais IDH apresentem um bom desempenho na piscicultura, não se consegue relacionar esse desempenho ao Programa Mais IDH, devido à falta de informações sobre a produção no Programa. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PISCICULTURA, 2021).

Em São Francisco do Maranhão a produção de peixes há registro a partir de 2016 a 2020, sendo em 2016 produção de 17.000; 2017 produção de 12.654; 2018 produção de 14.200; 2019 produção de 11.700 e 2020 produção de 10.550. Com registro de produção por quilogramas de peixes a cada ano e com tendência de queda chegando ao ano de 2021 sem registro (IBGE; PAM 2014-2020).

No relatório parcial do Plano MAIS IDH & SAPIDH consta também a citação de produções de suinocultura, caprinocultura, assim como atividades de beneficiamento, como azeite de coco babaçu, polpas, doces, curtimento de couro, dentre outros. Mas não havendo controle de quantos beneficiários se encontram ativos. A gestão estadual, estima que 50% ainda produzem e comercializam e os

técnicos agrícolas entrevistados estimam 30%. A comercialização da produção que foi um dos principais objetivos do Projeto ATER nos municípios do Mais IDH uns dos grandes desafios enfrentados pelo Programa foi em seguir com o fluxo de fornecimento de assistência técnica, aumento da produção e promoção de segurança alimentar, e comercialização, uma vez que, no decorrer da implementação, os processos não se deram dessa forma, em alguns momentos, a comercialização foi posta como objetivo principal do Programa.

A comercialização dos produtos do ATER tem como ideia inicial em seguir canais de programas de compras institucionais, feiras da agricultura familiar, restaurantes populares, mas ocorreu de forma tardia, com resultado em descompasso entre a produção e a comercialização, registrado na primeira fase com oferta de produtos (frangos por exemplo) e pouca demanda. Registrou-se dificuldade com a pulverização dos beneficiários no território (logística) para a comercialização (zona rural com acesso ruim) (MAIS IDH, 2021).

No eixo trabalho e renda sobre o programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) em relação às feiras da agricultura familiar foram instaladas a partir do ano de 2017. Em média, as feiras movimentaram R\$ 2.777,15 por ano e registram, em média, 914 participações, no período de 2017 a 2018, quando há dados disponíveis sobre a realização das feiras. Para os agricultores envolvidos, as feiras representam uma excelente oportunidade e incentivo para continuarem a produção, bem como beneficiários em pontos de comercialização. No que se refere aos Restaurantes Populares, no ano de 2017, foi inaugurado um e dos demais apenas no ano de 2019, ou seja, tempos depois da implantação do Projeto do ATER para o Mais IDH. Os restaurantes têm uma meta de adquirir 30% dos seus hortifrúteis da agricultura familiar (MAIS IDH, 2021).

Assim, temos como atividades do Programa ATER:

- Início em agosto de 2015 com a seleção de 3.000 famílias que foram beneficiadas com fomentos de R\$ 2.700,00, com objetivo de proporcionar segurança alimentar e melhoria da renda familiar a agricultores familiares em situação de extrema pobreza;
- 2016, o governo do Estado formalizou um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) para a inclusão socioprodutiva de mais 6.000 famílias (acrescentando ao programa 200 famílias por município) que

caracterizou a 2ª fase do Plano. As famílias selecionadas nesta fase receberam o recurso de R\$ 2.400,00 em duas parcelas (no entanto, por questões de renda acima do limite legal, desistência do projeto, dentre outros, não foi possível repassar o recurso financeiro a 588 famílias);

- Diante da crescente demanda por programas que possibilitem uma inclusão produtiva para famílias rurais em extrema pobreza, em especial as pertencentes a povos e comunidades tradicionais por meio da AGERP, inclusive os 588 agricultores já cadastrados;
- No relatório informa que os beneficiários ainda estão recebendo a segunda parcela do fomento e aplicando no desenvolvimento de suas unidades produtivas familiares. Apesar dos trabalhos terem sido prejudicados fortemente pelo surgimento da pandemia do novo coronavírus, as ações de ATER estão sendo executadas para que possam contribuir na superação da vulnerabilidade social, com atuação na diminuição imediata da extrema pobreza no meio rural, cooperando para romper com o ciclo da pobreza entre gerações no meio rural. (AGERP, 2021)

De acordo com os dados sistematizados apresentados no quadro abaixo de todos os programas, o único executado e assistido pelo ATER, na primeira fase em 2015, foi o Programa de Desenvolvimento do Comércio Local no município de São Francisco do Maranhão. Em relação a Produção e Segurança Alimentar (produção de Galináceos e Peixes), as produções alcançaram em 2015 o total de 55.244 galináceos, em 2016 de 56.664 galináceos, em 2017 de 46.691 galináceos, em 2018 de 46.691, os dados de 2017 e 2018 chamam a atenção para o número exatamente igual nos dois anos, galináceos, em 2019 de 46.989 galináceos, em 2020 de 47.203 galináceos e em 2021 sem registro, sendo que o município é banhado pelo rio Parnaíba.

Os resultados de produção ao longo dos anos em vez de aumentar a produção houve reduções significativas, chegando à conclusão que não havendo continuidade de assistência positiva as comunidades cadastradas conforme atestado no quadro abaixo.

Quadro 3 – Os Programas do Plano Mais IDH por meio do ATER, com destaque aos programas que foram executados no município de São Francisco do Maranhão

PROGRAMA ATER	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Feiras de Agricultura Familiar (SAF) Base da média por ano: 2.777,15	0	0	0	47 beneficiários R\$: 5.431,30 receitas	5 feiras R\$: 5.575,30	6 feiras R\$: 5.479,30	0
Regularização Fundiária (ITERMA/ SECAP)	0	0	0	0	0	0	0
Desenvolvimento do Comércio Local (SEDES)	55.244 Galináceos	56.664 G	46.691 G	46.691G	46.989 G	47.203G	0
Desenvolvimento do Turismo (SECTUR)	0	0	0	0	0	0	0
Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Artesanato e Trabalhos Manuais (SETRES/SECTUR)	0	0	0	0	0	0	0
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos (SAF) quantidade de beneficiários cadastrados e valor comercializado	0	0	0	32 famílias R\$ 36.082,00	32 famílias R\$ 60.776,85	32 famílias R\$ 60.776,85 (25.000 de mandioca)	20 famílias R\$ 165.000,00
Desenvolvimento da Pesca e Extrativismo (SAGRIMA)		17.000 k de peixes	12.654, k de peixes	14.200 k de peixes	11.700 k de peixes	10.550 k de peixes	0
Cisternas – Segunda Água (SAF)	0	0	0	0	0	0	0
Água Doce (SAF)	0	0	0	0	0	0	0
Mais Sementes (SECAP)	0	0	0	0	0	0	0
Regularização fundiária urbana (SECAP)	0	0	0	0	0	0	0
ATER no Mais IDH	Na 2ª versão do Caderno de projetos do Plano Mais IDH, houve a junção de três projetos: SISTECS, Ater, capacitação para a agricultura familiar. Diante do número de famílias efetivamente selecionadas, teve percentual de 52 % do número total de famílias previstas já selecionadas, para início de implantação dos SISTECS. De acordo com os levantamentos as metas foram parcialmente.						
Quantidade de famílias beneficiadas com fomentos rurais pelo Plano Mais IDH (2ª Relatório Parcial 2021)							
De 2020/21, a COVID-19 pode ter prejudicado nos resultados.							
Fomentos na fase 1 do ano 2015. Atendeu 100 famílias com o Valor de R\$: 2.700,00							
Fomentos na fase 2 do ano 2016. Atendeu 200 famílias com o Valor de R\$: 2.400,00							
Fomentos na fase 3, zero famílias atendidas e sem registro de incentivo financeiro.							

Fonte: Adaptado nos relatórios de gestão do Plano Mais IDH E AÇÕES SAPI DH (AGERP | 12/2021)

Na segunda fase do Programa ATER, a partir de 2016, os projetos executados em São Francisco do Maranhão foram: Desenvolvimento do Comércio Local com produção acima já mencionada; Desenvolvimento da Pesca e Extrativismo com produções de 17.000 quilos de peixes em 2016, 12.654 quilos de

peixes em 2017, 14.200 quilos de peixes em 2018, 11.700 quilos de peixes em 2019, 10.550 quilos de peixes em 2010, em 2021 sem registros de produção de peixes; Feiras de Agricultura Familiar somente em 2018 que houve o benefício para 47 famílias no valor de R\$: 5.431,30 em receitas, em 2019 apenas 5 feiras foram realizadas durante o ano, com receita de R\$: 5.575,30, em 2020 apenas 6 feiras foram realizadas durante o ano, com receita de R\$: 5.479,30 (inferior a 2019 com apenas 5 feiras) e em 2021 sem registro de feiras e receitas.

A ausência de base de dados consistente dificulta a realização de análise do projeto. No geral, apenas em São Francisco do Maranhão nos anos de 2019 e 2020, houve apenas um registro de 11 feiras no geral, levando em consideração também que nos anos de 2020 e 2021, a COVID-19 pode ter prejudicado nos resultados; Programa de Aquisição de Alimentos em 2018 foram contempladas 32 famílias com receita de R\$ 36.082,00, em 2019 e 2020 foram contempladas 32 famílias com faturamento de produção maior de R\$ 60.776,85 (sendo R\$: 25.000,00 rendimentos em mandioca), já em 2021 houve uma elevação nos rendimentos de R\$ 165.000,00 com apenas 20 famílias beneficiadas, com um alto valor para as famílias beneficiárias e dos produtos comercializados.

Em relação aos programas de Regularização Fundiária, Desenvolvimento do Turismo, Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Artesanato e Trabalhos Manuais, Cisternas / Segunda Água, Água Doce, Mais Sementes, Regularização fundiária urbana, não houve registro de assistência ATER no município de São Francisco do Maranhão nos referidos programas.

O Programa Mais Sementes, projeto de sementes e mudas tem como objetivo incentivar a produção de culturas anuais como o feijão, o arroz, o milho, mandioca, hortaliças, maniva-semente, frutíferas em geral, introduzindo novas tecnologias a fim de garantir a continuidade da produção e conseqüentemente o aumento da produtividade e a rentabilidade média do agricultor, bem como, visa, ainda, o aumento do produto interno bruto (PIB) do estado do Maranhão. Sendo os agricultores familiares cadastrados em um sistema gerenciado pelos parceiros do projeto: SAGRIMA, Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), secretarias municipais de agricultura e o Sindicato de Trabalhadores Rurais e uma vez habilitado, o agricultor fornece informações sobre a sua área de produção e o que pretende plantar e a SAGRIMA adquire e distribui as variedades mais demandadas.

No município São Francisco do Maranhão não houve, segundo relatório da SAGRIMA/2022, nenhuma doação de sementes. Com isso é importante que o referido programa deveria estar caracterizado no plano e manter suas atenções no atendimento e aprofundamentos de estudos nos 30 municípios do Programa Mais IDH contemplados, já que às carências de políticas públicas para positivar melhorias ainda são insuficientes, uma vez que, as novas ações do Plano Mais IDH para 2022, a mesma estando pautada na Lei 11.627/21 de 16 de dezembro de 2021 que transformou o Plano Mais IDH **em política permanente no Maranhão**.

Como o Plano Mais IDH tem a finalidade promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável (sic), não estando pautado na referida “sustentabilidade” e sim, na tentativa de retirar da extrema pobreza a população maranhense para a pobreza, ou seja, o Programa Ater ao dar assistência às famílias de São Francisco do Maranhão de forma parcial, está contribuindo apenas de forma assistencialista, não sistemática e fragmentada, uma vez que, de a meta 1 não foi alcançada em plenitude incorrendo no favorecimento de não alcance das metas 2 e 3.

Os programas que compõem o ATER visam, de alguma forma, corrigir assimetrias com foco na formação, capacitação e acesso a crédito com vistas a gerar, ou pelo menos possibilitar, geração de renda e sustentabilidade, e os dados encontrados via relatórios mostram uma assistência de forma parcial, percebe-se um grande contingente populacional maranhense que ainda se encontra na extrema pobreza, problemática essa agudizada pelo período de pandemia da Covid-19, pelo retraimento de políticas sociais no governo do ano pandêmico e por esse processo de pauperização ser inerente às contradições existentes no modo de produção capitalista.

Segundo Carvalho (2021), o Plano Mais IDH apresentou-se como forma estrutural de estratégia de enfrentamento da extrema pobreza institucionalizada no Maranhão com base em seu histórico, e 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, uma vez que o IDHM é uma medida de desenvolvimento e não de pobreza, portanto não permite identificar as pessoas pobres, mas apenas o município onde elas vivem. O Plano Mais IDH reacendeu

sobre a problemática das dores da população maranhense em décadas de pobreza e fome para o centro da agenda do Governo, e no decorrer dos avanços e inspirações em outras iniciativas de alguns programas que nasceram no Plano Mais IDH se expandiram além dos 30 municípios, a exemplo da ATER para o Mais IDH, mesmo diante de fatores limitadores do Programa, como tardia e diminuta cooperação de algumas prefeituras nas ações de infraestrutura, bem como a tardia ampliação das capacitações e a deflagração da pandemia da Covid-19.

Com o agravante de registro, como aponta Carvalho (2021), acerca da falta de interesse dos prefeitos em implementar e executar as atividades de forma efetiva e eficaz em alguns municípios, e dentre os determinantes estruturais têm-se as questões políticas somado 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.

Contata-se que os resultados encontrados nos programas executados pelo ATER foram pontuais (apenas em 4 programas) na vida das famílias beneficiadas no município de São Francisco do Maranhão, principalmente no que se refere à produção e segurança alimentar, que foram restritos ao período de liberação das parcelas do recurso. Na geração de renda, identificou-se poucos beneficiários que conseguiram melhorar suas rendas, portanto, sem potencial para modificar o IDHM e a situação de pobreza no referido municipal de análise.

A análise empreendida apresenta elementos concretos, no que tange os resultados, de que vários obstáculos se apresentaram e são apontados como fatores de primeira ordem no impedimento tanto do alcance do objetivo geral e dos específicos quanto nas metas estabelecidas. A realidade diagnosticada no município de São Francisco do Maranhão encontra-se distante de um caso de sucesso de execução de uma intervenção que se poderia prever tanto para uma política macro, como se configura o Plano Mais IDH, quanto para uma de caráter diretivo como é o ATER.

Na última seção apresenta-se as considerações acerca da confirmação ou negação total ou parcial da hipótese, bem como discorre sobre os elementos levantados e destacados que possibilitaram a resposta a questão problema bem como no alcance dos objetivos para esta pesquisa.

6 CONCLUSÃO

Como base para a seção conclusiva tem-se a centralidade da diretriz que norteia a execução do Plano Mais IDH: a inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, essa diretriz está alinhada metodologicamente ao eixo Trabalho e Renda e especificamente ao Programa ATER no sentido que atua com a assistência técnica e extensão rural com vistas a impulsionar a produção local, agricultura familiar, comercialização dos produtos dos municípios e contribuir na geração de renda.

A pesquisa envidou esforços para analisar o Plano Mais IDH no município de São Francisco do Maranhão, por meio dos resultados do Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no período de 2015 a 2021

A questão problema que norteou a investigação inquiria acerca de quais seriam os elementos que influenciaram nos resultados e alcance das metas preconizados no Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no período de 2015 a 2021 no município de São Francisco do Maranhão?

Para responder o questionamento acima iniciou-se pela compreensão do Plano Mais IDH enquanto estratégia de enfrentamento da extrema pobreza no Maranhão, apresentado como uma intervenção ainda em construção, com metodologia diferenciada de planejamento e de execução. Quanto às ações, percebeu-se que foram definidas e iniciadas algumas em caráter emergencial e outras estruturantes, com a matriz de desenvolvimento, territorialidade e planejamento participativo sofrendo interferência e/ou reajustes na execução de alguns programas, como em São Francisco do Maranhão lócus da análise, quanto ao eixo trabalho e renda, principalmente sobre o projeto da ATER, e as vezes amarradas ou limitadas às disponibilidades orçamentárias e à concentração nos Comitês Municipais.

O esforço empreendido foi o de apresentar elementos do desenho e execução do Plano Mais IDH no Maranhão, focando no Programa Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), sendo necessário o exercício de apreensão para entender qual posição assume no planejamento macro do Mais IDH e quais os programas, projetos e ações que o integram, bem como quais as secretarias e órgãos que ficam com a responsabilidade de sua execução, com essa apreensão de

qual orientação política e de gestão assume que foram dadas as ferramentas para a análise do programa.

Constatou-se que, a princípio, na visão das unidades governamentais, as várias ações em curso configuram-se como grandes desafios para o desenvolvimento de políticas públicas intervencionistas, na qual o Plano Mais IDH se enquadra, avançando em alguns eixos com mais intensidade do que outras, no que diz respeito a orçamento e planejamento, bem como tendo obstáculos por meio da burocracia dos processos públicos, interesse do poder público municipal em jogo, recursos financeiros e logísticos.

Os organismos internacionais, como a ONU, UNESCO, tem sua ação a nível global orientada na tentativa de diminuir assimetrias e no combate às desigualdades, mas encontra obstáculos no sentido que elaborações de estratégias homogêneas que esbarram na realidade concreta e nas especificidades de necessidades. Os indicadores de aferição dessas necessidades, como os de desenvolvimento humano, foco desta análise, que em grande ou menor medida, se baseiam nas contribuições da teoria econômica, tentam, de alguma forma, levantar cenários mínimos tanto para diagnosticar uma realidade quanto na elaboração de estratégias de enfrentamento a este problema e atuam em uma espécie de classificação que coloca em evidência as localidades que necessitam uma intervenção emergencial.

A formação sócio-histórica do Maranhão é resultado de múltiplas determinações de ordem política, econômica, cultural e social que aponta sinalizações de compreensão de motivos por sempre aparecer listado ou como o estado mais pobre da federação ou nas piores posições, denotando ser um processo sistêmico, intrínseco no pensar e fazer política impactando a gestão pública, e por conseguinte, as políticas executadas. O referencial apresentado em todo o trabalho problematiza essas contradições e as dificuldades em sanar as assimetrias se não pensadas de forma sistêmica, intersetorial e colaborativa com os municípios. O Plano Mais IDH surge como uma dessas estratégias no enfrentamento a essas contradições, e ele mesmo fruto de contradições em sua execução.

Como ponto relevante do Plano Mais IDH, destaca-se o fato de colocar a problemática da pobreza para o núcleo das ações sobre a agenda do Governo, e

tendo o Programa ATER como política pública de assistência, extensão e acompanhamento dos demais programas no eixo trabalho e renda, mesmo com limitações orçamentárias, alguns municípios sem cooperação de prefeituras nas ações de infraestrutura, e a pandemia da Covid-19, uma vez que, programas de governo com essa amplitude exigem a efetiva participação popular em todas suas etapas, para reduzir assimetrias entre a ação do poder público e as pessoas (agentes) beneficiadas.

Entre os desafios apreendidos nesta análise do Plano Mais IDH, um que se destaca é a necessidade urgente de uma articulação mais profícua entre os eixos de ação e os agentes de desenvolvimento com a realização de programas, projetos e ações que não sejam sazonais e pontuais, mas que tenham em seu desenho o alcance de metas e objetivos a médio e longo prazo.

Quando se tem ação pública e se parte do território e nele essa ação é remodelada permanentemente, não se pode ignorar as limitações da perspectiva local e suas barreiras, e sim, tentar se articular com os fenômenos das diferentes escalas para que mudanças estruturais e sustentáveis no tempo aconteçam a contento (não ignorando a escassez dos recursos, complexidade dos problemas e extensão de sua atuação), uma vez que ao colocarmos todas as ações públicas em todo um contingente territorial com políticas singulares e homogêneas para cada território, tornando-se complexas as atividades de financiamento, técnico e gerencial, daí a importância do planejamento no qual venha a desempenhar uma função substantiva, criando caminhos para o cenário desejado, dentro das possibilidades que a realidade oferece em cada município.

A análise empreendida, com foco nos resultados da execução do Programa ATER em São Francisco do Maranhão entre 2015 a 2021, em que vários obstáculos se apresentaram e são apontados como fatores de primeira ordem no impedimento tanto do alcance do objetivo geral quanto dos específicos quanto nas metas estabelecidas, sendo a realidade diagnosticada no município ainda mais distante de um caso de sucesso de execução de uma intervenção que se poderia prever tanto para uma política macro como se configura o Plano Mais IDH quanto para uma de caráter diretivo como é o ATER.

De acordo com os resultados encontrados, percebeu-se que o planejamento do Plano Mais IDH sobre política pública de combate à extrema

pobreza no estado, de fato não foi para combater a pobreza e sim atuar em uma perspectiva assistencial, pois os diagnósticos presentes nos relatórios da SEDIHPOP, AGERP e IMESC, evidenciam fragilidades que nascem da falta de unidade de práticas territoriais de diagnóstico e pela débil participação social na primeira fase de planejamento do Plano. Havendo também como registro a burocracia na própria SEDIHPOP, uma vez que a mesma fez a institucionalização dos Comitês Municipais, de forma tardia, denotando a centralidade das burocracias na oferta de bens e serviços públicos e a influência dos valores compartilhados e das culturas organizacionais dos profissionais do estado, sobretudo na cultura altamente setorializada da burocracia como obstáculo ao objetivo sistêmico.

A atuação da SEDIHPOP enquanto coordenadora do Comitê Executivo, foi com objetivo de possibilitar um ambiente formal de articulação entre os órgãos, mas infelizmente só essa ação não foi o suficiente, pois a SEDIHPOP possui autoridade atribuída pelo Comitê Gestor e pelo próprio Governador, mas estava no mesmo patamar hierárquico dos demais órgãos que coordenava, possuindo pouca capacidade de execução e fragilidade enquanto órgão planejador e no sentido de hierarquicamente conseguir demandar para as outras secretarias que compõe o Comitê Gestor.

Ficou claro, também, que com o desenvolvimento das ações e a constância dos implementadores nos territórios, principalmente os técnicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), fez emergir uma série de particularidades locais na esfera da operacionalização das ações, criando harmonizações locais; aumentando a compreensão das dinâmicas regionais; ampliando o acesso a outras políticas e serviços públicos; vínculos de identidade e valores que foram compartilhados com a população e aumentando a adesão e monitoramento às políticas públicas, mesmo os referidos técnicos de ATER que estavam, permanentemente, nos territórios assumindo responsabilidade por funções de outras áreas que não eram originalmente suas, criando sobrecargas.

Os programas que compõem o ATER visam, de alguma forma, corrigir assimetrias com foco na formação, capacitação e acesso a crédito com vistas a gerar, ou pelo menos possibilitar, geração de renda e sustentabilidade, e os dados encontrados via relatórios mostram uma assistência de forma parcial, percebe-se um grande contingente populacional maranhense que ainda se encontra na extrema

pobreza, problemática essa agudizada pelo período de pandemia da Covid-19, pelo retraimento de políticas sociais no governo do ano pandêmico e por esse processo de pauperização ser inerente às contradições existentes no modo de produção capitalista.

Não é possível responsabilizar parte do insucesso e não alcance dos objetivos com resultados insatisfatórios ao período pandêmico, sendo que o referido plano começou sua implementação em 2015/2016 anterior à crise sanitária e uma vez que no ano de 2019 no Maranhão já havia 52,2% (3,7 milhões) da população maranhense que se encontrava na pobreza, com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,5 (via Banco Mundial a Paridade de Poder de Compra - PPC 2011), com mais da metade da população vivendo com até ½ salário mínimo (58,5%) e o mercado de trabalho encerrou o ano de 2019 com 424 mil pessoas desocupadas, 2,8 milhões desempregadas e 1,4 milhão na informalidade, sendo nesse contexto que o Maranhão se situa na pandemia do novo coronavírus no ano de 2020, há um aprofundamento da pobreza principalmente pela redução e falta de renda em diversas classes sociais, e mais severamente nas classes mais baixas.

A hipótese estabelecida para a análise levantou alguns elementos que estão diretamente ligados aos resultados e alcance de metas preconizadas no ATER, tais como: A articulação entre governo estadual e municipal nem foi considerado o maior entrave para o alcance dos objetivos do plano que incorreriam negativamente na execução, nesse caso especial: do Plano Mais IDH, especificamente o Programa ATER, em São Francisco do Maranhão, constatou-se que houve atrasos de repasse de recursos, posteriormente atraso no cadastro das famílias beneficiadas, programas que o município não foi contemplado como o Mais Sementes, falta de registro de produção e a crise sanitária global como fatores que impactaram diretamente no alcance dos objetivos e metas previstos no plano.

Por fim, é importante destacar a importância do Plano Mais IDH e dos avanços por ele alcançados, porém ao se falar em desenvolvimento humano e assistência técnica rural outros aspectos e condicionantes, apresentados neste trabalho deve ser considerado e ter uma maior atenção principalmente nas fragilidades detectadas nos resultados do plano, que em quase uma década de implementação não conseguiu mudar o panorama do estado dos piores índices de desenvolvimento humano do país. Salutar, e faz parte do ciclo de políticas públicas,

que as estratégias, prioridades e orçamento sejam revistos, em conjunto com a sociedade civil organizada nos municípios para que a mesma apresente suas demandas reais e participe efetivamente enquanto sujeitos da política e formulem um plano mais alinhado aos anseios da classe trabalhadora.

Com base ao Projeto ATER em São Francisco do Maranhão diante das metas: **Meta 01/Implantação dos Sistecs**, **Meta 02/Pessoas atendidas** e a **Meta 03/Atividades** por SISTEC, estavam condicionadas a meta 1 que tinha previsão de conclusão em dezembro de 2015, foi parcialmente alcançada, com percentual de 52% do número total de famílias selecionadas, para início de implantação dos SISTECS. O Programa ATER ao dar assistência parcial às famílias de São Francisco do Maranhão, está contribuindo apenas de forma assistencialista, não sistemática e fragmentada, uma vez que, como a meta 1 não foi alcançada em sua plenitude acabou incorrendo no favorecimento do não alcance das metas 2 e 3.

O município em análise contou com a execução de 300 projetos entre 2018 e 2021, com 17 povoados atendidos com fomento no Sistecs, mediante a produção de galináceos, mas com produção decrescente, chegando a 2021 sem registro de produção, sendo disponibilizado, na primeira fase um total de R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais) por família, na segunda fase observou-se uma redução do valor para R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) e na terceira fase sequer foi registrado algum tipo de repasse às famílias.

Com os referidos dados se observa que, enquanto a produção do Maranhão aumenta no decorrer dos anos, no somatório dos 30 municípios (Plano Mais IDH) há uma redução (queda) considerável no município. Em São Francisco do Maranhão a produção de peixes conta com registro de produção por quilogramas de peixes a cada ano e com tendência de queda chegando ao ano de 2021 sem nenhum registro. Quanto ao relatório parcial do Plano MAIS IDH e da SAPIDH consta também a citação de produções de suinocultura, caprinocultura, assim como atividades de beneficiamento, como azeite de coco babaçu, polpas, doces, curtimento de couro, dentre outros, mas não havendo controle de quantos beneficiários se encontram ativos. A gestão estadual, estima que 50% ainda produzem e comercializam e os técnicos agrícolas estimam que somente 30%.

A comercialização da produção que foi um dos principais objetivos do Projeto ATER, configura-se como um dos grandes desafios em seguir com o fluxo

de fornecimento de assistência técnica, aumento da produção e promoção de segurança alimentar, e comercialização, uma vez que, no decorrer da execução, os processos não se deram dessa forma linear, em alguns momentos, a comercialização foi posta como objetivo principal do Programa. E de acordo com os dados sistematizados apresentados dos doze programas, o único executado e assistido pelo ATER, na primeira e segunda fase 2015 e 2016 respectivamente, foi o Programa de Desenvolvimento do Comércio Local (SEDES) em relação a Produção e Segurança Alimentar (produção de Galináceos e Peixes), as produções alcançaram resultados limitados de produção ao longo dos anos em vez de aumentar a produção houve reduções significativas na produção, chegando à conclusão que não houve continuidade de assistência positiva as comunidades beneficiadas.

Em relação aos programas de Regularização Fundiária, Desenvolvimento do Turismo, Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Artesanato e Trabalhos Manuais, Cisternas / Segunda Água, Água Doce, Mais Sementes, Regularização fundiária urbana, não houve registro de assistência ATER no município de São Francisco do Maranhão nos referidos programas, bem como não houve segundo relatório da SAGRIMA no ano de 2022, nenhuma doação de sementes para hortaliças, arroz, milho e feijão foi feita.

Constata-se que os resultados encontrados nos programas executados pelo ATER foram pontuais (apenas em 4 programas) na vida das famílias beneficiadas no município de São Francisco do Maranhão, principalmente no que se refere à produção e segurança alimentar, que foram restritos ao período de liberação (2015 e 2016) das parcelas do recurso. Na geração de renda, identificou-se poucos beneficiários que conseguiram melhorar seu orçamento familiar, portanto, sem potencial para modificar o IDHM e a situação de pobreza no referido município de análise.

Espera-se, mesmo sabendo que não é a única condição para o sucesso de uma política, que a partir da Lei 11.627/21 de 16 de dezembro de 2021 que sancionou o Plano Mais IDH **em política permanente** no Maranhão, reforçando a necessidade de que a política seja revista tanto na perspectiva de execução, articulação entre os entes envolvidos (gestão pública e sociedade civil) quanto na questão orçamentária e os resultados deixem de ser parciais para permanentes na

melhoria de vida da população de São Francisco do Maranhão, município este que ocupa o penúltimo lugar no ranking dos 30 municípios com menor IDHM e ao estado do Maranhão seja possibilitado a dignidade no que diz respeito ao desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS

ACADEMIA DE CIÊNCIA URSS. **Manual de Economia Política** [1959]. Rio de Janeiro: Editorial Vitória Ltda, 1961.

AGENDA 2030. **Plataforma Agenda 2030**. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>. Acesso em: 8 ago. 2021.

ALMEIDA, Alfredo W. B. Identidades, territórios e movimentos sociais na Pan-Amazônia. *In*: MARIN, Rosa E. Azevedo. **Populações tradicionais**: questões de terra na PanAmazônia. Belem. UNAMA, 2006.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. **Quebradeira de côco babaçu**. Identidade e mobilização. São Luis: MIQCB, 1995.

ARAÚJO, Paulo Henrique Furtado de. **Mandel e as crises econômicas**. Revista da sociedade brasileira de economia política. 2014.

ARAUJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro**: Heranças e Urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARAÚJO, Tania Bacelar. Nordeste, nordestes: que nordeste? Versão revisada de artigo com mesmo título publicado em Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro. 2000. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte013.html>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ARAUJO, Tânia Bacelar. **Nordestes e nordestes**: oportunidades e desafios. Publicação – Fundação Perseu Abrasamo, 2008.

ARAUJO, Tânia Barcelar de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. Dossiê Nordeste I. **Estud. av.** n. 11, v.9, abr. 1997.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. Vol. 1o. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ASSAI, José Henrique Sousa. Educação como possibilidade de efetivação “social”: a proposta pedagógica do IEMA enquanto uma realidade transformadora. **Veritas**, Porto Alegre, v. 64, n. 3, jul. -set. 2019. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/34598>. Acesso em: 8 ago. 2021.

ASSAI, José Henrique Sousa. Filosofia social e o “Mais IDH”: “Catirina” entre desencanto e emancipação. **AUFKLÄRUNG**, João Pessoa, v.5, n.2, Maio.Ago.,2018b, p.123134. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/arf/article/view/41958>. Acesso em: 8 ago. 2021.

ASSAI, José Henrique Sousa; OLIVEIRA, Nythamar. Catirina entre desencanto e emancipação: Uma leitura filosófico-social do “Mais IDH”. **Veritas**, Porto Alegre, v.

63, n. 2, maio-ago. 2018a, p. 673-690. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/31810>. Acesso em: 8 ago. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSICULTURA. **Anuário 2021**: Peixe BR da Psicultura. São Paulo: Peixe BR, 2021. Disponível em: <https://www.peixebr.com.br/anuario/>. Acesso em: 12 maio 2023.

BARAN, Paul. **A economia política do desenvolvimento**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

BARBOSA, Zulene Muniz. As “temporalidades” da política no Maranhão. Disponível em: http://www.pucsp.br/neils/downloads/v9_artigo_zulene.pdf. Acesso em: 29 jul. 2021.

BARRETTO, M. Relações entre visitantes e visitados: um retrospecto dos estudos sócioantropológico. **Revista Turismo em Análise**. v. 15, n.2. nov. 2004.

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**. São Paulo: Unicamp, 2007.

BRASIL. **Lei 12.188 de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12188-11-janeiro-2010-600192-publicacaooriginal-122248-pl.html>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Comunicado do Ipea nº 58: Dimensão, Evolução e Projeção da Pobreza por Região e por Estado no Brasil. www.ipea.gov.br/.../index.php?...ipea...pobreza. Acesso em janeiro de 2011.

BUONICORE, A. C. A formação do estado burguês no Brasil – primeira parte. 7 nov. 2003. Disponível no site [El Caballero de La esperanza.com](http://ElCaballero.deLaesperanza.com).

BURNETT, Carlos Frederico Lago. O Plano mais IDH, do município à região? globalização e planejamento no Maranhão. Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 7, **Anais...Globalização em Tempos de Regionalização – Repercussões no Território Santa Cruz do Sul, RS, Brasil**, 9 a 11 de setembro de 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/13325>. Acesso em: 12 jan. 2023.

CALDEIRA, José de Ribamar. Estabilidade social e crise política, o caso do Maranhão. **Revista brasileira de estudos políticos**, [S.l.], n. 46, jan. 1978.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional no Brasil 1970-2010**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil 1930-1970**. São Paulo: Global; Campinas: Ed. da Universidade Estadual de Campinas, 1985.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: DIFEL, 1977.

CARDOSO, Fernando Henrique. O presidente segundo o sociólogo: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo, Companhia das Letras, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, E. **Dependência de desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARVALHO, J. M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. 256 p.

CARVALHO, JO. Introdução. *In*: **Desenvolvimento regional**: um problema político [online]. 2 ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014, p. 29-41. Diversidades Regionais collection. ISBN 9788578792770. Available from SciELO Books. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/wgg9f/pdf/carvalho-9788578792770-05.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

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. São Luís, 2021. 222 f.

CASTRO, César Nunes; PEREIRA, Caroline Nascimento. Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de ATER. **Texto para discussão**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2343.pdf. Acesso em: 14 maio 2023.

CASTRO-GOMEZ, Santiago. Ciências Sociais, violência epistêmica e o problema da invenção do outro. In: LANDER, E.(org). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e as ciências sociais. Buenos Aires: CLACSO(Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais), 2005.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COMITÊ GESTOR DO PLANO MAIS IDH. **Plano de ações Mais IDH. Relatório de ações 2015**. São Luís: Governo do Estado do Maranhão, 2015.

CORRÊA, Rossini. **Formação social do Maranhão**: O Presente de uma arqueologia. São Luís: SIOGE, 1993.

DINIZ, Clélio Campolina. **Desenvolvimento Poligonal no Brasil**: nem concentração, nem contínua polarização, 1993.

FEITOSA, Raimundo Moacir Mendes. **O processo socioeconômico do Maranhão: história e desenvolvimento.** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Pará, 1994.

FERREIRA, Antonio José de Araújo. **Políticas territoriais e a reorganização do espaço maranhense.** 2008. 269 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, USP, São Paulo, 2008.

FIGUEIREDO, Angelina Maria Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus Faria. **Avaliação política de políticas:** um quadro de referências teórico. São Paulo: IDESP, 1986.

FIORI, José Luis. As trajetórias intelectuais do debate sobre desenvolvimento na América Latina. In: BRANDÃO, Carlos Antonio (org.). **Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano.** Contraponto : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2018.

FREITAS, Ilzeni Dias de. **A práxis do professor rural.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, 1990.

FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado / Contraponto, 2009.

GUIMARÃES NETO, Trajetória econômica de uma região periférica. **Estudos avançados**, v. 11, n. 29, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/jzqVhz7hVSxyMRDYchfLxx/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

GUNDER FRANK, A. **Capitalism and underdevelopment in Latin America.** New York: Monthly Review Press, 1969.

HANDFAS, Alexandre; SOARES, Camila Mata Machado; VIEIRA, Rafaela Thomaz. Arranjos e capacidades institucionais: uma análise longitudinal do Plano Mais IDH. Working Paper – Projeto Conexão Local, 2020. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/4-_artigo_conexao_local_mais_idh.pdf. Acesso em: 8 ago. 2021.

HARVEY, David. **Espaços de esperança.** São Paulo: Loyola, 2004.

HIRSCHMAN, Albert O. **A economia como ciência moral e política.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

IBGE. **Atlas do espaço rural brasileiro:** estrutura fundiária. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlasrural/pdfs/02_00_Texto.pdf. Acesso em: 12 maio 2023.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio/PNAD. 2015.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=destaques>. Acesso em: 21 ago. 2022.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2022.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetroplites.net.br/wp-content/uploads/2022/12/sintese-indicadores-sociais-ibge-2022.pdf>. Acesso em: 14 maio 2023.

IMESC. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográficos. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Plano de ação mais IDH:** diagnóstico preliminar. São Luís: IMESC, 2015. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/atlas/Home/diagnostico>. Acesso em: 8 ago. 2021.

IMESC. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartografia. **Plano Mais IDH:** Diagnóstico Avançados: São Francisco do Maranhão. São Luís: IMESC, 2016. 65p.:il

IMESC. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográficos. **Atlas Mais IDH.** São Luís: IMESC, 2016. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/atlas/Home>. Acesso em: 8 ago. 2021.

KAMITANI, Eduardo. A Crise do Capital: uma resenha sobre a obra de Ernest Mandel. **Revista Urutágua.** n. 12. 2007.

LERSCH, Bruna dos Santos. **O planejamento territorial do Plano Mais IDH do Governo do Estado do Maranhão:** análise dos instrumentos e da gestão. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Dissertacao/2020/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20PPED%20BRUNA%20LERSCH.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço.** São Paulo: Nobel, 1988. (Coleção espaços).

LÖWY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Outubro,** n. 1, 1998.

MANDEL, E. **A Crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista.** São Paulo: Ed. Ensaios, 1990.

MAIS IDH. Plano Mais IDH. Histórico. 2015. Disponível em: <http://www.maisidh.ma.gov.br/o-plano/contextualizacao/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MAIS IDH. **Relatório de gestão do Plano Mais IDH e ações SAPIDH 2021**. São Luís: MAIS IDH; SAPIDH, 2021.

MARANHÃO. Cartilha de Procedimentos do FUMACOP. www.seplan.ma.gov.br/fumacop. Acesso em out/2010.

MARANHÃO. SEPLAN. Relatório de Avaliação Anual do PPA 2008-2011. exercício 2010.

MARANHÃO. Governo do Estado. **Decreto n.30.612, 02 de janeiro de 2015**. Institui o Plano de Ações “Mais IDH” e seu respectivo Comitê Gestor, e dá outras providências. 2015. Disponível em: <https://cpisp.org.br/decreto-n-o-30-612-de-02-de-janeiro-de-2015/#:~:text=Institui%20o%20Plano%20de%20A%C3%A7%C3%B5es,III%20e%20V%20do%20art>. Acesso em: 14 jan. 2021.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa. **Lei 11.627 de 16 de dezembro de 2016**. 2016. Dispõe sobre o Plano “Mais IDH”. Disponível em: http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_11627. Acesso em: 14 set. 2022.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. Livro primeiro, Tomo I. Tradução Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo, ed: Abril Cultural, 1983.

MARX, *Marx*. **O capital** [Livro III]. Crítica da economia política. Livro III: O processo global da produção capitalista. *Coleção Marx e Engels*. 2016.

MASSEY, Doren. Espaço e representação. *In: Pelo Espaço: uma nova política da espacialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), Grupo de Trabalho Ater. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: Versão Final: 25/05/2004**. Brasília, DF: MDA, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/2CNDRSS/2cndrss%20politica_nacional.pdf. Acesso em: 14 maio 2023.

MESQUITA, B.A. A nova intervenção governamental, a dívida pública e o impasse no desenvolvimento regional da Amazônia Brasileira. **Revista de Políticas Públicas**, agosto de 2010. São Luis.

MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

MOURA, Flávia de Almeida. **Escravos da precisão**: economia familiar e estratégias de sobrevivência de trabalhadores rurais em Codó (MA). São Luís: EDUFMA, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

OLIVEIRA, Francisco de. **A noiva da revolução / Elegia para uma re(li)gião**. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. **A questão regional**: a hegemonia inacabada. *Estud. Av. São Paulo*, v. 7, n. 18, p. 43-63, ago. 1993.

PNDU. **Desenvolvimento Humano e IDH**, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, disponível em <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx> acesso maio 2015.

PNUD BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **PNUD Brasil**. 2020. Disponível em: https://www.sedecti.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/oficina_estrategica_apresentacao_pnud.pdf. Acesso em: 12 maio 2023.

POCHMANN, Márcio. **A década dos mitos**: O novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. Contexto, 2001, São Paulo.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo. **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. *In*: BIELCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 2 ed. São Paulo: Nobel, 2007. (Coleção Espaços).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. **Os Programas de Transferência de Renda enquanto estratégia atual de enfrentamento à pobreza no Brasil, o Programa Bolsa Família**, (Digitado), 2006.

SILVA, Aristóteles de Almeida, **1981- O capitalismo tardio e sua crise: estudo das interpretações de Ernest Mandel e a de Jürgen Habermas**. Campinas, SP.2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. 2 ed. amp. São Luís: Veras, 2013.

SMITH, N. **Uneven Development**: nature, capital and the production of space. Athens: The Georgia University Press, 2008.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e produção de espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOBEL, Tiago Farias; GONÇALVES, Michela B. Camboim; COSTA, Écio de Farias;. Evolução e caracterização dos níveis de pobreza do Nordeste entre 1995 e 2005. Disponível em: www.sober.org.br/palestra. Acesso em: 14 mar. 2011.

SOUSA, Salviana *et al* (coord.). **Avaliação de Políticas relacionadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil** (Projeto de pesquisa. Aprovado pela UFMA: Resolução Nº 690- CONSEPE de 23 de junho de 2009). São Luís: UFMA. 2010.

SOUSA, Salviana *et al*. **Relação entre pobreza e trabalho no Brasil**: expressão de seus dilemas na Política de Assistência Social. Mesa Temática Coordenada (Apresentada na IV Jornada Internacional de Políticas Públicas). São Luís: UFMA. 2009.

SOUSA, Salviana *et al*. **A questão da pobreza no Maranhão**: determinantes e formas de enfrentamento. Mesa Temática Coordenada (Apresentada na V Jornada Internacional de Políticas Públicas). São Luis: UFMA. 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/MESAS_TEMATICAS/A_QUESTAO_DA_POBREZA_NO_MARANHAO_DETERMINANTES_ANTIPOBRESIA.pdf. Acesso em; 14 maio 2022.

SOUZA, José Ribamar Furtado de Souza; FURTADO, Eliane Dayse Pontes. **(R)evolução no desenvolvimento rural**: território e mediação social – a experiência com quilombolas e indígenas no Maranhão. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2004.

SOUZA, Maria Adélia A. de. Geografias da desigualdade: globalização e fragmentação. *In*: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; VIEIRA, Maria Laura (orgs.). **Território**: globalização e fragmentação. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2009.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. **Os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fórum/Hachette, 1974.

TAVARES, Maria Conceição. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Tese de livre-docência. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1974.

TAVARES, Maria da Conceição. **O Planejamento em economias mistas**. 1988.

VAINER, Carlos B. Regionalismos contemporâneos. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Luiz Barros (orgs) **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

VEIGA, José Eli. A relação rural/urbano no desenvolvimento regional. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2., 2010. Santa Cruz do Sul. **Anais...**, Santa Cruz do Sul: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, 2010.